



N° 716

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 février 2008

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

*sur le lancement du cycle de programmation 2007-2013
des fonds structurels européens*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-LOUIS DUMONT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– UNE POLITIQUE RÉGIONALE RECENTRÉE QUI DOIT TENIR COMPTE DES ENJEUX DES TERRITOIRES	7
A.– LA NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE BÉNÉFICIE LARGEMENT À LA FRANCE.....	7
1.– 80 % des crédits ont pour objectif la convergence des régions et des États les moins développés	7
2.– Éligible à chaque objectif, la France recevra 14,3 milliards d'euros	10
B.– LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS VISENT À CONCILIER STRATÉGIE GLOBALE ET ENJEUX LOCAUX	11
1.– Les programmes opérationnels sont encadrés par une stratégie générale et souple ..	11
<i>a) La stratégie européenne et sa déclinaison nationale</i>	11
<i>b) L'insertion des programmes opérationnels dans cette stratégie</i>	15
2.– Les programmes opérationnels ont été élaborés à l'issue d'une vaste consultation ...	16
3.– Inégalement dotés, les programmes opérationnels ne sont pas tous gérés au plus près des territoires	19
<i>a) Les multiples niveaux de gestion des programmes opérationnels</i>	19
<i>b) Les critères parfois critiquables de la répartition géographique des crédits</i>	22
II.– UNE POLITIQUE RÉGIONALE QUI TEND À DEVENIR UNE POLITIQUE DE COMPÉTITIVITÉ	27
A.– LES CRÉDITS SONT DÉSORMAIS CIBLÉS SUR LES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE	27
1.– La stratégie de Lisbonne est en partie mise en œuvre par la politique régionale	27
2.– La concentration des crédits présente parfois un risque en matière de cohésion territoriale	29
<i>a) Le respect des exigences européennes de ciblage des crédits</i>	29
<i>b) Les avantages et les inconvénients du ciblage des crédits</i>	32
B.– LE CIBLAGE DES CRÉDITS N'EMPÊCHE PAS LA DIVERSITÉ DES INTERVENTIONS.....	35
1.– Au titre de l'objectif <i>Compétitivité régionale et emploi</i> , les régions ont effectué des choix très différents	35
<i>a) Les choix opérés par les programmes du FEDER</i>	35
<i>b) Les marges de manœuvre des régions au sein du programme national FSE</i>	39
2.– Au titre de l'objectif <i>Convergence</i> , les priorités des départements d'outre-mer diffèrent largement de celles des régions métropolitaines	41

III.– UNE POLITIQUE RÉGIONALE QUI, EN FRANCE, N'A PAS TIRÉ LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION	44
A.– L'ÉTAT DEMEURE AUTORITÉ DE GESTION TOUT EN DÉLÉGUANT UNE PART IMPORTANTE DES CRÉDITS.....	44
1.– Les principaux cofinanceurs sont les bénéficiaires des délégations de crédits.....	44
<i>a) La forte augmentation du montant des subventions globales</i>	<i>44</i>
<i>b) L'importance de l'effet de levier financier des fonds structurels.....</i>	<i>46</i>
<i>c) La variété des choix des acteurs locaux.....</i>	<i>48</i>
2.– Les programmes opérationnels FEDER gagneraient à être gérés par les conseils régionaux.....	51
B.– LA NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE PEUT ÊTRE LANCÉE DANS DE MEILLEURES CONDITIONS QUE LA PRÉCÉDENTE	55
1.– Les projets feront l'objet d'une meilleure gestion	55
<i>a) La simplification et la responsabilisation de la gestion</i>	<i>55</i>
<i>b) La nécessité d'une coordination entre les fonds structurels</i>	<i>58</i>
<i>c) La nécessité d'une articulation des fonds structurels avec les autres dispositifs publics</i>	<i>59</i>
<i>d) Une évaluation continue qui s'appuie sur des indicateurs moins nombreux.....</i>	<i>61</i>
2.– L'efficacité des contrôles pose la question de l'opportunité de « déclarations de gestion nationales »	63
<i>a) Un système de contrôle relativement complexe</i>	<i>64</i>
<i>b) Le cadre de contrôle interne intégré.....</i>	<i>66</i>
<i>c) Des déclarations de gestion nationales qui ne font pas consensus.....</i>	<i>67</i>
3.– Une communication plus offensive devrait accélérer la consommation des crédits	69
EXAMEN EN COMMISSION	73
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	75
ANNEXE 2 : RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR.....	77

INTRODUCTION

Lorsque, le 11 juillet 2007, la commission des Finances a désigné ses rapporteurs spéciaux pour le premier budget de la XIII^{ème} législature, elle a décidé de ne pas en désigner sur les affaires européennes.

L'usage des précédentes législatures ne se justifiait plus pour plusieurs raisons. La principale est tout simplement l'absence de support budgétaire dans la seconde partie de la loi de finances. Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne fait l'objet d'un article législatif s'offrant comme support à un débat spécifique, mais sa place est en première partie ; comme tel, il ressort à la compétence du Rapporteur général. Celui-ci a donc consacré un commentaire à l'article 31 du projet de loi de finances pour 2008 sur « *l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européenne* »⁽¹⁾.

Quant aux dépenses effectuées en France sur financement européen, elles n'étaient pas regroupées, mais ventilées selon les ministères (Intérieur, Emploi, Aménagement du territoire, Ville...) en fonction de leur destination sous la forme de fonds de concours. C'est pourquoi, à la fin de la législature précédente, lorsque votre Rapporteur, alors Rapporteur spécial, soumettait son rapport au vote de votre commission des Finances, ce vote valait approbation du rapport, mais non adoption de crédits budgétaires comme les autres rapports spéciaux⁽²⁾. Ce « rapport spécial » était *de facto* un rapport d'information.

Cette singularité comportait un inconvénient tenant au calendrier budgétaire. L'examen du « rapport spécial Affaires européennes » intervenait en octobre, période peu utile pour exprimer une position politique sur la préparation du budget communautaire, car la Commission européenne présente son avant-projet de budget au début du mois de juillet de chaque année. L'examen à l'Assemblée nationale intervenait alors entre la première et la deuxième lecture au Conseil de l'Union européenne.

D'où le choix de votre Commission : reconnaître au rapport « Affaires européennes » sa nature de rapport d'information, c'était donner au rapporteur le choix des moments les plus pertinents pour procéder à cette information.

(1) Rapport général (n° 276 tome 2) présenté par M. Gilles Carrez le 11 octobre 2008 sur le projet de loi de finances pour 2008, pages 388 et suivantes.

(2) Rapport spécial (n° 3363 annexe 3) présenté par votre Rapporteur le 12 octobre 2006 sur le projet de loi de finances pour 2007.

Mais comme il n'était pas question de réduire ses propres moyens d'investigation, la Commission a doté votre Rapporteur des pouvoirs dévolus aux Rapporteurs spéciaux, et pour la même durée qu'eux, comme le permet désormais le premier alinéa de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances.

Cette habilitation a été reconduite le 6 février dernier, lors de la désignation des Rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances pour 2009. Elle s'inscrit d'ailleurs dans la continuité d'un précédent rapport d'information ⁽¹⁾.

Pour le présent rapport – le premier à avoir été élaboré dans le cadre de la procédure de l'article 57, premier alinéa, de la LOLF – votre Rapporteur a choisi une politique structurante par excellence : la politique régionale, également appelée « politique de cohésion » ou des « fonds structurels », telle que les orientations en ont été tracées en 2006 dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2007-2013.

Ce choix est justifié par trois considérations : la nouvelle politique régionale représente un enjeu important pour nos finances publiques ; elle soutient explicitement la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi ; elle est au cœur de la problématique de la décentralisation.

Le présent rapport intervient en effet au moment où la plupart des programmes de mise en œuvre des fonds structurels (2007-2013) viennent d'être adoptés. Il traite des conditions du lancement de la politique régionale européenne 2007-2013 en France.

Votre Rapporteur a consulté par questionnaire en novembre 2007 les présidents de conseils régionaux et les préfets de région. Il a également effectué le 25 janvier 2008 une mission en région Alsace et participé à la réunion tenue les 18 et 19 décembre 2007 à Bruxelles entre la commission du contrôle budgétaire (« COCOBU ») du Parlement européen et les commissions des finances des Parlements nationaux sur la question du contrôle des fonds structurels européens.

(1) Rapport d'information (n°1624) présenté par votre Rapporteur le 26 mai 2004 relatif aux fonds structurels européens.

I.- UNE POLITIQUE RÉGIONALE RECENTRÉE QUI DOIT TENIR COMPTE DES ENJEUX DES TERRITOIRES

A.- LA NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE BÉNÉFICIE LARGEMENT À LA FRANCE

1.- 80 % des crédits ont pour objectif la convergence des régions et des États les moins développés

La période 2007–2013 verra les crédits de la politique de cohésion augmenter fortement par rapport à la période 2000–2006. La sous rubrique *Cohésion pour la croissance et l'emploi* du cadre financier adopté par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006⁽¹⁾ prévoit d'y consacrer 347 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, soit 35,6 % du plafond global des crédits. En moyenne, 44 milliards d'euros (prix 2004) pourront être dépensés chaque année, soit une augmentation de 17 % par rapport au plafond prévu pour l'année 2006.

PLAFONDS DU CADRE FINANCIER 2007–2013 EN CRÉDITS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros, prix courant)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 487	46 889	48 427	49 393	50 626	52 400	54 188	347 410

Source : Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Cette augmentation des crédits, qui doit permettre de faire face à l'élargissement de l'Union européenne à 27 États membres, s'accompagne d'une profonde restructuration de la politique de cohésion.

– Le nombre de fonds de la politique de cohésion est limité à trois

Seuls le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) sont désormais considérés comme des fonds structurels tandis que seuls ces deux fonds et le Fonds de cohésion contribuent à la politique de cohésion. Le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche n'y participent plus directement. Leurs crédits sont intégralement retracés sous la rubrique *Conservation et gestion des ressources naturelles* et non sous la rubrique *Cohésion pour la croissance et l'emploi* du cadre financier.

(1) Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (2006/C139/01).

– Les objectifs de la politique de cohésion sont simplifiés

Le Fonds de cohésion ne fonctionne plus de façon indépendante mais contribue à l'objectif *Convergence*, ex-objectif 1 *Régions en retard de développement*. L'objectif 2 *Zones en reconversion économique et sociale* et l'objectif 3 *Systèmes de formation et promotion de l'emploi* sont regroupés en un seul objectif *Compétitivité régionale et emploi*. Les initiatives communautaires URBAN II et EQUAL sont intégrées aux deux objectifs précédents tandis que l'initiative Interreg III est transformée en un objectif *Coopération territoriale européenne*, dont le périmètre d'intervention est plus large.

ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

2000-2006		2007-2013	
Objectifs, initiatives communautaires, Fonds de cohésion	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Objectif 1 <i>Régions en retard de développement</i>	FEDER, FSE, FEOGA, IFOP	Convergence	FEDER, FSE et Fonds de cohésion
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion		
Objectif 2 <i>Zones en reconversion économique et sociale</i>	FEDER et FSE	Compétitivité régionale et emploi	FEDER et FSE
Objectif 3 <i>Systèmes de formation et promotion de l'emploi</i>	FSE		
Interreg III	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
URBAN II	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA-O		
Développement rural et restructuration de la pêche	FEOGA-G et IFOP		

Source : Commission européenne

L'objectif *Convergence* vise à favoriser le rattrapage des régions les moins développées de l'Union européenne. Il concentre 283 milliards d'euros, soit 81,4 % des crédits. Peuvent en bénéficier les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne pour ce qui est des fonds structurels et à 90 % pour ce qui est du Fonds de cohésion. Il s'adresse donc essentiellement aux États ayant intégré l'Union européenne après 2004. Un mécanisme de soutien transitoire, dit « *phasing-out* », a toutefois été mis en place pour éviter que les États membres qui auraient été éligibles à cet objectif si l'élargissement n'avait pas fait baisser la richesse moyenne ne s'en trouvent exclus. La répartition des crédits est effectuée sur la base de la population de la zone éligible, du niveau de prospérité relative, ainsi que du taux de chômage pour les fonds structurels et de la superficie pour le fonds de cohésion.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'OBJECTIF *CONVERGENCE* POUR LA PÉRIODE 2007-2013

(en millions d'euros, prix courants)

	Fonds de cohésion	Fonds de cohésion « <i>phasing out</i> »	Fonds structurels	Fonds structurels « <i>phasing out</i> »	Total	%
États membres ayant adhéré après 2004	62 338	–	112 717	–	175 055	61,2
États membres ayant adhéré avant 2004	6 757	3 543	86 611	13 955	110 866	38,8

Source : Commission européenne

L'objectif *Compétitivité régionale et emploi* s'applique à toutes les zones de l'Union européenne qui ne sont pas éligibles à l'objectif *Convergence*. Il regroupe 55 milliards d'euros, soit 15,8 % des crédits. Contrairement à l'ancien objectif 2 *Zones en reconversion économique et sociale*, il ne fait pas l'objet d'un zonage, ce qui garantit plus de souplesse et plus de cohérence. Un mécanisme de soutien transitoire s'applique aux régions dont le PIB était inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union durant la période 2000-2006. La répartition des crédits est effectuée sur la base de la population éligible, du niveau de prospérité relative, du taux de chômage, du taux d'emploi et de la densité de population.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'OBJECTIF *COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI* POUR LA PÉRIODE 2007-2013

(en millions d'euros, prix courants)

	Soutien transitoire (« <i>Phasing in</i> »)	Crédits hors soutien transitoire	Total	%
États membres ayant adhéré après 2004	2 430	868	3 298	6,0
États membres ayant adhéré avant 2004	8 978	42 687	51 665	94,0

Source : Commission européenne

L'objectif *Coopération territoriale européenne* complète les deux objectifs précédents en promouvant une approche intégrée des régions et des États membres de l'Union européenne. Il est doté de 8,7 milliards d'euros soit 2,5 % des crédits, au service de différents types de coopérations :

– la coopération transfrontalière, aux frontières terrestres et maritimes intérieures ainsi qu'à certaines frontières extérieures ;

– la coopération transnationale au sein de treize zones prédéfinies ;

– la coopération interrégionale, la mise en réseau et l'échange d'expériences sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Les crédits de coopération transfrontalière et de coopération transnationale sont répartis sur la base du nombre d'habitants de chaque zone éligible tandis que l'ensemble des régions de l'Union européenne est éligible à la coopération interrégionale et aux programmes de mise en réseau et d'échange d'expériences.

Parce qu'elle représente un plus grand effort de solidarité envers les régions les moins développées, qu'elle favorise la compétitivité de toutes les régions de l'Union européenne et qu'elle contribue davantage à l'intégration de son territoire, la nouvelle politique de cohésion 2007-2013 doit être favorablement accueillie.

Toutefois, **votre Rapporteur regrette que les négociations ayant abouti à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 se soient traduites par la multiplication de financements supplémentaires à destination de certains États⁽¹⁾**. En maintenant une logique dite de juste retour national, ces « cadeaux », qui ne tiennent pas compte de critères communs de répartition, affaiblissent la légitimité de la politique de cohésion.

FINANCEMENTS SUPPLÉMENTAIRES OCTROYÉS À CERTAINS ÉTATS MEMBRES ⁽²⁾

(en millions d'euros, prix 2004)

Convergence	Compétitivité régionale et emploi	Coopération territoriale européenne	Total
3 438	1 082	526	5 046

Source : Annexe II du règlement n° 1083/2006 du Conseil de l'Union européenne

2.– Éligible à chaque objectif, la France recevra 14,3 milliards d'euros

Malgré l'élargissement de l'Union à 27 États membres, la France continue de bénéficier de crédits substantiels au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013. **Avec 14,3 milliards d'euros contre 15,6 milliards d'euros entre 2000 et 2006 à périmètre équivalent, la dotation indicative de la France représente 4,1 % du total des crédits de la politique de cohésion, la plaçant au huitième rang de l'Union européenne.**

La France présente la particularité d'être éligible à chacun des objectifs de la politique de cohésion :

– l'objectif *Convergence* pour les quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) dont la situation ultrapériphérique est compensée par une dotation spéciale de 482 millions d'euros, portant le montant global de crédits qu'ils reçoivent à 3 191 millions d'euros ;

– l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* qui couvre le reste du territoire pour un montant global de crédits de 10 257 millions d'euros, soit l'enveloppe la plus importante de l'Union européenne pour cet objectif ;

– l'objectif *Coopération territoriale européenne* pour lequel la France, située au carrefour de l'Europe, reçoit 859 millions d'euros ce qui la place à nouveau en première position.

(1) Enveloppes supplémentaires de 2 milliards d'euros pour l'Espagne, 1,4 milliard d'euros pour l'Italie, 150 millions d'euros pour l'Autriche et la Suède, 100 millions d'euros pour la France (prix 2004)...

(2) Hors financements supplémentaires à destination des régions ultrapériphériques et très peu peuplées, trouvant une justification dans les traités.

RÉPARTITION INDICATIVE DE LA DOTATION FRANÇAISE PAR OBJECTIF (2007-2013)

(en millions d'euros courants)

Objectifs	Crédits d'engagement	Part de la dotation nationale (%)	Part dans l'UE 27 (%)	Rang dans l'UE 27
Convergence	3 191	22,3	1,1	14
Régions ultrapériphériques	482	3,4		
Compétitivité régionale et emploi	10 257	71,7	18,7	1
Enveloppe additionnelle pour la Corse et le Hainaut	112	0,8		
Coopération territoriale européenne	859	6	10	1
TOTAL	14 307		4,1	8

Source : Cadre de référence stratégique nationale et Commission européenne

VENTILATION ANNUELLE DE LA DOTATION FRANÇAISE EN CRÉDITS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros, prix courant)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Cohésion pour la croissance et l'emploi	1 923	1 962	2 002	2 044	2 086	2 130	2 173	14 319

Source : Commission européenne

Les crédits étant répartis entre les États membres par objectif, la France a pu librement déterminer l'enveloppe accordée aux zones éligibles et la part de chaque fonds. Elle est néanmoins tenue de respecter des orientations stratégiques globales et un cadre réglementaire contraignant.

B.– LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS VISENT À CONCILIER STRATÉGIE GLOBALE ET ENJEUX LOCAUX

Conformément aux orientations définies par le Conseil de l'Union européenne, la politique régionale a été réorientée substantiellement vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne, en faveur de la croissance et de l'emploi.

1.– Les programmes opérationnels sont encadrés par une stratégie générale et souple

a) *La stratégie européenne et sa déclinaison nationale*

Des orientations stratégiques communautaires (OSC) ont été proposées par la Commission européenne et validées par une décision du Conseil du 6 octobre 2006. Celle-ci dispose que : « *les orientations stratégiques représentent un cadre indicatif unique, dont les États membres et les régions sont invités à se servir lors de l'élaboration des programmes nationaux et régionaux, en particulier afin d'évaluer la contribution apportée par ces programmes aux objectifs de la Communauté en termes de cohésion, de croissance et d'emploi* »⁽¹⁾. Elles ont donc pour objectif de fixer les principes d'intervention et les objectifs de la politique de cohésion afin de garantir que ses crédits seront concentrés sur des priorités économiques et sociales communes.

(1) Considérant 17 de la décision 2006/702/CE du Conseil de l'Union européenne du 6 octobre 2006.

La politique de cohésion doit ainsi répondre à trois priorités :

– augmenter l’attrait des États membres, des régions et des villes en améliorant l’accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats et en préservant l’environnement ;

– encourager l’innovation, l’esprit d’entreprise et la croissance de l’économie de la connaissance en favorisant la recherche et l’innovation, y compris les nouvelles technologies de l’information et de la communication ;

– créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d’entreprises, en améliorant la capacité d’adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l’investissement dans le capital humain.

Elle doit également respecter quatre principes :

– privilégier la connaissance, la recherche, l’innovation et le capital humain ;

– poursuivre l’objectif du développement durable et stimuler les synergies entre les dimensions économique, sociale et environnementale ;

– poursuivre l’objectif d’égalité entre les hommes et les femmes ;

– prendre les mesures appropriées pour prévenir toute discrimination.

Ces priorités et principes sont ensuite déclinés autour de trois grandes orientations dont les principaux axes figurent dans l’encadré ci après.

1.– Faire de l’Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l’emploi

- Étendre et améliorer les infrastructures de transport
- Renforcer les synergies entre la protection environnementale et la croissance
- Traiter la question de l’utilisation intensive par l’Europe des sources d’énergie traditionnelles

2.– Améliorer la connaissance et l’innovation pour la croissance

- Accroître et mieux cibler les investissements en recherche et développement
- Faciliter l’innovation et encourager l’esprit d’entreprise
- Promouvoir la société de l’information pour tous
- Améliorer l’accès aux financements

3.– Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

- Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale
- Améliorer la capacité d’adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail
- Investir davantage dans le capital humain en améliorant l’éducation et les compétences
- Renforcer les capacités administratives
- Contribuer au maintien en bonne santé de la population active.

Le cadre de référence stratégique national français (CRSN) représente la déclinaison nationale des OSC. Validé par la Commission européenne le 4 juin 2007, il est organisé en cinq parties :

– un diagnostic de la situation des territoires des départements d’outre-mer et de métropole résumé notamment à travers des tableaux d’analyse des atouts, faiblesses, opportunités et menaces des régions ;

– une description des objectifs des politiques publiques nationales tant dans le domaine de l’emploi et de l’inclusion sociale que dans celui de la compétitivité, de la cohésion et du développement durable des territoires ;

– les orientations nationales dans lesquelles doivent s’inscrire les programmes opérationnels ;

– les modalités de coordination et les lignes de partage des dispositifs européens et nationaux ainsi que les règles de gouvernance des programmes ;

– une présentation de l’intitulé et du périmètre des programmes opérationnels des trois objectifs ainsi que de leur dotation financière.

Les orientations nationales s’appuient donc sur une analyse précise des difficultés économiques et sociales propres à la France tout en cherchant à rendre cohérentes les interventions des fonds européens et des politiques publiques nationales et locales.

Elles fixent quatre priorités stratégiques, qui font ensuite l’objet d’un développement par objectif et par fonds :

– l’environnement économique et le soutien aux entreprises, notamment aux PME, avec un accent particulier sur la recherche et l’innovation ;

– la formation, l’emploi en faveur des catégories prioritaires, la gestion des ressources humaines et l’inclusion sociale ;

– l’environnement, la prévention des risques et la politique énergétique ;

– le développement durable des territoires.

Objectif Convergence

– FEDER : Améliorer les conditions générales de compétitivité

Priorité 1 : Promouvoir la compétitivité et l'attractivité des territoires

Priorité 2 : Préserver l'environnement pour un développement durable

Priorité 3 : Promouvoir la cohésion sociale et territoriale

Priorité 4 : Compenser les contraintes particulières des régions d'outre-mer

– FSE : Promouvoir l'emploi, le capital humain et l'inclusion sociale

Priorité 1 : Adapter les travailleurs et les entreprises

Priorité 2 : Prévenir le chômage

Priorité 3 : Favoriser l'inclusion et lutter contre les discriminations

Priorité 4 : Promouvoir le partenariat et la mise en réseau en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale

Priorité 5 : Investir dans le capital humain

Priorité 6 : Renforcer les capacités institutionnelles et administratives

Priorité 7 : Développer des actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale

Objectif Compétitivité régionale et emploi

– FEDER : Promouvoir l'attractivité et l'excellence territoriale pour les investissements et l'emploi

Priorité 1 : Promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance

Priorité 2 : Développer les technologies de l'information et de la communication au service de l'économie et de la société de l'information

Priorité 3 : Soutenir les entreprises dans une démarche de développement territorial

Priorité 4 : Protéger l'environnement, prévenir les risques et adapter les pratiques dans une perspective de développement durable

Priorité 5 : Développer les modes de transports alternatifs à la route pour les particuliers et les activités économiques

– FSE : Soutenir l'emploi, valoriser le capital humain et assurer l'inclusion sociale

Priorité 1 : Contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques

Priorité 2 : Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi

Priorité 3 : Renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations pour l'inclusion sociale

Priorité 4 : Investir dans le capital humain

Priorité 5 : Développer les partenariats et la mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion

Priorité 6 : Soutenir les actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale

Objectif *Coopération territoriale européenne*

Les règlements communautaires n'imposent pas la définition d'une stratégie globale pour l'objectif *Coopération territoriale européenne*. De façon plus succincte et moins systématisée que pour les deux autres objectifs, la France a toutefois tenu à en présenter les grandes lignes.

En matière de coopération transfrontalière, les projets devront avoir un impact de long terme, enrichir les réseaux existant plus qu'en créer de nouveaux et se concentrer sur les territoires à fort potentiel d'intégration, tels que les agglomérations transfrontalières.

Pour ce qui est de la coopération transnationale, le partenariat devra privilégier un nombre restreint de projets à impact structurant et fédérateur autour de domaines tels que les réseaux scientifiques et technologiques, la prévention des risques naturels ou des travaux de réflexion sur l'accompagnement des grands réseaux de transports.

Enfin, la coopération interrégionale européenne devra, beaucoup plus que par le passé, promouvoir l'échange d'expériences ainsi que la diffusion et l'appropriation des bonnes pratiques entre États membres.

b) L'insertion des programmes opérationnels dans cette stratégie

Les fonds structurels sont mis en œuvre à travers des programmes opérationnels (PO) dont la structure et le contenu sont précisément définis par la réglementation communautaire⁽¹⁾. Un programme opérationnel ne peut ainsi porter que sur un objectif et un fonds et doit comporter :

- une analyse de la situation du territoire et une présentation de la stratégie retenue pour y répondre, permettant de définir les enjeux auxquels doit faire face la politique de cohésion par territoire et de mettre en perspective ces enjeux avec les résultats obtenus lors de la précédente période de programmation ;

- une justification de la stratégie retenue au regard des priorités définies aux niveaux européen et national, prenant la forme, notamment, de tableaux de cohérences dont les deux tableaux suivants, tirés du programme opérationnel FEDER de la région Centre, offrent un exemple ;

EXTRAIT DE TABLEAU DE COHÉRENCE PO/CRSN (RÉGION CENTRE)

CRSN	Concentration thématique retenue	Axe du PO	Mesure du PO	Intitulé de la mesure
Développer les modes de transports alternatifs à la route pour les particuliers et les activités économiques	Soutenir les transports collectifs urbains et périurbains	2	21–213	Promouvoir les transports publics urbains propres
	Contribuer au développement du transport multimodal, fret ferroviaire et fluvial ainsi que le cabotage maritime	2	21–212	Soutenir le fret de proximité
	Développer la multimodalité pour améliorer l'accessibilité des territoires isolés ou périphériques	2	21–211	Poursuite de l'électrification de la ligne Tours-Saincaize

Source : Programme opérationnel FEDER de la région Centre

(1) Règlement (1083/2006) du Conseil de l'Union européenne du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion, notamment les articles 32, 34, 37 et 53.

EXTRAIT DE TABLEAU DE COHÉRENCE PO/OSC (RÉGION CENTRE)

Orientation stratégique communautaire	Concentration thématique régionale retenue	Axe du PO	Mesure du PO	Intitulé de la mesure
Faciliter l'innovation et encourager la création d'entreprises	Soutenir les pôles régionaux d'excellence	1	11	Soutenir les filières régionales d'excellence de la recherche
	Proposer des services aux entreprises	1	12	Soutenir les initiatives de valorisation de la recherche régionale et les structures concourant au développement de l'innovation dans les entreprises
	Soutenir et développer l'éco-innovation	1	11-17	Soutenir les usages innovants à efficacité énergétique
	Promotion de l'esprit d'entreprise, accompagnement à la création d'entreprises innovantes	1	12	Soutenir les initiatives de valorisation de la recherche régionale et les structures concourant au développement de l'innovation dans les entreprises
	Améliorer l'accès aux TIC	2	22	TIC : couverture territoriale, gouvernance régionale et renforcement des usages

Source : Programme opérationnel FEDER de la région Centre

– une présentation des axes d'intervention du fonds et de leurs objectifs spécifiques, renseignés par des indicateurs de réalisation et de résultat ;

– un plan de financement présentant les contreparties nationales des fonds structurels ainsi que la ventilation annuelle de l'enveloppe ;

– une description des modalités de gestion, de suivi et d'évaluation.

Votre Rapporteur considère que cette imbrication stratégique permet à la politique de cohésion, bien plus que lors de la période 2000-2006, de s'inscrire dans un cadre cohérent, descendant du niveau européen au niveau régional. Mais pour tenir pleinement compte des besoins des territoires, ainsi que des préoccupations et priorités des acteurs locaux impliqués dans sa mise en œuvre, la définition de la stratégie et l'élaboration des programmes opérationnels se devaient également de résulter d'un vaste travail de consultation ⁽¹⁾.

2.– Les programmes opérationnels ont été élaborés à l'issue d'une vaste consultation

L'élaboration du cadre de référence stratégique national et des programmes opérationnels a fait l'objet d'une démarche partenariale active.

Concernant le CRSN, un groupe de réflexion a été mis en place en septembre 2004 par la délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) pour préparer le volet FEDER, tandis que la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi pilotait la concertation relative au volet FSE au sein de l'instance nationale de concertation pour l'emploi.

(1) Article 11 du règlement (1083/2006) du Conseil de l'Union européenne du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion.

Ce groupe et cette instance regroupaient les services de l'État et les grandes associations nationales d'élus ainsi que, pour le FSE, les partenaires sociaux et les têtes de réseaux associatifs. Des concertations ont été organisées en parallèle sur l'ensemble du territoire par les préfetures de régions et les conseils régionaux. Les résultats et synthèses des travaux ont été présentés lors de sept réunions interrégionales organisées à l'automne 2005. À l'issue de ces réunions, une première version du CRSN a été élaborée, tenant compte des orientations validées par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006. La version définitive du CRSN a ensuite été établie sur la base d'une nouvelle consultation des collectivités territoriales.

Pour ce qui est des programmes opérationnels, le processus de consultation a été piloté par les préfets de région. Des groupes de travail thématiques ont été mis en place. Ceux-ci ont regroupé non seulement les collectivités territoriales mais aussi les universités, pôles de compétitivité, associations, ou représentants des PME. Des cycles d'échanges ont parfois été organisés entre régions (régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes par exemple) dans l'objectif de mutualiser les pratiques. Une évaluation *ex-ante* et une évaluation environnementale des programmes opérationnels ont été systématiquement conduites par des cabinets de conseil. Des consultations publiques ont également été organisées pour recueillir l'avis des citoyens, même si elles n'ont que peu mobilisé (4 réponses obtenues en Champagne-Ardenne).

Selon la DIACT, la DGEFP et les préfetures de régions, le point de vue des partenaires consultés a été largement pris en compte, ceux-ci se montrant globalement très satisfaits de la démarche. La DGEFP estime ainsi que quatre-cinquièmes des propositions ont été retenues. La préfeture de Rhône-Alpes parle d'*« échanges très riches et constructifs dont la qualité a été unanimement reconnue »* et la préfeture du Centre juge les conditions de collaboration particulièrement bonnes et les échanges très fructueux, tant avec les collectivités territoriales qu'avec les entreprises (notamment les PME et PMI).

De nombreuses collectivités territoriales ont toutefois critiqué la démarche partenariale, en particulier lors de la phase d'élaboration du CRSN et concernant le FSE. Les conseils régionaux interrogés font part de leur incompréhension face aux contraintes de calendrier fixées par la DIACT pour l'élaboration du CRSN. Les conseils régionaux n'ont, selon eux, disposé que de quelques semaines pour donner leur avis sur la stratégie ce qui ne leur aurait pas permis de conduire une analyse aussi approfondie qu'ils l'auraient souhaitée. Ceci s'explique d'autant moins, à leurs yeux, que l'élaboration des programmes opérationnels s'est ensuite étalée sur plus d'un an. Une meilleure répartition des délais entre les deux exercices aurait été plus respectueuse des partenaires locaux et aurait permis d'aboutir à un diagnostic et à une stratégie mieux partagés.

Le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais évoque ainsi une consultation « *fortement encadrée par le niveau national selon une démarche centralisatrice et descendante qui n'a pas tenu compte des stratégies de développement des régions ni de leurs situations économiques, sociales ou environnementales spécifiques* ». Il regrette que le calendrier de consultation ait été imposé et se soit révélé trop serré. Pour l'Alsace, le travail de consultation est apparu « *décevant et peu opérant* » et la démarche encore trop pilotée par l'échelon national. Sur le fond, le Conseil régional d'Auvergne estime également que ses préoccupations ont été insuffisamment prises en compte.

Le conseil régional de Lorraine est en revanche très satisfait de la qualité des consultations, tout comme celui du Limousin et d'Île de France qui évoquent une concertation « *fructueuse et soucieuse des projets de terrain* ». Ces deux régions rappellent toutefois que leur capacité à se faire entendre a été nettement supérieure sur le FEDER que sur le FSE, pour lequel le niveau national était beaucoup plus présent.

La qualité de la concertation aurait donc varié en fonction des niveaux de gouvernance, ce que corrobore le conseil régional de Midi-Pyrénées pour qui, « *si la construction des programmes opérationnels a pâti de l'absence d'éléments de cadrage nationaux et du manque de concertation avec les autorités nationales en charge du FSE et du FEADER⁽¹⁾, il convient de souligner la qualité du travail mené dans des délais extrêmement contraints avec les services de l'État en région* ».

Le caractère difficile et parfois conflictuel de la concertation avec le niveau départemental est parfois soulevé. Plusieurs conseils généraux ont exprimé leur frustration de n'être pas davantage partie prenante de la politique de cohésion, dans des domaines d'intervention où les compétences sont largement partagées (tourisme, culture, développement économique). Ce constat n'empêche cependant pas les conseils généraux de Corrèze, de Meurthe-et-Moselle et de Moselle de se montrer satisfaits d'avoir pu donner leur avis dans les domaines qui les concernent. La Meurthe-et-Moselle s'associe néanmoins à la critique relative au FSE. Elle regrette d'avoir découvert la stratégie nationale de ce fonds à la fin du processus de consultation et comprend mal que son avis n'ait eu aucun impact alors que les départements jouent un rôle majeur en matière d'inclusion sociale.

Enfin, la nécessité de confier une évaluation *ex ante* de la stratégie et des priorités retenues à des cabinets de conseil a pu être considérée comme une contrainte coûteuse présentant des résultats décevants. Certains conseils régionaux, dont celui d'Alsace, n'ont pas vraiment perçu la valeur ajoutée apportée par ces cabinets, souvent peu au fait des réalités locales, et par un exercice essentiellement tourné vers la critique. Un accompagnement durable des services administratifs aurait été plus judicieux.

(1) Fonds européen agricole pour le développement rural.

Votre Rapporteur salue la démarche de consultation entreprise par les services de l'État. L'association des acteurs de terrain à l'élaboration de la stratégie et à la définition des priorités d'intervention semble en effet indispensable à l'efficacité de la politique de cohésion. Il constate que la qualité de cette démarche a varié d'une région à l'autre et que le niveau national a parfois donné l'impression de considérer la consultation comme un exercice formel. Il est vrai que les marges de manœuvre des services de l'État étaient fortement contraintes par la réglementation communautaire et dépendaient du niveau de gouvernance préalablement retenu pour les différents programmes opérationnels.

3.— Inégalement dotés, les programmes opérationnels ne sont pas tous gérés au plus près des territoires

a) Les multiples niveaux de gestion des programmes opérationnels

Tous objectifs confondus, la France est impliquée dans 54 programmes opérationnels. La coopération territoriale européenne mise à part, elle assure la gestion de 36 programmes, ce qui la place dans la fourchette haute de l'Union européenne, la moyenne par État membre étant de 14. Ce constat mérite toutefois d'être relativisé, l'Espagne et l'Italie disposant de plus de 50 programmes et l'Allemagne d'un nombre de programmes identique au nôtre.

La réglementation communautaire reste souple dans la définition du périmètre géographique des programmes opérationnels, qui doivent simplement être gérés « *au niveau territorial approprié, selon le système institutionnel propre à chaque État membre* »⁽¹⁾. La France a dès lors pu faire le choix de programmes opérationnels à la fois nationaux, plurirégionaux et régionaux.

Pour l'objectif *Convergence*, chaque département d'outre-mer dispose de ses propres programmes opérationnels FEDER et FSE, pour un total de huit programmes. De l'avis de votre Rapporteur, ce choix était indispensable compte tenu des enjeux économiques et sociaux spécifiques auxquels font face la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion.

L'objectif *Compétitivité régionale et emploi* comporte 27 programmes opérationnels dont le niveau de gestion diffère selon les fonds.

Le FEDER est principalement géré à travers 22 programmes opérationnels régionaux. Quatre programmes opérationnels plurirégionaux ont également été définis pour tenir compte de spécificités territoriales telles que les massifs ou les fleuves, dont les dimensions dépassent les frontières d'une seule région et qui justifient la mise en place d'une démarche inclusive et la conduite d'interventions spécifiques. Des actions impliquant plusieurs régions continuent toutefois d'être conduites à travers des programmes opérationnels régionaux disposant d'un volet plurirégional :

(1) Article 12 du règlement (1083/2006) du Conseil de l'Union européenne du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion.

- le programme opérationnel de Franche-Comté pour le massif du Jura ;
- le programme opérationnel d’Île de France pour le bassin de la Seine ;
- le programme opérationnel de Lorraine pour le massif de Vosges ;
- le programme opérationnel de Midi-Pyrénées pour le bassin de la Garonne et le massif des Pyrénées.

Il semble cependant exister un manque de coordination entre programmes opérationnels régionaux et plurirégionaux. Le conseil régional du Limousin craint par exemple que le programme opérationnel Massif Central, regroupant sept régions, ne serve essentiellement à financer les projets de la région Auvergne. En suivant des règles d’éligibilité très proches de celles des programmes régionaux, il n’insufflerait pas une réelle démarche de dépassement des frontières régionales, lorsque l’existence de problématiques communes le rendrait nécessaire. **La distinction entre programmes plurirégionaux et programmes régionaux disposant d’un volet plurirégional apparaît par ailleurs difficilement compréhensible et source d’une inutile complexité.**

Le FSE est géré à travers un programme national unique. Durant la période 2000-2006, l’objectif 3, propre au FSE, était piloté au niveau national tandis que l’objectif 2, regroupant des crédits du FEDER et du FSE, était piloté au niveau régional. **La simplification des objectifs s’est donc accompagnée d’une « renationalisation » d’une partie du FSE.** Pour la DGEFP, gestionnaire du programme, ce choix était nécessaire dans la mesure où le FSE agit avant tout au service de la politique de l’emploi, qui est de la compétence de l’État. Il permettrait en outre de garantir l’application d’une même politique de l’emploi sur l’ensemble de la métropole et de renforcer la cohérence entre la stratégie du FSE et le programme national de réforme (PNR)⁽¹⁾. Par ailleurs, il réduirait les risques de dégageant d’office en mutualisant les ressources au niveau national. Il ne serait pas source de rigidité mais au contraire de souplesse, permettant de mettre plus ou moins l’accent sur certaines priorités au niveau régional tout en respectant les contraintes réglementaires européennes. 86 % des crédits étant déconcentrés au niveau régional, il ne porterait pas préjudice à l’ancrage territorial de l’intervention du FSE. Selon certains conseils régionaux, le choix d’un programme national aboutirait à mettre l’accent sur des priorités essentiellement nationales au détriment des priorités régionales ; il serait source d’excès de rigidités, obligeant chaque région à suivre un ensemble d’axes prioritaires et de mesures uniques.

(1) Cf. *infra* II A 1.

Votre Rapporteur comprend la nécessité d'un programme national unique FSE pour soutenir certains projets et reconnaît les avantages de la mutualisation au regard du risque de dégageant d'office, comme l'illustrent les bonnes performances de l'objectif 3 entre 2000 et 2006. **Même si une certaine souplesse dans la répartition des crédits du programme doit être constatée ⁽¹⁾, la logique centralisatrice d'un programme national reste difficilement compatible avec la logique par nature territoriale de la politique de cohésion.**

En dépit des arguments avancés par la DGEFP, votre Rapporteur considère que, **pour le FSE, la combinaison d'un programme national et de programmes régionaux, sur le modèle de l'Espagne, ou la constitution de programmes uniquement régionaux, suivant les exemples allemand et italien, aurait garanti plus de souplesse** dans la définition de la stratégie et des priorités d'intervention ainsi que dans la gestion de la politique de cohésion.

Au titre de l'objectif *Coopération territoriale européenne*, la France est partie à 18 programmes opérationnels, tous gérés au niveau local et ne faisant intervenir que le FEDER.

En métropole, la France participe à cinq programmes transnationaux et neuf programmes transfrontaliers, plusieurs conseils régionaux français ayant été désignés « *autorité unique de gestion* » :

- la Franche-Comté pour le programme transfrontalier *France-Suisse* ;
- l'Alsace pour le programme transfrontalier *Rhin supérieur* ;
- la Haute-Normandie pour le programme transfrontalier *Manche* ;
- PACA pour le programme transnational *Espace méditerranéen* ;
- le Nord-Pas-de-Calais pour le programme transfrontalier *Mer du Nord* et le programme transnational *Nord-ouest européen*.

Outre-mer, elle anime un programme transfrontalier pour la Guyane (*Espace Amazonie*) et deux programmes à la fois transfrontaliers et transnationaux pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion (*Espace Caraïbes* et *Espace Océan indien*).

Votre Rapporteur se réjouit de la mobilisation de nos conseils régionaux en matière de coopération transnationale et transfrontalière. Le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais représente à cet égard un exemple unique en Europe, puisqu'il gère non seulement un programme transfrontalier et un programme transnational mais aussi le programme interrégional commun à l'ensemble de l'Union européenne.

(1) Cf. *infra* II B 1 b).

Enfin, il doit être précisé qu'un programme national d'assistance technique (PNAT), financé par le FEDER et géré par la DIACT, est commun aux trois objectifs et à tous les programmes opérationnels, à l'exclusion du programme national FSE qui dispose de ses propres crédits d'assistance technique.

RÉPARTITION DES 54 PROGRAMMES OPÉRATIONNELS GÉRÉS PAR LA FRANCE OU AUXQUELS ELLE EST PARTIE PAR OBJECTIF, NIVEAU DE GOUVERNANCE ET FONDS

(en millions d'euros)

Objectifs	Niveau	FEDER	FSE	TOTAL
Convergence	Régional	4	4	8
		22	–	
Compétitivité régionale et emploi	Plurirégional	4	–	27
	National	–	1	
PNAT		1	–	1
Coopération territoriale européenne	Transfrontalier	10	–	18
	Transnational	5		
	Mixte	2		
	Européen	1		
TOTAL		47	5	54

Source : Cadre de référence stratégique national

b) Les critères parfois critiquables de la répartition géographique des crédits

La répartition des crédits de l'objectif *Coopération territoriale européenne* est fonction des critères européens évoquée précédemment, à savoir le nombre d'habitants de chaque zone déclarée éligible.

RÉPARTITION DES CRÉDITS : OBJECTIF COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE (PART FRANÇAISE)

(en millions d'euros)

Programmes transfrontaliers		Programmes transnationaux		Programmes mixtes	
Mer du Nord (France, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas)	46,9	Espace alpin	28	Espace Caraïbes	47,9
Manche (France, Royaume-Uni)	89,6	Espace atlantique	37,7	Espace Océan indien	35,4
France-Belgique	80,7	Espace méditerranéen	35	Sous total	83
Grande Région (France, Allemagne, Luxembourg, Belgique)	56	Nord-ouest européen	85,9		
Rhin supérieur (France, Allemagne, Suisse)	43,4	Sud-ouest de l'Europe	37,4	PNAT FEDER	2
France-Suisse	55,1	Sous total	224		
Alcotra (France, Italie)	62,3			TOTAL	859
France-Italie-Îles	26,6				
France-Espagne	76,8				
Amazonie	12,8				
Sous total	550				

Source : Cadre de référence stratégique national

La répartition des crédits entre FEDER et FSE et entre zones géographiques au titre des objectifs *Convergence* et *Compétitivité régionale et emploi* a été décidée lors du comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006.

La ventilation des crédits de l'objectif *Convergence* entre FEDER et FSE et entre départements d'outre-mer résulte d'une concertation dont les détails demeurent flous. Deux catégories de crédits sont regroupées au sein des programmes opérationnels, les crédits résultant de l'application des critères de prospérité relative au niveau de l'Union européenne et les crédits attribués aux régions ultrapériphériques (RUP), pour compenser les difficultés spécifiques afférentes à leur situation géographique.

RÉPARTITION DES CRÉDITS : OBJECTIF *CONVERGENCE*

(en millions d'euros courants)

	PO FEDER				PO FSE	(%)	Total	(%)
	FEDER hors RUP	(%)	RUP	(%)				
Guadeloupe	422,4	23,5	120,3	25,0	185,2	20,6	727,9	22,9
Guyane	256,8	14,3	48,3	10,0	100,1	11,1	405,2	12,7
Martinique	309,9	17,2	107,3	22,3	97,9	10,9	515,0	16,2
La Réunion	808,5	45,0	205,8	42,7	516,9	57,4	1 531,2	48,2
Sous total	1 797,6		481,7		900,0		3 179,3	
PNAT FEDER	11,3		—		—		3 190,6	

Source : *Cadre de référence stratégique national*

Concernant, l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, une clé de répartition de 56 % pour le FEDER et 44 % pour le FSE a été retenue. Les crédits FEDER et FSE ont ensuite fait l'objet d'une ventilation entre volets national, interrégional et régional, sur la base d'une estimation des besoins des différents niveaux. Dans un troisième temps, les crédits FEDER et FSE ont été répartis entre régions selon les critères objectifs suivants :

- pour le FEDER, la population et la densité, le nombre de chômeurs au-dessus de la moyenne nationale, le PIB par habitant et les enveloppes de la période 2000-2006 avec application d'un « filet de sécurité » fixé à – 30 % ;

- pour le FSE, la situation de l'emploi sur la base de cinq indicateurs pondérés à deux tiers (chômage de longue durée, chômage des jeunes, emploi total, écart entre emploi des femmes et emploi des hommes et nombre de bénéficiaires du RMI) ainsi que les performances de gestion sur la période 2000-2005 pondérées à un tiers avec application d'un « filet de sécurité » initialement fixé à – 40 % puis ramené à – 25 % après réduction de l'enveloppe nationale.

Les allocations octroyées au Hainaut et à la Corse ont été prises en compte *a posteriori* et s'ajoutent donc à l'enveloppe des régions concernées.

Certaines régions regrettent la baisse très sensible de leur enveloppe. Le conseil régional d'Alsace juge l'enveloppe restante « *dérisoire* » et la préfecture de Bretagne s'inquiète d'une diminution de 22 % qui ne lui permettra pas de financer des projets jugés prioritaires. Le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais se montre très préoccupé par une diminution de 15,4 % de l'enveloppe

FEDER, l'ajout d'une enveloppe supplémentaire à destination du Hainaut ayant toutefois permis de limiter la baisse. Il s'est fortement mobilisé, mais sans succès, pour éviter que l'enveloppe FSE qui lui était attribuée ne soit réduite de plus de 25 %.

D'autres régions acceptent sa stabilisation. La Lorraine est satisfaite de rester dans la moyenne nationale, Rhône-Alpes et le Centre de disposer d'une enveloppe FEDER reconduite. Le Limousin enregistre une diminution significative de l'enveloppe FSE du fait de l'existence d'un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale mais cette baisse est en partie compensée par une légère augmentation de l'enveloppe FEDER, ce qui place le Limousin en première position en termes relatifs.

Les critères de répartition sont parfois jugés peu pertinents. Le conseil régional de Midi-Pyrénées regrette que l'enveloppe FSE ait été avant tout répartie en fonction d'un critère de chômage. Ce critère disqualifierait les espaces ruraux défavorisés faisant face à un fort exode rural. Il représenterait un choix politique discutable qui pourrait aller à l'encontre de la cohésion territoriale, sociale et économique. La suppression du zonage pour le FEDER produirait des effets similaires de diminution de crédits à destination des zones rurales. Le conseil régional d'Alsace ne comprend pas que la répartition ait été réalisée en prenant pour référence l'année 2003. Ce choix « *pour le moins peu prospectif* » a été particulièrement préjudiciable à la région qui a connu, par la suite, d'importantes difficultés économiques se traduisant par une hausse du chômage et s'attend à faire face à de lourdes reconversions industrielles dans les années à venir.

Votre Rapporteur souligne que la répartition des crédits impliquait nécessairement des baisses substantielles dans la plupart des régions du fait de la diminution de l'enveloppe globale octroyée à la France. L'application de critères objectifs de répartition, tels que la richesse relative ou le taux d'emploi, constitue par ailleurs un gage essentiel d'équité. Mais **il est regrettable que les données utilisées pour organiser cette répartition aient daté de plus de trois ans, ne permettant pas de tenir compte des changements économiques et sociaux récents ni des perspectives d'évolution prévues.**

RÉPARTITION DES CRÉDITS : OBJECTIF *COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI*

(en millions d'euros courants)

	FEDER	(%)	FSE	(%)	Total	(%)
Alsace	75,9	1,3	124,6	2,8	200,5	2,0
Aquitaine	392,4	6,8	187,8	4,2	580,2	5,7
Auvergne	206,8	3,6	96,1	2,1	302,9	3,0
Basse Normandie	181,4	3,1	103,9	2,3	285,3	2,8
Bourgogne	185,6	3,2	105,2	2,3	290,8	2,8
Bretagne	301,7	5,2	183,3	4,1	485,0	4,7
Centre	196,2	3,4	138,7	3,1	334,9	3,3
Champagne-Ardenne	185,6	3,2	83,3	1,9	268,9	2,6
Corse	150,5	2,6	20,6	0,5	171,1	1,7
<i>dont enveloppe supplémentaire</i>	30	0,5	—	—	30	0,3
Franche-Comté	136,7	2,4	82,8	1,8	219,5	2,1
Haute Normandie	219,3	3,8	156,6	3,5	375,9	3,7
Île-de-France	143,6	2,5	534,8	11,9	678,4	6,6
Languedoc-Roussillon	270,4	4,7	160,4	3,6	430,8	4,2
Limousin	127,3	2,2	51,0	1,3	178,3	1,7
Lorraine	318,1	5,5	136,5	3,0	454,6	4,4
Midi-Pyrénées	403	7,0	192,2	4,3	595,2	5,8
Nord-Pas-de-Calais	701	12,2	380,8	8,5	1 081,8	10,5
<i>dont Hainaut</i>	42,3	0,7	27,7	0,6	70	0,7
PACA	302,2	5,2	206,1	4,6	508,3	5,0
Pays de la Loire	302,2	5,2	128,7	2,9	430,9	4,2
Picardie	201,5	3,5	127,9	2,9	329,4	3,2
Poitou-Charentes	201,5	3,5	284,7	6,3	486,2	4,7
Rhône-Alpes	334	5,8	359,7	8,0	693,7	6,8
Total Régions	5 536,9	96,1	3 845,7	85,6	9 382,9	91,5
Volet interrégional Massif Jura	10,1	0,2			10,1	0,1
Volet interrégional Bassin Seine	7,9	0,1			7,9	0,1
Volet interrégional Massif des Vosges	11,3	0,2			11,3	0,1
Volet interrégional Bassin Garonne	7,9	0,1			7,9	0,1
Volet interrégional Massif Pyrénées	19,2	0,3			19,2	0,2
PO Alpes	35	0,6			35	0,3
PO Loire	33,8	0,6			33,8	0,3
PO Massif Central	40,6	0,7			40,6	0,4
PO Rhône	33,8	0,6			33,8	0,3
Total Interrégional	199,6	3,5			199,6	1,9
Volet national FSE		—	648,9	14,4	648,9	6,3
PNAT FEDER	25,9	0,4		—	25,9	0,3
TOTAL	5 762,4		4 494,6		10 256,7	

Source : Cadre de référence stratégique national

II.– UNE POLITIQUE RÉGIONALE QUI TEND À DEVENIR UNE POLITIQUE DE COMPÉTITIVITÉ

A.– LES CRÉDITS SONT DÉSORMAIS CIBLÉS SUR LES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE

1.– La stratégie de Lisbonne est en partie mise en œuvre par la politique régionale

En mars 2005, le Conseil européen a relancé la stratégie de Lisbonne en la recentrant sur la croissance et l'emploi par la définition d'une nouvelle approche. Revenant sur la méthode ouverte de coordination et prenant acte de l'impossibilité d'atteindre les objectifs initialement fixés en matière de taux d'emploi ou de croissance de la productivité, il a décidé d'encadrer l'action des États membres et des institutions européennes par la définition de lignes directrices intégrées. Établies sur une base triennale, celles-ci regroupent à la fois les grandes orientations de politique économique (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi ⁽¹⁾. 24 lignes directrices ont été définies par une recommandation et une décision du Conseil du 12 juillet 2005 ⁽²⁾. Conformément aux conclusions du Conseil ECOFIN du 22 janvier 2007, elles ne devraient pas faire l'objet de changements substantiels pour la période 2008-2010, afin de garantir aux États membres la stabilité nécessaire aux réformes.

LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES

Première partie : lignes directrices macroéconomiques

1. Garantir la stabilité économique pour une croissance durable
2. Sauvegarder la pérennité économique et budgétaire, préalable à la création d'emplois plus nombreux
3. Favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi
4. Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance
5. Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi
6. Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire

Deuxième partie : lignes directrices microéconomiques

7. Accroître et améliorer les investissements dans la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, en vue d'établir un espace européen de la connaissance
8. Faciliter l'innovation sous toutes ses formes
9. Faciliter la diffusion et l'usage efficace des TIC et construire une société de l'information pleinement inclusive
10. Renforcer les avantages compétitifs de sa base industrielle .../...

(1) Articles 99 et 128 du Traité instituant la Communauté européenne.

(2) Recommandation du Conseil (2005/601/CE) et décision du Conseil du 12 juillet 2005 (2005/600/CE).

11. Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance
12. Développer et approfondir le marché intérieur
13. Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, récolter les fruits de la globalisation
14. Rendre l'environnement des entreprises plus compétitif et encourager l'initiative privée grâce à l'amélioration de la réglementation
15. Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement plus favorable aux petites et moyennes entreprises
16. Étendre, améliorer et relier les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires

Troisième partie : lignes directrices pour l'emploi

17. Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale
18. Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail
19. Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées et les inactifs
20. Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail
21. Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux
22. Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorables à l'emploi
23. Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain
24. Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

Les lignes directrices sont déclinées aux niveaux européen et national par deux types de programmes : le programme communautaire de Lisbonne, mis en œuvre sous la responsabilité de la Commission européenne, et les programmes nationaux de réforme (PNR), qui présentent les principales politiques publiques des États membres concourant à la réalisation de la stratégie ainsi que leurs chantiers de réforme. Les PNR font l'objet de rapports de suivi annuels évalués par la Commission européenne et qui peuvent donner lieu à des recommandations du Conseil. Les États membres rendent ainsi compte de façon régulière des résultats obtenus et des difficultés rencontrées.

La stratégie de Lisbonne s'est par ailleurs vue adjoindre un nouvel instrument de mise en œuvre. Le Conseil européen de décembre 2005 a en effet décidé de faire de la politique de cohésion un instrument au service de ses objectifs afin de rapprocher la réforme des territoires et d'impliquer davantage les collectivités territoriales dans sa réalisation. Cette décision représente un changement majeur. Les fonds structurels ont désormais explicitement pour mission de financer des projets dans les domaines de l'innovation, de la

recherche-développement, de la protection de l'environnement ou de la modernisation du marché du travail. Leur contribution doit être présentée dans le rapport de suivi annuel du PNR qui prévoit « *une section concise concernant la contribution des programmes opérationnels (...) à [sa] mise en œuvre* » ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur constate que le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) chargé de l'élaboration et du suivi du PNR a pris la mesure de cette évolution. Certes, des critiques récurrentes sont adressées au PNR et à ses rapports de suivi, dont celles de manquer d'appropriation nationale, de ne faire l'objet d'aucun débat au Parlement et de ne présenter qu'une succession très descriptive et peu coordonnée de dispositifs publics. Ainsi on pouvait lire dans l'introduction d'un mémoire universitaire récent : « *Dans la mesure où cet instrument légitime notamment l'appropriation des priorités de Lisbonne par des acteurs non-gouvernementaux, ceux-ci devraient logiquement saisir cette opportunité justifiant la prise en compte de leurs positions et des objectifs qu'ils défendent. Contrairement à cette vision optimiste, les entretiens conduits avec les différents acteurs au plan national ont rapidement révélé une méconnaissance surprenante de l'instrument par un certain nombre de ces acteurs* » ⁽²⁾. Mais force est de reconnaître que des développements précis sont désormais consacrés à la politique de cohésion ⁽³⁾. La Commission européenne considère ainsi que « *l'articulation qui existe entre la gestion et la mise en œuvre du PNR et les programmes menés au titre des fonds structurels est plutôt solide* » ⁽⁴⁾. Mais des efforts doivent encore être faits pour présenter de façon plus inclusive les diverses interventions publiques afin d'en montrer la logique d'ensemble et d'en mesurer les complémentarités et imbrications.

2.— La concentration des crédits présente parfois un risque en matière de cohésion territoriale.

a) Le respect des exigences européennes de ciblage des crédits

L'utilisation de la politique de cohésion comme instrument au service de la stratégie de Lisbonne n'est pas seulement une recommandation que les États membres devraient s'efforcer de suivre en en rendant compte à leurs pairs. Elle se traduit juridiquement par la fixation de taux de **ciblage** de crédits (« *earmarking* » en anglais). Sous le contrôle de la Commission européenne, tous les États membres de l'Union européenne, telle qu'elle était composée avant le 1^{er} mai

(1) Article 29 du règlement (1083/2006) du Conseil de l'Union européenne du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion.

(2) Mémoire rédigé à l'Institut d'études politiques de Paris (année 2006-2007) par Mme Hélène Caune sur « l'appropriation nationale de la stratégie de Lisbonne et les débuts difficiles du programme national de réforme : une analyse coûts/bénéfices ».

(3) Voir par exemple le dernier rapport de suivi de la France sur le site Internet du SGAE.

http://www.sgae.gouv.fr/actualites/htmlpages/pnr_rapport_suivi2007.html

(4) COM (2007) 803.

2004, doivent concentrer **75 % des crédits de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* et 60 % des crédits de l'objectif *Convergence* sur la stratégie de Lisbonne révisée**. Les autres États membres peuvent décider d'appliquer ces dispositions mais ne sont formellement encadrés par aucun pourcentage ⁽¹⁾.

Pour les États membres tenus de respecter le ciblage, les contraintes sont assouplies par le fait qu'elles ne s'appliquent qu'aux objectifs *Convergence* et *Compétitivité régionale et emploi* pris dans leur globalité. Des compensations peuvent donc être effectuées entre fonds et entre programmes selon les priorités définies aux niveaux national et local. Dans le cas de la France, une très forte concentration des crédits du FSE sur les objectifs de Lisbonne a permis au FEDER de n'être concentré sur la stratégie de Lisbonne qu'à 68 % pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* et à 49 % pour l'objectif *Convergence*.

Une certaine flexibilité est par ailleurs permise entre régions. Au titre de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, les crédits du FEDER sont fortement concentrés sur la stratégie de Lisbonne dans des régions telles que l'Aquitaine (74 %), l'Auvergne (74 %), la Corse (73,2 %) ou l'Alsace (72,8 %). Mais ils ne représentent qu'environ 60 % de l'enveloppe des programmes de régions telles que la Bretagne ou la Champagne-Ardenne. Il existe donc un écart de près d'un quart entre régions métropolitaines.

(1) Article 9-3 du règlement n° 1083/2006 précité.

CIBLAGE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS FEDER ET FSE DE L'OBJECTIF *COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI* SUR LA STRATÉGIE DE LISBONNE

(en millions d'euros)

	Crédits des PO	% de crédits ciblés sur Lisbonne	Classement des régions
Aquitaine	75,9	74	1
Auvergne	392,4	74	2
Corse	206,8	73,2	3
Alsace	181,4	72,8	4
Picardie	185,6	72,2	5
Poitou-Charentes	301,7	72	6
Basse Normandie	196,2	71,4	7
PACA	185,6	70,8	8
Midi-Pyrénées	150,5	69,3	9
Pays de la Loire	136,7	69	10
Île-de-France	219,3	68,7	11
Haute Normandie	143,6	68,1	12
Languedoc-Roussillon	270,4	66,7	13
Nord-Pas-de-Calais	127,3	66,1	14
Rhône-Alpes	318,1	65,7	15
Centre	403	65,4	16
Bourgogne	701	64,8	17
Lorraine	302,2	64,3	18
Limousin	302,2	63,6	19
Franche-Comté	201,5	63,6	20
Champagne-Ardenne	201,5	60,6	21
Bretagne	334	57,2	22
Sous total FEDER régional	5 593,1	67,7	
Alpes	34,9	60,5	
Loire	33,8	64,7	
Massif Central	40,6	64,5	
Rhône	33,8	60,1	
Sous total FEDER plurirégional	143,1	62,5	
PO national FSE	4 494,6	93,8	
PNAT FEDER	25,9	0	
TOTAL	10 230,8	78,9	

Source : programmes opérationnels régionaux FEDER, programme opérationnel national FSE et données de la DIACT

Au titre de l'objectif *Convergence*, d'importantes différences de taux de ciblage sont également constatées entre départements d'outre-mer, les résultats de la Guadeloupe étant largement inférieurs à ceux des autres régions.

Des modalités de calcul du taux de ciblage plus avantageuses que pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* doivent être relevées. Les domaines d'intervention participant à la stratégie de Lisbonne sont tout d'abord plus nombreux, incluant certaines dépenses de transport et d'énergie. Les crédits utilisés pour réduire les surcoûts qui entravent les régions ultrapériphériques ne sont ensuite inclus dans l'assiette que pour la part investissement, ce qui aboutit à en diminuer le montant de plus de 280 millions d'euros.

Malgré ces allègements, le taux de ciblage finalement atteint pour le FEDER n'est que de 49 %. Un faible taux de ciblage n'est en soit pas critiquable dans la mesure où les territoires auxquels s'applique l'objectif *Convergence* souffrent de handicaps spécifiques qui nécessitent des réponses adaptées. Éloignées de la stratégie de Lisbonne, ces réponses peuvent toutefois avoir un impact réel en matière de développement. La concentration finalement obtenue aurait néanmoins pu remplir les exigences européennes.

**CIBLAGE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS DE L'OBJECTIF
CONVERGENCE SUR LA STRATÉGIE DE LISBONNE**

(en millions d'euros)

	Crédits des PO	% de crédits ciblés sur Lisbonne
Guadeloupe	542,7	41
Guyane	305,2	55,6
Martinique	417,2	53
La Réunion	1 014,3	50
PNAT FEDER	11,3	0
Sous total FEDER	2 291	49,2
Guadeloupe	185,2	94,5
Guyane	100,1	94,6
Martinique	97,9	96,4
La Réunion	516,9	99,9
Sous total FSE	900	97,8
TOTAL	3 191	58,4

Source : programmes opérationnels FSE des départements d'Outre-mer et données de la DIACT

Votre Rapporteur se félicite que la concentration des crédits sur la stratégie de Lisbonne ait dépassé de près de 4 % les critères fixés par l'Union européenne pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*. En revanche, on peut regretter les résultats en demi-teinte de l'objectif *Convergence* pour lequel le taux de ciblage reste inférieur de près de 2 % aux 60 % prévus. Les performances françaises doivent par ailleurs être mesurées à l'aune de celles des autres États membres. Or, une communication de la Commission européenne a récemment fait état d'un ciblage moyen de 82 % pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* (92 % pour le Danemark) et de 65 % pour l'objectif *Convergence* (88 % pour l'Autriche) soit des taux nettement supérieurs à ceux de la France ⁽¹⁾.

b) Les avantages et les inconvénients du ciblage des crédits

La concentration des crédits sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne est saluée par tous les acteurs. Selon le conseil régional d'Alsace, elle facilite l'élaboration d'une stratégie claire et incite à davantage de discernement dans le choix des projets à financer. Le conseil régional d'Aquitaine se félicite d'être la première région de France en terme de ciblage des crédits (74 %) tout en parvenant à focaliser son intervention sur le développement des PME qui va de pair, dans cette région, avec le développement rural. La préfecture de Champagne

(1) Communication de la commission du 11 décembre 2007, COM (2007) 798.

Ardenne montre un effort considérable de concentration, celle-ci étant quatre fois plus importante que lors de la période précédente. Les préfectures de Basse-Normandie et du Centre relèvent que les nouvelles règles ont été bien acceptées par les partenaires locaux et qu'ils en ont compris l'utilité.

La concentration soulève toutefois plusieurs difficultés et interrogations. Le conseil régional d'Auvergne considère qu'elle éloigne la politique de cohésion des territoires et notamment des petites villes et des espaces ruraux. L'Auvergne ne pourra par exemple consacrer autant de moyens qu'elle l'aurait souhaité au développement de la culture et du tourisme, en dépit d'importants besoins. Selon les préfectures de Bretagne et du Limousin, **elle ne permet pas de mettre suffisamment l'accent sur les questions d'accessibilité et de cohésion des territoires les plus enclavés**, notamment à travers la construction d'infrastructures. La Bretagne n'est ainsi pas parvenu à atteindre le taux de concentration prévu en raison de la lourdeur financière du projet d'extension de la ligne ferroviaire à grande vitesse vers Brest et Quimper (un tiers de l'enveloppe FEDER de la région). Comme la région Poitou-Charentes, elle ne pourra consacrer aucun crédit au tourisme et à la culture. Le Limousin fait sienne cette critique, même s'il la relativise en indiquant que 30 % du FEDER sera ciblé sur l'accueil et l'attractivité des territoires, en appui des politiques développées par les contrats territoriaux.

Le conseil régional de Midi-Pyrénées et le conseil général de Meurthe-et-Moselle lient la critique des nouvelles règles de concentration des crédits à celle de la répartition géographique des enveloppes. **La suppression du zonage et les règles de répartition retenues se cumuleraient pour avantager les espaces métropolitains les plus dynamiques**, tels que l'agglomération toulousaine, au détriment des zones rurales. La nouvelle politique de cohésion ne concilierait plus, de ce fait, développement économique et solidarité des territoires. La dynamique des projets qui avaient été lancés en 2000-2006 en zones rurales pourrait en pâtir.

Les préfectures de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et de Rhône-Alpes relatent **d'âpres négociations avec la Commission européenne concernant le pourcentage de crédits à cibler sur les objectifs de Lisbonne ou le financement de projets particuliers.** En Rhône-Alpes, la Commission européenne aurait considéré que les atouts importants de la région en matière de recherche et d'innovation devaient se traduire par un ciblage supérieur aux 62 % initialement prévus. Les acteurs locaux s'y opposaient, au motif que l'existence d'importantes disparités territoriales devait être prise en compte. Un accord a finalement été trouvé sur un taux de 65 %. La région PACA a vu son projet de programme opérationnel repoussé à deux reprises entre mai et octobre 2007. Son adoption a été conditionnée, entre autres, à l'abandon du projet Verdon Saint-Cassien. Le conseil régional de PACA note que ses spécificités n'ont pas suffisamment été prises en compte dans de nombreux domaines tels que l'eau,

l'agriculture méditerranéenne ou la gestion de l'espace et la maîtrise de la métropolisation ; le ciblage sur les objectifs de compétitivité a laissé de côté la problématique des très petites entreprises, qui constituent pourtant plus de 75 % du tissu économique régional.

Le témoignage du conseil régional du Limousin résume bien les limites du ciblage des crédits mais aussi l'intérêt qu'il suscite. Selon lui, on peut regretter que les exigences de ciblage ne permettent pas d'utiliser suffisamment les fonds européens sur des dépenses qui, bien que n'entrant pas dans les critères de Lisbonne, participent autant voire plus au développement de la région et tiennent davantage compte des territoires. Mais on ne peut que saluer l'existence de critères rigoureux qui évitent que les crédits communautaires ne soient saupoudrés comme cela a pu être observé par le passé. Par ailleurs, il importe de considérer les masses financières en jeu. Les fonds européens représentent de faibles montants par rapport aux crédits mobilisés pour financer des infrastructures telles que les routes. Ils apporteraient, dans ces domaines, une faible valeur ajoutée et ne feraient que se substituer à d'autres financements. En revanche, ils présentent **une réelle utilité dans la stimulation et l'amorçage de projets innovants**, quand bien même ils seraient parfois utilisés pour financer des dispositifs déjà existants.

L'exemple du conseil régional d'Île de France semble prouver qu'il est possible de concilier cohésion territoriale et compétitivité, solidarité et innovation. Le programme opérationnel FEDER de la région Île de France est en effet axé sur une thématique intitulée « *Lisbonne dans les quartiers* » qui vise non seulement à concentrer les crédits sur les objectifs de Lisbonne mais aussi sur les quartiers les plus en difficulté, en les rattachant aux zones les plus dynamiques telles que les pôles de compétitivité.

Le constat d'une prise en compte insuffisante de la cohésion territoriale reste toutefois particulièrement préoccupant. Dans un avis récent, le conseil économique et social européen critique ainsi l'inclusion de la politique de cohésion dans la stratégie de Lisbonne et considère qu'elle aurait trouvé une place plus légitime au sein de la stratégie de développement durable de l'Union européenne⁽¹⁾. Son rapporteur affirme notamment que « *Lisbonne conduit à une impasse à long terme en matière de développement harmonieux de l'espace européen* » et ne fait que renforcer « *la [plateforme] économique traditionnel mais aussi la suprématie des capitales sur les autres régions* ». L'exigence de « *cohésion territoriale* » introduite par le traité de Lisbonne⁽²⁾ et qui vient s'ajouter aux notions de cohésion économique et de cohésion sociale ne serait donc pas suffisamment soutenue par une politique de cohésion désormais subordonnée à la stratégie de Lisbonne.

(1) Avis sur le 4^{ème} rapport sur la cohésion économique et sociale du 11 décembre 2007 COM(2007) 798.

(2) Cf. l'article 3 du futur Traité sur l'Union européenne ainsi que le titre XVIII et l'article 157 du futur traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Si votre Rapporteur est favorable à la définition de règles de ciblage susceptibles de limiter le saupoudrage de crédits observé par le passé, il s'inquiète des risques que ces règles font peser sur la cohésion territoriale. Il ne faudrait pas que la politique de cohésion ait désormais pour seul objectif d'améliorer la compétitivité de zones déjà dynamiques, ce qui aurait pour effet d'accentuer les disparités territoriales en marginalisant les zones rurales. Il importe donc de s'assurer qu'un équilibre soit trouvé entre cohésion économique et sociale et cohésion territoriale. À cet effet, votre Rapporteur suivra avec attention la mise en œuvre du programme d'actions 2007-2011 adopté par les ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement régional lors de la réunion des Açores des 23 et 24 novembre 2007. **Votre Rapporteur souhaiterait également que, face à cet enjeu, la Commission européenne se montre plus réceptive aux demandes des conseils régionaux et considère de façon moins rigide la pertinence de certains projets au regard de la stratégie de Lisbonne.**

B.— LE CIBLAGE DES CRÉDITS N'EMPÊCHE PAS LA DIVERSITÉ DES INTERVENTIONS

1.— Au titre de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, les régions ont effectué des choix très différents

Les priorités de la stratégie de Lisbonne ont été regroupées en 46 thèmes prioritaires sur un total de 86 thèmes pour lesquels les crédits de la politique de cohésion peuvent être utilisés. Parmi ces thèmes figurent, notamment, la promotion des différentes énergies renouvelables, la diffusion des technologies de l'information et de la communication, la mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail ou les activités de recherche et développement⁽¹⁾. Cette variété de thèmes explique que l'exigence de concentration ne se traduise pas par un mimétisme des régions. Chacune est demeurée libre de choisir, parmi les 46 thèmes prioritaires, ceux sur lesquels elle entendait mettre l'accent, même si la liberté de choix semble avoir été plus grande dans le cas du FEDER que du FSE.

a) *Les choix opérés par les programmes du FEDER*

Concernant les programmes opérationnels FEDER, certaines régions se sont focalisées sur l'un des trois grands domaines d'intervention de Lisbonne : La Basse Normandie (71,4 % de crédits ciblés) consacre 98,5 millions d'euros, soit 54 % des crédits de son programme, à la recherche-développement, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise avec une ventilation globalement équilibrée entre financement des centres de recherche, amélioration des réseaux de coopération et soutien aux entreprises. Avec 22,3 millions d'euros et 15 % des crédits, la Corse consacre la part la plus importante de son enveloppe aux

(1) *Annexe IV du règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.*

technologies de l'information et de la communication pour assurer une meilleure couverture de l'île. La région Poitou-Charentes a donné priorité à la promotion des énergies renouvelables et tout particulièrement à l'énergie solaire et l'utilisation de la biomasse, pour un montant global de 54 millions d'euros, soit 27 % de sa dotation.

D'autres régions ont privilégié des projets qui, bien que ne s'intégrant pas *stricto sensu* dans la stratégie de Lisbonne, seraient porteurs, selon les préfetures et conseils régionaux interrogés, de fortes potentialités économiques. Sont concernées des régions à dominante rurale faisant face à d'importantes difficultés industrielles, des régions pour lesquelles des problèmes d'accessibilité se posent avec une particulière acuité ou des régions souhaitant simplement valoriser leur potentiel touristique. La Bretagne a ainsi choisi de consacrer 100 millions d'euros, soit 35 % de son enveloppe FEDER, au transport ferroviaire pour financer l'extension du train à grande vitesse vers Brest et Quimper. Le Limousin prévoit 9,5 millions d'euros, soit 7,5 % de ses crédits, pour des investissements d'infrastructures sociales. La Lorraine met l'accent sur la réhabilitation de sites industriels et de sols contaminés, ainsi que sur des projets intégrés de réhabilitation urbaine et rurale, ces deux thématiques regroupant 36,4 millions d'euros, soit 12 % des crédits FEDER attribués à la région. Tout en consacrant 22 millions d'euros à la réhabilitation urbaine et rurale (15 % des crédits du programme régional), la Franche-Comté a, par rapport aux autres régions, davantage orienté sa stratégie de développement vers le tourisme (10 millions d'euros, soit 7 % des crédits du programme régional).

Une présentation de la répartition moyenne des crédits par domaines d'intervention et thèmes prioritaires pour les 22 programmes opérationnels régionaux FEDER de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* ne représente donc le profil type d'aucune région. Elle permet néanmoins de prendre la mesure du poids accordé par notre pays aux grandes priorités de la période de programmation 2007-2013.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS RÉGIONAUX DE L'OBJECTIF COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI PAR CATÉGORIES DE DÉPENSES

(en millions d'euros)

Domaines d'intervention et thèmes prioritaires	Crédits	% du total	% sur les objectifs de Lisbonne
Recherche-développement, innovation et esprit d'entreprise	2 512	45	
Infrastructures et centres de compétence pour des technologies spécifiques	488	8,7	100
Transfert de technologie et amélioration des réseaux de coopération	367,2	6,6	
Activités de recherche et développement en centres de recherche	289,1	5,2	
Services de soutien avancé aux sociétés et groupes de sociétés	285,6	5,1	
Soutien à la recherche et au développement, en particulier dans les PME	225,7	4	
Investissements dans les entreprises directement liées à la recherche et à l'innovation	208,8	3,7	
Soutien aux PME pour la promotion de produits et processus de fabrication écologiques	131,2	2,3	
Autres investissements en entreprises	233,6	4,2	
Autres mesures dans les PME	282,8	5,1	
Environnement et prévention des risques	750,1	13,4	23,9
Transports urbains propres	179,4	3,2	100
Société de l'information	512,2	9,1	100
Transport	508,9	9,1	0
Énergie renouvelable et efficacité énergétique	495,1	8,9	100
Réhabilitation urbaine et rurale	282,7	5,1	0
Tourisme	137	2,5	0
Culture	104,5	1,9	0
Autres catégories	130,6	2,3	65,9
Assistance technique	159,5	2,9	0
TOTAL	5 593,1	100	67,7

Source : programmes opérationnels régionaux FEDER

La recherche-développement, l'innovation et l'esprit d'entreprise arrivent largement en tête avec une moyenne de 45 % des crédits pour les 22 régions. Sont particulièrement concernés par cette catégorie les régions Basse Normandie, Alsace, Auvergne et PACA, tandis que la région Poitou-Charentes n'y consacre que 35 % de ses crédits.

L'environnement et la prévention des risques regroupent 13 % des crédits et concernent surtout le Languedoc Roussillon (23 %), le Nord Pas de Calais, Midi Pyrénées et Rhône Alpes (environ 20 % dans chacune), alors que le Centre ne cible ces thématiques qu'à hauteur de 3,5 %.

Aux troisième et quatrième places, les domaines d'intervention *Société de l'information* et *Transports* représentent 9,1 % des crédits. La société de l'information est relativement bien dotée en Corse, Bourgogne, Lorraine et Rhône Alpes (entre 11 % et 12 %), mais l'Alsace n'utilise que 5 % de ses crédits aux technologies de l'information et de la communication. Les transports représentent une priorité en Bretagne, Poitou-Charentes et Haute Normandie, tandis que de nombreuses régions ne financent aucun projet dans le domaine des transports.

Enfin, la réhabilitation urbaine et rurale n'est pas abondée dans cinq régions mais l'est à près de 10 % en Franche Comté, région Centre, Bourgogne et Champagne-Ardenne. Il en va de même pour le tourisme et la culture, qui ne représentent un choix que dans respectivement 17 et 13 régions mais franchissent le seuil de 5 % en Franche Comté, Auvergne, région Centre et Rhône Alpes dans le premier cas, Pays de la Loire et Nord Pas de Calais dans le second.

Les priorités retenues par les programmes plurirégionaux de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* découlent assez logiquement de leur rôle de coordination des interventions et de dépassement des frontières régionales :

– dispositifs de prévention des risques, de promotion de la biodiversité et de protection de la nature pour 27 millions d'euros et 19 % des crédits ;

– mesures de coordination et d'inclusion des services touristiques ainsi que de valorisation du patrimoine, principalement pour les régions des Alpes et du Massif Central ;

– effort particulier réalisé, en matière de recherche-développement et d'innovation, dans les domaines du soutien aux sociétés et groupes de sociétés et de l'amélioration des réseaux de coopération.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS PLURIRÉGIONAUX DE L'OBJECTIF *COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI* PAR CATÉGORIES DE DÉPENSES

(en millions d'euros)

Domaines d'intervention et thèmes prioritaires	Crédits	% du total	% sur les objectifs de Lisbonne
Recherche, développement, innovation et esprit d'entreprise	47,2	33	100
Services de soutien avancé aux sociétés et groupes de sociétés	17,3	12,1	
Transfert de technologie et amélioration des réseaux de coopération	16,3	11,4	
Activités de recherche et développement en centres de recherche	6,7	4,7	
Environnement et prévention des risques	27	18,9	0
Prévention des risques	18,3	12,8	
Promotion de la biodiversité et protection de la nature	4,6	3,2	
Société de l'information	26,4	18,5	100
Tourisme	17,8	12,5	0
Énergie renouvelable et efficacité énergétique	10,1	7,1	100
Culture	3,5	2,4	0
Autres catégories	6,8	4,8	100
Assistance technique	4,3	3	0
TOTAL	143,1	100	62,5

Source : DIACT

b) Les marges de manœuvre des régions au sein du programme national FSE

Le champ d'intervention du programme national FSE est profondément différent de celui du FEDER. Tourné vers les personnes et non vers les structures, il est construit autour de quatre axes d'intervention prioritaires, chacun composé de deux ou trois mesures :

– Axe 1 : contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques pour 899 millions d'euros, soit 20 % des crédits ;

– Axe 2 : améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi pour 1 275 millions d'euros et 28 % des crédits ;

– Axe 3 : renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations pour 1 756 millions d'euros et 39 % des crédits ;

– Axe 4 : investir dans le capital humain et la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales pour 390 millions d'euros, soit 9 % des crédits.

Les axes d'intervention du programme correspondent globalement à quatre domaines d'intervention répertoriés au niveau européen et considérés comme participant directement à la stratégie de Lisbonne :

– augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise ;

– amélioration de l'accès à l'emploi et durabilité ;

– renforcement de l'inclusion sociale des personnes défavorisées ;

– valorisation du capital humain

Ils sont complétés par des actions de partenariat ou des initiatives destinées à mettre en réseau les services de l'emploi et de l'inclusion sociale aux niveaux national et local. Bien qu'elles ne participent pas directement à la stratégie de Lisbonne, ces actions et initiatives sont jugées prioritaires par la France, qui y consacre une part non négligeable des crédits du FSE.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME OPÉRATIONNEL NATIONAL FSE DE L'OBJECTIF COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI PAR CATÉGORIES DE DÉPENSE

(en millions d'euros)

Domaines d'intervention et thèmes prioritaires	Crédits	% du total	% sur les objectifs de Lisbonne	
Renforcement de l'inclusion sociale des personnes défavorisées	1 705,7	37,9	100	
Amélioration de l'accès à l'emploi et durabilité	1 421,5	31,6		
Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail	672,9	15		
Modernisation et renforcement des institutions du marché du travail	475,2	10,6		
Vieillesse active, prolongement de la vie active	88,1	2		
Participation des migrants à l'emploi	74	1,6		
Soutien à la création d'entreprises	58,8	1,3		
Participation durable des femmes à l'emploi, conciliation des temps de vie	52,5	1,2		
Augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise	810,7	18		
Formation tout au long de la vie, esprit d'entreprise et innovation	680,9	15,1		
Restructurations sectorielles et d'entreprises, systèmes d'anticipation des changements	129,8	2,9		
Valorisation du capital humain	272,5	6,1		
Modernisation des systèmes d'éducation et de formation	168,4	3,7		
Mesures visant à encourager la participation accrue à l'éducation et à la formation tout au long de la vie	104,1	2,3		
Mobilisation pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion sociale	103,8	2,3		0
Société de l'information	5,1	0,1		100
Assistance technique	175,2	3,9	0	
TOTAL	4 494,5	100	93,8	

Source : programme opérationnel national FSE

Le volet régional du programme national FSE suit une trajectoire assez éloignée de celle du volet national. La cohésion sociale (mesure 1 de l'axe 3) reste de loin la première priorité de financement. Elle représente, au niveau régional, 1 085 millions d'euros soit 28 % des crédits et, au niveau national, 649 millions d'euros soit 41 % des crédits. Mais le volet régional consacre, en valeur absolue comme en pourcentage, des crédits beaucoup plus importants que le volet national au développement des compétences et de la qualification (mesure 2 de l'axe 1) et aux politiques actives du marché du travail (mesure 2 de l'axe 2). Le volet national met davantage l'accent sur la création d'activités et l'esprit d'entreprise (mesure 3 de l'axe 1) ainsi que sur l'offre de formation et les systèmes d'orientation (mesure 1 de l'axe 4).

On constate également des différences significatives d'une région à l'autre. L'Alsace consacre plus de la moitié de ses crédits à la cohésion sociale, à l'inclusion sociale et à la lutte contre les discriminations. L'Aquitaine accorde une part trois fois plus significative de ses crédits à la formation et à l'orientation professionnelle. Le Centre cible en priorité l'intervention du FSE sur le développement des compétences et de la qualification. La Haute Normandie, enfin, considère les politiques actives du marché du travail comme prioritaire.

Même si l'existence d'un programme national impose aux régions une structure par axes d'intervention et mesures uniques elle n'empêche donc pas de distinguer avec une certaine souplesse les priorités nationales et locales et de prendre en compte certaines spécificités des territoires.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU VOLET RÉGIONAL FSE PAR AXE D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

	Alsace		Aquitaine		Centre		Haute Normandie		Volet régional		Volet national	
	Crédits	%	Crédits	%	Crédits	%	Crédits	%	Crédits	%	Crédits	%
Axe 1	27,3	22	51,6	28	45,8	33	20,5	13	834,6	22	64,4	10
Axe 2	24,5	19	51,5	27	33,5	24	76,2	49	1 204,6	31	70	11
Axe 3	64,7	52	57,3	31	40,7	29	40	26	1 422,2	37	334	51
Axe 4	3,6	3	20,6	11	13,8	10	14,9	9	251,1	7	139	21
Axe 5	4,4	4	6,6	3	4,9	4	5	3	133,2	3	42	7
Total	124,5		187,6		138,7		156,6		3 845,7		648,9	

Source : DGEFP

Le conseil régional de Poitou-Charentes note qu'à la diminution des crédits FSE pour la période 2007-2013 s'ajoute un resserrement des priorités de l'État sur les publics fragiles : jeunes, femmes, seniors, demandeurs d'emploi, bas niveaux de qualification, etc. L'État a ainsi fait le choix de ne pas reconduire les actions consacrées au sein de la programmation précédente au développement des ressources humaines dans les domaines de la recherche, ce qui s'inscrit en opposition avec les orientations européennes mais aussi avec l'ambition affichée du Gouvernement en matière de compétitivité et d'attractivité des territoires.

2.- Au titre de l'objectif *Convergence*, les priorités des départements d'outre-mer diffèrent largement de celles des régions métropolitaines

Si les quatre grands domaines d'intervention des programmes opérationnels FSE de l'objectif *Convergence* restent les mêmes que ceux du programme national FSE de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, l'accent n'est toutefois pas mis sur les mêmes priorités. Les départements d'Outre-mer ont souhaité donner la priorité à la valorisation du capital humain, premier poste de dépenses avec près de 43 % des crédits, et en particulier aux mesures visant à encourager la participation accrue à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. La mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail reste un domaine d'intervention important à l'inverse de la modernisation et du renforcement des institutions du marché du travail. On peut s'étonner que le renforcement de l'inclusion sociale des personnes défavorisées ne regroupe que 17 % des crédits, contre plus du double en métropole. En revanche, les mesures visant à accompagner les restructurations sectorielles et d'entreprises et à mieux anticiper les changements sont mieux dotées, avec 7 % des crédits, au lieu des 2 % du programme national.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS FSE DE L'OBJECTIF
CONVERGENCE PAR CATÉGORIES DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

Domaines d'intervention et thèmes prioritaires	Crédits	% du total	% sur les objectifs de Lisbonne	
Valorisation du capital humain	384	42,7	100	
Mesures visant à encourager la participation accrue à l'éducation et à la formation tout au long de la vie	304,3	33,8		
Modernisation des systèmes d'éducation et de formation	13	1,4		
Développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation	11,8	1,3		
Amélioration de l'accès à l'emploi et durabilité	200,3	22,3		
Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail	114,3	12,7		
Soutien à la création d'entreprises	15,9	1,8		
Participation des migrants à l'emploi	10,9	1,2		
Modernisation et renforcement des institutions du marché du travail	6,8	0,8		
Renforcement de l'inclusion sociale des personnes défavorisées	155,2	17,2		
Augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise	135	15		
Restructurations sectorielles et d'entreprises, systèmes d'anticipation des changements	65,3	7,3		
Formation tout au long de la vie, esprit d'entreprise et innovation	27,6	3,1		
Conception et diffusion de formes d'organisation du travail novatrices et plus productives	5,1	0,6		
Autres catégories	14	1,6		42,9
Assistance technique	11,5	1,3		0
TOTAL	900	100	98,1	

Source : programmes opérationnels FSE des départements d'Outre-mer

Les programmes FEDER de l'objectif *Convergence* diffèrent de façon substantielle des programmes de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*. Les départements d'outre-mer ont axé leur stratégie autour de trois priorités qui n'ont pas été retenues en métropole, ou l'ont été dans des proportions bien moindres :

– l'environnement et la prévention des risques, premier poste de dépenses pour environ 425 millions d'euros et 19 % de l'enveloppe, qui comporte principalement les thèmes de la gestion, de la distribution et du traitement de l'eau, ainsi que de la gestion des déchets ménagers et industriels ;

– les infrastructures de transport, 417 millions d'euros (plus de 18 % des crédits) étant consacrés aux autoroutes, au rail, au transport multimodal, aux ports et, dans une moindre mesure, aux aéroports, domaines comptabilisés au titre de la stratégie de Lisbonne pour cet objectif ;

– les investissements en infrastructures sociales, pour lesquels sont prévus 243 millions d'euros (près de 11 % des crédits), l'accent étant mis, en particulier, sur les infrastructures d'éducation.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS FEDER DE L'OBJECTIF
CONVERGENCE PAR CATÉGORIES DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

Domaines d'intervention et thèmes prioritaires	Crédits	% du total	% sur les objectifs de Lisbonne
Environnement et prévention des risques	424,8	18,7	0
Gestion et distribution d'eau (eau potable)	129	5,7	
Traitement de l'eau (eaux usées)	118	5,2	
Gestion des déchets ménagers et industriels	115,1	5	
Promotion de la biodiversité et protection de la nature (y compris Natura 2000)	17,5	0,8	
Transport	416,9	18,3	92,3
Autoroutes	112	4,9	100
Rail	100	4,4	
Transport multimodal	80,5	3,5	
Ports	73,3	3,2	
Recherche, développement, innovation et esprit d'entreprise	410,5	18	100
Services de soutien avancé aux sociétés et groupes de sociétés	70,8	3,1	
Activités de recherche et développement en centres de recherche	50	2,2	
Infrastructures et centres de compétence pour des technologies spécifiques	36,6	1,6	
Transfert de technologie et amélioration des réseaux de coopération	22,8	1	
Autres investissements en entreprises	156,9	6,9	
Autres mesures dans les PME	38,1	1,7	
Investissements en infrastructures sociales	242,6	10,7	0
Infrastructures pour l'éducation	204,6	9	0
Réhabilitation urbaine et rurale	127,5	5,6	1,4
Tourisme	115,6	5,1	0
Société de l'information	86,7	3,8	0
Énergie renouvelable et efficacité énergétique	51,9	2,3	100
Culture	28,3	1,2	0
Réduction des surcoûts qui entravent le développement des régions ultrapériphériques	327,8	14,4	13,5
Autres catégories	3,6	0,2	0
Assistance technique	42,9	1,9	0
TOTAL	2 279,3	100	48

Source : DIACT

Au vu de la diversité des priorités retenues par les programmes opérationnels, **votre Rapporteur note que les acteurs nationaux et locaux ont fait un large usage des marges de manœuvre que leur octroyaient les documents stratégiques et la réglementation communautaire** pour adapter l'intervention des fonds structurels aux enjeux économiques, sociaux et territoriaux propres aux régions.

III.— UNE POLITIQUE RÉGIONALE QUI, EN FRANCE, N'A PAS TIRÉ LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION

A.— L'ÉTAT DEMEURE AUTORITÉ DE GESTION TOUT EN DÉLÉGUANT UNE PART IMPORTANTE DES CRÉDITS

1.— Les principaux cofinanceurs sont les bénéficiaires des délégations de crédits

a) *La forte augmentation du montant des subventions globales*

La réglementation européenne prévoit que chaque État membre désigne une autorité de gestion par programme opérationnel chargé en particulier de :

– veiller à ce que les opérations soient sélectionnées en conformité avec les critères applicables au programme et les règles européennes et nationales ;

– vérifier la fourniture des produits et services cofinancés et contrôler que les dépenses déclarées par les bénéficiaires ont été effectivement encourues ;

– s'assurer de l'existence d'un système d'enregistrement et de stockage des pièces comptables et de procédures garantissant la conservation de tous les documents relatifs aux dépenses et aux audits effectués ⁽¹⁾.

Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a pris la décision de désigner à nouveau les services de l'État comme autorités de gestion de la quasi-totalité des programmes opérationnels :

– les préfets de région pour les programmes régionaux et plurirégionaux du FEDER à l'exception du programme régional FEDER de l'Alsace ;

– le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi pour le programme national FSE ;

– le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour le programme national d'assistance technique FEDER.

Les conseils régionaux continuent toutefois d'être autorités de gestion des programmes opérationnels de l'objectif *Coopération territoriale européenne*, ce qui leur permet de tisser en toute indépendance des liens avec les collectivités territoriales des autres États membres.

(1) Articles 32 et 59 du règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

Les États membres et les autorités de gestion peuvent « *confier* [par convention] *la gestion et la mise en œuvre d'une partie d'un programme opérationnel à un ou plusieurs organismes intermédiaires* »⁽¹⁾. **Cette possibilité a été largement étendue par rapport à la période de programmation précédente.** À l'été 2006, le gouvernement a autorisé les préfets de région à déléguer des crédits aux organismes qui en font la demande dans la limite de 50 % des crédits des programmes opérationnels FEDER et de 60 % des crédits des volets régionaux du programme national FSE, ce dernier plafond étant divisé en un sous-plafond de 40 % pour les conseils régionaux et généraux et de 20 % pour les autres organismes. Bien que la plupart des conventions de délégation ne soient pas encore signées, la plupart des demandes des organismes sont déjà connues et ont, dans de nombreux cas, reçu l'aval des préfets de région. Alors qu'environ 15 % des crédits des objectifs 1 à 3 avaient été délégués sur la période 2000-2006, **la part des crédits délégués serait ainsi portée, sur la période 2007-2013 et pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, à 39 % pour le FEDER et à 57 % pour le FSE.** Votre Rapporteur ne peut que se réjouir de cette évolution, parfaitement légitime et qui présente de nombreux avantages.

Les délégations de crédits permettent tout d'abord de rendre le financement des projets plus rapide et plus facile. La sélection préalable devient tout d'abord de la seule responsabilité des organismes délégués. Or, ceux-ci disposent souvent d'une connaissance plus fine des publics cibles et des projets potentiels que les services de préfectures. La qualité de la sélection des projets dans des domaines à haute technicité tels que l'innovation ou l'énergie s'en trouve grandement améliorée. C'est la raison pour laquelle sont octroyées des subventions globales à des agences telles qu'OSEO ou l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les organismes délégués peuvent par ailleurs faire l'avance des fonds aux porteurs de projets. Cette facilité, très souvent utilisée, augmente considérablement l'attrait de la politique de cohésion pour des acteurs ne disposant pas d'une importante trésorerie.

Les délégations de crédits permettent également aux collectivités territoriales de gérer les crédits de la politique de cohésion ciblés sur leurs domaines de compétence et contribuent ainsi à améliorer la qualité de la gestion des fonds structurels et la simplification de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État. Les conseils régionaux peuvent par exemple recevoir les crédits destinés à intervenir dans des domaines tels que la formation professionnelle, l'innovation, le développement économique, les transports ou les technologies de l'information et de la communication. Les conseils généraux ou les intercommunalités peuvent se voir attribuer les crédits destinés à financer des actions d'inclusion sociale.

(1) En application de l'article 42 du règlement n° 1083/2006 précité.

Les délégations de crédits permettent, corrélativement, d'améliorer les synergies entre interventions publiques. Les collectivités territoriales peuvent prévoir que des crédits européens soutiennent certaines des actions qu'elles entendent mener et, inversement, qu'une part de leur budget complète l'intervention du FEDER et du FSE en fonction des projets présentés par les acteurs économiques et sociaux. Il en résulte une meilleure coordination de la politique de cohésion et des interventions publiques locales prévues dans des dispositifs tels que les schémas régionaux de développement économique (SRDE), les plans départementaux d'insertion (PDI) ou les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). La question des synergies prend tout son sens dans le contexte des exigences européennes de partenariat dans le financement des projets.

b) L'importance de l'effet de levier financier des fonds structurels

L'incitation au partenariat par le biais des cofinancements est l'un des principaux attraits de la politique de cohésion, celle-ci étant tenue de respecter un principe d'additionnalité en s'ajoutant aux dépenses publiques des États membres⁽¹⁾. Les fonds structurels doivent être porteurs d'un effet de levier financier en incitant des personnes publiques et privées à investir dans des projets innovants. La réglementation communautaire impose à chaque programme opérationnel de respecter **un taux de cofinancement maximal par les fonds structurels de 75 % pour les objectifs *Convergence* et *Coopération territoriale européenne* et de 50 % pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*** ainsi que pour la dotation attribuée aux régions ultrapériphériques⁽²⁾.

La France a fait le choix, pour la période 2007-2013, d'une programmation en coût total. Les financements privés entreront désormais dans l'assiette déterminant le taux de cofinancement des fonds structurels. Cela devrait entraîner une hausse de la participation des personnes privées dans le financement des projets dans la mesure où, contrairement à la situation prévalant lors de la précédente période de programmation, le montant des fonds structurels octroyés dépendra de leurs propres investissements. L'effet de levier des fonds structurels devrait s'en trouver renforcé, sans que cela ne pèse sur la dépense publique.

Les tableaux de financement des programmes opérationnels présentent les contreparties nationales prévues pour chaque axe, la distinction entre dépenses publiques et dépenses privées n'étant qu'indicative⁽³⁾. Une étude des maquettes financières montre que, pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, les fonds structurels ne financeront que 34 % du coût des projets contre 52 % pour l'objectif *Convergence*. **Sur l'ensemble de la période, les contreparties publiques nationales s'élèveraient à 13,2 milliards d'euros et les contreparties privées à 5,3 milliards d'euros. Le coût total des projets financés par les fonds structurels serait donc de 31,9 milliards d'euros.**

(1) Article 15 du règlement (n° 1083/2006) du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

(2) Article 53 et annexe III du règlement n° 1083/2006 précité.

(3) Article 37 du règlement (n° 1083/2006) précité.

L'exigence de cofinancement et la coordination entre acteurs et entre politiques font l'objet de jugements nuancés tant par les préfetures de régions que par les conseils régionaux. **Si le rôle de catalyseur de la politique de cohésion et la nécessité d'une maximisation de l'effet de levier des fonds structurels semblent consensuels**, plusieurs acteurs estiment que **les multiples cofinancements existants compliquent excessivement la gestion** des projets et souhaitent que le nombre d'intervenants pour un même projet soit réduit.

Ces inconvénients sont toutefois à relativiser, notamment parce que des mesures ont souvent été prises pour les encadrer. La préfecture du Limousin indique que l'État et la région cherchent à n'afficher qu'un seul cofinancement par projet et fait remarquer qu'avec la décentralisation, des dispositifs tels que les aides directes aux entreprises ne font plus intervenir que la seule région. Pour la préfecture de Rhône-Alpes, la complexité induite par les cofinancements est limitée dans la mesure où une procédure dite de paiement alternatif permet aux porteurs de projets de ne présenter qu'une seule demande de subvention.

Quant au choix effectué par la France d'une programmation en coût total, il est jugé favorablement mais fait aussi l'objet de préoccupations. L'Aquitaine, considère ainsi qu'**il est difficile d'évaluer et de garantir le caractère pérenne de financements privés sur une durée de sept ans**.

Votre Rapporteur se félicite du fort effet de levier de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 ainsi que du dynamisme de la démarche partenariale qu'il sous-tend. Les programmes français sont en effet très en dessous des plafonds de cofinancement fixés par l'Union européenne pour l'intervention des fonds structurels. Il conviendra néanmoins de suivre avec attention le respect des cofinancements privés affichés dans les maquettes, pour éviter que de la dépense publique ne s'y substitue. Une mobilisation importante des gestionnaires semble à cet égard indispensable.

COFINANCEMENTS PRÉVUS POUR L'OBJECTIF *CONVERGENCE*

(en millions d'euros)

		1-Fonds structurels	2-Dépense publique nationale	3-Dépense privée	4-Coût total (1+2+3)	5-Taux de cofinancement en % (1/(1+2+3))
Guadeloupe	FEDER	543	310	134	986	55
	FSE	185	27	9	221	83,7
	Sous total	728	337	143	1 207	60,3
Guyane	FEDER	305	290	50	644	47,4
	FSE	100	38	2	140	71,4
	Total	405	328	52	784	51,7
Martinique	FEDER	417	579	165	1 161	35,9
	FSE	98	67	16	180	54,4
	Sous total	515	646	181	1 341	38,4
La Réunion	FEDER	1 014	699	289	2 003	50,7
	FSE	517	222	3	742	69,7
	Sous total	1 531	921	292	2 745	55,8
TOTAL		3 179	2 232	668	6 077	52,3

Source : Programmes opérationnels

COFINANCEMENTS PRÉVUS POUR L'OBJECTIF *COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI**(en millions d'euros courants)*

	1—Fonds structurels	2—Dépense publique nationale	3—Dépense privée	4—Coût total 1+2+3	5—Taux de cofinancement 1/(1+2+3)
Alsace	76	187	40	303	25,1
Aquitaine	392	514	361	1 268	30,9
Auvergne	207	332	84	623	33,2
Basse Normandie	181	184	120	485	37,4
Bourgogne	186	385	139	709	26
Bretagne	302	549	28	878	34
Centre	196	266	113	576	34
Champagne-Ardenne	186	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Corse	151	196	79	425	35,5
Franche-Comté	137	219	75	441	33,3
Haute Normandie	219	381	86	687	32
Île-de-France	144	131	30	312	48,5
Languedoc-Roussillon	270	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Limousin	127	217	223	567	22,4
Lorraine	318	398	382	1 110	29,7
Midi-Pyrénées	403	486	259	1 175	36,6
Nord-Pas-de-Calais	701	910	725	2 336	30
PACA	302	534	262	1 089	27,5
Pays de la Loire	302	573	176	749	28,8
Picardie	201	387	164	692	29,1
Poitou-Charentes	201	324	52	577	35
Rhône-Alpes	334	324	40	698	48
PO régionaux	5 537	7 497	3 438	16 472	33,6
PO Alpes	35	35	3	73	48,1
PO Loire	34	38	2	74	45,4
PO Massif Central	41	41	20	101	40,6
PO Rhône	34	31	3	68	50
PO plurirégionaux	144	145	28	316	45,6
PO national FSE	4 494	3 338	1 158	8 991	50
TOTAL	10 175	10 980	4 624	25 779	39,5

Source : Programmes opérationnels

c) La variété des choix des acteurs locaux

On observe de grandes différences en matière d'effet de levier et de nature des cofinancements envisagés entre programmes opérationnels d'un même objectif. La répartition entre dépenses publiques et privées est ainsi tantôt équilibrée (région Lorraine), tantôt très disparate (région Bretagne). Le taux de prise en charge des projets par les fonds structurels varie, en métropole, de 25 % à 49 % pour le FEDER et, dans les départements d'outre mer, de 35 % à 55 % pour le FEDER et de 54 % à 84 % pour le FSE.

De tels écarts reflètent certainement la diversité des priorités, des niveaux de prospérité et des degrés d'implication des collectivités territoriales mais peuvent aussi résulter de nombreux autres paramètres, tels que la variété des domaines d'intervention ou les différents degrés d'implication de l'État selon la nature des projets. Ces éléments n'ont toutefois pu faire l'objet d'une analyse et d'une quantification précises dans le cadre de ce rapport.

Les pourcentages de crédits délégués sous forme de subvention globale sont aussi révélateurs de la variété des choix opérés par les collectivités territoriales. Si certaines ont souhaité bénéficier de l'autonomie maximale que leur permettait la décision du CIACT, d'autres ont décidé de ne gérer aucun crédit. Une majorité de régions a toutefois adopté une position intermédiaire consistant à demander plus d'autonomie que lors de la période précédente sans utiliser l'ensemble des potentialités offertes. Cette diversité semble autant s'expliquer par les inégalités de moyens administratifs des régions que par des choix politiques.

Pour ce qui est du FEDER, les collectivités territoriales les plus impliquées sont la collectivité territoriale de Corse (50 %) et les conseils régionaux d'Aquitaine (48 %), des Pays de la Loire (46 %) et d'Auvergne (44 %). L'Auvergne bénéficie ainsi d'une subvention globale pour la totalité des axes *Développement économique et attractivité des territoires*, *Énergies* et *Accessibilité et attractivité* du programme régional tandis que l'Aquitaine gère la totalité de l'axe *Innovation et économie de la connaissance*. Les conseils régionaux ayant refusé toute subvention globale sont la Franche Comté, la Haute Normandie et l'Île de France. Pour la Franche Comté, ce choix serait justifié par « *les trop lourdes contraintes liées à la mise en place d'une piste d'audit* ⁽¹⁾ *complète du dépôt des dossiers à leur archivage* ». Le conseil régional d'Île de France a semble-t-il préféré concentrer son action sur le FSE et laisser la possibilité à d'autres collectivités territoriales de solliciter une délégation de crédits en accompagnement de leurs projets urbains intégrés (PUI) 2007-2013.

Les autres bénéficiaires de subventions globales potentiels, principalement OSEO, l'ADEME et quelques communautés urbaines ou d'agglomération, font face à des situations très différentes d'une région à l'autre. Douze régions ont souhaité déléguer des crédits à OSEO dans le domaine de l'innovation. Mais certains conseils régionaux, comme celui du Limousin, se sont arrangés avec la direction régionale d'OSEO pour que la délégation de gestion ne soit effectuée qu'à leur profit. L'ADEME ne bénéficie à ce stade d'une subvention globale que dans les régions Bretagne, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Les communautés urbaines et d'agglomérations ne semblent enfin que très peu associées à ce stade. Outre le cas de l'Île de France mentionné précédemment, on peut noter celui de la région PACA qui a lancé, début 2007, un appel à projet pour lequel les communautés de Marseille Provence Métropole, Toulon Provence Méditerranée et Nice Côte d'Azur ont été présélectionnées. La complexité de la gestion justifierait parfois la réticence de ces organismes intermédiaires, comme en Franche Comté, où l'ADEME mais aussi les communautés de Belfort, Besançon et Montbéliard ont décliné les propositions qui leur avaient été faites.

L'exemple de la région PACA illustre bien la rationalisation que représentent les subventions globales ainsi que la diversité des organismes pouvant en bénéficier :

(1) Conservation de tous les documents relatifs aux dépenses et aux audits.

DOMAINES DANS LESQUELS LE PRÉFET DE LA RÉGION PACA A ACCEPTÉ DE DÉLÉGUER DES CRÉDITS SOUS FORME DE SUBVENTIONS GLOBALES

Conseil régional	ADEME	Intercommunalités
Soutenir les projets d'innovation des PME et TPE à fort potentiel	promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie et le développement de filières d'énergies renouvelables	Appréhender les espaces urbains sensibles dans l'approche globale de la ville pour contribuer et bénéficier du dynamisme économique
Structurer et animer le réseau régional de l'innovation		
Favoriser une dynamique de développement de l'innovation dans les entreprises par une structuration réseau et par des projets de coopération	Instaurer une dynamique de développement adoptant des modes de production et de consommation durable	
Développer des infrastructures mutualisées de communications électroniques à très haut débit pour soutenir l'attractivité du territoire et la compétitivité économique régionale		
Développer la société de l'information : nouveaux services, nouveaux usages en faveur du tissu économique et de la société		
28 % des crédits	12 % des crédits	8 % des crédits

Source : Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**DÉLÉGATIONS DE CRÉDITS DU FEDER EN SUBVENTION GLOBALE
OBJECTIF COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI**

En millions d'euros

	Crédits des PO	% Conseils régionaux	% Autres dont OSEO et l'ADEME	% total
Aquitaine	392,4	48	0	48
Auvergne	206,8	44	4	48
Basse Normandie	181,4	39	4	43
Bourgogne	185,6	42	3	45
Bretagne	301,7	38	8	46
Centre	196,2	42	0	42
Champagne-Ardenne	185,6	39	3	42
Corse	150,5	50	0	50
Franche-Comté	136,7	2	0	2
Haute Normandie	219,3	0	2	2
Île-de-France	143,6	0	n. d.	n. d.
Languedoc-Roussillon	270,4	30	7	37
Limousin	127,3	40	0	40
Lorraine	318,1	28	3	31
Midi-Pyrénées	403	35	5	40
Nord-Pas-de-Calais	701	33	5	38
PACA	302,2	28	20	48
Pays de la Loire	302,2	46	3	49
Picardie	201,5	43	5	48
Poitou-Charentes	201,5	40	5	45
Rhône-Alpes	334	29	0	29
TOTAL	5 561,7	34	4	39

Source : Réponses des intéressés et données de la DIACT – chiffres provisoires

Concernant le FSE, l'implication des conseils régionaux est plus homogène, chacun ayant semble-t-il demandé à gérer les crédits ciblés sur **la formation professionnelle** à travers, notamment, les mesures visant à développer des politiques actives du marché du travail (axe 2) ou à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux (axe 3). Les écarts observés s'expliquent moins par un choix des régions que par la diversité d'implication des conseils généraux. **Acteurs centraux de l'inclusion sociale, les conseils généraux étaient naturellement appelés à participer à la gestion de l'axe 3 du**

programme. Mais, nombreux sont ceux qui ne l'ont pas souhaité ou y ont renoncé, le plus souvent en raison d'une disproportion entre les moyens humains nécessaires au suivi de la politique de cohésion et la faiblesse des crédits qui leur étaient proposés (3 millions d'euros sur sept ans en Meurthe et Moselle). La part des crédits de la politique de cohésion gérée par les conseils généraux varie, de ce fait, de 17 % pour les départements de la Bretagne à 0 % pour les départements de l'Auvergne ou de la Franche Comté. Un plafond de 40 % de délégation ayant été fixé pour les conseils régionaux et généraux, certaines régions ont dû accepter une baisse de leur enveloppe pour permettre aux départements qui le souhaitaient de s'impliquer fortement. **Les intercommunalités utilisent traditionnellement le FSE pour cofinancer les actions des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).** Dans leur cas, on relève également de fortes disparités d'implication selon les zones géographiques, sans qu'il soit possible, pour le moment, d'y apporter une explication générale.

**DÉLÉGATIONS DE CRÉDITS DU FSE EN SUBVENTION GLOBALE
OBJECTIF COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI**

(en millions d'euros)

	Crédits des PO	% Conseils régionaux	% Conseils généraux	% Autres dont PLIE	% total
Alsace	75,9	24	11	22	57
Aquitaine	392,4	31	9	20	60
Auvergne	206,8	38	0	4	42
Basse Normandie	181,4	31	9	9	49
Bourgogne	185,6	33	9	18	60
Bretagne	301,7	22	17	14	53
Centre	196,2	34	7	14	55
Champagne-Ardenne	185,6	30	10	16	56
Corse	150,5	40	0	12	52
Franche-Comté	136,7	21	0	27	48
Haute Normandie	219,3	49	10	0	59
Île-de-France	143,6	22	5	31	58
Languedoc-Roussillon	270,4	25	14	17	56
Limousin	127,3	37	3	20	60
Lorraine	318,1	29	6	15	50
Midi-Pyrénées	403	29	9	20	58
Nord-Pas-de-Calais	701	23	16	20	59
PACA	302,2	15	6	32	53
Pays de la Loire	302,2	30	10	20	60
Picardie	201,5	30	5	15	50
Poitou-Charentes	201,5	22	10	25	58
Rhône-Alpes	334	28	12	20	60
TOTAL	5 561,7	27	9	20	57

Source : Réponses des intéressés et données de la DIACT – chiffres provisoires

2.— Les programmes opérationnels FEDER gagneraient à être gérés par les conseils régionaux

L'augmentation des pourcentages de crédits délégués aux collectivités territoriales sous forme de subventions globales est une demi-mesure qui ne règle pas la question de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales. Pour votre Rapporteur, elle est révélatrice d'une contradiction : celle d'un État

prenant acte de la nécessité de la décentralisation mais se montrant réticent face à son approfondissement. Tout en conférant un rôle central aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, l'État refuse en effet de les considérer comme des partenaires autonomes et pleinement responsables. Les services de l'État interrogés indiquent ainsi que la délégation de crédits présente l'avantage de permettre à l'État de récupérer, à tout moment, les crédits délégués s'il estime que ceux-ci sont sous ou mal utilisés.

Votre Rapporteur s'attendait à ce que le lancement de la nouvelle génération de fonds structurels s'accompagnerait d'une généralisation ou au moins d'un élargissement de l'expérimentation menée en Alsace depuis 2003, le conseil régional se voyant confier l'autorité de gestion au titre de l'objectif 2 de la programmation 2000-2006. Au lieu de cela, il a assisté avec surprise et déception à **la réduction du périmètre de l'expérimentation en Alsace** et à **une reconduction du *statu quo* en matière d'autorité de gestion partout ailleurs**. Si le conseil régional d'Alsace demeure autorité de gestion pour le programme opérationnel FEDER de la région, il ne dispose plus de cette autonomie pour le FSE, l'autorité de gestion étant désormais uniquement nationale. Bien plus, l'expérimentation menée en Auvergne n'a pas été reconduite en dépit des bons résultats constatés et salués par votre Rapporteur lors d'un déplacement effectué courant 2004⁽¹⁾. Le conseil régional d'Auvergne, qui s'était vu octroyer, en juin 2003, la possibilité de gérer plus de 70 % des crédits du FEDER et la totalité des crédits du FSE, verra donc son autonomie et son champ d'intervention considérablement réduits. Or, force est de constater qu'aucun argument ne semble justifier que les expérimentations de l'Alsace et de l'Auvergne n'aient pas été traitées de la même manière, si ce n'est la coloration politique différente de leurs exécutifs.

Quant au *statu quo* imposé aux autres régions, il serait justifié, selon la DIACT, par un manque de recul face à l'expérimentation alsacienne, dont les résultats ne pourraient être évalués. **Votre Rapporteur ne peut recevoir cet argument**. Outre que nombre d'expérimentations n'ont pas attendu trois ans pour être étendues, tout semble en effet démontrer que la gestion des fonds structurels par l'Alsace est de grande qualité. Suite aux entretiens réalisés par votre Rapporteur avec les services du conseil régional et du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la préfecture d'Alsace, il apparaît que le transfert ne s'est traduit ni par une baisse de performance dans l'utilisation des crédits européens ni par une détérioration du partenariat. Au contraire, un équilibre a rapidement été trouvé entre l'État et la région, le premier acceptant son nouveau rôle de régulateur et de conseil, et la seconde prenant pleinement sa place d'animateur de la politique de cohésion.

(1) Rapport d'information (n°1624) présenté par votre Rapporteur le 26 mai 2004 relatif aux fonds structurels européens.

La DIACT estime par ailleurs que l'augmentation des délégations de crédits constitue un compromis dont la plupart des régions se satisfont. Force est de constater que les témoignages des régions n'abondent pas dans ce sens.

Tous les conseils régionaux ayant répondu au questionnaire adressé par votre Rapporteur, à l'exception du conseil régional de Lorraine, ont exprimé leur vive opposition à l'absence de généralisation de l'expérimentation conduite en Alsace. L'Aquitaine, l'Auvergne, Midi Pyrénées et l'Île de France ont demandé expressément à bénéficier de l'autonomie de gestion dès 2004. Elles comprennent d'autant moins le refus qui leur a été opposé qu'elles disposent désormais de compétences très étendues dans les domaines d'intervention des fonds structurels européens et ont prouvé que leur gestion était efficace lors de la précédente période de programmation. Tout en acceptant le niveau élevé des subventions globales accordées, le conseil régional du Limousin regrette de n'avoir pu bénéficier du degré d'autonomie initialement souhaité. Compte tenu des plafonds fixés au niveau national, l'octroi de subventions globales aux départements a impliqué des renoncements importants de la région, auxquels elle a consenti afin de ne pas exclure cet échelon de la gestion des fonds structurels. Le conseil régional de Poitou-Charentes a souligné que le choix du Gouvernement de maintenir l'État dans son rôle d'autorité de gestion, au détriment des autorités locales et régionales (hors Alsace), pourtant les plus à même de mettre en adéquation les moyens financiers avec les besoins du territoire, marque un retour en arrière en matière de décentralisation symptomatique du retard de la France au sein de l'Union européenne en ce domaine.

Seul le conseil régional de Lorraine se montre satisfait des subventions globales reçues et de l'accord trouvé avec la préfecture de région. Il considère cette évolution comme encourageante dans la perspective d'une autonomie véritable pour la prochaine période de programmation.

Plusieurs conseils généraux ont insisté auprès de votre Rapporteur sur l'atout de la **proximité** dans la gestion des fonds structurels. Les régions ont une légitimité politique et une souplesse que n'ont pas les services de l'État pour faire des choix de proximité. Elles bénéficient d'une plus grande pérennité et d'une bien meilleure connaissance des enjeux locaux et des moyens d'y répondre. Le conseil régional de Poitou-Charentes note que les choix du Gouvernement concernant les autorités de gestion ont eu pour effet de multiplier le nombre des organismes intermédiaires de façon modérée pour le FEDER, mais disproportionnée pour le FSE. *A contrario*, le conseil régional d'Alsace estime qu'il constitue désormais un « **guichet unique** » pour toutes les demandes de subventions, que les financements soient locaux ou européens. La région Alsace a su mettre en place, dans un temps record, des structures administratives aptes à gérer les fonds structurels. Ainsi le retard qui avait été accumulé par les services de l'État en début de programmation 2006-2007 a été rattrapé en quelques mois après le transfert de l'autorité de gestion.

Toutes les régions qui ont bénéficié de délégation de gestion ont su mettre en place des équipes avec un niveau d'expertise et de compétence équivalent à celui des services des préfectures.

Certains craignent qu'une pleine autonomie des régions se traduise par des choix partisans, peu respectueux de l'ensemble des territoires ou, à l'inverse, aboutissant à un saupoudrage excessif des crédits. Cette crainte, sérieuse, semble pouvoir être facilement apaisée. **Il suffirait que les comités de programmation de la politique de cohésion soient composés de cinq ou six élus, choisis sur la base d'un double pluralisme à la fois politique et territorial.** Un comité de programmation régional commun à l'ensemble des fonds européens est institué dans chaque région, selon des modalités pratiques d'organisation définies localement. Il associe *a minima* les représentants des services de l'État, du conseil régional et des conseils généraux. Il procède à la validation des projets.

Le programme opérationnel 2007-2013 de l'Alsace montre par ailleurs que le conseil régional a fortement concentré les crédits dans des domaines à forte valeur ajoutée tout en se préoccupant du maillage du territoire. Contre l'avis de la Commission européenne, il est parvenu à imposer l'idée qu'un plateau technologique et une pépinière d'entreprise soient constitués dans chaque bassin d'emploi de la région.

Certains craignent enfin que le transfert de l'autonomie de gestion aux régions aboutisse à placer sous tutelle les départements et les communes, au mépris d'une indépendance constitutionnellement garantie. Si cette crainte n'est pas sans fondement, votre Rapporteur estime qu'elle s'applique avant tout au FSE. À l'exception marginale de quelques intercommunalités, les régions sont en effet les seules collectivités territoriales impliquées dans la gestion du FEDER.

Votre Rapporteur considère donc que, suivant le modèle alsacien, l'autorité de gestion des programmes FEDER gagnerait à être pleinement confiée aux régions. Constatant que tous les conseils régionaux ne demandent pas à disposer du même degré d'autonomie, **il appelle de ses vœux un élargissement de l'expérimentation alsacienne aux régions qui le souhaitent, sur la base du volontariat.** Un tel élargissement avait été **proposé par le Sénat et accepté par le Gouvernement** lors de la discussion d'un projet de loi, début 2007⁽¹⁾. Selon le rapporteur du texte, « *pour que cette expérimentation ait du sens* », il fallait en effet « *que le nombre de participants soit suffisant pour disposer d'éléments de comparaison* ». L'élargissement avait toutefois été conditionné au fait « *qu'aucun des départements situés sur [le territoire d'une région] ne s'y oppose* ».

(1) *Projet de loi (n° 31 2006/2007) relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens adopté par le Sénat en première lecture le 24 janvier 2007 et transmis, le même jour, à l'Assemblée nationale (projet de loi n° 3618). Voir également le rapport (n° 161 - 2006/2007) fait le 17 janvier 2007 par Mme Catherine Troendle au nom de la commission des Lois du Sénat.*

Votre Rapporteur note que cette condition avait pour objet d'éviter tout conflit de compétences entre régions et départements dans la gestion des fonds structurels. Mais elle revenait à introduire une forme de tutelle des départements sur les régions et présentait donc un risque d'inconstitutionnalité. **Une limitation de l'expérimentation de la gestion décentralisée au seul FEDER** permettrait de résoudre cette question, du fait de la compétence très générale des régions dans les domaines d'intervention de ce fonds. L'existence d'un programme national FSE rendrait de toute façon sa décentralisation très délicate pour la période 2007-2013.

Encore faudrait-il qu'un projet ou une proposition de loi soit à nouveau déposé sur le bureau des Assemblées. L'adoption d'une loi est d'autant plus urgente qu'existe actuellement une situation de vide juridique. En effet, le projet de loi précité ne prévoyait pas seulement l'élargissement de l'expérimentation de la décentralisation des fonds structurels, il visait également à doter celle-ci d'une base légale et à adapter le droit français au règlement européen relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)⁽¹⁾. Or, si une proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 29 janvier 2008 pour régler la seule question du GECT⁽²⁾, l'expérimentation menée en Alsace n'est toujours pas validée par la loi...

B.- LA NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE PEUT ÊTRE LANCÉE DANS DE MEILLEURES CONDITIONS QUE LA PRÉCÉDENTE

1.- Les projets feront l'objet d'une meilleure gestion

a) *La simplification et la responsabilisation de la gestion*

Les fonds structurels européens sont, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, gérés pour l'essentiel hors budget de l'État. Ils sont retracés sur des programmes techniques (au nombre de sept pour la programmation 2007-2013) et comptabilisés sur des **comptes de tiers ouverts auprès de chaque contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) ou trésorier payeur régional assignataire des dépenses des fonds structurels.** Comme cela a été dit précédemment, ils étaient gérés, avant la LOLF, sur des fonds de concours répartis entre les différents ministères destinataires (Intérieur, Emploi, Aménagement du territoire, Ville...).

Les crédits d'assistance technique du FSE qui impliquent des dépenses directes de l'État sont toutefois retracés sous forme de fonds de concours sur le programme budgétaire *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi*. Cette distinction ne semble

(1) Règlement (n° 1082/2006) du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

(2) Proposition de loi (n° 314) enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 octobre 2007. Voir également le rapport (n° 619) fait le 22 janvier 2008 par M. Marc-Philippe Daubresse au nom de votre commission des Lois.

pas satisfaisante. L'inscription en fonds de concours est en effet difficilement compatible avec la logique de remboursement a posteriori des dépenses par les fonds structurels. Votre Rapporteur estime donc que tous les crédits d'assistance technique (hors personnel) devraient être inscrits sur programme technique, c'est-à-dire hors budget de l'État, conformément au souhait de la DGEFP.

Le circuit de financement des fonds structurels européens gérés hors budget de l'État peut être décomposé en quatre étapes principales ⁽¹⁾ :

– l'autorité de gestion présente ses demandes de paiement à la Commission européenne et prépare un état de répartition des crédits attendus entre programmes techniques ;

– la Commission informe l'autorité de gestion de la mise à disposition des crédits trois jours avant leur versement au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère des finances et l'autorité de gestion lui transmet aussitôt l'état de répartition ;

– sur la base de l'état de répartition préalablement reçu, le CBCM du ministère des finances reverse immédiatement les crédits reçus soit aux CBCM des ministères soit aux trésoriers payeurs généraux ;

– les comptables concernés portent alors les versements reçus au crédit du compte de tiers dont ils ont la charge ce qui rend possible la saisie immédiate des crédits de paiement par l'autorité de gestion nationale ou régionale.

Ce circuit de financement permet **une mise à disposition directe et rapide des fonds versés** par la Commission européenne au niveau des trésoriers payeurs régionaux, qui sont par ailleurs les seuls comptables assignataires de la dépense au niveau déconcentré. Il s'accompagne d'**un assouplissement de la gestion**, les préfets de régions pouvant disposer librement des autorisations d'engagement sur la base de la dotation pluriannuelle du programme opérationnel.

La plupart des acteurs interrogés se montrent satisfaits des simplifications et assouplissements apportés à la gestion des fonds structurels. Le conseil régional d'Auvergne considère ainsi que les circuits sont désormais opérationnels et fluides. Pour la préfecture de Basse-Normandie, les modalités de gestion apportent l'autonomie nécessaire, encadrent clairement les responsabilités et offrent une transparence suffisante aux partenaires.

(1) *Circulaire du 14 mai 2007 relatif aux circuits financiers des fonds structurels gérés par l'État à compter du 1^{er} janvier 2006.*

**La Caisse des dépôts et consignations :
autorité de paiement et de certification de la région Alsace**

Au moment du transfert de l'autorité de gestion à la région Alsace, le conseil régional avait décidé de désigner l'autorité en charge des paiements et de la certification des dépenses réalisées au titre des fonds structurels sur la base d'un appel d'offre ⁽¹⁾. À l'issue de celui-ci, la direction Est de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été choisie pour assurer ces fonctions, qui incombent ailleurs aux trésoriers payeurs généraux et aux services de la comptabilité publique. L'expérimentation alsacienne ne se limite donc pas au transfert de l'autorité de gestion à une collectivité territoriale. Suite à un entretien avec les agents de la CDC, il apparaît que leur intervention présente deux avantages importants pour la région :

– elle lui permet de disposer des crédits de paiement dans **un délai très court**, la convention passée entre la CDC et le conseil régional imposant des délais de 4 jours pour l'objectif 2 et de 5 jours pour le programme *Rhin supérieur* de la programmation 2000-2006. La CDC assure le réduire à 2 jours dans 80 % des cas ;

– elle lui permet de **bénéficier du produit du placement des avances** effectuées par la Commission européenne, ce produit s'élevant, pour l'objectif 2, à près de 800 000 euros.

Satisfait de la prestation de la CDC, le conseil régional a décidé, après une nouvelle consultation, de renouveler la convention pour la période 2007-2013 pour le programme FEDER régional et pour le programme *Rhin supérieur*.

L'expérimentation consistant à externaliser les fonctions de paiement et de certification en mettant en concurrence divers organismes est suivie avec intérêt par votre Rapporteur. Il importe toutefois de rappeler que la prestation de la CDC représente un coût non négligeable pour la région Alsace. Il faut également garder à l'esprit que les délais de paiement des trésoreries générales ont été fortement réduits ces dernières années et que leur activité de certification tend à s'améliorer.

Les nouvelles modalités de gestion des fonds structurels se traduisent également par une plus grande responsabilisation des gestionnaires. En cas de recouvrements d'indus, le programme technique concerné bénéficie d'une réouverture de crédits. Mais les notes de débit émises par la Commission européenne et payées par le CBCM du ministère des finances donnent lieu à réduction des crédits de paiement du programme technique concerné.

Si les circuits de financement sont globalement simplifiés et les gestionnaires responsabilisés, il semble en revanche que **la gestion administrative des demandes de subventions reste trop lourde pour les porteurs de projets**, qui ont des difficultés à se conformer à toutes les prescriptions qui leur sont demandées. Il y aurait un risque réel de découragement et de renoncement de la part de porteurs potentiels. Votre Rapporteur a conscience que les exigences de traçabilité et de transparence sont indispensables à la garantie d'une bonne utilisation des fonds et répondent à des contraintes européennes précises et nombreuses. Les services administratifs nationaux et locaux devraient néanmoins concentrer leur action, autant que faire se peut, sur l'accompagnement des porteurs de projets et la simplification des démarches qui leur sont imposées.

(1) Articles 59 et 61 du règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

b) La nécessité d'une coordination entre les fonds structurels

Les programmes opérationnels étant spécialisés par fonds, **il existe un risque que certaines actions impliquant une intervention conjointe du FEDER et du FSE soient insuffisamment coordonnées**. Pour garantir l'articulation des deux fonds, la réglementation communautaire prévoit que le FEDER et le FSE peuvent financer, de façon complémentaire et dans la limite de 10 % de chaque axe d'un programme opérationnel, les actions relevant du champ d'intervention de l'autre fonds ⁽¹⁾. Ce taux peut être porté à 15 % dans le domaine de la revitalisation urbaine pour le FEDER et de l'inclusion sociale pour le FSE ⁽²⁾.

Le CRSN présente par ailleurs des orientations pour la définition de **lignes de partage précises entre fonds**, reprises et détaillées dans chaque programme opérationnel. Sur la thématique urbaine, le FSE doit être privilégié pour les projets abordant spécifiquement l'accompagnement personnalisé de publics éloignés de l'emploi et de la formation, tandis que le FEDER doit intervenir dans le cadre de projets de territoire mis en œuvre par des appels à projets.

Enfin, la France a décidé que les **comités de suivi** institués pour chaque programme opérationnel ⁽³⁾ et dans chaque région seraient **pluri-fonds**, afin de s'assurer de l'articulation des fonds tout au long de la période de programmation. Ces comités de suivi, coprésidés par les préfets de régions et les présidents de conseils régionaux, et qui ont pour principale fonction d'approuver les critères de sélection des opérations et de mesurer les résultats obtenus, fonctionneront donc sur la base d'une approche intégrée.

La qualité de la coordination entre FSE et FEDER fait l'objet de points de vue divergents mais globalement positifs. Pour la préfecture de Basse Normandie, la ligne de partage est claire et facilement adaptable. Elle a fait l'objet de simplifications significatives pour les porteurs de projets. Les PME et TPE ne font ainsi appel qu'au FEDER pour le recrutement des cadres de recherche et la répartition entre fonds s'effectue, pour les PME, en fonction de grandes thématiques. La préfecture de Bretagne relaie cette idée de souplesse en montrant que le FEDER pourra être utilisé pour la formation professionnelle (développement et modernisation des infrastructures) et que le FSE pourra être sollicité pour appuyer les projets FEDER d'adaptation des travailleurs et des entreprises ou de développement des services en réseau. La préfecture de Rhône-Alpes indique que, pour certains thèmes (mutations économiques, créations et reprises d'activités), une distinction par destinataire peut être facilement opérée, le FSE adoptant une approche « publics » et le FEDER une approche « entreprises ». La préfecture du Centre donne enfin deux exemples de coordination entre fonds : l'axe 1 du FSE *Contribuer à l'adaptation des*

(1) Article 34 du règlement (n° 1083/2006) du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

(2) Article 8 du règlement (n° 1080/2006) relatif au FEDER et à l'article 3 du règlement 1081/2006 relatif au FSE du 5 juillet 2006.

(3) Article 63 du règlement (n° 1083/2006) du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

travailleurs et des entreprises aux mutations économiques pourra appuyer des projets de recherche et d'innovation FEDER et 1,5 million d'euros du volet régional FSE pourront compléter les projets urbains FEDER, pour lesquels 16 millions d'euros sont prévus.

En revanche, pour le conseil régional d'Alsace, **les liens et les modalités de coordination entre le FSE et le FEDER sont insuffisants et la flexibilité prévue par la réglementation communautaire est très lourde à mettre en œuvre**. Il en résulte que certaines actions ne peuvent être financées ni par le FEDER ni par le FSE en dépit de leur lien direct avec les objectifs de la politique de cohésion (actions de formation à l'intention des chercheurs afin de les initier à la culture d'entreprise ou à l'intention des artisans pour les familiariser aux techniques et aux savoir-faire spécifiques dans le domaine de la construction durable). Pour le Conseil régional d'Aquitaine, **le déséquilibre entre un lieu de décision national pour le FSE et régional pour le FEDER pourrait s'avérer contraire à l'émergence de synergies et créer des incohérences entre actions** lors de la phase de programmation.

Le caractère pluri-fonds des comités, enfin, est salué par une majorité d'acteurs. Mais le conseil régional d'Alsace et la préfecture du Limousin se disent préoccupés par le grand nombre d'acteurs y participant (environ 100). Si une association large permet d'assurer un partenariat de qualité et une consultation riche, tenant compte de l'avis et des préoccupations de tous les acteurs locaux, il risque de rendre les comités peu mobilisables et peu efficaces. Pour **éviter le risque de paralysie**, la préfecture du Limousin a eu l'idée de scinder le comité régional de suivi en trois comités ad hoc : un comité relatif à l'information, à la communication et à la publicité, un comité relatif à l'évaluation et un comité relatif au réseau rural. Ces comités pourront se réunir autant de fois que nécessaire tandis que le comité régional de suivi ne se réunit que deux fois par an. Selon le conseil régional d'Alsace, il semblerait que la Commission européenne se montre de moins en moins favorable aux comités pluri-fonds et leur préférerait des comités mono-fonds plus restreints.

c) La nécessité d'une articulation des fonds structurels avec les autres dispositifs publics

Les fonds structurels intervenant dans des domaines où les politiques publiques nationales et locales sont nombreuses, **une bonne articulation entre dispositifs publics est indispensable**. Votre Rapporteur se félicite, à cet égard, de la coordination entre programmes opérationnels et contrats de projets État-régions (CPER). **Contrairement à la précédente période de programmation, les calendriers d'élaboration des contrats de projet État-régions (CPER) et des programmes opérationnels ont été les mêmes**. Les acteurs ont ainsi pu définir des objectifs communs et des catégories de dépenses identiques. Certaines régions, telles que l'Auvergne ou la Bretagne, ont également prévu, dès la phase d'élaboration des CPER, que des projets soient abondés par le FEDER.

La nécessité de dégager des synergies entre les politiques contractualisées au niveau régional et la politique de cohésion se traduit même parfois par **des réorganisations administratives**. En Lorraine, une direction unique suit les CPER et la politique de cohésion au sein du conseil régional, tandis que le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a récemment transformé sa direction *Europe* en direction *Europe et contrats de projets*.

Le souci de l'articulation justifie également que les comités de suivi pluri-fonds tiennent comptes des actions prévues par les CPER. En Lorraine, lorsqu'un projet éligible aux fonds structurels l'est également au titre du CPER, le comité thématique CPER compétent rend un avis et la préfecture de PACA indique que des comités de coordination communs aux programmes opérationnels et au CPER sont régulièrement réunis. Les préfectures du Limousin, de Poitou-Charentes et du Centre sont allées plus loin en créant des comités uniques, tant pour le suivi que pour la programmation.

Un souhait peut être formulé : **la rationalisation indéniable opérée entre programmes opérationnels FEDER et des CPER devra aussi être recherchée, pour le FSE, vis-à-vis d'autres dispositifs tels que les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).**

Enfin, votre Rapporteur rappelle les critiques qu'il avait formulées dans son rapport précité de 2004 sur les fonds structurels européens. Il avait indiqué que plusieurs régions lui avaient témoigné des cas de **substitution de crédits européens aux crédits nationaux** initialement prévus dans le cadre des CPER, pour pallier l'impécuniosité de l'État apparue au cours de la mise en œuvre⁽¹⁾. En dépit d'une élaboration parallèle des CPER et des programmes opérationnels et des exigences européennes de cofinancement, votre Rapporteur estime que la concomitance de plusieurs facteurs laisse craindre une tentation de faire financer par les fonds européens, en cours de programmation, des actions sur lesquelles l'État devrait intervenir :

- la persistance de contraintes financières fortes sur le budget de l'État ;
- la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation qui a confié aux collectivités des compétences nouvelles dans un contexte de ressources financières également contraintes ;
- un calendrier de mise en œuvre identique pour les CPER et les programmes opérationnels ;
- la conservation par l'État de l'autorité de gestion des fonds structurels.

(1) Voir également le rapport d'information (n° 2421) déposé le 25 juin 2005 au nom de votre commission des Finances par MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing sur l'exécution des contrats de plan État-région et la programmation des fonds structurels européens.

Certaines régions ont regretté que l'État ait parfois prévu d'affecter prioritairement les fonds européens sur les actions du plan de cohésion sociale (« plan Borloo ») et les pôles de compétitivité, au détriment des domaines d'action qui sont, en tout ou en partie, de la compétence des collectivités, ainsi la formation professionnelle pour les régions. Il faut y voir un argument de plus en faveur de la décentralisation de la gestion des fonds structurels, qui seule aurait permis de couper court à ces craintes.

d) Une évaluation continue qui s'appuie sur des indicateurs moins nombreux

Les axes prioritaires d'intervention de chaque programme opérationnel doivent se fixer des objectifs quantifiés, renseignés par un nombre limité d'indicateurs de réalisation et de résultat⁽¹⁾. Si cette démarche de performance existait déjà lors de la précédente période de programmation, **un réel effort de simplification et d'amélioration des indicateurs semble avoir été effectué pour la nouvelle période.**

Le nombre des indicateurs a été largement réduit et leur lien avec les objectifs des programmes opérationnels a été renforcé. Des évaluations doivent être effectuées et transmises au comité de suivi et à la Commission européenne si la réalisation des programmes opérationnels s'écarte de manière significative des objectifs initialement prévus⁽²⁾. Les évaluations interviendront de façon continue pendant la programmation. Le nouveau logiciel de gestion unique PRESAGE devrait les faciliter en permettant des remontées permanentes d'information et la constitution de tableaux de bord.

En ce qui concerne le programme national FSE, 25 objectifs ont été déterminés, chacun étant renseigné par un indicateur particulier. Partant d'une valeur de référence établie pour l'année 2005, ils fixent une valeur cible précisément quantifiée qui doit être atteinte à la fin de la période.

En ce qui concerne le FEDER, les mesures des programmes opérationnels sont suivies par des indicateurs à plusieurs niveaux, qui permettent non seulement de s'assurer que les objectifs ont été réalisés mais aussi qu'ils ont obtenu les résultats escomptés.

Les tableaux suivants, extraits du programme national FSE et du programme régional FEDER de l'Alsace permettent de prendre la mesure de la démarche de performance désormais suivie par la politique de cohésion.

(1) Article 37 du règlement (n° 1083/2006) du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

(2) Article 48 du règlement (n° 1083/2006) précité.

EXTRAITS DU TABLEAU D'OBJECTIFS QUANTIFIÉS DU PROGRAMME NATIONAL FSE DE L'OBJECTIF COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI

	Objectifs quantifiés	Indicateurs	référence 2005 (en %)	Cible (en %)
Axe 1	Atteindre 35 % de participants seniors dans les actions de la politique contractuelle pour faciliter leur maintien dans l'emploi	Part des participants seniors dans la politique contractuelle	27	35
	Porter la part des créatrices accompagnées à 38 %	Part des femmes dans l'accompagnement vers la création	32,5	38
Axe 2	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	Taux de sortie durable	54	56
	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	Part des jeunes en ZUS reçus	22	28
Axe 3	Porter à 30 % le taux d'insertion dans un emploi durable à l'issue du passage dans une entreprise d'insertion	Taux d'insertion	22	30
	Porter à 42 % le taux de sortie vers l'emploi à l'issue d'un parcours dans un PLIE	Taux d'accès à l'emploi à l'issue du parcours	37	42

Source : programme national FSE

EXTRAITS DU TABLEAU D'INDICATEURS DU PROGRAMME OPÉRATIONNEL FEDER DE L'ALSACE

Indicateurs de réalisation			Indicateurs de résultats			Indicateurs d'impacts		
Intitulé	Obj.	Réf.	Intitulé	Obj.	Réf.	Intitulé	Obj.	Réf.
Nombre de projets d'incubation d'entreprises déposés	10 par an	13 en 2006	Nombre d'entreprises créées	7 par an	5 en 2004	Évolution de la part de R&D dans le budget des entreprises	+ 2 % par an	+ 1,5 % en 2004
			Nombre de régions européennes partenaires	6	4 en 2004			
Nombre de conventions d'objectifs mises en place	10	4 en 2007	Nombre de ZAE ⁽¹⁾ raccordées	50	4 fin 2006	Nombre d'emplois créés	150	n. d.
Nombre de projets aidés en énergie renouvelable	40	21 entre 2004 et 2006	Nombre de projets labellisés basse consommation	5	0	Nombre de professionnels mettant en œuvre les techniques de construction basse consommation	3000	Objectifs du Grenelle de l'environnement

Source : programme opérationnel FEDER de la région Alsace

Pour la préfecture de Poitou-Charentes, le lien beaucoup plus net entre les indicateurs et la démarche d'évaluation offre une vraie possibilité de pilotage. Le conseil régional d'Alsace considère par contre que l'évaluation est encore trop hermétique et reste « *une affaire d'experts* ». Il regrette l'absence de consignes claires et d'une coordination effective de la part de la Commission européenne. À noter que l'évaluation est parfois commune aux programmes opérationnels et aux CPER, ce qui est jugé très pertinent par les préfectures du Centre et de PACA.

(1) Zones économiques exclusives.

La nouvelle version du logiciel de gestion PRESAGE est très attendue par les acteurs de la politique de cohésion. Elle devrait être mise en place dans les semaines qui viennent mais le caractère tardif de son déploiement par la DIACT est regretté par de nombreux acteurs. Cette nouvelle version permettra un suivi conjoint et plus fin des opérations financées par le FSE, le FEDER et les CPER ce qui devrait faciliter la réalisation des objectifs et limiter le risque de dégageement d'office. Mais les conseils régionaux ne comprennent pas qu'un autre logiciel, OSIRIS, ait été maintenu pour le suivi du FEADER. L'existence d'OSIRIS représente une limite forte à la mise en place d'un système de gestion unique. Selon le conseil régional d'Auvergne, le cloisonnement du suivi obligera les services à mettre en place une organisation parallèle. Le conseil régional d'Aquitaine se demande par ailleurs pourquoi la DIACT n'a pas anticipé les difficultés posées par l'absence d'interface entre PRESAGE et le système de gestion spécifique à la région (PROGOS), alors que le problème se posait déjà pendant la période 2000-2006. Cette absence d'interface, dont la région Limousin a également fait état, oblige les services à effectuer en permanence une double saisie, ce qui est administrativement très lourd. Un groupe de travail regroupant l'association des régions de France (ARF) et la DIACT a été récemment mis en place pour envisager des pistes de réforme permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes de gestion.

Votre Rapporteur se félicite de la démarche de performance suivie par les programmes opérationnels et de la qualité des indicateurs définis. Les retards pris dans l'installation des systèmes de gestion sont en revanche à déplorer.

2.— L'efficacité des contrôles pose la question de l'opportunité de « déclarations de gestion nationales »

L'annexe générale « jaune » au projet de loi de finances pour 2008 sur « *les relations financières avec l'Union européenne* » consacre un chapitre au contrôle de l'exécution des fonds communautaires⁽¹⁾. Votre Rapporteur rappelle qu'il a participé **les 18 et 19 décembre 2007 à Bruxelles** à une réunion de la commission du contrôle budgétaire (« COCOBU ») du Parlement européen et des commissions des budgets des parlements nationaux. La COCOBU souhaitait, à cette occasion, proposer l'instauration d'un système de « déclarations de gestion nationales », censé améliorer les dispositifs de contrôle de l'utilisation des fonds structurels dans les États membres. Afin de se former une opinion sur cette proposition, qui oppose toujours les États membres, il faut au préalable rappeler le contexte général de ces contrôles.

(1) Pages 37 et suivantes.

a) Un système de contrôle relativement complexe

La Commission européenne (structures propres à chaque direction générale, service d'audit interne, office européen de lutte anti-fraude - OLAF) ne dispose pas de services financiers et comptables déconcentrés dans les États membres. Ce sont les administrations et organismes nationaux, placés sous leur responsabilité, qui gèrent les fonds européens, par délégation. On considère que 80 % des dépenses sont réalisées dans et souvent par les États membres eux-mêmes. Le règlement financier communautaire parle à ce sujet de « **gestion partagée** »⁽¹⁾. Les contrôles confiés aux acteurs financiers communautaires se sont avérés nécessairement limités ; dans le cas des fonds structurels, ils sont réduits à examen de la régularité formelle des paiements. Il est devenu impossible aux contrôleurs financiers et comptables communautaires de s'assurer directement, depuis Bruxelles, de la régularité des paiements effectués auprès des millions de bénéficiaires disséminés sur le territoire de l'Union.

La Commission européenne a progressivement modernisé ses méthodes en menant une réflexion sur les priorités et les risques liés aux différents types d'opérations vérifiées. Pour les opérations de nature répétitive, des contrôles par sondage ont été mis en œuvre, en réservant les vérifications plus approfondies aux opérations les plus significatives ou les plus risquées. Concernant les opérations très majoritairement exécutées dans les États membres, comme dans le cas des fonds structurels, une coopération plus importante avec les autorités nationales a été recherchée. Ainsi depuis les années 90, et sous l'impulsion de la Cour des comptes européenne, ont été créés dans les États membres des organismes de contrôle sectoriels, qui assurent, pour le compte de la Commission européenne, des missions étendues de supervision, de coordination des vérifications, voire de certification des comptes des organismes payeurs. En France ont ainsi été créés la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP dite « **C3OP** ») dans le domaine agricole et deux commissions interministérielles de coordination des contrôles (**CICC**), respectivement pour les dépenses agricoles et les fonds structurels.

Au nom du principe de subsidiarité qui régit les politiques partagées, les États membres se sont vu accorder une grande latitude pour organiser leur système de gestion et de contrôle des programmes bénéficiant de fonds structurels. En contrepartie d'une telle latitude, les États membres doivent attester de l'efficacité et de la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle des programmes financés par les fonds structurels. Les procédures mises en place doivent permettre de s'assurer que des contrôles appropriés ont été effectués aux différents stades de la gestion d'un dossier : c'est ce que la réglementation communautaire désigne sous le nom de « piste d'audit », qui doit être vérifiée par des contrôles approfondis par sondage sur au moins 5 % des dépenses.

(1) Règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

La Commission européenne est destinataire des rapports des organismes d'audit créés par la réglementation communautaire. Elle peut infliger des sanctions pécuniaires en cas de découverte d'irrégularités ou de fraudes. Les enjeux sont importants puisque, comme indiqué dans l'annexe « jaune » sur « *les relations financières avec l'Union européenne* », et pour se limiter à la gestion 2006, la Commission a imposé à la France une **correction financière d'un montant de 131,5 millions d'euros dans la gestion du FSE – objectif 3**. Notre pays n'est donc pas à l'abri de défaillances ponctuelles dans ses dispositifs de gestion des fonds structurels...

Depuis le Traité de Maastricht en 1992, la **Cour des comptes européenne** fournit une « **déclaration d'assurance** [désignée communément par l'acronyme « **DAS** »] *concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes* » (article 248 du Traité instituant la Communauté européenne, renuméroté 287 dans le Traité de Lisbonne). Or en novembre 2007, pour la **13^{ème} fois** depuis qu'elle s'acquitte de cette nouvelle mission, la Cour des comptes européenne a constaté son incapacité à délivrer une déclaration d'assurance positive sur la gestion 2006. Si la situation s'est légèrement améliorée dans la gestion des dépenses agricoles, elle a empiré dans le domaine des fonds structurels, qui connaît un **taux d'erreurs de 12 %**. Comme le total des paiements dédiés aux actions structurelles a atteint 32,4 milliards d'euros, on peut conclure que **plus de 4 milliards d'euros** seraient ainsi affectés. Si la fiabilité des comptes n'est pas en cause, la Cour n'a cependant pu fournir une opinion sans réserves sur la légalité des opérations d'exécution budgétaire (dites « sous-jacentes »), ayant constaté, année après année, de nombreuses irrégularités. La Cour ne précise malheureusement pas sur quels fonds et dans quels États membre et ne distingue pas les parts respectives des irrégularités de forme et des fraudes avérées.

La question de la « DAS négative » est devenue un enjeu politique pour le Parlement européen et la Commission européenne, tant vis-à-vis des citoyens que sous la pression de certains États membres toujours enclins à critiquer le bon usage des fonds communautaires - voire le bien fondé de la politique régionale. L'actuelle Commission européenne, sous la présidence de M. José Manuel Barroso, inquiète de la désaffection des citoyens pour la construction européenne, a même inclus dans ses objectifs stratégiques l'obtention d'une DAS positive avant 2009.

Depuis le Traité de Bruxelles en 1975, le **Parlement européen** s'est vu accorder à titre exclusif le pouvoir de donner la **décharge** ; le Conseil a vu ses attributions limitées à l'expression d'une simple recommandation préalable à la décision de l'assemblée. Le Parlement européen n'a pas manqué de faire usage de ses pouvoirs en assortissant de recommandations vigoureuses et d'injonctions de faire. Il s'affirme, avec sa commission du contrôle budgétaire (« **COCOBU** »), comme le garant d'une gestion communautaire transparente et responsable. On se rappelle que c'est le refus du Parlement européen de voter la décharge qui avait conduit à la démission de la Commission présidée par M. Jacques Santer en 1999.

b) Le cadre de contrôle interne intégré

À la suite d'une feuille de route établie dans une communication du 15 juin 2005, la Commission européenne a élaboré un plan d'action dans une communication du 17 janvier 2006. Elle propose l'instauration d'un **cadre de contrôle interne intégré**. Elle s'engageait ainsi à : garantir un meilleur suivi de ses contrôles ; simplifier les réglementations, dont la complexité unanimement décriée est une source importante d'erreurs ; instaurer une méthodologie commune de gestion du risque ; et mieux responsabiliser les États membres dans leurs opérations de contrôle de premier niveau. L'utilité de ce plan d'action n'est en soi contesté par aucun État membre. À partir de l'exercice 2007, une « déclaration d'assurance » fondée sur la signature des responsables des organismes payeurs des dépenses agricoles, ainsi qu'un rapport annuel sur les contrôles des fonds structurels doivent être établis dans chaque État membre⁽¹⁾. Les États membres présentent en outre tous les ans ce que l'on appelle un « *récapitulatif des contrôles et des déclarations disponibles* » de ces déclarations d'assurance (*summary* dans la version anglaise). L'obligation de production de ce récapitulatif est reprise dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006. Le gouvernement allemand a ainsi annoncé qu'il transmettrait sa déclaration annuelle à son parlement au cours du mois de février 2008. L'ensemble de ces contrôles est à la charge des États membres et ne préjuge pas des contrôles que la Commission peut entreprendre elle-même. Cet empilement des contrôles ne manque pas de susciter les critiques des gestionnaires de fonds et organismes payeurs.

La tension créée entre la gestion très largement nationale des fonds européens et le maintien par le Traité instituant la Communauté européenne (CE) d'une responsabilité exclusive de la Commission vis-à-vis de l'autorité de décharge n'a pas cessé. L'article 274 du Traité CE stipule que « *la commission exécute le budget, conformément aux dispositions des règlements [financiers] pris en exécution de l'article 279, sous sa propre responsabilité et dans les limites des crédits alloués (...). Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément au principe de la bonne gestion financière.* »

Le Traité de Lisbonne a modifié l'article 274, désormais renuméroté 317, en ajoutant que la Commission européenne s'acquitte de cette tâche « ***en coopération avec les États membres*** ». Il a renforcé les disciplines budgétaires en stipulant que « *le règlement [communautaire financier] prévoit les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent. Il prévoit aussi les responsabilités et les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses propres dépenses.* ». Le nouveau traité va donc au-delà de la simple coopération non contraignante et prévoit expressément les obligations des États membres. Quand le Traité entrera en vigueur, au terme des procédures de

(1) Voir article 9 b) du règlement n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 (financement de la politique agricole commune) et article 13 du règlement n° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 (systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels).

ratification dans les 27 États membres, la voie sera donc ouverte pour un approfondissement de la coopération et une clarification des rôles respectifs de la Commission et des États membres...

L'article 279 du Traité CE (renuméroté 322 dans le Traité de Lisbonne) prévoit les règles de procédure pour adopter le règlement financier et les règlements relatifs au contrôle des fonds européens. Alors qu'il s'agissait précédemment de règlements du Conseil, le Traité de Lisbonne les transforme en règlement du Conseil **et du Parlement européen**, ce qui accroît les pouvoirs de ce dernier.

c) Des déclarations de gestion nationales qui ne font pas consensus

Trois États membres, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et le Danemark, estiment que ce sont les États membres eux-mêmes qui sont défaillants dans les contrôles ; ils proposent l'établissement de « **déclarations de gestion nationales** », sortes de « DAS nationales ». Adoptées à un niveau gouvernemental et auditées par les « institutions supérieures de contrôle » (cours des comptes nationales), celles-ci constitueraient le moyen de marquer l'engagement et la responsabilité de chaque État membre pour atteindre l'objectif d'une utilisation irréprochable des fonds. Le projet a été débattu plusieurs fois au Conseil, sans décision conclusive du fait des désaccords persistants entre États membres. La Commission l'a repris à son compte dans le plan d'action du 17 janvier 2006 précité, sans doute après s'être rendue compte que ce plan d'action, qui prévoit des actions en profondeur, mettrait certainement plus de cinq ans avant de produire ses effets et d'entraîner la possibilité d'une DAS positive par la Cour des comptes européenne.

Votre Rapporteur a interrogé à ce sujet la direction du Budget du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, ainsi que le SGAE et la représentation permanente de la France à Bruxelles. Le Gouvernement français est opposé à ces déclarations de gestion nationales, selon l'argumentation résumée dans l'annexe « jaune » sur « *les relations financières avec l'Union européenne* » : absence d'utilité réelle d'une telle déclaration, qui se surajoute aux déclarations déjà établies au niveau opérationnel et qui ne saurait lier la Cour des comptes européenne lorsqu'elle formule sa DAS, rupture de l'équilibre institutionnel en reportant la responsabilité sur les États membres, violation de l'indépendance des cours des comptes nationales.

La **Cour des comptes française** est, quant à elle, fortement hostile à l'établissement de ces déclarations de gestion nationales⁽¹⁾. Son Premier président considère que le rôle des cours des comptes nationales qui y est dévolu est contraire aux principes de souveraineté nationale et à l'indépendance de la Cour. Celle-ci y voit une remise en cause de l'équilibre institutionnel basé sur la distinction entre contrôle interne et externe. Elle estime que ce serait aller au-delà

(1) Voir les actes du colloque organisé à Paris le 5 novembre 2007 « L'argent public de l'Europe : quel contrôle ? » - publié par la fondation Robert Schuman www.robert-schuman.eu.

de ce qui est prévu dans l'article 248 du Traité CE (renuméroté 287 sans modification dans le Traité de Lisbonne) : « *le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des États membres pratiquent une **coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance**. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle.* » Le protocole 18 annexé au Traité de Nice complète cet article : « *la Conférence invite la Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales à améliorer le cadre et les conditions de leur coopération, tout en maintenant leur autonomie respective. À cet effet, le président de la Cour des comptes peut mettre en place un **comité de contact** avec les présidents des institutions de contrôle nationales.* ». La Cour des comptes française considère qu'elle est parfaitement dans le rôle que lui assigne le Traité en procédant comme elle le fait périodiquement dans son rapport public annuel, avec des contrôles sur l'utilisation des fonds communautaires dans notre pays : FEDER en 2000, FSE en 2003, prêts agricoles bonifiés en 2007.

Votre Rapporteur s'interroge sur le bien fondé du projet de déclarations de gestion nationales signées, au niveau politique, par les ministres des États membres. Quelle serait leur valeur ajoutée par rapport aux déclarations d'assurance qui sont déjà fournies par les organismes payeurs, les gestionnaires, sous la surveillance de la CICC ? Ces déclarations ne risquent-elles pas d'arriver trop tard pour la Cour des comptes européenne, qui doit rendre ses observations sur la DAS avant le 30 juin de chaque année ? Comme on l'a vu, ces déclarations de gestion nationales ne porteraient pas préjudice aux contrôles ultérieurs de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne ; que se passerait-il alors si l'on découvrait postérieurement à la signature du ministre une irrégularité grave ? Ce dernier serait-il auditionné par le Parlement européen ? Assurément cette situation produirait un effet néfaste sur l'opinion publique, ce qui va à l'encontre du but recherché... Si les États membres devaient s'engager sur une telle voie, il faudrait au préalable répondre à ces interrogations.

Dans l'attente, votre Rapporteur estime qu'il faudrait que la Commission commence par faire le point sur la mise en œuvre réelle des obligations existantes dans tous les États membres ; une telle vérification montrerait que peu d'États membres subiraient avec succès une telle « opération vérité ». Ensuite la Commission peut et doit poursuivre ses efforts de mise en place d'un système de contrôle intégré : méthodologie commune, programmation concertée des opérations de contrôle, coopération plus étroite et accès à l'ensemble des résultats des contrôles. Sans doute un petit nombre d'État membres peut prétendre s'approcher d'un tel système, et il faut espérer que notre pays en fasse partie.

3.– Une communication plus offensive devrait accélérer la consommation des crédits

Au 1^{er} janvier 2008, la quasi-totalité des programmes opérationnels français avaient été acceptés par la Commission européenne. Seul le programme opérationnel FSE de la Martinique restait en attente.

DATES D'ADOPTION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS DES TROIS OBJECTIFS

Objectif <i>Compétitivité régionale et emploi</i>	
PO régionaux FEDER	
Alsace	décembre 2007
Aquitaine	août 2007
Auvergne	novembre 2007
Basse Normandie	décembre 2007
Bourgogne	octobre 2007
Bretagne	décembre 2007
Centre	août 2007
Champagne-Ardenne	novembre 2007
Corse	décembre 2007
Franche-Comté	octobre 2007
Haute Normandie	août 2007
Île-de-France	décembre 2007
Languedoc-Roussillon	novembre 2007
Limousin	août 2007
Lorraine	août 2007
Midi-Pyrénées	août 2007
Nord-Pas-de-Calais	décembre 2007
PACA	novembre 2007
Pays de la Loire	août 2007
Picardie	novembre 2007
Poitou-Charentes	novembre 2007
Rhône-Alpes	août 2007
PO interrégionaux FEDER	
Alpes	décembre 2007
Loire	septembre 2007
Massif Central	décembre 2007
Rhône	décembre 2007
PO national FSE	août 2007

Objectif <i>Coopération territoriale européenne</i>	
PO transfrontaliers de métropole	
Mer du Nord	non validé
Manche	non validé
France, Belgique	novembre 2007
Grande Région	décembre 2007
Rhin supérieur	décembre 2007
France-Suisse	décembre 2007
Alcotra	novembre 2007
France-Italie-Îles	décembre 2007
France-Espagne	décembre 2007
PO transnationaux de métropole	
Espace alpin	septembre 2007
Espace atlantique	décembre 2007
Espace méditerranéen	décembre 2007
Nord-ouest européen	octobre 2007
Sud-ouest de l'Europe	décembre 2007
PO des DOM	
Espace Amazonie	décembre 2007
Espace Caraïbes	décembre 2007
Espace Océan indien	décembre 2007

PNAT FEDER	décembre 2007
-------------------	---------------

Objectif <i>Convergence</i>	
PO régionaux FEDER	
Guadeloupe	décembre 2007
Guyane	décembre 2007
Martinique	décembre 2007
Réunion	décembre 2007
PO régionaux FSE	
Guadeloupe	décembre 2007
Guyane	décembre 2007
Martinique	non validé
Réunion	novembre 2007

Source : DIACT

Concernant les programmes de l'objectif *Coopération territoriale européenne*, tous ont été validés, à l'exception des programmes transfrontaliers Mer du Nord et Manche attendus pour mai 2008.

Tous les acteurs interrogés considèrent que l'impact des retards de programmation sera limité, au regard de ce qui avait été constaté lors du lancement du cycle de programmation 2000-2006. Ils se montrent optimistes quant aux perspectives de consommation de crédits et au risque de dégagement d'office pour la période 2007-2013.

Des éléments objectifs viennent justifier cet optimisme :

– les premiers dossiers ont souvent été instruits en amont lors d'une phase de préprogrammation, permettant ainsi d'anticiper sur la validation des programmes opérationnels ;

– si des lettres d'intention indiquant le montant des subventions demandées ont été envoyées avant le 31 décembre 2007, les porteurs de projets pourront bénéficier d'une prise en charge rétroactive des dépenses engagées depuis le 1^{er} janvier 2007, conformément à un décret du 3 septembre 2007 ⁽¹⁾ ;

– les retards sont moins significatifs que lors de la période précédente, où l'on avait connu une véritable « année blanche » qui avait fortement perturbé le bon déroulement de la programmation pluriannuelle.

Des efforts beaucoup plus significatifs en matière de communication devraient par ailleurs garantir une meilleure connaissance de la politique de cohésion et donc une meilleure remontée des projets. Votre Rapporteur se réjouit que la communication à destination du grand public et des porteurs de projet potentiels soit devenue une priorité, permettant de montrer que l'Europe investit dans des projets de proximité. Mobilisant partout des moyens variés (sites Internet, plaquettes, réunions d'information) et des budgets beaucoup plus conséquents que lors de la période précédente (840 000 euros contre 105 000 euros en région Limousin par exemple), elle fait l'objet de plans de communication très détaillés et est parfois pilotée par un comité spécialisé, comme en Île-de-France.

Dans ce contexte globalement très positif, des critiques à l'encontre de la DIACT doivent toutefois être relevées. Le conseil régional du Nord-Pas de Calais lui reproche un manque de communication et de réactivité, soulignant par exemple que son site Internet, sensé être une plateforme commune présentant des informations détaillées sur la mise en œuvre des programmes opérationnels, est mis à jour de façon très irrégulière. Votre Rapporteur fait sienne cette remarque et comprend mal que le site Internet de la DIACT ne regroupe pas de façon plus lisible l'ensemble des programmes et documents de la politique de cohésion.

La plupart des régions ont déjà tenu un premier comité de programmation ayant débouché sur la validation des premiers projets. Sept projets FEDER ont ainsi été lancés en Franche Comté, parmi lesquels un projet

(1) Décret (n° 2007-1303) du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013.

très innovant consistant en l'acquisition d'une ligne de fabrique Quartz Tech par l'Université de Franche Comté, pour une mise à disposition des entreprises dans le cadre d'un pôle microtechnique. La région Poitou-Charentes a validé six projets urbains et deux projets liés à l'innovation et à l'économie de la connaissance. La région Limousin a procédé à une préprogrammation d'environ 100 projets dans le domaine du développement économique. Les porteurs de projets se sont vus avancer les crédits par le Conseil régional qui a joué, en quelque sorte, le rôle du « banquier du FEDER » pour éviter tout retard dans la programmation. La Bretagne a engagé 15,6 millions d'euros au titre du FSE. Enfin, la région Midi Pyrénées, dont le programme opérationnel a été validé par la Commission européenne dès août 2007, a pu entrer en phase de programmation en octobre 2007. Fin 2007, 27,5 millions d'euros de FEDER et 6 millions d'euros de FSE avaient été programmés, principalement dans les domaines pour lesquels le conseil régional bénéficie d'une subvention globale.

Le démarrage de la programmation est néanmoins entravé par l'absence de signature des conventions de subvention globale, handicapant fortement le travail des partenaires locaux. Ceux-ci ne peuvent pour le moment qu'instruire les dossiers et non les valider officiellement. Concernant le FSE, les conventions de subvention globale sont subordonnées à la conclusion de contrats de suivi et de gestion avec la DGEFP, dont l'adoption semble relativement lente.

Dans ce contexte, votre Rapporteur considère qu'il y a lieu d'être **confiant**, les conditions de démarrage de la programmation étant objectivement meilleures que lors de la précédente période. Il conviendra toutefois de **rester vigilant** pour éviter tout risque de dégageant d'office fin 2009, qui sera la première date d'échéance pour l'application de la règle du dégageant d'office dans la programmation 2007–2013. Il faudra également éviter les « coups d'accordéon » rencontrés lors de la précédente période de programmation, le retard au démarrage ayant été suivi d'une avancée à marche forcée. Il convient donc également de **s'assurer que les crédits ne sont pas consommés dans la précipitation mais ciblés sur des projets présentant une réelle valeur ajoutée.**

Un rapport sera remis chaque année à la Commission européenne par les autorités de gestion, présentant notamment les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés dans les programmes opérationnels, l'état d'exécution des dépenses et la ventilation indicative des cofinancements⁽¹⁾. Le premier rapport, attendu avant juin 2008, devrait permettre de juger de l'efficacité du lancement de la nouvelle période de programmation. **Il recevra toute l'attention de votre Rapporteur.**

(1) Article 67 du règlement (n° 1083/2006) du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 13 février 2008 à 9 heures 30, la commission des Finances a procédé à l'examen d'un rapport d'information, en application de l'article 145 du Règlement, sur la programmation 2007-2013 des fonds structurels européens.

Le **Président Didier Migaud** a rappelé que votre Rapporteur a été désigné par notre Commission, en application du premier alinéa de l'article 57 de la LOLF, pour suivre, contrôler et évaluer toute question relative aux « Affaires européennes » et qu'il dispose, à ce titre, des pouvoirs d'un rapporteur spécial.

Il a observé que les fonds structurels sont un élément essentiel de la politique européenne, puisqu'ils ont vocation à assurer la cohésion des territoires. Ils sont ciblés géographiquement et ils sont affectés à des programmes qui s'inscrivent dans la stratégie de Lisbonne axée sur la croissance et l'emploi. Enfin, leur impact est, en quelque sorte, démultiplié par les co-financements auxquels ils donnent lieu, dans un cadre décentralisé. Il a demandé au Rapporteur l'appréciation qui pouvait être faite de la nouvelle programmation 2007-2013.

Après la présentation de votre Rapporteur, le **Président Didier Migaud** a salué l'importance et la qualité du travail effectué, soulignant notamment le nombre impressionnant d'auditions effectuées ainsi que la pertinence des observations et des préconisations du rapport. S'agissant des relations entre l'État et les régions, au-delà de la proposition faite un temps par le Sénat quand à la gestion et au suivi des fonds par les conseils régionaux, qui retient l'attention du Rapporteur, qu'en est-il, dans ce contexte, de l'articulation de cette politique régionale européenne avec les contrats de projet État-régions ? Le choix gouvernemental de gérer les crédits du Fonds social européen à travers un programme national unique est-il pertinent ? Ne crée-t-il pas un excès de rigidité pour les territoires ? Enfin, dans le champ du contrôle et de l'évaluation, ne peut-on envisager quelques progrès, en particulier de la part des Parlements nationaux ?

Votre Rapporteur a répondu que la qualité des relations entre chaque région et l'État était largement fonction de la qualité des relations humaines entre présidents de conseils régionaux et préfets de région. Dans nombre de cas, ceux-ci ont travaillé en commun au ciblage des aides pour assurer leur efficacité et éviter tout saupoudrage inutile. Concernant l'articulation entre fonds structurels européens et contrats de projet État-régions, la concordance de calendrier et des dispositifs d'évaluation est une première et constitue une véritable chance de succès pour le développement économique des territoires. Sur le terrain, des équipes communes ont été constituées et y travaillent avec de bons résultats, malgré quelques problèmes de mise en place initiale, comme il a pu le constater en Alsace. Par conséquent, on s'étonne que l'État n'ait pas fait le choix de transférer davantage la gestion des fonds structurels aux conseils régionaux. Les fonds structurels européens sont contrôlés à un triple niveau, régional, national et

européen. Malgré cela, la Cour des comptes européenne a calculé qu'en 2006, 12 % de leur montant suscitait des interrogations, sans indiquer précisément les fonds ni les pays concernés et s'il s'agissait de dossiers en retard, d'erreurs ou de fraude. La contribution que pourraient apporter nos institutions nationales à la cour européenne et à la commission européenne mériterait d'être approfondie. Il ne faut pas que la France soit taxée d'immobilisme ou d'avoir une réaction politique plutôt qu'une action d'évaluation et de contrôle. Quant à la proposition d'un engagement de la responsabilité politique des ministres nationaux qui signeraient les « déclarations de gestion nationales », elle doit être examinée avec prudence. Dans quelques mois, la France présidera l'Union européenne et ce pourrait être l'occasion, pour l'Assemblée nationale et sa commission des Finances, de prendre des initiatives valorisant le travail de contrôle et d'évaluation, par exemple en prévoyant des réunions avec ses homologues des autres Parlements nationaux et du Parlement européen.

Votre Rapporteur a enfin remercié l'administrateur et le stagiaire du service pour leur travail et leur disponibilité, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires ne méritant pas exactement les mêmes éloges.

La Commission a alors *autorisé*, à l'unanimité, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

ANNEXES :

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

- **18 et 19 décembre 2007 : rencontre avec les commissions du contrôle budgétaire des parlements nationaux, présidée par M. Herbert Bösch, président de la commission du Contrôle budgétaire (COCOBU) du Parlement européen, Bruxelles**
 - Mise en œuvre des fonds structurels
 - M. Vojko Anton Antončič, membre de la Cour des comptes européenne
 - Mme Danuta Hübner, commissaire européenne chargée de la politique régionale
 - M. Vladimír Špidla, commissaire européen chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances
 - interventions de parlementaires nationaux
 - Déclarations de gestion nationales
 - M. Jules Muis, ancien auditeur interne de la Commission européenne
 - Mme Saskia Stuiveling, présidente de la Cour des comptes néerlandaise
 - M. Edward Leigh, président du *Committee of Public Accounts* de la Chambre des communes, Royaume-Uni
 - M. Vítor Manuel da Silva Caldeira, membre de la Cour des comptes européenne
 - M. Dan Jørgensen, député européen, membre de la COCOBU, rapporteur pour la décharge 2006 à la Commission européenne
 - interventions de parlementaires nationaux
- **22 janvier 2008**
 - M. Bertrand Gaudin, sous-directeur chargé du FSE, délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi

- **23 janvier 2008**

- Mme Claude Rack, chef de la mission des interventions nationales, sous-direction du FSE, DGEFP

- M. Laurent Senn, chef de la mission de l'action régionale, sous-direction du FSE, DGEFP

- M. Vincent Le Dolley, chef de l'équipe développement régional et politiques européennes, délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

- M. David Duval, chargé de mission, DIACT

- **25 janvier 2008 : mission en région Alsace, Strasbourg**

- M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace

- Mme Marianne Horny, cabinet du président du conseil régional d'Alsace

- M. François Bouchard, directeur général des services du conseil régional d'Alsace

- Mme Carine Reber, directrice de l'animation et de l'aménagement du territoire, services du conseil régional d'Alsace

- Mme Marie Herth, chef de service « objectif 2 », politiques régionales européennes, services du conseil régional d'Alsace

- M. Patrick François, directeur Est de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- Mme Sandrine Godefroid, secrétaire générale aux affaires régionales (SGAR), préfecture de région Alsace

- M. Philippe Roech, Secrétaire général adjoint aux affaires régionales (SGAR), préfecture de région Alsace

- M. Olivier Martin, chargé de mission « Europe » au SGAR, préfecture de région Alsace.

ANNEXE 2 : RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR

Des questionnaires ont été adressés début novembre 2007 aux conseils régionaux et aux préfetures de régions, ainsi qu'à la DIACT et à la DGEFP.

Au total, dix conseils régionaux et douze préfetures de régions ont répondu pour la métropole. Aucune des préfetures et des collectivités territoriales des départements d'outre-mer n'a renvoyé le questionnaire.

Enfin, votre Rapporteur a fait parvenir, en janvier 2008, un questionnaire spécifique aux conseils généraux des régions Limousin et Lorraine, obtenant les réponses de quatre conseils généraux sur sept.

RÉPONSES OBTENUES

Au niveau national	DIACT	DGEFP	Conseils généraux
	X	X	
Au niveau local	Préfetures de régions	Conseils régionaux	
Alsace	X	X	Non sollicités
Aquitaine		X	
Auvergne		X	
Basse Normandie	X		
Bourgogne	X		
Bretagne	X		
Centre	X		
Champagne-Ardenne	X		
Corse			
Franche-Comté	X		
Haute Normandie	X		
Île-de-France		X	
Languedoc-Roussillon			
Limousin	X	X	
<i>Corrèze</i>			X
<i>Creuse</i>			
<i>Haute-Vienne</i>			
Lorraine		X	
<i>Meurthe et Moselle</i>			X
<i>Meuse</i>			X
<i>Moselle</i>			X
<i>Vosges</i>			
Midi-Pyrénées		X	Non sollicités
Nord-Pas-de-Calais		X	
PACA	X	X	
Pays de la Loire			
Picardie			
Poitou-Charentes	X	X	
Rhône-Alpes	X		
TOTAL	12	10	4