

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

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

Mercredi
27 février 2013
Séance de 16 heures 30



**COMMUNICATION SUR LA GESTION DES FONDS
STRUCTURELS PAR LES RÉGIONS**
de M. Christophe Léonard

Réunion de commission du 27 février 2013

Madame la Présidente,

Mes chers Collègues,

Je souhaite vous faire part des derniers développements sur la question de la délégation aux régions et aux départements de la gestion des fonds de cohésion, dans le cadre du projet de loi dit « décentralisation III ».

Alors que la délégation aux collectivités territoriales de la gestion des fonds FSE (Fonds Social Européen), FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural) est un engagement de campagne du président de la République, un « bras de fer » s'est engagé depuis l'automne dernier entre l'Association des Régions de France (ARF) et les ministères du travail, de la ville et de l'agriculture sur la nécessité dans certains cas de maintenir ou non une cohérence nationale et donc pour l'État de rester autorité de gestion.

À noter toutefois que toutes les régions ou tous les départements ne sont pas aujourd'hui preneurs de l'autorité de gestion de ces fonds et des contraintes qui en découleront, notamment en termes de responsabilité financière.

La rédaction actuelle de l'article 5 du projet de loi sur la décentralisation III précise à cet égard que : « les collectivités territoriales, lorsqu'elles {assureront} la gestion des programmes européens {supporteront} la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européennes, par un jugement de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause. Ces dépenses seront des dépenses obligatoires inscrites au budget des collectivités concernées. »

Après audition des administrations compétentes, l'état des lieux de la négociation en cours est le suivant :

- **Pour le FSE :**

L'arbitrage n'est pas rendu. La position du ministre est que la décentralisation des fonds doit suivre la décentralisation des compétences. Les régions seront donc chef de file de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. L'État conservera l'autorité de gestion

pour le volet « emploi ». Pour le FSE « inclusion » de compétence départementale, deux options sont aujourd'hui en concurrence :

- première option : le FSE « inclusion » est piloté par les régions avec contractualisation entre régions et départements ;
- deuxième option : le FSE « inclusion » reste piloté par l'État avec contractualisation renforcée avec les départements. Le ministère estime que l'emploi et l'inclusion sont liés. Son objectif est donc de renforcer les liens politiques entre emploi et insertion et de recentrer ce volet du FSE sur les points qu'il juge prioritaires.

L'Association des Départements de France (ADF) n'a pas de position officielle formalisée ce qui explique l'absence d'arbitrage à ce jour. Il faut néanmoins souligner qu'il n'est pas aisé de trouver la bonne articulation entre logiques nationales et logiques par bassins d'emploi.

- **Pour le FEDER :**

Au niveau européen, l'urbain n'est pas une compétence obligatoire mais est traité via la cohésion. Pour la première fois, 5% de l'enveloppe FEDER 2014-2020 devra être fléchée sur des stratégies urbaines intégrées, avec la possibilité de déléguer en gestion cette enveloppe aux villes. La Commission européenne souhaite avoir une approche transversale de l'urbain, à croiser avec l'approche transversale de la politique de la ville. L'idée est que la politique de cohésion doit être territorialisée, ce qui relève en France de la politique de la ville. La difficulté provient de ce que les priorités nationales ne sont pas forcément les mêmes que les priorités régionales.

Le ministère de la Ville aurait souhaité fédérer les crédits FEDER et FSE sur les mêmes territoires, les harmoniser et les mobiliser de manière pluriannuelle dans le cadre des futurs contrats de ville et des contrats urbains de cohésion sociale. Rappelons que la politique de la ville n'est pas régionale, mais concerne les villes et les intercommunalités, sans obligation de cofinancement des régions.

L'objectif actuel du ministère est donc de sanctuariser une enveloppe qui serait « fléchée » politique de la ville. Actuellement, la logique qui prévaut est une logique de gestion, c'est-à-dire d'approche par fonds. Le ministère de la ville plaide pour une approche par politique publique et donc approche plurifonds.

Le 13 février dernier, l'ARF et le ministère de la ville ont signé un accord-cadre pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les régions se sont engagées à définir dans le cadre de leur programme plurifonds un volet politique de la ville qui sera fléché sur des programmes prioritaires : 10% de l'enveloppe FEDER-FSE seront ainsi obligatoirement fléchés sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville tels qu'ils résulteront de la réforme à venir cette année et des priorités thématiques du ministère (santé, lien social, etc...) qui recouvrent en partie les priorités d'Europe 2020.

Par ailleurs, il faudra dans le cadre du futur programme national d'assistance technique (qui va être élaboré en lien avec l'ARF) un programme urbain qui suive l'engagement de ces 10%. La DATAR assurera l'autorité de gestion de ce programme avec les régions, et le ministère demeurera vigilant, car l'enjeu de la politique de la ville n'est pas le même en fonction des régions.

Cet engagement de l'ARF n'ayant aucune valeur contraignante, le ministère souhaite par contre que cette contrainte soit inscrite dans le projet de loi « décentralisation III » pour ainsi s'appliquer à chaque région. D'ores et déjà, l'arbitrage interministériel rendu le 25 février 2013 a acté le transfert de l'autorité de gestion aux conseils régionaux pour 22 programmes régionaux.

- **Pour le FEADER :**

L'arbitrage interministériel rendu le 25 février 2013 a retenu un canevas avec 21 programmes régionaux le tout dans un cadre national qui contient les éléments communs aux différents programmes avec la reconduction du schéma actuel pour la Corse.

Le ministère de l'agriculture souligne l'intérêt d'un cadre national, pour certaines politiques, pour lesquelles il s'agit de préserver l'expression de la solidarité nationale ou de conserver une certaine efficacité. Ce sont, par exemple, les indemnités compensatoires de handicap naturel, mais aussi les politiques pour certains types de bénéficiaires, comme l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, ou les mesures agro-environnementales. L'Etat voudrait pouvoir continuer à négocier avec la Commission européenne le montant de ces primes, avec possibilité offerte aux régions de les adapter.

Pour tout le reste, les régions seront libres, avec une seule contrainte : affecter dans le cadre du FEADER 5% des crédits à l'axe du programme « LEADER », qui promeut les stratégies locales de développement intégré. L'idée de cette approche « bottom up » est de donner une part de gouvernance aux acteurs locaux, pour qu'ils élaborent une stratégie, la mettent en œuvre et sélectionnent des projets.

Conclusion partielle en trois points :

- 1- La matière n'est pas encore stabilisée à ce jour. Des arbitrages doivent encore être rendus notamment pour le FSE,
- 2- Quelle que soit la réalité ou non des transferts d'autorité de gestion, le désengagement de l'État ne se fera pas du jour au lendemain notamment au regard du suivi de la fin de la programmation de l'exercice 2007-2013,
- 3- Une étude d'impact des décisions en cours sur l'efficacité attendue en retour semble indispensable.

*

* *

La Présidente Danielle Auroi. Au salon de l'agriculture, dont je reviens, les jeunes agriculteurs m'ont fait part de leur grande inquiétude à propos d'une éventuelle régionalisation du FEDER et du FEADER. Ils craignent que les petites régions, contrairement aux grandes, ne reçoivent pas beaucoup de crédits à redistribuer. Les choses ne sont pas encore claires, cela ne les rassure pas. Il convient d'ailleurs de rappeler que, depuis un bon moment déjà, la gestion des fonds européens est pour partie déléguée aux régions.

J'ajoute que l'axe « LEADER » n'est pas nouveau, qu'il a plus de trente ans d'existence, dont vingt-cinq ans comme programme pilote ; le présenter comme un exemple de démarche « bottom-up » n'est pas exact. Le vrai enjeu consiste à déterminer si les transferts de gestion avec contrôle de l'État doivent être effectués au profit des régions ou des départements, sachant que, compte tenu de l'organisation de l'Europe, une réserve prudentielle s'impose vis-à-vis de la seconde option.

M. Christophe Léonard, rapporteur. L'échelon départemental n'entre en considération que pour le volet FSE, dans le cadre d'une contractualisation avec l'État, qui resterait pilote. Les départements sont attentifs à ne pas passer sous les fourches des régions, au regard du principe constitutionnel selon lequel un niveau de collectivité territoriale ne peut avoir autorité sur une autre.

La question du FEADER, Madame la Présidente, préoccupe effectivement les jeunes agriculteurs – et sans doute aussi les moins jeunes. Elle vaut d'ailleurs aussi pour d'autres sujets. C'est ce qui pousse les présidents des régions modestes – notamment de la Champagne-Ardenne, dans laquelle je vis – à se montrer moins volontaires que les autres. Aujourd'hui, l'État garantit l'équité sur l'ensemble du territoire. À l'avenir, comment les moyens seront-ils répartis entre les régions ? Cet aspect est fondamental.

Sur la partie agricole, il existe une volonté de maintenir un cadre national, garantie de fléchage de l'argent public de façon harmonisée sur tout le territoire, pour une politique donnée. Néanmoins, les régions pauvres en moyens rencontreront des difficultés à exercer leurs compétences. Dans l'étude d'impact que j'évoquais, il serait intéressant d'examiner la façon dont l'État utilise les crédits européens.

La contractualisation était un engagement de campagne du Président de la République. Des documents ont bien été signés, le 12 septembre avec les régions puis le 25 octobre avec les départements, et nous arrivons à l'acte III de la décentralisation. Tout cela avance mais les discussions ne sont pas closes. Les arbitrages rendus avant-hier étaient motivés par la nécessité de consommer l'intégralité des crédits. Il ne faudrait pas que la France, faute d'avoir défini ses programmes et ses contrats de partenariat en amont, soit privée de crédits européens en 2014.

Il convient donc de faire avancer les règles européennes en veillant à ce que les petites régions puissent exercer leurs pouvoirs. Nous allons continuer à travailler sur le sujet et nous

y reviendrons, dans l'hémicycle, lorsque viendra en discussion l'article 5 du projet de loi de décentralisation.

La Présidente Danielle Auroi. Cette communication nous éclaire en effet beaucoup dans la perspective de la discussion sur l'acte III de la décentralisation. Nous devons continuer à suivre cette question des fonds structurels.

M. Christophe Léonard, rapporteur. Lorsque j'avais présenté ma communication précédente, il était question que les arbitrages soient rendus avant les vacances de Noël ; ils ne l'ont finalement été que ce lundi, plutôt en faveur des régions. Cela montre combien le sujet est délicat.

Et l'article 5 du projet de loi reste à ce stade très généraliste :

« L'État peut confier, par voie réglementaire, aux régions, pour la période 2014-2020, soit par transfert de l'autorité de gestion, soit par délégation de gestion, tout ou partie de la gestion des programmes européens, dans les domaines suivants :

- la cohésion économique et sociale ;*
- le développement économique ;*
- l'innovation ;*
- l'aménagement du territoire et le développement des territoires ruraux ;*
- la coopération territoriale.*

L'État peut aussi confier, par délégation de gestion, aux conseils généraux, les actions relevant du fonds social européen selon des modalités identiques. »

Il faut déterminer le contenu de ce que l'État « peut confier », afin de gagner en efficacité dans la consommation des crédits européens.

La Présidente Danielle Auroi. Il s'agit donc d'une nouvelle communication d'étape. Des membres de notre commission ne manqueront pas de déposer des amendements lorsque l'acte III de la décentralisation viendra en discussion.