

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

Note N°84 : Information et commentaire critique de l'avant-projet de loi « de décentralisation et de réforme de l'action publique ».

Titre III : Approfondissement de la décentralisation. Chapitre VIII : Les fonds structurels.

On est en présence de **l'article 29** du projet de loi. Il correspond à l'une des promesses de François Hollande durant sa campagne présidentielle et à une revendication que nous avons portée dans le Livre blanc.

Il résulte d'une demande forte et ancienne de l'Association des Régions de France (ARF) qui a déclaré, en juillet 2012 : « *L'implication des régions dans la gestion des fonds structurels européens permettra aux régions françaises de disposer des mêmes compétences que celles dévolues aux régions de la plupart des grands pays de l'Union européenne* » (en effet, la gestion des fonds est totalement régionalisée en Italie ou en Espagne. En Allemagne, la gestion est partagée : une partie aux Länder, une partie à l'État fédéral). « *L'apport additionnel des fonds européens aux crédits publics sur le territoire est loin d'être négligeable* ». (En effet, les crédits du FEDER pour la période 2007-2013 représentent environ 10 milliards d'euros ; ceux du FSE s'élèvent à plus de 5 milliards d'euros pour la même période. Au total, la France reçoit donc 14 milliards d'euros, sur un total de 347 milliards d'euros pour l'ensemble des pays membres de l'Union. Les régions pourraient donc récupérer des sommes considérables). « *Les autorités locales se verraient confier la possibilité d'accorder des subventions, selon les critères fixés par Bruxelles* »... « *Chaque fois que les régions se sont vues confier une dotation globale, elle a été gérée de façon optimale, alors que lorsque c'est l'État qui gère, tous les fonds ne sont pas utilisés* », ajoute le président de la région Limousin. Le rapport officiel du député des Yvelines Pierre Lequiller, à François Fillon, en 2011, ne dit pas autre chose.

► Cadrage général

Les fonds structurels européens sont des fonds permettant aux États membres de l'Union européenne « *d'être solidaires les uns des autres tout en restant compétitifs dans l'économie mondiale. Ils agissent en profondeur sur les structures économiques et sociales des régions européennes, tout en réduisant les inégalités de développement sur l'ensemble du territoire européen* ».

L'enveloppe financière allouée à ce que l'Europe appelle « **la politique de cohésion** » est répartie entre trois Fonds :

- le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) ;
- le Fonds Social Européen (FSE) ;

- le Fonds de Cohésion (concernant uniquement les États membres ayant le plus de difficultés économiques).

Le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) et le plus récent Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP) ne sont pas des Fonds structurels au sens juridique du terme, mais ils peuvent leur être assimilés. Ils sont des instruments financiers de la politique européenne : Politique Agricole Communes (PAC) et Politique Commune de la Pêche (PCP)

Le Fonds Européen de Développement Régional

Il a été créé après l'élargissement de 1973. L'Europe passe de six membres fondateurs à neuf avec l'entrée du Danemark, de l'Irlande et de la Grande Bretagne.. Les inégalités de développement entre les régions de la Communauté apparaissent comme très importantes. Il est nécessaire de mettre en place une politique de développement régional pour réduire ces inégalités.

Aujourd'hui, après plusieurs modifications de ses objectifs, le FEDER a pour but *« d'améliorer l'attractivité des territoires en développant leur accessibilité (infrastructures, nouvelles technologies), sans perdre de vue une politique de développement durable. Il accompagne les mutations économiques, notamment en stimulant les dépenses de recherche et développement dans les PME. Il contribue ainsi à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux »*.

Par conséquent, la mission principale du FEDER est *« de participer au financement de programmes de développement local présentés par les États membres à la commission européenne visant à réduire les déséquilibres régionaux et l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions de l'Union européenne »*.

Processus de distribution des Fonds structurels

Il est le même pour tous les Fonds. Nous le décrivons ici pour le FEDER. La programmation se fait pour sept ans. On a donc eu une programmation 2000-2006 et une programmation 2007-2013 qui s'arrête au 31 décembre 2013. Pour chaque programmation, la Commission européenne émet des propositions qui font l'objet de discussions au sein de l'Union. Le point de vue des gouvernements nationaux et régionaux est ensuite pris en compte. Pour concrétiser les propositions, des *« règlements »* sont rédigés (c'est-à-dire des conditions d'accès à l'enveloppe budgétaire, les conditions pour *« être éligible »* au Fonds.) Les règlements prennent force une fois qu'ils ont été approuvés par le Conseil de l'Union européenne, le Parlement et la Commission.

Des négociations sont alors engagées entre la Commission et chaque État membre pour décider de la manière dont les Fonds seront répartis au niveau national. C'est ce que l'on appelle *« un Programme opérationnel »*. Les Fonds sont alors versés en tranches et à plusieurs périodes. Ils donnent souvent lieu à un co-financement avec les fonds nationaux, régionaux ou locaux.

Une des particularités de la France, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres États, c'est que les Fonds ne sont pas gérés par les autorités régionales, mais par l'État. Ce sont, actuellement, les services de la préfecture de région qui sélectionnent les

projets retenus et contrôlent les dépenses. On dit, en droit, que ce sont ces services qui « *individualisent* » les crédits, c'est-à-dire qui les ventilent sur les projets sélectionnés. L'ARF ne revendique pas une liaison directe avec Bruxelles, mais le pouvoir politique de gestion, c'est-à-dire d'individualisation des crédits. Elle s'appuie sur l'exemple de l'Alsace, seule région métropolitaine à gérer le FEDER et le FEADER, à titre expérimental, depuis 2003. L'évaluation de cette expérience, conduite en 2011, souligne « *une meilleure orientation des programmes, notamment grâce au professionnalisme des équipes régionales, à la meilleure connaissance des acteurs et du terrain, grâce à la proximité...Entre 2000 et 2006, par exemple, 98 % des crédits ont été consommés* ». Les crédits « *convergence* » des Caraïbes sont également gérés par le conseil régional de la Guadeloupe.

Le but principal de cet article du Projet de loi est de mettre fin à cette anomalie, héritée d'une tradition jacobine, et de **décentraliser la gestion des fonds structurels européens**.

Pour obtenir une aide des Fonds, les porteurs de projets doivent présenter un projet correspondant aux « *règlements* ». En France, les organismes chargés d'évaluer l'éligibilité des projets sont, comme on l'a vu, les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales (SGAR), présents dans chaque préfecture de région, sauf en Alsace et dans les Caraïbes, où ce sont les conseils régionaux qui jouent ce rôle.

L'État profite de cette interposition pour ajouter ses propres filtres à ceux qui sont imposés par les règlements européens. Il fait aussi preuve de nombreux barrages bureaucratiques pour ralentir le cheminement des dossiers et retarder ainsi le financement des projets. Comme l'État a déjà reçu les crédits européens, il se fait de la trésorerie sur le dos du développement local. Les élus dénoncent depuis longtemps ce système injuste. « *L'argent des fonds constitue une réserve de trésorerie que le gouvernement précédent a utilisée* » dit l'ARF. Le Libre blanc est aussi porteur d'une vive protestation à ce sujet.

Pour la programmation 2007-2013, **la priorité des financements du FEDER** a été définie par les conférences de Lisbonne et de Göteborg, Elle mise sur :

- les aides directes aux investissements des entreprises, en particulier les PME/PMI, « *afin de créer des emplois durables* » ;
- les infrastructures liées notamment à la recherche et à l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et aux transports ;
- des instruments financiers (fonds de capital-risque, fonds de développement local...) dans le but de soutenir le développement régional et de favoriser la coopération entre les villes et les régions ;
- des mesures d'assistance technique.

Le règlement de cette période précise que 60 % de l'ensemble des financements du FEDER devront se concentrer sur l'innovation, le soutien aux entreprises et les énergies renouvelables. « *L'objectif est donc de créer un environnement propice à la croissance et à la compétitivité des acteurs et des territoires* ».

Au niveau régional, le FEDER décline sa « *politique de cohésion* », avec notamment la réduction des inégalités régionales (« *politique de convergence* »), la compétitivité régionale et l'emploi, la coopération territoriale européenne. Un accent particulier est mis sur les problèmes environnementaux, économiques et sociaux des villes. Les « *zones à*

handicaps géographiques naturels » (îles, montagnes, zones de très faible densité de population...) bénéficient d'un traitement privilégié. On privilégie aussi « *les zones ultra-périphériques* », avec une aide spécifique pour compenser leur éloignement.

Problématiques actuelles et problématiques d'avenir

Bien entendu, tous les acteurs locaux s'interrogent sur la prochaine programmation des Fonds, pour 2014-2020. Ils ont suivi de près les débats entre ceux qui considèrent les Fonds comme des instruments essentiels de la solidarité entre les États membres et ceux qui estiment que les milliards d'euros qui leur sont consacrés ne sont pas d'une évidente efficacité et que, de toute façon on n'a pas les moyens de continuer. Le tout se fait dans le contexte de la crise de la dette dans la zone euro. Plusieurs pays, surtout de l'Europe du Nord, proposent d'utiliser les Fonds dans une politique de discipline budgétaire : suspendre les fonds structurels aux pays de la zone euro qui ne réduisent pas leurs déficits. Il s'agirait, en somme, de rendre conditionnelle la distribution des Fonds. Mais d'autres estiment qu'il faut, au contraire maintenir, voire renforcer les Fonds pour les pays qui rencontrent des difficultés afin de les aider à les surmonter.

C'est dans ce cadre qu'il faut analyser **le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)** qui existe depuis 1997 et qui a été modifié plusieurs fois. On désigne ainsi « *un ensemble de critères que les États de la zone euro se sont engagés à respecter vis-à-vis de leurs partenaires. C'est en l'instrument dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs* ». Il impose aux États de la zone euro d'avoir un terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires. La révision du PSC de 2005 impose aux États membres de ramener leur déficit et leur dette publique en dessous des seuils fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB. En octobre 2012, 24 États sur 27 États membres « *faisaient l'objet d'une procédure pour déficit excessif* », dont 15 des 17 États de la zone euro ! La France fait partie des États de la zone euro dont le déficit public est le plus élevé. La volonté de respecter les vertueux engagements européens domine toute la politique actuelle. Cette situation pèse sur l'avenir des Fonds, d'une part à cause de la difficulté d'accroître les recettes de l'Union, d'autre part à cause de l'éventualité d'utiliser les Fonds comme des instruments de discipline.

En octobre 2011, la Commission et le Parlement européens ont adopté une série de cinq règlements concernant les déficits budgétaires, la dette, les déséquilibres macroéconomiques... comprenant, entre autres, des sanctions en cas de déficits excessifs. Une nouvelle négociation est en cours et accentue encore les incertitudes sur l'avenir.

Le Fonds Social Européen

Le FSE fait partie des Fonds structurels dont l'objectif est « *d'améliorer la cohésion sociale et le bien-être économique de toutes les régions de l'Union... Il favorise la cohésion au sein de l'Europe, en concentrant les crédits sur les régions les moins développées..L'objectif premier est de soutenir la création d'emplois dans l'Union (« plus d'emplois et de meilleure qualité ») en cofinçant des projets locaux, régionaux et nationaux qui améliorent les niveaux d'emploi, leur qualité et l'inclusion sur le marché du travail* ».

Le FSE a été créé à Rome dès 1957. C'est donc le plus ancien des Fonds structurels. Il a été modifié plusieurs fois « *pour répondre aux enjeux de l'époque* ». Dans la programmation actuelle, 2007-2013, « *il cherche non seulement à soutenir les personnes qui éprouvent des*

Pour plus d'informations sur la Plateforme « *Décentralisons autrement* », contactez Stéphane Loukianoff (Unadel - 01 45 75 91 55 - 06 71 71 57 17 sloukianoff.unadel@orange.fr) ou Olivier Noël (Collectif des Associations Citoyennes

olivier@associations-citoyennes.net – 07 70 98 78 56

difficultés particulières à trouver un emploi (les femmes, les jeunes, les travailleurs plus âgés, les immigrés, les handicapés...), mais aussi à aider les entreprises et les travailleurs à s'adapter au changement. Il s'efforce, pour ce faire, de soutenir l'innovation sur le lieu de travail, l'apprentissage tout au long de la vie et la mobilité des travailleurs ». « **L'agenda de Lisbonne** », de février 2005, détermine encore aujourd'hui les choix politiques du FSE. Avec un ton d'utopie, il vise à faire de l'Europe « *l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde, fondée sur la connaissance, capable de générer une croissance économique durable et des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, dans le respect de l'environnement* ».

Pratiquement le FSE, comme le FEDER, « *soutient le développement économique et social des régions les moins développées* ».

Les allocations du FSE sont aussi largement guidées par « **l'Agenda social européen** ». L'objectif de cet Agenda est « *d'actualiser le modèle social européen en modernisant les marchés du travail et les systèmes de protection sociale pour que les entreprises et les travailleurs puissent bénéficier des possibilités créées par la concurrence internationale, le progrès technologique et l'évolution des modèles de population, tout en protégeant les personnes les plus vulnérables de nos sociétés* ». Notons au passage l'ambiguïté du propos. Depuis quelques années, cet objectif a pris de nom jargonnant de « **flexicurité** ». Celle-ci est définie « *comme une stratégie politique qui vise à améliorer, d'une part la flexibilité des marchés du travail, de l'organisation du travail et des relations professionnelles, et, d'autre part, la sécurité de l'emploi et des revenus... Le terme de flexicurité définit une nouvelle approche de l'emploi qui cherche à remplacer l'ancien modèle de « l'emploi à vie », par le concept « d'employabilité à vie ». Elle encourage les travailleurs à prendre en charge leur vie professionnelle par « l'apprentissage tout au long de la vie, la mobilité et l'adaptation au changement »* ».

Nos actions de développement territorial sont heureuses de toucher les crédits du FSE, mais il nous faut aussi réfléchir aux influences idéologiques qui sont véhiculées grâce à cette dépendance économique.

Le FSE se décline en programmes « cycliques » de sept ans. L'argent se distribue selon les mêmes procédures que celles que nous avons décrites pour le FEDER, avec, pour la France, l'interposition de l'État dans la gestion.

Le programme 2007-2013 s'intitule « *Investir dans les personnes* » et représente **75 milliards d'euros**, soit 10 % du budget de l'Union. Les deux objectifs majeurs du FSE sont :

- « *la compétitivité régionale et l'emploi* » qui comporte un aspect d'« *attrait régional en matière d'investissement* ».
- « *la convergence* » qui veut stimuler l'emploi dans les régions les moins développées (à lui seul cet objectif consomme 80 % des crédits du FSE).

Six domaines prioritaires spécifiques ont été définis :

- l'amélioration du capital humain ;
- l'amélioration de l'accès à l'emploi et l'insertion durable ;
- l'amélioration des capacités d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs ;
- le renforcement des capacités institutionnelles sur le plan local, régional et national ;

- la mobilisation en faveur de réformes portant sur l'emploi et l'inclusion sur le marché du travail.

Le Fonds de cohésion

Il ne concerne pas la France et sa gestion ne sera donc pas confiée aux régions françaises. Pour mémoire, rappelons qu'il a été créé en 1994 et qu'il est destiné aux États membres « dont le Revenu National Brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire », c'est-à-dire Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Ce fonds structurel européen a pour but « d'aider ces pays à réduire leur retard économique et social, ainsi qu'à stabiliser leur économie ».

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de juin 2003 et d'avril 2004, met l'accent sur le développement rural, condition du développement agricole. Cet élargissement capital du développement agricole au développement rural a commencé dès les années 70, sous la pression du mouvement du développement local, et a eu beaucoup de mal à s'imposer contre le lobby agricole. Il est aujourd'hui acquis.

Les décisions de 2004 ont introduit un instrument de programmation unique : le FEADER qui « vise à renforcer la politique de développement rural de l'Union ». Le Fonds veut améliorer :

- **la compétitivité des secteurs agricole et forestier** : « améliorer les connaissances et renforcer le capital humain- information, formation, installation de jeunes agriculteurs, adaptation structurelle des exploitations, retraite des agriculteurs, services-conseils... » ; « restructurer et développer le capital physique- modernisation des exploitations, accroissement sur place de la valeur ajoutée de l'agriculture et de la forêt, amélioration et développement des infrastructures, reconstitution du potentiel de production endommagé par des catastrophes naturelles, mise en place de mesures de prévention...améliorer la qualité de la production et des produits – s'adapter aux normes de la législation communautaire, participer à la qualité alimentaire, soutenir les groupements de producteurs ». Ces mesures qui ne sont ici que résumées constituent ce que l'on appelle l'axe 1 du FEADER.
- **l'environnement et le paysage** : « encourager les agriculteurs et les sylviculteurs à gérer leurs terres selon des méthodes compatibles avec la nécessité de préserver les paysages et l'environnement naturel, de protéger et d'améliorer les ressources naturelles biodiversité, gestion des sites Natura 2000, protection de l'eau et des sols. Dans ce cadre le règlement prévoit notamment des aides liées aux handicaps naturels dans les zones de montagne... mesures de soutien aux investissements non-productifs « liés aux engagements agro ou sylvo-environnementaux... » Ces mesures constituent ce que l'on appelle l'axe 2 du FEADER.
- **la qualité de vie dans les zones rurales et l'encouragement à la diversification de l'économie rurale** : « diversification vers des activités non-agricoles, soutien à la création et au développement de micro-entreprises, activités touristiques, protection et

valorisation du patrimoine naturel ...amélioration de la qualité de vie en milieu rural, rénovation et développement des villages...formation professionnels des acteurs dans ces domaines...animation en vue de la préparation et de la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement ». C'est ce qu'il est convenu d'appeler l'axe 3 du FEADER.

- L'axe 4 du FEADER est constitué par l'aide accordée au programme LEADER, que nous ne décrivons pas ici.

Procédure de distribution du FEADER

Chaque État membre élabore **un plan stratégique national** conformément aux orientations stratégiques de l'Union. Ensuite, chaque État membre présente ses programmes de développement rural. Pour 2007-2013, le plan stratégique national comprend :

- une évaluation de la situation économique, sociale et environnementale et des possibilités de développement ;
- des priorités thématiques territorialisées ;
- une liste de programmes de développement rural ;
- des indications sur la répartition des crédits.

Pour le cycle actuel qui dure encore un an, le FEADER est doté d'un budget d'un peu plus de 96 milliards d'euros, c'est-à-dire 20 % des crédits de la PAC. Un comité de suivi assure l'évaluation, à mi parcours et post ante.

Les mêmes incertitudes que pour les autres Fonds pèsent sur l'avenir.

► Ce que dit le projet de loi.

« L'État confie aux régions, pour la période 2014-2020, soit par transfert de gestion, soit par délégation de gestion, la gestion des programmes opérationnels des fonds structurels européen et du FEADER qu'il souhaite régionaliser dans les domaines suivants :

- *la cohésion économique et sociale : l'État peut aussi confier cette gestion aux conseils généraux lorsque les actions relèvent du FSE ;*
- *le développement économique ;*
- *l'innovation ;*
- *l'aménagement du territoire et le développement rural.*

Explication

Il est assez subtil, pour un non-juriste, de différencier les deux options que propose le projet de loi. Le « **transfert de gestion** » est un terme qui s'applique surtout au domaine immobilier : « *cette procédure n'entraîne pas de transfert de propriété de l'immeuble entre la personne à laquelle il appartient et celle à laquelle la gestion de l'immeuble est temporairement transférée* » dit le Code général de la propriété des personnes publiques. Cela peut signifier que l'État conserve sa compétence à l'égard des fonds structurels, mais qu'il en confie (temporairement ?) la gestion aux conseils régionaux. La « **délégation de gestion** » est une procédure plus récente : mai 2 005. Stricto sensu « *La délégation de gestion est un acte par lequel le chef de service, le « délégrant », donne à un autre service, le « déléataire », le pouvoir de réaliser*

des prestations pour son compte et en son nom ». Cela peut signifier que la gestion des fonds est assurée par le conseil régional et ses services, « au nom de l'État ». La procédure a surtout servi jusqu'alors pour les délégations internes aux services d'État : services centraux aux services déconcentrés, services déconcentrés entre eux... Il s'agirait ici d'une délégation de service déconcentré de l'État (le SGAR) à un service décentralisé du Conseil régional.

Remarque :

On voit pointer ici, une fois de plus, la rivalité entre les départements et les régions, à propos de la gestion des crédits du FSE. Le volet économique des programmes du FEDER relève plutôt de la région, mais leur volet social relève plutôt du département dont la spécialisation sur l'aide sociale est confirmée par le projet de loi.

Conséquences de ce transfert

Suite du projet de loi :

« Les collectivités territoriales, lorsqu'elles exercent la gestion des programmes opérationnels de mise en œuvre régionale se rattachant à un fonds structurel européen ou au FEADER, supportent la charge des corrections et sanctions financières mise à la charge de l'État par une décision de la Commission européenne, de la Cour des Comptes européenne, par un jugement du tribunal 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, sans préjudice des mesures qu'elles peuvent, ou le cas échéant, doivent mettre en œuvre à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée. Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires.

La collectivité concernée est informée par l'État de l'ouverture d'une procédure à l'encontre de l'État par la Commission européenne en application des règlements relatifs aux Fonds structurels européens ou de l'action devant la juridiction européenne compétente. La collectivité présente ses observations pour permettre à l'État de répondre.

Un décret et Conseil d'État fixe les modalités d'application sur le présent article ».

Georges GONTCHAROFF, 20 décembre 2012.