

*L'Unadel, réunie en Conseil d'Administration le 19 mai a décidé de s'adresser
aux Régions, Départements et aux Pays
pour qu'ils mettent à profit ces prochaines semaines
pour que le développement local ait encore voix au chapitre !*

S'intéresser au FEADER

Les Pays semblent consacrer aujourd'hui l'essentiel de leurs réflexions à l'avenir des prochains CPER, devenus Contrats de Projets. Cette préoccupation s'explique largement par le fait que les Pays actuels sont, pour le plus grand nombre d'entre eux, le fruit de la génération précédente de CPER et principalement à travers son volet territorial. Ce dernier, initié par Jacques Chérèque, dans un rapport fameux, a pertinemment accompagné la LOADDT de 1999, dite loi Voynet, et a permis, en quelques rapides années, un maillage très important du territoire national de Pays, véritables territoires de projets.

Ces pays se sont avérés être des espaces pertinents pour renforcer les solidarités des intercommunalités de projets, pour faire progresser les pratiques de développement local et de développement durable, pour mettre en œuvre l'association de la société civile au développement des territoires comme cela avait été initié dans le programme européen Leader. Ils ont aussi permis une meilleure articulation des politiques de l'Etat, des Régions et des Départements dans la mise en œuvre de leurs politiques territoriales.

Ce succès, s'il n'est pas général, est largement partagé. Il a été souligné à travers diverses évaluations (de la DIACT à l'OCDE), mais aussi lors des différents avis rendus par les grandes associations d'élus ou le Conseil Économique et Social dans la phase de concertation préalable à ce nouveau CPER.

Pourtant, lors de la présentation au CIACT du 6 mars 2006 des orientations de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, les Pays ont été, pour le moins, oubliés voire ignorés. Élément aggravant, la circulaire de la DIACT du 23 mars 2006 a même précisé que l'Etat qui avait soutenu l'ingénierie territoriale dans la programmation actuelle n'avait plus vocation à la faire pour l'avenir. Le volet territorial lui-même est en apparence sauvé, mais sa mise en œuvre est reportée d'un an, dans un cadrage thématique assez éloigné des projets mis en œuvre par les Pays, alors que les co-financements publics nationaux semblent taris, dès 2006, voire ciblés sur d'autres politiques voire d'autres « coups », comme celui des Pôles d'Excellence Rurale.

Bref, les Pays, dans le cadre des futurs CPER, sont bien mal en point. Cette analyse a été faite par les uns et les autres, et aujourd'hui règne apathie voire mutisme. Il y a bien quelques sursauts, notamment à travers les réactions et contributions organisées par la Fondation des Pays, l'ADCF, les Parcs Naturels Régionaux ou l'Unadel. Mais on ne peut pas dire qu'ils soient entendus. Il y a bien eu quelques modulations annoncées par le ministre Délégué à l'Aménagement du Territoire, Christian Estrosi, sur la question de l'ingénierie. Mais dans le même temps, il déclarait que les Pays « étaient suffisamment mûrs » pour ne plus avoir besoin de soutien. Une maturité très rapide et un hommage en forme de corde pour un pendu...

Pourtant, il y a, de notre point de vue, encore quelque espoir ! Mais pas dans le CPER...

En effet, on ne voit pas ce gouvernement changer radicalement d'options et ce pour plusieurs raisons :

- ✘ **Les relations avec les nouveaux exécutifs régionaux**, issus des élections de 2004, sont mauvaises voire exécrables. L'Association des Régions de France, à Bruxelles comme à Matignon, multiplie les « coups de gueule », souvent légitimes, mais ils ne sont guère entendus.
- ✘ Il n'y a pas eu, et c'est regrettable, de **débats parlementaires préalables** à la programmation d'une politique d'aménagement du territoire qui engage pourtant les uns et les autres pour les sept prochaines années. Les délégations à l'aménagement du territoire, plus particulièrement celle du Sénat ont émis quelques réserves, mais elles ne sont pas plus entendues.
- ✘ Les thématiques inscrites dans ce futur CPER sont assez cohérentes, dans le cadre d'un resserrement de l'intervention publique nationale, avec les mesures lancées par le gouvernement auparavant, que ce soit dans **l'érection de la compétitivité au rang de nouvelle politique d'aménagement du territoire ou la politique des appels à projets** sur divers pôles qui éloignent de la démarche contractuelle.
- ✘ Même si la France est officiellement « décentralisée » depuis l'intégration de ce principe dans la Constitution le 17 mars 2003, ses relations avec les territoires ne sont pas encore normalisées. **L'Etat continue à décider, les territoires devant s'exécuter** que ce soit sur un certain nombre de transferts de compétences ou sur l'évolution de la fiscalité locale. Plus révélateur encore, la mise en cause de l'intercommunalité, orchestrée à l'automne 2005, montre que les rapports aux territoires sont encore fortement mâtinés de jacobinisme.
- ✘ Le CPER ne risque pas de bouger de suite, mais il n'est pas pour autant gravé dans le marbre. L'installation d'un nouvel exécutif en 2007, pour peu **qu'il soit moins parisien et plus en phase avec les élus locaux**, quelque soit sa couleur politique, pourrait permettre de changer les choses...

Par contre, alors que les possibilités de modifications des CPER nous semblent assez marginales, se discute dans le même temps **le futur cadre d'interventions des fonds européens** sur les territoires. Et, de notre point de vue, territoires de projets, voire Régions, montrent peut être moins de vigilance, prêtent moins d'attention à leur mise en place.

On peut analyser, à travers les priorités présentées dans le cadre du CIACT du 6 mars dernier, que l'Etat entendait « prendre la main » là aussi sur le cadrage de ces interventions. Il a même argumenté, qu'il se calait dans les priorités fixées à Lisbonne et Göteborg, à savoir : la compétitivité et l'attractivité des territoires, la promotion du développement durable, la cohésion sociale et territoriale. Il oublie cependant de souligner que l'Europe, avant même de mettre en œuvre ces stratégies, continue à consacrer beaucoup plus de moyens à la convergence. Ce qui reviendrait à dire, en France, d'abord financer un aménagement harmonieux du territoire, une péréquation entre territoires pauvres et riches, voire une discrimination positive, avant de se lancer dans la compétitivité et l'attractivité...

Premier élément à prendre en compte, **les Pays n'ont pas forcément moins de capacités que d'autres à assurer cohésion, développement durable ou attractivité des territoires**, à la condition que l'on ne résume pas ces objectifs à emploi, environnement et accueil d'entreprises... Cet élément est probablement à intégrer par les préfets de Régions et aussi par les exécutifs régionaux (et départementaux) dans cette phase de « négociation » accélérée. Mais cet argument, si l'on ne veut pas verser dans les discours dogmatiques aurait besoin d'être étayé, illustré par les réalisations en la matière des Pays, des Parcs, des Groupes d'Action Locale. C'est nécessaire mais probablement pas suffisant. On a vu en la matière que des évaluations positives voire élogieuses n'emportaient pas la décision...

Deuxième élément, sûrement plus crucial, le Roi est nu... **L'Etat, aujourd'hui, n'a probablement pas la capacité à apporter seul les contreparties publiques au FSE, FEDER, FEADER**. Ce n'était pas déjà le cas avant. Il y a donc un besoin impératif de co-financement de ces politiques par les collectivités territoriales. A défaut d'avoir la responsabilité de conduire ces politiques, puisque l'Etat, sous couvert de régionalisation, a préféré déconcentrer leurs conduites plutôt que de les décentraliser, elles ont au moins le pouvoir conféré par leur portefeuille aussi maigre soit-il. Quelques Régions et Départements semblent vraiment vouloir exercer ce pouvoir, d'autres semblent assez « suivistes », se calant peu ou prou dans les priorités présentées par le gouvernement comme étant européennes. S'il est indéniable que les fonds européens seront plus sélectifs, cela

ne veut pas dire qu'ils doivent être concentrés sur des équipements structurants. S'il est vrai qu'ils doivent contribuer à l'emploi, cela ne se traduit pas forcément par un soutien essentiellement à l'économie industrielle au détriment par exemple du soutien à l'économie résidentielle. S'il est juste d'insister sur le développement durable, il n'y a que la France pour le restreindre à sa seule dimension environnementale, voire agricole. Derrière les mêmes termes généraux voire généreux, il y a place pour la contreverse, la divergence de points de vue et donc de mesures et de politiques à conduire. Cette liberté est assez inégalement usée, pour peu que l'on suive ces négociations à marche forcée et conduite quelque peu en catimini. Aux Régions (et Départements), au premier chef, d'en user. A défaut, aux territoires de projet de leur rappeler...

Troisième élément, central pour l'avenir des territoires de projets, **le développement rural**. Cette politique majeure de l'Union européenne a toujours été traduite par la France comme un soutien essentiellement destiné à l'agriculture. Le principal argument, développé par la profession agricole et repris à bon compte par les gouvernements successifs, a souvent été de dire que c'était « les sous des agriculteurs ». Il faut entendre par là que ces moyens, auparavant bloqués sur la Politique Agricole Commune, sont venus abonder un deuxième pilier, qui devient aujourd'hui fonds européen de développement agricole et de développement rural (FEADER). La Politique Agricole Commune a permis de vrais succès français mais elle a conduit aussi à quelques impasses. L'Union européenne l'a analysé et compris, mais, la France continue à entretenir ses agriculteurs dans une dangereuse illusion que rien ne changera d'ici 2013. Il ne s'agit pas d'opposer agriculteurs et autres acteurs du développement rural. En paraphrasant feu Raymond Lacombe, on pourrait même dire qu'il n'y aura pas de Pays, sans Paysans. Mais nous sommes aussi quelques uns à penser pour l'avenir qu'il n'y aura **pas de Paysans sans Pays**, voulant signifier par là que l'avenir agricole dépendra, dans l'avenir, des territoires, des soutiens des collectivités territoriales, d'un nouveau contrat agriculture – société. Ce virage aurait pu être pris dès 2007. Des collectivités de toutes tailles avaient même commencé à soutenir l'agriculture, à se poser les questions de foncier, de paysages, d'espaces. Mais...


Par crainte, par habitude voire par manque de lucidité, la profession agricole, à travers notamment son syndicat majoritaire, a refusé cette évolution et a été entretenu par le Ministère de l'Agriculture dans cette approche « conservatrice ».

Le gouvernement a donc décidé que le futur **FEADER**, qui représentera près de **5,8 milliards d'euros** de financements européens dans la programmation à venir ne sera déconcentré qu'à hauteur de 50 %. C'était d'ailleurs une contrainte européenne qu'il le soit fortement.

Pour atteindre ce chiffre, l'Etat est obligé de faire quelque gymnastique. Sur l'Axe 1 (compétitivité de l'agriculture, des produits alimentaires et de la sylviculture), qui doit représenter au moins 10 % des dépenses, l'Etat est obligé de faire porter par le seul budget national un certain nombre de mesures auparavant co-financées par les fonds européens. De même sur l'Axe 2 (Gestion de l'espace et environnement), qui doit représenter au moins 25 %, une large part de la politique de la forêt est « renationalisée ». Ces mesures très agricoles sont d'ores et déjà présentées comme **devant représenter 50 % de l'enveloppe**. C'est un impératif fixé par le gouvernement, promis aux agriculteurs, mais nullement établis par la Commission. L'Etat s'apprête à apporter l'essentiel des co-financements publics, mais il aimerait que les collectivités continuent à financer leurs mesures expérimentales autour de Natura 2000, des Parcs, voire viennent financer les investissements non productifs. Apparente contradiction, mais ce n'est pas là l'essentiel.

Sur l'Axe 3 (Qualité de vie et diversification dans les zones rurales), au minimum 10 % des financements, comme sur l'Axe 4 (Approche Leader), au minimum 5 % des financements, la « bonne » nouvelle est que tout sera déconcentré. La « mauvaise » nouvelle est qu'il y aura très **probablement pas ou très peu de co-financements publics nationaux**. Les nouvelles règles européennes qui s'appliquent au FEADER ne prévoyant plus la possibilité de co-financements privés, il reste... les collectivités territoriales.

Elles sont donc en position assez forte pour peser, à la condition qu'elles en prennent conscience. Il y a, de notre point de vue, deux points faibles apparents, mais qui peuvent être dépassés et beaucoup d'arguments forts à cette analyse.

-  Les mesures semblent assez figées et leur volume financier est assez faible. C'est surtout l'interprétation faite par le ministère de l'agriculture qui semble figer les choses. Quand par exemple, il calcule que 5% du FEADER à destination de Groupes d'Action Locale (Axe 4) représenterait 290 millions d'euros, soit une augmentation de près de 8% par rapport à la génération actuelle. Il oublie de dire qu'il s'agit d'un **montant minimum** et qu'il pourrait, notamment sous impulsion régionale être fortement augmenté. De même, quand sur l'Axe 2, il

cible un certain nombre de mesures très agro-environnementales, il occulte le règlement européen du FEADER qui est beaucoup plus inspiré par le développement durable que par la seule approche environnementaliste. Les exemples sont nombreux et **tant que le Programme Stratégique National n'est pas accepté par Bruxelles, il reste négociable...**

- ✎ Les Régions et les Départements n'auront pas forcément les moyens de co-financer ces politiques, notamment celles qui pourraient soutenir les territoires de projets. C'est partiellement vrai, tant les budgets des collectivités territoriales sont de plus en plus contraints. Mais, dans le même temps, la consolidation des moyens attribués par toutes ces collectivités à leurs politiques territoriales sont **largement suffisantes pour « appeler » un volume très conséquent de financements européens issus du FEADER**. A titre d'exemple, le Conseil Régional Languedoc-Roussillon consacre 110 millions d'euros à ces politiques, quand l'enveloppe Leader + prévisible, par extrapolation, serait de moins de 15 millions d'euros de FEADER.

Si le règlement et les moyens financiers ne sont pas les limites trop fréquemment évoquées en première analyse par les Conseils Régionaux, il y a donc de la place pour la politique, la négociation, une ambition.

L'Unadel, au nom des territoires de projets, des Parcs, Pays, Intercommunalités, qu'elles soient ou non adhérentes chez nous, mais aussi pour tous les acteurs qui se sont mobilisés, de plus en plus nombreux ces dernières années, pour un développement local participatif, veut donc donner quelques arguments pour espérer...

Il ne s'agit nullement de préserver une structure ou une procédure simplement pour la faire durer. Il s'agit de réaffirmer la compétence d'aménagement équilibré des territoires, et ce point de vue semble assez largement partagé par les Régions, si l'on en croit leurs politiques territoriales mises en place.

Il s'agit de prendre les bonnes décisions dans cette phase de négociations tendues. Les territoires de projets sont en passe d'être délaissés par l'Etat, il ne faudrait pas que les Régions et les Départements fassent de même !

Pour l'Unadel, son président

Eric Andrieu

Unadel – Union nationale des acteurs et des structures du développement local

1 Rue du Pré St Gervais – 93500 Pantin

Tél. : 01 41 71 30 37

Fax : 01 41 71 30 38

Courriel : unadel@wanadoo.fr

www.unadel.asso.fr