

Epreuve de note de synthèse portant sur l'Union européenne: L'impact du droit de l'union européenne et des fonds structurels sur les compétences des collectivités territoriales.

Pour la période 2014 - 2015, le cadre financier pluriannuel représente 960 milliards d'euros environ pour l'Union européenne (UE). Les coûts de fonctionnement des institutions représentant 6 % du budget, l'UE investit 94 % des fonds dans les politiques relevant de compétences exclusives ou partagées. Ces politiques peuvent être sectorielles, c'est-à-dire ciblées sur une thématique précise comme l'environnement, la recherche et le développement, l'innovation, ou bien transversales. C'est le cas de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale, consacrée par l'article 74 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La dernière version du Traité a inclus cette dimension territoriale. Or, l'UE ne dispose pas de moyens d'action directe dans la mise en œuvre de ces politiques. Aussi, elle agit essentiellement par délégation pour les compétences partagées.

Au vu de l'importance des moyens financiers disponibles, et même s'ils ne représentent de 1 % du PIB des 28 Etats-membres, la question de l'impact de ces politiques sur les compétences des collectivités territoriales se pose. Or les Etats-membres restent les interlocuteurs privilégiés de l'UE. Aussi, l'effet réel de ces politiques sur les compétences des collectivités territoriales reste à déterminer, du point de vue notamment du principe subsidiarité consacré par l'article 5 TFUE. Or, par circulaire du Premier Ministre en date du 19 avril 2013, l'Etat français a annoncé sa volonté de procéder à une décentralisation de la gestion d'une partie des fonds structurels européens en faveur des régions. Cette décentralisation possède donc un impact sur les compétences de ces collectivités. Le transfert de la gestion des fonds structurels européens s'inscrit dans un cadre réglementaire commun à l'échelle européenne, quelle que soit la nature de l'autorité de gestion (I). Toutefois, les aspects matériels liés à la performance et à la gouvernance plaident en faveur d'une décentralisation (II)

I. La gestion des politiques et fonds européens s'inscrit dans un cadre commun précis quelle que soit l'autorité de gestion.

Les politiques européennes œuvrent en faveur d'une stratégie commune pour une croissance intelligente, inclusive et durable, dite stratégie UE 2020 (A). Les outils de mise en œuvre sont eux aussi communs, malgré une certaine marge de manœuvre laissée aux Etats-membres (B).

A. Des politiques multiples au service d'une stratégie unique, la stratégie UE 2020.

Dans le cadre du cadre financier pluriannuel, pour la période 2014 – 2020, les politiques européennes s'inscrivent dans la stratégie UE 2020. Cette stratégie unique en faveur d'une croissance intelligente, inclusive et durable, se décline en objectifs opérationnels en faveur du taux d'emploi, du développement de la recherche et du développement de la formation supérieure des 30 – 34 ans, de lutte contre le changement climatique et de la pauvreté. L'ensemble des politiques partagées s'inscrit dans ce cadre.

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale s'inscrit dans ce cadre. Elle vise notamment à réduire les disparités entre les régions et à combler le retard de développement des régions les moins avancées.

Cette politique est dotée d'un financement à hauteur de 12,5 milliards d'euros pour 2014 – 2020. La politique de développement assure en outre un traitement spécifique de certaines zones : zones rurales, en transition industrielle ou souffrant d'un handicap naturel ou géographique comme les territoires insulaires, transfrontaliers ou de montagne. Cette politique se décline en Fonds structurels comme le fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE). Elle se décline également en objectifs comme la compétitivité régionale et l'emploi ou la coopération territoriale européenne. A ces fonds structurels est ajouté le FEADER ou fonds européen de développement rural. Ce fonds qui décline la politique agricole commune vise des aides structurelles en faveur du monde rural et agricole. Le fonds de cohésion vise à aider les Régions les moins avancées. La mise en œuvre est donc au niveau régional. Outre ces fonds, l'UE mène des politiques sectorielles, au moyen de divers instruments comme Horizon 2020 pour la recherche et le développement, COSME pour la compétitivité des très petites et petites entreprises. Outre ces impacts, les politiques exclusives de l'UE possèdent elles aussi un impact par défaut sur les collectivités territoriales, en ce sens qu'elles leur interdisent de s'en saisir. Il s'agit notamment de la politique de concurrence sur le marché intérieur ou de l'union douanière.

Ainsi, les politiques de l'Union européenne possèdent un impact sur le territoire. Cet impact est canalisé par les règles de mise en œuvre.

B. Un cadre de mise en œuvre précis et contraignant, malgré une marge de manœuvre laissée aux Etats-membres.

La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne s'inscrit dans un cadre juridique précis. Ce droit de l'Union européenne peut provoquer un impact sur les collectivités territoriales.

Le choix de l'échelon compétent pour la mise en œuvre des politiques est laissé à l'appréciation de l'état membre. Ainsi, l'Espagne a fait le choix d'une gestion centralisée des fonds structurels européens, mais d'une large délégation dans leur usage aux communautés autonomes. L'Italie a fait le choix d'une gestion décentralisée. En France l'Alsace a bénéficié, à compter de 2004 et avant la décentralisation de 2013, d'une décentralisation de la gestion du FEDER. Les programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale européenne, dits INTERREG, font eux aussi l'objet d'une gestion décentralisée en France. Il existe par conséquent une souplesse dans les moyens dédiés à la gestion des fonds. Ce choix relève de l'Etat-membre.

Le cadre de gestion est, quant à lui, précis. Les fonds doivent respecter la stratégie UE 2020. Ils sont déclinés au niveau de chaque Etat-membre dans un cadre de référence stratégique national (CRSN). Les modalités de gestion des fonds sont décrites dans un programme opérationnel qui doit être compatible avec le cadre national. Ces programmes sont au nombre de un par fonds. Ils se déclinent en axes et mesures, qui indiquent au sein d'une maquette financière les montants alloués à chaque axe et mesures, sur la base d'un diagnostic du territoire. Chaque programme opérationnel est géré par une autorité de gestion. Les paiements sont effectués sous la surveillance d'une autorité de paiement, ou autorité de certification. Enfin, une autorité d'audit doit effectuer les contrôles. Outre cette obligation de séparation fonctionnelle, les fonds européens doivent respecter certaines règles. Ainsi, le cofinancement : les fonds structurels ne sont pas une enveloppe, mais ils doivent posséder un effet de levier des fonds publics et privés. Les fonds sont soumis à des règles d'évaluation et de dégagement d'office : tout crédit programmé d'une année n fera l'objet d'un dégagement s'il n'est pas consommé lors de l'année n+2. En d'autres termes, les crédits non consommés sont récupérés au niveau européen. Enfin, le principe de concentration des fonds s'impose. Des critères d'éligibilité sont également mis en place.

Aussi, L'UE possède une vision essentiellement fonctionnelle des organismes en charge de la gestion des fonds européens. Malgré l'apparition timide du principe de subsidiarité, non explicite en droit français, cette vision demeure. C'est à l'Etat membre de faire le choix d'une décentralisation.

II. Des aspects de gouvernance et de performance plaidant en faveur des collectivités territoriales.

A. Le renforcement de l'efficacité dans l'utilisation des crédits lié à la gestion décentralisée.

Si le choix du mode de gestion et de mise en œuvre des politiques européennes est laissé à la libre appréciation de l'Etat membre, les questions de gouvernance et de performance plaident en faveur d'une décentralisation des fonds européens, notamment.

En effet, la proximité des collectivités territoriales avec les citoyens permet une meilleure prise en compte des besoins des territoires. Cette amélioration de ce cadre permet d'éviter un trop grand dégagement d'office des crédits : en Alsace, pour la période 2004 – 2006, 96 % des crédits transférés ont été effectivement dépensés. En outre, les compétences des régions françaises dans le domaine économique, de la formation, de l'aménagement du territoire, de l'éducation, sont en adéquation avec les priorités formulées dans la stratégie UE 2020 en matière économique et sociale. Même si elles ne disposent pas des compétences législatives de leurs homologues transalpines, ceci plaide en faveur de la décentralisation.

Avant le transfert décidé en 2013, l'Alsace a bénéficié dès 2004 d'une gestion des fonds à titre expérimental. Ce transfert possède un impact sur l'organisation de la collectivité, avec la mise en place de comités liés à la gouvernance des fonds comme le comité de suivi et le comité de programmation. La collectivité a procédé à des innovations comme le guichet unique territorialisé et l'instauration d'un comité de direction mensuel à destination des cadres œuvrant dans le domaine des fonds européens. Le guichet unique a notamment accru la notoriété des fonds européens.

Les arguments en faveur d'une décentralisation des fonds européens sont liés à la performance et à la gouvernance. Dans ce sens, la France a mis en œuvre la décentralisation de ces fonds en 2013.

B. Une décentralisation partielle de la gestion des fonds structurels européens.

L'Etat français a annoncé sa décision de procéder au transfert de la gestion des fonds structurels européens pour la période 2014 – 2020. Ce transfert reste partiel. Si la totalité de la gestion du FEDER est transférée, le transfert de la gestion du FSE reste partiel. En effet, seuls 35 % des fonds sont confiés aux régions. L'Etat gère 65 % des fonds restants, avec toutefois une large délégation aux départements : ceux-ci sont alors des organismes intermédiaires. L'Etat reste autorité de gestion unique pour le Fonds européens maritime et de la pêche.

En outre, l'Etat reste en charge de l'élaboration du cadre de référence stratégique national. C'est la DATAR qui s'est chargée de son élaboration. L'Etat reste également responsable de la mise en œuvre de la gestion des fonds ainsi que l'a rappelé la cour de justice de l'Union Européenne, CJUE, 2011, CCI de l'Indre. A ce titre, une discussion s'est engagée entre l'Etat et les institutions européennes à propos de financement du haut débit, qui n'est pas une priorité pour l'UE.

L'Etat conserve des compétences en matière de contrôle. Or les procédures de contrôle se sont alourdies sur la période 2007 – 2013, ce qui a donné lieu à un alourdissement de la gestion des fonds structurels.

Enfin, si les régions sont dorénavant autorité de gestion pour le FEDER, la question de la responsabilité entre les modes de financement et le respect des règles communautaires en matière d'aides d'Etat et de service d'intérêt économique général se pose avec acuité. Cette réglementation continue en effet de s'appliquer et influence la mise en œuvre de la gestion des fonds.

En conclusion, les politiques européennes possèdent un impact sur les compétences des collectivités territoriales. Cet impact peut se produire par défaut, comme pour les compétences exclusives, telle la politique de la concurrence sur le marché intérieur : les collectivités ne peuvent l'exercer. L'impact peut également être lié à un choix de décentralisation de la gestion de certains fonds, par l'Etat membre. Cette gestion s'inscrit dans un cadre précis et commun, notamment pour la gestion des fonds structurels, qui s'impose à l'ensemble des autorités de gestion. Ces politiques œuvrent en faveur d'une stratégie unique de croissance intelligente, durable et inclusive. Si l'Union européenne perçoit les autorités de gestion de manière essentiellement fonctionnelle, par le prisme de la mise en œuvre de ce cadre précis, des aspects de gouvernance et de la performance plaident en faveur d'une décentralisation de la gestion des fonds. Cette application du principe de subsidiarité, par le biais de la proximité des collectivités avec le citoyen et les territoires, permet en effet une réponse plus adaptée aux besoins locaux. Cette meilleure adéquation permet une amélioration qualitative des fonds structurels. A leur tour, les fonds européens influencent l'organisation des collectivités territoriales. La décentralisation reste toutefois partielle. En effet, l'Etat conserve en France la gestion de certains fonds, ainsi que les missions de contrôle. La simplification des procédures reste un enjeu fort, rappelé à chaque période de programmation, notamment par le comité des régions. C'est à cette condition que les collectivités territoriales pourront apporter l'intégralité de leur plus-value dans la mise en œuvre des politiques européennes.