

N° 161

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens,

Par Mme Catherine TROENDLE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Simon Loueckhote, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 31 (2006-2007)

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE RÉNOVÉE	8
A. DES SOMMES CONSIDÉRABLES	9
1. <i>Une progression des crédits continue au niveau européen</i>	9
2. <i>Une source importante de financements pour la France</i>	9
3. <i>Un impact réel</i>	10
B. DES OBJECTIFS PLUS CIBLÉS	11
1. <i>Les priorités de la politique régionale au cours de la période 2000-2006</i>	11
2. <i>Les priorités retenues pour la période 2007-2013</i>	12
C. UNE PROGRAMMATION SIMPLIFIÉE	15
1. <i>Une approche plus stratégique</i>	15
2. <i>La diminution et la spécialisation des instruments financiers</i>	16
3. <i>Une plus grande subsidiarité dans la gestion financière et l'organisation des contrôles</i>	17
II. UNE GESTION DES CRÉDITS ASSURÉE EN FRANCE, POUR L'ESSENTIEL, PAR L'ÉTAT	19
A. UNE LIBERTÉ DE CHOIX DES ETATS MEMBRES ENCADRÉE	19
1. <i>La diversité des autorités de gestion et de certification autorisées par les règlements communautaires</i>	19
2. <i>La possibilité de recourir à des subventions globales</i>	21
3. <i>Des choix très divers en Europe</i>	21
B. UNE GESTION FRANÇAISE LARGEMENT DÉCONCENTRÉE ET FAIBLEMENT DÉCENTRALISÉE	25
1. <i>Pour la période 2000-2006</i>	25
2. <i>... comme pour la période 2007-2013</i>	28
3. <i>Un projet de loi destiné à donner une base juridique solide aux choix effectués le 6 mars 2006</i>	34
C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS	35
1. <i>Permettre à d'autres régions que l'Alsace et à la collectivité territoriale de Corse d'exercer, à titre expérimental, les fonctions d'autorité de gestion et de certification de programmes opérationnels relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi »</i>	35
2. <i>Rénover les règles relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'occasion de la mise en œuvre du règlement relatif au groupement européen de coopération territoriale</i>	38
3. <i>Insister sur la nécessaire mise en cohérence des programmes européens et des contrats de projets Etat-régions</i>	40

EXAMEN DES ARTICLES	43
• <i>Article premier</i> Gestion de programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale européenne ou de l'instrument de voisinage et de partenariat	43
• <i>Article 2</i> Transfert à la région Alsace, à titre expérimental, des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de programmes relevant de la politique de cohésion au cours de la période 2007-2013	53
• <i>Article additionnel après l'article 2</i> (art. L. 1115-1, L. 1115-2, L. 1115-3, L. 1115-4, L. 1115-4-2 nouveau et L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales) Réforme des règles relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements	57
• <i>Intitulé du projet de loi</i>	64
 TABLEAU COMPARATIF	 65
 ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	 83

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 17 janvier 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné le rapport de Mme Catherine Troendle sur le projet de loi n° 31 (2006-2007) relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat.

Compte tenu des résultats positifs de l'expérimentation d'une gestion décentralisée des programmes « Interreg » au cours de la période 2000-2006, la commission a tout d'abord approuvé le transfert expérimental, aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou à des groupements d'intérêt public, des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de **programmes opérationnels relevant de l'objectif « coopération territoriale »** de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne pour la période 2007-2013 (**article premier**).

Estimant que les résultats obtenus par la région Alsace dans la gestion des crédits affectés à la reconversion des zones en difficulté (crédits de l'« objectif 2 ») étaient également positifs et justifiaient la poursuite de l'expérimentation engagée en 2003, elle a jugé nécessaire, pour que cette expérimentation soit significative, de permettre à d'autres régions et à la collectivité territoriale de Corse d'exercer elles aussi, à titre expérimental et sous certaines conditions de fond et de délai, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de **programmes opérationnels relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi »** de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne pour la période 2007-2013 (**article 2**).

Enfin, la mise en œuvre du règlement communautaire du 5 juillet 2006 relatif au groupement européen de coopération territoriale imposant de modifier la législation française, la commission a décidé, à cette occasion, de **renover les instruments de la coopération décentralisée et de donner une base juridique aux actions d'aide au développement ou à caractère humanitaire des collectivités locales françaises**, en reprenant les dispositions d'une proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005, à l'initiative de M. Michel Thiollière et sur le rapport de M. Charles Guéné, toujours en instance à l'Assemblée nationale (**article additionnel après l'article 2**).

Sous le bénéfice de ces amendements, la commission propose d'adopter le projet de loi, en retenant l'intitulé suivant : « projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens et à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

Mesdames, Messieurs,

Les crédits alloués par la Communauté européenne au titre de sa politique régionale, dite de « cohésion économique et sociale », constituent une source importante de financements pour la France : 16,145 milliards d'euros pour la période 2000-2006 et 12,704 milliards d'euros pour la période 2007-2013, en prix 2004.

Leur gestion est soumise à une réglementation détaillée qui précise les objectifs devant être poursuivis, les modalités d'attribution des aides et les contrôles à effectuer. Elle fait l'objet d'une programmation pluriannuelle.

En France, elle est assurée par l'Etat. Le plus souvent, elle est déconcentrée au niveau des préfets de région. La Commission européenne, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux y sont associés. Une synergie est recherchée avec la politique nationale d'aménagement du territoire conduite dans le cadre de contrats conclus entre l'Etat et les régions.

Cette compétence étatique relève d'un choix national. En effet, la réglementation européenne permet aux Etats membres de confier la gestion de certains programmes à des collectivités territoriales ainsi qu'à des organismes publics ou privés.

Des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des groupements d'intérêt public se sont ainsi vu déléguer, dès 2000, la gestion de crédits destinés à favoriser la coopération interrégionale (programme Interreg) et la rénovation de quartiers urbains en difficulté (programme Urban). En 2003, l'Etat a confié à la région Alsace, par convention, la gestion des crédits affectés à la reconversion des zones en difficulté (crédits dits de l'« objectif 2 »).

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné une base légale à ces initiatives, en les qualifiant de transferts expérimentaux de compétences organisés sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, et prévu une évaluation de leurs résultats.

Le projet de loi n° 31 (2006-2007) relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, que le Sénat est appelé à examiner en premier lieu, a pour objet de permettre la poursuite de ces expérimentations au cours de la période 2007-2013.

Le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) qui s'est réuni le 6 mars 2006 a en effet estimé, d'une part, que l'Etat restait le mieux à même de garantir la coordination et la cohérence des différentes aides, d'autre part, que les expérimentations conduites sur le fondement de la loi du 13 août 2004 étaient encore trop récentes pour donner des résultats probants.

Après avoir rappelé brièvement les principales caractéristiques de la politique régionale européenne pour la période 2007-2013, votre rapporteur évoquera plus en détail les modalités de gestion des crédits alloués à la France.

Elle tient à saluer les travaux de nos collègues M. Jean François-Poncet et Mme Jacqueline Gourault, au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire¹, et de notre collègue M. Simon Sutour, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne², qui ont déjà excellemment exposé les contours et les enjeux de la réforme.

I. UNE POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE RÉNOVÉE

Si le traité de Rome du 25 mars 1957 instituant les Communautés européennes mentionnait déjà, dans son préambule, l'objectif d'un développement harmonieux et d'une réduction des écarts entre les différentes régions, la politique de cohésion économique et sociale n'a connu un véritable essor qu'à partir de 1988.

Désormais consacrée aux articles 158 à 162 du traité instituant la Communauté européenne, elle repose sur quatre principes :

- une **programmation** pluriannuelle des aides ;
- leur **concentration** sur des objectifs prioritaires ;
- un **co-financement** par les Etats membres des projets subventionnés (principe d'additionnalité) ;
- un **partenariat** entre les Etats et la Commission européenne dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes.

Elle a récemment subi une **profonde réforme**, afin de tenir compte d'une double contrainte **pour la période 2007-2013** : l'aggravation des disparités provoquée par l'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux Etats en 2004, puis de deux autres en 2007, d'une part, la volonté des Etats contributeurs nets au budget communautaire de stabiliser son montant, d'autre part.

¹ Rapport d'information n° 337 (Sénat, 2005-2006) de M. Jean François-Poncet et de Mme Jacqueline Gourault, au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la réforme de la politique régionale européenne – mai 2006.

² Communication de M. Simon Sutour devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, le 10 mai 2006, sur les règlements relatifs aux fonds structurels (E 2647, E 2660, E 2661 et E 2668).

Au cours de cette période, les crédits consacrés à la politique régionale connaîtront une augmentation au niveau européen mais une diminution en France. Ils seront mis au service d'objectifs plus ciblés. Enfin, leurs conditions d'octroi seront simplifiées.

A. DES SOMMES CONSIDÉRABLES

1. Une progression des crédits continue au niveau européen

Les moyens financiers alloués à la politique régionale européenne ont connu une **forte croissance** au fil des ans :

- 45 milliards d'écus (prix 1989) pour la période 1989-1993 ;
- 90 milliards d'écus (prix 1994) pour la période 1994-1999 ;
- 213 milliards d'euros (prix 1999) pour la période 2000-2006¹ ;
- **308 milliards d'euros (prix 2004) pour la période 2007-2013².**

La part de cette politique dans le budget communautaire est ainsi passée de 17,6 % en 1987 à un peu plus de 35 % en 2007.

Elle constitue le **deuxième poste de dépenses de l'Union européenne, derrière la politique agricole commune qu'elle devrait supplanter au cours de la période 2007-2013.**

2. Une source importante de financements pour la France

La politique européenne de cohésion constitue, depuis son origine, une **source importante de financements pour la France** :

- 6,9 milliards d'écus (prix courants) sur la période 1989-1993, soit 0,14 % du produit intérieur brut français et 15,3 % du total des crédits ;
- 14,9 milliards d'écus (prix 1993) sur la période 1994-1999, soit 0,22 % du produit intérieur brut français et 10 % du total des crédits ;
- 16,1 milliards d'euros (prix 2004), sur la période 2000-2006, soit 0,2 % du produit intérieur brut français et un peu moins de 8 % du total des crédits ;

¹ 195 milliards d'euros financés par les fonds structurels et 18 milliards d'euros financés par le Fonds de cohésion.

² Initialement, la Commission européenne proposait une enveloppe de 336,1 milliards d'euros, représentant 0,41 % du revenu national brut (RNB) de l'Union. L'accord politique sur les perspectives financières du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a ramené cette enveloppe à 307,6 milliards d'euros, ce qui représentait environ 36 % du budget communautaire et 0,37 % du RNB de l'Union européenne à 27. L'accord sur les perspectives financières, obtenu le 4 avril 2006 dans le cadre d'un « trilogue » entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, a confirmé cette enveloppe à une modification près : 300 millions d'euros supplémentaires seront affectés à la coopération territoriale.

– **12,7 milliards d’euros** (prix 2004) **pour la période 2007-2013**, soit 4,1 % de l’ensemble des crédits de la politique de cohésion.

Dans leur rapport précité, nos collègues M. Jean François-Poncet et Mme Jacqueline Gourault estiment que « *la diminution de la dotation de la France a été circonscrite dans les limites du raisonnable et considèrent qu’elle doit inciter les acteurs concernés à rechercher une plus grande efficacité dans l’utilisation des crédits européens*¹. »

Cette baisse doit en effet être appréciée au regard des craintes qu’avait suscitées l’option consistant à consacrer la totalité de l’effort de l’Union européenne aux seuls nouveaux Etats membres.

3. Un impact réel

Des rapports périodiques de la Commission européenne permettent d’apprécier l’impact de la politique de cohésion sur l’ensemble du territoire européen. Le dernier de ces rapports observe des **effets positifs sur les territoires en difficulté** mais la **persistance de grandes disparités** socio-économiques entre Etats membres et entre régions².

Dans les quatre pays (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal) qui ont bénéficié de soutiens très importants des fonds européens, le produit intérieur brut par habitant a augmenté chaque année, entre 1994 et 2001, de 1 % de plus que la moyenne de l’Union européenne, même si l’on exclut l’Irlande qui a enregistré la croissance la plus élevée. Sauf en Grèce, le taux d’emploi a progressé partout plus que la moyenne. Au Portugal, le produit intérieur brut a été, en 1999, supérieur de plus de 4,5 % à ce qu’il aurait été en l’absence de financements communautaires.

Pour autant, de grandes différences subsistent entre Etats membres en termes de cohésion économique. Ainsi, en Grèce et au Portugal, le produit intérieur brut par habitant reste inférieur à 70 % de la moyenne communautaire. En Espagne et au Portugal, le taux d’emploi des personnes en âge de travailler est inférieur de 6 % à 8 % à la moyenne européenne. Il en est de même pour les disparités régionales, qui ont tendance à se réduire moins rapidement que les disparités entre Etats membres. En outre, la convergence est très inégale selon les régions et dépend souvent de la croissance au niveau national.

Les **disparités** économiques entre Etats membres et entre régions se sont bien évidemment **accentuées lors de l’avant-dernier élargissement de l’Union européenne**. L’adhésion de dix nouveaux Etats, en 2004, s’est traduite par une augmentation de près de 20 % de la population de l’Union,

¹ Rapport d’information n° 337 (Sénat, 2005-2006) précité, p. 72.

² Communication de la Commission du 12 juin 2006. « *La stratégie pour la croissance et l’emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion - Quatrième rapport d’étape sur la cohésion* ».

mais par une progression du produit intérieur brut inférieure à 5 %. La proportion de la population européenne dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire est ainsi passée de 19 % à 27 %.

Pour ce qui concerne la **France**, nos collègues M. Jean François-Poncet et Mme Jacqueline Gourault soulignent qu'au delà des montants, *« il convient aussi de tenir compte de l'important effet de levier des fonds structurels en France, tant sur les financements publics (1,56 euro par euro dépensé au titre de l'objectif 2, selon des données transmises par la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne), que sur les fonds privés (0,94 euro par euro dépensé). »*

Ils ajoutent : *« Ainsi, les fonds structurels représentent une manne financière considérable pour les acteurs locaux. Comme le soulignait M. Raymond Forni, président du conseil régional de Franche-Comté lors de son audition au Sénat au nom de l'Association des régions de France (ARF), les crédits européens ont permis la réalisation de projets qui n'auraient eu aucune chance d'aboutir sans cet appui¹. »*

B. DES OBJECTIFS PLUS CIBLÉS

1. Les priorités de la politique régionale au cours de la période 2000-2006

Au cours de la **période 2000-2006**, la politique de cohésion a été divisée en **trois branches**, très inégalement dotées en crédits : les programmes d'initiative nationale (94 % des crédits), les programmes d'initiative communautaire (5,35 %) et les actions innovatrices (0,65 %).

* La **programmation d'initiative nationale** a laissé aux Etats membres la liberté de déterminer leurs priorités de développement, dans un cadre défini par l'Union européenne. Les crédits ont ainsi été mis au service de trois objectifs prioritaires, territorialisés (objectifs 1 et 2) ou non (objectif 3) :

– l'**objectif 1** a été consacré au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement, c'est-à-dire des régions dont le niveau de vie était inférieur à 75 % du niveau de vie moyen de l'Union européenne. En France, il n'a concerné que les régions d'outre-mer et, à titre transitoire, la Corse ainsi que trois arrondissements du Hainaut français, pour un montant total de 3,4 milliards d'euros ;

– l'**objectif 2** a porté sur la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, par des aides aux entreprises, la promotion d'un environnement attractif, l'adaptation du capital humain, les technologies de l'information et de la communication et la requalification des espaces urbains. La carte des territoires concernés a été adoptée en début de période

¹ *Op. cit, p. 44.*

par la Commission européenne, sur proposition des Etats membres. En France, toutes les régions métropolitaines ont été éligibles, le montant total des crédits s'élevant à de 7,2 milliards d'euros ;

– l'**objectif 3**, non régionalisé, a porté sur l'insertion professionnelle, l'égalité des chances, la formation tout au long de la vie, l'adaptation de travailleurs et l'amélioration de l'accès des femmes au travail. En France, il a concerné tout le territoire, à l'exception des zones éligibles à l'objectif 1, et le montant total des crédits s'est élevé à 5 milliards d'euros.

* La **programmation dite d'initiative communautaire** a permis à la Commission de définir elle-même des axes d'actions prioritaires devant être pris en compte par les Etats membres dans leurs documents de programmation. Quatre programmes d'initiative communautaire ont ainsi été mis en œuvre, représentant pour la France 6,68 % des crédits qui lui étaient alloués :

– **LEADER +** a porté sur le développement local en milieu rural. Le montant des crédits dont a bénéficié la France s'est élevé à 252 millions d'euros ;

– **INTERREG III** a été consacré à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. 397 millions d'euros ont été alloués à la France ;

– **EQUAL** a financé la lutte contre les discriminations et les inégalités en relation avec le marché du travail. La France a reçu 301 millions d'euros ;

– **URBAN II** a eu pour objet la réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir le développement urbain durable. 96 millions d'euros ont été alloués à la France.

* Les **actions innovatrices**, décidées et gérées par la Commission européenne, lui ont été permis d'explorer des voies nouvelles en matière de développement économique et social et de tester, à petite échelle et par appels à projets, les futures actions de la politique régionale communautaire. La Commission a ainsi approuvé 58 programmes d'actions innovatrices pour 12 Etats membres, qui ont bénéficié d'une contribution communautaire d'environ 150 millions d'euros. Les 12,5 millions d'euros reçus par la France ont été répartis entre les régions Aquitaine, Lorraine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et La Réunion.

2. Les priorités retenues pour la période 2007-2013

Pour la période 2007-2013, **la politique de développement rural et la politique communautaire de la pêche ne relèveront plus de la politique de cohésion**. La première, qui bénéficiait de financements au titre des objectifs 1 et 2 et de l'initiative communautaire Leader +, sera rattachée à la politique agricole commune. La seconde sera financée par un nouvel instrument, le fonds européen pour la pêche.

La politique de cohésion s'articulera désormais autour de **trois objectifs prioritaires** seulement :

– 81,54 % des crédits seront consacrés à **l'objectif 1, rebaptisé « convergence »**, toujours destiné aux Etats et aux régions les plus pauvres -les Etats dont le revenu national brut est inférieur à 90 % du revenu national brut moyen de l'Union européenne à 25, et les régions dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75 % du produit intérieur brut moyen de l'Union européenne à 25. En France, seules les quatre régions d'outre-mer continueront à en bénéficier, pour un montant total de 2,8 milliards d'euros ;

– 15,95 % des crédits seront affectés à **l'objectif 2, dénommé « compétitivité régionale et emploi »**. Reprenant les thèmes d'intervention des actuels objectifs 2 et 3 ainsi que des initiatives communautaires Urban et Equal, il sera désormais accessible à tous les territoires non compris dans l'objectif 1. Le zonage communautaire sera donc supprimé au profit d'une approche plus stratégique et il appartiendra aux Etats membres de présenter la liste des régions éligibles. La France recevra 9,1 milliards d'euros (en prix 2004) au titre de cet objectif.

– 2,52 % des crédits seront consacrés à **l'objectif 3, intitulé « coopération territoriale européenne »** et tendant à développer les actions actuellement subventionnées dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg III. 773 millions d'euros (en prix 2004) seront alloués à la France au titre de cet objectif. Sa mise en œuvre pourra être confiée à un nouvel instrument de coopération, le **groupement européen de coopération territoriale**, doté d'une personnalité juridique reconnue à l'échelle européenne et regroupant sur une base conventionnelle les administrations nationales, régionales et locales ou d'autres organismes publics ou associatifs.

Les initiatives communautaires et les actions innovatrices ne feront donc plus l'objet de programmes spécifiques mais seront intégrés dans les programmes élaborés par les Etats membres au titre de ces trois objectifs.

Répartition des crédits alloués à la France au titre de la politique de cohésion

(en millions d'euros)

2000-2006		2007-2013	
Objectif 1	2.939	Convergence	2.831
Soutien transitoire	498	Compétitivité régionale et emploi	9.101
Objectif 2	6.679		
Objectif 3	5.013		
Initiatives communautaires	1.016	Coopération territoriale européenne	773
Total	16.145	Total	12.704

En outre, le Conseil européen du 16 décembre 2005 a décidé de concentrer 60 % des crédits de l'objectif « convergence » et 75 % des crédits de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », dans les 15 Etats membres de l'Union européenne avant l'élargissement de mai 2004, sur des opérations s'inscrivant dans la **stratégie définie à Lisbonne** en mars 2000, **complétée à Göteborg** en juin 2001 et **révisée à Bruxelles** en 2005.

La stratégie de Lisbonne révisée

« Les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne avaient arrêté, les 23 et 24 mars 2000, à Lisbonne, pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, une stratégie économique et sociale globale à dix ans couvrant la période 2000-2010. Cette stratégie était résumée dans un objectif ambitieux : faire de l'Union, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ».

« Cette stratégie était mesurée par quatorze indicateurs parmi lesquels la croissance (3 % par an), la part du PIB consacré à la recherche (3 %), le taux d'emploi global de la population (70 %), le taux d'emploi des femmes (60 %), le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans (50 %).

« Elle reposait sur trois objectifs principaux : la transition vers une société et une économie fondée sur la connaissance ; la modernisation du modèle social européen ; une évolution saine des équilibres macroéconomiques.

« Le Conseil européen de Göteborg avait, en outre, ajouté à ces objectifs, en 2001, une dimension environnementale dans le cadre d'une vaste stratégie pour le développement durable initiée par le Conseil européen de Lisbonne.

« La mise en oeuvre de cette stratégie de long terme s'appuyait sur une nouvelle procédure communautaire, celle de la méthode ouverte de coordination (MOC), méthode autorisant l'Union à agir dans des domaines dans lesquels elle est dépourvue de compétences grâce à la fixation, par le Conseil, d'objectifs communs dont la mise en oeuvre respecte le libre choix, par les États, des moyens les mieux adaptés. Chaque année, le Conseil européen de printemps devait en assurer le suivi.

« Le Conseil européen du 5 novembre 2004 avait invité la Commission à lui présenter, avant la fin janvier 2005, des propositions pour procéder à la révision de cette stratégie à mi-parcours en prenant en compte un bilan qui a été réalisé par l'ancien Premier ministre des Pays-Bas, M. Wim Kok.

« Il est alors apparu au Conseil européen réuni à Bruxelles, les 22 et 23 mars 2005, que non seulement l'objectif fixé en 2000 ne serait pas atteint en 2010, mais que, en outre, l'Europe risquait d'être écartée de la compétition mondiale pour plusieurs raisons : faible croissance, baisse du niveau des investissements productifs et de la demande, précarisation des emplois, fermeture de sites européens de production, exode des chercheurs, creusement des déficits publics, coût croissant de la protection sociale liée au vieillissement de la population et au chômage de masse.

« C'est pourquoi le Conseil européen a révisé cette stratégie, sur la base de la proposition qui lui avait été présentée par la Commission, en la recentrant sur la croissance et l'emploi, tout en préservant l'équilibre entre les trois piliers du processus (économie, social et environnement).

« Après les décisions du Conseil européen de mars et juillet 2005, la stratégie de Lisbonne repose désormais sur deux types de programmes : d'une part, le programme communautaire de Lisbonne ; d'autre part, les programmes nationaux de réforme (PNR) auxquels appartient « le programme français de réforme pour une croissance sociale. » »

Source : Rapport d'information n° 234 (2005-2006) de M. Jean Bizet au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, page 5.

C. UNE PROGRAMMATION SIMPLIFIÉE

1. Une approche plus stratégique

La mise en œuvre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 suppose l'élaboration de trois types de documents.

Il incombe tout d'abord au Conseil, sur proposition de la Commission, d'établir au niveau de la Communauté des **orientations stratégiques** concises définissant un cadre indicatif pour le financement des opérations. Adoptées le 6 octobre 2006¹, ces orientations s'articulent autour de trois axes :

– accroître l'attractivité de l'Europe et de ses régions pour les investissements et l'emploi, en étendant et en améliorant les infrastructures de transport, en renforçant les synergies entre la protection environnementale et la croissance et en traitant la question de l'utilisation intensive par l'Europe des sources d'énergie traditionnelle ;

– améliorer la connaissance et l'innovation, en accroissant et en ciblant davantage les investissements dans la recherche et le développement technologique, en facilitant l'innovation et en encourageant l'esprit d'entreprise, en promouvant la diffusion des technologies de l'information et de la communication, en améliorant l'accès aux financements ;

– créer plus d'emplois et de meilleure qualité.

Chaque Etat membre doit ensuite, dans un délai de cinq mois suivant l'adoption des orientations stratégiques communautaires, élaborer un **cadre de référence stratégique national**, destiné à assurer la cohérence des programmes et des opérations. Pour ce qui concerne la France, la version finale de ce document, dont l'élaboration a débuté en 2005 et a fait l'objet d'une vaste concertation, a été transmise à la Commission européenne au mois de novembre 2006.

Enfin, des **programmes opérationnels** doivent être soumis par chaque Etat membre à la Commission. Ils se substituent aux documents uniques de programmation (DOCUP) élaborés au cours de la période 2000-2006, ainsi qu'aux compléments de programmation qui en précisaient le contenu.

¹ *Décision (2006/702/CE) du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion.*

2. La diminution et la spécialisation des instruments financiers

Au cours de la période **2000-2006**, la politique de cohésion a été financée par le **Fonds de cohésion**, auquel la France n'était pas éligible, et par **quatre fonds structurels** :

– le **Fonds européen de développement régional** (FEDER) a participé au développement des régions les plus défavorisées en facilitant leur ajustement structurel, notamment par le cofinancement d'infrastructures ou d'investissements ;

– le **Fonds social européen** (FSE) a eu pour mission d'améliorer les possibilités d'emploi, en particulier dans les zones ayant un retard de développement ;

– la section orientation du **Fonds européen d'orientation et de garantie agricole** (FEOGA-orientation) a participé au cofinancement de régimes nationaux d'aide à l'agriculture et facilité le développement et la diversification économique des zones rurales, tandis que sa section garantie (FEOGA-garantie) a cofinancé des projets de développement rural et la restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif 1 ;

– l'**Instrument financier d'orientation de la pêche** (IFOP), créé en 1993, a apporté un soutien à l'adaptation de l'industrie de la pêche à la politique communautaire.

Pour la période **2007-2013**, les **instruments financiers** de la politique de cohésion **ne seront plus que trois** :

– le **Fonds de cohésion**, auquel la France ne sera toujours pas éligible, contribuera à la réalisation de l'objectif « convergence » en finançant les réseaux transeuropéens de transport et les projets contribuant au développement durable ;

– le **Fonds européen de développement régional** contribuera à la réalisation des trois objectifs prioritaires ;

– le **Fonds social européen** contribuera à la réalisation des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi ».

Le Fonds de cohésion, s'il n'aura toujours pas la qualification de fonds structurel, sera ainsi désormais explicitement intégré à la politique de cohésion. Il fera l'objet d'une programmation, alors qu'il aura financé des projets approuvés au cas par cas par la Commission entre 2000 et 2006.

Chaque programme opérationnel ne pourra plus être financé que par un seul fonds, sous réserve de quelques exceptions. En conséquence, leur nombre s'en trouvera accru.

La politique de développement rural et la politique de la pêche, qui ne relèveront plus de la politique de cohésion, seront financées par deux nouveaux fonds : le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen de la pêche (FEP).

2000-2006		2007-2013	
Objectifs	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion	Convergence	FEDER
Objectif n° 1	FEDER		FSE
	FSE FEOGA-garantie FEOGA-orientation IFOP		Fonds de cohésion
Objectif n° 2	FEDER FSE	Compétitivité régionale et emploi – niveau régional – niveau national : stratégie européenne pour l’emploi	FEDER FSE
Objectif n° 3	FSE		
Interreg	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA-orientation		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l’objectif n° 1	FEOGA-garantie IFOP		
9 objectifs	6 instruments	3 objectifs	3 instruments

Source : Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne.

3. Une plus grande subsidiarité dans la gestion financière et l’organisation des contrôles

En contrepartie de règles strictes de gestion et de contrôle, les Etats membres disposent d’une certaine latitude dans la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 impose ainsi la désignation, pour chaque programme opérationnel de la période 2007-2013 :

– d’une **autorité de gestion**, responsable de la mise en œuvre du programme et de l’efficacité et de la régularité de la gestion (article 60) ;

– d’une **autorité de certification**¹, chargée notamment de certifier, d’une part, que l’état des dépenses est exact, procède de systèmes de comptabilité fiables et est fondé sur des pièces justificatives susceptibles d’être vérifiées, d’autre part, que les dépenses déclarées sont conformes aux règles communautaires et nationales (article 61) ;

– d’une **autorité d’audit**, distincte de l’autorité de gestion et de l’autorité de paiement et chargée notamment de présenter à la Commission, dans les neuf mois suivant l’approbation du programme opérationnel, une stratégie d’audit et, au plus tard le 31 décembre de chaque année de 2008 à 2015, un rapport annuel de contrôle exposant les résultats des audits et contrôles réalisés (article 62) ;

– d’un **comité de suivi**, dont la présidence est assurée par un représentant de l’Etat membre ou de l’autorité de gestion et la composition décidée par l’Etat membre en accord avec l’autorité de gestion, et qui est chargé de s’assurer de l’efficacité et de la qualité de la mise en oeuvre du programme opérationnel, en examinant et en approuvant les critères de sélection des opérations financées et en approuvant toute révision de ces critères en fonction des nécessités de la programmation, en évaluant périodiquement les progrès réalisés, en examinant et en approuvant le rapport annuel et le rapport final d’exécution rédigé par l’autorité de gestion, en proposant à l’autorité de gestion toute révision ou tout examen du programme opérationnel de nature à permettre d’atteindre les objectifs assignés aux fonds européens.

Les conditions minimales que doivent respecter tous les systèmes de gestion et de contrôle font l’objet de règles détaillées. Certains assouplissements par rapport à la période 2000-2006 sont toutefois prévus. Ainsi, selon le règlement d’application (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006, l’éligibilité des dépenses sera déterminée au niveau national, de même que les règles applicables au contrôle des programmes opérationnels dont les dépenses publiques éligibles sont inférieures à 750 millions d’euros et le cofinancement européen inférieur à 40 %.

Enfin, la règle du **dégagement d’office**, instituée pour la période 2000-2006, est conservée. L’article 93 dispose ainsi que la Commission dégage d’office la partie d’un engagement budgétaire pour un programme opérationnel qui n’a pas été utilisée pour le paiement du préfinancement ou pour des paiements intermédiaires, ou pour laquelle aucune demande de paiement ne lui a été transmise, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l’engagement budgétaire au titre du programme.

Il revient aux **Etats membres** d’élaborer les programmes opérationnels, de mettre en place des systèmes de gestion et de contrôle efficaces, de désigner les autorités de gestion, de certification et d’audit, de

¹ L’autorité de certification remplace l’autorité de paiement de la programmation 2000-2006, le changement de terminologie étant destiné à mettre l’accent sur la fonction de certification des dépenses davantage que sur celle de paiement.

prévenir, détecter et corriger les irrégularités, d'assurer le recouvrement des indus et, à défaut, le remboursement au budget communautaire des montants perdus.

Quant à la **Commission européenne**, elle a pour mission de s'assurer de la bonne gestion des crédits de la politique de cohésion. A ce titre, il lui revient : d'approuver les documents de programmation, le cas échéant après avoir demandé des modifications ; de vérifier que les Etats membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle conformes au règlement ; de procéder elle-même ou de demander aux Etats membres de procéder à des contrôles sur pièces et sur place ; enfin, de prescrire les mesures correctives qu'elle juge nécessaires.

Au cours de la période 2007-2013, son implication dans la gestion des fonds structurels sera moindre : la vérification du principe d'additionnalité, incombera désormais aux Etats membres, sauf pour l'objectif « convergence » et elle ne sera plus systématiquement représentée dans les comités de suivi des programmes mais seulement à la demande de l'autorité de gestion.

II. UNE GESTION DES CRÉDITS ASSURÉE EN FRANCE, POUR L'ESSENTIEL, PAR L'ETAT

Les règlements communautaires laissent aux Etats membres une grande latitude pour la désignation des autorités chargées de la mise en œuvre de la politique de cohésion économique et sociale.

En France comme dans bien d'autres pays, les gouvernements successifs ont fait le choix d'une gestion étatique et déconcentrée, plutôt que décentralisée.

Votre commission vous propose d'amender le projet de loi afin d'étendre le champ des bénéficiaires potentiels du transfert expérimental de la gestion des fonds structurels et de permettre la création de groupements européens de coopération territoriale.

A. UNE LIBERTÉ DE CHOIX DES ETATS MEMBRES ENCADRÉE

1. La diversité des autorités de gestion et de certification autorisées par les règlements communautaires

Le choix des autorités responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes opérationnels est laissé à l'appréciation des Etats membres.

Pour la période 2000-2006, le règlement (CE) n° 1260-1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels a autorisé l'élaboration des documents uniques de programmation par « les

autorités compétentes désignées par l'Etat membre au niveau national, régional ou autre » (article 15), les fonctions d'autorité de gestion pouvant être exercées par « *toute autorité ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'Etat membre* » et celles d'autorité de paiement par « *un ou plusieurs organismes ou autorités locaux, régionaux ou nationaux désignés par les Etats membres* » (article 9).

De même, pour la période 2007-2013, le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 dispose que : « *chaque programme opérationnel est établi par l'Etat membre ou toute autorité désignée par celui-ci* » (article 32), l'autorité de gestion pouvant être « *une autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'Etat membre* » et l'autorité de certification « *une autorité ou un organisme public national, régional ou local désigné par l'Etat membre* » (article 59).

Toutefois, la liberté des Etats membres est encadrée par la **double obligation**, pour chaque programme opérationnel, **de désigner une autorité de gestion unique** (article 59) et **de respecter un champ géographique** plus ou moins précis en fonction de l'objectif poursuivi (article 35).

Ainsi, les programmes opérationnels présentés au titre de l'objectif « convergence » doivent être établis « *au niveau géographique approprié et au moins au niveau NUTS¹ 2* », c'est-à-dire au niveau régional pour la France.

Les programmes opérationnels présentés au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » doivent être établis au niveau national (NUTS 1) ou régional (NUTS 2) lorsqu'ils sont financés par le FEDER et « *au niveau approprié* » lorsqu'ils sont financés par le FSE.

Lors de son audition, M. Jean-Charles Leygues, directeur général adjoint de la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne, a indiqué à votre rapporteur qu'aux yeux de cette dernière, ce niveau approprié était soit le niveau régional, soit le niveau national mais en aucun cas le niveau départemental. Dans la mesure où il revient à la Commission d'approuver les programmes opérationnels, **il s'avère donc impossible, non pas en principe mais en pratique, d'élaborer des programmes opérationnels départementaux pour l'attribution des crédits du Fonds social européen et de confier leur gestion aux conseils généraux.**

Enfin, les programmes opérationnels présentés au titre de l'objectif « coopération territoriale européenne » doivent être établis : pour la coopération transfrontalière, par frontière ou par groupe de frontières dans un

¹ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a été établie par Eurostat dans le but de disposer d'un schéma unique et cohérent de répartition territoriale pour l'établissement des statistiques régionales de l'Union européenne. Elle est utilisée dans la réglementation européenne conformément à un règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003.

groupement approprié au niveau NUTS 3, c'est-à-dire départemental ; pour la coopération transnationale, au niveau de chaque zone de coopération transnationale ; pour la coopération interrégionale et l'échange d'expérience, sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

2. La possibilité de recourir à des subventions globales

En outre, les règlements communautaires ont ouvert la possibilité de recourir à des **subventions globales**, c'est-à-dire de déléguer la gestion d'une partie d'un programme.

Aux termes de l'article 42 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 précité, dont la rédaction reprend largement celle du règlement précédent : *« l'Etat membre ou l'autorité de gestion peut confier la gestion et la mise en œuvre d'une partie d'un programme opérationnel à un ou plusieurs organismes intermédiaires, y compris des autorités locales, des organismes de développement régional ou des organisations non gouvernementales. »*

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Jean-Charles Leygues, directeur général adjoint de la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne, a marqué l'opposition de la Commission à un recours massif au mécanisme de la subvention globale qui aurait pour conséquence de contourner la double obligation, pour chaque programme opérationnel, de désigner une autorité de gestion unique et de respecter le champ géographique prescrit par l'article 35 du règlement.

3. Des choix très divers en Europe

La représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne a établi une étude comparée des autorités de gestion des crédits de la politique de cohésion dans les 25 Etats membres de l'Union européenne.

Pour le FEDER, cette étude montre qu'au cours de la période 2000-2006, les fonctions d'autorité de gestion ont été exercées par l'Etat dans 19 pays, compte tenu du système mixte mis en place au Royaume-Uni, et par les régions dans 6 pays, 3 d'entre eux ayant une structure fédérale.

Pour la période 2007-2013, sur 27 Etats membres, l'Etat a été désigné dans 17 pays (avec un système mixte également en Slovaquie) et les régions dans 9 pays (y compris l'Irlande, la Pologne et la République tchèque). Les décisions n'étaient pas encore prises en Espagne au moment où l'étude a été réalisée. L'Etat sera autorité de gestion dans 8 des anciens Etats membres sur 15.

Pour le FSE, les régions ont été désignées autorités de gestion uniquement en Italie, en Allemagne et en Belgique, un système mixte étant prévu au Royaume-Uni.

Les autorités de gestion des fonds structurels en Europe

Pays	FEDER 2000-2006	FSE 2000-2006	2007-2013
Allemagne	Länder (Ministères de l'économie) Exception : pour le programme « transports » de l'objectif 1 c'est le Ministère Fédéral des Transports qui est Autorité de Gestion.	Länder (ministères pour l'emploi et les affaires sociales)	Pas de changements
Autriche	Länder	Ministère de l'économie et du travail	Pas de changements
Belgique	Régions	Régions	Pas de changements
Chypre	Etat (Bureau de l'aménagement du territoire)	Etat (Bureau de l'aménagement du territoire)	Pas de changements
Danemark	Ministère de l'économie (Agence nationale pour les entreprises et la construction)	Ministère de l'économie (Agence nationale pour les entreprises et la construction)	Pas de changements
Espagne	Officiellement, Ministère des Finances (direction générale des fonds communautaires) Les Communautés autonomes bénéficient de ce qui s'apparente à une subvention globale sur 2/3 de l'enveloppe en objectif 2 et 1/2 en objectif 1 avec une large autonomie	Ministère des affaires sociales	En débat, la question n'est pas encore tranchée au 7 septembre 2006.
Estonie	Ministère des Finances	Ministère des finances	Pas de changements
Finlande	En théorie : Ministère de l'Intérieur Mais : en réalité ce sont les régions qui élaborent la programmation et décident de l'attribution des cofinancements	Ministère du travail	Pas de changements
France	Etat (préfets de région) (expérimentation en Alsace : Conseil Régional)	Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	Pas de changements
Grèce	Etat déconcentré	Ministère de l'économie	Pas de changements
Hongrie	Etat (un ministère référent pour chaque programme opérationnel)	Ministère du travail	Pas de changements

Pays	FEDER 2000-2006	FSE 2000-2006	2007-2013
Irlande	Ministère des finances. Nb : les 2 régions ont été créées seulement en 2000.	Ministère des finances	Changement : les 2 régions sont autorités de gestion pour 2007-2013
Italie	Autorités régionales	Autorités régionales	Pas de changements
Lettonie	Ministère des finances	Ministère des finances	Pas de changements
Lituanie	Ministère des finances	Ministère des finances	Pas de changements
Luxembourg	Ministère de l'économie	Ministère de l'économie	Pas de changements
Malte	Services du Premier Ministre	Services du Premier Ministre	Pas de changements
Pays-Bas	Provinces	Ministère affaires sociales (agence nationale des affaires sociales et de l'emploi)	Pas de changements
Pologne	Etat déconcentré Les Marshals (décentralisés) sont responsables de la stratégie et reçoivent et examinent les demandes de cofinancement. Mais ce sont les voïvods (déconcentrés) qui prennent la décision d'attribuer les fonds et signent le contrat pour les bénéficiaires.	Ministère des affaires sociales	Changement : Les Marshals (autorités régionales) deviennent autorités de gestion
Portugal	Etat « déconcentré » (Commissions de coordination au niveau de chaque territoire)	Ministère de l'emploi et des affaires sociales Sauf pour les Açores	Pas de changements
République tchèque	Ministère du développement régional	Etat	Changement : 8 regroupements de régions vont être autorités de gestion (avec un « conseil » indépendant de l'Etat pour chacune d'entre elles)
Royaume-Uni	Angleterre : Etat (services du Vice premier ministre du Royaume Uni) Irlande du Nord : Etat (ministère pour l'Irlande du Nord) Ecosse : gouvernement écossais (ministère du développement) Pays de Galles : Bureau gallois pour les fonds européens, dépendant de l'Assemblée nationale galloise	Angleterre : Etat (Ministère du travail et des pensions du Royaume Uni) Irlande du Nord : idem que pour le Feder Ecosse : idem Pays de Galles : idem	Pas de changements

Pays	FEDER 2000-2006	FSE 2000-2006	2007-2013
Slovaquie	Ministère de la construction et du développement régional	Ministère de la construction et du développement régional	Changement uniquement pour la région de Bratislava (Obj.2) qui sera autorité de gestion. Pour les 3 autres régions (Obj.1) : Etat
Slovénie	Office gouvernemental de l'autonomie locale et de la politique régionale	Office gouvernemental de l'autonomie locale et de la politique régionale	Pas de changements
Suède	Etat (préfectures)	Agence nationale de l'emploi	Changement : Création de l'agence suédoise pour la croissance économique et régionale pour le FEDER et du Conseil suédois pour le FSE
Roumanie	-	-	FSE : Ministère de l'emploi et des affaires sociales FEDER : Ministère de l'intégration européenne
Bulgarie	-	-	FSE : Ministère de l'emploi et des affaires sociales FEDER : Ministère du développement régional

Source : Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

B. UNE GESTION FRANÇAISE LARGEMENT DÉCONCENTRÉE ET FAIBLEMENT DÉCENTRALISÉE

La France a fait le choix d'une gestion étatique et largement déconcentrée des crédits européens.

1. Pour la période 2000-2006...

Pour la **période 2000-2006**, les **préfets de région** ont été désignés **autorité de gestion des programmes régionalisés relevant des objectifs 1 et 2**. Pour exercer cette fonction d'autorité de gestion, ils s'appuient sur leurs secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGARE).

Ils sont également assistés par un **comité de programmation, qu'ils co-président avec le président du conseil régional** et dans lequel siègent des représentants des collectivités territoriales, les préfets de département et le trésorier-payeur général. Ce comité est chargé de donner un avis sur les projets proposés, la décision formelle de programmation revenant au représentant de l'Etat. Son existence n'était pas imposée par la réglementation communautaire, à la différence de celle du comité de suivi.

Également **co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional**, le **comité de suivi** est composé des préfets de département, des présidents de conseil général, du président du conseil économique et social régional, du trésorier-payeur général et des représentants des chambres consulaires régionales ainsi que, à titre consultatif, de représentants de la Commission européenne. Il a pour mission d'approuver le complément de programmation et d'évaluer l'état d'avancement du programme.

La mise en œuvre de l'**objectif 3** faisant l'objet d'un document unique de programmation au niveau national, le **ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement** en est l'**autorité de gestion**.

Toutefois, **les deux tiers des crédits ont été délégués aux préfets de région** pour soutenir des projets régionaux tels que les plans locaux pour l'insertion et l'emploi, les plans départementaux d'insertion et les programmes de formation et d'apprentissage des conseils régionaux. Le suivi de la programmation est assuré par des **comités de pilotage régionaux**, co-présidés par les préfets et les présidents du conseil régional et composés de représentants des services déconcentrés de l'Etat, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux, ainsi que de la sphère économique et associative.

Le **tiers restant** est **géré au niveau national**, soit directement par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement soit par d'autres ministères concernés (comme l'éducation nationale et de la recherche) et des organismes spécialisés (comme l'Agence nationale pour l'emploi) qui exercent une gestion déléguée, pour financer des actions relevant de la politique nationale de l'emploi. Le suivi de la programmation est assuré par un **comité national de pilotage** présidé par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

L'initiative communautaire **Equal** a également donné lieu à un **programme national, dont la mise en oeuvre a été largement déconcentrée au niveau régional**. L'autorité de gestion est le ministère de l'emploi ; néanmoins, les préfets de région sont autorités de gestion déléguées pour les projets de niveau régional.

Quant à l'initiative Leader +, elle est mise en oeuvre à travers un **programme national élaboré par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)**, qui préside son comité national de suivi. **L'autorité de gestion et de paiement est le réseau du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles** (c'est-à-dire le CNASEA lui-même et ses vingt délégations régionales). Des groupes d'action locale peuvent toutefois gérer les crédits dans le cadre de « subventions globales » pour la mise en oeuvre du volet « stratégies de développement territoriales » du programme.

En revanche, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des groupements d'intérêt public se sont vu déléguer, dès 2000, la gestion de crédits destinés à favoriser la coopération interrégionale (**programme Interreg**) et la rénovation des quartiers urbains en difficulté (**programme Urban**).

En 2002, les retards pris dans la mise en oeuvre des DOCUP et les risques corrélatifs de dégageant d'office ont conduit le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, d'une part, à **simplifier les procédures d'octroi des crédits européens**, par voie de circulaires, d'autre part, à **confier à la région Alsace, par convention, la gestion des crédits affectés à la reconversion des zones en difficulté** (crédits de l'« objectif 2 »).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné une base légale à ces initiatives, en les qualifiant de transferts expérimentaux de compétences organisés sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, et a prévu une évaluation de leurs résultats.

Par ailleurs, des **subventions globales** ont été consenties à un grand nombre de collectivités territoriales.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, 14 des 21 régions métropolitaines se seraient vu confier la gestion partielle de crédits du FEDER ou du FSE, sous forme de subventions globales dont le nombre, compris entre 3 et 17 selon les régions concernées, correspondrait à autant de mesures ou de sous mesures des programmes. Ces régions gèreraient ainsi, en moyenne, 7 % des crédits du FEDER dans le cadre du programme « Objectif 2 ».

En 2003, **la région Auvergne a obtenu de gérer, sous forme de subvention globale, 80 % des crédits du FEDER**.

Liste des autorités de gestion françaises pour la période 2000-2006

Programme européen	Autorités de gestion et autorités de gestion déléguées
Objectif 1 Réunion Guadeloupe Martinique Guyane Corse Nord-Pas-de-Calais	Préfets de région
Objectif 2 Toutes les régions sauf la Corse et les ROM	Préfets de région hors Alsace Conseil régional d'Alsace
PNAT	DATAR
PNI	DATAR
Objectif 3	Ministère travail
EQUAL	Ministère travail
LEADER +	CNASEA
INTERREG III A France/Espagne France/Suisse Centre Sud Rhin supérieur Pamina Lorraine/Sarre France/Royaume-Uni	Conseil régional d'Aquitaine Préfet de Franche-Comté Conseil régional d'Alsace GLCT Préfet de Lorraine (GIP transfrontalier) Conseil régional de Haute-Normandie
INTERREG III B Atlantique Nord Ouest Européen Caraïbes Océan indien	Conseil régional de Poitou-Charentes Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais Conseil régional de Guadeloupe Conseil régional de La Réunion
INTERREG III C Ouest	Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
URBAN Clichy-Montfermeil Le Mantois Grigny-Viry Val de Seine Bastia Le Havre Strasbourg Grenoble Bordeaux	Préfet d'Ile-de-France Etablissement public Seine Aval Groupement d'intérêt public Préfet d'Ile-de-France Commune Commune Communauté urbaine Communauté d'agglomération Préfet d'Aquitaine
URBACT	Délégation interministérielle à la ville

Source : dossier de presse du CIIACT du 6 mars 2006

La **fonction d'autorité de paiement** a été assurée dans la majorité des cas par le réseau de la comptabilité publique mais également par la Caisse des dépôts et consignations et le CNASEA.

Enfin, la **fonction d'audit** est assurée, en France, par une **Commission interministérielle de coordination des contrôles** portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC), que préside M. Jean-Pierre Jochum. L'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur ont salué la qualité du travail de cette commission en indiquant qu'au delà de sa fonction de contrôle, elle jouait un rôle de conseil précieux.

2. ... comme pour la période 2007-2013

Pour la période 2007-2013, le **Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) qui s'est réuni le 6 mars 2006 a confirmé ce choix** d'une gestion étatique et largement déconcentrée des crédits de la politique européenne de cohésion, malgré le souhait de certaines collectivités territoriales, notamment régionales et départementales, d'exercer les fonctions d'autorité de gestion des programmes opérationnels.

Le dossier de presse diffusé par le Gouvernement à l'issue de ce comité fait valoir, à l'appui de ce choix, que :

« Dans la plupart des régions, la gestion par l'Etat a permis d'assurer une coordination entre les différents fonds, optimisant leur consommation grâce aux mesures de simplification mises en place dès juillet 2002. Cet objectif est très important pour la nouvelle période car les fonds européens relèveront de plusieurs programmes, soutenus par un seul fonds. Il est donc indispensable d'assurer l'étroite complémentarité des actions cofinancées et la bonne articulation des programmes.

*« Plusieurs collectivités locales, notamment les conseils régionaux et les conseils généraux, ont exprimé leur souhait d'exercer les fonctions d'autorité de gestion. Or, les politiques européennes de cohésion et de développement rural correspondent à des **compétences diversement réparties entre les différents niveaux de collectivités**. Une gestion efficace, cohérente et bien articulée des différents volets d'un même programme nécessite donc une autorité de gestion unique.*

*« L'Etat, qui apporte la plus grande part des co-financements des programmes européens, est en outre souvent amené à jouer un **rôle de mise en cohérence et d'arbitre** notamment pour définir la répartition des ressources au sein des programmes, grâce à la recherche d'un consensus au sein des comités de suivi et de programmation, largement ouverts au partenariat local.*

« Enfin, les expérimentations en cours sont encore trop récentes pour qu'une décision étayée soit prise. »

* Pour la mise en œuvre de l'**objectif « convergence »**, le CIACT a prévu l'élaboration de huit programmes opérationnels régionaux : quatre programmes pour le FEDER et quatre programmes pour le FSE. Les **préfets de région** ont été désignés **autorités de gestion** de ces huit programmes.

La répartition de l'enveloppe indicative de 2,831 milliards d'euros, y compris le Fonds en faveur des régions ultrapériphérique, entre les quatre régions d'outre-mer puis entre fonds, fixée après une concertation organisée dans chaque région, est retracée dans le tableau ci-après.

Montants totaux 2007-2013 – Euros courants

	FEDER	FEDER RUP	FSE	TOTAL	%
Guadeloupe	442 402 319	120 299 215	185 176 372	727 877 905	22,89 %
Guyane	256 840 784	48 317 886	100 059 221	405 217 891	12,75 %
Martinique	309 887 568	107 268 264	97 859 232	515 015 064	16,20 %
Réunion	808 467 706	205 824 071	516 889 189	1 531 180 965	48,16 %
Sous-total	1 797 598 376	481 709 436	899 984 014	3 179 291 825	
Assistance technique national	11 270 459			3 190 562 284	

Source : Cadre de référence stratégique national.

Par ailleurs, le montant des crédits du programme national élaboré au titre du Fonds européen pour la pêche (FEP) et intervenant sur l'ensemble des quatre régions d'outre-mer s'élèvera à 34 250 343 euros sur la période 2007-2013.

Le FEADER sera mis en œuvre à travers quatre programmes de développement rural dotés respectivement de 319 millions d'euros pour La Réunion, de 138 millions d'euros pour la Guadeloupe, de 74 millions d'euros pour la Guyane, de 100 millions d'euros pour la Martinique, soit un total de 631 millions d'euros.

* Pour l'**objectif « compétitivité régionale et emploi »**, le Gouvernement a retenu :

– 28 programmes opérationnels pour le FEDER, soit 22 programmes régionaux, 4 programmes plurirégionaux et un programme national d'assistance technique ;

– un programme national, fortement déconcentré, pour le FSE.

Les **autorités de gestion** de ces programmes seraient :

– le préfet de région, pour 21 programmes régionaux FEDER ;

– le conseil régional, pour le programme FEDER de la région Alsace dans le cadre de la poursuite de l'expérimentation engagée sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

– le préfet de région coordonnateur de bassin ou de massif, pour les quatre programmes plurirégionaux ;

– la DIACT, pour le programme national d'assistance technique.

– le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, pour le programme national FSE. Ce programme étant largement déconcentré au niveau régional, les préfets de région seraient chargés de sa mise en œuvre en tant qu'autorités de gestion déléguées.

Pour les programmes FEDER et FSE, les autorités de gestion proposeront de confier aux conseils régionaux et généraux, dans le cadre de leurs compétences respectives, ainsi qu'aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, le cas échéant, la responsabilité de la gestion d'une partie des enveloppes au moyen de **subventions globales**. Il pourra en aller de même pour tout établissement public ou organisme privé habilité répondant aux garanties de solvabilité et de compétence dans le domaine concerné ainsi qu'en matière de gestion administrative et financière.

Le cadre de référence stratégique national précise que : *« La délégation de gestion en subvention globale s'accompagnera d'un suivi permettant de garantir l'unité de la stratégie du programme et de sa mise en œuvre ainsi que la bonne information du partenariat. »*

Lors du CIACT du 6 mars 2006, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, avait décidé de porter le taux de subventions globales à 40 %, pour l'ensemble des programmes opérationnels, alors qu'il avait été plafonné à 25 % en 1999. Au cours de l'été, il a pris la décision de porter ce taux à 60 % pour le volet déconcentré du FSE, soit 50 % du montant total du programme, et à 50 % pour les crédits du FEDER.

Ainsi, alors que les crédits du FEDER et du FSE alloués à la France diminueront de 1,5 milliards d'euros pour la période 2007-2013, les montants susceptibles de faire l'objet d'une gestion déléguée augmenteront de plus de 2,5 milliards d'euros par rapport à la période 2000-2006.

Dans un courrier adressé le 20 novembre 2006 à M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Mme Danuta Hübner, commissaire européen chargé de la politique régionale, a toutefois souligné que la décision de recourir à la subvention globale ne pouvait être prise a priori mais qu'elle devait tout à la fois constituer le point d'aboutissement de l'élaboration des programmes opérationnels, relever du cas par cas en fonction de chaque programme opérationnel, assurer les responsabilités respectives de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification, et délimiter les catégories d'actions concernées de manière suffisamment précise pour éviter toute possibilité de chevauchement dans l'emploi des ressources financières limitées.

Au cours de ce même CIACT, le Gouvernement a également décidé la **répartition entre le FEDER et le FSE de l'enveloppe de 9,101 milliards d'euros** (prix 2004) allouée à l'objectif « compétitivité régionale et emploi » : 56 % des crédits iront au FEDER, soit 5,11 milliards d'euros (prix 2004), et 44 % au FSE, soit 3,98 milliards d'euros (prix 2004), dont 3,3 milliards

d'euros seront déconcentrés au niveau régional. 8,2 milliards d'euros sur les 9,1 milliards d'euros de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » seront ainsi gérés au niveau régional

Le Gouvernement a également procédé à la **ventilation des enveloppes** en euros constants (prix 2004) du FEDER et, à titre indicatif, du FSE, **par région métropolitaine**.

1/ Le programme national FSE

PO FSE	2007-2013 en € 2004	2007-2013 en € courants
28 – PO national FSE	3 987 915 795	4 494 563 975
<i>dont Hainaut FSE</i>	27 630 750	31 141 122

2/ Les enveloppes régionales du programme national FSE

Régions	2007-2013 en € courants	Régions	2007-2013 en € courants
Alsace	124 599 444	Ile-de-France	534 810 657
Aquitaine	187 790 792	Languedoc- Roussillon	160 369 943
Auvergne	96 102 529	Limousin	51 012 951
Basse Normandie	103 893 572	Lorraine	136 545 484
Bourgogne	105 155 787	Midi-Pyrénées	192 247 663
Bretagne	183 304 085	Nord-Pas-de-Calais Dont Hainaut	380 809 311 31 141 121
Centre	138 664 215	Pays de la Loire	206 094 568
Champagne-Ardenne	83 317 989	Picardie	128 735 680
Corse	20 572 642	Poitou-Charentes	127 885 066
Franche-Comté	82 768 806	Provence Alpes Côte d'Azur	284 721 451
Haute Normandie	156 609 456	Rhône-Alpes	359 699 752

Total volet régional	3 845 711 844
Volet national	648 852 131
Total PO FSE	4 494 563 975

3/ Liste des programmes régionaux FEDER

PO régionaux FEDER	2007-2013 en € 2004	2007-2013 en € courants
1 – Alsace	67 366 356	75 924 973
2 – Aquitaine	348 141 170	392 371 063
3 – Auvergne	183 480 076	206 790 459
4 – Basse-Normandie	160 911 297	181 354 410
5 – Bourgogne	164 661 094	185 580 604
6 – Bretagne	267 685 521	301 693 858
7 – Centre	174 070 585	196 185 531
8 – Champagne-Ardenne	164 661 094	185 580 604
9 – Corse total	133 504 218	150 465 375
<i>dont Corse enveloppe droit commun</i>	<i>103 579 218</i>	<i>116 738 528</i>
<i>dont Corse additionnel</i>	<i>29 925 000</i>	<i>33 726 846</i>
10 – Franche-Comté	130 242 955	146 789 783
<i>dont Franche-Comté enveloppe PO régional</i>	<i>121 243 442</i>	<i>136 646 919</i>
<i>dont volet interrégional Massif Jura</i>	<i>8 999 513</i>	<i>10 142 864</i>
11 – Haute-Normandie	194 589 476	219 311 262
12 – Ile-de-France	134 392 731	151 466 771
<i>dont Ile-de-France enveloppe PO régional</i>	<i>127 393 110</i>	<i>143 577 876</i>
<i>dont volet interrégional Bassin Seine</i>	<i>6 999 621</i>	<i>7 888 894</i>
13 – Languedoc Roussillon	239 937 022	270 420 027
14 – Limousin	112 913 893	127 259 135
15 – Lorraine	292 274 191	329 406 417
<i>dont Lorraine enveloppe PO régional</i>	<i>282 274 732</i>	<i>318 136 568</i>
<i>dont volet interrégional massif Vosges</i>	<i>9 999 459</i>	<i>11 269 849</i>
16 – Midi-Pyrénées	381 549 363	430 023 628
<i>dont Midi-Pyrénées enveloppe PO régional</i>	<i>357 550 661</i>	<i>402 975 991</i>
<i>dont volet interrégional Bassin Garonne</i>	<i>6 999 621</i>	<i>7 888 894</i>
<i>dont volet interrégional Massif Pyrénées</i>	<i>16 999 081</i>	<i>19 158 743</i>
17 – Nord-Pas-de-Calais total	621 938 822	700 953 572
<i>dont Nord-Pas-de-Calais enveloppe droit commun</i>	<i>579 744 572</i>	<i>653 398 718</i>
<i>dont Nord Pas-de-Calais additionnel Hainaut</i>	<i>42 194 250</i>	<i>47 554 855</i>
18 – PACA	268 165 495	302 234 811
19 – Pays de la Loire	168 165 495	302 234 811
20 – Picardie	178 780 330	201 493 630
21 – Poitou-Charentes	178 780 330	201 493 630
22 – Rhône-Alpes	296 393 969	334 049 694
TOTAL volet régional FEDER	4 962 605 481	5 593 083 948
Total volet régional hors enveloppe additionnelle	4 890 486 231	5 511 802 246
<i>Enveloppe additionnelle Corse et Hainaut</i>	<i>72 119 250</i>	<i>81 281 702</i>

4/ Liste des programmes plurirégionaux et de l'assistance nationale (FEDER)

PO régionaux et nationaux FEDER	2007-2013 en € 2004	2007-2013 en € courants
23 – PO Massif Central (Préfet Auvergne)	35 998 053	40 571 456
24 – PO Alpes (Préfet PACA)	30 998 323	34 936 532
25 – PO Loire (Préfet Centre)	29 998 377	33 809 547
26 – PO Rhône (Préfet Rhône-Alpes)	29 998 377	33 809 547
27 – Programme national FEDER d'assistance technique (DIACT)	22 998 756	25 920 653
Total plurirégional + PNAT	149 991 887	169 047 735

5/ Total

PO Objectif Compétitivité régionale et emploi	2007-2013 en € 2004	2007-2013 en € courants
Total des 28 programmes opérationnels	9 100 513 163	10 256 695 656
Total des 28 programmes hors enveloppe additionnelle	9 000 763 163	10 144 272 834

*** Pour l'objectif « coopération territoriale », la France a décidé de participer aux programmes suivants.**

	2007-2013 en € 2004	2007-2013 en € courants
TRANSFRONTALIER		
France/Royaume-Uni	118 305 000	133 440 511
France/Belgique	71 543 000	80 695 951
France/Belgique/Luxembourg/Allemagne	49 617 000	55 964 815
France/Allemagne/Suisse	38 458 000	43 378 172
France/Suisse	48 808 000	55 052 315
France/Italie	55 205 000	62 267 729
France/Italie/Iles	23 542 000	26 553 874
France/Espagne	68 132 000	76 848 562
<i>SOUS TOTAL METROPOLE</i>	<i>473 610 000</i>	<i>534 201 929</i>
Réunion	24 114 000	27 199 056
Guyane	11 375 000	12 830 274
Caraïbes (Martinique – Guadeloupe)	24 901 000	28 086 742
<i>SOUS TOTAL DOM</i>	<i>60 390 000</i>	<i>68 116 072</i>
TOTAL TRANSFRONTALIER	534 000 000	602 318 001

	2007-2013 en € 2004	2007-2013 en € courants
TRANSNATIONAL		
Nord Ouest Européen	76 180 341	85 926 584
Atlantique	33 426 150	37 702 571
Sud Ouest Européen	33 131 148	37 369 822
Alpes	24 859 111	28 039 492
Méditerranée	31 038 139	35 009 041
Océan Indien	7 312 033	8 247 504
Caraïbes	17 550 079	19 795 368
TOTAL TRANSNATIONAL	223 497 000	252 090 382
PNAT	4 400 000	4 963 110
TOTAL	761 897 000	859 371 493

3. Un projet de loi destiné à donner une base juridique solide aux choix effectués le 6 mars 2006

Le projet de loi n° 31 (2006-2007) relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens a pour objet de donner une base juridique :

– d'une part, au **transfert expérimental des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification** des crédits européens qui seront opérés pour la période 2007-2013 au bénéfice de collectivités territoriales, de groupements de collectivités territoriales ou de groupements d'intérêt public **au titre des programmes de coopération territoriale ainsi que du nouvel instrument de voisinage et de partenariat (article premier)** ;

– d'autre part, à la **poursuite**, au cours de la période 2007-2013, de **l'expérimentation menée par la région Alsace** d'exercice des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de plusieurs programmes de la politique de cohésion au cours de la période 2000-2006, concrètement le programme opérationnel de l'objectif compétitivité régionale et emploi financé par le FEDER et un programme opérationnel de l'objectif coopération territoriale (**article 2**).

Un **bilan** de ces nouvelles expérimentations devra être établi par les autorités qui en auront la charge **au 31 décembre 2010**.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que « *Cela permettra de disposer d'une expérimentation sur une durée de sept ans équivalente à la durée d'une période de programmation. Cela permettra également au Gouvernement de remettre au Parlement son rapport au premier semestre 2011 sans préjuger à ce stade des politiques communautaires qui seraient mises en œuvre à compter de 2014.* »

Le Gouvernement a jugé nécessaire de recourir à la loi car la **compétence des préfets de région repose sur une base légale.**

Ainsi, l'article 5 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République a complété l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, afin de prévoir que le préfet de région « *met en œuvre les politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire.* »

Toutefois, l'article 131 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a mis fin à ce rôle exclusif en confiant au représentant de l'Etat la mise en œuvre des seules politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat.

Dans son rapport au nom de votre commission des lois préalable à l'examen en première lecture de ce texte, notre ancien collègue M. Jean-Pierre Schosteck estimait que cette nouvelle rédaction devrait permettre, à l'avenir, de confier aux collectivités territoriales en toute sécurité juridique les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de la prochaine génération de fonds structurels.

Par prudence, le Gouvernement a jugé préférable de soumettre au Parlement un projet de loi. En effet, malgré les efforts déployés année après année, les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales restent enchevêtrées. Si nombre d'opérations financées par les fonds structurels semblent pouvoir relever de celle des régions, certaines d'entre elles pourraient être rattachées, par exemple, à la politique de l'emploi qui est restée nationale. Mieux vaut donc prévenir tout risque de contentieux.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

1. Permettre à d'autres régions que l'Alsace et à la collectivité territoriale de Corse d'exercer, à titre expérimental, les fonctions d'autorité de gestion et de certification de programmes opérationnels relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi »

Les auditions auxquelles votre rapporteur a procédé ont mis en exergue le **bilan largement positif des expérimentations** en cours mais, paradoxalement, la crainte d'une gestion totalement décentralisée des crédits de la politique de cohésion.

L'implication et les résultats des collectivités territoriales chargées de la fonction d'autorité de gestion des programmes INTERREG, URBAN et, en Alsace, de l'« objectif 2 », ont été unanimement salués.

Les caractéristiques communes de ces expérimentations, qui expliquent leur succès, sont la **mise en place d'équipes exclusivement dédiées** à l'exercice de cette fonction et l'**accent mis sur l'animation des programmes**, c'est-à-dire la diffusion de l'information sur les financements susceptibles d'être accordés et l'aide à l'élaboration des projets et des dossiers.

Les difficultés de consommation des crédits européens tiennent en effet non seulement au manque d'information de leurs bénéficiaires potentiels mais également à la complexité des procédures à suivre pour obtenir leur versement. De nombreux chefs d'entreprise, notamment des plus petites d'entre elles, renoncent en effet à déposer des demandes d'aide ou à poursuivre les démarches qu'ils ont engagées, lorsqu'ils constatent que les gains attendus sont à peine supérieurs aux coûts supportés.

Ce travail en amont réalisé par les équipes des collectivités territoriales chargées de la gestion des fonds structurels **a également permis de raccourcir les délais d'instruction des dossiers.**

Enfin, **le recours à des organismes comme la Caisse des dépôts et consignations ou le CNASEA semble également avoir permis de réduire les délais de paiement.**

La qualité du travail des services de l'Etat n'est pas en cause mais force est de reconnaître que, selon un avis largement partagé par les personnes entendues par votre rapporteur, les nombreuses tâches qu'ils doivent par ailleurs remplir ne leur permettent pas d'apporter aux porteurs de projets les conseils dont ils ont un grand besoin. A défaut de décentraliser la gestion des crédits de la politique de cohésion, **sans doute conviendrait-il de revoir l'organisation des services déconcentrés afin de permettre aux SGARE de disposer d'une équipe étoffée et exclusivement consacrée à cette tâche.**

Tout en saluant les résultats des expérimentations en cours, maintes personnes entendues par votre rapporteur ont toutefois exprimé la **Crainte d'une décentralisation complète de la gestion des fonds structurels** pour les raisons évoquées par le Gouvernement dans le dossier de presse préparé à l'occasion du CIACT du 6 mars 2006.

A tort ou à raison, **l'Etat apparaît en effet, pour un grand nombre de personnes, comme le gestionnaire le plus impartial et le mieux à même d'assurer la cohérence des politiques publiques.**

Dans ces conditions, **votre commission approuve le choix du Gouvernement de proroger l'expérimentation prévue par la loi du 13 août 2004.**

Les trois conditions requises tant par l'article 37-1 de la Constitution que par la jurisprudence du Conseil constitutionnel semblent respectées. L'objet de l'expérimentation est à l'évidence limité. Son évaluation est prévue. Sa durée pourrait sembler longue dans certains cas puisque la gestion décentralisée des programmes Interreg a débuté dès 2000. Toutefois, ce transfert n'a reçu une base légale qu'en 2004 et n'a fait l'objet d'une évaluation véritable, dans une perspective soit d'abandon soit de généralisation, que depuis lors.

Votre commission vous propose de **permettre à d'autres régions et à la collectivité territoriale de Corse, en sus de l'Alsace, d'exercer à titre expérimental les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de programmes opérationnels relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne pour la période 2007-2013 (article 2).**

Les spécificités de la région Alsace, notamment la bonne entente tant entre les différentes collectivités territoriales qu'entre ces collectivités et les services déconcentrés de l'Etat, la désignent en effet tout particulièrement pour participer à l'expérimentation et en assurer le succès. Elles constituent néanmoins également un obstacle à sa généralisation ultérieure s'il n'est pas possible de comparer les résultats obtenus avec ceux d'autres régions.

Si la participation d'autres régions à cette expérimentation s'avère donc nécessaire, il importe de veiller à ce qu'elle n'entraîne pas de difficultés dans la gestion des fonds structurels occasionnant des retards et des pertes de crédits préjudiciables pour notre pays.

L'amendement qui vous est proposé la subordonne donc à des **conditions de fond et de délai.**

S'agissant des conditions de fond, les candidatures devront faire l'objet d'un consensus politique local minimum, que traduit la double exigence d'un accord des départements concernés et d'une association du préfet, des autres collectivités territoriales et de leurs groupements à la gestion des fonds structurels, et être assorties d'un engagement sur les moyens à mettre en œuvre.

Quant aux délais, ils doivent être relativement brefs pour que l'expérimentation puisse démarrer rapidement. Les candidatures devront donc être présentées dans les six mois suivant la promulgation de la loi. Les départements disposeront de quatre mois pour faire connaître leur avis, cet avis étant réputé favorable en l'absence de délibération dans ce délai. La sélection des candidatures sera opérée par le ministre de l'intérieur dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi. De la sorte les expérimentations pourront débuter simultanément, au plus tard en février ou en mars 2008.

La réglementation de la programmation 2007-2013 et l'application qui en est faite par la Commission européenne ne permettent ni de poursuivre l'expérimentation d'une gestion décentralisée des crédits des quartiers en difficulté ni, comme le souhaite l'Assemblée des départements de France, de confier aux départements la fonction d'autorité de gestion de programmes opérationnels financés par le Fonds social européen.

Votre rapporteur tient à saluer les résultats obtenus par les collectivités responsables de la mise en œuvre du programme d'initiative communautaire URBAN et forme le vœu que les autorités de gestion des programmes opérationnels régionaux relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » sachent prendre en compte leurs attentes dans l'élaboration des documents de programmation puis leur faire confiance pour l'attribution des crédits en leur consentant des subventions globales.

Les nombreuses compétences des départements dans les domaines de l'action sociale et de l'insertion justifient sans conteste leur souhait de participer plus activement à la gestion des crédits du Fonds social européen. Puisque la Commission européenne s'oppose à l'élaboration de programmes opérationnels à un niveau infra-régional et, par voie de conséquence, à la désignation des départements comme autorité de gestion, votre commission forme le vœu que leurs observations soient prises en compte dans le programme opérationnel national et ses déclinaisons régionales et qu'ils soient eux aussi associés à l'attribution des aides dans le cadre de subventions globales pour les axes des programmes relevant de leurs domaines de compétences.

2. Rénover les règles relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'occasion de la mise en œuvre du règlement relatif au groupement européen de coopération territoriale

La mise en œuvre du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un **groupement européen de coopération territoriale** (GECT), qui constitue l'un des instruments de la politique de cohésion économique et sociale pour la période 2007-2013, impose de modifier notre législation dans la mesure où, d'une part, les actions de coopération décentralisée sont pour l'heure réservées aux collectivités territoriales et à leurs groupements, d'autre part, les collectivités territoriales et leurs groupements ont l'interdiction expresse de passer des conventions avec des Etats étrangers.

Votre commission vous propose, à l'occasion de cette modification rendue urgente par l'entrée en vigueur du règlement précité au 1^{er} août 2007 :

– d'une part, de rénover les différents instruments de la coopération décentralisée et mettre leurs régimes en conformité avec un protocole n° 2 additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite convention de Madrid, signé le 5 mai 1998 et dont le Sénat a autorisé la ratification le 27 juin 2006 ;

– d’autre part, de donner une base juridique solide aux actions d’aide au développement et à caractère humanitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements, en reprenant les dispositions de la proposition de loi relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005, à l’initiative de notre collègue M. Michel Thiollière et sur le rapport de notre collègue M. Charles Guéné¹, dont l’inscription à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale avant le terme de la législature n’est pas assurée.

L’amendement tendant à insérer un **article additionnel après l’article 2** qu’elle vous soumet, apporte ainsi de nombreuses modifications aux règles de la coopération décentralisée.

La reprise des dispositions de la proposition de loi adoptée le 27 octobre 2005 permet :

– d’une part, de **donner une base légale incontestable à l’aide au développement consentie par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, tout en exigeant la formalisation de cette aide dans le cadre de conventions** avec des autorités locales étrangères ;

– d’autre part, d’**autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à entreprendre des actions à caractère humanitaire sans passer de convention, lorsque l’urgence l’exige**, soit directement soit en finançant des organisations non gouvernementales ou des associations.

La rénovation des instruments de la coopération décentralisée consiste à :

– prévoir les **règles nationales relatives au groupement européen de coopération territoriale** ;

– **supprimer la possibilité de recourir à la formule des groupements d’intérêt public sous réserve du maintien jusqu’à son terme du seul groupement existant** ;

– autoriser, conformément au **protocole additionnel n°2 à la convention de Madrid**, les collectivités territoriales à « *adhérer à un organisme public de droit étranger* » ou « *participer au capital d’une personne morale de droit étranger* », auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d’un Etat membre de l’Union européenne ou d’un Etat membre de l’Europe, en dehors du cadre restrictif actuel de la coopération transfrontalière.

En conséquence, votre commission vous propose de compléter l’**intitulé du projet de loi** afin de faire également référence à l’action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

¹ Rapport n° 29 (Sénat, 2005-2006) sur la proposition de loi n° 224 (Sénat, 2004-2005).

3. Insister sur la nécessaire mise en cohérence des programmes européens et des contrats de projets Etat-régions

Enfin, votre commission insiste sur la nécessité d'assurer la cohérence des programmes opérationnels élaborés au titre de la politique régionale européenne et des contrats de projets appelés à remplacer les contrats de plan entre l'Etat et les régions.

A cet effet, ces documents seront élaborés par les mêmes acteurs, auront la même durée et retiendront les mêmes priorités innovation/recherche et développement technologique, emploi/formation, développement durable et filière énergétique...

Les contrats de projets Etat-régions mobiliseront 10,56 milliards d'euros sur 7 ans. S'y ajouteront les crédits de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans les régions où une nouvelle négociation aura permis de compléter la liste des opérations de rénovation urbaine qui seront mises en oeuvre.

Le montant total des contrats signés pour la période 2000-2006 s'élevait à 19,5 milliards d'euros, y compris les avenants signés au-delà des contrats initiaux (suites des tempêtes de 1999, marée noire de l'Erika).

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a toutefois fait valoir à votre rapporteur, d'une part, que, *« si l'on retient les mêmes domaines que pour les contrats de projets, le montant des crédits prévus pour 2000-2006 est de 12,1 milliards d'euros »*, d'autre part que, *« face à ces engagements, les crédits effectivement dégagés entre 2000 et 2006 s'élèveront à 9,23 milliards d'euros, soit 1.344 millions d'euros par an. »*

Il a ajouté qu'*« entre 2000 et 2006, la mise en place des crédits a accusé un retard moyen de 20 % par rapport aux prévisions, manifestant ainsi la difficulté dans laquelle s'est trouvé l'Etat pour assumer des engagements manifestement surévalués par rapport à sa capacité financière. Ce n'est que grâce à un effort exceptionnel du Gouvernement, notamment au titre des infrastructures de transport (1,5 milliards d'euros de crédits supplémentaires mis en place en 2005-2006 sur les contrats de plan Etat-régions, dont la plus grande part sur le volet routier), que le taux d'engagement de ces contrats atteindra près de 81 % fin 2006 soit un taux légèrement supérieur à celui de la précédente génération dans les mêmes délais.*

« Certaines collectivités territoriales expriment aujourd'hui les mêmes difficultés notamment pour co-financer le plan de relance sur le volet « transports » des contrats de plan qui n'excède pourtant pas les montants de crédits prévus par les contrats.

« Le Gouvernement tient à tirer les leçons de cette surévaluation car il est attaché au respect des engagements qui vont être pris. Compte tenu du recentrage des priorités qui ne se limite pas à l'exclusion des routes mais

concerne pratiquement tous les champs d'intervention, le Gouvernement a arrêté, pour les différents programmes concernés par les contrats, une enveloppe pluriannuelle de crédits de 10,56 milliards d'euros soit une moyenne annuelle de 1.508 millions d'euros (1.389 millions d'euros hors agences de l'eau).

« Ce volume global de moyens est supérieur à celui qui a été mis en place en moyenne chaque année entre 2000 et 2006 pour les mêmes domaines soit 1.344 millions d'euros (les agences de l'eau n'étant pas intégrées aux contrats de plan mais ayant pu conclure des conventions régionales pour la même période). S'y ajouteront les crédits de l'ANRU pour un volume potentiel de 465 millions d'euros par an en fonction de l'aboutissement des discussions locales.

« Enfin, le Premier ministre a fait part de l'ouverture du Gouvernement à examiner la situation au cas par cas en fonction des projets présentés par les collectivités. »

Le premier contrat de projets entre l'Etat et une région a été signé par le préfet de région et le président du conseil régional de Languedoc-Roussillon le 18 décembre 2006. Votre rapporteur forme le vœu qu'un accord puisse rapidement intervenir dans les autres régions.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi, en retenant l'intitulé suivant : « *projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens et à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements* ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Gestion de programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale européenne ou de l'instrument de voisinage et de partenariat

Cet article a pour objet d'autoriser le transfert aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou à des groupements d'intérêt public, à titre expérimental et pour la période 2007-2013, des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale européenne ou de l'instrument de voisinage et de partenariat de la Communauté européenne.

1. Le champ de l'expérimentation

Le **champ de l'expérimentation** est limité à la fois dans son objet et dans ses moyens.

* **L'objectif de coopération territoriale européenne**, financé par le seul Fonds européen de développement régional (FEDER), « *vise à renforcer la coopération au niveau transfrontalier par des initiatives conjointes locales et régionales, à renforcer la coopération transnationale par des actions favorables au développement territorial intégré en liaison avec les priorités de la Communauté, et à renforcer la coopération interrégionale et l'échange d'expérience au niveau territorial approprié¹ »*. Il prend le **relais de l'actuel programme INTERREG. 7,358 milliards d'euros**, en prix 2004, lui seront alloués pour la période 2007-2013.

Dans une circulaire adressée le 10 novembre 2006 aux présidents de conseils régionaux, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, souligne que « *le fait que la coopération territoriale européenne, qui relève actuellement du programme INTERREG, fasse l'objet d'un objectif à part entière marque la reconnaissance de sa pertinence et de son utilité par l'Union européenne. »* Ce changement implique également une réorientation des financements en faveur des priorités définies dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne revisitée ».

¹ Article 3 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

Le montant des crédits alloués à la France au titre de ce nouvel objectif¹ s'élèvera à **870 millions d'euros en prix courants** (773 millions d'euros en prix 2004), sur un total de 14,3 milliards d'euros (12,7 milliards d'euros en prix 2004), contre 429,5 millions d'euros au titre de l'actuel programme INTERREG.

La **coopération transfrontalière** entre zones contiguës, qui constitue actuellement le « volet A » du programme INTERREG, vise à développer des centres économiques et sociaux transfrontaliers en mettant en œuvre des stratégies communes de développement.

Aux termes de l'article 7 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, applicable pour la période 2007-2013 : « *Sont éligibles à un financement, les régions de niveau NUTS 3² de la Communauté situées le long de toutes les frontières terrestres intérieures et de certaines frontières terrestres extérieures, ainsi que toutes les régions de niveau NUTS 3 situées le long des frontières maritimes séparées, en règle générale, par un maximum de 150 kilomètres, compte tenu des ajustements potentiels.* »

Leur liste a été arrêtée par la Commission dans une décision du 31 octobre 2006. Elle comprend **36 départements français, regroupés en plusieurs espaces de coopération :**

– France/Royaume Uni/Flandres/Pays Bas : Finistère, Côtes d'Armor, Ille-et-Vilaine, Manche, Calvados, Seine-Maritime, Somme, Pas-de-Calais, Nord ;

– France/Belgique : Pas-de-Calais, Aisne, Ardennes ;

– France/Belgique/Luxembourg/Allemagne (Grande Région) : Meuse, Meurthe-et-Moselle, Moselle ;

– France/Allemagne/Suisse : Bas-Rhin, Haut-Rhin ;

– France/Suisse : Territoire de Belfort, Doubs, Jura, Ain, Haute-Savoie ;

– France/Italie : Haute-Savoie, Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes ;

– France/Italie/îles : Haute-Corse, Corse-du-Sud ;

– France/Espagne : Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Pyrénées-orientales.

Les quatre départements d'outre-mer y sont également éligibles, pour la première fois, mais dans le cadre de programmes spécifiques fusionnés avec les programmes transnationaux.

¹ *Décision de la Commission du 4 août 2006 fixant une répartition indicative par Etat membre des crédits d'engagement au titre de l'objectif « coopération territoriale européenne » pour la période de 2007 à 2013.*

² *Les régions de niveau NUTS 3 correspondent, en France, aux départements.*

Sur les crédits alloués à la France, **534 millions d'euros** (en prix 2004) seront affectés à ce volet de la coopération territoriale, soit une progression de 125 % par rapport à la période 2000-2006.

La **coopération transnationale** entre autorités nationales, régionales et locales, qui constitue actuellement le « volet B » du programme INTERREG, vise à promouvoir une meilleure intégration territoriale dans l'Union grâce à la formation de grands groupes de régions européennes.

Dans sa décision précitée du 31 octobre 2006 et en application de l'article 7 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, la Commission a arrêté la **liste** des zones transnationales éligibles ventilées par programme. Elle comprend :

- pour l'espace alpin, les régions Alsace, Franche-Comté, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- pour l'espace atlantique, les régions Haute-Normandie, Basse-Normandie, Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes et Aquitaine ;
- pour l'espace Caraïbes, les régions Guadeloupe, Martinique et Guyane ;
- pour l'espace Océan indien, La Réunion ;
- pour l'espace Méditerranée, les régions Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la collectivité territoriale de Corse ;
- pour l'espace Europe du Nord-Ouest, les régions Ile-de-France, Champagne-Ardenne, Picardie, Haute-Normandie, Centre, Basse-Normandie, Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Pays de la Loire et Bretagne ;
- pour l'espace Europe du Sud-Ouest, les régions Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin, Auvergne et Languedoc-Roussillon.

Sur les crédits alloués à la France, **223,497 millions d'euros** seront affectés à ce volet de la coopération territoriale, soit une augmentation de 35 % par rapport aux dotations de la période 2000-2006.

La **coopération interrégionale**, qui constitue actuellement le « volet C » du programme INTERREG, vise à améliorer l'efficacité des politiques et des outils de développement régional par un vaste échange d'informations et un partage d'expériences.

Des programmes de coopération interrégionale européenne en réseaux, portés par l'ensemble des Etats membres, permettront de poursuivre sur tout le territoire de l'Union européenne les échanges d'expérience et de bonnes pratiques auxquels les régions et les villes sont particulièrement attachées pour améliorer l'efficacité des politiques territoriales. La Commission a réservé à cet effet **285 millions d'euros qui ne font pas l'objet d'une répartition préalable par Etat membre.**

* Institué par un règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006¹, l'**instrument européen de voisinage et de partenariat** (IEVP) a pour objet de fournir une assistance aux pays partenaires de l'Union européenne, de la Russie au Nord jusqu'aux pays tiers méditerranéens au Sud². Il prend le relais de plusieurs instruments financiers actuels : MEDA, TACIS, PHARE...

Deux types de programmes sont prévus :

– des **programmes nationaux ou multinationaux**, qui concernent l'assistance à un pays partenaire ou la coopération régionale et sous-régionale entre deux ou plusieurs pays partenaires et auxquels les États membres peuvent participer ;

– des **programmes de coopération transfrontalière**, dits « programmes opérationnels conjoints », qui concernent la coopération entre, d'une part, un ou plusieurs États membres et, d'autre part, un ou plusieurs pays partenaires, dans des régions limitrophes de leur partie commune de la frontière extérieure de l'Union européenne.

Les programmes opérationnels conjoints complèteront, pour la coopération avec les pays tiers, les programmes de coopération territoriale financés par le FEDER. Les modalités d'intervention sont calquées sur celles de ce fonds structurel. Une autorité de gestion commune implantée dans un État membre sera désignée, qui pourra être assistée par un secrétariat technique commun.

Les trois régions françaises riveraines de la Méditerranée sont ainsi éligibles pour un programme « Méditerranée », qui dépendra totalement du règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 mais sera mis en œuvre selon les mêmes modalités que celles du FEDER, avec une autorité unique de gestion désignée par l'ensemble des États partenaires.

Sur les crédits alloués à la France, **10,833 millions d'euros** (en prix 2004) seront affectés à cet instrument.

Par ailleurs, une **réserve de 4,4 millions d'euros** a été constituée pour contribuer au programme national d'assistance technique destiné à animer le réseau des acteurs et gestionnaires de programmes.

¹ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrétant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat.

² Il s'agit, selon l'annexe au règlement, des pays et territoires suivants : Algérie, Arménie, Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, Azerbaïdjan, Belarus, Égypte, Fédération de Russie, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Moldova, Syrie, Tunisie, Ukraine.

2. Les modalités de l'expérimentation

Le transfert portera sur la fonction d'**autorité de gestion** et sur celle d'**autorité de certification**.

Fonctions de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification

Article 60 : Fonctions de l'autorité de gestion

L'autorité de gestion est chargée de la gestion et de la mise en œuvre du programme opérationnel conformément au principe de bonne gestion financière, et en particulier :

- a) de veiller à ce que les opérations soient sélectionnées en vue d'un financement selon les critères applicables au programme opérationnel et qu'elles soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, aux règles communautaires et nationales applicables ;
- b) de vérifier la fourniture des produits et services cofinancés et de contrôler que les dépenses déclarées par les bénéficiaires pour les opérations ont été effectivement encourues et qu'elles sont conformes aux règles communautaires et nationales ; les vérifications sur place des opérations peuvent être effectuées par sondage selon des modalités définies par la Commission ;
- c) de s'assurer qu'il existe un système d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée des pièces comptables pour chaque opération au titre du programme opérationnel et que les données relatives à la mise en oeuvre nécessaires à la gestion financière, au suivi, aux vérifications, aux audits et à l'évaluation sont collectées ;
- d) de s'assurer que les bénéficiaires et les autres organismes participant à la mise en oeuvre des opérations appliquent soit un système de comptabilité séparé, soit une codification comptable adéquate pour toutes les transactions relatives à l'opération, sans préjudice des règles comptables nationales ;
- e) de s'assurer que les évaluations des programmes opérationnels sont effectuées conformément aux règles édictées à l'article 47 ;
- f) d'établir des procédures pour que tous les documents relatifs aux dépenses et aux audits requis pour garantir une piste d'audit suffisante soient conservés conformément aux dispositions de l'article 90 ;
- g) de s'assurer que l'autorité de certification reçoit toutes les informations nécessaires sur les procédures suivies et les vérifications effectuées en rapport avec les dépenses aux fins de la certification ;
- h) d'orienter les travaux du comité de suivi et de lui transmettre les documents permettant un suivi qualitatif de la mise en oeuvre du programme opérationnel au regard de ses objectifs spécifiques ;
- i) d'établir et, après approbation par le comité de suivi, de présenter à la Commission le rapport annuel et le rapport final d'exécution ;
- j) de veiller au respect des obligations en matière d'information et de publicité ;
- k) de transmettre à la Commission les éléments permettant d'apprécier les grands projets.

Article 61 : Fonctions de l'autorité de certification

L'autorité de certification d'un programme opérationnel est chargée en particulier :

- a) d'établir et de transmettre à la Commission les états certifiés des dépenses et les demandes de paiement ;

b) de certifier que :

i) l'état des dépenses est exact, procède de systèmes de comptabilité fiables et est fondé sur des pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées ;

ii) les dépenses déclarées sont conformes aux règles communautaires et nationales applicables et ont été encourues en rapport avec les opérations sélectionnées pour le financement conformément aux critères applicables au programme et aux règles communautaires et nationales applicables ;

c) d'assurer, aux fins de la certification, qu'elle a reçu des informations appropriées de la part de l'autorité de gestion sur les procédures suivies et les vérifications effectuées en rapport avec les dépenses figurant dans les états de dépenses ;

d) de prendre en considération, aux fins de la certification, les résultats de l'ensemble des audits et contrôles effectués par l'autorité d'audit ou sous la responsabilité de celle-ci ;

e) de tenir une comptabilité informatisée des dépenses déclarées à la Commission ;

f) de tenir une comptabilité des montants à recouvrer et des montants retirés à la suite de l'annulation de tout ou partie de la contribution à une opération. Les montants recouverts sont reversés au budget général de l'Union européenne, avant la clôture du programme opérationnel, par imputation sur l'état des dépenses suivant.

Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

Les **bénéficiaires** en seront :

– en priorité, les régions ou la collectivité territoriale de Corse ;

– en l'absence de candidature de ces collectivités, les autres collectivités territoriales situées sur leur territoire, leurs groupements ou des groupements d'intérêt public.

Les groupements d'intérêt public

Les articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du code général des collectivités territoriales autorisent la création de groupements d'intérêt public, associant les collectivités territoriales d'Etats membres de l'Union européenne, pour la mise en œuvre des actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière ou d'activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain.

Ces groupements d'intérêt public sont soumis aux dispositions des articles L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche.

L'article L. 341-1 leur reconnaît la personnalité morale et l'autonomie financière.

L'article L. 341-3 exige, d'une part, que les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration, d'autre part, la nomination d'un commissaire du gouvernement.

Enfin, l'article L. 341-4 soumet la convention constitutive du groupement à l'approbation de l'autorité administrative, qui en assure la publicité, et prévoit un contrôle de la Cour des comptes.

La **priorité** ainsi **accordée aux régions** s'explique à la fois par le périmètre extrêmement vaste des espaces de coopération territoriale, qui inclut plusieurs régions, et l'expérience acquise dans le cadre des programmes Interreg successifs.

En dehors des régions, les **structures de coopération décentralisée**, qu'il s'agisse de groupements de collectivités territoriales (groupement local de coopération transfrontalière, district européen...) ou de groupements d'intérêt public, semblent les mieux à même d'exercer ces fonctions.

Toutefois, alors qu'elle était privilégiée par la loi n° 92-6 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République, la formule du groupement d'intérêt public a connu peu de succès. Un seul groupement a en effet été créé en 2004 pour exercer les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement du programme Interreg « Saarland-Moselle-Westpfalz ». Il associe l'Etat, le département de la Moselle, le Land de Rhénanie-Palatinat, et le Land de Sarre.

Aussi votre commission vous soumettra-t-elle un amendement tendant à ajouter un article additionnel au projet de loi afin de prévoir dans notre législation, non seulement les règles nécessaires à la création de groupements européens de coopération territoriale conformément au règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, mais également une rationalisation des structures de coopération décentralisée.

Pour des raisons d'efficacité, **aucun délai n'a été prévu pour permettre aux bénéficiaires potentiels de l'expérimentation de présenter leur candidature**. En effet, les négociations avec les autres Etats sont en cours pour désigner les autorités de gestion et de certification de chaque programme, les candidatures sont nombreuses et certains choix ont d'ores et déjà été effectués. Instituer un premier délai pour permettre aux régions de se décider, suivi le cas échéant d'un second délai pour permettre aux autres candidats de se manifester, risquerait de faire perdre à la France toute chance de présenter une candidature dans les délais impartis par la Commission.

Ce **transfert sera facultatif** : les collectivités territoriales, leurs groupements et les groupements d'intérêt public ne pourront se le voir imposer, puisqu'il sera subordonné à une demande expresse. Réciproquement, l'Etat restera libre d'accéder à de telles demandes. S'agissant d'une simple faculté, il pourra décider de transférer soit la fonction d'autorité de gestion, soit la fonction d'autorité de certification, soit les deux.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, l'état d'avancement des négociations serait le suivant.

Désignation des autorités uniques de gestion par espace de coopération - Etat d'avancement au 5 janvier 2007

Source : DIACT

Volet transfrontalier

Programme	Autorité unique de gestion désignée
France/Espagne	Consortio de la communauté de travail des Pyrénées, qui siège à Jaca en Espagne et rassemble les 7 régions transfrontalières concernées
France/Italie	Piémont (Italie)
France/Italie/Iles	Toscane (Italie)
France/Suisse	Conseil régional de Franche-Comté
France/Allemagne/Suisse	Région Alsace
Grande Région	Wallonie à titre transitoire puis GECT sous présidence préfet de Lorraine
France/Belgique	Wallonie
France/Royaume-Uni/Flandres/Pays-Bas	
Zone Nord Est	Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
Zone Sud Ouest	Conseil régional de Haute-Normandie
Guyane	Conseil régional de Guyane
Réunion	Conseil régional de la Réunion (fusion avec le programme transnational)
Guadeloupe/Martinique	Conseil régional de la Guadeloupe (fusion avec le programme transnational incluant la Guyane)

Volet transnational

Europe du Nord Ouest	Région Nord-Pas-de-Calais
Espace Atlantique	Commission Nord Portugal
Espace Alpin	Land de Salzbourg
Méditerranée : - IEVP - FEDER	Région Sardaigne Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Sud ouest européen	Région Cantabria (Espagne)
Océan indien	Conseil régional de La Réunion
Caraïbes	Conseil régional de Guadeloupe

Coopération interrégionale européenne

Un seul programme couvre l'ensemble de l'Union européenne ainsi que la Norvège et la Suisse. L'autorité de gestion désignée devrait être le conseil régional du Nord Pas de Calais.

Le transfert sera réalisé par voie de **convention** avec l'Etat mentionnant notamment :

- le programme concerné ;
- les conditions dans lesquelles l'autorité retenue satisfait aux obligations de l'Etat résultant des règlements communautaires.

Il est précisé que le bénéficiaire du transfert doit supporter, quel que soit le mode d'exercice des fonctions qui lui sont confiées, la charge des corrections et sanctions financières décidées à la suite des contrôles nationaux et communautaires ou par des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, cette charge constituant une dépense obligatoire pour les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Cette précision est importante car la Communauté européenne n'entretient de relations officielles qu'avec ses Etats membres. Ces derniers supportent en conséquence la charge des sanctions financières qui peuvent leur être infligées pour des manquements dont ils ne sont pas les auteurs.

Le bénéficiaire du transfert aura, lui aussi, la possibilité de se retourner contre les responsables des manquements dont il aura eu à subir les conséquences.

S'il devra exercer lui-même la fonction d'autorité de gestion, il aura la **faculté de confier** celle d'**autorité de certification**, par convention :

- à un groupement d'intérêt public ;
- au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), qui est actuellement autorité de gestion et autorité de paiement du programme Leader + mais remplit également la fonction d'autorité de paiement pour certaines dépenses du FEDER et du FSE dans plusieurs régions notamment la Bourgogne, la Bretagne ou encore Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- à une institution financière spécialisée¹, définie à l'article L. 516-1 du code monétaire et financier comme un établissement de crédit auquel l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public et qui ne peut effectuer d'autres opérations de banque que celles afférentes à cette mission, sauf à titre accessoire ;

¹ Au 31 octobre 2006, 7 institutions financières spécialisées étaient recensées par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement : l'Agence française de développement (établissement public industriel et commercial), la Caisse de développement de la Corse (société par actions simplifiée), la Caisse de garantie du logement locatif social (établissement public national), Euronext Paris S.A. (société anonyme), EXPANSO - La Société pour le développement Régional (société anonyme), OSEO SOFARIS (société anonyme d'économie mixte), et la Société alsacienne de développement et d'expansion - SADE (société anonyme).

– au Trésor public, à la Banque de France, à La Poste, à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, à l'institut d'émission d'outre-mer ou à la Caisse des dépôts et consignations qui, aux termes de l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, sont autorisés à effectuer des opérations de banque sans être soumis aux règles générales applicables aux établissements de crédit.

A défaut, la fonction de certification sera assurée par le réseau des comptables publics.

Au cours de la période 2000-2006, la Caisse des dépôts et consignations a souvent été désignée autorité de paiement des programmes INTERREG, pour la plus grande satisfaction de tous.

Il a été indiqué à votre rapporteur que les participants à l'expérimentation ne bénéficieraient pas d'une mise à disposition d'agents de l'Etat mais disposeraient de crédits d'assistance technique du programme pour constituer les équipes transfrontières et, pour les programmes transnationaux plus complexes, d'un soutien financier de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires de l'ordre de 100.000 euros par an.

Enfin, chaque participant devra adresser au préfet de sa région, **avant le 31 décembre 2010**, un **bilan** de l'expérimentation qu'il aura conduite.

Ces différents bilans, assortis des observations des préfets, permettront au **Gouvernement de remettre au Parlement, au cours du premier semestre 2011, un rapport dressant un bilan global des expérimentations.**

En l'absence de décision du Parlement, les expérimentations se poursuivront jusqu'au terme de la période de programmation 2007-2013. Dans la mesure où la désignation des autorités de gestion et de certification de chaque programme aura été le fruit d'un accord entre les Etats partenaires obtenu après des discussions parfois longues, un changement d'autorité de gestion en cours de programmation semble peu vraisemblable. Le rapport du Gouvernement aura donc plutôt vocation à éclairer en amont les choix à effectuer lors de la prochaine période de programmation.

La rédaction retenue pour cet article constitue pratiquement le décalque de celle de l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Seule manque une précision relative à la durée de validité des conventions de transfert. Cette précision s'avère inutile. Les autorités de gestion désignées continueront à exercer cette fonction jusqu'à la clôture des programmes opérationnels dont elles auront la charge, qui interviendra après 2013.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter l'article premier **sans modification.**

Article 2

Transfert à la région Alsace, à titre expérimental, des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de programmes relevant de la politique de cohésion au cours de la période 2007-2013

Cet article a pour objet de permettre à la région Alsace d'exercer, à titre expérimental, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de programmes opérationnels relevant, pour la période 2007-2013, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

A cet effet, il autorise la prorogation de la convention, signée le 15 février 2003, par laquelle l'Etat a confié à la région les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement du programme « objectif 2 et soutien transitoire Alsace » pour la période 2000-2006.

Il s'agit d'une faculté ouverte à chacune des deux parties. En cas de prorogation de la convention, donc d'accord, il est prévu, par renvoi aux dispositions de l'article premier du projet de loi, que la région :

- supporte, quel que soit le mode d'exercice des fonctions qui lui sont confiées, la charge des corrections et sanctions financières décidées à la suite des contrôles nationaux et communautaires ou par des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, cette charge constituant une dépense obligatoire ;

- peut déléguer la fonction d'autorité de certification à un groupement d'intérêt public, au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), à une institution financière spécialisée, au Trésor public, à la Banque de France, à La Poste, à l'institut d'émission des départements d'outre-mer, à l'institut d'émission d'outre-mer ou à la Caisse des dépôts et consignations ;

- adresse au préfet de région, avant le 31 décembre 2010, un bilan de l'expérimentation, qui permettra au Gouvernement de remettre au Parlement, au cours du premier semestre 2011, un rapport présentant sa propre évaluation.

Deux programmes opérationnels sont ainsi concernés : le programme régional de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » financé par le FEDER et un programme de l'objectif « coopération territoriale » associant la France, l'Allemagne et la Suisse.

En outre, la région Alsace devrait bénéficier de subventions globales au titre du programme national de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » financé par le FSE et du programme national financé par le FEADER dans le cadre du volet de la politique agricole commune consacré au développement rural.

Si, comme le souligne le Gouvernement, l'expérimentation menée en Alsace est encore récente, son **bilan est largement positif** et incite non seulement à la poursuivre au cours de la période 2007-2013 mais également à l'étendre à d'autres régions.

1. Le bilan largement positif de l'expérimentation conduite entre 2003 et 2006

Adopté par la Commission européenne en mars 2001, le programme « Objectif 2 et soutien transitoire Alsace » pour la période 2000-2006 a été doté de 110 millions d'euros au profit d'une zone éligible couvrant 40 % du territoire régional (essentiellement les vallées vosgiennes, le nord-ouest de la région, le Sundgau, Mulhouse et le bassin potassique) et un peu moins de 30 % de la population (468.000 habitants).

Prévu par un protocole préparatoire signé à Strasbourg le 6 septembre 2002 par MM. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, et Adrien Zeller, président du conseil régional, le transfert des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de ce programme a porté sur les financements suivants :

- 81,3 millions d'euros au titre du FEDER ;
- 12,1 millions d'euros au titre du FSE ;
- 16,3 millions d'euros au titre du FEOGA, section garantie.

Il devait prendre effet au 1^{er} janvier 2003. Toutefois, la convention précisant ses modalités de mise en œuvre n'a été signée par le préfet et le président du conseil régional que le 15 février 2003. La Commission européenne n'a officiellement approuvé le DOCUP modifié pour tenir compte du changement d'autorité de gestion que le 17 mars 2003. Enfin, le premier comité de programmation sous responsabilité régionale ne s'est tenu que le 8 avril 2003 et la première déclaration de dépenses du FEDER adressée par la région à la Commission a été honorée le 17 juin 2003.

Pour exercer ses nouvelles compétences, la région a décidé :

- de se doter d'une équipe spécifiquement dédiée à la gestion des fonds structurels, composée de 17 personnes au plus fort de ses effectifs ;
- de déléguer à la Caisse des dépôts et consignations la fonction d'autorité de paiement ;
- d'ouvrir le comité de programmation, toujours co-présidé par le président du conseil régional et le préfet de région, à une représentation plus large des départements alsaciens (deux élus supplémentaires par collectivité, en sus des présidents), aux représentants des territoires zonés (présidents des pays, maire de Mulhouse, président de la communauté d'agglomération Sud Alsace), ainsi qu'au conseil économique et social d'Alsace et à la Caisse des dépôts et consignations.

De l'avis de tous, les résultats obtenus sont satisfaisants.

Le rapport présenté par le Gouvernement au Parlement observe ainsi, d'une part, que l'expérimentation a bénéficié d'un « *contexte partenarial favorable* », d'un « *dispositif de gestion et de contrôle simplifié* » et de « *moyens humains à la hauteur des enjeux* », d'autre part, que « *les chiffres de*

programmation et de réalisation placent l'Alsace à la 13^{ème} place sur 21 régions de la France continentale». Il conclut que « *la qualité du partenariat, l'engagement de la collectivité pour se donner les moyens techniques et humains nécessaires en couvrant les territoires éligibles, l'association des services de l'Etat sont les principaux points forts* » de l'expérimentation mais que « *le moment du bilan, fin 2005, ne permet pas de formuler de conclusion définitives* » et qu'« *une prorogation s'avère nécessaire pour disposer de tous les enseignements utiles* ».

De fait, dans des délais très courts, la région a su se doter d'une organisation efficace pour favoriser l'émergence de projets, instruire les dossiers et contrôler l'utilisation des fonds.

Alors que l'exercice de la fonction d'autorité de gestion par l'Etat se caractérisait par une pluralité d'intervenants (gestion du programme par le SGARE en relation avec les différents services déconcentrés de l'Etat), la région a décidé de recentrer la gestion du programme autour d'une équipe restreinte et exclusivement dédiée à cette tâche. Un service « Objectif 2 » a ainsi été créé au sein de la direction de l'animation et de l'aménagement des territoires de la région, qui s'articulait initialement autour de trois pôles : animation-conseil, instruction, contrôles par sondage. Cependant, afin de répondre au mieux aux obligations communautaires, ce dernier pôle a été rattaché, en 2005, à la direction des finances pour créer un nouveau pôle indépendant de contrôle et d'audit des fonds européens.

Grâce à l'institution d'un guichet unique et à la mise en place d'équipes d'animation territorialisées et thématiques, 1.358 dossiers ont été subventionnés entre le 1^{er} janvier 2003 et le 17 octobre 2006, sur un total de 1.749 pour l'ensemble de la période. A cette date, 122 % de la dotation globale pour la période 2000-2006 était programmée et 90 % effectivement payée. Par ailleurs, les délais d'instruction, de conventionnement et de paiement ont été réduits respectivement à moins de six mois, à 46 jours (contre 123 avant le transfert) et à 2 jours ouvrés pour le FEDER et le FSE.

D'aucuns ont pu regretter un certain saupoudrage des crédits, qui auraient servi à financer la « rénovation des clochers d'église » ou la réalisation de salles polyvalentes municipales, au détriment de projets structurants pour l'économie alsacienne.

Toutefois, le même constat a pu être dressé dans d'autres régions et le conseil régional n'a fait qu'appliquer un document de programmation à l'élaboration duquel il a certes participé mais dont il n'avait pas la responsabilité. Dans un premier temps, il s'est attaché à éviter tout risque de dégageant d'office des crédits non consommés, ce qui impliquait la sélection de projets aboutis ou faciles à réaliser. Par la suite, il s'est efforcé d'infléchir la programmation pour la rendre plus conforme à ses propres priorités que sont le développement économique et l'innovation.

2. La volonté de votre commission d'ouvrir le champ de l'expérimentation

L'expérimentation constitue une pratique utile au service de la modernisation des politiques publiques. Elle permet de tester une nouvelle mesure à l'échelle retenue afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de l'adopter, ou d'y renoncer si elle s'avère peu pertinente. Elle permet également de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite souvent toute perspective de changement. Mieux acceptée, la réforme peut alors plus rapidement et plus pleinement produire ses effets.

L'expérimentation conduite en Alsace mérite d'être poursuivie.

Comme le souligne le Gouvernement, il est en effet nécessaire de disposer de davantage de recul pour en apprécier les résultats de manière définitive et de décider soit sa généralisation, c'est-à-dire la décentralisation de la gestion des fonds structurels, soit son abandon, c'est-à-dire le maintien de la compétence de l'Etat.

A cet égard, il est intéressant de noter que la région aura assumé, pour la période 2007-2013, non seulement les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification du programme opérationnel de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » financé par le FEDER mais également la responsabilité de son élaboration, en association avec le représentant de l'Etat.

Le projet de programme communiqué à votre rapporteur comporte ainsi quatre axes prioritaires :

– l'axe 1, intitulé « Innover et entreprendre dans l'espace européen » serait doté de 23 millions d'euros et financerait des mesures contribuant au développement de la culture de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, de l'innovation et de la diffusion des connaissances, de l'incubation et de l'ingénierie financière de l'innovation, des échanges d'expériences et des partenariats à l'échelon interrégional ;

– l'axe 2, intitulé « Développer l'attractivité et la compétitivité du territoire » serait doté de 21 millions d'euros et financerait des mesures contribuant au développement des pôles, réseaux et filières, ainsi que des structures d'accueil des entreprises, à l'aménagement durable des zones d'activités économiques, au soutien à la création et au développement des entreprises, au développement de nouvelles activités et de nouveaux services, notamment dans les technologies de l'information et de la communication ;

– l'axe 3, intitulé « Valoriser le potentiel environnemental alsacien et promouvoir les démarches éco-responsables » serait doté de 17 millions d'euros et financerait des mesures relatives à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, aux transports et au développement durable, à la préservation et à la reconstitution des ressources naturelles, à la promotion des éco-activités ;

– l'axe 4, intitulé « Accompagner les projets de revitalisation urbaine des quartiers sensibles des agglomérations alsaciennes » serait doté de 12,35 millions d'euros et financerait un projet intégré de développement urbain durable pour chacune des trois grandes agglomérations alsaciennes sur la base d'un appel à candidature.

Votre commission juge toutefois nécessaire, pour que cette expérimentation d'une gestion décentralisée des programmes financés par les fonds structurels européens ait un sens, d'autoriser d'autres régions à y participer, ce qui permettra de disposer d'éléments de comparaison entre les résultats obtenus par différents services de l'Etat et différentes collectivités territoriales.

En conséquence, elle vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **permettre aux autres régions et à la collectivité territoriale de Corse d'exercer elles aussi, à titre expérimental, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification de programmes opérationnels relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne pour la période 2007-2013 sous les conditions de fond et de délai mentionnées dans l'exposé général.** Ces conditions ne seront pas applicables à l'Alsace, dans la mesure où il s'agit de poursuivre une expérimentation en cours.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié.**

Article additionnel après l'article 2

(art. L. 1115-1, L. 1115-2, L. 1115-3, L. 1115-4, L. 1115-4-2 nouveau et L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales)

**Réforme des règles relatives à l'action extérieure
des collectivités territoriales et de leurs groupements**

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet, d'une part, de donner une base juridique aux actions d'aide au développement ou à caractère humanitaire des collectivités locales françaises, d'autre part, de rénover les instruments de la coopération décentralisée.

1. La reprise des dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005 à l'initiative de notre collègue M. Michel Thiollière

Le 1° du premier paragraphe (I) du texte qui vous est soumis constitue la reprise des dispositions de la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005 à l'initiative de notre collègue M. Michel Thiollière.

Il tend à réécrire l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales afin :

– d'une part, de **donner une base légale incontestable à l'aide au développement consentie par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, tout en exigeant la formalisation de cette aide dans le cadre de conventions** avec des autorités locales étrangères ;

– d’autre part, d’**autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à entreprendre des actions à caractère humanitaire sans passer de convention, lorsque l’urgence l’exige**, soit directement soit en finançant des organisations non gouvernementales ou des associations.

En effet, comme l’a souligné notre collègue M. Charles Guené, rapporteur de cette proposition de loi au nom de votre commission des lois : *« les actions extérieures des collectivités territoriales et de leurs groupements doivent présenter un intérêt local pour être légales. Or, en l’absence de définition objective, cette notion fait l’objet d’appréciations divergentes de la part des juridictions administratives¹. »*

2. La rénovation des instruments de la coopération décentralisée

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent d’une large panoplie d’instruments juridiques pour les besoins de la coopération décentralisée.

Certains trouvent leur fondement dans la loi, d’autres dans des accords internationaux² ou des actes communautaires. La majorité d’entre eux a été créée pour répondre aux besoins de la coopération transfrontalière.

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d’orientation pour l’administration territoriale de la République a ainsi autorisé le recours à la société d’économie mixte locale (SEML) et au groupement d’intérêt public (GIP), personnalités morales de droit français soumises au contrôle du juge français.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire a ensuite permis aux collectivités françaises d’adhérer à des structures de droit étranger.

L’utilisation du groupement européen d’intérêt économique (GEIE) comme support de la coopération transfrontalière n’a été envisagée que récemment.

Enfin, deux instruments spécifiques ont été créés pour les besoins de la coopération transfrontalière : le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) et le district européen, créé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Plusieurs évolutions sont en cours.

¹ Rapport n° 29 (Sénat, 2005-2006), page 24.

² La coopération transfrontalière a trouvé sa base juridique dans une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales élaborée sous l’égide du Conseil de l’Europe, adoptée à Madrid le 21 mai 1980 puis complétée par deux protocoles additionnels du 9 novembre 1995 et du 5 mai 1998. Par la suite, la France a conclu des accords avec l’Italie (1993), l’Espagne (1995), l’Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (1996), ainsi que la Belgique (2002) qui ont permis de donner un contenu opérationnel à cette coopération.

La mise en œuvre du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un **groupement européen de coopération territoriale** (GECT), qui constitue l'un des instruments de la politique de cohésion économique et sociale pour la période 2007-2013, impose de modifier notre législation dans la mesure où, d'une part, les actions de coopération décentralisée sont pour l'heure réservées aux collectivités territoriales et à leurs groupements, d'autre part, les collectivités territoriales et leurs groupements ont l'interdiction expresse de passer des conventions avec des Etats étrangers.

Le **protocole additionnel n°2 à la convention de Madrid**, signé le 5 mai 1998 et dont le Sénat a autorisé la ratification le 27 juin 2006, ouvre aux collectivités locales la possibilité de créer des organismes ayant l'autonomie juridique avec des collectivités locales européennes, y compris dans le cadre de leur coopération inter-régionale, et non pas seulement transfrontalière. Comme le souligne M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales dans son rapport pour 2004, cette **ratification suppose l'adaptation de notre droit interne**, cette faculté n'étant aujourd'hui accordée que dans le cadre transfrontalier.

Le **Conseil de l'Europe** s'est également engagé dans l'élaboration d'un **troisième protocole additionnel à la convention de Madrid** afin de permettre la création d'organismes transfrontaliers sur toutes les frontières de ses Etats membres.

Le texte qui vous est proposé tend à prendre en compte ces évolutions et à limiter un « *empilement de structures (...) qui ne répondent pas parfaitement aux besoins des collectivités territoriales* », dénoncé par notre collègue M. Charles Guéné dans son rapport précité¹.

- *La suppression du groupement d'intérêt public comme instrument de la coopération décentralisée, sous réserve du maintien jusqu'à leur terme des groupements existants*

La première modification consiste à prévoir, dans un but de rationalisation, la suppression du groupement d'intérêt public comme instrument de la coopération décentralisée, sous réserve du maintien jusqu'à leur terme des groupements existants.

Le 2° du I prévoit ainsi l'abrogation des articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du code général des collectivités territoriales aux termes desquels des groupements d'intérêt public peuvent être créés avec des collectivités territoriales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne « *pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain*² » ou « *pour mettre en oeuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de*

¹ Rapport n° 29 (Sénat, 2005-2006), page 7

² Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne¹ ».

Ces dispositions avaient initialement pour objet de mettre en place une structure juridique chargée de gérer les crédits communautaires de la coopération transfrontalière, dans le cadre du programme Interreg.

Cette structure n'a guère été utilisée en raison des lourdeurs inhérentes à sa création (exigence d'un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et du budget) de la **situation inégalitaire faite aux collectivités locales étrangères**, de nombreux **contrôles administratifs** et de la présence d'un **commissaire du Gouvernement** ainsi que d'un **contrôleur financier** en cas d'adhésion de l'Etat.

Seuls **deux groupements** ont été institués :

– le GIP Transalpes, créé le 15 janvier 1996 pour une durée de quatre ans, conduit des études et des actions liées au projet de liaisons ferroviaires voyageurs et fret Lyon-Turin et sillon alpin ;

– le GIP Autorités d'Interreg III (A) Saarland-Moselle-Westpfalz, créé le 9 novembre 2004 pour une durée de cinq ans, assume les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement pour la mise en œuvre du programme Interreg III (A) Saarland-Moselle-Westpfalz sur le territoire de ses membres.

Seul ce dernier serait encore en activité.

Dans la mesure où la coopération territoriale financée par les fonds structurels aura désormais pour instrument privilégié le groupement européen de coopération territoriale, mais pourra également faire appel aux districts européens, mieux vaut éviter de multiplier les structures.

Le second paragraphe (II) permet toutefois aux groupements existants de poursuivre leurs activités jusqu'au terme de leur mission. Cela permettrait ainsi au GIP Autorités d'Interreg III (A) Saarland-Moselle-Westpfalz de continuer éventuellement à exercer les fonctions d'autorité de gestion et de certification d'un programme opérationnel de l'objectif « coopération territoriale » pour la période 2007-2013. Toutefois, cette perspective semble peu probable au regard de la liste des autorités de gestion pressenties communiquée à votre rapporteur.

- *L'adaptation des règles relatives à la participation de collectivités territoriales à des structures de coopération décentralisée de droit étranger*

Le 3° du I tend à modifier l'article L. 1115-4 du code général des collectivités territoriales afin d'adapter les règles relatives à la participation de collectivités territoriales à des structures de coopération décentralisée de droit étranger dans la perspective de la ratification prochaine du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale.

¹ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

Depuis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les collectivités françaises peuvent, dans le cadre de la coopération transfrontalière, « *adhérer à un organisme public de droit étranger* » ou « *participer au capital d'une personne morale de droit étranger* », auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'Union européenne.

A l'origine, l'objet social de cet organisme était l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local. Cette restriction a disparu avec la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire.

A l'origine également, cette adhésion ou cette participation était subordonnée à une autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat. Cette formalité alourdissait considérablement la procédure. Aussi l'article 137 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales lui a-t-il substitué, à compter du 1^{er} janvier 2005, une **autorisation délivrée par arrêté du préfet de région**.

D'autres conditions sont également prévues :

– une convention doit être signée avec l'ensemble des partenaires pour déterminer la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation ;

– le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

– les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements et des organismes publics de droit étranger auxquels ils adhèrent doivent être chaque année annexés au budget de ces personnes publiques, cette annexe précisant le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Seuls **deux organismes de droit étranger** auxquels appartiennent des collectivités territoriales françaises sont actuellement **recensés**, tous deux à la frontière espagnole :

- un consorcio « Bidasoa-Txingudi » a été constitué le 30 juillet 1999, entre les communes d'Hendaye, de Fontarrabie et d'Irun pour mener à bien différents projets dans les domaines du développement économique, de la culture, de l'environnement et de l'éducation (sa création a été autorisée par décret en Conseil d'Etat) ;

- un consorcio a également été créé le 21 mars 2005 entre Bourg-Madame (Pyrénées-Orientales) et Puigcerda (Catalogne) pour permettre la réalisation de différents projets de coopération dans les domaines de l'aménagement urbain, de l'action culturelle et du tourisme (sa création a été autorisée par un arrêté du préfet de la région Languedoc-Roussillon).

Le **protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales**, adopté le 5 mai 1998, ouvre aux collectivités locales la possibilité de créer des organismes ayant l'autonomie juridique avec des collectivités locales européennes, y compris dans le cadre de leur coopération inter-régionale, et non pas seulement transfrontalière.

Comme le souligne M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales dans son rapport pour 2004, sa **ratification suppose l'adaptation de notre droit interne**, cette faculté n'étant aujourd'hui accordée que dans le cadre transfrontalier.

Les modifications proposées à l'article L. 1115-4 du code général des collectivités territoriales ont précisément pour objet de supprimer cette restriction et de permettre aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements, dans le respect des engagements internationaux de la France et dans la limite de leurs compétences, d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe.

- *La définition des règles nationales relatives au groupement européen de coopération territoriale*

Le 4° du I tend à insérer un article L. 1115-4-2 dans le code général des collectivités territoriales afin de prévoir les **règles nationales relatives au groupement européen de coopération territoriale**.

Pour ce qui concerne les groupements ayant leur siège en France et donc soumis au droit français, les règles proposées constituent le décalque de celles prévues pour les districts européens de droit français : subordination de la création du groupement à l'autorisation préalable du préfet de région et application des règles relatives aux syndicats mixtes ouverts.

Quelques spécificités sont toutefois prévues, résultant directement du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 :

- la possibilité, pour un établissement public administratif français (par exemple un service départemental d'incendie et de secours ou un centre d'action sociale), sous réserve de l'autorisation de son autorité de tutelle, et pour un Etat membre de l'Union européenne d'adhérer à un groupement européen de coopération territoriale ;
- la possibilité, pour le Gouvernement, de dissoudre un groupement européen de coopération territoriale de droit français, par décret motivé pris en Conseil des ministres et publié au Journal officiel.

Pour ce qui concerne les groupements ayant leur siège dans un autre Etat membre, par dérogation aux dispositions de l'article L. 1115-4, l'adhésion d'un établissement public administratif sera autorisée, sous réserve de l'accord de son autorité de tutelle, et celle des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements sera subordonnée à la seule exigence d'une autorisation préalable du préfet de région.

En conséquence, le 5° tend à réécrire l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir une **dérogation à l'interdiction faite aux collectivités territoriales de passer des conventions avec des Etats étrangers dans la seule hypothèse de création d'un groupement européen de coopération territoriale.**

Votre rapporteur ne reviendra ni sur les fondements constitutionnels de l'interdiction faite aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de passer des conventions avec des Etats étrangers, ni sur les difficultés pratiques qu'elle soulève ni même sur les autres évolutions envisageables, car notre collègue M. Charles Guéné les a largement évoqués dans son rapport précité sur la proposition de loi présentée par notre collègue M. Michel Thiollière.

Elle rappelle simplement que **la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat diffère d'un pays à l'autre.** Certaines compétences des collectivités françaises sont, à l'étranger, exercées par l'Etat. Bien plus, il n'existe pas ou peu de collectivités locales dans les petits Etats tels que le Luxembourg, Monaco ou Andorre. Ce problème se pose par exemple dans le cadre des relations entre la région Lorraine et le Luxembourg, dès lors que cet Etat ne dispose pas d'autres niveaux d'administration que ses communes.

Elle observe en outre que la dérogation proposée est sans doute conforme à la Constitution dans la mesure où elle résulte directement d'un règlement communautaire. En effet, dans des décisions récentes, le Conseil constitutionnel a précisé que la transposition en droit interne d'une directive communautaire résultait d'une exigence constitutionnelle posée par l'article 88-1 de la loi fondamentale, à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition, expresse et spécifique, contraire de la Constitution¹. Cette jurisprudence vaut *a fortiori* pour des adaptations de la législation rendues nécessaires par l'entrée en vigueur d'un règlement communautaire, dont les dispositions sont directement applicables en droit interne. En l'espèce, la Constitution ne semble pas comporter de disposition expresse et spécifique prohibant la conclusion d'une convention entre une collectivité territoriale française et un Etat étranger.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet **article additionnel après l'article 2.**

¹ Décisions n°s 2004-496 DC du 10 juin 2004, 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004 et 2004-498 DC du 29 juillet 2004.

Intitulé du projet de loi

En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à compléter l'intitulé du projet de loi afin de faire référence à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi, en retenant l'intitulé suivant : « *projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens et à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements* ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens</p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens et à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements</p>
	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>
	<p>À titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'État peut confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse si elles en font la demande ou, si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification de programmes relevant, pour la période 2007-2013, de l'objectif de coopération territoriale européenne ou de l'instrument de voisinage et de partenariat de la Communauté européenne.</p>	<p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>
	<p>La convention précise le programme ainsi que les conditions dans lesquelles l'autorité retenue satisfait aux obligations de l'État résultant des règlements communautaires. À ce titre, pour l'ensemble des actions entrant dans le champ de l'expérimentation, et quel que soit le mode d'exercice qu'elle a choisi pour la conduire, la personne publique chargée de l'expérimentation supporte la charge des corrections et sanctions financières décidées à la suite des contrôles nationaux et communautaires ou par des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, sans préjudice des mesures qu'elle peut mettre en oeuvre à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée. Cette charge est une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.</p>	
<p><i>Art. L. 1612-15.</i> — Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.</p> <p>La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.</p> <p>Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le</p>		

Texte en vigueur

budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Code de la recherche

Art. L. 341-1. — Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités.

Des groupements d'intérêt public peuvent également être créés pour apporter, en particulier par la création de dispositifs de réussite éducative, un soutien éducatif, culturel, social et sanitaire aux enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré.

Art. L. 341-2. — Le groupement d'intérêt public ne donne pas lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices. Il peut être constitué sans capital. Les droits de ses membres ne peuvent être représentés par des titres négociables. Toute clause contraire est réputée non écrite.

Art. L. 341-3. — Les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elles désignent.

Le directeur du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci.

Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement.

Texte du projet de loi

L'autorité publique expérimentatrice peut, dans ce cadre, confier par convention la fonction d'autorité de certification à un groupement d'intérêt public, tel que défini par le chapitre I^{er} du titre IV du livre III du code de la recherche, au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, à une institution financière spécialisée, telle que définie à l'article L. 516-1 du code monétaire et financier, ou à des institutions ou services autorisés à effectuer des opérations de banque, tels que définis à l'article L. 518-1 du même code.

La personne publique chargée de l'expérimentation adresse au représentant de l'État dans la région le bilan de l'expérimentation qui lui a été confiée, établi au 31 décembre 2010. Le Gouvernement adresse, au cours du premier semestre 2011, un rapport au Parlement portant sur l'ensemble des expérimentations mises en oeuvre au titre du présent article.

Article 2

Propositions de la commission

Article 2

I. (nouveau) — A titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'Etat peut confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, si elles en font la demande et si aucun des départements situés sur leur territoire ne s'y oppose, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification de programmes opérationnels relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne pour la période 2007-2013.

Texte en vigueur

Art. L. 341-4. — La convention par laquelle est constitué le groupement doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

Le groupement d'intérêt public est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article L. 133-2 du code des juridictions financières.

La transformation de toute autre personne morale en groupement d'intérêt public n'entraîne ni dissolution ni création d'une personne morale nouvelle.

Code monétaire et financier

Art. L. 516-1. — Les institutions financières spécialisées sont des établissements de crédit auxquels l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public. Elles ne peuvent effectuer d'autres opérations de banque que celles afférentes à cette mission, sauf à titre accessoire.

Art. L. 518-1. — Ne sont pas soumis aux dispositions des chapitres I^{er} à VII du présent titre : le Trésor public, la Banque de France, La Poste, dans les conditions définies à l'article L. 518-25, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités locales et peut exercer des activités concurrentielles.

Dans ce cadre, la Caisse des dépôts et consignations est plus particulièrement chargée de la gestion des dépôts réglementés et des consignations, de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la

Texte du projet de loi

**Propositions
de la commission**

La délibération par laquelle un conseil régional ou l'Assemblée de Corse décide de présenter sa candidature est adoptée dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi.

Elle comporte une présentation, d'une part, des moyens qui seront mis en oeuvre pour assurer la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification et, d'autre part, des modalités d'association du représentant de l'Etat, des autres collectivités territoriales et de leurs groupements à l'exercice de la fonction d'autorité de gestion.

Elle est transmise au représentant de l'Etat qui la notifie sans délai aux départements concernés. A défaut de délibération dans un délai de quatre mois à compter de cette notification, leur avis est réputé favorable.

Texte en vigueur

gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable.

Ces institutions et services peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent.

Les arrêtés du ministre chargé de l'économie pris en application des articles L. 611-1, L. 611-3, L. 611-4 ainsi que les règlements du comité de la réglementation comptable peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être étendus à La Poste, dans les conditions définies à l'article L. 518-25, à la Caisse des dépôts et consignations et aux comptes du Trésor.

Texte du projet de loi

La convention par laquelle l'État a confié à titre expérimental à la région Alsace les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de certains programmes européens peut être prorogée pour lui confier les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de certification pour les programmes relevant, pour la période 2007-2013, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

En cas de prorogation de la convention, les trois derniers alinéas de l'article 1^{er} sont applicables.

Propositions de la commission

Le ministre chargé de l'intérieur se prononce sur les candidatures qui lui sont transmises par les représentants de l'Etat dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi.

Les trois derniers alinéas de l'article premier de la présente loi sont applicables aux collectivités territoriales dont la candidature a été retenue. Un décret publie leur liste.

II. — Par dérogation au I, la convention...

...européenne.

(Alinéa sans modification).

Texte en vigueur

**Code général
des collectivités territoriales**

Art. L. 1115-1. — Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions.

Art. L. 2131-1 et L. 2131-2, L. 3131-1 et L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. — Cf *annexe*.

Art. L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1. — Cf *annexe*.

.....
Art. L. 1115-2. — Des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour mettre en oeuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne.

Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent.

Texte du projet de loi

**Propositions
de la commission**

Article additionnel

I. — Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 1115-1 est ainsi rédigé :

« Art. L. 1115-1. — Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2, L. 3131-1 et L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les dispositions des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

« En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en oeuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

2° Les articles L. 1115-2 et L. 1115-3 sont abrogés.

Texte en vigueur

Art. L. 1115-3. — Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain.

Art. L. 1115-4. — Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'Union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du préfet de région.

Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans le département dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions des articles L. 2131-6 et L. 2131-7 sont applicables à ces conventions.

Texte du projet de loi

**Propositions
de la commission**

3° *L'article L. 1115-4 est ainsi modifié :*

A. Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe. »

B. La première phrase du deuxième alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région. Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause.

Texte en vigueur

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

.....

Titre II du livre VII de la cinquième partie. — Cf annexe.

Texte du projet de loi

**Propositions
de la commission**

4° Après l'article L. 1115-4-1, il est inséré un article L. 1115-4-2 ainsi rédigé :

« Art. 1115-4-2. — Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les établissements publics administratifs peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales, les établissements publics et les Etats membres de l'Union européenne un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

« Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur lui sont applicables.

« Un groupement européen de coopération territoriale de droit français peut être dissous par décret motivé pris en Conseil des ministres et publié au Journal officiel.

« Les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les établissements publics administratifs peu-

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Propositions
de la commission**

Art. L. 1115-5. — Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger.

vent, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale. »

6° L'article L. 1115-5 est ainsi rédigé :

« Art. L. 1115-5. — Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un Etat étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région. »

II. — Les groupements d'intérêt public créés en application des articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du code général des collectivités territoriales restent régis, pour la durée de leur existence, par les dispositions de ces articles dans leur rédaction antérieure à leur abrogation par la présente loi.

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2131-1. — Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. ;

Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Art. L. 2131-2. — Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Art. L. 2131-6. — Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

Art. L. 3131-1. — Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le président du conseil général certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Art. L. 3131-2. — Sont soumis aux dispositions de l'article L. 3131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil général ou les décisions prises par délégation du conseil général en application de l'article L. 3211-2 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil général dans l'exercice de son pouvoir de police en application de l'article L. 3221-4, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités départementales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Les ordres de réquisitions du comptable pris par le président du conseil général ;

7° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'un département ou d'une institution interdépartementale.

Art. L. 3132-1. — Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité départementale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Sur demande du président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités départementales qui lui a été transmis en application des articles L. 3131-1 à L. 3131-6.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

Art. L. 4141-1. — Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le président du conseil régional certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans la région peut être apportée par tous moyens. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Art. L. 4141-2. — Sont soumis aux dispositions de l'article L. 4141-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil régional ou les décisions prises par la commission permanente par délégation du conseil régional ;

2° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités régionales dans les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

3° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial et les contrats de partenariat ;

4° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

5° Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil régional ;

6° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par des sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une région ou d'un établissement public de coopération interrégionale ;

7° Le budget adopté selon la procédure prévue par l'article L. 4311-1-1 ;

8° Les décisions prises par les régions d'outre-mer en application des articles 68-21 et 68-22 du code minier ;

9° Les décisions prises par les régions d'outre-mer en application de l'article L. 4433-15-1.

Art. L. 4142-1. — Le représentant de l'Etat dans la région défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 4141-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Lorsque le représentant de l'Etat dans la région défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité régionale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné. Sur demande du président du conseil

régional, le représentant de l'Etat dans la région l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités régionales qui lui a été transmis en application des articles L. 4141-1 et L. 4141-2.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

LIVRE VII SYNDICAT MIXTE

TITRE II SYNDICAT MIXTE ASSOCIANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DES GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET D'AUTRES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC

Art. L. 5721-1. — Le syndicat mixte est un établissement public.

Art. L. 5721-2. — Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'oeuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.

Le syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

La répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts. A défaut de dispositions particulières dans les statuts, le nombre de sièges attribués aux établissements publics de coopération intercommunale qui se substituent à tout ou partie de leurs communes membres au sein du syndicat mixte en application des articles L. 5214-21, L. 5215-22 et L. 5216-7 est égal au nombre de sièges dont disposaient les communes avant la substitution.

Le président du syndicat mixte est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué.

La création du syndicat mixte est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat.

La décision d'autorisation approuve les modalités de fonctionnement du syndicat mixte.

Les syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner. La fusion est opérée dans les conditions prévues par l'article L. 5211-41-3, à l'exception des dispositions relatives à la continuité territoriale.

Pour l'application du II de cet article, l'accord sur la fusion est exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés et des membres les constituant.

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 400 000 habitants a transféré sa compétence en matière d'organisation des transports urbains à un syndicat mixte, sa représentation au titre de cette compétence est au moins égale à la majorité des sièges composant le comité syndical. Les statuts des syndicats mixtes existant à la date de promulgation de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports devront être mis en conformité avec cette disposition dans un délai de six mois à compter de la publication de la même loi. Les autres membres du syndicat peuvent être autorisés par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer pendant ce délai.

Art. L. 5721-2-1. — Lorsque les statuts n'ont pas prévu une procédure spécifique, les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical.

Art. L. 5721-3. — Les communes, départements, chambres de commerce et d'industrie et établissements publics peuvent se grouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de convention, de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause. Les comptes et budgets des syndicats ainsi constitués entre collectivités et établissements publics sont justiciables de la chambre régionale des comptes.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Art. L. 5721-4. — Les dispositions du titre III du livre Ier de la troisième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des autorités départementales sont applicables aux syndicats mixtes régis par le présent titre.

Leur sont également applicables les dispositions des chapitres II et VII du titre unique du livre VI de la première partie relatives au contrôle budgétaire et aux comptes publics.

Art. L. 5721-5. — Le syndicat mixte peut réaliser son objet notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés ou organismes dans les mêmes conditions que les départements ou les communes.

Dans ce dernier cas, les modalités de cette participation sont fixées par la décision institutive.

Art. L. 5721-6. — Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux de l'organe délibérant des syndicats mixtes, des budgets et des comptes ainsi que des arrêtés du président de ces établissements publics.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'Etat, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Art. L. 5721-6-1. — Le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert :

1° Au moment de la création du syndicat : des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5.

Toutefois, lorsque le syndicat mixte est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées par accord entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale qui participent à la création du syndicat. L'affectation des personnels est décidée dans les mêmes conditions.

Le syndicat mixte est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les collectivités et établissements n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La collectivité ou l'établissement qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution ;

2° En cas d'extension ultérieure des compétences ou du périmètre du syndicat : des dispositions des premier et dernier alinéas du 1° du présent article.

Toutefois, lorsque le syndicat mixte est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées dans les conditions fixées par les statuts du syndicat et, à défaut, par délibérations concordantes du comité du syndicat mixte et des organes délibérants des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale membres. L'affectation des personnels est décidée dans les mêmes conditions.

Art. L. 5721-6-2. — Le retrait d'un syndicat mixte ou, lorsque les statuts du syndicat le permettent, le retrait d'une ou plusieurs compétences transférées à un syndicat mixte, s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5211-25-1. Lorsque les biens meubles et immeubles ont été acquis ou réalisés ou lorsque la dette a été contractée, postérieurement au transfert de compétences, la répartition de ces biens ou du produit de leur réalisation ainsi que celle du solde de l'encours de la dette est fixée, à défaut d'accord, par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. »

Art. L. 5721-6-3. — Une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa, à se retirer d'un syndicat mixte pour adhérer à une communauté de communes ou, lorsque les statuts du syndicat le permettent, à lui retirer une ou plusieurs compétences qu'elle lui a transférées pour les transférer à la communauté de communes dont elle est membre, dans les conditions prévues aux deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 5212-29. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.

La commission départementale de la coopération intercommunale est consultée en formation restreinte composée du quart des membres élus par le collège visé au 1^o de l'article L. 5211-43, dont deux membres issus des conseils municipaux des communes de moins de 2 000 habitants, du quart des membres élus par le collège visé au 2^o de l'article L. 5211-43, d'un représentant du conseil général lorsque le département est membre du syndicat et d'un représentant du conseil régional lorsque la région est membre du syndicat.

Art. L. 5721-7. — Le syndicat mixte est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire.

Il peut également être dissous, d'office ou à la demande des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat.

Le décret ou l'arrêté détermine, dans le respect du droit des tiers et des dispositions de l'article L. 5211-25-1, les conditions de liquidation du syndicat.

Art. L. 5721-7-1. — Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat, après avis de chacun de ses membres. A compter de la notification par le représentant de l'Etat dans le département de son intention de dissoudre le syndicat, chaque membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé émis.

L'arrêté de dissolution détermine sous la réserve des droits des tiers et dans le respect des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 les conditions dans lesquelles le syndicat est liquidé.

Art. L. 5721-8. — Les dispositions des articles L. 5211-12 à L. 5211-14 sont applicables aux syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions.

Art. L. 5721-9. — Les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition de ses collectivités ou établissements membres, pour l'exercice de leurs compétences. Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les établissements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la collectivité ou l'établissement des frais de fonctionnement du service.

Dans les mêmes conditions, par dérogation à l'article L. 5721-6-1, les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences.

Le maire ou le président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Art. L. 5722-1. — Les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5721-2 sous réserve des dispositions des articles ci-après.

Les dispositions de l'article L. 2313-1 s'appliquent aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5721-2. Les documents budgétaires sont mis à la disposition du public au siège de l'établissement et des mairies concernées. Lorsque les syndicats mixtes comprennent au moins un département ou une région, les documents budgétaires sont également consultables au siège des conseils généraux et des conseils régionaux intéressés.

Art. L. 5722-2. — Sont applicables aux syndicats mixtes les dispositions de l'article L. 5212-21 et de l'article L. 5212-21-1.

Art. L. 5722-2-1. — Les dispositions de l'article L. 5211-27-1 sont applicables aux syndicats mixtes.

Art. L. 5722-3. — Le bilan des acquisitions et cessions opérées par les syndicats mixtes est soumis chaque année à délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif de l'établissement concerné.

Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un syndicat mixte donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. La délibération est prise au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de ce service. Lorsque cette opération est envisagée dans le cadre d'une convention avec une commune, copie de cette délibération est transmise à la commune concernée dans les deux mois suivant son adoption.

Art. L. 5722-5. — Par dérogation aux dispositions du second alinéa de l'article L. 2333-81 et si aucune commune territorialement concernée ne s'y oppose, lorsqu'un syndicat mixte, existant ou créé à cette fin, a reçu compétence pour la création et la gestion d'un site nordique dédié à la pratique du ski de fond et aux loisirs de neige non motorisés autres que le ski alpin, l'assemblée délibérante décide la création de la redevance visée à l'article L. 2333-81 et en fixe le taux. La redevance est perçue à son profit.

Art. L. 5722-6. — Les syndicats mixtes qui ne comprennent que des collectivités territoriales ou leurs groupements à fiscalité propre peuvent également instituer, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-21, la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire lorsqu'ils réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Art. L. 5722-7. — Le syndicat mixte mentionné à l'article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs peut prélever un versement destiné au financement des transports en commun dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Les conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L. 2333-64 et suivants.

Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5 %. A l'intérieur d'un périmètre de transport urbain, ce taux est, le cas échéant, réduit de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans un périmètre de transport urbain qui coïnciderait avec l'espace à dominante urbaine concerné par le prélèvement du syndicat.

Art. L. 5722-8. — Les dispositions de l'article L. 5212-24 sont applicables aux syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale.

Le seuil de population déterminé au premier alinéa de l'article L. 5212-24 s'apprécie au niveau communal, que les communes sur le territoire desquelles est perçue la taxe soient membres directs du syndicat mixte ou soient membres d'un syndicat intercommunal membre du syndicat mixte.

Art. L. 5722-9. — Les dispositions de l'article L. 2241-3 sont applicables aux syndicats mixtes.

ANNEXE

- LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de l'intérieur et l'aménagement du territoire

- **M. Jean-Michel Drevet**, directeur de cabinet, et **M. Michaël Trabbia**, conseiller technique au cabinet de M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire

Commission européenne

- **M. Jean-Charles Leygues**, directeur général adjoint de la direction générale de la politique régionale
- **M. Bernard Lange**, chef de l'unité « France » à la direction générale de la politique régionale

Association des régions de France

- **M. François Langlois**, délégué général

Assemblée des départements de France

- **M. Philippe Richert**, président du conseil général du Bas-Rhin, sénateur

Association des Communautés de France

- **M. Nicolas Portier**, délégué général

Association des maires des grandes villes de France

- **M. Jean-Marie Bockel**, président, sénateur, maire de Mulhouse

Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens

- **M. Jean-Pierre Jochum**, président

Caisse des dépôts et consignations

- **M. Pierre Ducret**, membre du comité de direction, directeur des services bancaires
- **M. Patrick François**, directeur régional, directeur interrégional Est
- **Mme Anne Guillaumat de Blnières**, responsable des relations institutionnelles

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

- **M. André Marcon**, vice-président, président de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Auvergne, vice-président du conseil économique et social régional
- **Mme Catherine Mercier**, directrice des politiques territoriales
- **Mme Valérie Dupperrier Guigard**, attachée parlementaire

Région Alsace

- **M. Jean-Paul Faugère**, préfet de la région, préfet du département du Bas-Rhin
- **M. Adrien Zeller**, président du conseil régional
- **M. Philippe Richert**, président du conseil général du Bas-Rhin, sénateur
- **M. Jean-Marie Sander**, président du conseil économique et social régional
- **M. Jean-Marie Bockel**, maire de Mulhouse, vice-président de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace, sénateur
- **M. Pascal Mangin**, vice-président de la communauté urbaine de Strasbourg, délégué aux affaires européennes et internationales, adjoint au maire de Strasbourg