

N° 580

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juin 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*en application de l'article 73 quinquies du Règlement, pour une **politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Marc BOYER, Ronan DANTEC, Bernard DELCROS, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier HENNO, Benoît HURÉ, Patrice JOLY, Louis-Jean de NICOLAÏ, Georges PATIENT, Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Jean-François RAPIN et André REICHARDT,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 2 mai dernier, la Commission européenne a publié ses propositions budgétaires pour le prochain cadre financier pluriannuel 2021/2027.

Parmi celles-ci, les propositions concernant la politique de cohésion régionale étaient particulièrement attendues.

La complexité de l'équation budgétaire assignée à la Commission intégrant, d'une part le manque à gagner lié au Brexit et, d'autre part, les nouvelles missions que l'Union européenne souhaite désormais conduire, laissait planer une profonde inquiétude sur la pérennité d'une des politiques publiques européennes les plus stratégiques.

En effet, les ressources consacrées à la politique de cohésion – en particulier les trois fonds traditionnels que sont le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion – accusent une réduction 46 % pour le Fonds de cohésion et de 6 % pour le FSE+. Seul le FEDER reste stable avec une augmentation de 1 %.

La politique de cohésion a été conçue sur la base de deux éléments qui doivent être préservés : elle est un outil d'accompagnement et de stimulation des investissements ; elle est aussi élaborée en partenariat avec les régions et mise en œuvre par elles, au plus près des réalités territoriales. Son mécanisme de gestion partagée entre l'Union et les États membres, comme le cofinancement fonds européens/fonds nationaux, en font un outil emblématique de ce que peut être une valeur ajoutée européenne. Elle a permis dans le passé de progresser vers l'objectif de rattrapage économique des États d'Europe orientale et, dans le sillage de la crise économique de 2008, soutenu un niveau substantiel d'investissements publics qui n'aurait pu être atteint sans ses concours.

Dans ce contexte globalement défavorable, la Commission a mis sur la table un certain nombre de propositions qui n'étaient pas acquises.

Tout d'abord la politique de cohésion continuera de couvrir toutes les régions, quel que soit leur niveau de développement.

Ensuite, la division en trois catégories de région est maintenue : régions les moins développées, régions en transition, régions les plus développées. La pérennisation de la catégorie des régions en transition était incertaine, cette catégorie ayant été en son temps constituée à titre provisoire.

Enfin, d'importantes propositions de simplification sont avancées, qui devraient restaurer l'attractivité d'une politique dont la complexité administrative, la fréquence et la redondance des contrôles, l'instabilité d'une réglementation volumineuse, ont eu un effet dissuasif pour les porteurs de projet et les bénéficiaires ainsi qu'un fort impact sur le travail des autorités de gestion.

Les modalités d'allocation des fonds comportent des innovations. De nouveaux indicateurs viennent compléter le PIB moyen par habitant comme critère de répartition : le niveau de chômage des jeunes et des personnes faiblement qualifiées, les effectifs de migrants accueillis ou les émissions de CO₂ viennent le compléter. Pour autant, le critère de la richesse par habitant reste dominant, comptant encore pour 85 % dans le calcul général.

Les taux de la part européenne des cofinancements sont réduits, passant de 80 % à 70 % pour les régions les moins développées, de 60 % à 55 % pour les régions en transition, et de 50 à 40 % pour les plus développées. À investissement égal, la part des financements publics nationaux en sera donc accrue à due concurrence.

Les cinq objectifs assignés à la politique de cohésion pour la prochaine programmation (contre 11 pour 2014-2020) viseront une Europe plus « intelligente » et innovante ; une Europe plus verte à faible émission de carbone ; une Europe plus connectée, par la mobilité et la connectivité numérique régionale ; une Europe plus sociale ; une Europe plus proche des citoyens par le développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières à travers des initiatives locales.

La Coopération territoriale européenne, volet essentiel de la politique de cohésion régionale, est maintenue dans ses trois dimensions transfrontalière, transnationale et interrégionale.

Le FSE+ contribuera à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Il investira dans trois grands domaines : l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie ; les marchés du travail et l'égalité d'accès à un emploi de qualité ; l'inclusion sociale, la santé et la lutte contre la pauvreté. Il regroupera cinq fonds : le FSE proprement dit, l'initiative pour l'emploi des jeunes, l'aide aux plus démunis et deux fonds gérés par la Commission, dédiés à l'inclusion sociale et à la santé.

Le lien avec les observations de la Commission dans le cadre du semestre européen (déficit excessif, déséquilibre excessif) est renforcé, tout spécialement pour le FSE+. La prise en compte de ces recommandations spécifiques par l'État serait évaluée par la Commission en début et en milieu de programmation. Les éventuelles suspensions des concours financiers qui pourraient ultimement résulter du non-respect par un État membre de ces recommandations concerneraient les engagements et seraient plafonnées.

Autre innovation importante : l'instauration d'une conditionnalité de respect de l'État de droit pour bénéficier des financements européens quels qu'ils soient. Cette condition vise plus particulièrement les cas où des législations nationales mettraient en cause le principe d'indépendance de la justice, et donc risqueraient de porter atteinte à une saine gestion des fonds publics européens – en d'autres termes accroîtrait les risques de corruption. Quel en serait le mécanisme ? La Commission proposerait au Conseil de suspendre ou d'interrompre les versements des fonds de cohésion. Cette proposition ne pourrait être rejetée par le Conseil qu'à la « majorité qualifiée inversée », difficile à réunir. Afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires finaux des fonds, l'État en cause devrait se substituer à la Commission pour assurer le financement des projets.

Pour ce qui concerne la France, certaines des propositions de la Commission retiennent l'attention. Ainsi en est-il du maintien de la catégorie des « régions en transition », dans laquelle se retrouveront désormais classées 20 des 22 régions métropolitaines contre 10 auparavant (la Commission maintient la référence à l'ancien découpage qui prévalait avant 2015). Il en va de même pour la Martinique, qui continuera cependant de bénéficier du traitement spécifique aux régions ultra périphériques (RUP). Les quatre autres collectivités ultramarines françaises restent dans la catégorie des régions les moins développées.

Deux raisons expliquent ce classement de l'essentiel des régions métropolitaines en régions en transition : la situation économique d'une part et le nouveau mode de calcul concernant cette catégorie de région d'autre part. Concernant auparavant les collectivités dont le niveau de richesse était compris entre 75 et 90 % du PIB par habitant moyen de l'Union, le seuil supérieur est désormais porté à 100 %.

Les régions en transition bénéficieraient d'un taux de cofinancement de 55 %, plus favorable que les 40 % réservés aux régions les plus développées.

Par ailleurs, la règle de concentration des fonds sur certains des objectifs stratégiques, conduirait un pays comme la France à concentrer 85 % de ses ressources FEDER sur les deux premiers objectifs – croissance « intelligente »

et croissante verte ; le reliquat pouvant être orienté sur l'objectif 5, visant « *le développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales* » dont les projets pourront d'ailleurs cibler les autres objectifs. En revanche, pour les régions les moins développées, dont les régions ultra périphériques françaises font partie, la règle de concentration serait plus souple : 35 % au moins des ressources FEDER iraient au premier objectif et 30 % au moins au deuxième, laissant ainsi 35 % des fonds à répartir sur les trois autres.

L'introduction d'un objectif territorial dans les programmes FEDER est une demande ancienne de la France. Les Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) et les mécanismes de Développement Local par les Acteurs Locaux (DLAL) sont des outils particulièrement adaptés aux espaces infrarégionaux urbains périurbains ou ruraux qui restent à l'écart des dynamiques économiques et sociales et contribuent à la fracture territoriale. Ce sont les autorités urbaines, locales, territoriales qui définiront ces stratégies.

Si plusieurs des éléments contenus dans les propositions de la Commission peuvent avoir un impact favorable pour la France, il reste que les ressources disponibles pour la politique de cohésion seront doublement affectées : d'abord en comparaison avec la programmation précédente (-5,5 %) mais aussi par la diminution des taux de cofinancement européens, qui aura un effet de report sur les budgets publics des collectivités.

La politique de cohésion doit impérativement continuer de reposer sur un dialogue toujours plus étroit et confiant entre l'État et les régions, en particulier dans la répartition des fonds, ce qui suppose de préserver les compétences de ces dernières en tant qu'autorités de gestion dans le cadre du partenariat régional ;

Les mesures de simplification proposées par la Commission sont les bienvenues mais il ne faut pas occulter les risques de complexification nationale qu'elles peuvent paradoxalement provoquer. Les États membres devront en effet dans certains cas substituer leurs propres règles à celles que la Commission retire. Le risque est donc grand de voir se reproduire les mauvais réflexes passés. La politique de cohésion a trop souvent été, en particulier en France, le champ d'application privilégié d'une surréglementation nationale qu'il convient désormais de maîtriser.

Sur la base de ces constats, l'objet de cette présente proposition de résolution européenne est donc faire valoir un ensemble de principes et d'ambitions pour la politique européenne de cohésion régionale pour la période 2021-2027.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat,
- ④ Vu l'article 174 du TFUE,
- ⑤ Vu l'article 349 du TFUE,
- ⑥ Vu la communication de la Commission (COM(2018) 321 final) du 2 mai 2018 au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend, cadre financier pluriannuel 2021-2027 »,
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Conseil (COM(2018) 322 final) du 2 mai 2018 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027,
- ⑧ Vu la proposition d'accord interinstitutionnel (COM(2018) 323 final), du 2 mai 2018 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière,
- ⑨ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (COM(2018) 324 final) du 2 mai 2018 relative à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre,
- ⑩ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (COM(2018) 372 final) du 31 mai 2018 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion,
- ⑪ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (COM(2018) 373 final) du 30 mai 2018 relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier,
- ⑫ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (COM(2018) 374 final) du 30 mai 2018 portant dispositions particulières relatives à l'objectif « coopération territoriale européenne » (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur,

- ⑬ Vu la proposition de règlement (COM(2018) 375 final) du 29 mai 2018 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces fonds et au fonds « Asile et migration », au fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas,
- ⑭ Vu la proposition de règlement (COM(2018) 382 final) du 30 mai 2018, du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus (FSE+),
- ⑮ Vu la résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel : préparation de la position du Parlement sur le cadre financier pluriannuel post-2020 (2017/2052 (INI)),
- ⑯ Vu la communication du 24 octobre 2017 de la Commission définissant une nouvelle stratégie pour les régions ultrapériphériques,
- ⑰ Vu les conclusions du Conseil du 25 avril 2017 sur le thème « Rendre la politique de cohésion plus efficace, plus utile et plus visible pour nos citoyens »,
- ⑱ Considérant que la politique de cohésion régionale est un levier d'investissement particulièrement adapté aux besoins spécifiques des territoires de l'Union européenne, permettant d'y stimuler l'innovation, la croissance durable, l'emploi et le développement des infrastructures ;
- ⑲ Soulignant le rôle stratégique de la politique de cohésion régionale pour le développement de la formation professionnelle et l'inclusion sociale, en particulier à travers le Fonds social européen ;
- ⑳ Soulignant que les objectifs assignés à la politique de cohésion régionale s'inscrivent dans une stratégie économique plus vaste de l'Union européenne visant une croissance intelligente par le développement de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, une croissance durable sobre en carbone, une croissance inclusive par la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté ;
- ㉑ Estimant qu'à ce titre la politique de cohésion représente une véritable valeur ajoutée européenne en tant qu'outil de solidarité et de convergence pour remédier aux disparités régionales de développement, pour les territoires métropolitains, les territoires frontaliers via la coopération territoriale européenne, mais aussi tout particulièrement pour les régions d'outre-mer ;

- ②② Déplorant que le projet de CFP 2021-2027, au-delà des trois fonds dédiés à la politique de cohésion – FEDER, FSE+, Fonds de cohésion -, entérine une réduction drastique de la dotation du FEADER relevant du second pilier de la PAC alors que le programme LEADER (Liaison entre actions pour le développement de l'économie rurale) est un exemple probant de développement territorial qu'il convient de maintenir ;
- ②③ Constatant que les ressources de la politique de cohésion, FEDER et FSE+ pour 2021-2027 concernant la France s'élèveront à 16,02 milliards d'euros en euros 2018 ou 18,06 milliards en euros courants, soit une diminution de 5,4 % par rapport à la programmation 2014-2020 ;
- ②④ Demande au Gouvernement, durant les négociations à venir, de tenir une position ferme et exigeante sur la mobilisation des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques de la politique de cohésion régionale au risque, à défaut, de mettre en péril une politique européenne d'innovation, de croissance et d'inclusion sociale, décidée et mise en œuvre au plus près des territoires ;
- ②⑤ Soutient la proposition de la Commission européenne d'une politique de cohésion régionale 2021-2027 qui continuera de couvrir la totalité des régions de l'Union européenne et préservera les trois catégories de régions pour sa mise en œuvre et la répartition des fonds qui lui sont liés: régions les moins développées, en transition, les plus développées ;
- ②⑥ Prend acte du maintien de la référence par la Commission européenne, dans le cadre de la politique de cohésion, à la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS 2) et aux 27 régions françaises, métropolitaines et ultramarines, sur la base antérieure à la loi du 16 janvier 2015 relative à la « délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » ;
- ②⑦ Relève, dans ce contexte, le classement de 21 des 27 anciennes régions françaises métropolitaines et d'outre-mer en catégorie de régions en transition, de 2 en régions les plus développées et de 4 en régions les moins développées ;
- ②⑧ Souligne que les taux de cofinancement européen de la politique de cohésion régionale seront désormais de 70 %, 55 % et 40 % selon que les régions relèvent respectivement de la catégorie des régions les moins développées, en transition, les plus développées ;
- ②⑨ Approuve l'inscription, comme l'un des cinq objectifs stratégiques de la politique de cohésion, du développement territorial intégré, y compris dans les régions les plus développées, concernant les zones urbaines, périurbaines, rurales ou côtières ;

- ③⑩ Souligne, à cet égard, l'intérêt de pouvoir combiner les ressources du FEDER et du FSE+ pour des projets de développement territorial, associant les collectivités locales concernées pour la revitalisation économique, sociale et éducative d'espaces infrarégionaux urbains et ruraux ;
- ③⑪ Rappelle que la logique et l'efficacité de la politique de cohésion territoriale reposent sur un mode de gestion partagée entre l'Union, les États membres et les régions et supposent que celles-ci tiennent un rôle prééminent dans les choix stratégiques opérés au plus près des territoires et dans la répartition des fonds qui les accompagnent ;
- ③⑫ Insiste pour que, dans cet esprit, les modalités de programmation et de répartition des fonds de la politique de cohésion pour 2021-2027 fassent l'objet d'une concertation continue et confiante entre l'État et les autorités de gestion, dans le respect des prérogatives de celles-ci ;
- ③⑬ Invite l'État et les autorités de gestion à agir pour accroître la visibilité de la politique de cohésion qui constitue, au niveau des territoires, une politique de solidarité concrète et bénéfique de l'Union européenne dans la vie quotidienne des citoyens, de nature à améliorer leur perception des réalisations de l'Union européenne ;
- ③⑭ Prend acte, pour l'application du socle européen des droits sociaux et des priorités en matière sociale et d'emploi, de la création d'un Fonds Social européen « plus », qui regroupera le Fonds social européen (FSE), l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), ces fonds participant de la gestion partagée, ainsi que le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé, ceux-ci relevant de la gestion, directe ou indirecte, de la Commission européenne ;
- ③⑮ Rappelle que, dans la logique de la politique de cohésion régionale et des fonds qu'elle met en œuvre, la gestion du FSE doit être faite au plus près des territoires pour répondre aux acteurs de terrain ;
- ③⑯ Souligne l'importance de la coopération territoriale européenne, qui constitue un des piliers de la politique de cohésion régionale, dans ses trois dimensions transfrontalière, transnationale et interrégionale ;
- ③⑰ Considère que le recours aux instruments financiers et au nouveau programme InvestEU dans le cadre de la politique de cohésion devra avoir un caractère complémentaire et n'être décidé que sur une base volontaire, en fonction de la nature des projets dans le cadre du partenariat régional ;

- ③⑧ Juge indispensables les mesures de simplification administrative proposées par la Commission européenne pour clarifier, faciliter et accélérer la mise en œuvre et la gestion des projets, en particulier la réduction de 11 à 5 du nombre des objectifs stratégiques, la rédaction d'un règlement allégé commun à tous les fonds, la suppression de la réserve de performance, de la procédure de désignation des autorités de gestion et du statut d'autorité de certification, le recours facilité aux options de coûts simplifiés, l'exigence différenciée du système de gestion et de contrôle d'un État membre selon sa performance administrative éprouvée sur au moins deux années ;
- ③⑨ Fait valoir la nécessité de contribuer activement, au niveau national, à la simplification de la politique de cohésion en particulier en s'abstenant de toute surréglementation par rapport aux règles européennes concernant la mise en œuvre des programmes ou la gestion des projets par les autorités de gestion régionales ;
- ④⑩ Met en garde contre une adoption tardive du cadre financier pluriannuel par le Parlement européen et le Conseil, soit après les élections européennes de mai 2019, qui conduirait à un démarrage des programmes postérieurement à janvier 2021 et affecterait gravement leur efficacité et celle de la politique de cohésion régionale dans son ensemble.