

N° 313

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 janvier 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les **propositions de règlements** relatifs à la **politique européenne de cohésion 2014-2020** (E 6685, E 6688, E 6689, E6690, E 6691 et E 6706),*

Par M. Robert NAVARRO,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, vice-présidents ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 234 (2011-2012)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE DÉBAT SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION</b> .....	7
A. LA PRÉCÉDENTE RÉOLUTION DU SÉNAT.....	7
B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	8
<b>II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	9
A. LA RECHERCHE DE L'ÉQUITÉ.....	9
1. <i>Un équilibre global préservé par le plafonnement des transferts</i> .....	9
2. <i>Un traitement plus équitable des régions « en transition »</i> .....	10
3. <i>Une inquiétude concernant les régions ultrapériphériques</i> .....	11
B. LE SOUCI D'EFFICACITÉ .....	12
1. <i>La promotion du développement local intégré</i> .....	12
2. <i>Une inquiétude concernant les zones rurales</i> .....	12
3. <i>La concentration thématique des fonds structurels</i> .....	13
4. <i>Des règles de conditionnalité contestables</i> .....	14
C. L'EFFORT DE SIMPLIFICATION.....	16
1. <i>La définition d'un cadre stratégique commun</i> .....	16
2. <i>L'harmonisation et la simplification des règles de gestion</i> .....	17
3. <i>Les programmes de coopération territoriale</i> .....	18
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DE L'ÉCONOMIE</b> .....	18
A. RAPPEL DE LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE SOLIDARITÉ BUDGÉTAIRE ENTRE ÉTATS MEMBRES.....	19
B. SOUTIEN À LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE RÉGIONS EN TRANSITION.....	19
C. INTRODUCTION DE CRITÈRES SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX .....	20
D. CONDAMNATION DE LA CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE.....	20
<b>ANNEXE I PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION</b> .....	23
<b>ANNEXE II AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	27
<b>ANNEXE III TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	31
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37



Mesdames, Messieurs,

Le 9 janvier 2012, notre collègue Michel Delebarre a déposé, au nom de la commission des affaires européennes, une proposition de résolution sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020.

Cette proposition de résolution s'inscrit dans le prolongement des travaux déjà réalisés sur le sujet par la commission des affaires européennes. En effet, celle-ci a adopté au mois de janvier 2011 un rapport d'information présenté par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, dont les conclusions ont été résumées dans une première proposition de résolution sur une politique de cohésion ambitieuse après 2013 qui, après avoir été examinée par votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, est devenue résolution du Sénat le 3 juin 2012.

Alors que cette première résolution s'appuyait sur les grandes lignes de réforme de la politique de cohésion dévoilées par la Commission européenne au mois de novembre 2010 dans son cinquième rapport sur la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, la nouvelle proposition de résolution qui vous est soumise se fonde plus précisément sur une analyse critique des six propositions de règlements rendus publics par la Commission européenne le 5 octobre 2011, qui forment ce qu'il est convenu d'appeler le « paquet cohésion ».

Après avoir examiné le contenu de la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes, votre rapporteur propose à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'adopter à son tour cette proposition de résolution, sous réserve de quelques modifications et ajouts.



## I. LE DÉBAT SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION

### A. LA PRÉCÉDENTE RÉOLUTION DU SÉNAT

La période actuelle de programmation financière de l'Union européenne pour les années 2007-2013 touche à son terme. Comme il est d'usage, la préparation de la prochaine période de programmation 2014-2020 est l'occasion de réexaminer chacune des grandes politiques de l'Union.

Ainsi, le débat sur l'avenir de la politique européenne de cohésion s'est engagé à la fin de 2010, sur la base du **cinquième rapport sur la politique économique, sociale et territoriale** que la Commission européenne a publié au mois de novembre de cette année. Dans le cadre de la très large consultation qui s'est alors ouverte, la commission des affaires européennes du Sénat a fait connaître les grandes orientations qu'elle appelait de ses vœux, par le **rapport d'information**<sup>1</sup> qu'elle a adopté le 26 janvier 2011 sur présentation de MM. Yann Gaillard et Simon Sutour.

La commission des affaires européennes a ensuite synthétisé ses observations à l'adresse du Gouvernement, dans une **proposition de résolution** pour une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013<sup>2</sup>, déposée le 17 mai 2011 par les mêmes auteurs. Cette proposition de résolution européenne a été adoptée avec modifications le 25 mai 2011 par la commission de l'économie, sur le rapport<sup>3</sup> de M. Rémy Pointereau, pour devenir **résolution du Sénat**<sup>4</sup> le 3 juin 2011.

Par cette résolution, le Sénat recommandait d'écarter toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion et appelait le Gouvernement à défendre celle-ci, sans préjudice de la défense de la politique agricole commune. Il demandait une révision à la baisse des plafonds exprimés en pourcentage de PIB décidés en 2006 pour contenir les transferts financiers au titre de la cohésion vers les nouveaux États membres, dans la mesure où le PIB de ces derniers s'est accru depuis.

**Le Sénat accueillait favorablement la proposition avancée par la Commission européenne de créer une catégorie de régions « intermédiaires », afin de soutenir le développement de ces régions et d'assurer un traitement équitable entre elles.** Il rappelait la nécessité de prendre en compte les fortes contraintes géographiques que connaissent les régions ultrapériphériques et les régions visées au troisième alinéa de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le Sénat insistait sur l'importance de **maintenir une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du fonds européen**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 266 (2010-2011).

<sup>2</sup> Proposition de résolution européenne n° 533 (2010-2011).

<sup>3</sup> Rapport n° 559 (2010-2011).

<sup>4</sup> Résolution européenne n° 130 (2010-2011).

**agricole pour le développement rural (FEADER).** Il soulignait que la constitution éventuelle d'une réserve pour récompenser les régions les plus performantes implique la définition préalable d'objectifs et d'indicateurs de résultats clairs et mesurables. Enfin, il estimait nécessaire une **simplification des règles de gestion des fonds structurels**, et notamment un assouplissement de la règle dite du « dégageant d'office » des crédits inemployés.

### ***B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE***

Depuis l'adoption de cette résolution par le Sénat, le débat sur la politique européenne de cohésion s'est précisé.

Tout d'abord, la Commission européenne a rendu publiques, le 29 juin 2011, ses propositions pour le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2014-2020. **Elle propose d'allouer 336 milliards d'euros à la politique de cohésion, soit 32 % du CFP.** Ce montant se décomposerait comme suit :

- 162,6 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de convergence, les moins développées ;
- 53 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de compétitivité, les plus développées ;
- 39 milliards d'euros pour les régions en transition, ou « intermédiaires » ;
- 11,7 milliards d'euros pour la coopération territoriale ;
- 68,7 milliards d'euros pour le fonds de cohésion.

Il convient d'ajouter à ces dotations 40 milliards d'euros affectés au « mécanisme pour l'interconnexion en Europe ». Ce mécanisme consisterait en un fonds géré de manière centralisée par la Commission européenne et destiné à financer les investissements dans les infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunication.

Ensuite, la Commission européenne a rendues publiques le 5 octobre 2011 ses propositions pour réformer le cadre réglementaire de la politique de cohésion, sous la forme d'un **paquet législatif de six textes** :

- une proposition de règlement général (E 6706) établissant les règles communes applicables au fonds européen de développement régional (FEDER), au fonds social européen (FSE), au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ;

– trois propositions de règlements spécifiques pour chacun des trois fonds relevant de la politique de cohésion : FEDER (E 6691), FSE (E 6685) et fonds de cohésion (E 6690) ;

– deux textes consacrés à la coopération territoriale : une proposition de règlement spécifique sur l’objectif de coopération territoriale (E 6689) et une proposition de modification du règlement 1082/2006 sur le groupement européen de coopération territoriale (E 6688).

Les négociations sur ce « paquet cohésion » entre le Parlement européen, où les discussions commencent tout juste en commission, et le Conseil s’annoncent complexes. **Il est néanmoins prévu qu’une adoption en première lecture de cet ensemble de textes intervienne avant la fin 2012.**

## **II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES**

Dans la continuité de ses travaux précédents, la commission des affaires européennes a adopté le 9 janvier 2012 une proposition de résolution<sup>1</sup> sur le « paquet cohésion », présentée par M. Michel Delebarre.

Comme la précédente, cette proposition de résolution identifie **trois axes d’amélioration, consistant à rendre la politique européenne de cohésion plus équitable, plus efficace, et plus simple.** Pour chacun de ces trois axes, la commission des affaires européennes relève des motifs de satisfaction, mais aussi parfois des motifs d’inquiétude.

### ***A. LA RECHERCHE DE L’ÉQUITÉ***

#### **1. Un équilibre global préservé par le plafonnement des transferts**

**Dans sa proposition de résolution, notre collègue Michel Delebarre se félicite de l’équilibre global proposé par la Commission européenne pour la politique de cohésion.**

En effet, la Commission propose d’abaisser le plafond global, fixé pour un État membre, des transferts réalisés au titre de la politique de cohésion. Actuellement, afin de tenir compte des limites de la capacité d’absorption des nouveaux États membres, le montant des fonds structurels versés à un État membre éligible à l’objectif « convergence » ne peut dépasser

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution européenne n° 234 (2011-2012).

un plafond variant entre 3,23 et 3,78 % de son PIB, selon le degré de retard économique de l'État concerné.

Le rattrapage économique des nouveaux États membres, et l'accroissement corrélatif de leur PIB, aurait pour effet, si ces plafonds n'étaient pas modifiés pour la prochaine période de programmation, un accroissement non contrôlé des montants des fonds structurels et, par conséquent, une explosion des soldes nets, positifs et négatifs, des États membres au titre de la politique de cohésion.

**C'est pourquoi la Commission européenne propose d'abaisser à 2,5 % du PIB le plafond des transferts aux États membres.**

Dans le même temps, elle propose de relever le taux de cofinancement par l'Union européenne de chaque projet éligible aux fonds structurels, dans les pays les plus touchés par la crise économique. Cette mesure devrait favoriser l'absorption des fonds dans les États concernés.

## **2. Un traitement plus équitable des régions « en transition »**

Actuellement, 82 % des crédits de la politique de cohésion sont consacrés à l'objectif « convergence », qui concerne les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, et 16 % des crédits sont consacrés à l'objectif « compétitivité », qui concerne les régions dont le PIB est supérieur à 75 % de cette moyenne.

Par ailleurs, des mécanismes d'entrée et de sortie progressives dans l'une ou l'autre des catégories de régions ont été mis en place, afin d'amortir le choc macroéconomique qui pourrait en résulter pour la région concernée. En effet, l'intensité des aides accordées au titre de la convergence et au titre de la compétitivité varie de 1 à 10. Ainsi, une région dont le PIB est légèrement supérieur à 75 % de la moyenne communautaire peut se trouver dans trois cas de figure différents :

– relever de l'objectif « compétitivité », comme elle le faisait avant l'élargissement de l'Union européenne ;

– relever encore de l'objectif « convergence », mais selon des modalités dégressives (« *phasing out* »), si son dépassement du seuil de 75 % résulte de l'effet statistique de l'élargissement ;

– ou relever de l'objectif « compétitivité », si son enrichissement l'a conduit hors de la zone convergence, mais avec une aide particulière et dégressive destinée à amortir la baisse brutale du niveau des aides européennes (« *phasing in* »).

**La Commission européenne propose donc de créer une nouvelle catégorie de régions, dites « en transition », dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire. Une part de**

10 % du budget total de la politique de cohésion serait consacrée à ces régions en transition, 70 % des fonds continuant d'être destinés aux régions les moins prospères.

Pour ne pas pénaliser les régions sortant de l'objectif « convergence » en raison de leur enrichissement, la Commission européenne propose de maintenir en leur faveur un « filet de sécurité » leur garantissant au moins deux tiers de leur dotation actuelle. Pour les autres régions en transition, le niveau de l'aide européenne varierait en fonction de leur PIB.

Au niveau de l'Union européenne, une cinquantaine de régions entreraient dans la nouvelle catégorie de régions en transition. **En France, dix régions métropolitaines seraient concernées : Corse, Languedoc-Roussillon, Picardie, Limousin, Nord-Pas de Calais, Basse-Normandie, Lorraine, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Auvergne.**

### **3. Une inquiétude concernant les régions ultrapériphériques**

Actuellement, les régions ultrapériphériques (RUP) reçoivent une dotation complémentaire du FEDER qui représente 15 % des aides reçues de l'Union européenne. **Dans sa proposition de cadre financier pluriannuel, la Commission européenne envisage de réduire de près de moitié cette allocation spécifique pour les RUP, ce qui mettrait en cause la continuité des projets engagés grâce aux fonds structurels.**

Les quatre départements d'outre-mer français ont le statut de RUP, et sont aujourd'hui éligibles à l'objectif « convergence ». Pour la prochaine période de programmation, le développement de la Martinique la fera basculer dans la catégorie des régions en transition. Mais avec l'accession de Mayotte au statut de département, ce seront encore quatre départements français d'outre-mer qui auront le statut de RUP après 2014.

La commission des affaires européennes relève toutefois un motif de satisfaction concernant les départements d'outre-mer : le nouveau cadre territorial proposé pour la politique de cohésion propose d'élargir les actions de coopération territoriale avec les États tiers, en autorisant la création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) entre un seul État membre et un pays tiers. **Cette faculté favorisera l'intégration des départements d'outre-mer à leur environnement géographique immédiat.** L'enveloppe consacrée à cette coopération territoriale, avec un montant de 11,7 milliards d'euros pour la période 2014-2020, serait supérieure de 30 % à celle de la période précédente.

## **B. LE SOUCI D'EFFICACITÉ**

### **1. La promotion du développement local intégré**

La Commission européenne propose d'élargir à l'ensemble des fonds les démarches de type LEADER, qui mobilisent les crédits du FEADER autour de projets de développement des territoires ruraux associant les partenaires publics et privés. Ainsi, des « **groupes d'action locale** » (GAL) auront pour objectif de mettre en œuvre une stratégie de développement local intégrée sur des territoires infrarégionaux, faisant appel à plusieurs fonds mis en synergie. Un fonds principal supporterait l'ensemble des coûts de fonctionnement et d'animation. La sélection des stratégies de développement local devrait être achevée au plus tard le 31 décembre 2015.

**Dans cette promotion de l'approche territoriale, la Commission européenne souhaite mettre l'accent sur les territoires urbains.** Ainsi, chaque État membre serait tenu de consacrer au moins 5 % de la part du FEDER qui lui revient à des actions intégrées pour le développement urbain durable. La gestion de ces « investissements territoriaux intégrés » serait déléguée aux villes concernées, chaque État membre fixant dans son contrat de partenariat la liste des villes ou agglomérations retenues pour la mise en œuvre de ces actions.

### **2. Une inquiétude concernant les zones rurales**

**La commission des affaires européennes se félicite de la généralisation d'une démarche de type LEADER à tous les fonds, mais exprime une inquiétude concernant les zones rurales et leurs relations avec les zones urbaines.**

En effet, alors que le développement des zones rurales est assuré à la fois par le FEDER et le FEADER, **aucune fraction du FEDER ne leur est réservée**, tandis que le montant du FEADER reste très incertain, puisqu'il résultera de la négociation globale du cadre financier pluriannuel et de la négociation entre les deux piliers de la prochaine politique agricole commune.

**Par ailleurs, la commission des affaires européennes regrette que les zones rurales ne trouvent pas de soutien pour leur aménagement numérique dans les propositions de la Commission européenne :** le numérique ne figure pas parmi les objectifs obligatoires que celle-ci entend imposer aux régions les plus riches.

### 3. La concentration thématique des fonds structurels

La Commission européenne propose de concentrer l'emploi des fonds structurels sur les interventions les plus porteuses de valeur ajoutée au regard de la **stratégie Europe 2020** de croissance intelligente, durable et inclusive.

L'architecture de la politique de cohésion ne serait plus articulée autour des deux objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi », mais unifiée au service d'un unique objectif « investissement pour la croissance et l'emploi ». Cet objectif unique se déclinerait en **onze objectifs prioritaires**, liés aux grands axes de la stratégie Europe 2020 :

- renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;

- renforcer l'accessibilité, l'usage et la qualité des technologies de l'information et de la communication ;

- renforcer la compétitivité des PME et le secteur agricole (pour le FEADER) et le secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP) ;

- soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs ;

- promouvoir l'adaptation au changement climatique, ainsi que la prévention et la gestion des risques ;

- protéger l'environnement et promouvoir l'efficacité des ressources ;

- promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau-clé d'infrastructures ;

- promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail ;

- promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté ;

- investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;

- renforcer la capacité institutionnelle et une administration publique efficace.

Chaque fonds structurel se verrait attribuer des priorités d'investissements en propre, déclinant les objectifs thématiques. Le FEDER pourrait intervenir au titre des onze objectifs thématiques, mais le FSE au titre des quatre derniers d'entre eux seulement.

**La concentration thématique sera d'autant plus forte que les régions sont riches.** Ainsi, les régions les plus développées et celles en transition devront consacrer au moins 20 % de leur dotation du FEDER à la mutation vers une économie à faible teneur en carbone, et 60 % à la compétitivité des PME et à la recherche et l'innovation. Trois objectifs thématiques concentreront donc 80 % de la dotation FEDER. Cette exigence

de concentration thématique serait limitée à 60 % pour les régions sortant de l'objectif « convergence », et à 50 % pour les régions les moins développées.

Par ailleurs, la Commission européenne propose de fixer des seuils minimaux pour la répartition opérée par les États membres entre le FEDER et le FSE, qui était libre jusqu'à présent. Ainsi, 52 % des fonds structurels devraient revenir au FSE dans les régions les plus riches, 40 % dans les régions en transition et 25 % dans les régions les moins développées. Au sein de l'enveloppe FSE, au moins 20 % devront être consacrés à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté.

**La commission des affaires européennes, tout en comprenant la volonté de la Commission européenne de lutter contre le « saupoudrage » des fonds, s'inquiète du risque d'une excessive rigidité qui découlerait de ces règles de concentration thématique.**

#### **4. Des règles de conditionnalité contestables**

La Commission européenne propose d'introduire **trois nouveaux types de conditionnalité** dans l'octroi des fonds structurels, afin d'en renforcer l'efficacité.

La **conditionnalité « ex ante »** devra être respectée avant que soient versés les fonds. A défaut, les États membres devront planifier sa mise en œuvre dans le cadre du contrat de partenariat, afin qu'elle soit atteinte dans les deux ans suivant la signature de ce contrat. Les conditions à remplir sont détaillées à l'annexe IV de la proposition de règlement commun à tous les fonds. Certaines sont générales et consistent dans la transposition de certaines directives, par exemple en matière environnementale, en matière d'aide d'État, de lutte contre la discrimination ou de marchés publics. D'autres sont liées aux objectifs thématiques.

Tout en reconnaissant la justification de cette conditionnalité « *ex ante* », **la commission des affaires européennes demande au Gouvernement de veiller à prévenir une précision excessive dans les obligations imposées par la Commission européenne**, afin de ne pas corseter inutilement les politiques menées dans chaque État membre. Elle se demande, par ailleurs, s'il est légitime de conditionner le versement des fonds européens aux régions à la transposition de directives communautaires.

La **conditionnalité macroéconomique** apparaît, quant à elle, clairement contestable à la commission des affaires européennes. En effet, la Commission européenne propose de lier le versement des fonds structurels au respect par les États membres de leurs engagements au titre du Pacte de stabilité et de croissance, mais aussi au titre des nouvelles règles de gouvernance économique adoptées récemment en réaction à la crise des dettes souveraines.

Alors que la conditionnalité macroéconomique n'existe actuellement que pour le fonds de cohésion, et n'a d'ailleurs jamais été appelée à jouer, elle serait étendue à l'ensemble des fonds de la politique de cohésion, selon une **procédure en deux étapes** :

– au premier stade, la Commission européenne aurait la possibilité de demander à un État membre de revoir son contrat de partenariat et ses programmes opérationnels, puis pourrait suspendre tout ou partie des paiements si la réponse de cet État membre ne lui paraît pas satisfaisante ;

– au second stade, à la suite d'une décision du Conseil reconnaissant un comportement défaillant de l'État membre, qui par exemple n'aurait pas pris les mesures nécessaires pour corriger un déficit excessif, la Commission aurait alors l'obligation de suspendre tout ou partie des paiements.

La mesure de suspension ne pourrait être levée que par une autre décision du Conseil constatant que l'État membre s'est conformé à ses obligations.

**La commission des affaires européennes regrette vivement cette proposition de conditionnalité macroéconomique et s'interroge sur sa légitimité.** Elle lui oppose des objections de plusieurs ordres :

– il lui semble peu justifié de pénaliser les autorités régionales en suspendant des paiements qui leur sont destinés, alors qu'elles ne sont pas responsables des défaillances de l'autorité nationale dont elles dépendent ;

– cette conditionnalité des versements au titre de la politique de cohésion aboutirait à instaurer une double peine, qui s'ajouterait aux mesures qui sont récemment venues renforcer la gouvernance économique en prévoyant des sanctions financières pour les États membres ne respectant pas le pacte de stabilité ;

– les entreprises et les acteurs sociaux sur le terrain risquent d'hésiter à s'engager au côté des collectivités territoriales dans des projets dont le financement européen pourrait être brutalement interrompu ;

– enfin, cette conditionnalité macroéconomique serait contreproductive, dans la mesure elle aurait un effet procyclique en accroissant les difficultés traversées par les États membres dont la politique économique est défaillante. Elle semble, à cet égard, contradictoire avec la proposition faite par la Commission européenne de relever les taux de cofinancement en faveur des États membres connaissant des difficultés budgétaires temporaires.

La **conditionnalité « ex post »** consisterait à établir un lien entre le versement des fonds et l'atteinte de résultats par rapport à des objectifs préétablis. La Commission européenne propose que le contrat de partenariat signé par chaque État membre définisse un « cadre de performance » qui, pour chacune des priorités retenues par un programme opérationnel, établirait des objectifs quantifiés à atteindre pour 2016, 2018 et 2022. En plus de ces

indicateurs spécifiques, la Commission européenne propose des indicateurs communs à tous les programmes, dont la liste est annexée à chacune des propositions de règlements : 34 indicateurs sont prévus pour le FEDER, 23 pour le FSE et 14 pour le fonds de cohésion.

Sur la base de ces éléments, la Commission européenne effectuerait en 2017 et 2019 une « revue de la performance » de tous les programmes opérationnels, en fonction de laquelle elle pourrait suspendre tout ou partie des paiements d'un programme qui n'aurait pas atteint ses objectifs. En 2019, cette revue pourrait aboutir à la répartition d'une « réserve de performance » de 5 % des crédits alloués à chaque État membre, au profit des programmes qui auront rempli leurs objectifs. Actuellement, cette réserve de performance est limitée à 3 % des crédits et n'a d'existence que facultative.

**Notre collègue Michel Delebarre, se déclare assez réservé sur cette manière de récompenser la performance, qui poserait la question du choix des indicateurs et du niveau d'exigence demandé à chaque État membre par la Commission européenne.** Par ailleurs, la grande quantité d'information à traiter, en raison du nombre des indicateurs à renseigner et des étapes d'évaluation, risque d'induire des charges administratives disproportionnées, et finalement de nuire à la simplification de la politique de cohésion souhaitée par la commission des affaires européennes.

### ***C. L'EFFORT DE SIMPLIFICATION***

#### **1. La définition d'un cadre stratégique commun**

La Commission européenne propose d'établir un « **cadre stratégique commun** » aux cinq fonds structurels en gestion partagée : FEDER, FSF, Fonds de cohésion, FEADER et Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Ce cadre devrait permettre de préciser les champs d'intervention respectifs des différents fonds et faciliter leur usage de manière intégrée.

La commission des affaires européennes s'interroge toutefois sur l'outil juridique le plus approprié pour définir ce cadre stratégique commun. Alors que les États membres et le Parlement européen privilégient la voie législative ordinaire, la Commission européenne se propose de l'adopter elle-même sous la forme d'un acte délégué. **Notre collègue Michel Delebarre, estime que la souplesse de la procédure de l'acte délégué permettrait de garantir une meilleure adaptation du cadre stratégique commun, qui pourrait être plus aisément modifié en fonction des remontées d'expériences du terrain.**

Le cadre stratégique commun se déclinera au niveau national sous la forme d'un **contrat de partenariat** couvrant l'ensemble des cinq fonds, alors qu'aujourd'hui le cadre stratégique national n'englobe pas le FEADER et le

FEP. Élaboré par chaque État membre en coopération avec les collectivités territoriales, le contrat de partenariat devra être soumis à la Commission européenne dans les trois mois suivant l'adoption du cadre stratégique commun, en même temps que les **programmes opérationnels** qui continueront d'être les documents de référence pour la mise en œuvre des fonds structurels.

La Commission européenne propose d'ouvrir la possibilité, pour un même programme opérationnel, d'être financé par plusieurs fonds.

## **2. L'harmonisation et la simplification des règles de gestion**

Actuellement, les règles d'éligibilité sont différentes selon les fonds structurels, ce qui accroît la complexité de la gestion et le risque d'erreurs. La proposition de règlement général commun aux cinq fonds tend à aligner les règles de gestion du FEADER sur celles du FEDER, plus souples : éligibilité de la TVA non récupérable, recours plus systématique à des coûts forfaitaires.

La Commission européenne propose, par ailleurs de rendre possible une minoration forfaitaire des dépenses éligibles pour les partenariats public-privé, plutôt qu'un calcul actualisé des recettes attendues et un reversement final en cas d'éventuels surfinancements.

Elle propose également une règle générale de proportionnalité dans les contrôles, qui seront allégés pour les projets de moins de 100 000 euros et ceux présentant manifestement peu de risques.

**La commission des affaires européennes approuve ces mesures d'harmonisation et de simplification, pour lesquelles elle avait plaidé dans sa précédente proposition de résolution. En revanche, elle s'inquiète de certaines autres propositions avancées par la Commission européenne.**

Ainsi, elle estime que la proposition consistant à généraliser la règle d'apurement annuel des comptes, en vigueur actuellement pour le FEADER, risque d'être **inadaptée aux projets présentant souvent un caractère pluriannuel.**

De même, la commission des affaires européennes considère que l'obligation faite aux gestionnaires des fonds de payer d'abord les bénéficiaires avant de demander remboursement à la Commission européenne, afin d'assurer un meilleur respect de la réglementation, **aboutirait de fait à faire peser le poids de la trésorerie sur les autorités de gestion.**

Elle considère, enfin, que **la modulation des taux de cofinancement envisagée par la Commission européenne se traduira par un accroissement de la complexité du système.** En effet, pas moins de cinq taux de cofinancement sont proposés : 50, 60 ou 80 % pour les régions les plus développées, les régions en transition et les régions les moins développées ;

85 % pour les RUP et le fonds de cohésion ; 75 % pour les régions sortant de la convergence et pour les programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale.

### **3. Les programmes de coopération territoriale**

**La commission des affaires européennes salue comme une avancée sensible la simplification résultant pour les programmes de coopération territoriale de la proposition de règlement spécifique qui leur est consacrée.**

La Commission européenne propose d'établir, par la voie d'un acte délégué, des règles d'éligibilité propres aux programmes de coopération territoriale, ce qui préviendrait d'éventuelles discordances entre les règles nationales d'éligibilité. Elle propose également qu'une seule autorité de gestion et une seule autorité d'audit soient désignées, par accord entre les États membres impliqués. Elle propose, enfin, que la règle du dégagement d'office soit appliquée à N+3 tout au long de la durée des programmes de coopération territoriale, au lieu de la règle du dégagement d'office à N+2 de droit commun, afin de tenir compte de la lenteur induite par la multiplicité des intervenants dans ces programmes transfrontières.

Des simplifications sont également apportées au fonctionnement des groupements européens de coopération territoriale (GECT), qui font l'objet d'une proposition de règlement particulière.

**Au final, la commission des affaires européennes considère que l'ensemble de la réforme proposée par la Commission européenne présente des aspects très positifs au regard des trois exigences qu'elle avait posées en termes d'équité, d'efficacité et de simplicité, mais que demeurent toutefois de vrais motifs d'inquiétude.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DE L'ÉCONOMIE**

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire salue le travail de la commission des affaires européennes, dont elle partage très largement les conclusions, sous réserve de plusieurs observations.

### ***A. RAPPEL DE LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE SOLIDARITÉ BUDGÉTAIRE ENTRE ÉTATS MEMBRES***

Votre rapporteur estime opportun de saisir l'occasion de cette proposition de résolution relative à la politique de cohésion pour rappeler l'importance de la solidarité budgétaire entre les États membres de l'Union européenne.

En effet, le raisonnement en termes de « soldes nets » relève d'une vision étriquée, inspirée par les égoïsmes nationaux. Il constitue un non-sens économique, dans la mesure où les gains de la construction européenne excèdent très largement le montant des « retours » qui reviennent à chacun des États membres sur leurs contributions au budget de l'Union européenne.

Par ailleurs, en cette conjoncture de profonde crise économique et financière, il est essentiel que le budget européen soit d'ampleur suffisante pour avoir un impact contra-cyclique. Les politiques d'austérité qui se cumulent actuellement, et amplifient mutuellement leurs effets, constituent un danger majeur pour les économies et les équilibres démocratiques des États membres.

**C'est pourquoi votre rapporteur propose de compléter l'alinéa 9 de la proposition de résolution, afin de rappeler que la politique de cohésion doit reposer sur le principe de la solidarité budgétaire entre les États membres.**

### ***B. SOUTIEN À LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE RÉGIONS EN TRANSITION***

La création d'une nouvelle catégorie de régions d'abord qualifiées « d'intermédiaires », puis finalement « en transition », a été évoquée par la Commission européenne dès son cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de novembre 2010.

Cette proposition a, dans un premier temps, été accueillie avec une certaine réserve par le Gouvernement français qui, dans sa réponse à la consultation ouverte par la Commission européenne, a estimé que la perspective d'instaurer une nouvelle catégorie de régions intermédiaires « *ne peut être traitée indépendamment de la question de l'enveloppe financière allouée à la politique de cohésion et de l'évolution globale du budget européen* ».

Le Gouvernement ajoutait que « *si un nouveau mécanisme intermédiaire devait être retenu, il ne devrait remettre en cause ni les effets attendus de la convergence constatée entre les régions et les États européens et de la fin de la prise en compte des derniers élargissements, ni l'objectif prioritaire d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de*

*cohésion. En outre, il devrait être calibré avec des intensités d'aide nettement inférieures à ce qui existe dans la convergence et ne pas préjuger des réformes qui pourraient intervenir ultérieurement ».*

Ce n'est que si toutes ces conditions étaient remplies que le Gouvernement acceptait d'envisager la mise en place d'une catégorie de régions intermédiaires, ou en transition.

Toutefois, sans doute rassuré par les propositions faites par la Commission européenne en juin 2011 pour le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020, le ministre chargé de l'aménagement du territoire, M. Bruno Le Maire, s'est déclaré en fin d'année favorable au principe des régions en transition.

**Votre rapporteur prend acte de cette évolution de la position du Gouvernement, et propose de compléter l'alinéa 10 de la proposition de résolution pour lui demander expressément de s'engager à soutenir la création de la catégorie des régions en transition.**

#### ***C. INTRODUCTION DE CRITÈRES SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX***

Le PIB par habitant est le principal critère retenu pour déterminer les différentes catégories de régions, au regard des aides d'intensités variables apportées par la politique de cohésion. Or, ce critère du PIB ne suffit pas, à lui seul, à mesurer finement l'état de développement d'une région. Il ne tient pas compte de facteurs sociaux importants, tels que les inégalités de revenus ou le taux de chômage. L'introduction de critères sociaux et environnementaux permettrait de définir avec plus de justesse les régions les plus vulnérables.

**C'est pourquoi votre commission, à l'initiative de MM. Ronan Dantec et Joël Labbé, a complété la proposition de résolution par un alinéa additionnel qui regrette que le critère du PIB moyen par habitant demeure le principal critère d'éligibilité aux financements de la politique de cohésion et propose que des indicateurs sociaux et environnementaux soient également pris en compte afin de mesurer avec plus de pertinence le bien-être et les spécificités des territoires lors de la répartition des aides entre les régions européennes.**

#### ***D. CONDAMNATION DE LA CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE***

Le texte initialement présenté par M. Michel Delebarre à la commission des affaires européennes condamnait le principe de la conditionnalité macroéconomique en termes beaucoup plus vifs que ceux de la version finalement adoptée.

Ainsi, la généralisation de la conditionnalité macroéconomique à l'ensemble des fonds structurels était contestée, et non pas seulement regrettée, et jugée « *illégitime, inutile, injuste, déstabilisante* », et non pas seulement « *contre-productive* », comme l'a finalement énoncé la commission des affaires européennes.

Or, la conditionnalité macroéconomique, avec l'instauration de véritables sanctions à l'encontre des régions, apparaît éminemment contestable. De façon générale, un tel principe contreviendrait à l'essence même de la politique de cohésion, à savoir la cohésion économique, sociale et territoriale.

Ce principe est contestable pour trois autres raisons évidentes. D'abord, il soulève une profonde contradiction entre les responsabilités qui sont au niveau national et les conséquences financières qui se situent au niveau local : les collectivités territoriales ne peuvent être tenues pour responsables, et ainsi pénalisées, du non-respect par les États membres de leurs obligations en matière de gouvernance économique européenne. Cela équivaldrait, de fait, à une double peine qui viendrait ainsi s'ajouter aux sanctions financières prévues par le pacte de stabilité, qui ont été récemment renforcées. Ensuite, la conditionnalité macroéconomique ne s'appliquerait qu'à la politique de cohésion, alors que tous les États membres n'en bénéficient pas dans les mêmes conditions. Un problème d'égalité entre États membres peut être posé ici. Enfin, elle pourrait également dissuader les entreprises et les acteurs sociaux de s'engager dans des projets dont le financement européen pourrait être brutalement interrompu. Par ailleurs, la règle de l'équilibre budgétaire, qui exige que les gouvernements équilibrent leurs budgets au cours du cycle économique est un élément central du projet de traité budgétaire européen, actuellement en cours de négociations. Cette « règle d'or », imposée aux États membres, ne suffirait-elle pas à assurer leur équilibre budgétaire, rendant ainsi stérile le principe de conditionnalité macroéconomique ?

**Votre rapporteur relève, par ailleurs, que l'ensemble des collectivités régionales et locales européennes est fermement opposé à la conditionnalité macroéconomique.** Durant ces derniers mois, la présidente du Comité des régions, Mme Mercedes Bresso, l'a rappelé avec force lors de ses nombreuses interventions publiques. En outre, M. Michel Schneider, président du groupe PPE au Comité des régions, s'est également montré critique et sceptique à l'égard de ce principe, craignant que cela incite les collectivités territoriales à mettre en place des programmes très courts et des objectifs à court terme pour être sûres de ne pas perdre les financements : ce qui irait à l'inverse d'une politique structurelle complexe, porteuse d'une vision à long terme.

De même, une large majorité au Parlement européen est également opposée à ce volet des propositions de la Commission européenne. Ainsi, M. Lambert Van Nistelrooij, coordinateur du groupe PPE au sein de la commission du développement régional (REGI) et Mme Danuta Hübner,

présidente de cette même commission REGI, s'opposent à la conditionnalité macroéconomique, considérant qu'elle est de nature à affaiblir la politique de cohésion. Mme Danuta Hübner juge, par ailleurs, qu'il s'agit là d'une « sanction indirecte » pour les régions. Mme Élisabeth Morin-Chartier, rapporteur pour la commission Emploi sur le fonds social européen (FSE), dénonce également l'aspect négatif de la conditionnalité macroéconomique des aides, concernant le FSE, qui pénaliserait lourdement des bénéficiaires déjà en grande difficulté.

Enfin, les gouvernements des États membres sont divisés en deux camps opposés, à peu près égaux, en ce qui concerne la conditionnalité macroéconomique. Ses partisans comptent notamment l'Italie, la France et l'Allemagne, et ses opposants entre autres la Pologne.

**C'est pourquoi votre rapporteur propose de modifier l'alinéa 15 de la proposition de résolution, afin de revenir à une formulation plus ferme et tranchée pour condamner le principe de la conditionnalité macroéconomique.**

## ANNEXE I

### PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (E 6706),
- ④ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (E 6691),
- ⑤ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 (E 6685),
- ⑥ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil (E 6690),
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (E 6689),
- ⑧ Vu la proposition du règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et la mise en œuvre de groupements de ce type (E 6688),

- ⑨ Se félicite de l'équilibre général de la nouvelle architecture proposée par la Commission européenne pour la politique de cohésion après 2014, qui doit reposer sur le principe de la solidarité budgétaire entre les États membres et sur un budget européen ambitieux, renforcé par des ressources nouvelles, permettant de réaliser des projets d'avenir sur la période 2014-2020 ;
- ⑩ Salue le progrès que constitue, au regard du principe d'équité, la proposition de créer une nouvelle catégorie de régions en transition, ce qui bénéficiera à de nombreuses régions françaises qui ont besoin de consolider leurs atouts, et demande au Gouvernement de soutenir sans réserve cette proposition ;
- ⑪ Regrette que le PIB moyen par habitant demeure le principal critère d'éligibilité aux financements de la politique de cohésion et propose que des indicateurs sociaux et environnementaux soient également pris en compte afin de mesurer avec plus de pertinence le bien-être et les spécificités des territoires lors de la répartition entre les régions européennes ;
- ⑫ Déploie que l'allocation spécifique pour les RUP soit quasiment réduite de moitié, mettant en péril la continuité des projets initiés pendant l'actuelle période de programmation, mais reconnaît que l'assouplissement des règles de coopération territoriale pourrait contribuer à faciliter l'indispensable intégration des RUP dans leur environnement géographique immédiat ;
- ⑬ Se réjouit de l'élargissement à tous les fonds de la politique de cohésion de la démarche de développement territorial intégré, qui a déjà fait la preuve de son efficacité, mais estime qu'en assurant la promotion de cette démarche seulement en zones urbaines, la Commission néglige le besoin de poursuivre ce type de démarches en zones rurales ;
- ⑭ Confirme la nécessité de garantir la cohérence entre les projets financés par la politique de cohésion et les objectifs de la stratégie Europe 2020, mais est préoccupé par l'excessive rigidité qui découlerait de la concentration thématique que propose d'imposer la Commission dans l'usage des fonds structurels et suggère au moins d'assouplir ces règles de concentration thématique pour les régions en transition, s'agissant du FEDER ;
- ⑮ Estime utile de conditionner l'octroi des fonds structurels à des exigences préalables ayant un lien direct avec l'efficacité de l'emploi de ces fonds, mais invite le Gouvernement à veiller à ce que la Commission

n'entrave pas inutilement ou ne contraigne abusivement les États membres par un excès de précision dans la rédaction de ces exigences ;

- ⑩ Désapprouve la généralisation de la conditionnalité macroéconomique à l'ensemble des fonds structurels, s'interroge sur sa légitimité, et juge inutile et en tout état de cause contre-productive la possibilité de suspendre le paiement de ces fonds à un État membre ne respectant pas le pacte de stabilité et de croissance ou les nouvelles règles de gouvernance économique ;
- ⑪ S'inquiète de la lourdeur de la charge administrative induite par le suivi des nombreux indicateurs envisagés et de la disparité entre les niveaux d'exigence requis par la Commission selon les États membres, si devait être retenu le principe consistant à récompenser l'usage efficace des fonds structurels grâce à une réserve de performance ;
- ⑫ Considère que l'élaboration d'un cadre stratégique commun aux cinq fonds européens en gestion partagée (FEDER, FSE, fonds de cohésion, FEADER et FEAMP) représente une simplification opportune ;
- ⑬ Regrette que, sous couvert de simplification, la Commission européenne propose certaines modifications aux systèmes actuels de gestion et de contrôle qui risquent en fait de compliquer la tâche des autorités de gestion ;
- ⑭ Invite le Gouvernement à associer les collectivités territoriales, le plus en amont possible, à l'élaboration du contrat de partenariat que la France signera avec la Commission européenne et au suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels.



## ANNEXE II

### AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

#### AMENDEMENT N° 1

Présenté par

M. Robert NAVARRO, rapporteur

---

#### Alinéa 9

Compléter l'alinéa 9 par les mots suivants :

, qui doit reposer sur le principe de la solidarité budgétaire entre les États membres et sur un budget européen ambitieux, renforcé par des ressources nouvelles, permettant de réaliser des projets d'avenir sur la période 2014-2020 ;

#### Objet

Il est essentiel de rappeler que la politique de cohésion, comme toutes les politiques européennes, doit reposer sur le principe de la solidarité budgétaire entre les États membres, qui exclut de raisonner en termes de « retours » sur les contributions au budget européen et de « soldes nets » nationaux. Le lien entre l'avenir de la politique de cohésion et les perspectives financières 2014-2020 doit également être rappelé, tout comme la nécessité de créer de nouvelles ressources propres pour alimenter le budget communautaire.

---

AMENDEMENT N° 2

Présenté par

M. Robert NAVARRO, rapporteur

---

Alinéa 10

Compléter l'alinéa 10 par les mots suivants :

et demande au Gouvernement de soutenir sans réserve cette proposition ;

Objet

Alors que l'accueil initialement réservé par le Gouvernement français à la proposition de la Commission européenne de créer une catégorie de régions en transition était peu enthousiaste, il apparaît aujourd'hui davantage convaincu de son opportunité.

Le Sénat, qui a été dès le départ favorable aux régions en transition, doit conforter cette évolution en demandant expressément au Gouvernement de soutenir cette proposition de la Commission européenne.

---

AMENDEMENT N° 4

Présenté par

M. Ronan DANTEC et Joël LABBE

---

Alinéa additionnel après l'alinéa 10

Après l'alinéa 10, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

Regrette que le PIB moyen par habitant demeure le principal critère d'éligibilité aux financements de la politique de cohésion et propose que des

indicateurs sociaux et environnementaux soient également pris en compte afin de mesurer avec plus de pertinence le bien-être et les spécificités des territoires lors de la répartition entre les régions européennes ;

### Objet

Cet amendement vise à assurer une plus grande équité entre les territoires, principe fondamental de la politique de cohésion. En effet, la croissance économique ne suffit plus comme critère de décision. Le PIB ne permet pas, à lui seul, de mesurer l'état et le développement d'une région. Il ne tient pas compte de facteurs sociaux importants tels que les inégalités de revenus, le taux de chômage. L'introduction d'indicateurs sociaux et environnementaux permettrait de définir avec plus de justesse les régions les plus vulnérables. De fait, la politique européenne de cohésion gagnerait en équité et en efficacité autant au niveau de la répartition des fonds que dans son objectif d'assurer les meilleures conditions de bien-être des territoires et des populations.

---

### AMENDEMENT N° 3

Présenté par

M. Robert NAVARRO, rapporteur

---

### Alinéa 15

A l'alinéa 15 :

I. Remplacer le mot :

Regrette

par le mot :

Désapprouve

II. Après le mot :

juge

insérer les mots :

inutile et

### Objet

Le principe de la conditionnalité macroéconomique des fonds structurels apparaît éminemment contestable, dans la mesure où il aboutirait à une double peine en venant s'ajouter aux sanctions financières prévues par le pacte de stabilité, qui ont été récemment renforcées, et où elle pénaliserait les autorités régionales en raison des défaillances de l'autorité nationale dont elles dépendent. Il pourrait également dissuader les entreprises et les acteurs sociaux de s'engager dans des projets dont le financement européen pourrait être brutalement interrompu.

C'est pourquoi cet amendement propose de condamner ce principe en termes plus fermes et tranchés.

## ANNEXE III

### TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mardi 31 janvier 2012**, sous la présidence de M. Daniel Raoul, président, la commission procède à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la **proposition de résolution européenne n° 234** (2011-2012), présentée au nom de la commission des affaires européennes par M. Michel Delebarre, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020.

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – A l'initiative de notre collègue Michel Delebarre, la commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution relative à la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020, politique dont nous sommes bien placés pour savoir l'importance pour nos territoires, puisque son objectif a toujours été de promouvoir le développement harmonieux de l'Europe par la solidarité entre les régions. Le texte que je rapporte fait directement suite aux propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020 présentés fin 2011 par la Commission européenne et s'inscrit dans le prolongement des travaux de nos collègues Yann Gaillard et Simon Sutour ainsi que Rémy Pointereau.

Cette proposition de résolution est excellente, et je vous propose de l'adopter sous réserve de quatre modifications. Mon premier amendement rappelle que la politique de cohésion doit reposer sur le principe de la solidarité budgétaire entre les États membres et sur un budget européen ambitieux, renforcé par des ressources nouvelles, comme une taxe sur les transactions financières. Au nom de ce principe, j'estime d'ailleurs que le raisonnement de la Commission en termes de soldes nets nationaux constitue un non-sens économique.

Ensuite, je vous propose de conforter le soutien du gouvernement français à la création de la nouvelle catégorie des régions dites en transition : il l'avait accueillie avec une certaine réserve avant de s'y rallier par la voix de M. Bruno Lemaire.

Un amendement de nos collègues écologistes suggère un alinéa additionnel exprimant notre regret que le PIB demeure le principal critère d'éligibilité de la politique régionale et suggérant que soient également pris en compte des indicateurs sociaux et environnementaux. J'y suis favorable, sous réserve d'une rectification rédactionnelle.

Enfin, mon dernier amendement est relatif à la conditionnalité macro-économique. Vous le savez, je n'ai jamais eu peur de critiquer mon parti lorsque j'estimais qu'il se trompait en matière européenne. Mais au-delà des divergences, nous sommes d'accord sur les éléments essentiels de la politique de cohésion et notamment sur la nécessité de combattre l'idée saugrenue de conditionnalité macro-économique des aides. Imposée par deux Chefs d'états européens, cette idée est une erreur pour nombre d'économistes et de responsables politiques, de gauche comme de droite, dans les différents États membres et dans toutes les enceintes européennes. Le groupe PPE rejoint à cet égard les socio-démocrates – je pense à Danuta Hübner, présidente du groupe PPE à la commission du développement régional du parlement européen et ancienne commissaire en charge de ce dossier.

Cette mesure contreviendrait à l'essence de la politique de cohésion. Sanctionner directement les régions du fait que les États membres ne respectent pas leurs obligations en matière de gouvernance économique européenne équivaut à leur imposer une double peine : est-on fondé à sanctionner le Languedoc-Roussillon à cause la mauvaise gestion de l'État ?

**M. Charles Revet.** – Ho !

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Injuste, car elle touche les collectivités selon leur degré, nécessairement inégal, d'exposition à la politique de cohésion, cette sanction pourrait en outre les conduire à privilégier les programmes courts, afin d'être certaines de bénéficier des financements, ce qui serait contradictoire avec l'idée d'une politique structurelle offrant une vision à long terme. Argument ultime, les chefs d'État européens ayant finalisé un traité imposant la règle d'or budgétaire, le principe de conditionnalité macroéconomique ne témoigne-t-il pas d'un doute quant à la portée de ce nouveau texte, inutile et même mort-né ? Je vous propose de vous rallier à ceux qui, de tous horizons et de toutes sensibilités, s'opposent à cette idée en adoptant mon troisième amendement, qui prévoit une rédaction plus ferme et tranchée de l'alinéa 15 de la proposition de résolution.

**M. Roland Courteau.** – Pourrait-on savoir quelles sont les régions en transition ?

**M. Michel Teston.** – Lors d'une précédente réunion, nous avons noté que la politique de cohésion continuerait à s'appliquer à chaque région dans son ensemble, alors même que certaines d'entre elles peuvent connaître des disparités économiques très importantes entre les territoires qui les composent. Les nouveaux textes prendront-ils un peu mieux en compte les espaces les plus fragiles ?

**M. Daniel Raoul, président.** – A propos des régions en transition, je vous renvoie à l'exposé magistral qui nous avait été fait par Rémy Pointereau.

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Dix régions françaises sont concernées : Corse, Languedoc-Roussillon, Picardie, Limousin, Nord-Pas-de-

Calais, Basse-Normandie, Lorraine, Franche-Comté, Poitou-Charentes et Auvergne.

Quant à la répartition entre les différents territoires au sein d'une région, j'ai pu constater qu'elle se fait en bonne intelligence avec les référents départementaux entre les services préfectoraux et la région, dès lors bien entendu que des dossiers ont été effectivement déposés par les porteurs de projets.

**M. Joël Labbé.** – La notion de région en transition utilisée ici ne doit pas être confondue avec celle employée par le mouvement international des territoires en transition, regroupant des territoires ayant engagé une transformation sociétale.

**M. Charles Revet.** – Quels sont les critères de définition des régions en transition ?

**M. Daniel Raoul, président.** – Ce sont les régions dont le PIB par habitant est situé entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire.

**Mme Valérie Létard.** – Les régions en transition se verront-elles appliquer les règles existantes, ou bien feront-elles l'objet d'un ciblage plus important, en termes de zonage ou de thématique ?

**M. Daniel Raoul, président.** – Le dispositif des régions en transition a été instauré pour éviter de passer brutalement d'une situation où l'on bénéficie de la totalité des aides à celle où l'on n'y a plus droit.

**M. Michel Teston.** – Rhône-Alpes, région considérée comme riche, ne figure pas parmi les dix régions retenues, ce qui signifie que ne sera pas prise en compte la situation de territoires fragiles rencontrant des difficultés très particulières comme c'est le cas du Sud-Ardèche.

**M. Daniel Raoul, président.** – La solidarité régionale devrait jouer.

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Les régions en transition relèvent déjà du rattrapage : nous ferions œuvre utile en approuvant le texte qui nous est soumis. Au Sénat, j'ai appris à privilégier les solutions réalistes, et mon objectif est de proposer une solution ralliant une très large majorité.

Oui, le texte retient une concentration thématique pour les fonds structurels, mais il y a tout de même le choix entre onze objectifs prioritaires. Comme l'a rappelé le président, ce dispositif offre une transition à nos régions, mais, ne nous y trompons pas, la clé de la défense de ces fonds comme de la PAC réside dans l'octroi de ressources nouvelles au budget européen, faute de quoi tout cela ne sera que du verbe. Pour les territoires les plus fragiles, il faudra sans doute inventer de nouveaux instruments. Je crois à la solidarité européenne qui est un gage d'efficacité, et qui permet de se rassembler autour de projets plutôt que de se diviser. A ce titre, la proposition de résolution qui nous est proposée, issue de l'excellent travail de la commission des affaires européennes, va dans le bon sens et mérite d'être

soutenue, mes suggestions visant simplement à souligner certains aspects du texte.

**Mme Valérie Létard.** – L'expérience des fonds européens que nous avons en Nord-Pas de Calais nous a appris que tous les pays ne sont pas dans une situation identique devant la nomenclature d'unités territoriales statistiques : le Hainaut belge, correspondant à la région Wallonie, bénéficie de bien plus d'aides que le Hainaut français, puisque l'Europe considère la région Nord Pas de Calais dans son ensemble.

**M. Claude Dilain.** – Si Daniel Raoul a raison d'invoquer la solidarité intra-régionale, il me semble tout de même que cet aspect des choses pourrait être évoqué dans la proposition de résolution.

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Je comprends vos interrogations, mais ce n'est pas dans le cadre de ce texte que ce problème sera résolu.

**Mme Valérie Létard.** – Oui, mais il ne faut pas l'oublier.

**Mme Odette Herviaux.** – Sur ces sujets, je me souviens qu'à Bruxelles, on nous a renvoyé à la définition du cadre régional donnée au niveau de chaque État membre.

**M. Daniel Raoul, président.** – Les propos que M. Bruno Lemaire nous a tenus allaient dans le même sens. Ce qui est en cause, c'est notre organisation territoriale.

*La commission examine ensuite les amendements.*

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – J'ai déjà présenté l'amendement n° 1.

**M. Daniel Raoul, président.** – L'audition du directeur du budget de la Commission européenne nous a déjà donné l'occasion de discuter de la recherche de ressources nouvelles ; la taxe Tobin avait alors été évoquée.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – L'amendement n° 2 à l'alinéa 10 s'explique par son texte même. M. Bruno Le Maire, après avoir hésité, s'est rallié à la grande majorité de ceux qui souhaitent la création d'une catégorie de régions en transition.

**M. Daniel Raoul, président.** – Devant l'unanimité de notre commission suite au rapport de M. Rémy Pointereau, le ministre a dû s'aligner.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Je l'ai dit, je suis favorable à l'amendement n° 4 de MM. Dantec et Labbé, sous réserve de rédiger ainsi le début de cet alinéa additionnel après l'alinéa 10 : « Regrette que le PIB moyen par habitant demeure le principal critère d'éligibilité aux financements de la politique de cohésion... ».

**M. Daniel Dubois.** – Le PIB est un bon critère pour les fonds structurels, qui fonctionnent en cohérence. Prendre en compte d'autres critères pourrait se révéler compliqué.

**M. Daniel Raoul, président.** – Nous nous contentons de regretter, nous n'imposons rien.

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Notre rédaction ne présente effectivement pas de caractère de contrainte.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Mon dernier amendement remplace à l'alinéa 15 le mot « regrette » par le mot « conteste » et les mots « , s'interroge sur sa légitimité et juge en tout état de cause » par les mots « juge illégitime, inutile, injuste, déstabilisante ».

**M. Daniel Dubois.** – Ayant entendu les arguments du président sur le précédent amendement, j'aimerais qu'il m'explique le sens de celui-ci.

**M. Charles Revet.** – Il serait en effet très intéressant d'entendre le président à ce propos.

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Je vous propose de rectifier mon amendement, inspirée de la rédaction initiale proposée par Michel Delebarre : je remplace « conteste » par « désapprouve », et je remplace le II par la formule « juge inutile et injuste », ce qui continue d'exprimer clairement notre désapprobation.

**M. Daniel Dubois.** – Pourquoi ne pas laisser « regrette » dans la proposition de résolution à l'identique de ce que nous avons fait pour l'amendement précédent ?

**M. Daniel Raoul, président.** – Il y a tout de même une gradation dans l'expression de notre position entre les deux amendements.

**M. Roland Courteau.** – Il faudrait maintenir le terme « illégitime » car il est pleinement justifié.

**M. Michel Bécot.** – « Inutile » serait suffisant.

**Mme Odette Herviaux.** – Puisqu'on en est à la symbolique des mots, nous pourrions nous interroger sur la légitimité et juger inutile.

**M. Robert Navarro, rapporteur.** – Je retiens cette suggestion et rectifie de nouveau le II pour écrire « s'interroge sur sa légitimité et juge inutile ».

*L'amendement n° 3 rectifié bis est adopté.*

*Puis, la proposition de résolution est adoptée, à l'unanimité, dans la rédaction de la commission.*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission de l'économie
<p align="center"><b>Proposition de résolution européenne sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020 (E 6685, E 6688, E 6689, E 6690, E 6691 et E 6706)</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de résolution européenne sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020 (E 6685, E 6688, E 6689, E 6690, E 6691 et E 6706)</b></p>
Le Sénat,	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (E 6706),	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (E 6691),	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 (E 6685),	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil (E 6690),	<b>Alinéa sans modification</b>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (E 6689),	<b>Alinéa sans modification</b>

#### Texte de la commission des affaires européennes

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type (E 6688),

Se félicite de l'équilibre général de la nouvelle architecture proposée par la Commission européenne pour la politique de cohésion après 2014 ;

Salue le progrès que constitue, au regard du principe d'équité, la proposition de créer une nouvelle catégorie de régions en transition, ce qui bénéficiera à de nombreuses régions françaises qui ont besoin de consolider leurs atouts ;

Déplore que l'allocation spécifique pour les RUP soit quasiment réduite de moitié, mettant en péril la continuité des projets initiés pendant l'actuelle période de programmation, mais reconnaît que l'assouplissement des règles de coopération territoriale pourrait contribuer à faciliter l'indispensable intégration des RUP dans leur environnement géographique immédiat ;

Se réjouit de l'élargissement à tous les fonds de la politique de cohésion de la démarche de développement territorial intégré, qui a déjà fait la preuve de son efficacité, mais estime qu'en assurant la promotion de cette démarche seulement en zones urbaines, la Commission néglige le besoin de poursuivre ce type de démarches en zones rurales ;

#### Texte de la commission de l'économie

##### Alinéa sans modification

Se félicite de l'équilibre général de la nouvelle architecture proposée par la Commission européenne pour la politique de cohésion après 2014, qui doit reposer sur le principe de la solidarité budgétaire entre les États membres et sur un budget européen ambitieux, renforcé par des ressources nouvelles, permettant de réaliser des projets d'avenir sur la période 2014 2020 ;

Salue le progrès que constitue, au regard du principe d'équité, la proposition de créer une nouvelle catégorie de régions en transition, ce qui bénéficiera à de nombreuses régions françaises qui ont besoin de consolider leurs atouts, et demande au Gouvernement de soutenir sans réserve cette proposition ;

Regrette que le PIB moyen par habitant demeure le principal critère d'éligibilité aux financements de la politique de cohésion et propose que des indicateurs sociaux et environnementaux soient également pris en compte afin de mesurer avec plus de pertinence le bien-être et les spécificités des territoires lors de la répartition entre les régions européennes ;

##### Alinéa sans modification

##### Alinéa sans modification

**Texte de la commission des affaires européennes**

Confirme la nécessité de garantir la cohérence entre les projets financés par la politique de cohésion et les objectifs de la stratégie Europe 2020, mais est préoccupée par l'excessive rigidité qui découlerait de la concentration thématique que propose d'imposer la Commission dans l'usage des fonds structurels et suggère au moins d'assouplir ces règles de concentration thématique pour les régions en transition, s'agissant du FEDER ;

Estime utile de conditionner l'octroi des fonds structurels à des exigences préalables ayant un lien direct avec l'efficacité de l'emploi de ces fonds, mais invite le Gouvernement à veiller à ce que la Commission n'entrave inutilement ou ne contraigne abusivement les Etats membres par un excès de précision dans la rédaction de ces exigences ;

**Regrette** la généralisation de la conditionnalité macroéconomique à l'ensemble des fonds structurels, s'interroge sur sa légitimité et juge en tout état de cause contre-productive la possibilité de suspendre le paiement de ces fonds à un Etat membre ne respectant pas le pacte de stabilité et de croissance ou les nouvelles règles de gouvernance économique ;

S'inquiète de la lourdeur de la charge administrative induite par le suivi des nombreux indicateurs envisagés et de la disparité entre les niveaux d'exigence requis par la Commission selon les Etats membres, si devait être retenu le principe consistant à récompenser l'usage efficace des fonds structurels grâce à une réserve de performance ;

Considère que l'élaboration d'un cadre stratégique commun aux cinq fonds européens en gestion partagée (FEDER, FSE, fonds de cohésion, FEADER et FEAMP) représente une simplification opportune ;

Regrette que, sous couvert de simplification, la Commission européenne propose certaines modifications aux systèmes actuels de gestion et de contrôle qui risquent en fait de compliquer la tâche des autorités de gestion ;

Invite le Gouvernement à associer les collectivités territoriales, le plus en amont possible, à l'élaboration du contrat de partenariat que la France signera avec la Commission européenne et au suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels.

**Texte de la commission de l'économie**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Désapprouve** la généralisation de la conditionnalité macroéconomique à l'ensemble des fonds structurels, s'interroge sur sa légitimité, et juge **inutile et** en tout état de cause contre-productive la possibilité de suspendre le paiement de ces fonds à un Etat membre ne respectant pas le pacte de stabilité et de croissance ou les nouvelles règles de gouvernance économique ;

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**

**Alinéa sans modification**