

N° 204

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 février 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006,*

Par MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; M. Denis Badré, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Léonce Dupont, Claude Estier, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, *vice-présidents* ; M. Hubert Durand-Chastel, *secrétaire* ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Jacques Bellanger, Jean Bizet, Jacques Blanc, Maurice Blin, Gérard César, Gilbert Chabroux, Robert Del Picchia, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Émin, Pierre Fauchon, André Ferrand, Philippe François, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Aymeri de Montesquiou, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Simon Sutour, Jean-Marie Vanlerenberghe, Paul Vergès, Jean-Pierre Vial, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

---

Union européenne.

## INTRODUCTION

La politique de cohésion économique et sociale – ou « politique régionale » – de l'Union européenne constitue un des trois axes de la construction européenne, avec le marché unique et l'union monétaire.

L'Acte unique (1986) consacre la cohésion économique et sociale comme l'un des objectifs et l'une des politiques de l'Union (article 158 du traité), la deuxième en termes de budget derrière la politique agricole commune (30 % environ du budget de l'Union contre 45 % pour le budget de la politique agricole). L'évolution des financements au cours des trois périodes de programmation accompagne le développement de cette politique :

– 27 % du budget communautaire (0,31 % du PIB européen) à la fin du paquet « Delors I » (1989-1993),

– 36 % du budget communautaire (0,45 % du PIB) à la fin du paquet « Delors II » (1993-1999),

– décrue budgétaire pour l'Union européenne à quinze, enfin, dans le cadre de l'Agenda 2000 (2000-2006) : de 35 % du budget en 2000 à 27 % en 2006, ceci afin de dégager les moyens pour un financement progressif des actions structurelles dans les nouveaux pays adhérents à l'Union. À la suite du Conseil de Copenhague, la totalité des crédits consacrés à la cohésion dans l'Europe élargie est plafonnée à 0,42 % du RNB (1) communautaire.

La politique de cohésion constitue un instrument volontariste – peut-être le seul – de politique économique au niveau de l'Union. Elle vise non seulement à répondre explicitement aux inégalités de développement, en l'absence de mécanismes fiscaux de redistribution, tels qu'ils peuvent exister dans les États fédéraux, esquissant ainsi une sorte de « fédéralisme budgétaire », mais elle poursuit également un objectif de compétitivité structurelle, en ciblant les potentiels de développement mal ou insuffisamment utilisés. L'article 3 du projet de Constitution, qui définit « les objectifs de

---

(1) Le Revenu National Brut est l'équivalent du Produit National Brut (PNB) mais il est calculé de manière différente. En revanche, la réforme de la comptabilité européenne (SEC 95) a apporté des changements dans le mode de calcul du PNB qui conduisent à une réévaluation de ce dernier. Il en résulte que le plafond des ressources propres a changé afin de neutraliser cet impact comptable : il est ainsi passé de 1,27 % à 1,24 % du RNB.

l'Union », affirme ainsi le caractère essentiel de cette politique, « *(l'Union) promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres* ».

La politique de cohésion se trouve aujourd'hui face à une échéance et un défi.

L'échéance est de nature juridique : les institutions communautaires devront adopter, avant le 31 décembre 2006, de nouveaux règlements pour assurer la continuité du dispositif.

Le défi est celui de l'élargissement à des États dont les besoins en termes de rattrapage sont d'une tout autre ampleur que lors des élargissements précédents. Il en résultera, en effet, une pression très forte sur le budget de la politique régionale, et donc sur le budget global de l'Union, mais aussi sur les retours que peuvent attendre de cette politique les membres de l'Union européenne à quinze. Ceux-ci auront certes connu une diminution de ces crédits sur la période 2000-2006, mais celle que l'élargissement entraînera pourrait être plus brutale.

Ainsi posée, il apparaît clairement que cette question s'inscrit dans la discussion plus globale des perspectives financières, qui va fixer pour la période 2007-2013 les plafonds de dépenses de l'Union. Elle en constitue même l'aspect le plus délicat. Le Premier ministre a confié à MM. Serge Vinçon, sénateur, et Marc Laffineur, député, l'élaboration d'un rapport destiné à éclairer la position du Gouvernement français avant la négociation sur les perspectives financières. Vos rapporteurs ne peuvent que saluer une initiative qui permet enfin d'associer en amont la représentation nationale à une réflexion qui va engager pour sept ans les finances publiques de la France. Compte tenu de la mission confiée à nos collègues, ce rapport n'évoquera cette négociation globale que de manière incidente et dans la mesure où elle déterminera le contenu et l'avenir de la politique de cohésion.

Le lancement de la négociation sur l'avenir de la politique de cohésion va s'ouvrir formellement avec la présentation par la Commission de ses propositions, propositions globales sur les perspectives financières, le 11 février prochain devant le Parlement européen, puis propositions sur la politique de cohésion avec la présentation du troisième rapport de cohésion le 18 février. Néanmoins, au fil des travaux préparatoires de la Commission, des reports successifs de la présentation de leurs conclusions (prévue à l'origine à l'automne 2003), des mémorandums ou réactions des États membres ou du Parlement européen, et, surtout, avec la lettre adressée au Président de la Commission européenne par six chefs d'État et de gouvernement de pays contributeurs nets au budget de l'Union (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), demandant, pour la période 2007-2013, la

stabilisation du budget de l'Union à son niveau actuel (1 % du RNB communautaire), cette négociation est *de facto* largement engagée. C'est pourquoi votre délégation a considéré que les éléments d'information recueillis par les rapporteurs lors de leurs auditions et entretiens, méritaient d'être portés à la connaissance de la Haute Assemblée sans attendre la présentation officielle des propositions de la Commission.

L'ambition de ce rapport est de fournir tous les éléments d'information et d'appréciation quantitatifs et institutionnels, permettant de répondre aux interrogations que chacun se pose concernant l'avenir de la politique de cohésion et l'issue de cette négociation. Ces interrogations se déclinent à trois niveaux :

– un niveau européen : quel budget de l'Union pour le financement de la cohésion dans une Union élargie ?

– un niveau national : quelle incidence pour le budget de l'État de l'évolution de la politique de cohésion, au travers de l'évolution de notre contribution au budget communautaire ?

– un niveau régional : quels soutiens communautaires les régions françaises pourront-elles espérer pour financer leurs projets de développement après 2006 ?

Ces questions sont traitées dans trois parties :

– la première partie rappelle **les éléments de problématique** : impact financier de l'élargissement, négociation globale sur le futur budget de l'Union, calendrier et aléas institutionnels de cette négociation...

– la deuxième partie présente **les positions dans la négociation des trois institutions** – Commission, Conseil, Parlement européen – qui devront parvenir à un « accord interinstitutionnel », en particulier les positions des États membres dans la mesure où le Conseil devra statuer à l'unanimité ;

– la troisième partie présente **trois scénarios d'évolution de la politique régionale**, permettant ainsi d'illustrer les différents arbitrages possibles, entre évolution des retours pour la France au titre de la politique régionale et évolution de sa contribution au budget de l'Union.

### *La politique de cohésion en bref*

• Consacrée par l'Acte unique (1986), la politique de cohésion économique et sociale repose sur une **double approche** :

– celle de la **redistribution** (solidarité financière entre les différents niveaux territoriaux),

– celle du soutien au **développement** et d'une mise en valeur des potentialités (par opposition à la logique de compensation de handicap qui caractérise par certains aspects la politique agricole).

• Cette politique est conduite au moyen de deux types d'**instruments** :

– le **fonds de cohésion** (18 milliards d'euros sur 2000-2006) qui finance directement des projets d'infrastructures environnementales et de transport dans les pays en retard de développement (PNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire),

– les quatre **fonds structurels** (195 milliards d'euros au total sur 2000-2006) : fonds européen de développement régional (FEDER), fonds social européen (FSE), instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et la section orientation du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Les fonds structurels se concentrent sur des **objectifs prioritaires** :

• 70 % des crédits sont réservés au **rattrapage des régions en retard de développement** (PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) qui représentent 22 % de la population de l'Union (**objectif 1**) ;

• 11,5 % des crédits soutiennent la **reconversion économique et sociale de zones en difficulté structurelle** où vivent 18 % de la population européenne (**objectif 2**) ;

• 12,3 % des crédits favorisent la **modernisation des systèmes de formation et la promotion de l'emploi (objectif 3)**, en dehors des régions de l'objectif 1 où ces mesures sont comprises dans les stratégies de rattrapage.

Par ailleurs, quatre initiatives communautaires ont pour but de définir des solutions communes à des problématiques spécifiques. Elles bénéficient de 5,35 % des crédits des fonds structurels :

– la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (Interreg III) ;

– le développement durable de villes et de quartiers en crise (Urban II) ;

– le développement rural par des initiatives locales (Leader +) ;

– la lutte contre les inégalités et les discriminations dans l'accès au marché du travail (Equal).

L'adaptation des structures de la pêche bénéficie de crédits particuliers en dehors des régions de l'objectif 1 (0,5 %).

Enfin, des actions innovatrices sont prévues pour faire émerger et expérimenter de nouvelles idées de développement (0,51 %).

Les fonds structurels financent des programmes pluriannuels. Ces programmes constituent des stratégies de développement définies en partenariat entre les régions, les États membres et la Commission européenne. Ils tiennent compte des orientations élaborées par la Commission et valables pour l'ensemble de l'Union. Ils agissent sur les structures économiques et sociales pour :

- développer des infrastructures, par exemple de transport ou d'énergie ;
- étendre les services de télécommunication ;
- aider les entreprises et former les travailleurs ;
- diffuser les outils et les savoirs de la société de l'information.

Quel que soit le type d'intervention, les aides européennes ne remplacent pas les aides nationales, mais les complètent.

- Au plan juridique, le dispositif ayant fait l'objet d'un accord politique à Berlin en mars 1999 se traduit par un ensemble de règlements du Conseil et de la Commission, pris en application des articles 158 à 162 du traité instituant la Communauté européenne.

Les règles en vigueur prévoient que l'ensemble de ce dispositif deviendra caduc au 31 décembre 2006 (en terme de programmation). La reconduction ou le renouvellement de cette politique devra donc faire l'objet d'une nouvelle négociation au Conseil. Le traité offre d'importantes marges de manœuvres juridiques pour cela, puisque en fait seuls le fonds de cohésion (article 161) et une intervention visant à réduire les écarts de développement entre les régions (article 158) sont imposés par le traité. La décision devra encore être prise par le Conseil à l'unanimité, compte tenu des dispositions du traité de Nice et en particulier, s'agissant de la politique de cohésion, des exigences de l'Espagne à cette époque.

- Cette négociation est directement liée à celle sur les perspectives financières de l'Union pour 2007-2013, qui détermineront les montants affectés au sein de l'enveloppe globale à la politique de cohésion.

- **Quelques chiffres** pour la période 2002-2006 :

- 213 milliards d'euros pour la politique de cohésion dans l'ensemble de l'Union,
- **15,6 milliards d'euros** de « retours » pour la France pour une contribution de 35,8 milliards d'euros ;
- **220 euros par habitant** et par an dans les zones de l'objectif 1 en moyenne.

## I. LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHÉSION APRÈS 2006

### 1. La problématique : comment financer l'impact de l'élargissement ?

#### a) L'impact de l'élargissement sur le budget de la politique de cohésion

*Dans la plupart des cas, les hypothèses ou les simulations financières seront présentées en pourcentage du RNB européen. En effet, les problématiques budgétaires européennes sont généralement présentées avec cette approche, qui a certes l'avantage de la simplicité, dans des débats financiers souvent complexes, mais qui peut être aussi réductrice. On oublie en effet parfois qu'une stabilisation, ou même dans une certaine limite une diminution du budget en pourcentage du RNB, peut correspondre à une augmentation des dotations en volume compte tenu de la croissance du RNB.*

- L'élargissement de l'Union à vingt-cinq États membres, et par la suite à vingt-sept ou plus, représente un défi sans précédent pour la compétitivité et la cohésion de l'Union. L'élargissement conduira en effet à des disparités accrues de développement et à un décalage géographique de ces disparités vers l'est de l'Union, ainsi qu'à une situation de l'emploi moins avantageuse.

Ceci peut être illustré par quelques données :

- le PNB par habitant dans les dix pays de l'élargissement est inférieur à 50 % de la moyenne de l'Union européenne à quinze ;

- le taux d'emploi (des personnes en âge de travailler) dans ces pays est de 56 % contre 64 % dans l'Union européenne à quinze ;

- 93 % des habitants des nouveaux pays membres résident dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire à vingt-cinq (cf. l'actuel objectif 1) ; près des deux tiers de ces

habitants résident dans des régions où le PIB par habitant est inférieur à 50 % de la moyenne communautaire ;

– dans l'Union européenne actuelle, la population vivant dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne est de 68 millions d'habitants, soit 18 % de la population totale ; après 2006, dans l'Union européenne élargie, ce nombre serait porté à 116 millions d'habitants (soit 25 % de la population totale) auxquels s'ajouteraient 34 millions d'habitants lors de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie ;

– un autre effet de l'élargissement est d'augmenter le PIB de l'Union européenne de 5 % (entre l'Union européenne à quinze et l'Union européenne à vingt-cinq) mais la population de 20 % environ. Ceci conduit à un abaissement statistique de la moyenne du PIB par habitant dans l'Union européenne à vingt-cinq de l'ordre de 12,5 % par rapport à l'Union européenne à quinze.

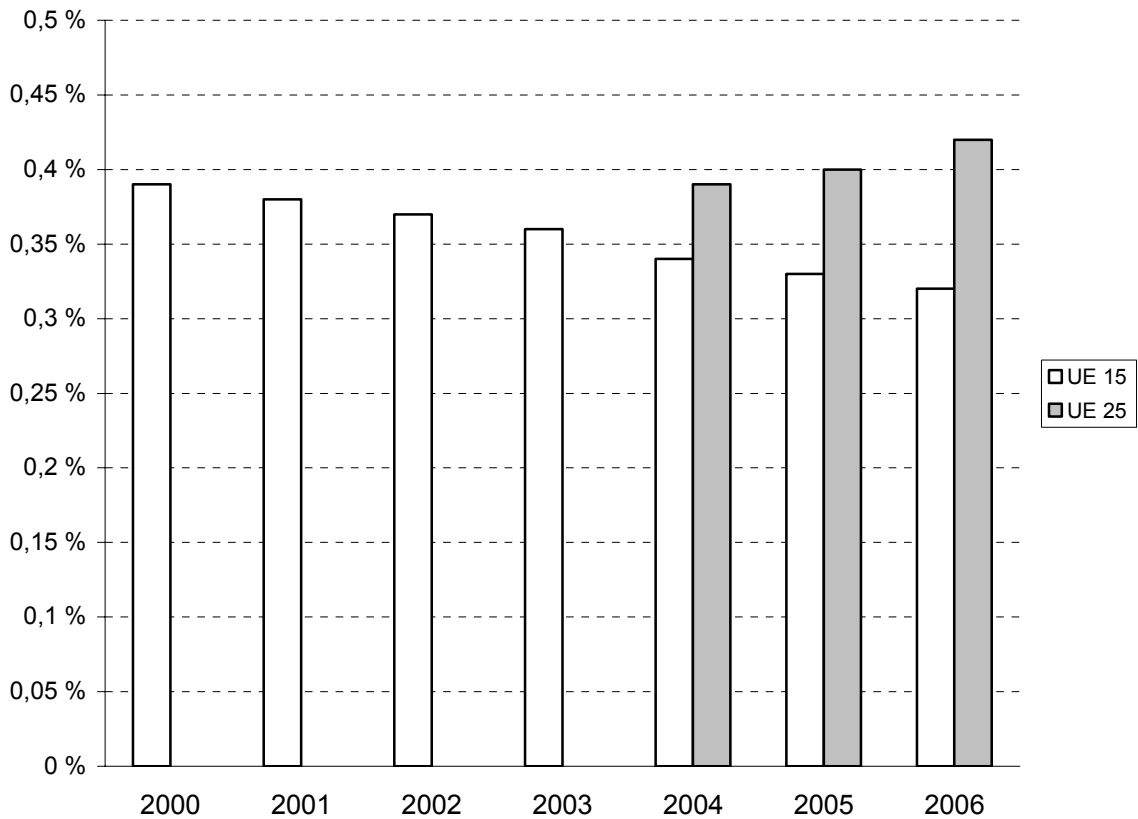
Il en résulte qu'un certain nombre de régions de l'UE à quinze, totalisant près de 22 millions d'habitants, dont le PIB par habitant est, dans une Union à quinze, inférieur à 75 % de la moyenne, se retrouveraient, après l'élargissement, par un simple « *effet statistique* », au-dessus de cette moyenne. Ceci pose la question – à laquelle un pays comme l'Espagne est très attentif – du soutien spécifique à apporter à ces régions, dans la mesure où leur faiblesse structurelle, qui justifiait un soutien avant l'élargissement, n'a pas disparu.

- Pour la période 2004-2006, les institutions européennes ont pris la mesure budgétaire du défi de l'élargissement. À la suite des Conseils européens d'Edimbourg, de Berlin, puis de Copenhague, le budget de la politique de cohésion (en engagements) a été porté à 0,42 % du RNB en 2006.

Ceci permettra d'accompagner la montée en puissance de la politique de cohésion dans les pays de l'élargissement, tandis que les financements dans les pays de l'UE à quinze continueront de diminuer (de 0,39 % à 0,32 % du RNB entre 2000 et 2006 – 0,35 % en moyenne annuelle – cf. graphique ci-après).



## Politique de cohésion Crédits d'engagement



*(En crédits de paiement, ces chiffres sont légèrement différents : 0,31 % en 2004, 0,36 % en moyenne annuelle sur 2000-2006).*

- Compte tenu des engagements pris à l'égard des nouveaux membres de l'UE et du maintien de la règle du plafonnement à 4 % de leur PIB du total des soutiens communautaires que peuvent recevoir ces pays, l'impact budgétaire à moyen terme de l'élargissement sur le budget de la cohésion peut être évalué à 0,18%/0,20 % du RNB communautaire, à comparer avec les 0,35 % en moyenne sur 2000-2006.

*b) Quel budget de l'Union pour quel financement de la politique de cohésion ?*

• Afin de financer ce « surcoût » de l'élargissement – évalué à 0,18/0,20 % du RNB –, trois choix sont possibles, en première analyse, pour la période 2007-2013 :

– augmenter d'autant le budget de la politique et le porter à plus de 0,50 % du RNB (2) ;

– diminuer d'autant les interventions au titre de la politique régionale en direction des pays de l'Union européenne à quinze ;

– partager ce surcoût entre une augmentation du budget de la politique de cohésion et une diminution des aides régionales en direction des pays de l'Union européenne à quinze.

**Mais l'équation budgétaire est compliquée par deux paramètres et une constante :**

– le **premier paramètre concerne le budget global de l'Union**. Six chefs d'État et de Gouvernement de pays contributeurs nets au budget de l'Union (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) ont ainsi demandé au Président de la Commission européenne (lettre du 15 décembre 2003, cf. annexe n° 4) une stabilisation du budget de l'Union pour la période 2007-2013 autour du niveau actuel, soit 1 % du RNB environ (alors que le plafond de dépenses dans les perspectives financières 2000-2006 se situe à 1,08 % en moyenne). Dans ses réflexions sur les propositions qu'elle présentera prochainement, la Commission paraît s'orienter vers une proposition globale proche du plafond de ressources propres de l'Union, soit 1,24 % du RNB (3).

– le **deuxième paramètre concerne l'évolution de deux postes de dépenses – les actions extérieures et les politiques internes** (recherche, justice et affaires intérieures...) – qui représentent actuellement une part modeste du budget de l'Union : 0,06 % du RNB pour le premier, 0,08 % pour le second. Or, tant les réflexions de la Commission que les attentes des États, exprimées notamment dans la « lettre des Six », en lien avec les avancées proposées par le projet de Constitution, portent sur une augmentation significative de la part du budget consacrée à ces deux postes de dépenses ;

– la « **constante** » concerne l'évolution des dépenses consacrées à la **politique agricole commune**. Celles-ci représenteront 0,44 % du RNB en 2006 ; l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 a conduit à « sanctuariser » jusqu'à 2013 les

---

(2) Soit 0,35 % en moyenne annuelle sur la période 2000-2006 auquel s'ajoute 0,18 à 0,20 %, ce qui fait 0,53 à 0,55 % du RNB.

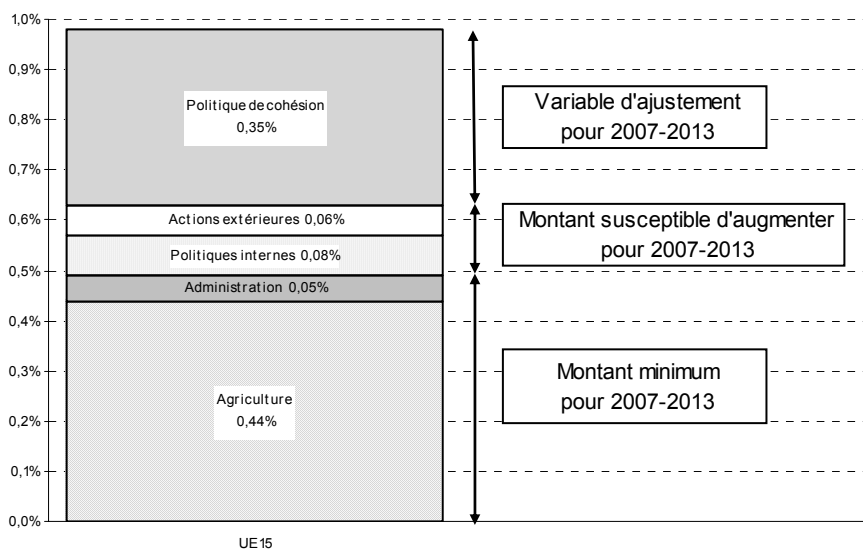
(3) rejoignant ainsi les attentes des pays « bénéficiaires » du budget de l'Union...

dépenses agricoles de marché, le montant qu'elles atteindront en 2006 étant maintenu jusqu'en 2013 avec une indexation de 1 % par an.

Cette augmentation de 1 % par an étant inférieure à celle du RNB, cela signifie que la part des dépenses agricoles de marché en pourcentage du RNB baissera. Mais, inversement, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie se traduira par un « coup de pouce » au-delà du plafond. Dans le même sens, les dépenses au titre du développement rural – non plafonnées – seront vraisemblablement en progression. Ces évolutions – de sens contraire – conduisent à anticiper raisonnablement une stabilisation de la PAC à 0,44 % du RNB sur la période 2007-2013.

Ces diverses considérations sont résumées par le graphique ci-dessous qui présente une décomposition schématique du budget de l'Union :

**Budget de l'Union à 15  
2000-2006  
(en % du RNB et en moyenne annuelle)**



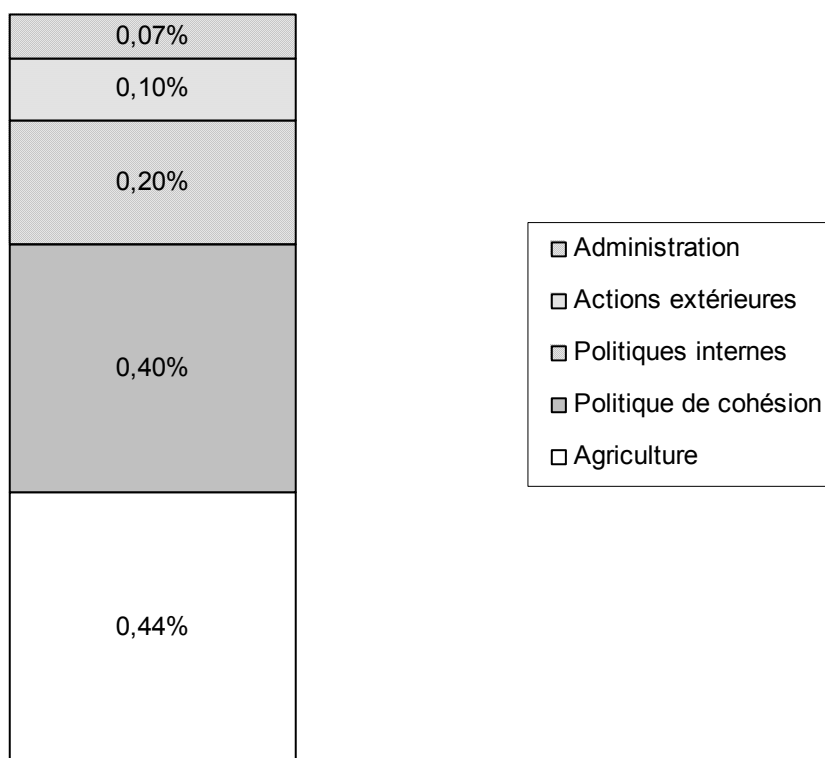
• Ce graphique illustre que, dans l'hypothèse d'une stabilisation du budget de l'Union à 1 % du RNB et d'une augmentation de dépenses communes aux politiques internes et aux aides extérieures, la politique de cohésion constitue la seule « *variable d'ajustement* ».

• Dans ses réflexions actuelles, la Commission penche pour un autre scénario : forte augmentation du budget de la recherche (multiplié par 3) et de la justice (multiplié par 2), des aides extérieures, budget pour la politique de cohésion porté à 0,40 % du RNB, pour un total proche de 1,24 %.

Ceci est décrit dans le graphique ci-après, qui n'a qu'une portée indicative et ne tient pas compte des derniers arbitrages de la Commission.

**Budget de l'Union à 25**  
**Scénario préférentiel de la Commission**  
**2007-2013**

(en % du RNB et en moyenne annuelle)



• Il est ainsi aisé de mesurer combien l'avenir de la politique de cohésion est étroitement lié à l'issue de la négociation globale des prochaines perspectives financières.

Cette issue dépend notamment de la volonté des pays contributeurs nets de maintenir le budget de l'Union à 1 % du RNB.

Il est par exemple difficile d'apprécier dans quelle mesure, pour un pays comme l'Allemagne, fortement contributeur net au budget de l'Union, la procédure pour déficit excessif engagée contre elle dans le cadre du pacte de stabilité ou le recours à la Cour de justice à la suite de la décision des ministres des finances de l'Union de suspendre cette procédure, pourrait conduire à un durcissement de sa position dans cette négociation.

### *Les soldes budgétaires des différents États membres*

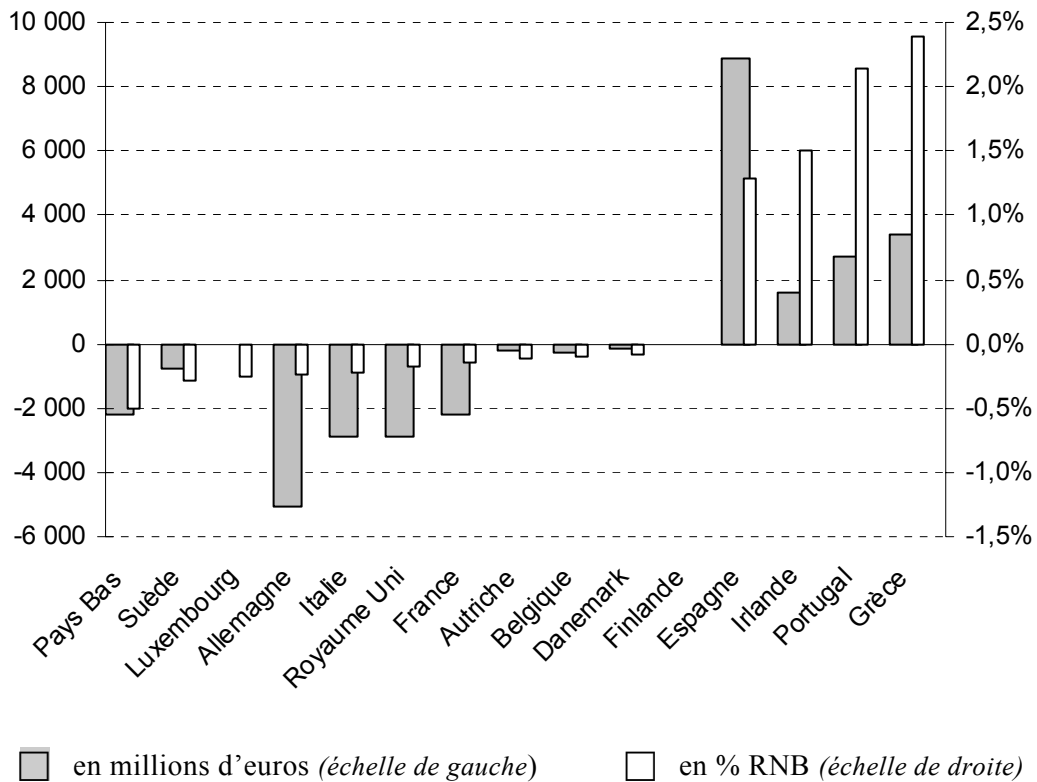
Les données sur les dépenses de l'UE réparties par État membre et sur les paiements des États membres au budget de l'UE permettent de calculer les soldes budgétaires des différents États membres.

À cet égard, il convient toutefois de souligner que l'estimation des soldes budgétaires ne constitue qu'une comptabilisation des coûts et des bénéfices purement financiers que chaque État membre retire de l'Union. Cette répartition comptable ne donne aucune indication quant aux nombreux autres avantages tirés des politiques de l'UE, tels que ceux liés à l'intégration économique et au marché intérieur, sans parler de la sécurité et de la stabilité politique.

Les méthodes de mesure des soldes budgétaires sont nombreuses. Celle décrite dans le graphique ci-dessous se fonde sur la définition de la compensation britannique, qui est la seule à bénéficier d'une certaine reconnaissance formelle puisqu'elle repose sur l'accord de Fontainebleau, et le mécanisme de correction du déséquilibre budgétaire du Royaume-Uni. De plus, conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin en 1999, les soldes sont présentés selon le concept « opérationnel », c'est-à-dire sans tenir compte des dépenses administratives (dépenses de l'UE en matière de salaires, de location des bureaux, etc).

Le graphique ci-dessous permet d'observer la situation particulière des Pays-Bas, fortement contributeur net au budget de l'Union, mais aussi celle de la France, dont la contribution nette est la plus faible des pays « riches », inférieure à celle du Royaume-Uni, même après contribution au financement du chèque britannique.

**Solde budgétaire « opérationnel » 2002  
(après correction en faveur du Royaume-Uni)**



*Source : Commission européenne*

L'issue de cette négociation dépend également de la résolution du problème spécifique posé par les Pays-Bas. L'accord interne conclu par la coalition gouvernementale néerlandaise exclut explicitement toute augmentation de la contribution au budget de l'Union.

Dans une décision du Conseil qui devra être prise à l'unanimité, une augmentation du budget de l'Union au-delà de son niveau actuel paraît donc impossible, sauf à accorder par ailleurs des contreparties aux Pays-Bas.

Une solution éventuelle au « problème néerlandais » pourrait résider dans l'introduction d'un mécanisme d'écêtement (correction) généralisé des soldes des pays contributeurs nets. Mais il faut observer qu'une mesure de cette nature, que la Commission semble vouloir proposer, traduirait une véritable systématisation du « juste retour » et irait à l'encontre du principe de solidarité par ailleurs visé par la politique de cohésion.

## 2. Les enjeux pour la France

### *a) Les fonds structurels et l'aménagement du territoire*

- Les collectivités locales ont pris l'habitude d'élaborer leurs projets en anticipant le versement de financements européens. Ces aides constituent le plus souvent une assistance indispensable à l'aboutissement de ceux-ci, compte tenu du volume des sommes à engager. Tous les élus ont à l'esprit des projets structurants pour leur territoire, qui n'ont été rendus possibles que grâce à la mobilisation des crédits européens.

- L'importance des financements européens dans l'aménagement de notre territoire peut être illustrée par quelques chiffres. Les financements européens que la France percevra sur la période 2000-2006 atteindront 15,6 milliards d'euros (en prix 1999) répartis comme suit :

- 3,8 milliards d'euros au titre de l'objectif 1 : 1,519 milliard pour la Réunion, 808 millions pour la Guadeloupe, 674 millions pour la Martinique, 370 millions pour la Guyane, 389 millions au titre du soutien transitoire (*phasing out* de l'objectif 1) des trois arrondissements du « Hainaut français » en région Nord-Pas de Calais, et 181 millions au titre du soutien transitoire en Corse.

- 6 milliards d'euros au titre de l'objectif 2. Les zones éligibles à l'objectif 2 représentent 22 millions d'habitants, soit 31,3 % de la population française.

Comme le montrent la carte ci-jointe et le tableau ci-après, toutes les régions françaises sont concernées par l'objectif 2.

- 4,5 milliards au titre de l'objectif 3.

- 1 milliard au titre des programmes d'initiative communautaire (Interreg, Equal, Urban, Leader +).



## France (Zonages et périmètres)

### Fonds structurels (2000-2006)



Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

#### Administratif

- Regions
- Départements

#### Programmes régionaux européens (2000-2006)

- Objectif 2 (soutien transitoire)
- Objectif 2 (classement entier)
- Objectif 2 (classement partiel)
- Objectif 1 (soutien transitoire)
- Objectif 1 (classement entier)



## OBJECTIF 2 (en millions d'euros)

RÉGIONS	Coût total (UE + national public + privé)	UE	Investissements publics nationaux	Privés
Alsace	338	109	114	115
Aquitaine	2 298	535	893	870
Auvergne	1 491	357	651	483
Basse-Normandie	1 091	305	545	241
Bourgogne	868	279	280	309
Bretagne	1 410	460	578	372
Centre	730	226	401	103
Champagne-Ardenne	675	219	356	100
Franche-Comté	643	211	244	188
Haute-Normandie	986	312	491	183
Ile-de-France	414	142	147	125
Languedoc-Roussillon	1 115	315	420	380
Limousin	759	185	299	275
Lorraine	917	411	411	95
Midi-Pyrénées	1 814	496	898	420
Nord-Pas-de-Calais	1 883	608	830	445
Pays de la Loire	1 870	440	960	470
Picardie	1 137	258	348	531
Poitou-Charente	1 057	311	475	271
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 336	339	549	448
Rhône-Alpes	1 582	465	710	407
Programme national informatique	26	13	13	-
<b>TOTAL France Objectif 2</b>	<b>24 440</b>	<b>6 996</b>	<b>10 613</b>	<b>6 831</b>

*Source : Document de travail du Sénat n° CT03-2  
« Les fonds structurels européens 2000-2006 à la croisée des chemins »*

- Ces 15,6 milliards d'euros pour la période 2000-2006 peuvent être comparés aux 17 milliards d'euros de crédits d'État au titre des contrats de plan État-Région 2000-2006.

La politique régionale représente ainsi quasiment 50 % des financements de la politique d'aménagement du territoire en direction des régions françaises. Dans un contexte d'incertitude sur l'avenir de la contractualisation État-Région et de difficulté d'exécution financière des contrats en cours, liée à la dégradation globale des comptes publics, une remise en cause de la politique régionale européenne signifierait certainement l'abandon de toute ambition d'équité territoriale et, plus globalement, celle de « développement régional ».

### *La consommation de fonds structurels*

Au 1<sup>er</sup> juillet 2002, la programmation des fonds structurels en France portait sur 14 % de l'enveloppe qui lui était affectée. Ce niveau insuffisant situait la France en queue de peloton des pays européens, la plaçant sous la menace des procédures de « dégage­ment d'office » (versement au budget communautaire) et, enfin, justifiait les discours sur la diminution inévitable des futures aides européennes.

Les raisons de cette situation sont connues et ont été expliquées dans divers rapports parlementaires : dans la mise en place de la programmation 2000-2006, superposition de deux périodes de programmation en 2000 et 2001, complexité des procédures européenne et nationale...

Selon les dernières statistiques présentées par la DATAR, la situation s'est très nettement améliorée entre le 1<sup>er</sup> juillet 2002 et le 31 décembre 2003.

A cette dernière date, la moyenne de programmation pour les 22 régions métropolitaines de l'objectif 2, s'établit à 55,6 %, alors que le niveau théorique est de 56 %. Toutes les régions ont ainsi évité le dégage­ment d'office. Cette amélioration est certainement imputable aux mesures de simplification administrative et comptable prise par le ministre de l'aménagement du territoire en juillet 2002.

On ne peut cependant manquer de souligner l'effet pervers que pourrait avoir la règle du dégage­ment d'office sur la qualité des projets : elle pourrait en effet accélérer la multiplication de petits projets, plus faciles à monter, encourageant ainsi le « saupoudrage » qu'on reproche parfois aux financements européens.

- Le cofinancement a un effet de levier sur les dépenses supplémentaires nationales de source publique ou privée, permettant ainsi de

créer les masses critiques nécessaires à la réalisation des projets structurants et au renforcement de la compétitivité des territoires.

Ainsi, aux 15,6 milliards de crédits européens, il faut ajouter un cofinancement public ou privé à hauteur de 27,3 milliards d'euros.

- La politique de cohésion repose depuis l'origine sur une double approche : la valorisation des atouts et de la compétitivité des territoires (logique d'efficacité), d'une part ; la compensation des handicaps spécifiques (zones rurales, de montagne, insulaires, zones urbaines en difficulté, etc.) (logique d'équité), d'autre part.

Sauf à en modifier profondément la philosophie en ne privilégiant qu'un objectif de convergence au détriment des objectifs de cohésion et de compétitivité, vos rapporteurs considèrent que la politique de cohésion pour l'après 2006 doit continuer à aider l'ensemble des régions françaises. Ce point de vue rejoint celui que les associations de collectivités locales expriment de manière unanime. Vos rapporteurs les ont sollicitées afin qu'elles présentent leur position quant à l'avenir de la politique de cohésion. Certaines de ces contributions (Association des Régions de France, Association des Maires de France, Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe) sont ainsi présentées en annexe à ce rapport (cf. annexes n° 5 à 7).

#### *b) L'enjeu budgétaire*

- La négociation globale sur les futures perspectives financières comporte un enjeu risqué pour les finances publiques françaises : celui d'une augmentation de notre contribution nette au budget de l'Union.

Lors de son audition par votre délégation le 23 octobre dernier (cf. annexe n° 3), Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, a décrit avec une grande lucidité la situation de la France dans cette négociation, prise en quelque sorte en étau entre les pays fortement contributeurs nets au budget de l'Union (tels les Pays-Bas ou l'Allemagne) et les pays qui, soit comme l'Espagne, souhaitent maintenir leurs retours actuels au titre de la politique régionale, soit comme les nouveaux pays adhérents, attendent beaucoup de cette politique.

Selon Pierre Sellal, « *pour la France, il existe donc un risque important d'être considérée comme la variable d'ajustement, le contributeur dont l'effort devrait nécessairement s'accroître pour résoudre les aspirations contradictoires. Pour certains de nos partenaires, le problème de notre contribution nette est ressenti comme une anomalie, opinion que, bien évidemment, nous ne partageons pas (...)* ».

En raison de trois évolutions, la baisse des taux de retour sur la politique agricole commune, le financement de la politique de cohésion dans les nouveaux pays adhérents et l'augmentation de notre contribution au financement du « chèque britannique », la **contribution nette de la France au budget de l'Union pourrait passer de 0,2 % du PIB actuellement à 0,5 % du PIB** à moyen terme, soit le niveau actuel de la contribution nette allemande.

On peut s'interroger sur la capacité de nos finances publiques à absorber un choc de cette nature.

- Comment considérer, dans ce contexte budgétaire, la question de l'évolution à moyen terme de la politique de cohésion ?

En première analyse, il est évident que toute augmentation du budget de la cohésion se traduit par une augmentation de la contribution nette française. Le taux de retour au titre de la politique de cohésion se situe en effet autour de 7 % (du total des financements européens) alors que notre contribution brute est de l'ordre de 17 %.

On observe toutefois dans le tableau ci-dessous que le « taux de retour » pour la France sur l'objectif 2 (22 %) est supérieur à son taux de contribution globale (16,8 %).

Il en résulte que, dans une simple approche de finances publiques, l'intérêt de la France réside à la fois dans une maîtrise globale du budget de la cohésion, mais aussi dans une répartition de ce budget la plus favorable possible à un instrument de type objectif 2.

#### **Taux de retour pour la France au titre de la politique de cohésion**

<b>Taux de contribution</b>	<b>Taux de retour sur l'ensemble</b>	<b>Taux de retour sur l'objectif 2</b>
16,8 %	7 %	22 %

**Ces enjeux budgétaires peuvent être résumés par les deux questions suivantes**, la première étant formulée en termes négatifs, la deuxième en termes positifs :

– **quelle augmentation de sa contribution au budget de l'Union la France est-elle prête à accepter pour un maintien de ses retours au titre de la politique de cohésion ?**

**– quitte à financer largement une politique de cohésion qui devra principalement profiter aux nouveaux pays adhérents, quelle part la France peut-elle en espérer pour l’accompagnement de sa politique d’aménagement du territoire ?**

Les scénarios présentés dans la troisième partie de ce rapport s’efforcent de présenter des éléments permettant de répondre à ces questions.

### **3. Le cadre institutionnel et le calendrier**

#### *a) Le cadre des perspectives financières*

La négociation sur l’avenir de la politique de cohésion après 2006 s’inscrit dans le contexte plus global de la négociation des perspectives financières pluriannuelles (2007-2013) de l’Union.

Le Parlement européen, le Conseil de l’Union – statuant à l’unanimité – et la Commission concluent ainsi un accord institutionnel – accord politique non prévu formellement par le traité (4) – par lequel ils s’accordent à l’avance sur les grandes priorités budgétaires de la période à venir, sous la forme de « perspectives financières ».

#### *b) Le calendrier*

Lors de la négociation des perspectives financières 2000-2006, l’accord n’est intervenu qu’en mars 1999. La programmation a ainsi souffert d’une année de retard, ce qui explique une partie de la sous-consommation des crédits au budget de l’Union.

Afin d’éviter de renouveler cette erreur et en considérant que le premier budget de 2007 se prépare dès la fin 2005, il est nécessaire que les perspectives financières prochaines soient adoptées au plus tard à l’automne 2005.

Compte tenu de ces échéances, la négociation, déjà lancée par la « lettre des Six », va devoir s’engager rapidement dans un cadre plus formalisé. Le calendrier des prochains mois s’établit ainsi :

---

(4) *Le projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe fixe dans son article 54 la portée et les modalités d’adoption du « Cadre financier pluriannuel », destiné à se substituer aux perspectives financières. Ce texte prévoit ainsi de donner une base juridique à l’encadrement pluriannuel des budgets communautaires.*

– présentation par la Commission, devant le Parlement européen le 11 février prochain, d'une proposition générale sur les perspectives financières ;

– présentation par la Commission le 18 février du troisième rapport de cohésion, qui contiendra les orientations pour le futur de la politique de cohésion ;

– présentation par la présidence irlandaise, au Conseil européen des 25 et 26 mars prochain, d'un calendrier pour la suite des travaux sur les perspectives financières ;

– nouveau forum sur la cohésion au printemps 2004, rassemblant largement acteurs locaux, nationaux et communautaires (à l'image du forum qui s'était tenu en mai 2001) ;

– transmission au Conseil des propositions détaillées de la Commission et des projets de règlements correspondants en juin 2004, afin que la négociation s'engage sitôt après les élections au Parlement européen (juin 2004) et avant l'installation de la nouvelle Commission (1<sup>er</sup> novembre 2004).

### *c) Les aléas*

Le calendrier présenté ci-dessus est déterminé à la fois par les échéances obligées de la négociation, par la nécessité de laisser à celle-ci le temps de se dérouler (soit au minimum une année) et par l'obligation « politique » pour la Commission de présenter des propositions avant le terme de son mandat.

Toutefois, les institutions européennes vont traverser une succession d'événements – relance de la discussion sur le projet de Constitution, élections au Parlement européen en juin 2004, renouvellement de la Commission en novembre 2004 – qui rendent hypothétique le respect de ce calendrier.

Tout d'abord, quelles que soient les motivations des signataires de la « lettre des Six », ce document a montré à l'évidence le risque d'interférence entre la discussion sur le projet de Constitution et celle sur les perspectives financières, et la difficulté de mener de front ces deux négociations.

Ensuite, il est difficile d'imaginer que la Commission en fonction à partir de novembre 2004 se désintéresse d'un sujet qui va déterminer jusqu'en 2013 la politique de l'Union.

Enfin, il est tout aussi difficile de prévoir l'incidence que pourra avoir sur cette négociation, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, l'entrée dans la Commission de dix nouveaux membres émanant des pays de l'élargissement, et, surtout, la volonté légitime de ces nouveaux commissaires de participer pleinement aux propositions de la Commission en matière financière.

Ce contexte rend très aléatoire l'issue même de la négociation, ainsi que la capacité des institutions européennes à la conduire dans les délais.

## II. LES POSITIONS DE DÉPART

### 1. Les réflexions de la Commission

La Commission présentera des propositions générales pour l'avenir de la politique régionale le 18 février prochain, dans le cadre du troisième rapport de cohésion.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs auprès de Michel Barnier, commissaire en charge de la politique régionale, celles-ci sont cependant arrêtées dans leurs grandes lignes. Seules les enveloppes financières pourraient, d'ici cette date, faire encore l'objet d'arbitrages – à la marge – au sein de la Commission.

#### *a) Une approche renouvelée*

Au travers de débats organisés dans les États et les régions, de colloques ou de forums, Michel Barnier et la Direction générale (DG) Regio ont mené une large concertation qui a permis de mettre en évidence l'intérêt et l'utilité de cette politique mais aussi ses insuffisances.

- La première de celles-ci porte sur la complexité du dispositif (mise en œuvre et contrôle).

- La seconde porte sur l'adéquation entre la politique de cohésion et les stratégies de Lisbonne et Göteborg. Ces dernières, fondées sur des objectifs de compétitivité et de développement durable, souffrent en effet de deux handicaps :

- l'absence de déclinaison régionale et l'inexistence d'indicateurs permettant de suivre la réalisation de ces objectifs au niveau régional ;

- une approche qui, *de facto*, réserve aux territoires les plus riches la possibilité de mettre en œuvre ces stratégies.

La politique de cohésion doit ainsi préserver plus nettement les objectifs de Lisbonne et Göteborg et s'appliquer à tous les territoires. Cela suppose :

- la définition par la Commission d'orientations stratégiques pour la politique régionale plus contraignantes que par le passé ;



– le maintien d'un instrument de type objectif 2, non zoné, mais prenant en compte les disparités régionales pour l'allocation des fonds européens.

C'est donc une nouvelle « philosophie » qui pourrait inspirer la politique régionale : aux objectifs traditionnels de convergence et de restructuration, viendrait s'ajouter un objectif de croissance globale de l'Union. C'est ainsi qu'il faut comprendre les propos de Michel Barnier lorsqu'il déclare que son ambition est « *d'engager l'Union dans une politique régionale durable* », par opposition à une politique de l'objectif 1 et du fonds de cohésion qui, par définition, sont de nature « *conjoncturelle* ».

La Commission, à l'origine très divisée sur le principe d'une politique régionale continuant à s'adresser à tous les territoires de l'Union (et concrètement sur l'objectif 2), s'est finalement collégalement ralliée aux propositions de Michel Barnier en raison de l'accent mis sur les objectifs de compétitivité, de croissance et d'emploi dans la nouvelle architecture de la politique régionale.

#### *b) L'architecture de la future politique régionale*

La Commission devrait présenter une proposition visant à organiser la future politique de cohésion autour de **trois objectifs** :

- **Un objectif de convergence** (cf. l'ex-objectif 1 et le fonds de cohésion) en faveur des États et des régions les plus en retard, touchant principalement les dix nouveaux États membres.

Cet objectif concernerait en premier lieu les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (mesurée en parité de pouvoir d'achat).

La Commission proposerait également aux régions dont le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne communautaire calculée pour l'Union européenne à quinze (« l'effet statistique »), un dispositif de soutien transitoire très généreux, avec un financement quasiment équivalent à l'objectif 1 pendant les trois premières années, puis légèrement dégressif les années suivantes.

Les États dont le PNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (mesurée en parité de pouvoir d'achat) seront éligibles au fonds de cohésion, qui financera des programmes de transport et d'environnement (priorité à la multimodalité, aux transports urbains propres et aux énergies renouvelables).

• **Un objectif de compétitivité régionale et d'emploi** (ex-objectifs 2 et 3) pour les États et les régions de l'Union européenne hors objectif 1.

Ce serait un objectif « à deux têtes » avec, à égalité, un volet national « emploi » et un volet régional « compétitivité ». Toutes les régions seraient potentiellement éligibles aux deux volets. La Commission souhaite supprimer tout zonage pour la mise en œuvre de cet objectif : il reviendrait aux États membres de définir les régions éligibles, la région dans son ensemble devant être concernée par ce nouvel objectif 2 et plus seulement certaines parties prédéterminées. La concentration de l'intervention communautaire, voulue par la Commission, serait assurée par une programmation régionale, ciblée autour de trois thèmes de Lisbonne et Göteborg :

– **l'économie de la connaissance et l'innovation** (thème centré sur le développement des PME, la recherche, ainsi que la mise en réseau : il est envisagé d'exclure les grandes entreprises du bénéfice des fonds structurels) ;

– **l'environnement et la prévention des risques naturels** : avec notamment une priorité à la promotion des énergies renouvelables ;

– **l'accessibilité et les services d'intérêt économique général** (accessibilité aux réseaux transeuropéens-transport, aux réseaux de la société de l'information, intermodalité).

Ces programmes régionaux seront complétés par une programmation nationale de soutien à la stratégie européenne de l'emploi, même si la DG Regio souhaite inciter les États membres à régionaliser cette stratégie.

Par ailleurs, les régions qui, du fait de leur rattrapage économique réel, cesseraient d'être éligibles à l'objectif de convergence (PIB par habitant au-dessus de 75 % de la moyenne de l'Union européenne à quinze), se verraient appliquer un *phasing out* dégressif sur six ans, à l'intérieur du futur objectif de compétitivité et d'emploi.

Les régions ultrapériphériques (dont les DOM français) se verraient proposer deux outils spécifiques : un programme spécial de compensation des surcoûts liés à leur éloignement et une initiative « grand voisinage » dans le cadre du nouvel instrument de coopération transfrontalière (cf. ci-après).

Les régions à handicap géographique permanent (îles, zones à faible densité de population, zones de montagne...) bénéficieraient d'un taux majoré de cofinancement communautaire, en même temps qu'une bonification de leur allocation en fonds structurels.

• **Un objectif de « coopération territoriale »**, sur la base de l'expérience acquise avec l'initiative communautaire Interreg. L'objectif est

de favoriser l'intégration de l'Union, en particulier pour les régions transfrontalières internes, mais aussi externes. La Commission souhaite également rééquilibrer le contenu de la coopération aux frontières internes des Quinze, au bénéfice de la recherche et au détriment des infrastructures de base.

Enfin, la DG Regio continue à travailler sur la création d'un instrument juridique spécifique pour la coopération transeuropéenne (l'expression de « *collectivité transfrontalière* » a ainsi été évoquée par Michel Barnier).

La Commission plaide enfin en faveur de la création d'une réserve communautaire, destinée à la fois à récompenser les programmes les plus performants et à faire face à certains chocs sectoriels « *inhérents à des accords commerciaux* » (conséquences de l'ouverture des marchés à des pays à bas coûts de main-d'œuvre).

*c) La mise en œuvre de la nouvelle politique régionale : simplification et concentration*

- La Commission souhaite alléger l'ensemble du dispositif, tant au niveau de la programmation que du contrôle. Elle souhaite aussi déléguer à des organismes indépendants le soin de réaliser les contrôles pour les programmes inférieurs à un certain montant du cofinancement communautaire.

- Elle confirme son souhait de supprimer le zonage pour l'instrument appelé à remplacer l'objectif 2 actuel.

- La suppression du zonage ne doit néanmoins pas conduire à une dilution des ressources financières de l'Union. La Commission veillera ainsi à la concentration des moyens dans le cadre d'un nouvel objectif de compétitivité, par la fixation de trois thématiques (*cf. supra*), mais aussi par une masse critique minimale des programmes et par le taux de cofinancement.

- Elle maintient son attachement à la règle de dégagement d'office, mais propose une modification de cette règle, en ouvrant la possibilité de réutiliser les ressources dégagées de ce fait au profit des programmes les plus réussis, au lieu de les retirer des budgets communautaires.

- Le nombre de fonds sera réduit de six actuellement à trois : FEDER, FSE et fonds de cohésion. Une même action ne pourra plus être financée par plusieurs fonds, afin d'éviter les complexités actuelles et la « course aux financements ».

- La Commission proposera également qu'une stratégie globale pour la politique de cohésion soit adoptée par le Conseil et le Parlement avant la

nouvelle période de programmation. Sur cette base, les États membres devraient préparer un document politique, négocié avec la Commission, sur leur propre stratégie de développement. Chaque année, la Commission présenterait un rapport évaluant les progrès des États membres ; ce rapport serait examiné par le Conseil. Ceci répond au souhait de Michel Barnier d'inscrire plus régulièrement la politique de cohésion à l'agenda politique et de lui conférer aussi une plus grande visibilité.

*d) Les aspects financiers*

Tant l'enveloppe globale que sa répartition entre les trois objectifs peuvent encore – d'ici le 11 février – faire l'objet d'ultimes arbitrages. Un certain nombre d'orientations paraissent néanmoins plus ou moins acquises :

– le budget global de la politique de cohésion devrait se situer aux environs de 0,40 % du RNB. Par rapport à l'enveloppe annuelle moyenne de la période 2000-2006, l'augmentation du budget de la cohésion serait ainsi de l'ordre de 30 % ;

– les crédits du FEOGA-orientation (soit 0,02 % du RNB) ne seraient pas compris dans cette enveloppe : à « structure constante », la proposition de la Commission ne serait ainsi pas très éloignée du « seuil de crédibilité » de la future politique de cohésion estimé par Michel Barnier ;

– cette enveloppe se répartirait à peu près à égalité entre les nouveaux pays adhérents et les pays de l'Union européenne à quinze ;

– la répartition de l'enveloppe globale entre les trois objectifs serait la suivante :

- 80 % pour l'objectif de convergence,
- 15 % pour l'objectif de compétitivité,
- 5 % pour l'objectif de coopération.

– le plafonnement à 4 % du PIB des financements communautaires que les nouveaux pays adhérents pourraient recevoir serait confirmé ;

– la Commission n'envisagerait pas de proposer un dispositif de *phasing out* du fonds de cohésion pour l'Espagne, exclue de l'éligibilité par un « effet statistique » (5) ;

---

(5) Le PNB par habitant de l'Espagne se situe en effet à 87 % de la moyenne communautaire dans une Union européenne à quinze, mais à 97 % dans une Union européenne à vingt-cinq.

– enfin, un « filet de sécurité » serait introduit pour les financements au titre de l'objectif de compétitivité et d'emploi, pour éviter les changements trop brutaux dans les enveloppes des États membres. Un montant de 30 % – de baisse maximale – a ainsi été évoqué, mais n'a pas été confirmé par la Commission.

## **2. Les positions des États membres**

- Les mémorandums adressés par les États membres à la Commission, ainsi que la réunion informelle des ministres en charge de la politique régionale qui s'est tenue le 20 octobre 2003 à Rome avaient mis en évidence des divergences et des clivages quant à l'avenir de la politique de cohésion. Le clivage essentiel opposait les trois pays favorables à une renationalisation <sup>(6)</sup> de la politique de cohésion (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) aux vingt-deux autres pays favorables au maintien d'une approche régionale.

Une seconde divergence, bien que moins nettement exprimée, opposait les pays favorables à la poursuite d'une politique de cohésion en faveur de l'ensemble des régions européennes (maintien d'un objectif 2 renoué souhaité notamment par la Belgique, la Finlande ou la France) aux pays qui souhaitaient au contraire concentrer cette politique en direction des seules régions en retard de développement.

- Depuis « la lettre des Six » (*cf. supra*), le clivage déterminant oppose désormais les pays partisans d'une maîtrise budgétaire globale, qui s'imposerait à l'évolution de la politique de cohésion, aux pays favorables à une approche budgétaire plus généreuse, au moins au niveau de celle proposée par la Commission.

### *a) Les pays favorables à une maîtrise budgétaire*

- **Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède**

Ces trois pays se sont très tôt clairement exprimés en faveur d'une concentration des crédits de la politique régionale dans les pays de l'Union en retard de développement – en particulier les pays de l'élargissement –, sur la base d'une intervention de type « fonds de cohésion », plutôt qu'une intervention en faveur des régions de l'Union.

---

*(6) C'est à dire à un recentrage de la politique de cohésion en faveur des États – et non des régions – en retard de développement, selon une approche de type Fonds de cohésion.*

Cette position s'appuie sur certaines études économiques qui tendraient à montrer que la politique régionale européenne serait plus efficace pour réduire les écarts de richesse entre pays de l'Union que pour réduire les écarts de richesse entre régions d'un même État. Elle a reçu un soutien remarqué avec la publication d'un « rapport d'experts » commandé par la présidence de la Commission, le rapport SAPIR (cf encadré ci-dessous).

### ***Le rapport SAPIR et la politique de cohésion***

Lors du séminaire interne des commissaires du 13 juillet 2003 consacré aux perspectives financières 2007-2013, le Président Prodi a rendu public le rapport d'un groupe d'« experts indépendants » (1) dirigé par André Sapir, « Un programme pour une Europe en croissance : rendre le système économique européen performant ».

Les propositions tranchées et parfois provocatrices de ce rapport ont suscité des réactions vives, y compris de la part de certains commissaires qui ont regretté l'absence de consultation préalable.

Le rapport part du constat de la contre-performance de l'Europe en matière de croissance, rappelant que, depuis le début des années quatre-vingt, le PIB par habitant européen stagne à 70 % du niveau américain.

Les experts avancent des raisons pour expliquer cette situation (coopération insuffisante en matière de politique économique entre les États membres, arbitrages en faveur du modèle social européen défavorables à la productivité, faiblesse de l'innovation) et des propositions pour renforcer la croissance (relancer la construction et la modernisation des infrastructures, récompenser l'excellence et l'innovation, encourager la mobilité du travail, etc.) finalement assez peu novatrices...

Plus originales sont les propositions en matière de budget européen (mise à part l'idée d'un impôt européen pour mettre fin à la logique de juste retour). Le rapport préconise, non l'abandon de tout critère géographique, mais une séparation nette entre objectifs : ceux qui sont clairement régionaux feraient l'objet de politiques purement régionales, aux moyens réduits mais mieux ciblés ; les autres donneraient lieu à des choix de dépenses dont le critère de répartition entre pays serait totalement exclu : ceci viserait notamment les dépenses européennes d'enseignement supérieur et de recherche.

*(1) Mais faisant ou ayant fait partie de l'équipe des conseillers économiques de la Commission.*

Les auteurs proposent ainsi résolument l'abandon de toute politique agricole européenne, mais aussi une renationalisation de la politique de cohésion. Sur ce dernier point, les auteurs recommandent de ne conserver qu'une petite partie des politiques structurelles, concentrée sur l'encouragement des bonnes pratiques administratives, les reconversions et le financement de l'éducation et de la recherche, politiques s'adressant aux États en retard de développement et non aux régions.

Le principal grief fait aux politiques structurelles est en effet qu'elles maintiennent « artificiellement » une dispersion des facteurs de production et des activités économiques sur le territoire, et qu'ainsi, elles amputent la croissance de l'ensemble.

Ce raisonnement repose sur les modèles de « nouvelle géographie économique » qui supposent que la concentration et l'agglomération des activités sont sources d'économies et de « rendements croissants ».

Cette approche néglige totalement les coûts de l'agglomération des activités : coût du foncier, coût de la congestion, coûts environnementaux, etc. Paradoxalement, les activités économiques destinées à pallier les effets de ces nuisances (construction d'un mur anti-bruit...) sont comptabilisées comme un surcroît de croissance, qui vient renforcer l'efficacité économique apparente de l'agglomération.

Cette approche purement utilitariste ne prend pas en compte par ailleurs l'amélioration des conditions de vie dans les territoires ou pour les populations les moins bien loties. Enfin, elle traite la main-d'œuvre comme un simple facteur de production, négligeant l'aspiration des personnes à vivre et travailler dans leur pays, qu'accompagnent généralement les politiques structurelles (2).

*(2) Pour une analyse critique du rapport SAPIR, on pourra notamment se reporter à l'article de deux économistes de l'OFCE (MM. Le Cacheux et Sterdyniak) – Revue de l'OFCE – octobre 2003.*

Selon cette analyse, il serait plus efficient que les aides européennes se concentrent sur un objectif de compétitivité en soutenant des programmes nationaux, les politiques nationales oeuvrant au sein de chaque État en faveur de l'équité interrégionale.

Dans ce modèle, les crédits alloués actuellement aux pays les plus riches de l'Union au titre des objectifs 1, 2 et 3 disparaîtraient.

Le Royaume-Uni a vigoureusement défendu cette approche, en particulier dans le cadre de son « livre blanc » de mars 2003. Outre les points évoqués ci-dessus, ce livre blanc contient les propositions suivantes :

– la politique régionale serait dotée de ressources au niveau national et mise en œuvre selon les priorités nationales ;

– néanmoins, et c'est une originalité de la position britannique, la politique régionale serait traitée au niveau communautaire selon la « méthode ouverte de coordination » (7). Les États membres et la Commission rendraient compte au Conseil des résultats obtenus en fonction d'un « cadre de cohésion » (*framework*) ;

– enfin, la fin des interventions communautaires au niveau régional devrait s'accompagner en contrepartie d'une flexibilité accrue sur les aides de l'État à finalité régionale.

Une enveloppe budgétaire comprise entre 0,25 et 0,30 % du RNB communautaire permettrait de répondre aux objectifs et aux modalités de la politique de cohésion telle qu'elle est envisagée par le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède.

#### • **L'Autriche et le Danemark**

L'Autriche, ainsi que le Danemark, bien que ce pays ne soit pas signataire de la « lettre des Six », sont également favorables à la limitation de l'enveloppe de la politique de cohésion sous un plafond équivalent à 0,30 % du RNB communautaire.

Ces deux pays souhaitent toutefois le maintien d'une approche régionale de type objectif 1.

#### • **L'Allemagne**

L'Allemagne affiche une position plus complexe. Ce pays conduit avec les Länder une discussion sur la subsidiarité et les niveaux appropriés de compétence en matière de politique régionale qui ne revêt dans aucun autre pays une telle acuité.

L'argument de l'« inutilité du détour par Bruxelles » (pour le soutien aux régions) est vigoureusement exprimé au niveau du Bund. Mais, sous la pression des Länder, l'orientation a été prise en faveur du maintien au niveau communautaire d'instruments spécifiquement régionaux. L'Allemagne souhaite ainsi la reconduction d'un objectif 1 « généreux » en faveur des régions en retard de développement.

---

(7) Utilisée par exemple dans le cadre de la politique de l'emploi.



L'Allemagne s'était également prononcée en faveur d'un soutien transitoire (*phasing out*) pour les régions non éligibles automatiquement à l'objectif 1 en raison d'un « effet statistique ».

***Rappel : qu'est-ce que l'effet statistique ?***

L'objectif 1 s'adresse aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Du fait de l'adhésion de 10 nouveaux pays, la moyenne du PIB communautaire à 25 va baisser de 12,5 % par rapport à la moyenne à 15. Certaines régions de l'Union européenne à 15, dont le PIB par habitant était inférieur à 75 % de la moyenne à 15, vont ainsi, sans que leur PIB par habitant ait augmenté en valeur absolue, dépasser ce seuil après l'élargissement : c'est ce que l'on nomme « l'effet statistique ».

Les Länder de l'Est semblaient encore il y a quelques mois concernés par cet effet statistique. Toutefois, selon les derniers calculs d'Eurostat, leur PIB par habitant resterait inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union à vingt-cinq, et ils bénéficieraient ainsi pleinement et automatiquement de l'objectif 1.

Ces considérations statistiques ne sont pas sans importance.

Dès lors que l'Allemagne est assurée du maintien des Länder de l'Est en objectif 1, elle pourrait s'en tenir à un modèle de politique de cohésion nettement plus restrictif que celui proposé par la Commission. Cette position serait d'ailleurs beaucoup plus facilement conciliable avec son souci de plafonnement du budget de l'Union Européenne à 1 % du RNB.

**• La France**

La position de la France sur l'avenir de la politique de cohésion a été arrêtée lors du CIADT du 13 décembre 2002 et s'est exprimée dans un mémorandum adressé à la Commission européenne.

**Cette position traduit une double orientation :**

- **un souci de maîtrise budgétaire ;**
- **le soutien à une politique régionale qui puisse s'adresser à toutes les régions** de l'Union européenne, avec une priorité à accorder aux

pays et régions les plus en retard, mais aussi le maintien d'un futur objectif 2 non résiduel.

**Il a semblé à vos rapporteurs, à la lumière notamment de leurs entretiens avec la Direction du Budget ou la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), que la position française a pu hésiter entre ces deux approches.**

**Avec la « lettre des Six », la France privilégie le souci de maîtrise budgétaire, ce qui la place dans une position très proche de celle de l'Allemagne.**

- **L'Italie**

Enfin, l'Italie qui assurait la présidence de l'Union au moment de la « lettre des Six » ne pouvait en être signataire. Néanmoins, bien qu'attaché à une approche régionale et au maintien d'un objectif 1 pour ses régions du Sud, ce pays prône également une approche budgétaire restrictive. L'Irlande présente une position identique.

- b) Les pays qui soutiennent une approche budgétaire plus généreuse*

- **Les nouveaux adhérents**

Les dix pays de l'élargissement sont attentifs à une montée en puissance des soutiens communautaires, qui leur permettrait d'atteindre les niveaux d'intensité par habitant décidés pour les « pays de la cohésion » de l'Union européenne à quinze.

Lors de la réunion informelle des ministres en charge de la politique régionale qui s'est tenue le 20 octobre 2003 à Rome, ces pays ont en outre exprimé clairement leur inquiétude quant à la capacité de la future politique de cohésion à leur apporter les financements espérés. Ils soutiennent une politique de cohésion ambitieuse, qui s'adresserait à l'ensemble des régions de l'Union européenne. Ils craignent en effet une politique de cohésion qui ne s'adresserait qu'aux pays ou régions en retard de développement, qui serait ainsi progressivement fondée sur un principe de conditionnalité, convaincus que cela se retournerait contre eux.

- **La Belgique et la Finlande**

La Belgique et la Finlande se sont clairement prononcées en faveur d'un futur objectif 2 (accord avec les propositions de la Commission).

## • L'Espagne, la Grèce et le Portugal

Pour les trois pays méridionaux « de la cohésion », il s'agit d'éviter au maximum les ajustements à la baisse des retours dont ils bénéficient au titre de la cohésion, consécutivement à l'élargissement. La revendication principale de ces pays porte aussi sur l'introduction d'un *phasing out* généreux sur l'objectif 1 pour les régions concernées par l'« effet statistique ».

La Grèce et le Portugal avaient ainsi pris position en faveur d'un relèvement en valeur absolue comme en valeur relative (jusqu'à 0,65 % du RNB communautaire) du budget de la cohésion, certainement pour mieux souligner que la proposition de 0,45 % formulée à l'époque du deuxième rapport de cohésion (janvier 2002) par la Commission, constituait un seuil minimum. On peut considérer que, dans le contexte actuel, la Grèce et le Portugal soutiendront résolument la position de la Commission.

La situation de l'Espagne est plus complexe. Elle a en effet beaucoup à perdre dans la négociation future : l'Espagne aura reçu 50 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion sur la période 2000-2006, mais dans la proposition actuelle de la Commission pour 2007-2013, elle ne recevrait que 50 à 60 % de cette somme (soit une perte de l'ordre de 0,4 point de son PIB par an). Cette baisse s'explique pour une bonne part par la sortie « statistique » de l'éligibilité au fonds de cohésion : le PIB par habitant de l'Espagne se situe à 87 % de la moyenne de l'Union à quinze (la limite supérieure pour bénéficier du fonds de cohésion est de 90 %) mais à 97 % de la moyenne de l'Union à vingt-cinq.

C'est pourquoi, outre la revendication d'un *phasing out* pour l'objectif 1, la principale exigence de l'Espagne concerne l'introduction d'un *phasing out* pour le fonds de cohésion, actuellement non évoqué par la Commission. Plus globalement, ce pays est conscient que ses progrès économiques – sa « convergence réelle » – vont logiquement éroder sa position de bénéficiaire net. Il se déclare aussi prêt à participer à la facture de l'élargissement pour autant qu'elle soit « *raisonnable* ».

### 3. Le Parlement européen

Dans plusieurs avis (8), le Parlement européen a proclamé son refus catégorique de toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion et son engagement en faveur d'une politique de cohésion qui s'adresse à l'ensemble des régions européennes. Il s'est notamment déclaré convaincu de la nécessité de consacrer 0,45 % du RNB de l'Union au financement de cette

---

(8) Rapport MUSOTTO, T5-0060/2002 du 7 février 2002, rapport SCHROETER A5-0354/2002, T5-0535/2002 du 7 novembre 2002 et rapport MASTORAKIS, A5-0267/2003 du 10 juillet 2003.

politique. De manière plus ponctuelle, la lecture de ces rapports permet de considérer que les dernières propositions de la Commission correspondent aux attentes du Parlement européen.

Il est à l'évidence difficile de prévoir si cette « position constante » sera celle de l'Assemblée issue des prochaines élections. Il est notamment très difficile d'apprécier l'effet que pourrait avoir un durcissement de la position sur le 1 % dans les États contributeurs nets sur l'attitude des parlementaires qui en sont issus (9).

#### **4. Quels enseignements pour le déroulement de la négociation ?**

- Vos rapporteurs ont eu le sentiment que les services de la Commission jugeaient sa proposition suffisamment équilibrée pour être acceptable par le Conseil. Ce pronostic optimiste repose toutefois sur l'hypothèse d'un budget global compatible avec ces orientations.

- La « lettre des Six » a modifié les rapports de force au sein du Conseil comme entre le Conseil et la Commission.

Jusqu'à cette prise de position de six États contributeurs nets au budget de l'Union européenne, la position restrictive des trois pays favorables à la renationalisation de la politique de cohésion (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) semblait relativement isolée. Vingt-deux pays sur vingt-cinq se rejoignaient sur l'objectif d'un maintien d'une politique régionale européenne s'adressant à l'ensemble des régions de l'Union, soutenant ainsi implicitement la reconduction d'un nouvel objectif 2.

Les trois pays précités ne semblaient ainsi pas en mesure de bloquer la prise de décision au sein du Conseil en faveur d'une politique régionale proche du modèle proposé par le commissaire en charge de ce dossier, Michel Barnier.

Paradoxalement, la Commission était beaucoup plus divisée que le Conseil sur ce sujet : la décision de proposer la reconduction d'un nouvel objectif 2 semble n'avoir été prise qu'à une voix de majorité au sein du collège...

---

(9) A cet égard, les positions très rigoureuses prises par le rapporteur général néerlandais, Jan Mulder, sur le budget 2004, « budget d'austérité (0,98 % du RNB contre 1,03 % en 2003) qui correspond à nos objectifs », pourraient augurer d'un infléchissement de la position du Parlement européen dans le débat sur les prochaines perspectives financières.

• **Il est difficile d’imaginer qu’un consensus puisse être trouvé au sein du Conseil sur l’un ou l’autre des deux scénarios extrêmes pour les prochaines perspectives financières, soit 1 % du RNB communautaire selon les vœux des six pays contributeurs nets et 1,24 % selon ceux de la Commission.**

L’unanimité ne pourra être trouvée que sur un scénario de compromis concernant l’évolution du budget de l’Union. La question est dès lors de savoir sur quelle politique portera l’ajustement à la baisse par rapport au scénario global à 1,24 % proposé par la Commission.

Si cet ajustement doit porter sur l’enveloppe consacrée à la politique de cohésion, il faut rappeler qu’un consensus se dégage au sein du Conseil en faveur d’un soutien des États et des régions en retard de développement (fonds de cohésion et objectif 1) et de la reconduction d’un dispositif de coopération transfrontalière de type Interreg.

Inversement, seul un petit nombre d’États – Belgique, Finlande, France – souhaitent explicitement la reconduction d’un objectif 2 pour la prochaine période de programmation. Il en résulte que toute révision à la baisse de l’enveloppe affectée à la politique régionale, par rapport à la proposition de la Commission (0,40 % du RNB), porterait en priorité sur l’objectif 2.

Autrement dit, **la véritable « variable d’ajustement » dans la négociation qui s’ouvre ne sera pas la politique régionale dans son ensemble, comme cela a pu être parfois dit, mais, plus précisément l’enveloppe consacrée à un nouvel objectif 2 (10).**

• Ceci place la France dans une situation difficile, compte tenu de son intérêt pour l’objectif 2.

• Compte tenu de ces considérations – opposition au sein du Conseil entre les pays contributeurs nets et les autres, situation particulière de la France et de l’Espagne –, il serait imprudent de faire quelque pronostic sur les perspectives d’évolution de la politique de cohésion.

C’est pour cette raison que vos rapporteurs présentent dans la troisième partie ci-après, trois scénarios d’évolution qui permettent d’illustrer les choix possibles et leurs conséquences, notamment en termes de retours pour la France ou d’évolution de sa contribution nette au budget de l’Union.

---

(10) Ceci apparaît très clairement dans les scénarios alternatifs au scénario à 1,24 %, élaborés par la Commission. Dans ces scénarios (1 %, 1,10 %/1,15 %), l’Objectif 2 constitue en effet une variable d’ajustement.

### **III. QUELS SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE ?**

**Trois scénarios d'évolution de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 sont présentés ci-après :**

– **un scénario de renationalisation** de la politique de cohésion, c'est-à-dire un soutien limité aux seuls États en retard de développement. La dotation budgétaire associée à ce scénario correspond à 0,27 % du RNB (en moyenne annuelle sur 2007-2013), soit vraisemblablement l'hypothèse de rigueur budgétaire maximale ;

– **un scénario intermédiaire** où le budget de la politique de cohésion représente 0,34 % du RNB en moyenne. Ce scénario correspond globalement à un prolongement budgétaire sur 2007-2013 du niveau (en pourcentage du RNB) atteint actuellement par la politique de cohésion.

– enfin, **le scénario envisagé par la Commission**. Compte tenu de l'orientation prise par le débat sur les perspectives financières (volonté des pays contributeurs nets de limiter à 1 % du RNB le budget de l'Union, besoins budgétaires pour la montée en puissance des politiques internes), il s'agit certainement de l'hypothèse la plus élevée.

**Pour chaque scénario, les simulations de l'impact en termes de retours ou de contribution nette pour la France sont notamment présentées. Elles permettent ainsi d'apprécier l'arbitrage que la France devra faire entre le volume de ses retours au titre de la politique régionale et l'augmentation de sa contribution nette au budget de l'Union.**

### *Précisions méthodologiques*

- Tous les montants financiers présentés pour éclairer ces scénarios sont exprimés en **prix constants de 2004** et en milliards d'euros.

- Les calculs ont été réalisés sur la base d'une Union à 27 après intégration de la Bulgarie et la Roumanie.

- Les scénarios sont présentés sur la base des trois nouveaux objectifs désormais proposés par la Commission :

- un objectif de **convergence**, regroupant l'objectif 1, le fonds de cohésion et le *phasing out* statistique,

- un objectif de **compétitivité**, regroupant les objectifs 2 et 3 de la période 2000-2006 entièrement réformé et le *phasing out* national (passage au-dessus de la barre de 75 % résultant de leur rattrapage économique) pour la moyenne de l'UE à quinze,

- un objectif de **coopération** transeuropéenne sur le modèle d'Interreg.

- Le contenu de la politique de cohésion décrit pour chaque scénario, et la répartition interne entre les trois objectifs de convergence, compétitivité et coopération, relèvent d'hypothèses librement retenues par vos rapporteurs, mais qui leur paraissent néanmoins consensuelles.

Ainsi, il a été retenu l'hypothèse selon laquelle le volet coopération serait sensiblement augmenté sur 2007-2013, compte tenu du consensus sur l'intérêt de ce dispositif. De même, la priorité à accorder aux régions en retard de développement n'est pas contestée : ainsi, dans les trois scénarios présentés, l'enveloppe affectée à l'objectif de convergence représente au minimum 80 % de l'ensemble du budget de la cohésion.

**Ces simulations ont été réalisées par la Direction du Budget du Ministère de l'Économie et des Finances, à partir d'hypothèses fixées par vos rapporteurs.**

## 1. Un scénario de renationalisation de la politique de cohésion (0,27 % du RNB communautaire)

Ce scénario retient un critère national d'attribution des aides pour l'objectif de convergence et concentre donc les fonds sur les nouveaux États membres et les pays de la cohésion les plus pauvres (Grèce et Portugal, dont le PIB national par habitant reste inférieur à 90 % de la moyenne communautaire dans une UE à vingt-cinq, contrairement à l'Espagne). Le Portugal et la Grèce bénéficient, pour le fonds de cohésion en termes réels, d'un niveau similaire à celui de la programmation 2000-2006. Pour les régions pauvres des autres pays de l'UE à quinze, les régions les plus défavorisées (Mezzogiorno italien, nouveaux Länder allemands, DOM français) ne reçoivent plus aucune aide communautaire. Pour les nouveaux États membres, les retours ne peuvent excéder 4 % de leur PIB. Cette règle de plafonnement trouve à s'appliquer pour la plupart des pays de l'élargissement et se traduit par une enveloppe totale équivalent *in fine* à 3,8 % du PIB des nouveaux États membres.

Dans ce scénario, aucune enveloppe n'est attribuée aux différents mécanismes transitoires de *phasing out* et à l'objectif de compétitivité.

Le volet de coopération est en revanche doté d'un budget de 17,3 milliards d'euros, et reste le seul élément de la politique régionale financé par le budget de l'Union dans les pays « riches ».

Ce scénario, qui correspond aux conceptions des États membres défendant les positions les plus économes (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), concentre de fait 81 % des fonds sur les nouveaux États membres.

### Répartition de l'affectation des fonds (en millions d'euros – prix 2004)

	<b>Convergence</b> Objectif 1 et <i>phasing-out</i> statistique	<b>Convergence</b> Fonds de cohésion	<b>Compétitivité</b> Objectif 2/3 et <i>phasing-out</i> naturel	Coopération et intégration	Total	<i>en % du</i> <b>RNB</b>
France	0	0	0	1.272	<b>1.272</b>	0,01%
EU 15	20.194	6.757	0	15.463	<b>42.414</b>	0,06%
NEM	115.755	61.095	0	1.871	<b>178.722</b>	3,82%
<b>Total</b> <b>EU 27</b>	<b>135.949</b>	<b>67.852</b>	<b>0</b>	<b>17.334</b>	<b>221.136</b>	0,27%
<i>Ventilation</i>	61,5%	30,7%	0,0%	7,8%	100,0%	



• Les retours de la France dans ce scénario sont limités au seul programme Interreg. Ils diminuent ainsi de 93 % par rapport à la période 2000-2006. Le solde net de la France sur la politique régionale au cours de la période 2007-2013 est estimé à -35,9 milliards d'euros, soit -0,28 % de son RNB chaque année (moyenne annuelle de 5,1 milliards d'euros). Ce niveau correspond à une dégradation d'environ 31 % de notre situation nette par rapport à la programmation 2000-2006.

### Impacts pour la France du premier scénario

<b>France</b>	<b>Total période 2007-2013</b>	<b>Moyenne annuelle 2007-2013</b>	<b>Pour mémoire moyenne annuelle 2000-2006</b>
Retours	1.272	182	2.471
Contribution (11)	37.151	5.307	6.398
<b>Solde net sur la politique régionale</b>	<b>-35.879</b>	<b>-5.126</b>	<b>-3.927</b>

---

(11) Taux moyen estimé à 16,8 % sur la période 2007-2013 et à 17,3 % sur la période 2000-2006.

## 2. Un scénario intermédiaire (0,34 % du RNB)

• Comme pour la programmation 2000-2006, ce scénario retient un critère régional d'attribution des aides pour le volet de convergence et maintient ainsi le bénéfice des fonds de l'objectif 1 aux régions « pauvres » des pays « riches » de l'UE à quinze (Mezzogiorno italien, nouveaux Länder allemands, DOM français, etc.). La dotation pour les régions « objectif 1 » progresse ainsi de 22 %. Par rapport à la période actuelle, l'Espagne perd son éligibilité au fonds de cohésion et ne bénéficie d'aucune mesure de transition, conformément aux déclarations de la Commission.

Le deuxième scénario ajoute par ailleurs une dotation significative pour financer les mécanismes transitoires et le volet « compétitivité » :

- 7,7 milliards d'euros pour le *phasing out* statistique ;
- 20,8 milliards d'euros pour les objectifs 2 et 3 renouvelés ;
- 2,3 milliards d'euros pour le *phasing out* naturel.

Le volet de coopération est maintenu.

Les fonds sont concentrés à hauteur de 65 % sur les nouveaux États membres, dont les retours restent constants par rapport au premier scénario.

### Répartition de l'affectation des fonds

(en millions d'euros – prix 2004)

	<b>Convergence Objectif 1 et <i>phasing-out</i> statistique</b>	<b>Convergence Fonds de cohésion</b>	<b>Compétitivité Objectif 2/3 et <i>phasing-out</i> naturel</b>	<b>Coopération et intégration</b>	<b>Total</b>	<b>en % du RNB</b>
France	1.337	0	4.922	1.272	<b>7.531</b>	0,06%
EU 15	51.074	6.757	23.108	15.463	<b>96.403</b>	0,13%
NEM	115.210	60.658	1.042	1.852	<b>178.762</b>	3,82%
<b>Total EU 27</b>	<b>166.285</b>	<b>67.415</b>	<b>24.150</b>	<b>17.315</b>	<b>275.165</b>	0,34%
<i>Ventilation</i>	60,4%	24,5%	8,8%	6,3%	100,0%	

• Les retours de la France proviennent à 65 % du volet de compétitivité. Néanmoins, malgré un taux de retour élevé au titre de cet objectif (20,4 %, y

compris le *phasing-out* naturel), notre solde net se dégrade par rapport au premier scénario et passe à -38,7 milliards d'euros, soit -0,30 % du RNB chaque année. Ce niveau représente une détérioration d'environ 41 % de notre situation nette par rapport à la programmation 2000-2006 : les retours diminuent de 56 % alors que notre contribution au titre de la politique régionale progresse de 3 %.

### Impact pour la France du deuxième scénario

<b><u>France</u></b>	<b>Total période 2007-2013</b>	<b>Moyenne annuelle 2007-2013</b>	<b>Pour mémoire moyenne annuelle 2000-2006</b>
Retours	7.531	1.076	2.471
Contribution (12)	46.228	6.604	6.398
<b>Solde net sur la politique régionale</b>	<b>-38.697</b>	<b>-5.528</b>	<b>-3.927</b>

---

(12) Taux moyen estimé à 16,8 % sur la période 2007-2013 et à 17,3 % sur la période 2000-2006.

### 3. Le scénario envisagé par la Commission

• Le troisième scénario correspond aux réflexions actuelles de la Commission. Par rapport au deuxième scénario, il double l'enveloppe attribuée aux mécanismes transitoires et à l'objectif de compétitivité.

L'enveloppe allouée à l'objectif 1 pour les Quinze progresse ainsi de 65 % par rapport au scénario 2.

Les fonds perçus par les Quinze atteignent alors un niveau significatif d'environ 47 % de la dotation totale (cf. les déclarations de Michel Barnier sur la répartition proche de l'égalité entre anciens et nouveaux États membres). Les retours des pays adhérents demeurent proches du plafond de 4 % du PIB.

#### Répartition de l'affectation des fonds

(en millions d'euros – prix 2004)

	<b>Convergence Objectif 1 et phasing-out statistique</b>	<b>Convergence Fonds de cohésion</b>	<b>Compétitivité Objectif 2/3 et phasing-out naturel</b>	<b>Coopération et intégration</b>	<b>Total</b>	<b>en % du RNB</b>
France	2.566	0	10.337	1.272	<b>14.174</b>	0,11%
EU 15	86.171	6.757	48.951	15.463	<b>157.342</b>	0,21%
NEM	115.999	60.976	1.304	1.545	<b>179.825</b>	3,84%
<b>Total EU 27</b>	<b>202.171</b>	<b>67.733</b>	<b>50.256</b>	<b>17.008</b>	<b>337.167</b>	0,41%
<i>Ventilation</i>	60,0%	20,1%	14,9%	5,0%	100,0%	

• Le volet « compétitivité » représente 73 % des fonds perçus par la France. Le taux de retour au titre de cet objectif est maintenu à 20,6 %, y compris le *phasing out* naturel. Au total, la France recevrait 14,1 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion sur la période 2007-2013 (2 milliards par an), contre 17,2 milliards sur 2000-2006 (2,4 milliards par an). La diminution des retours en termes réels est ainsi limitée (-18 %). Mais la contrepartie en est une contribution en augmentation de 26 % par rapport à la période 2000-2006. Le solde net de la France se dégrade de 54 % par rapport à la période 2000-2006 : il atteint 42,4 milliards d'euros, soit 6 milliards par an ou 0,33 % du PIB. Par rapport au premier scénario, dans lequel la France ne reçoit rien au titre des objectifs de convergence et de compétitivité, le « surcoût » pour le budget de l'État du scénario envisagé par la Commission est de 0,9 milliard d'euros par an.

Cette somme est en quelque sorte le prix à payer par la France pour le maintien d'une politique régionale européenne ambitieuse en faveur de ses régions.

### Impact pour la France du scénario envisagé par la Commission

<b><u>France</u></b>	<b>Total période 2007-2013</b>	<b>Moyenne annuelle 2007-2013</b>	<b>Pour mémoire moyenne annuelle 2000-2006</b>
Retours	14.174	2.025	2.471
Contribution (13)	56.644	8.092	6.398
<b>Solde net sur la politique régionale</b>	<b>-42.470</b>	<b>-6.067</b>	<b>-3.927</b>

---

(13) *Idem.*

## CONCLUSION :

### LE SCÉNARIO PRIVILÉGIÉ PAR LES RAPPORTEURS

• **Dans l'approche strictement budgétaire illustrée par les trois scénarios présentés ci-dessus, il est clair que le scénario de renationalisation (premier scénario) est le plus avantageux pour la France.** C'est celui dans lequel notre contribution nette au budget de l'Union augmente le moins par rapport à la situation actuelle, et c'est également celui qui est le plus facilement compatible avec la volonté de stabiliser le budget global de l'Union à 1 % du RNB.

Il décrit en outre un modèle de politique de cohésion fondé sur la subsidiarité (le traitement des disparités entre régions est pris en charge par les Gouvernements nationaux), et qui présente les avantages de la souplesse de gestion et du coût de mise en œuvre le plus faible.

Toutefois, ce scénario n'est pas crédible, ne serait-ce qu'en raison de l'isolement de la position du Royaume-Uni et des Pays-Bas, de l'opposition de l'Espagne et, surtout, de l'Allemagne, favorable à une approche régionale.

Par ailleurs, il sera très difficile de réviser financièrement à la baisse les propositions de la Commission sur les instruments de la convergence et de la coopération ainsi que sur les mécanismes de *phasing out*, compte tenu à la fois du nouveau rapport de forces au Conseil à la suite de l'élargissement, de la sensibilité politique de ce sujet et de la position prise pour l'instant par le Parlement européen.

La France aura donc, en tout état de cause et même sans aucun retour au titre de la politique de cohésion, à payer sa part du noyau dur et quasi incompressible de la convergence (objectif 1 et fonds de cohésion). Comme le montrent les scénarios ci-dessus, cette part incompressible sera de l'ordre de 5 milliards d'euros par an.

**Dès lors qu'elle assumera inévitablement une part élevée de la future politique de cohésion, pourquoi la France ne défendrait-elle pas un instrument de type objectif 2, alors qu'elle en sera le principal bénéficiaire et que cet objectif 2 sera la variable d'ajustement de la négociation qui s'engage ?**

• **Outre la prise en compte de cette approche budgétaire, la France devra, pour définir sa position, apporter une réponse cohérente à deux questions :**

– **comment seront financés à l’avenir les besoins de nos collectivités locales en terme de développement territorial ?**

– **quel doit être le rôle de l’Union élargie en matière de développement et de compétitivité régionale ?**

Les collectivités locales sont unanimement attachées au maintien d’une politique régionale ambitieuse (cf. annexes n° 5, 6, et 7). Elles avancent bon nombre d’arguments en ce sens, le plus convaincant étant certainement celui selon lequel les politiques de développement territorial les plus efficaces sont celles qui reposent sur un véritable partenariat local, ou plus simplement, sur une approche décentralisée. Encore celle-ci mériterait-elle à l’avenir d’être renforcée, une piste prometteuse étant évoquée en ce sens par la Commission sous la forme de « contrats tripartites » Europe-État-Régions. Si cette formule pouvait en outre améliorer en France la coordination et la cohérence entre contrats de plan et fonds structurels, actuellement déficiente (14), le bénéfice serait double.

Mais, les motivations qui fondent l’attachement des collectivités locales au maintien d’une politique régionale communautaire ambitieuse sont à l’évidence d’ordre financier. L’expérience des contrats de plan a appris aux élus locaux à être méfiants à l’égard des engagements pluriannuels de l’État. Aucun Gouvernement ne peut ainsi garantir aux régions sept années de financement, comme le fait l’Union européenne, de sorte qu’il ne peut y avoir de politique régionale stable sans financement communautaire.

Concernant le rôle de l’Union en matière de développement régional, le débat est vif entre ceux qui, comme dans le rapport SAPIR, considèrent que la plus-value de la politique de cohésion est réelle en matière de réduction des écarts de développement entre États, mais faible en matière de réduction des disparités régionales au sein des États, et ceux qui, comme la DG Regio de la Commission européenne, considèrent que la politique de cohésion a aussi des effets très positifs en matière de réduction des inégalités régionales.

L’objet de ce rapport n’est pas d’entrer dans un débat de cette nature, qui soulève d’ailleurs des difficultés méthodologiques quasiment insurmontables (comment isoler, dans la performance économique d’une région, la part revenant à l’octroi de fonds structurels ?).

---

(14) Voir en ce sens les travaux de l’instance nationale d’évaluation « Fonds structurels et politiques régionales ». Commissariat général du Plan.

Il faut cependant rappeler que la politique régionale a obligé les administrations nationales, les collectivités locales, les secteurs privés et associatifs, à coopérer pour le montage des projets de développement. Les fonds structurels ont également permis de conforter les tissus productifs locaux, de doter les territoires de transports publics modernes ou de systèmes de traitements des déchets, de faciliter l'accès à l'éducation ou de redynamiser des zones rurales. Enfin, les grands pays européens savent mesurer, à la lumière des élargissements précédents, l'impact sur leur commerce extérieur des grands travaux d'infrastructures cofinancés par les fonds structurels.

Vos rapporteurs souhaiteraient ainsi s'opposer à la tentation, malheureusement réelle dans notre pays, de considérer qu'une page est désormais tournée avec l'élargissement et que l'effort de l'Union doit être dorénavant consacré à accompagner uniquement l'intégration des nouveaux arrivants. Cette position aurait pour conséquence d'associer, dans l'esprit de nos concitoyens, élargissement de l'Union et appauvrissement. L'échelon européen est désormais totalement intégré à la structure des pouvoirs dans la conscience des habitants de l'Union et ils trouvent légitime que celle-ci, en contrepartie des contraintes supplémentaires qu'elle induit, contribue à leur développement.

**La politique de cohésion participe à l'idée que l'Union ne se résume pas à une simple zone de liberté commerciale et de règles de concurrence, et qu'elle soude anciens et nouveaux membres dans un projet commun. Même sur le territoire actuel de l'Union à quinze, des zones méritent toujours l'aide des fonds structurels européens, de sorte que la solidarité doit encore s'exercer à leur profit.**

**Ces raisons conduisent vos rapporteurs à souhaiter que la France défende clairement dans la négociation qui s'ouvre les propositions de la Commission concernant l'avenir de la politique de cohésion, parce qu'elles ne sont pas contraires à nos intérêts nationaux, parce qu'elles traduisent une réponse à la mesure du défi de l'élargissement, et parce qu'elles prennent en compte les spécificités de toutes les composantes de l'Union.**



## EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation s'est réunie le mercredi 4 février 2004 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par les rapporteurs, MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :*

### **M. Hubert Haenel :**

Je tiens à féliciter les deux rapporteurs pour la qualité de leur travail, qui permet d'aborder un sujet important en amont, pour lequel il est indispensable que les autorités françaises soient mobilisées. Je crois qu'il est souhaitable que nous fassions la plus large diffusion de ce rapport, notamment auprès des collectivités territoriales de nos départements.

### **M. Bernard Frimat :**

Je m'associe aux félicitations du président Hubert Haenel. Il s'agit d'un très bon rapport, d'une grande clarté, sur un sujet difficile et technique. Je souligne la double contrainte qui pèse sur la politique de cohésion, résultant du souhait de limiter le budget de l'Union à 1 % du RNB communautaire et de maintenir le budget de la politique agricole commune à 0,44 % du RNB jusqu'en 2013, tout en souhaitant faciliter à l'avenir la recherche et la justice. Il faut se souvenir que la politique de cohésion est née avec le paquet « Delors I » et l'élargissement de l'Europe à l'Espagne, au Portugal et à la Grèce, même si l'Irlande a également bénéficié de cette politique. Il serait paradoxal que l'élargissement à dix nouveaux États fasse disparaître la politique de cohésion ! La prise en compte d'un « juste retour » sert à justifier une volonté de nationaliser la politique régionale, alors même que la France a besoin d'une politique de cohésion forte, et doit soutenir les fonds de l'objectif 2, qui risquent d'être la variable d'ajustement. Dans ma région, le Nord-Pas-de-Calais, nous connaissons bien les zones en restructuration, et l'aide apportée par les fonds structurels. Il serait dramatique que, par un effet mécanique, des régions dont la situation économique et sociale ne s'est pas améliorée voient disparaître l'aide européenne.

### **M. Maurice Blin :**

J'ai beaucoup apprécié la qualité du travail effectué par les deux rapporteurs. La région à laquelle j'appartiens a tiré un modeste parti des fonds européens. D'une manière générale toutefois, la France a bénéficié des crédits

de la cohésion et l'on peut se demander s'il n'est pas légitime qu'elle laisse désormais la place à des pays moins favorisés. La croissance économique européenne n'est plus celle des années passées, les recettes budgétaires sont en baisse et il semble difficile à l'Union européenne tout à la fois de préserver sa politique agricole, son niveau de fonds structurels et d'aider les nouveaux pays adhérents. Je m'interroge plus particulièrement sur trois points : le niveau de consommation des crédits, traditionnellement très bas dans notre pays et critiqué par nos partenaires européens, les fonds européens qui pourraient être alloués à des projets culturels et enfin l'hypothèse d'une relance de la politique de grands travaux en ciblant les fonds européens sur deux ou trois grands projets d'intérêt communautaire.

**M. Yann Gaillard :**

Notre collègue Maurice Blin a une vision financière rigoureuse que légitime la situation actuelle des finances publiques. Il est exact que notre rapport n'insiste pas sur les raisons de la sous-consommation des fonds européens. De même, il existe effectivement une contradiction entre le souhait de maîtriser la contribution française au budget de l'Union européenne et la volonté de maintenir une politique structurelle forte, comme l'a également souligné Bernard Frimat. Ce qui me semble essentiel, c'est la visibilité de la politique européenne : si l'Europe n'apporte plus rien à nos régions, nos citoyens risquent de s'en détourner.

**M. Hubert Haenel :**

À propos du rythme de consommation des fonds européens, je rappelle que la région Alsace expérimente actuellement une décentralisation de la gestion de ces fonds, et que cela semble efficace.

**M. Simon Sutour :**

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale nous a donné des chiffres témoignant de l'amélioration du rythme de consommation des fonds européens dans notre pays. La France n'est pas directement en concurrence avec les nouveaux pays adhérents qui bénéficieront de l'objectif 1 et du fonds de cohésion, puisqu'elle n'en bénéficie plus, à l'exception du « *phasing-out* » du Hainaut-Valenciennois et de la Corse. L'Allemagne et l'Espagne sont plus directement concernées. Je crois, comme Yann Gaillard, que l'Europe ne doit pas être perçue par nos concitoyens seulement comme un ensemble de contraintes. Il faut rappeler qu'aujourd'hui l'État distribue les fonds européens pour financer les contrats de plan État-Régions comme s'il s'agissait de ses propres crédits.

**M. Lucien Lanier :**

Le rapport est à la fois complet, intéressant et clair. Je m'interroge toutefois sur l'influence du Parlement européen qui sera élu en juin prochain, avec des députés des nouveaux pays adhérents, sur la définition de la nouvelle politique régionale. Il ne me semble pas judicieux que la France se montre très parcimonieuse, en prônant, par exemple, une « renationalisation » de la politique structurelle, si elle a toutes les chances d'être mise en minorité.

**M. Simon Sutour :**

L'hypothèse de la renationalisation de la politique régionale est évoquée, et défendue par la Grande-Bretagne notamment, mais ce n'est pas la position française. Si cette hypothèse peut être intellectuellement séduisante, elle n'est pas applicable en pratique.

**M. Pierre Fauchon :**

Nous passons notre temps à refuser de voir la vérité et, lorsque nous la voyons, à ne pas la reconnaître. La renationalisation de la politique de cohésion signifierait le refus de toute politique européenne, le cantonnement de l'Europe au marché commun. Il existe un écart croissant entre les discours en faveur de l'Europe et la réalité : j'en prends pour exemple la lenteur avec laquelle notre pays transpose les directives communautaires ou encore, il y a quelques années, notre refus d'harmoniser la réglementation de l'aviation civile au nom de la subsidiarité, alors que c'est par essence même un domaine communautaire.

*À l'issue de ce débat, la délégation a autorisé la publication de ce rapport.*

## ANNEXE N° 1

### Liste des personnes auditionnées par les rapporteurs

---

- **MM. Serge Vinçon**, Sénateur, et **Marc Laffineur**, Député.
- **M. Michel Barnier**, Commissaire européen chargé de la politique régionale.
- **M. Pierre Sellal**, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.
- **M. Antonio Rodriguez-Laso**, Conseiller « politique régionale » à la Représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne.
- **M. Tim Figures**, Conseiller « politique régionale » à la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne.
- **M. Wilhelm Rissmann**, Chef du Département des finances, et **Mme Kristina Haverkamp**, Conseiller « politique régionale » à la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne.
- **M. Gilles Pélurson**, Conseiller « politique régionale », et **M. Alain Pithon**, Conseiller « concurrence » à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.
- **M. Jean-Charles Leygues**, Directeur à la Direction générale « Politique régionale » de la Commission européenne.
- **M. Luis Romero-Requena**, Directeur général du Budget à la Commission européenne.
- **M. Nicolas Jacquet**, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale.
- **Mme Hélène Eyssartier**, Sous-Directrice à la Direction du Budget, et **M. Claude Wendling**, Chef du Bureau 7-B (Affaires européennes).

## ANNEXE N° 2

### **Audition, par la délégation pour l'union européenne, de M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne, sur l'avenir de la politique régionale**

*(19 novembre 2003)*

---

#### **M. Michel Barnier :**

Le projet de Constitution fait référence pour la première fois à la cohésion territoriale. Depuis la parution, il y a trois ans, du deuxième rapport sur la cohésion, la Commission a animé, de la manière la plus sincère et la plus large possible, un débat sur l'avenir de la politique de cohésion. Elle a veillé à y associer des partenaires de cette politique : collectivités locales, administrations des États membres, secteur privé et associatif, etc. Le résultat de cette réflexion sera présenté dans le troisième rapport sur la cohésion, soit dans le courant du mois de décembre, soit au début du mois de janvier. Je ne saurais vous dire à cette heure si ces propositions en matière de politique de cohésion, qui constituent un élément des futures perspectives financières, porteront sur une période de sept ans, comme je le souhaite personnellement, ou de cinq ans, comme le souhaitent plusieurs de mes collègues. Cette question n'a toujours pas été tranchée par le collège des commissaires.

Nous avons retiré cinq enseignements du débat que nous avons organisé :

– l'attachement à cette politique est fort et elle est considérée comme un succès, comme en témoigne la convergence des quatre pays les moins riches de l'Union (Irlande, Grèce, Portugal, Espagne) ;

– il est nécessaire de concentrer cette politique en faveur de ceux qui en ont le plus besoin ;

– cette politique intéresse toutes les régions de l'Union européenne ;

– les régions ultrapériphériques ont besoin d'un dispositif spécifique ;

– la politique régionale européenne doit être plus simple, plus ciblée et plus décentralisée.

Sur ces bases, j'ai commencé à élaborer des propositions que j'ai régulièrement soumises au collège des commissaires. Aucune de ces propositions n'est définitive tant qu'elle n'a pas fait l'objet d'une présentation globale par la Commission. Mais je peux faire état de l'accord du collège sur un certain nombre de points.

Actuellement, la politique régionale représente 0,32 % du PIB européen, soit 215 milliards d'euros. Les États ont décidé de porter cette enveloppe à 0,42 % en 2006 : mon ambition est de rester à ce niveau en 2007, qui me paraît le seuil de crédibilité de cette politique. Il est par ailleurs acquis que cette politique s'adressera prioritairement aux pays et aux régions en retard de développement. Le Fonds de cohésion, qui finance les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et l'objectif 1 dont bénéficient les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, mobiliseront ainsi 75 % du total. Les quatre départements d'outre-mer français, qui obéiront à cette condition (avec un petit doute pour la Martinique), malgré la baisse de dix points du PIB communautaire consécutive à l'entrée des dix pays de l'élargissement, continueront ainsi à bénéficier des fonds de l'objectif 1. L'effort se portera donc essentiellement sur la convergence des régions en retard, mais aussi sur leur compétitivité avec un volet significatif pour les aider à répondre aux exigences de la nouvelle économie.

En outre, 20 % de l'enveloppe seront affectés aux autres régions sous la forme d'un nouvel objectif 2. Ceci a été accepté par le collège des commissaires, malgré les propositions de certains experts ou de certains États en faveur d'une renationalisation des politiques régionales, accompagnée d'un assouplissement des règles en matière d'aides d'État. Le collège a rejeté ce type de propositions qui aboutiraient à supprimer les deux plus grandes politiques européennes que sont la politique de concurrence et la politique de cohésion. Si le maintien de l'objectif 2 est ainsi acquis au niveau du collège, l'idée de le réformer, afin d'éviter le saupoudrage et la dispersion, est également admise. Ainsi les fonds seraient-ils alloués sur la base de contrats de compétitivité liés aux objectifs de Lisbonne et Göteborg et concentrés sur trois domaines : la société de la connaissance et l'innovation, l'accessibilité, la prévention des risques et la préservation de l'environnement. Je précise par ailleurs que la moitié de cet objectif 2 sera financée par le Fonds social européen afin de mettre en œuvre une stratégie transversale de formation et d'adaptation des ressources humaines.

Enfin, 5 % des fonds seraient consacrés aux coopérations transfrontalières, soit un montant beaucoup plus élevé que pour l'actuel Interreg.

La simplification passera par la suppression du zonage pour l'objectif 2 et la clarification des instruments (une même action ne pourra plus être financée par plusieurs fonds : FSE, FEDER,...). Avec une politique de cohésion qui s'adresse à l'ensemble des territoires européens, c'est ainsi une certaine idée de l'Europe, de la solidarité et de la compétitivité que nous défendons.

**M. Jacques Oudin :**

Vous connaissez les débats autour de l'initiative de croissance et des projets d'infrastructures si nécessaires au développement de l'Europe, mais aussi les difficultés pour les financer. Vous paraîtrait-il inconcevable de créer un Fonds européen alimenté par les recettes des péages routiers qui financerait une partie de ces investissements ?

**M. Serge Vinçon :**

Quel est l'impact de l'élargissement sur l'évolution du volume global du budget européen et sur celle des contributions nationales ?

**M. Simon Sutour :**

Il me paraît nécessaire de souligner l'importance fondamentale de la politique régionale européenne pour les territoires français. Si je prends l'exemple du département du Gard, je peux citer trois investissements structurants – la route à deux fois deux voies entre Nîmes et Alès, l'université de Nîmes et la gare TGV de Nîmes – qui ont pu être financés grâce aux fonds structurels. Je constate par ailleurs que nos concitoyens perçoivent de plus en plus l'Europe comme un ensemble de contraintes pour leur vie quotidienne ou leurs habitudes culturelles. Si, en plus, ils constatent que l'élargissement entraîne la disparition des fonds européens, je crains que cela ne serve pas l'idée européenne. Mais, par ailleurs, cette politique régionale est soumise à des contraintes et des demandes très diverses et souvent justifiées, qu'elle émanent des régions ultrapériphériques ou des territoires à contraintes particulières. Il faudra bien en tirer les conséquences au niveau du budget de l'Union. Enfin, je crains que les modalités d'allocation des fonds structurels, qui laisseront beaucoup de liberté aux États, n'entraînent une pénalisation des régions les plus pauvres au détriment des régions les plus dynamiques et, de ce fait, les plus « compétitives » en matière d'élaboration de projets correspondant aux objectifs de Lisbonne et Göteborg.

Je voudrais également savoir s'il vous paraît opportun que le rapport d'information que la délégation nous a confié, à mon collègue Yann Gaillard et moi-même, puisse faire état des positions de la Commission avant la parution du troisième rapport sur la cohésion.

**M. Michel Barnier :**

Je crois que l'idée d'un péage pour financer les grands projets d'infrastructures, et en particulier la trentaine de projets prioritaires que la Commission vient de retenir, doit être poursuivie et approfondie. Par ailleurs, le fonds de cohésion pourra être mobilisable à 50 % pour le financement de ces grands travaux.

En matière budgétaire, mon sentiment est que l'élargissement nous obligera certainement à aller au-delà de 1 %, qui est le niveau actuel du budget, sans atteindre 1,24 % qui est le plafond fixé par les États. Certains pays bénéficiaires nets actuellement, tels l'Irlande ou l'Espagne, ont perçu et accepté qu'ils contribueraient au financement de l'élargissement. Par ailleurs, si l'on veut financer des infrastructures de transport, une politique de recherche plus ambitieuse, une politique régionale crédible, sachant par ailleurs que la dépense agricole a été bloquée jusqu'en 2013 à 0,40 % du PIB, il ne me paraît pas possible de rester dans l'enveloppe actuelle de 1 % du PIB européen. Nous serons également amenés à réfléchir à une fiscalité européenne, se substituant à des impôts nationaux, dans un souci de clarté et de lisibilité pour les citoyens : il faut que le lien entre la ressource et la dépense européenne soit clairement établi.

Sur la critique relative à la dispersion et au saupoudrage des fonds structurels, j'ai fait étudier précisément cette question par mes services et il apparaît que l'essentiel des fonds – 60 % environ – finance des actions qui soutiennent les objectifs de Lisbonne et Göteborg.

Il me semble enfin qu'il serait plus opportun que le rapport d'information de Simon Sutour et Yann Gaillard soit publié après la présentation par la Commission de ses propositions dans le troisième rapport de cohésion. En effet, non seulement les détails de ces propositions ne sont pas encore totalement fixés, mais surtout ce rapport serait plus utile si, s'appuyant sur les propositions de la Commission, il contribuait à nourrir la position de la France dans la négociation qui va s'engager.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe :**

Nous sommes tous ici attachés au maintien d'une politique européenne de cohésion. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont les



perspectives d'évolution, par rapport à la situation actuelle, pour les crédits affectés au Fonds social européen et au programme Interreg ?

**M. Jean-Claude Étienne :**

Je me réjouis que 20 % des fonds de la politique régionale puissent continuer à financer un objectif 2 pour l'ensemble des régions européennes. L'ambition de cette politique régionale s'en trouverait confortée. Pouvez-vous nous dire en fonction de quels critères ces fonds seront alloués ?

**M. Simon Loueckhote :**

Actuellement, les territoires d'outre-mer sont aidés dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, selon des critères d'attribution très défavorables. C'est pourquoi nous nous rendrons prochainement à Bruxelles pour renégocier le traité d'association des territoires d'outre-mer (TOM) avec l'Union européenne. Par ailleurs, je suis favorable à une introduction rapide de l'euro dans les TOM. Sur ces deux points, la Commission me paraît très hésitante. Pourriez-vous m'apporter des précisions ?

**M. François Fortassin :**

Avec l'élargissement, la contribution nette de la France va s'alourdir, ce qui se justifie au nom de la solidarité. Mais, pour que cela soit accepté par nos concitoyens, il ne faudrait pas que les aides européennes disparaissent complètement de nos territoires.

Par ailleurs, avec le thème de l'« accessibilité », pensez-vous que l'on pourra encore financer des investissements lourds et structurants, tels que par exemple le viaduc de Millau ?

Enfin, je m'interroge sur le décalage entre le travail extrêmement positif que conduit la Commission et la perception négative qu'en a l'opinion publique. Comment ce déficit d'image pourrait-il être comblé, surtout au moment où certains nouveaux entrants dans l'Union ne conçoivent la solidarité que lorsqu'elle s'exerce à leur profit ?

**M. Michel Barnier :**

Concernant les sommes consacrées au futur Interreg, tout ce que je peux avancer aujourd'hui est qu'elles seront très supérieures aux sept milliards sur sept ans de la période 2000-2006. Les fonds du futur objectif 2 devraient être répartis sur la base de trois critères : la densité de population, le taux de chômage et le revenu par habitant. Nous étudions également les modalités permettant de renforcer les interventions dans des territoires souffrant de handicaps structurels permanents : les zones urbaines, les zones de montagne,

les îles... Nous souhaiterions également réserver un fonds d'excellence permettant, sur la base d'appels d'offres, de financer des projets renforçant la compétitivité européenne, d'une qualité ou d'un intérêt particulier.

J'invite Simon Loueckhote à aller le plus souvent possible à Bruxelles, aussi souvent que les Britanniques par exemple, pour essayer de faire avancer les dossiers qui le préoccupent. Sur la question précise de l'éligibilité des TOM aux politiques régionales, je crois cependant qu'il ne faut pas attendre d'avancée dans le cadre des prochaines perspectives financières. Par contre, la question de l'admissibilité de Mayotte au statut de région ultrapériphérique, à l'instar des quatre DOM, nous a été posée et a de bonnes chances d'aboutir.

Je confirme que le thème de l'accessibilité permettra bien de financer les infrastructures de transport. Je partage également le constat sur la perception négative de la Commission par l'opinion publique. Celle-ci est pourtant investie par le Parlement européen, qui peut la renverser : c'est à mon sens une forme de légitimité et de responsabilité. Mais cette perception négative est néanmoins très grave : la France doit comprendre qu'elle est au coeur de l'Europe et non à côté, qu'elle doit sortir de son silence pour mieux expliquer les décisions européennes.

Je crois que si l'Europe ne rattrape pas son retard en matière de recherche et ne parvient pas à maintenir une certaine avance technologique, elle n'aura aucune chance de freiner les délocalisations industrielles vers des pays émergents. C'est pourquoi la Commission va proposer une forte augmentation de l'effort de recherche.

### ANNEXE N° 3

## **Audition, par la délégation pour l'Union européenne, de M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne (*Extraits*)**

*(23 octobre 2003)*

---

#### **M. Hubert Haenel :**

Il nous faut aborder maintenant la question des perspectives financières.

#### **M. Pierre Sellal :**

Le débat communautaire sur les nouvelles perspectives financières pour l'après 2006 reste, pour quelques mois encore, principalement animé par la Commission. Le calendrier s'établit ainsi :

– la Commission prévoit toujours de présenter en novembre prochain ses orientations pour l'avenir, mais elle pourrait être amenée à retarder la publication de ce document. Certains s'interrogent, en effet, sur l'opportunité d'ouvrir un débat sur ce thème en pleine discussion dans le cadre de la Conférence intergouvernementale. Il y a un risque évident de télescopage qui pourrait conduire à reporter le débat sur les futures perspectives financières après la fin de la CIG ;

– en tout état de cause, la Commission entend présenter formellement ses propositions au printemps 2004, ce qui devrait permettre aux négociations d'aboutir à l'horizon 2005. Étant donné que le mandat de l'actuelle Commission s'achève à l'été 2004, ce ne sera donc pas le même collègue qui élaborera les propositions et qui ensuite les négociera.

Avant d'évoquer les enjeux de cette négociation, je voudrais d'abord rappeler brièvement les principales caractéristiques du budget européen actuel.

Aujourd'hui, le budget de l'Union européenne est de l'ordre de 100 milliards d'euros par an, ce qui représente près de 1 % du PIB européen en dépenses réelles. Dans cette enveloppe, près de 45 % des dépenses sont consacrées à l'agriculture et environ 35 % à la politique de cohésion. Il reste

donc 20 % pour couvrir les dépenses des autres politiques. Or, il existe une forte demande au niveau européen pour augmenter la part des dépenses consacrées aux nouvelles politiques de l'Union, comme, par exemple, la politique étrangère, qui ne dispose que de 50 millions d'euros, mais aussi les politiques qui concernent la recherche et l'innovation ou encore les actions relevant de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Le troisième élément qu'il faut garder à l'esprit, et qui change radicalement la donne par rapport aux exercices précédents, est que, lors du Conseil européen d'octobre dernier, la dépense agricole a été « sanctuarisée » jusqu'en 2013. Il s'agit d'un élément qui donne un certain confort à notre pays dans le cadre des négociations, mais qui présente aussi l'inconvénient de rendre cet exercice beaucoup plus difficile.

La situation peut, en effet, se résumer de la manière suivante : si l'on veut augmenter la part des dépenses consacrées aux autres politiques de l'Union, il faut soit augmenter le budget global, en allant jusqu'au plafond de 1,27 % du PIB, voire même au-delà, soit jouer sur la variable d'ajustement, c'est-à-dire la politique de cohésion. On estime, aujourd'hui, que cette politique représente environ 0,45 % du PIB de l'Union, ce que Michel Barnier qualifie de seuil de crédibilité. Or, si l'on souhaite augmenter, à budget constant, la part des autres politiques de l'Union, ce pourcentage pourrait tomber à 0,40 % ou 0,35 %.

La négociation ne porte pas seulement sur la répartition des dépenses mais concerne également le partage du fardeau. Actuellement, on peut distinguer un groupe de pays qui sont d'importants contributeurs nets, comme les Pays-Bas, l'Allemagne, et même le Royaume-Uni en dépit du système de compensation. Un groupe de pays qui figurent parmi les principaux bénéficiaires nets, tels que la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande. La France se situe pour sa part, avec le Danemark, la Suède et l'Italie, dans une position moyenne de « petits contributeurs nets », puisque notre solde est légèrement déficitaire, de l'ordre de 0,2 % du PIB.

L'enjeu des négociations est donc le suivant. Pour les pays qui contribuent fortement au budget communautaire, ils veulent que leur solde net diminue ou, en tout cas, qu'il n'augmente pas, soit en stabilisant le budget, soit en mettant en place un mécanisme d'écrêtement qui leur garantirait de ne jamais dépasser un certain plafond. Les Pays-Bas, qui connaissent le solde net le plus déficitaire, avec 0,9 % du PIB, insistent tout particulièrement sur ce point. Le Royaume-Uni souhaite également le maintien de ce qu'on appelle communément « le chèque britannique ». À l'inverse, l'Espagne et, dans une moindre mesure, le Portugal, souhaitent maintenir au maximum leurs retours actuels au titre de la politique régionale dans le contexte de l'élargissement,

alors que tous les nouveaux pays adhérents attendent beaucoup de cette politique.

Pour la France, il existe donc un risque important d'être considérée comme la variable d'ajustement, le contributeur dont l'effort devrait nécessairement s'accroître pour résoudre ces aspirations contradictoires. Pour certains de nos partenaires, la faiblesse de notre contribution nette est ressentie comme une anomalie, opinion que, bien évidemment, nous ne partageons pas. La pire hypothèse pour notre pays serait donc la mise en place d'un mécanisme de plafonnement généralisé des contributions nettes, avec en particulier le maintien du « chèque britannique », dans un contexte où la politique de cohésion continuerait à bénéficier largement aux États membres. C'est la raison pour laquelle la vigilance s'impose et qu'il est indispensable de définir notre position à l'égard de l'avenir de la politique de cohésion dans le contexte global de l'architecture du financement de l'Union.

Dans l'immédiat, la priorité de la France réside dans la suppression du « chèque britannique », qui, je le rappelle, est financé, depuis le Conseil européen de Berlin, à hauteur de 30 % par la France, et qui surtout a perdu toute pertinence dans une Union élargie où le Royaume-Uni ne souffre plus du tout d'une « moindre prospérité relative », comme c'était le cas en 1984. Il est aussi dans notre intérêt d'éviter la mise en place d'un mécanisme de correction généralisé des soldes, qui paraît en outre éloigné des principes de solidarité financière qui fondent le financement des politiques communes. Il est crucial enfin d'avoir une réflexion globale, tant sur l'avenir de la politique de cohésion que sur le budget de l'Union, puisque les deux éléments sont étroitement liés.

## ANNEXE N° 4

### **Lettre des six chefs d'État et de Gouvernement de pays contributeurs nets au budget de l'Union**

---

Berlin, la Haye, Londres, Paris, Stockholm, Vienne  
15 décembre 2003

Monsieur Romano Prodi  
Président de la Commission européenne  
Bruxelles

Monsieur le Président,

La période des perspectives financières actuelles touche à sa fin et les préparatifs pour le nouveau budget de l'UE sont en cours. Nous savons que vous préparez actuellement une communication au Conseil et que vous avez l'intention de soumettre une proposition législative au cours du premier semestre 2004 au plus tard. Cela ouvrira la voie aux discussions nécessaires entre États membres.

Les nouvelles perspectives financières devraient nous permettre d'exploiter l'extraordinaire potentiel de l'Union élargie et les opportunités qu'elle offre à nos citoyens. Les dépenses de l'Union devraient apporter une réelle valeur ajoutée et viser plus activement à faire de l'Union l'espace le plus compétitif et le plus innovant du monde. Les autres tâches consistent à poursuivre le développement de la Politique étrangère et de sécurité commune, à protéger nos frontières extérieures et à gérer les flux migratoires.

Nous sommes profondément attachés au principe de solidarité européenne et au maintien de la cohésion dans l'Union élargie.

Eu égard au défi démographique qu'affronte l'Europe, une croissance élevée et soutenue exige des finances publiques saines à long terme. Compte tenu des efforts exigeants de consolidation déployés dans les États membres, nos citoyens ne comprendraient pas que le budget communautaire soit exempté de ce processus de rigueur.

.../

Dans ce contexte, il ne nous semble pas possible d'avoir un budget de l'UE proche du plafond actuel de ressources propres. En moyenne, les dépenses durant les prochaines perspectives financières devraient selon nous être stabilisées autour des niveaux de dépenses actuelles et ne devraient pas dépasser 1 % du RNB, y compris les dépenses agricoles dans les limites du plafond fixé par le Conseil européen en octobre 2002. Cela entraînera des augmentations annuelles du budget de l'UE bien supérieures au taux de croissance des budgets nationaux de la plupart des pays membres et ménagera encore une marge suffisante pour la mise en œuvre des politiques dans l'Union élargie.

La proposition de la Commission sur les nouvelles perspectives financières devrait refléter cette approche.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

Jacques Chirac  
Président de la République française

Gerhard Schröder  
Chancelier de la République  
Fédérale d'Allemagne

Jan Pieter Balkenende  
Premier ministre des Pays-Bas

Göran Persson  
Premier ministre de Suède

Tony Blair  
Premier ministre du Royaume-Uni

Wolfgang Schüssel  
Chancelier fédéral  
de la République d'Autriche

## **ANNEXE N° 5**

### **Contribution de l'Association des Régions de France (ARF) sur l'avenir de la politique de cohésion**

---

Dès l'adoption par la Commission Européenne du deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale en janvier 2001, M. Michel Barnier, membre de la Commission chargé de la politique régionale et de la réforme des institutions, a ouvert le débat sur les orientations de la future politique régionale dans une Union élargie.

Le commissaire a invité les différentes instances, nationales, régionales, associations de régions à s'exprimer sur ce sujet. Depuis janvier 2001, ce débat a connu deux étapes significatives : le premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale publié par la Commission en janvier 2002 et surtout le séminaire sur les priorités de l'Union pour les régions qui s'est tenu à Bruxelles en mai 2002.

C'est dans ce contexte que se situe la présente contribution.

#### **I - L'ACQUIS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE**

Engagée depuis plus de quinze ans, la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne a déjà été un indéniable facteur de convergence économique entre pays et régions de l'Union à quinze. Le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale publié par la Commission européenne en janvier 2001, puis le rapport d'étape de janvier 2002 constatent l'impact du fonds de cohésion et de la politique régionale sur le rattrapage économique des États membres les moins prospères et des régions en retard de développement. L'augmentation du PIB par habitant des régions françaises d'outre-mer reflète cette évolution.

Si dans les régions qui bénéficient des fonds structurels au titre de l'objectif 2, les résultats de la politique régionale européenne ne sont pas aussi visibles, ils n'en sont pas moins réels.

C'est le cas en France où l'apport financier des fonds structurels accompagne la réalisation des programmes régionaux de développement. Les crédits européens complètent notamment, de façon significative, voire indispensable pour certaines actions, les crédits mobilisés par l'État et les



Régions pour le financement des contrats de plan, confortant ainsi les stratégies de développement régional définies par l'État et les régions.

## II - UNE NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE

L'élargissement de l'Union européenne à vingt-cinq États en 2004 remet en question deux de ses plus importantes politiques d'intervention : la politique agricole commune et la politique de cohésion.

Pour ce qui concerne la cohésion, c'est en 1986 par l'Acte Unique que l'Union européenne a consacré la cohésion économique et sociale comme l'un des objectifs prioritaires de l'action communautaire.

L'objectif de cohésion suppose une intervention communautaire de différents niveaux. Agir pour la cohésion économique et sociale de l'Union se traduit tout d'abord par l'expression d'une solidarité interne à l'Union et qui se manifeste en premier lieu pour les pays et les régions les plus en retard de développement. En termes de dispositifs européens, c'est la priorité donnée à l'action en faveur des pays de la cohésion et des régions de l'objectif 1. L'application de cette priorité va conduire à concentrer une part importante de l'effort de solidarité sur les régions des pays qui rejoindront l'Union en 2004 mais aussi en faveur de certaines régions de l'Union actuelle dont le niveau de développement est encore très insuffisant.

Parmi ces dernières, il faut souligner la situation particulière des régions françaises d'outre-mer qui connaissent un retard de développement, en raison notamment du handicap particulier de l'ultra-périphéricité. L'aide européenne est essentielle pour ces régions qui doivent impérativement demeurer éligibles à l'objectif 1 après 2006, dans une Union élargie (dans une Europe à vingt-cinq, leur PIB demeure inférieur à 75 % du PIB moyen communautaire). Il serait souhaitable pour ces régions que l'Union européenne intervienne dans le cadre d'une politique globale impliquant une meilleure cohérence avec certaines politiques sectorielles.

Au-delà de la question des régions de l'objectif 1, il existe un risque de déstabilisation économique et sociale des régions « intermédiaires » de l'Europe à quinze si le soutien que leur apporte aujourd'hui l'Union, au travers de l'objectif 2 par exemple, venait à leur faire brutalement défaut.

Plusieurs raisons militent en faveur d'une poursuite de l'intervention de l'Union européenne en dehors des régions du futur objectif 1, comme l'a d'ailleurs reconnu à plusieurs reprises le commissaire Barnier.

- La plupart des régions françaises et particulièrement celles éligibles à l'actuel objectif 2 se trouvent encore confrontées à de réels facteurs de fragilité économique en dépit d'un niveau apparemment acceptable de

développement. Le PIB par habitant, par exemple, était en 1999 inférieur à la moyenne européenne dans la quasi totalité des régions, situation confirmée lorsqu'on prend pour référence la période 1997-1998-1999. Des indicateurs relatifs aux facteurs de compétitivité comme « la demande de brevets européens (par millions d'habitants) calculé sur la base des années 1998, 1999, 2000 » ou l'indice « d'accessibilité » (quand le centre de gravité économique européen se déplace vers l'Est) illustrent également ce risque de fragilisation.

- La globalisation de l'économie et son cortège de restructurations, de délocalisations d'entreprises peuvent démanteler brutalement un tissu économique local ou régional.

- L'élargissement pourrait de même entraîner des délocalisations d'entreprises attirées par un coût de main d'oeuvre plus faible et présente des incertitudes quant à ses conséquences pour l'agriculture et le secteur agro-alimentaire de certains pays de l'Union à quinze.

- Sur le plan politique, l'exclusion des régions et des zones en dehors de celles en retard de développement risque aussi de rendre l'élargissement plus difficilement acceptable au citoyen.

- En effet, la perception de l'Union européenne que pourrait avoir dans ce contexte le citoyen serait vraisemblablement très négative. Le commissaire Barnier lui-même s'est déclaré favorable à la poursuite d'un soutien financier sur un territoire étendu, estimant que « l'exclusion des régions et des zones en dehors de celles en retard de développement serait une erreur politique. La Commission n'interviendrait plus dans ces régions qu'à travers les règles, les normes et les directives » (séminaire sur les priorités de l'Union pour les régions - 2002).

- Enfin, force est de constater que la concentration des richesses qui s'est poursuivie régulièrement dans la partie centrale de l'Union n'a pas favorisé pour autant l'élévation du niveau de compétitivité de l'économie européenne ; bien au contraire elle a eu tendance à se dégrader, vis-à-vis de la compétitivité américaine notamment.

Face à ce défi de la compétitivité, l'Europe a besoin du dynamisme de tous ses espaces. Pour le Schéma de développement de l'Espace communautaire (SDEC) qui privilégie la théorie du développement polycentrique, un meilleur équilibre entre les territoires de l'Union pourrait être un élément de réponse à la fois à la question de la cohésion interne et à celle de la compétitivité économique internationale.

Tout en évitant de s'enfermer dans une approche trop modélisée et systématique, le pari du SDEC d'un développement équilibré du territoire

européen facteur de cohésion et de compétitivité pourrait devenir le fil conducteur de la nouvelle politique régionale européenne d'après 2006.

### **III - UN NOUVEL OBJECTIF DE COMPÉTITIVITÉ REPOSANT SUR QUATRE PRINCIPES**

Une intervention renouvelée en faveur des régions hors objectif 1 suppose une politique régionale qui va dans le sens des objectifs définis pour l'Union européenne (développement durable – formation des hommes – économie de la connaissance – développement harmonieux des territoires, accessibilité des différents espaces...) et qui fixe un cadre de référence et des axes clés aux actions susceptibles d'être financées par l'Union.

Dans ce contexte, quatre principes peuvent constituer l'armature de la politique régionale communautaire : viser à élever le niveau général de compétitivité des régions, asseoir l'intervention de l'Union européenne sur un programme régional intégré de développement, organiser une nouvelle relation entre l'Union européenne, l'Etat, et la région, et simplifier les dispositifs de mise en oeuvre et de contrôle.

**1. Viser à élever le niveau général de compétitivité des régions** pour qu'elles deviennent plus fortes économiquement et plus aptes à faire face aux crises à venir. Dans cet esprit, parier sur un traitement de fond et apporter un soutien global plutôt que des réponses isolées à des difficultés ponctuelles, d'ailleurs souvent imprévisibles.

Dans cette logique les propositions du commissaire relatives aux priorités territoriales et priorités thématiques devraient être enrichies. Le commissaire propose cinq priorités géographiques (les quartiers urbains, les zones en restructuration industrielle, les zones rurales, les zones à handicaps naturels durables, la coopération entre régions) et quatre priorités thématiques (la nouvelle économie et la société de la connaissance, le développement durable et les réseaux, l'emploi, l'inclusion sociale).

Les priorités thématiques doivent prendre en compte de façon plus globale l'objectif de compétitivité régionale : la recherche, l'innovation et l'accessibilité par exemple devraient être expressément citées comme domaine d'intervention.

Par ailleurs, concernant les ressources humaines et l'emploi qui doivent aussi être des composantes de ce nouvel objectif, la question du maintien d'un objectif 3 se pose. S'il devait perdurer il conviendrait cependant qu'il soit, au moins en partie, régionalisé, afin d'assurer la cohérence entre les deux approches, politique régionale et objectif 3 et la complémentarité des programmes correspondants.

S'agissant du développement rural il conviendra de définir clairement à quel endroit il doit être traité. Par le FEDER dans le cadre de la politique régionale ou par le FEOGA en tant que second pilier de la PAC. Dans cette dernière hypothèse, la notion de développement rural devra être élargie par rapport à celle résultant du règlement actuel du FEOGA.

## **2. Asseoir l'intervention de l'Union Européenne sur un programme régional intégré de développement.**

Dans cette perspective, il conviendrait :

- de reconnaître la région comme élément pivot de la démarche, tant pour l'élaboration du programme régional intégré que pour sa mise en oeuvre,

- de supprimer le dispositif de zonage infra régional qui prévaut dans les programmes actuels,

- de laisser une certaine souplesse à l'initiative régionale pour le choix des thèmes prioritaires dans le cadre des orientations communautaires, étant entendu que l'intervention de l'Union européenne devra, pour avoir un réel effet de levier, être prioritairement tournée vers les projets les plus structurants pour les territoires.

La possibilité d'une prise en compte par les programmes régionaux de projets interrégionaux et donc du financement d'opérations interrégionales par des crédits européens affectés à ces programmes devrait également être envisagée.

## **3. Organiser une nouvelle relation entre l'Union européenne, l'Etat, et la région tenant compte :**

- d'une part, de la place qui sera faite aux régions dans la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne à la suite des travaux de la Convention,

- d'autre part, de l'issue du processus de décentralisation qui s'engage actuellement en France.

Dans cette optique, l'idée d'organiser une relation tripartite, Union européenne – État – région avancée par la Commission est intéressante et mérite d'être approfondie.

## **4. Simplifier les dispositifs de mise en oeuvre et de contrôle.** La lisibilité et la simplicité des dispositifs de mise en oeuvre de la politique régionale européenne sont essentielles à son efficacité et à sa reconnaissance par le citoyen.

Le financement de l'objectif de compétitivité par un fonds unique mériterait d'être étudié.

#### **IV - LA RELATION ENTRE POLITIQUE RÉGIONALE ET POLITIQUES SECTORIELLES EUROPÉENNES**

La relation entre la politique régionale et de cohésion et les politiques sectorielles et notamment certaines d'entre elles comme la politique de concurrence, la politique agricole, ou celles relatives à l'environnement, à la recherche et à la formation a été maintes fois évoquée pour souligner le plus souvent le manque de cohérence entre les différentes politiques de l'Union.

La politique régionale ne doit pas être perçue comme le moyen de pallier les effets négatifs des autres politiques européennes pour des régions ou des zones réputées particulièrement fragiles.

En revanche, la contribution au développement régional pourrait devenir un des objectifs fixés aux politiques sectorielles ou du moins à certaines d'entre elles. La cohésion économique, sociale et territoriale serait de ce fait reconnue et affichée comme un objectif de base de l'Union européenne, susceptible d'inspirer toutes ses formes d'intervention.

#### **V - LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE**

La coopération entre les régions, plus particulièrement mise en oeuvre dans le cadre d'Interreg, pourrait être renforcée pour toutes ses composantes (transfrontalière, transnationale, et développement des réseaux) qui pourraient être regroupées dans un instrument communautaire unique mais spécifique.

25 novembre 2002

## ANNEXE N° 6

### Contribution de l'Association des Maires de France (AMF) sur l'avenir de la politique de cohésion

---

#### « PREMIÈRES OBSERVATIONS DE L'AMF SUR LA POLITIQUE DE COHÉSION APRÈS 2006 »

1. En premier lieu, l'AMF estime qu'il ne peut y avoir de politique de cohésion crédible que si une enveloppe minimum de **0,45% du PIB de l'Union européenne élargie à vingt-cinq** lui est consacrée. A cet égard, elle juge **prématurées les orientations du rapport SAPIR**. En effet, non seulement le rapport remet en cause la politique de solidarité entre les régions européennes, qui est pourtant un objectif assigné par les Traités à l'Union européenne, mais il nie le rôle des collectivités territoriales, à commencer par les Régions, dans la construction concrète de l'Europe.

2. Si l'AMF considère naturellement que **les régions des 10 nouveaux pays sont prioritaires**, compte tenu de leur retard de développement, elle souhaite que les **régions en difficulté des quinze États membres actuels bénéficient encore** de l'apport des fonds structurels. Cet apport doit être accordé non seulement aux régions qui sortent de l'objectif 1 mais aussi à **toutes les régions**. En effet, sauf à de rares exceptions, les régions des quinze pays membres connaissent **toutes des problèmes** soit de chômage, soit de désertification rurale, soit de crise urbaine, soit encore de retard dans l'accès aux technologies modernes de communication, soit encore d'enclavement nécessitant une amélioration des dessertes routières, ferroviaires ou aériennes.

3. Dans une Europe où la **quasi-totalité des pays réduisent la dépense publique nationale**, une **renationalisation** de la politique de cohésion conduira nécessairement au **renforcement des déséquilibres territoriaux** entre les régions de l'Union, déséquilibres qui nécessairement vont **amoindrir les avantages** que les européens peuvent tirer **d'un grand marché intérieur**.

4. Pour l'AMF, cette intervention de l'Union européenne en faveur des quinze États membres actuels doit **porter en priorité sur les secteurs** susceptibles de soutenir un **développement régional** : accès aux technologies de communication, transports, innovation, accessibilité aux réseaux

transeuropéens de communication (routiers, ferroviaires et aériens ), aide aux PME notamment. Un volet en faveur de la formation professionnelle et de soutiens au retour à l'emploi et à l'insertion des personnes en voie d'exclusion est également souhaitable. Ces orientations, selon l'AMF, conduisent néanmoins à **s'interroger sur le financement** par les fonds structurels **des micro-projets** portés par exemple par les communes. En tout état de cause, de tels micro-projets pour être financés doivent s'intégrer à un schéma régional de développement.

5. Sur le plan de la méthode, l'AMF plaide pour **un renforcement des Régions** dans la gestion et la mise en œuvre des fonds structurels. Si elle n'est **pas opposée à des contrats tripartites** entre la Commission, l'État central et les Régions, elle souhaite qu'en ce domaine, les règlements communautaires prévoient explicitement une **obligation de consultation et d'association des collectivités locales infra-régionales**, et d'abord des villes et des communes. Cette obligation doit notamment s'imposer aux régions qui, comme en France, ne disposent pas d'un pouvoir législatif ou réglementaire.

6. Enfin, l'AMF plaide pour un **regroupement des différents fonds structurels** ( FEDER, FSE, ...) pour des raisons d'efficacité et de cohérence de l'action communautaire. En effet les projets de développement présentent le plus souvent des aspects **à la fois économiques et sociaux** qui ne peuvent faire l'objet de financements trop complexes, tels qu'ils résultent aujourd'hui de l'autonomie de chacun des fonds structurels.

Paris, le 11 octobre 2003

## **ANNEXE N° 7**

### **Contribution de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) sur l'avenir de la politique de cohésion**

---

#### **« L'AVENIR DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DANS LE CADRE DU PROJET EUROPÉEN »**

L'été 2003 va constituer la dernière période à peu près propice à une réflexion calme et distanciée sur les grands enjeux qui attendent l'Union européenne dans le semestre à venir.

Les États membres vont pouvoir analyser en profondeur le projet de traité constitutionnel désormais finalisé par les conventionnels et adopter une première ligne de négociation en vue de la conférence intergouvernementale qui s'ouvrira cet automne.

Les membres de la Commission européenne pourront peser les choix fondamentaux qui s'offrent à eux dans le cadre de la préparation des perspectives financières qu'ils seront amenés à présenter avant la fin de l'année.

A l'intersection entre ces deux enjeux, se finaliseront à la rentrée les principaux contours de la future politique régionale post-2006 avant sa publication par la Commission européenne fin novembre dans le cadre du troisième rapport sur la cohésion.

Ces choix intimement liés ne seront pas neutres quant au contenu durable du projet européen et à l'image de l'Europe que les institutions souhaitent offrir aux citoyens. Vont en effet s'affronter à travers ces discussions deux visions très différentes de l'avenir de notre continent :

L'une en faveur d'un approfondissement marqué de la construction européenne, basé sur les vertus de l'intégration, du rapprochement entre les peuples et de la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union. Parmi les partisans de cette vision de l'Europe nombreux sont ceux qui souhaitent aller progressivement plus loin dans la communautarisation d'un certain nombre de politiques dont les plus emblématiques sont celles de la politique étrangère et de défense.



L'autre, plus macro-économique, ne voit essentiellement dans le projet européen qu'un moyen de renforcer la dimension économique de l'Union européenne et sa compétitivité à l'échelle mondiale sans forcément accompagner cette ambition d'une avancée équivalente en matière de gouvernance commune d'un certain nombre de politique.

Ces deux visions ne sont ni partisans ni antinomiques ; les objectifs de compétitivité d'une part et de solidarité au regard des objectifs fondamentaux du traité d'autre part sont forcément présents dans les deux options. Toutefois elles diffèrent essentiellement sur deux points :

– sur les moyens à mettre en œuvre pour aboutir à une telle ambition, (approche purement macroéconomique d'un côté, approche plus microéconomique et partenariale de l'autre) ;

– sur la durabilité politique du sentiment d'appartenance à une communauté de destin que l'on souhaite promouvoir à travers ces différentes visions et donc sur le pari du caractère plus ou moins durable de la construction européenne.

Le thème de l'avenir de la politique régionale est certainement le plus emblématique de cette divergence de vision de l'Europe :

#### *A. S'agissant de la compétitivité européenne et du développement durable*

En s'assignant notamment comme ligne directrice les stratégies de Lisbonne et de Göteborg, le projet de future politique régionale que nous soutenons prend le parti pris que la recherche d'une plus grande compétitivité européenne ne peut plus passer uniquement par la seule action économique des États. Nous sommes à ce titre convaincus que ce qui était peut-être encore vrai il y a 20 ans ne l'est certainement plus aujourd'hui. L'ambition affichée par les États à Lisbonne doit nécessairement également reposer sur la capacité d'initiative, d'innovation et de mobilisation de l'ensemble des forces vives, partenaires socio-économiques ou collectivités infra-étatiques (le fameux « trou noir » de la mesure de l'innovation économique). La complexité d'un monde en perpétuel changement ne peut laisser l'Europe faire l'économie de cette dimension sans risquer sa propre sclérose.

Une option purement gouvernementale et macroéconomique ne pourrait en effet paraître envisageable que si elle pouvait s'asseoir sur les deux conditions suivantes :

– l'élévation au rang de compétence exclusive ou partagée (avec des budgets appropriés) de l'ensemble des politiques dites de compétitivité. Nous en sommes aujourd'hui très loin, que ce soit à la lecture du projet de traité

pourtant raisonnablement ambitieux porté par les conventionnels ou à l'examen des marges de manœuvre budgétaires des États membres ;

– l'assurance qu'une mise en œuvre exclusivement nationale puisse être envisagée avec la même efficacité dans chacun des États de l'Union et qu'aucune divergence de mise en œuvre ne portera les germes d'un accroissement des disparités entre États membres et entre territoires. Les évolutions économiques et territoriales récentes nous ont plutôt convaincus du contraire. Une telle option pourrait porter les germes d'une remise en cause de la cohésion européenne perdue dans les méandres de la compétitivité internationale.

Il convient en outre de bien avoir à l'esprit qu'une grande partie des marges de manœuvre budgétaires sont aujourd'hui en main des collectivités régionales et locales, à des degrés divers dépendant des ordres institutionnels propres à chaque État membre (en moyenne de 20% à 50% du total des ressources fiscales). L'absence d'un cadre communautaire d'action engageant l'ensemble des acteurs publics autour d'une stratégie concertée réduirait considérablement l'impact de l'action publique en général sur la compétitivité européenne. A l'heure où les États sont de plus en plus amenés à se concentrer sur un certain nombre de fonctions stratégiques décisives pour leur population (cohésion sociale, santé, financement des retraites, politiques de défense, engagements internationaux,...), les collectivités régionales et locales deviennent de leur côté un échelon de plus en plus essentiel de la compétitivité de chacun des territoires de l'Europe.

La principale valeur ajoutée d'une politique régionale ambitieuse se résume ainsi en trois points :

– une capacité d'intervention qui peut dépasser la rigidité actuelle de la répartition des compétences entre les niveaux national et européen (capacité d'intervention lourde en faveur des principaux facteurs de compétitivité à traité égal) ;

– une capacité réelle de mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels du niveau européen aux niveaux national, régional et local autour d'objectifs communs ;

– une adaptabilité à l'ensemble des systèmes institutionnels en vigueur laissant des marges de manœuvre aux États et aux régions dans la mise en œuvre de certaines priorités (conventions et éventuellement contrats tripartites).

*B. S'agissant de la durabilité du projet européen*

La perspective tout à fait historique des élargissements ne doit pas nous faire croire à l'irréversibilité du projet européen sauf à oublier l'histoire. Une construction purement macro-économique de l'Europe risquerait à terme de diluer l'intérêt des opinions publiques nationales dont on sait qu'elles restent très fluctuantes à ce sujet. L'Europe est avant tout un projet politique qui nécessite de laisser toute sa place au temps et à la conviction. Or si l'Europe s'est construite avant tout sur un volet économique, la perspective d'une mondialisation croissante des échanges risque fort de relativiser à terme cet avantage comparatif par rapport à d'autres ensembles mondiaux. En reposant sur cette seule dimension, elle risque en outre de cristalliser le ressentiment de l'ensemble des citoyens qui resteront en marge de ces changements sans n'avoir pu à aucun moment y contribuer.

La politique régionale, si elle sait évoluer dans le sens d'une participation plus active des acteurs régionaux et locaux, constitue le cadre idéal d'une telle recherche de proximité et de durabilité du projet européen, sans risque de frustration ni de rejets.

Pour toutes ces raisons, nous tenons à affirmer notre plus grand scepticisme à propos des résultats de l'étude discutée lors de la réunion du collège des commissaires le dimanche 13 juillet dernier. Sur la forme, cette démarche s'avère en premier lieu totalement contradictoire aux évolutions du débat sur l'avenir de la politique régionale engagé par la Commission depuis le début de l'année 2001 à l'occasion de la publication du rapport sur la cohésion. Sur le fond, les options défendues par ce document marqueraient, si elles étaient retenues, un retour en arrière durable sur une grande partie de l'acquis communautaire avant même que celui-ci n'ait pu être transmis aux nouveaux États membres de l'Union. Il risque de provoquer – plus qu'un désintérêt – une véritable désillusion pour l'ensemble des partenaires régionaux et locaux dont le rôle croissant dans les politiques de l'Union est pourtant largement développé dans les travaux de la Convention. Les collectivités régionales et locales ont en effet clairement exprimé leur soutien unanime à la poursuite d'une politique régionale ambitieuse s'appuyant en partie sur les échelons de proximité, que ce soit par la voix du Comité des Régions (différents avis et déclaration de Leipzig) ou par celles des principales organisations européennes de collectivités régionales et locales. Une telle option est également contraire aux avis exprimés par le Parlement Européen et le Comité Économique et Social à ce sujet ainsi qu'aux premiers résultats des débats entre États membres engagés durant la présidence grecque de l'Union (réunion de Chalkidiki).

Le bureau politique de la CRPM réuni ce lundi 21 juillet à Naples ne peut croire qu'une telle orientation politique puisse être prise par la

Commission européenne et tient à exprimer son opposition la plus totale à ces premières options.

*C. S'agissant notamment des réflexions budgétaires*

Si la CRPM partage l'analyse faite sur le manque de communautarisation du budget européen et sur son manque d'ambition dans le chapitre économique et social, c'est plus sur les modalités de mise en oeuvre qu'elle est en profond désaccord. L'idée de promouvoir les principaux facteurs de compétitivité en augmentant le budget communautaire qui leur serait consacré est plutôt positive, elle ne peut cependant en aucun cas se mettre en oeuvre sous la seule forme présentée, c'est-à-dire en totale ignorance des principes de cohésion économique, sociale et territoriale d'une part et de toute dimension régionale d'autre part. D'une manière générale, si cette politique devrait contribuer à améliorer la compétitivité du bloc européen au niveau international, elle aurait comme conséquence majeure d'aggraver durablement les disparités territoriales en Europe et serait contraire à toute perspective de développement durable. C'est au contraire l'articulation entre la politique régionale et les principales politiques sectorielles qu'il conviendra de travailler, dans l'esprit des travaux sur la bonne gouvernance de l'Union, tant dans un souci d'efficacité que de convergence. Pour exemple, une mise en oeuvre d'un effort particulier en terme d'infrastructure de transport ou de recherche et développement aurait comme conséquence dans le scénario « SAPIR » de renforcer la concentration des investissements dans les régions déjà richement dotées (aujourd'hui dans l'UE à quinze, 28 régions sur 211 représentent 50% des dépenses de R&D en Europe) alors qu'une mise en oeuvre dans le cadre de la politique régionale pourra agir avec la même efficacité mais dans un sens plus équilibré et plus durable. C'est également dans ce sens que les États-Unis ont mis en place au niveau fédéral des mécanismes de péréquation entre États afin de favoriser un développement plus polycentrique et équilibré de leur territoire.

En conséquence, le Bureau Politique de la CRPM invite l'ensemble du collège des commissaires à prendre le temps de la réflexion et à revenir à plus de raison et de réalisme politique.

Enfin, le Bureau Politique de la CRPM demande à être partie prenante de la réflexion sur les questions posées par le rapport SAPIR dans le cadre du dialogue territorial que lance la Commission européenne.

Naples, le 21 juillet 2003

La période de programmation actuelle des fonds structurels (2000-2006) s'achèvera dans deux ans, mais c'est aujourd'hui que doit s'engager la négociation pour la période 2007-2013. Celle-ci s'inscrit dans le cadre plus global de la négociation des perspectives financières : elle en constitue d'ailleurs l'aspect le plus délicat.

Or, cette négociation va se heurter à une double contrainte : les besoins très importants en matière de cohésion dans les pays de l'élargissement, d'une part ; le souci des États contributeurs nets au budget de l'Union de stabiliser celui-ci à son niveau actuel (1 % du RNB communautaire), d'autre part.

Comment financer dès lors le coût de l'élargissement : par une augmentation du budget de l'Union ? Ou par une baisse, ou même une disparition, des fonds structurels dans les pays de l'actuelle Union à quinze ?

Quelles sont les positions respectives de la Commission, des États membres et du Parlement européen qui devront parvenir sur cette question à un « accord interinstitutionnel » ?

Quelles sont les conséquences pour le budget de l'Union, pour le budget de l'État français et, enfin, pour les régions françaises, des différents scénarios possibles d'évolution de la politique de cohésion ?