

N° 266

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 janvier 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013,

Par MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : SE DONNER LES MOYENS D'UNE POLITIQUE DE COHÉSION POUR TOUTES LES RÉGIONS EUROPÉENNES, MALGRÉ L'ÉTAU BUDGÉTAIRE	7
I. À BUDGET CONSTANT, L'UE PEUT ET DOIT INVESTIR DANS LE DÉVELOPPEMENT DE TOUTES LES RÉGIONS EUROPÉENNES	7
A. LA POLITIQUE DE COHÉSION : 350 MILLIARDS D'EUROS TRÈS CONVOITÉS MAIS JUSTIFIÉS	7
1. <i>Un budget européen en stagnation pour des ambitions en expansion</i>	7
2. <i>Défendre la plus-value de la politique régionale pour écarter toute tentative de sectorisation ou de renationalisation</i>	9
B. REVOIR LA MÉCANIQUE INTERNE DE TRANSFERTS FINANCIERS POUR LA RENDRE SOUTENABLE	12
1. <i>La politique régionale bouleversée par l'élargissement</i>	12
2. <i>Revoir les principes de la politique de cohésion pour la rendre soutenable</i>	16
II. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE NATIONALE : UNE ÉQUATION DÉLICATE MAIS PAS INSOLUBLE	18
A. NE PAS DÉGRADER ENCORE LE SOLDE NET DE LA FRANCE À L'ÉGARD DE L'UNION EUROPÉENNE	18
1. <i>Un solde net négatif qui fait de la France l'un des principaux contributeurs nets du budget européen</i>	18
2. <i>... en dégradation accélérée depuis dix ans</i>	19
B. NE PAS SACRIFIER LA PAC	20
1. <i>La PAC, priorité politique historique</i>	21
2. <i>Mais un taux de retour en baisse</i>	21
C. TOUT EN DÉFENDANT UNE POLITIQUE DE COHÉSION RENOUVELÉE	22
1. <i>Obtenir un rééquilibrage de l'intensité des aides accordées aux régions européennes</i>	22
2. <i>Plaider pour un deuxième pilier fort au sein de la PAC au bénéfice du développement rural</i>	25

CHAPITRE II : SOUTENIR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS ÉQUITABLE, PLUS EFFICACE ET PLUS SIMPLE	29
I. POUR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS ÉQUITABLE AU NOM DE LA COHÉSION TERRITORIALE	29
A. ADOPTER LE PRINCIPE D'UN TRAITEMENT ÉQUIVALENT POUR LES RÉGIONS DE MÊME NIVEAU DE RICHESSE.....	29
1. <i>L'architecture actuelle de la politique de cohésion : une réponse inéquitable aux effets de seuils.....</i>	29
2. <i>Soutenir la nouvelle architecture proposée par la Commission au nom de l'équité.....</i>	33
B. VEILLER À LA RECONNAISSANCE DES SPÉCIFICITÉS GÉOGRAPHIQUES DES DOM	34
1. <i>Les régions ultrapériphériques, seules régions françaises jusque là éligibles à l'objectif convergence.....</i>	34
2. <i>Défendre l'avenir des fonds structurels mais aussi les adaptations réglementaires au bénéfice des RUP.....</i>	35
II. POUR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS EFFICACE	37
A. RENTABILISER LE BUDGET DE LA COHÉSION	37
1. <i>Envisager éventuellement de soumettre les versements à des conditions précises et justifiées</i>	38
2. <i>Récompenser l'efficacité sans alourdir les procédures d'évaluation.....</i>	40
B. DYNAMISER L'USAGE DES FONDS EN MISANT SUR LES TERRITOIRES	41
1. <i>Favoriser une synergie avec les objectifs d'Europe 2020 tout en laissant de la souplesse aux territoires</i>	41
2. <i>Donner sa place à la dynamique territoriale de la cohésion</i>	43
III. POUR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS SIMPLE	45
A. HARMONISER LES RÈGLES DE GESTION DES DIFFÉRENTS FONDS.....	45
1. <i>Doter les différents fonds d'un cadre stratégique commun.....</i>	45
2. <i>Aligner les règles du FEADER sur celles du FEDER</i>	46
B. REVOIR LA RIGIDITÉ DE CERTAINES RÈGLES SANS NUIRE À UN USAGE RÉGULIER DES FONDS.....	47
1. <i>Adapter les règles pour faciliter la mise en œuvre régulière des fonds.....</i>	47
2. <i>Donner leur chance aux partenariats public-privé (article 55)</i>	48
3. <i>Simplifier les nouveaux instruments d'ingénierie financière</i>	50
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
ANNEXE 1 : Lettre adressée le 18 décembre 2010 au président de la Commission européenne.....	55
ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées.....	57

INTRODUCTION

Alors que l'Union européenne peine à sortir de la crise économique et financière, s'amorcent les négociations sur les prochaines perspectives financières de l'Union pour les années 2014-2020.

C'est l'occasion d'une réflexion collective sur les objectifs que l'Union veut se fixer pour cette prochaine période de sept ans, objectifs dont découleront ses priorités budgétaires.

C'est dans ce contexte que s'engage le débat sur la révision de la politique de cohésion pour la période 2014-2020. Que les négociations sur les ressources financières de l'Union et celles sur les finalités et l'architecture de la politique de cohésion se trouvent ainsi connectées représente une opportunité de penser ensemble les objectifs de la politique de cohésion et les moyens qui permettraient de les atteindre.

Qu'est-ce que la politique de cohésion ? Elle est souvent méconnue des Européens, qui ignorent le rôle central qu'elle joue dans la construction européenne : plus qu'un simple fonds de péréquation entre régions européennes visant à réduire leurs écarts de développement économique et social, la politique de cohésion est le vecteur d'un développement partagé de l'ensemble de l'Union au bénéfice de chacun des Européens.

Sa dimension territoriale, qui la rend si précieuse aux yeux des élus, a été consacrée par le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009 : l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule désormais que « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale ».

C'est avec cette nouvelle donne en filigrane que se déroule la consultation qu'a ouverte la Commission européenne jusqu'au 31 janvier 2011, sur le fondement de son cinquième rapport sur la cohésion paru en novembre 2010. Le Sénat souhaite contribuer au débat et a confié à vos rapporteurs le soin de tracer les grandes orientations d'une politique de cohésion renouvelée pour l'après 2013, mission que ces mêmes rapporteurs

avaient déjà eu l'honneur de mener en 2004 pour préparer l'actuelle période de programmation (1).

Après avoir rencontré à Bruxelles et à Paris les intervenants majeurs du débat, à commencer par le commissaire européen en charge du dossier, M. Johannes Hahn, vos rapporteurs sont convaincus qu'il est nécessaire et possible de se donner les moyens d'une politique de cohésion au bénéfice de toutes les régions européennes, malgré l'état budgétaire européen et national. Ils explorent ensuite les grands principes qui leur paraissent devoir être soutenus par les autorités françaises dans l'élaboration de la future politique de cohésion : équité, efficacité et simplicité.

Votre commission confirme ainsi son attachement à la politique de cohésion, qui seule peut permettre à nos concitoyens de toucher du doigt l'Union européenne dans ses réalisations les plus concrètes. La crise, qui touche les régions européennes de façon asymétrique, menace la cohésion et c'est précisément pourquoi la politique qui la préserve mérite aujourd'hui une attention toute particulière.

Le Sénat se doit de faire entendre sa voix en amont d'un débat qui ne fait que commencer : la Commission européenne devrait faire ses propositions pour les prochaines perspectives financières de l'Union à la fin du printemps, puis elle devrait soumettre en juillet son projet de nouvelles règles pour la politique de cohésion après 2013. La procédure de codécision, qui s'applique dorénavant à ce sujet (depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne), pourra alors s'engager sur la base de ce texte entre le Conseil et le Parlement européen ; elle devrait aboutir fin 2012 - début 2013, afin de permettre aux Etats membres de disposer du temps nécessaire pour se préparer au démarrage de la prochaine période de programmation le 1er janvier 2014.

(1) Rapport d'information de MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat n° 204 (2003-2004), février 2004.

CHAPITRE I :

SE DONNER LES MOYENS D'UNE POLITIQUE DE COHÉSION POUR TOUTES LES RÉGIONS EUROPÉENNES, MALGRÉ L'ÉTAU BUDGÉTAIRE

Votre commission des affaires européennes considère que la priorité de la réflexion en cours sur l'avenir de la politique de cohésion consiste à définir les grands objectifs de cette politique. Ce n'est qu'en rapport avec ces objectifs que peut se poser la question des moyens à consacrer à la politique de cohésion. Il ne s'agit donc pas de plaider, par principe, pour le maintien voire la croissance du budget consacré par l'Union européenne à sa politique régionale, mais de déterminer quel budget peut valablement permettre d'atteindre les objectifs retenus, sans ignorer évidemment la sensibilité aujourd'hui exacerbée dans l'Union sur ces questions financières.

I. À BUDGET CONSTANT, L'UE PEUT ET DOIT INVESTIR DANS LE DÉVELOPPEMENT DE TOUTES LES RÉGIONS EUROPÉENNES

A. LA POLITIQUE DE COHÉSION : 350 MILLIARDS D'EUROS TRÈS CONVOITÉS MAIS JUSTIFIÉS

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, il a été alloué à l'actuelle politique de cohésion 347,41 milliards d'euros, soit 35,7 % du total du budget européen.

1. Un budget européen en stagnation pour des ambitions en expansion

Pour la période 2007-2013, le niveau global des crédits d'engagement dans l'Union européenne atteint les 864,3 milliards d'euros (prix 2004), soit 1,05 % du revenu national brut des 27 pays l'UE. Plus des trois quarts de ces crédits sont consacrés aux deux principaux postes budgétaires de l'Union que sont la Politique agricole commune (PAC) (1), qui représente désormais 42 % du budget communautaire total, et la politique de cohésion (35 %). Ces deux

(1) Le coût de la PAC s'élève aujourd'hui à quelque 55 milliards d'euros par an.

politiques sont donc au cœur des négociations qui s'ouvrent sur les prochaines perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020.

Or les priorités en matière de dépenses publiques sont aujourd'hui remises en cause : en effet, c'est dans un contexte particulièrement tendu, en raison de la crise des finances publiques que traversent plusieurs pays de l'Union, que les grandes orientations budgétaires seront proposées par la Commission européenne au printemps prochain. D'ores et déjà, la « lettre des cinq », adressée le 18 décembre 2010 à la Commission européenne par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande, préconise que les crédits n'augmentent pas davantage que l'inflation durant la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel. Certains ont pu lire dans cette lettre un arrangement préservant à la fois la politique agricole commune et le « rabais » britannique, dont bénéficie le Royaume-Uni, et menaçant donc indirectement l'avenir de la politique de cohésion...

Sans doute faut-il relever, comme le Directeur général du budget à la Commission européenne, M. Hervé Jouanjean, y a invité vos rapporteurs, que la rédaction de cette lettre ne manque pas d'ambiguïtés et que ne figurent pas, parmi ses signataires, plusieurs États contributeurs nets au budget européen, tels la Suède, le Danemark ou l'Autriche. Un gel du budget européen en termes réels est donc loin d'être acquis.

Quelle que soit l'interprétation donnée à cette lettre, il n'en demeure pas moins que l'environnement budgétaire est particulièrement restrictif, alors même que l'Union affiche de nouvelles ambitions : il lui faut ainsi prévoir le financement des nouvelles orientations définies par le traité de Lisbonne, à commencer par le rayonnement extérieur de l'UE qu'incarne le nouveau Service européen pour l'action extérieure, en activité depuis décembre 2010. Le budget est aussi l'une des clefs de voûte de la stratégie Europe 2020 « pour une croissance intelligente, durable et inclusive » : cette stratégie, qui succède à celle de Lisbonne, a été adoptée en juin 2010 par le Conseil européen et fixe cinq grands objectifs à l'Union en matière d'emploi, d'innovation, d'efficacité énergétique, d'éducation et de lutte contre la pauvreté.

Dans ce contexte, l'efficacité des dépenses est donc examinée de très près. D'ores et déjà, la Direction du Budget de la Commission considère pour acquise la suppression de petites lignes budgétaires de la rubrique 1A (compétitivité pour la croissance et l'emploi), dont l'efficacité n'est pas démontrée et dont la gestion administrative est coûteuse. C'est également au crible de leur valeur ajoutée au niveau communautaire que seront jugées les dépenses consacrées à la politique de cohésion.

2. Défendre la plus-value de la politique régionale pour écarter toute tentative de sectorisation ou de renationalisation

Evaluer l'efficacité de la politique de cohésion représente une tâche immense et délicate, en raison de la difficulté à distinguer l'impact propre de cette politique communautaire parmi la multitude des facteurs influençant le développement régional, et aussi du fait que cette politique d'investissement ne produit pleinement ses effets qu'à long terme. La Commission européenne s'y emploie néanmoins, croisant différentes méthodes, comme elle l'a fait dans son cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale qu'elle a publié en novembre 2010 et qui vient à point nommé nourrir le débat sur l'avenir de la politique régionale.

Un an plus tôt, en octobre 2009, un document très controversé de la Commission, obtenu par les États membres, évoquait un recentrage des dépenses communautaires sur la croissance et le développement durables, l'énergie, le climat, et l'ouverture de l'Europe au monde : les politiques traditionnelles, telles la PAC et la politique de cohésion, auraient ainsi perdu leur poids budgétaire. A l'appui de cette proposition, était invoquée l'efficacité supérieure des politiques sectorielles. Il était de ce fait envisagé de renationaliser la politique de cohésion, au moins pour les États membres les plus riches : pour les États membres qui contribuent au budget de la cohésion avant de se voir rétrocéder une partie de leur contribution (1), le transit de ces fonds par Bruxelles était présenté comme absurde et coûteux.

Pour votre commission, ceci trahit une méconnaissance de l'ambition fondamentale de la politique de cohésion, qui est bien plus qu'un simple fonds de péréquation. Dès 1957, les six pays signataires du traité de Rome se sont déclarés « *soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ». La politique de cohésion vise donc à atténuer les disparités entre les 27 États membres et leurs 271 régions, mais elle concrétise aussi leur unité et tend à assurer durablement leur développement commun.

Sous un angle purement comptable, cette politique porte ses fruits : ainsi, selon les données fournies par la Commission, la politique de cohésion menée entre 2000 et 2006 a permis de relever de 0,7 % le PIB global de l'UE-25 en 2009, ce qui représente un bon retour sur investissement pour des

(1) Au titre de l'objectif compétitivité.

dépenses qui ont représenté moins de 0,5 % du PIB de l'UE sur la même période (1).

Les disparités régionales du PIB par habitant dans l'Union se sont considérablement réduites grâce à la croissance, en particulier dans les régions des nouveaux États membres. La Commission note néanmoins que de fortes différences subsistent puisque, dans sept régions (en Roumanie et Bulgarie), le PIB par habitant représente moins du tiers de la moyenne de l'UE, alors que, dans dix-neuf autres (2), il se situe plus de 50 % au-dessus de cette moyenne.

Plus concrètement, des résultats concluants sont constatés en termes de productivité et d'emploi, grâce au soutien aux entreprises et à l'innovation – 1,4 million d'emplois créés et 38.000 projets de recherche soutenus –, ainsi qu'en termes d'accessibilité et d'efficacité des liaisons internes, à la faveur des investissements dans les infrastructures de transport – 4.000 kilomètres de rail et 2000 kilomètres de routes construits (3). Dans les deux autres grands domaines d'action de la politique de cohésion que sont le développement du capital humain et la protection de l'environnement, des effets positifs sont également enregistrés sur l'inclusion sociale et la croissance économique « verte » : notamment, plus de 23 millions de personnes ont été raccordées à des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées grâce à l'appui des fonds structurels entre 2000 et 2006 (4).

En France, sur cette même période, ce sont ainsi 140.000 projets qui ont bénéficié de l'aide européenne au titre de la politique régionale et 200.000 emplois que cette politique aurait contribué à créer, selon les propos tenus par le commissaire européen en charge de la politique régionale, M. Johannes Hahn, lors de sa rencontre à Paris avec vos rapporteurs.

Surtout, grâce à son approche spécifique, la politique régionale européenne apporte une plus-value : elle permet de construire des stratégies de développement régional intégrées qui viennent compléter les politiques nationales d'aménagement du territoire. En effet, comme le précise l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la cohésion relève aujourd'hui d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres : la nature transversale de cette politique et donc ses divers recoupements avec les politiques sectorielles nationales rendraient contraire au principe de subsidiarité son transfert complet à l'Union. Parallèlement, la

(1) Source : communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen, au comité des régions et aux parlements nationaux sur le réexamen du budget de l'UE du 19 octobre 2010.

(2) Dont onze sont des régions-capitales.

(3) Source : rapport de synthèse sur l'évaluation ex-post des programmes financés par le FEDER de 2000 à 2006, établi en avril 2010 de la Commission européenne.

(4) Source : cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne (page XXI).

valeur ajoutée d'une politique communautaire de cohésion est reconnue par tous sur le terrain, comme le souligne la Maison européenne de pouvoirs locaux français (1) au nom des associations représentant les départements et les villes de France : d'abord, sa programmation pluriannuelle assure un cadre financier stable durant sept années qu'aucun gouvernement national n'est capable de garantir. Ensuite, n'intervenant que de manière additionnelle, c'est-à-dire en complément et non en substitution de l'intervention nationale, et se combinant au cofinancement des autorités publiques nationales, la politique de cohésion produit mécaniquement un effet de levier financier. En encourageant une approche décentralisée et partenariale, elle favorise un modèle de développement local intégré. Enfin, elle permet d'articuler et d'orienter les stratégies politiques locales vers des objectifs communs et partagés dans toute l'Union.

Le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales de la République, peut tout particulièrement en témoigner : nombre d'entre nous pourraient attester du rôle décisif de la politique de cohésion dans le développement de leur circonscription et dans son intégration au sein de la dynamique européenne. Rien d'étonnant à cela puisque la politique de cohésion assure en moyenne 25 % de l'investissement public total au niveau régional dans les régions françaises métropolitaines (2).

Les députés européens reconnaissent également la valeur ajoutée d'une politique européenne de cohésion : par une résolution adoptée le 7 octobre 2010 (3), le Parlement européen a explicitement rejeté toute tentative de renationalisation de cette politique.

Aujourd'hui, la Commission européenne semble désormais convaincue de la plus-value communautaire de la politique de cohésion, d'autant plus que cette politique offre des outils susceptibles de contribuer au succès de la stratégie Europe 2020.

Cette convergence de vues entre le Parlement européen, la Commission européenne et les élus nationaux ne doit pas endormir la vigilance du Gouvernement français : au Conseil européen, certains États membres restent à convaincre (4) et votre commission appelle les négociateurs français à y défendre âprement la vision d'une politique de cohésion pour

(1) *Émanation de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France, de l'Association des maires de grandes villes de France et de l'Association des petites villes de France.*

(2) *Source : cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne (page XVIII).*

(3) *Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2010 sur la politique de cohésion et la politique régionale de l'Union européenne après 2013.*

(4) *Parmi lesquels on peut citer le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni et l'Estonie.*

toutes les régions européennes, dotée de moyens adaptés. On peut d'ailleurs noter que l'objectif d'une reconduction de l'enveloppe budgétaire consacrée à la politique de cohésion est d'autant plus défendable qu'il correspond en réalité à un amoindrissement de la part de ce budget en pourcentage du PIB communautaire, en raison de l'augmentation que ce dernier a connue depuis 2006.

B. REVOIR LA MÉCANIQUE INTERNE DE TRANSFERTS FINANCIERS POUR LA RENDRE SOUTENABLE

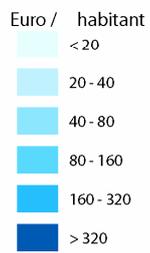
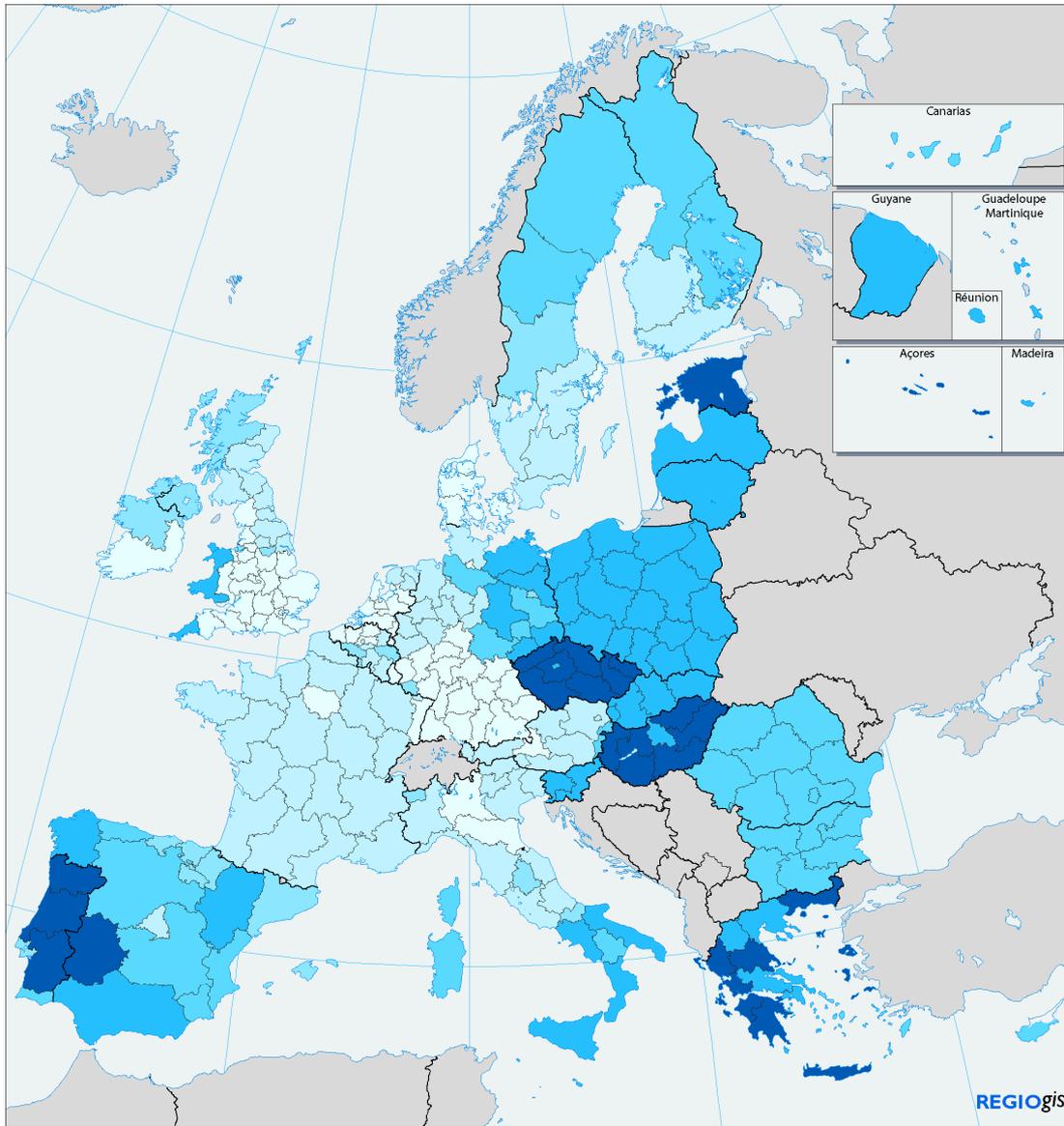
Tout en visant la reconduction de l'enveloppe budgétaire qui y est consacrée, il serait plus réaliste, sur le plan financier, de défendre une évolution des règles en vigueur de la politique de cohésion.

1. La politique régionale bouleversée par l'élargissement

En 2004 puis en 2007, l'Union européenne a accueilli en son sein douze nouveaux États d'Europe centrale et orientale.

Cet élargissement de l'Union bouleverse la donne pour la politique de cohésion : la superficie de l'Union a augmenté de plus de 25 %, sa population de plus de 20 %, et sa richesse d'environ 5 % seulement. Le PIB moyen par habitant de l'Union européenne a de ce fait diminué de plus de 10 % et les disparités régionales ont été multipliées par deux. Ceci emporte deux conséquences majeures : d'une part, la nécessité d'une politique régionale s'en trouve encore davantage renforcée. D'autre part, étant donné qu'environ 60 % des régions en retard de développement se situent désormais dans les douze États membres ayant adhéré depuis 2004, le centre de gravité de la politique régionale s'est déplacé vers l'Est.

La carte ci-dessous, qu'a communiquée le cabinet du commissaire Hahn à vos rapporteurs et qui représente l'intensité des aides régionales en montant annuel moyen par habitant à travers les régions de l'Union durant la période 2007-2013, permet de visualiser aisément ce déplacement vers l'Est du centre de gravité de la politique de cohésion :



Sources: DG REGIO, Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Pour plus de précisions, il est utile de présenter la répartition des fonds entre les États membres pour la période 2007-2013 :

PAYS	FONDS ALLOUES (en milliards d'euros)
Allemagne	26,3
Autriche	1,4
Belgique	2,3
Bulgarie	6,9
Chypre	0,6
Danemark	0,6
Espagne	35,2
Estonie	3,4
Finlande	1,7
France	14,3
Grèce	20,4
Hongrie	25,3
Irlande	0,9
Italie	28,8
Lettonie	4,6
Lituanie	6,9
Malte	0,8
Luxembourg	0,06
Pays-Bas	1,9
Pologne	67,3
Portugal	21,5
République tchèque	26,7
Roumanie	19,7
Royaume-Uni	10,6
Slovaquie	11,6
Slovénie	4,2
Suède	1,9

La diminution de la moyenne du PIB par habitant dans l'Union européenne, qu'a mathématiquement entraînée l'élargissement, n'est pas sans conséquence sur la politique de cohésion : ainsi, même si leur richesse ne s'est pas accrue, certaines régions éligibles en 2007 à l'objectif convergence en raison d'un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ne le seront plus en 2013. En outre, de nombreuses régions éligibles à

l'objectif convergence connaissent un taux de croissance du PIB supérieur à la moyenne européenne. Ce rattrapage économique contribue lui aussi, et c'est en soi une bonne nouvelle, à l'exclusion du fonds de cohésion et de l'objectif convergence des États ou régions qui y sont aujourd'hui éligibles (1). Lors de sa rencontre avec vos rapporteurs, M. Johannes Hahn, commissaire européen en charge de la politique régionale, a précisé que, sur les 84 régions relevant actuellement de l'objectif convergence, 16 d'entre elles (2) en sortiraient pour la prochaine période de programmation.

De ce phénomène, il devrait résulter d'importantes économies sur l'objectif convergence après 2013. Dans le rapport qu'il a remis au Premier Ministre en mai 2010, notre collègue M. Pierre Lequiller, président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, estime **l'économie ainsi potentiellement réalisée à près de 50 milliards d'euros** sur l'ensemble de la prochaine programmation, soit près de 15 % du budget actuellement alloué à la politique de cohésion (3).

Mais il faut mettre en regard de cette économie mécanique un autre effet susceptible de résulter des règles en vigueur : le règlement (4) des fonds structurels adopté en 2006 prévoit, en son annexe II (5), qu'un plafond est applicable aux transferts des fonds soutenant la cohésion. Cette règle dite du « capping », exprimée en pourcentage du PIB de l'État membre considéré, interdit ainsi que la part des fonds structurels versés par l'Union à un de ses États membres éligibles à l'objectif convergence dépasse 3,23 à 3,78 % de son PIB, ce taux plafond étant modulé selon le retard de l'État considéré (6). Conçue à l'origine pour contenir les transferts dans les limites de la capacité d'absorption des nouveaux États membres, cette règle aurait une incidence financière importante si elle était appliquée telle quelle en 2013, en raison du rattrapage qu'ont connu les économies des nouveaux États membres depuis leur entrée dans l'Union.

Si l'on peut évidemment se féliciter de l'augmentation du PIB dans l'Europe des 12 (nouveaux entrants), qui atteste du succès de la politique de cohésion, l'on peut aussi légitimement s'inquiéter de son effet explosif sur les

(1) Espagne, Grèce, Slovaquie et Chypre sortiront en effet du fonds de cohésion dont le seuil d'éligibilité est fixé à 90% du PIB moyen communautaire.

(2) Comptant 35 millions d'habitants.

(3) Rapport de M. Pierre Lequiller au Premier Ministre sur la bonne utilisation, par la France, des fonds structurels européens.

(4) Règlement (CE) N° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

(5) Point 7.

(6) Ainsi, le taux maximal de 3,7893 % du PIB est-il réservé aux États membres dont le RNB moyen par habitant pour la période 2001-2003 (exprimé en standard de pouvoir d'achat — SPA) est inférieur à 40 % de la moyenne de l'UE à 25.

plafonds de transferts au titre de la cohésion. Selon la représentation permanente de la France à Bruxelles, un pays comme la Pologne verrait ainsi le plafond des aides régionales européennes porté de 67 milliards d'euros pour la période 2007-2013 à 106 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

Le surcoût qui en découlerait pour la politique de cohésion atteindrait environ 75 milliards d'euros, selon les informations recueillies par vos rapporteurs : l'économie évoquée plus haut du fait de la sortie mécanique de l'objectif convergence est donc largement dépassée par la dérive financière à laquelle conduiraient les règles en vigueur.

2. Revoir les principes de la politique de cohésion pour la rendre soutenable

Si rien n'était fait, l'architecture actuelle de la politique de cohésion conduirait à un transfert financier considérable de l'Europe des 15 vers celle des 12 nouveaux entrants... Les soldes nets positifs et négatifs des États au titre de la politique de cohésion atteindraient des niveaux financièrement et politiquement explosifs. Il n'est pas envisageable que des pays comme l'Allemagne ou l'Espagne, sans parler du nôtre, contribuent encore plus qu'ils ne le font déjà à la politique régionale. Les 12 nouveaux entrants le savent et, d'après Mme Danuta Hübner, président de la commission du développement régional au Parlement européen, sont prêts à revoir l'intensité des aides au profit des régions relevant des États contributeurs nets afin que ces derniers consentent au maintien d'une politique régionale ambitieuse.

Il est donc indispensable d'imaginer des correctifs afin de rendre soutenable la politique de cohésion.

D'une part, il apparaît nécessaire de revoir la règle du « *capping* », pour contenir l'évolution des aides bénéficiant aux nouveaux États membres. L'abaissement des plafonds d'aides répond à la nécessité d'assurer la soutenabilité financière de la politique de cohésion mais également à tenir compte de la capacité d'absorption de l'aide dans ces nouveaux États. Lors de son entretien avec vos rapporteurs, le directeur général du Budget de la Commission européenne, M. Hervé Jouanjean, avait insisté sur ce point, faisant notamment observer le décalage existant en Bulgarie entre le caractère massif des aides financières que ce pays reçoit de l'Union (8,3 % du PIB) et la faiblesse du taux de leur consommation (1). Vos rapporteurs s'étonnent que la

(1) D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, 5,8 % des fonds structurels étaient consommés en Bulgarie au 1er janvier 2011, alors qu'est dépassé le milieu de la période de programmation. Ce taux de consommation est encore plus préoccupant en Roumanie où il atteint 1,9 % à la même date.

Commission, dans son cinquième rapport sur la cohésion, n'annonce pas une révision des plafonds d'aides applicables aux 12 nouveaux États membres. Pourtant, même la présidente de la commission du développement régional du Parlement européen, Mme Hübner, en a reconnu la nécessité et M. Johannes Hahn, commissaire européen en charge de la politique régionale, l'a également évoqué publiquement lors de sa venue à Paris le 19 janvier 2011. Selon votre commission, ce préalable à la négociation devrait être posé d'emblée par le Gouvernement français puisqu'il s'agit de la source principale d'économie pour la politique de cohésion et qu'il conditionne largement son architecture globale.

D'autre part, la Commission européenne propose de rééquilibrer la dynamique interne de la politique de cohésion au bénéfice de l'Europe des 15. Pour cela, elle envisage de renforcer l'enveloppe budgétaire consacrée à la compétitivité régionale : le cabinet du commissaire en charge de la politique régionale évoque une augmentation de 10 à 15 euros par habitant. Surtout, la Commission propose de créer une nouvelle catégorie de régions, dites « intermédiaires » car dotées d'un PIB par habitant compris entre 75 % et un plafond qui pourrait être 100 ou, plus vraisemblablement à entendre le commissaire Hahn, 90 % de la moyenne communautaire.

La création de cette nouvelle catégorie de régions bénéficierait notamment aux régions françaises, ainsi qu'aux régions britanniques, belges et allemandes. Elle aurait également le mérite de mettre fin au système complexe de sortie dégressive de l'objectif convergence (aides transitoires au titre du « phasing in » (1) et du « phasing out » (2)). Surtout, elle serait plus équitable puisqu'elle profiterait non seulement aux régions appelées à sortir de l'objectif convergence mais à l'ensemble des régions dont le PIB serait compris entre 75 % et la borne haute qui aura été retenue. Plus équitable, elle serait aussi de ce fait plus coûteuse, ce qui justifie que l'Allemagne semble lui préférer, à l'heure qu'il est, l'ancien système de « phasing in and out » bien que plusieurs Länder bénéficieraient de la création de cette nouvelle catégorie de régions en transition.

Il apparaît en tout cas que **ces réformes sont indispensables à la survie de la politique de cohésion** et votre commission des affaires européennes encourage le Gouvernement français à obtenir la finalisation de

(1) Les régions couvertes par l'objectif 1 de la politique régionale au titre de la programmation 2000-2006 et dont le niveau de développement est tel qu'elles ne répondent plus aux critères de l'objectif « convergence » bénéficient d'un soutien transitoire plus élevé dans le nouvel objectif « compétitivité régionale et emploi ».

(2) Pour prendre en compte l'effet statistique lié à l'élargissement, un régime transitoire dégressif est accordé aux Etats qui auraient été éligibles au fonds de cohésion si le seuil était resté à 90 % du RNB moyen de l'UE-15.

ces correctifs au nom de la soutenabilité d'une politique essentielle pour l'ensemble de l'Union européenne.

Mais, dans un contexte tendu pour les finances publiques, la France doit aussi résoudre sa propre équation budgétaire à l'égard de l'Union européenne.

II. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE NATIONALE : UNE ÉQUATION DÉLICATE MAIS PAS INSOLUBLE

La révision de la politique de cohésion soulève une problématique budgétaire pour l'Union européenne, mais, du point de vue français, elle doit évidemment être considérée aussi sous l'angle de la contrainte budgétaire nationale.

A. NE PAS DÉGRADER ENCORE LE SOLDE NET DE LA FRANCE À L'ÉGARD DE L'UNION EUROPÉENNE

Le premier impératif des autorités françaises, qui servira de toile de fond aux futures négociations, est de ne pas charger encore un peu plus sa barque de contributeur net au budget de l'Union européenne.

1. Un solde net négatif qui fait de la France l'un des principaux contributeurs nets du budget européen...

La contribution (1) de la France au budget communautaire n'a cessé de croître sur longue période : elle a été multipliée par près de cinq en valeur entre 1982 et 2011, où elle atteint 19,6 milliards d'euros (2).

Parallèlement, la France occupe le rang de premier pays « bénéficiaire » (en euros) des dépenses du budget communautaire, rang auquel elle a remplacé l'Espagne depuis 2006 (3). En 2009, 13,3 % des

(1) Prélèvement sur recettes (ressources TVA et RNB) et ressources propres traditionnelles nettes (droits de douane et cotisation sucre perçus par l'Etat pour le compte de l'UE).

(2) Le prélèvement sur recettes atteint 18,2 milliard d'euros en 2011, car les ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisation sucre perçus par l'Etat pour le compte de l'UE) n'y sont plus comptabilisées depuis la loi de finances pour 2010.

(3) Cependant, la France n'est que le 15ème bénéficiaire des dépenses de l'UE (dépenses administratives incluses) si l'on prend en compte les retours par habitant (214 euros par habitant), loin derrière le Luxembourg (2 914 euros par habitant).

dépenses du budget communautaire ont été effectuées sur notre sol, soit 13,6 milliards d'euros sur un total de 103 milliards d'euros. Ce statut de premier bénéficiaire tient essentiellement à l'importance des dépenses de la politique agricole commune en France, qui représentent près de 72 % du total des dépenses réparties, soit environ 9,75 milliards d'euros. Parmi les dépenses communautaires en France, 14,1 % relèvent de la politique de cohésion, soit 1,9 milliard d'euros (1).

La différence entre notre contribution au budget communautaire et les dépenses de ce budget sur notre sol classe la France parmi les importants « contributeurs nets ». La France est aujourd'hui le second pays contributeur net du budget communautaire, à hauteur de 16,4 %, juste derrière l'Allemagne (19,7 %) et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne. En pourcentage de Revenu national brut (RNB), le solde net de la France pour 2008 est évalué (2) à - 0,27 %.

Il faut évidemment souligner que cette notion de solde net, entre ce que la France verse au budget communautaire et ce qu'elle reçoit par le biais des dépenses communautaires effectuées sur son territoire, ne saurait retracer que très imparfaitement les gains économiques (et en aucun cas politiques) que la France retire de son adhésion à l'Union européenne : ainsi n'est pas mesuré le profit que tire la France de son appartenance à un marché unique et de l'utilisation de fonds européens dans les autres États membres. On rappellera à cet égard que deux tiers des exportations des États membres de l'Union sont à destination d'autres pays de l'Union.

Le solde net se limite donc à retracer les flux financiers. A ce titre, et même si l'on peut le déplorer, il représente malgré tout un indicateur important pour notre pays qui s'est engagé dans une réduction sévère de son déficit public. Or plusieurs facteurs laissent présager la poursuite de sa dégradation.

2. ... en dégradation accélérée depuis dix ans

Sur dix ans, on constate une dégradation sensible du solde net de la France, constamment négatif. Alors qu'il était de - 400 millions d'euros en

(1) Source : rapport d'information Sénat (2010-2011) n° 80 de M. Denis BADRÉ, fait au nom de la commission des finances, La France et le budget communautaire : concilier notre ambition pour l'Europe et la rigueur des temps.

(2) Selon la méthode dite du « rabais britannique », qui est la plus consensuelle parmi les États membres : le solde net est calculé sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget communautaire, qui sont des recettes de l'Union, mais en tenant compte des dépenses administratives (pour les États membres sur le territoire desquels des institutions européennes sont implantées).

1999, il a été multiplié par treize en dix ans. De 2007 à 2008 (dernier exercice disponible), il s'est creusé de plus d'un milliard d'euros : **le solde net de la France représente ainsi - 5,2 milliards d'euros en 2008**. Notre pays a pu jusqu'ici contenir le niveau de son solde net, en se maintenant au premier rang des bénéficiaires des dépenses communautaires depuis 2006. Mais l'élargissement de l'Union européenne, l'encadrement des dépenses agricoles résultant des perspectives financières 2007-2013 et l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres (1) devraient le dégrader fortement au cours des prochaines années : selon M. Julien Steimer, directeur-adjoint du cabinet de M. Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, qu'ont rencontré vos rapporteurs, le solde net devrait se creuser jusqu'à 7 voire 8 milliards d'euros en 2013.

On conçoit dès lors que la priorité du Gouvernement français dans les négociations à venir sur les perspectives financières, sur la réforme de la PAC et sur la nouvelle politique de cohésion soit de ne pas rendre notre pays plus contributeur net au budget européen qu'il ne l'est déjà.

La composition du solde net risque aussi de peser sur la ligne politique que sera tenté d'adopter le Gouvernement. Aujourd'hui, la France est un contributeur net important pour ce qui est de la politique de cohésion, et c'est d'ailleurs parfaitement normal : elle assure près de 17 % des recettes du budget européen, et reçoit un peu plus de 4 % des versements au titre de la politique de cohésion. La nouveauté à l'approche de l'échéance de 2013, c'est qu'avec la montée en régime de l'application de la politique agricole commune aux nouveaux États membres, la France ne compensera plus cette situation par un solde positif au titre des dépenses agricoles...

B. NE PAS SACRIFIER LA PAC

Si vos rapporteurs plaident pour préserver une politique de cohésion au service de toutes les régions européennes, ils n'entendent pas pour autant exiger le sacrifice de la PAC !

(1) Décision du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009, qui fixe le taux d'appel de la ressource TVA à 0,3 % pour tous les États membres sauf l'Allemagne (0,15 %), l'Autriche (0,225 %), la Suède (0,1 %) et les Pays-Bas (0,1 %) qui bénéficient d'un taux d'appel réduit.

1. La PAC, priorité politique historique

Votre commission des affaires européennes est convaincue de la nécessité de sauvegarder la PAC en lui redonnant du sens : il s'agit d'abord de garantir l'avenir alimentaire de l'Europe. Elle l'a manifesté en adoptant le 10 novembre 2010 le rapport que lui a présenté en ce sens le groupe de travail sur la réforme de la PAC constitué de membres de la Commission de l'économie et de celle des affaires européennes du Sénat (1). La première fonction de l'agriculture est en effet de fournir une alimentation saine à la population. Par ailleurs, elle s'exerce dans un environnement qui est le patrimoine commun de la société. L'activité agricole fournit aussi de nombreux autres services – services environnementaux, vitalité des territoires et autres « biens publics » – qui méritent d'être soutenus et rémunérés. Enfin, il faut reconnaître une place à deux agricultures qui ne s'excluent pas, l'une présente sur les marchés mondiaux et l'autre, tout aussi importante, tournée vers la proximité.

Dans cette optique, il est indispensable de défendre une PAC ambitieuse, d'autant que le poids budgétaire de cette politique, l'une des plus communautaires, a déjà considérablement baissé, représentant désormais près de 40 % du budget communautaire. En effet, l'évolution budgétaire de la PAC a été strictement encadrée. Les limites prévues pour les mesures de marché de la PAC et les aides directes pour la période 2007 - 2013 ne permettent aucune augmentation en termes réels et les paiements directs dans les nouveaux États membres vont progresser jusqu'à converger vers le niveau des quinze plus anciens États membres.

Pour ce qui est de l'avenir de la PAC après 2013, rien n'est juridiquement décidé aujourd'hui, ni pour son budget ni pour son architecture, mais le consensus politique qui se dégage autour de l'abandon du système des références historiques dans le calcul du montant des aides directes permet au moins d'anticiper un rééquilibrage de la PAC en faveur des exploitations.

2. Mais un taux de retour en baisse

Il est naturel que la France, premier bénéficiaire net de la PAC, affiche la défense de cette politique comme une priorité. Au titre de l'année

(1) *Rapport Sénat (2010-2011) n°102 présenté par MM. Jean Bizet, Jean-Paul Emorine, Mmes Bernadette Bourzai et Odette Herviaux au nom de la commission des affaires européennes et de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Redonner du sens à la PAC.*

2008 et en volume, la France a reçu 19,2 % du budget communautaire qui y est consacré (1).

La France devrait rester le premier bénéficiaire des dépenses relatives aux aides directes et aux dispositifs de soutien de marché sur la période 2007-2013. Néanmoins, les dépenses générées par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie et la montée en puissance des paiements directs (« phasing in » (2)) dans les États ayant adhéré en mai 2004 contribueront à faire baisser le taux de retour de la France sur la période : de 21,8 % pour 2007, il pourrait fléchir à près de 18,2 % en 2013. Pour ce qui concerne le deuxième pilier de la PAC, consacré au développement rural, l'enveloppe allouée à la France pour 2007-2013 lui assure un taux de retour de 7,9 % sur cette politique.

En tout état de cause, à compter de 2013, il est probable que la France cesse d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC, consécutivement à la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux États membres de l'Union. Votre commission souligne ce point car la position française dans les négociations sur les perspectives financières après 2013 ne peut se résumer au principe selon lequel toute baisse du soutien à l'agriculture affecterait le bilan de la France. La réforme de la politique de cohésion est aussi à prendre en compte dans la perspective légitime d'une sauvegarde du bilan français à l'égard de l'Union.

C. TOUT EN DÉFENDANT UNE POLITIQUE DE COHÉSION RENOUVELÉE

1. Obtenir un rééquilibrage de l'intensité des aides accordées aux régions européennes

Il est vrai qu'avec un taux de retour de 4,1 %, la politique de cohésion fait pâle figure si l'on s'en tient à une appréhension strictement financière des négociations qui s'annoncent (3). Mais, outre le fait que la défense de la politique de cohésion se justifie par son essence-même et par ses réalisations, comme évoqué plus haut, il n'est pas impossible que son bilan financier pour la France puisse s'améliorer.

(1) Devant l'Espagne (13,6 %), l'Allemagne (12,7 %), l'Italie (10,4 %) et le Royaume-Uni (7,3 %).

(2) Le montant des aides directes pour les États membres ayant adhéré au 1^{er} mai 2004 était de 25 % du montant unitaire en 2004. Ce taux est passé à 30 % en 2005, puis augmentera de 10 % par an jusqu'en 2014, date à laquelle les exploitants agricoles des dix bénéficieront d'aides à taux plein.

(3) D'autant que ce taux ignore le retour indirect de la politique de cohésion au bénéfice des entreprises privées, notamment dans le secteur des services publics à l'environnement, où les entreprises françaises sont leaders.

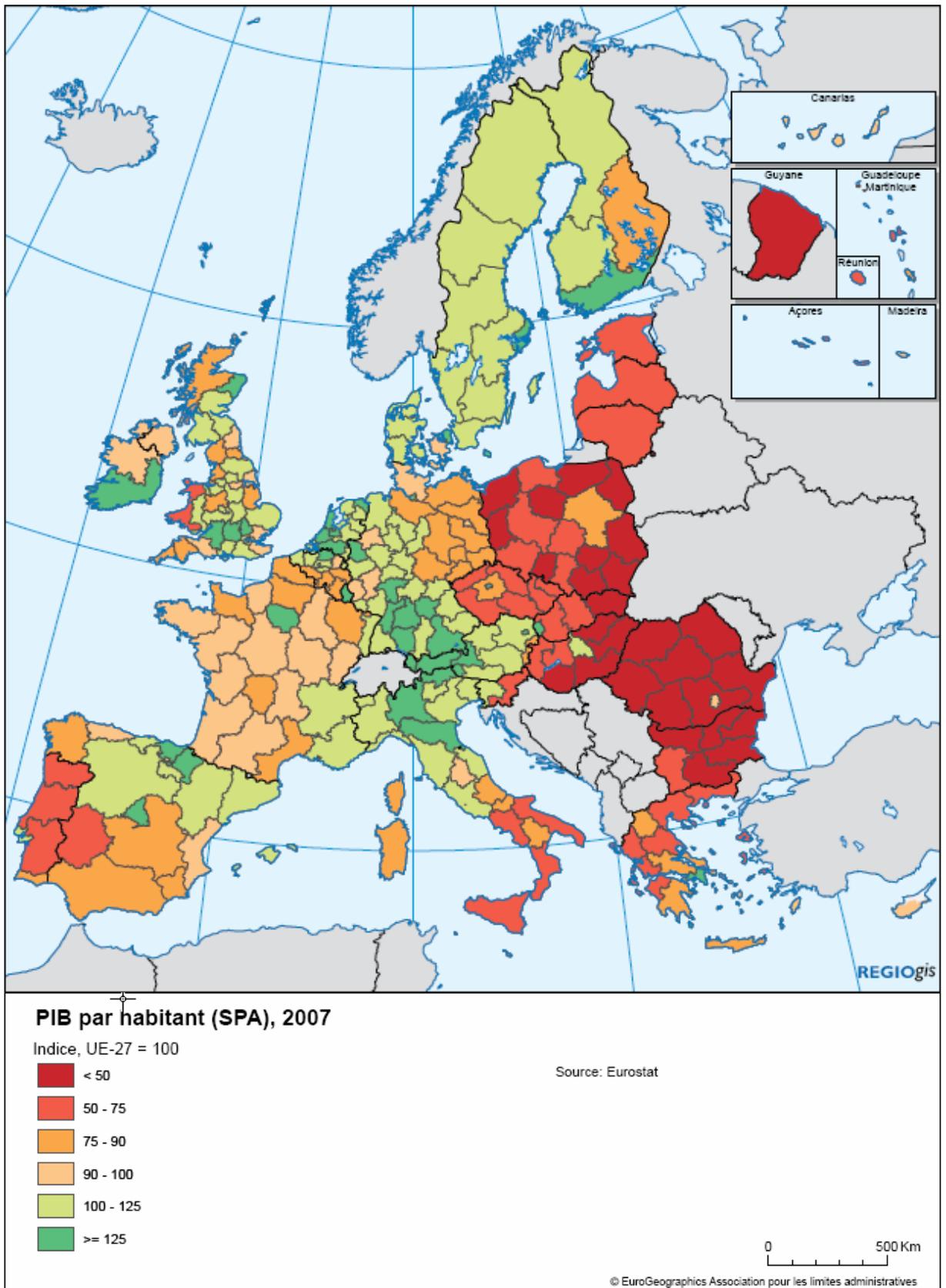
La Commission européenne propose en effet, dans son cinquième rapport sur la cohésion déjà cité, de redéployer l'architecture de la politique de cohésion. Contrainte de rééquilibrer la ventilation interne des crédits au sein de cette politique afin de la rendre soutenable, la Commission propose de redéployer des crédits de l'objectif convergence vers l'objectif compétitivité, auxquels sont éligibles toutes les régions métropolitaines françaises : sur la période 2007-2013, ces 22 régions bénéficient au titre de l'objectif compétitivité de 10,2 milliards d'euros apportés par le FEDER et le FSE (1).

Or la Commission entend proposer deux mesures qui ne sont pas alternatives l'une de l'autre mais qui s'ajouteraient pour bénéficier, l'une à toutes ces régions françaises de métropole, l'autre à environ un tiers d'entre elles. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs auprès du cabinet du commissaire Hahn, la première consisterait en un relèvement de 5 à 10 euros par habitant de l'aide accordée au titre de l'objectif compétitivité. La seconde prendrait la forme d'une nouvelle enveloppe financière mais plus ciblée en direction des régions dites intermédiaires, c'est-à-dire dont le RNB est compris entre 75 % et probablement 90 % de la moyenne communautaire. Y seraient donc éligibles en France, par ordre croissant, selon les dernières statistiques EUROSTAT disponibles : outre la Martinique, la Corse, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais, la Basse-Normandie et la Lorraine (2).

La carte suivante permet de visualiser les régions européennes qui seraient concernées par la création de cette nouvelle catégorie de régions en transition :

(1) Par ailleurs, les départements d'outre-mer qui sont aujourd'hui les seules régions françaises éligibles à l'objectif convergence reçoivent 3,2 milliards d'euros sur la période.

(2) Si le plafond retenu pour l'éligibilité des régions à cette nouvelle catégorie était de 100 % du PIB communautaire moyen, 17 régions françaises seraient alors éligibles, si l'on se fonde sur les dernières statistiques EUROSTAT aujourd'hui disponibles (2006). Viendraient alors s'ajouter aux huit déjà citées, les régions Poitou-Charentes, Auvergne, Franche-Comté, Bourgogne, Bretagne, Centre, Pays de la Loire, Haute-Normandie, Aquitaine et Champagne-Ardenne.



Rappelons que le taux de retour de la France sur l'objectif compétitivité est de 18,66 % : c'est donc le créneau de la politique de cohésion sur lequel notre pays est clairement bénéficiaire net que la Commission entend renforcer. Votre commission des affaires européennes demande de ne pas laisser passer cette chance pour les régions françaises, chacune d'elles ayant à y gagner, et particulièrement les sept d'entre elles qui deviendraient éligibles à ce surcroît d'aide, précisément parce qu'elles en ont plus besoin que les autres du fait de leur moindre richesse.

Il est temps que le Gouvernement soutienne clairement cette proposition de la Commission, susceptible d'apporter à nos régions une aide estimée à environ 3 milliards d'euros par le cabinet du commissaire Hahn qu'ont rencontré vos rapporteurs. Treize millions de Français pourraient ainsi bénéficier d'une amélioration de leur bien-être grâce au soutien renforcé de l'Union européenne. Votre commission souligne qu'**une nouvelle politique de cohésion redéployée vers l'objectif de compétitivité et dotée de règles de « capping » plus sévères n'affecterait en aucune sorte le bilan de la France, bien au contraire.** Une ferme prise de position de la France en faveur de cette architecture est attendue par la Commission européenne ; elle serait aussi, selon Mme Danuta Hübner, présidente de la Commission du développement régional au Parlement européen, de nature à faire pencher la balance de manière décisive, dans un contexte où l'Allemagne proposera sans doute d'en rester au système actuel de « phasing out » (1).

2. Plaider pour un deuxième pilier fort au sein de la PAC au bénéfice du développement rural

La défense de la politique de cohésion est donc pleinement compatible avec celle de la PAC. Elle en est d'ailleurs le corollaire, puisque le deuxième pilier de la PAC permet la mise en œuvre de la politique de cohésion en milieu rural.

En effet, depuis 2000, la PAC s'est vue confier une mission en termes de développement des territoires ruraux (« deuxième pilier »), en marge du traditionnel soutien des prix des produits agricoles. Ce deuxième pilier repose sur des principes apparentés à ceux de la politique de cohésion : cofinancement et programmation, même si ses règles de gestion diffèrent de celles des fonds structurels.

La programmation 2007-2013 du développement rural (87,7 milliards d'euros) est financée par le Fonds européen agricole pour le développement

(1) Plusieurs régions allemandes quitteront en effet l'objectif convergence après 2013.

rural (FEADER). La France dispose de 6,441 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 1,828 milliards issus de la modulation du premier pilier de la PAC.

Le FEADER intervient en France dans le cadre de quatre axes, seuls les deux derniers concernant le développement rural:

1. améliorer la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers (32 % de l'enveloppe)

2. améliorer l'environnement et l'espace rural (58 % de l'enveloppe)

3. améliorer la qualité de la vie en milieu rural et diversifier l'économie rurale (6 % de l'enveloppe, soit 375 millions d'euros)

4. le quatrième axe consiste en un volet territorial transversal aux trois autres axes (5 % de l'enveloppe, soit 307 millions d'euros). Ce programme de « liaison entre les actions de développement de l'économie rurale » dit LEADER est le successeur pour 2007-2013 du programme LEADER +, qui a couvert la période 2000-2006.

Or le débat actuel sur la politique de cohésion semble ignorer la problématique rurale. Ainsi, lors de sa présentation à la presse du cinquième rapport sur la politique de cohésion le 10 novembre 2010, le commissaire en charge de la politique régionale, M. Johannes Hahn, n'a jamais évoqué le monde rural, insistant en revanche longuement sur la nécessité de mettre en place un programme urbain ambitieux.

Sans négliger les problématiques urbaines, qu'elles soient liées à la dégradation de l'environnement ou à l'exclusion sociale, votre commission des affaires européennes estime utile de rappeler que le développement des régions à prédominance rurale, qui couvrent plus de 50 % du territoire européen et accueillent près de 20 % de la population, est un enjeu essentiel, qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec celui des zones urbaines. Dans son avis (1) d'avril 2010 sur l'avenir de la politique de cohésion, le Comité des régions de l'Union européenne appelle lui aussi à prêter une attention particulière aux zones rurales et au rôle des villes, petites et moyennes, qui y sont situées, « *seule manière de faire face aux déficits structurels, aux tendances à l'exode et au vieillissement de la population qui frappent de nombreuses zones rurales de l'Union européenne* ».

Votre commission des affaires européennes appelle donc le Gouvernement à se mobiliser aussi pour le maintien d'une enveloppe

(1) Avis de prospective du Comité des régions sur "L'avenir de la politique de cohésion"(14 et 15 avril 2010).

financière consistante pour les axes 3 et 4 du FEADER, qui ne reçoivent déjà que 11 % de ses crédits (près de 90 % du FEADER sont en effet alloués à son volet agricole, c'est-à-dire à ses axes 1 et 2). Le volet non agricole du FEADER est l'un des outils concrets de mise en œuvre de la dimension territoriale de la cohésion inscrite dans la Traité de Lisbonne. La Directrice générale adjointe à la DG Agriculture et développement rural de la Commission européenne, Mme Dormal-Marino, est elle-même convenue du caractère indispensable de ce volet de la PAC, estimant que la capacité productive alimentaire de l'Europe était sans doute moins problématique que la répartition de la production agricole sur le territoire européen.

Votre commission tient à rappeler que, si l'enjeu financier de l'enveloppe consacrée à ces axes 3 et 4 du FEADER peut sembler minime au regard du budget global de la PAC ou de la politique de cohésion, son impact territorial est décisif.

CHAPITRE II :

SOUTENIR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS ÉQUITABLE, PLUS EFFICACE ET PLUS SIMPLE

Donner à la politique de cohésion les moyens d'atteindre ses objectifs essentiels qui sont d'investir dans le développement partagé de toutes les régions de l'Union et de favoriser leur convergence est une condition nécessaire mais pas suffisante pour une réforme réussie de la politique de cohésion.

Il importe aussi de discerner les grands principes qui doivent orienter cette politique après 2013. Pour votre commission, ces principes sont au nombre de trois : équité, efficacité, simplicité.

I. POUR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS ÉQUITABLE AU NOM DE LA COHÉSION TERRITORIALE

La consécration de la dimension territoriale de la cohésion par le traité de Lisbonne implique de concevoir la nouvelle politique de cohésion dans la perspective d'un traitement équitable des territoires, ajusté à leur situation propre.

A. ADOPTER LE PRINCIPE D'UN TRAITEMENT ÉQUIVALENT POUR LES RÉGIONS DE MÊME NIVEAU DE RICHESSE

Le premier volet de l'équité entre territoires consiste à apporter une aide équivalente aux régions de même niveau de richesse, ce que ne fait pas la politique de cohésion actuellement.

1. L'architecture actuelle de la politique de cohésion : une réponse inéquitable aux effets de seuils

Pour rappel, la politique de cohésion poursuit aujourd'hui trois objectifs : convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne. Voici selon quelle architecture le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui finance la réalisation d'infrastructures

et des investissements productifs créateurs d'emplois, le Fonds social européen (FSE) qui favorise l'insertion professionnelle des chômeurs et finance des actions de formation, ainsi que le Fonds de cohésion (1), lequel contribue à des projets d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports, contribuent à ces trois objectifs :

Objectifs, fonds et instruments structurels

2007-2013

Objectifs	Fonds et instruments structurels		
Convergence	FEDER	FSE	Fonds de cohésion
Compétitivité régionale et emploi	FEDER	FSE	
Coopération territoriale européenne	FEDER		

Source : site de la DG Regio de la Commission européenne.

L'**objectif «convergence»** vise à améliorer les conditions de croissance pour les États membres et les régions les moins développés. Il concerne 84 régions (situées dans 18 États membres) dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Au titre d'un régime transitoire dégressif («phasing out»), il concerne aussi 16 autres régions disposant d'un PIB à peine supérieur au seuil de 75 % en raison de l'effet statistique entraîné par l'élargissement de l'Union européenne (qui a abaissé la moyenne du PIB communautaire). Les sommes allouées à l'objectif s'élèvent à 282,8 milliards d'euros, soit 81,5 % du montant total, répartis de la manière suivante: 199,3 milliards pour les régions relevant de l'objectif de convergence, 14 milliards réservés aux régions en soutien transitoire dégressif et 69,5 milliards pour le Fonds de cohésion, qui s'applique à quinze États membres (ceux dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne des PIB des États membres).

En dehors des régions de l'objectif «convergence», l'**objectif «compétitivité régionale et emploi»** vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions, ainsi que l'emploi, grâce à une double approche ; d'une part, il s'agit d'aider les régions à anticiper et à favoriser les changements à venir en stimulant l'innovation, la société de la connaissance, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement et en améliorant l'accessibilité ; d'autre part, une augmentation du nombre et de la qualité des emplois est recherchée grâce à l'adaptation de la main-d'œuvre et à

(1) L'aide du Fonds de cohésion est soumise à certaines conditions. Si le déficit public d'un État membre bénéficiaire dépasse 3% du PIB national (règles de convergence de l'UEM), aucun nouveau projet ne sera approuvé tant que le déficit n'est pas remis sous contrôle.

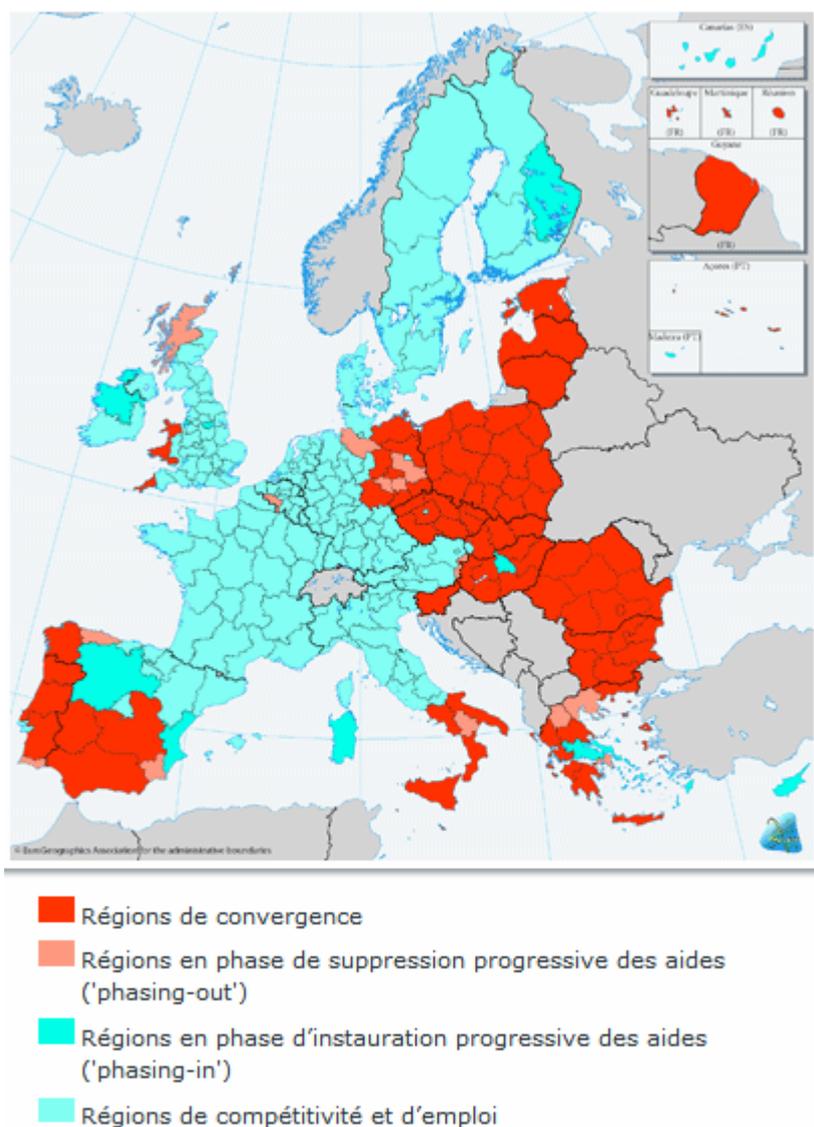
l'investissement dans les ressources humaines. Relèvent de cet objectif toutes les régions inéligibles à l'objectif convergence, soit 168 régions (dans 19 États membres). 13 d'entre elles bénéficient de dotations financières particulières en raison de leur ancien statut de régions de l'«objectif 1 (1)» durant la période 2000-2006, dotations allouées au nom de la mise en œuvre progressive de l'aide («phasing in») et destinées à rendre moins brutale la baisse du soutien au titre des fonds structurels qu'occasionne le basculement de l'objectif 1 vers l'objectif compétitivité. L'objectif compétitivité mobilise la somme de 55 milliards d'euros, dont 11,4 milliards pour les régions bénéficiant de la mise en œuvre progressive de l'aide, et représente un peu moins de 16 % de la dotation totale.

Pour mémoire, bien que cela soit étranger au zonage découlant des règles d'éligibilité aux deux premiers objectifs, on rappellera que le troisième objectif dénommé «coopération territoriale européenne», reçoit pour la période 2006-2013 8,7 milliards d'euros (soit 2,5 % du budget total), essentiellement employés à renforcer la coopération transfrontalière plus que la coopération transnationale et interrégionale.

La carte ci-dessous illustre la partition en deux de l'Union européennes de part et d'autre du seuil de 75 % de la moyenne du PIB communautaire.

(1) Aujourd'hui dénommé « objectif convergence ».

*Zones éligibles dans l'UE au titre des objectifs "convergence"
et "compétitivité européenne et emploi"*



Source : site de la DG Politique régionale de la Commission européenne

Au terme de cette présentation de l'architecture actuelle de la politique de cohésion, il apparaît que des régions européennes de niveau de richesse identiques peuvent aujourd'hui recevoir une aide différente au titre de la politique de cohésion, en fonction de leur histoire.

Ainsi, considérons une région dont le PIB est légèrement supérieur à 75 % de la moyenne communautaire. Elle peut se trouver dans trois cas de figures différents : soit elle relevait déjà de l'objectif compétitivité avant l'élargissement et elle continue simplement à en relever ; soit l'effet statistique dû à l'élargissement fait mécaniquement passer son niveau de PIB au-dessus

du seuil des 75 % sans que la région considérée se soit nécessairement enrichie, et elle relève alors encore de l'objectif convergence mais selon des modalités spécifiques et dégressives pour accompagner sa sortie de la zone « convergence » ; soit enfin l'enrichissement de la région l'a propulsée hors de la zone convergence et elle relève alors de l'objectif compétitivité, mais reçoit à ce titre une aide particulière et dégressive destinée à amortir le choc de la baisse brutale des versements européens qu'occasionne nécessairement le glissement de la zone convergence vers la zone compétitivité.

Pour un même niveau de richesse : trois intensités différentes d'aides européennes. Il est manifeste que l'architecture actuelle de la politique de cohésion apporte une réponse inéquitable aux effets de seuils.

2. Soutenir la nouvelle architecture proposée par la Commission au nom de l'équité

La Commission européenne propose aujourd'hui de rompre avec cette iniquité. Dans son cinquième rapport sur la cohésion, elle envisage en effet une architecture simplifiée, permettant d'assurer un traitement équivalent à toutes les régions d'un même niveau de richesse.

Son projet de nouvelle catégorie intermédiaire permettrait en effet de lisser l'effet de seuil existant aujourd'hui dès qu'une région voit son PIB dépasser 75 % de la moyenne communautaire, le rapport étant de 1 à 10 entre l'intensité des aides accordées au titre de la convergence et au titre de la compétitivité : l'Union européenne ne serait pas coupée en deux mais partagée en trois zones (moins de 75 %, 75 à 90 % de la moyenne du PIB communautaire, et au-delà), l'intensité des aides étant modulée en fonction inverse du niveau de richesse des régions. Ce nouveau système permettrait d'adoucir la transition entre les aides aujourd'hui massives au titre de la convergence et les aides dix fois plus réduites au titre de la compétitivité.

Ce nouveau zonage sera applicable à l'ensemble des régions de l'Union, de telle sorte que toutes les régions disposant du même niveau de richesse recevront le même niveau d'aide, sans distinction et quelle que soit leur histoire, et sans dégressivité sur la période de programmation. Parallèlement, les systèmes d'entrée et de sortie progressives (« phasing in » et « phasing out ») seront supprimés.

Dans cette nouvelle architecture, le critère principal d'attribution des aides resterait donc le niveau de PIB par habitant, ce que certains, notamment au Parlement européen, risquent de contester. Vos rapporteurs font observer à ce sujet que d'autres critères secondaires sont déjà pris en compte aujourd'hui dans la répartition des fonds aux régions: taux d'emploi, taux de chômage, taux

de formation supérieure, densité de population (1). Ils soulignent aussi qu'il est difficile de disposer d'indicateurs pour lesquels EUROSTAT soit en mesure de fournir des données statistiques fiables au niveau régional (NUTS2 (2)). La mise au point d'un nouvel indicateur suffisamment robuste prendrait du temps et, sans méconnaître l'intérêt d'une telle réflexion à moyen terme, vos rapporteurs estiment que les règles actuelles de répartition des fonds structurels ne sauraient être modifiées pour la prochaine programmation.

Votre commission des affaires européennes appelle donc le Gouvernement à défendre cette nouvelle architecture de la politique régionale, fondée sur un principe d'équité qui lui apparaît comme un progrès fondamental et concret de la cohésion entre les territoires européens.

L'équité n'est pas l'égalité : si elle oblige à traiter de façon équivalente des territoires de même richesse, elle n'empêche pas de tenir compte des spécificités géographiques de certains de ces territoires.

B. VEILLER À LA RECONNAISSANCE DES SPÉCIFICITÉS GÉOGRAPHIQUES DES DOM

Un second volet de l'équité entre territoires, expression concrète du principe de cohésion territoriale, consiste à accorder un traitement particulier aux territoires subissant de fortes contraintes géographiques, les régions ultrapériphériques, dont la spécificité a été consacrée par le traité de Lisbonne.

1. Les régions ultrapériphériques, seules régions françaises jusque là éligibles à l'objectif convergence

Les quatre régions françaises d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) ont un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et sont de ce fait les seules de la République française à être encore éligibles, pour la période 2007-2013, à l'objectif convergence. Dans ce cadre, elles bénéficient d'une enveloppe de 3,2 milliards d'euros. Cette dotation leur est allouée au titre du Fonds Social Européen (FSE) et au titre du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). En leur qualité de régions ultrapériphériques (RUP), elles bénéficient d'une dotation complémentaire du FEDER à hauteur de 35 euros, par habitant et par

(1) Voir annexe II du règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

(2) Nomenclature d'unités territoriales statistiques, de niveau 2 : il s'agit d'unités territoriales définies pour les besoins statistiques et comprenant entre 800 000 et 3 millions d'habitants.

an, baptisée « allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels ». Cette allocation additionnelle représente 482 millions d'euros sur les 3,2 milliards versés par l'Union européenne aux quatre départements d'outre-mer sur la période 2007-2013.

Une autre spécificité de la politique de cohésion en outre-mer est à noter : alors que, en règle générale, l'Union européenne ne peut contribuer qu'à hauteur de 50 % pour le financement d'un projet, en ce qui concerne les DOM (de même que certaines îles grecques et les régions des nouveaux États membres), les fonds européens peuvent intervenir à hauteur de 85 % au niveau des programmes opérationnels. Ce taux élevé de cofinancement facilite l'emploi local des fonds puisque de moindres sommes sont à mobiliser en complément des aides européennes.

A l'heure de la révision de la politique de cohésion, il est légitime de se préoccuper de l'avenir que l'Union européenne pourrait réserver à ces mesures spécifiques dont bénéficient l'outre-mer¹ et auxquelles pourrait désormais prétendre Mayotte, dès lors qu'il aura été fait droit à la demande française de transformation de son statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) en RUP.

2. Défendre l'avenir des fonds structurels mais aussi les adaptations réglementaires au bénéfice des RUP

Plusieurs motifs d'inquiétude justifient une grande vigilance à l'égard d'une juste prise en compte des spécificités des RUP.

D'abord, si les quatre départements d'outre-mer figuraient parmi les régions les plus défavorisées de l'Europe des Quinze, ils devancent maintenant nombre de régions des nouveaux États membres. Il est même à prévoir que la Martinique ne sera plus éligible à l'objectif convergence, ce qui l'exposerait à une diminution drastique des fonds structurels après 2014. La création de la nouvelle catégorie de régions intermédiaires, qui assurerait une dégressivité moins brutale du montant des aides, serait à cet égard décisive.

Ensuite, il convient de rester attentif à l'avenir de l'allocation spécifique de compensation des surcoûts. Sa mise en place au bénéfice des régions ultrapériphériques et des régions septentrionales ne s'est pas faite sans difficultés pour la période 2007-2013. Les débats autour du périmètre de cette allocation (qui vise essentiellement les dépenses de fonctionnement plutôt que

(1) Déjà en juillet 2009, le Sénat s'en est inquiété dans son rapport d'information n° 519 (2008-2009), Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir, de M. Éric DOLIGÉ au nom de la mission commune d'information outre mer.

celles d'investissement), ainsi que du mode de calcul de compensation des handicaps par la Commission européenne (cette compensation ne sert actuellement qu'à compenser le coût du fret et ne peut servir, par exemple, à financer la mise en place d'infrastructures de retraitement des déchets) pourraient risquer de fragiliser cette allocation additionnelle. De surcroît, le cabinet du commissaire Hahn, en charge de la politique régionale, a fait observer à vos rapporteurs qu'une vive concurrence existait entre les DOM et d'autres régions européennes en matière d'enveloppe financière et que la faiblesse des taux de consommation des fonds structurels dans les DOM desservait leur cause (1). Aux DOM d'apporter la preuve de la plus-value des fonds structurels !

Enfin, au-delà de l'aspect financier, il importe de faire valoir la nécessité d'une intervention européenne dans les DOM selon des modalités spécifiques et adaptées à leur situation. Cette approche est juridiquement fondée sur l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit des mesures spécifiques pour adapter le droit primaire (les traités) et secondaire (règlements ou directives communautaires ou politiques communes) aux caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques, « *compte tenu de leur situation économique et sociale structurelle (...), aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* ». Cette approche est d'ailleurs au fondement de la récente proposition de la Commission européenne tendant à élargir la liste des produits guyanais bénéficiant de l'octroi de mer. Elle semble pourtant négligée en matière commerciale, la Commission ignorant trop souvent l'environnement géographique des RUP (2) et tardant à proposer une compensation des effets négatifs, sur leur agriculture, des accords commerciaux qu'elle a conclus en 2010 avec l'Amérique centrale, la Colombie et le Pérou (3).

Il convient donc d'insister à nouveau sur ce point : la situation des RUP justifie des adaptations à la législation communautaire et, en matière de politique de cohésion, cela signifie notamment qu'une certaine latitude doit être laissée aux DOM dans l'emploi des fonds. L'investissement des fonds structurels dans ces territoires doit pouvoir s'orienter vers les besoins locaux prioritaires, notamment en infrastructures, même si ces besoins ne

(1) Au 1^{er} janvier 2011, par exemple, la Martinique n'avait consommé effectivement que 6,3 % des fonds structurels (FEDER et FSE) dont elle bénéficie au titre de l'objectif convergence pour la période 2007-2013, et la Guadeloupe 7,9 %.

(2) Particulièrement celui des RUP françaises, qui sont beaucoup plus éloignées du continent européen que les RUP espagnoles ou portugaises.

(3) A ce sujet, voir la proposition de résolution n° 226 déposée le 18 janvier 2011 par MM. Serge Larcher et Eric Doligé tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne.

correspondent pas précisément aux objectifs de la stratégie Europe 2020 que la Commission européenne souhaite voir poursuivis à travers la politique de cohésion.

Vos rapporteurs appellent donc le Gouvernement à se mobiliser en faveur de nos RUP qui méritent, dans ce contexte, une réflexion et un traitement spécifiques au nom de la cohésion territoriale. Même si elle peut espérer le soutien de l'Espagne pour les îles Canaries et du Portugal pour les archipels de Madère et des Açores, la France ne parviendra à défendre la cause des RUP qu'en se rapprochant d'autres États membres comptant des régions qui, sans être qualifiées d'ultrapériphériques en droit, souffrent elles aussi de leurs caractéristiques géographiques ou démographiques. Il nous revient surtout de convaincre les autres États membres de la vocation européenne des RUP, qui sont aux avant-postes de l'Union dans d'autres régions du monde et lui offrent ainsi des points d'appui qui sont autant de chances.

En complément de ces démarches européennes, le cabinet du commissaire Hahn, lors de sa rencontre avec vos rapporteurs, a invité notre pays à favoriser une plus grande diversification des économies domiennes (vers les énergies renouvelables, la biodiversité...) afin de favoriser leur développement endogène. Mais cet enjeu dépasse le cadre du présent rapport.

II. POUR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS EFFICACE

La consécration de la dimension territoriale de la politique de cohésion implique de plaider pour une plus grande équité entre les territoires, leur réservant un traitement analogue dans des situations semblables ainsi qu'un traitement adapté à leurs spécificités.

Mais le deuxième impératif de la politique de cohésion après 2014 est d'accroître son efficacité. La dépense budgétaire est si contrainte qu'elle doit être utilisée au mieux de l'intérêt de l'Union.

A. RENTABILISER LE BUDGET DE LA COHÉSION

Dans cet esprit d'efficacité accrue, deux moyens sont à explorer : soumettre les aides à des conditions susceptibles d'assurer leur effectivité ; récompenser l'utilisation performante des fonds européens. La Commission européenne fait des propositions intéressantes en la matière mais que votre commission souhaite préciser.

1. Envisager éventuellement de soumettre les versements à des conditions précises et justifiées

Aujourd'hui, la politique régionale s'appuie sur de grands principes (additionnalité, cofinancement, partenariat, concentration, programmation pluriannuelle) qui lui ont déjà permis d'obtenir des résultats manifestes. Néanmoins, la politique régionale ne peut ignorer son échec dans certaines régions européennes. Le cas du Mezzogiorno a souvent été cité et atteste que, malgré d'importantes subventions publiques, le développement de certaines régions comme celle du Sud de l'Italie ne s'est pas accéléré, bien au contraire...

C'est dans l'espoir d'éviter le versement inefficace d'aides européennes que la Commission européenne envisage d'accroître la conditionnalité des aides allouées au titre de la cohésion. L'optimisation des fonds structurels dépend en effet largement de l'état des structures et des institutions dans la région qui en bénéficie.

Aujourd'hui, la conditionnalité existe uniquement pour le fonds de cohésion, si l'on met à part les exigences administratives imposées par l'Union en matière de système de gestion des aides et de contrôle financier. Le fonds de cohésion a pour objet d'accorder des financements en faveur de projets d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports. Le bénéfice des aides versées au titre du fonds de cohésion, qui s'adresse aux États membres dont le RNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, peut être retiré à un État éligible dès lors qu'il ne respecte plus les règles de convergence de l'union économique et monétaire et accuse, par exemple, un déficit public excessif. Ainsi, si le déficit public d'un État membre bénéficiaire dépasse 3 % du PIB national, aucun nouveau projet ne sera approuvé tant que le déficit n'est pas remis sous contrôle.

La Commission propose d'étendre ce type de conditionnalité macroéconomique aux autres instruments de la politique de cohésion, le fonds de cohésion ne mobilisant qu'environ 20 % des crédits consacrés à la politique régionale sur la période 2007-2013. Jugeant qu'une politique macroéconomique saine conditionne l'efficacité des fonds structurels, la Commission suggère ainsi de suspendre ou d'annuler une partie des crédits aux États qui enfreindraient les règles du pacte de stabilité.

Pour votre commission des affaires européennes, une telle conditionnalité liée au respect du Pacte de stabilité et de croissance n'est pas acceptable. Elle soulève plusieurs difficultés majeures : elle serait discriminante entre États membres, car elle ne pourrait s'appliquer qu'aux pays de la zone euro ; elle sanctionnerait les échelons régionaux pour la

mauvaise gestion de l'échelon national, dont ils ne peuvent être tenus pour responsables ; enfin, elle accentuerait le retard des zones déjà en difficulté financière. Mme Danuta Hübner, présidente de la commission Développement régional du Parlement européen, y est également fermement opposée et avance deux arguments supplémentaires : d'une part, des enceintes de gouvernance économique ont été mises en place au niveau européen pour traiter les cas de non respect du pacte de stabilité, nul besoin donc de créer des sanctions croisées entre ces problématiques macroéconomiques et la politique de cohésion. D'autre part, il n'est pas évident qu'existe une base juridique recevable pour asseoir juridiquement un tel type de conditionnalité. Votre commission demande donc au Gouvernement de s'opposer fermement à l'introduction d'une telle conditionnalité macroéconomique.

Elle n'est toutefois pas opposée à l'introduction d'un autre type de conditionnalité dans l'octroi des fonds structurels afin d'en améliorer l'efficacité. Comme le suggère la Commission, sans doute peut-on concevoir le principe d'une conditionnalité liée à l'obtention de résultats, malgré la très grande difficulté que pose leur mesure, qui repose sur la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance consensuels.

Votre commission reste en revanche prudente à l'égard de la proposition de la Commission d'une conditionnalité liée à l'accomplissement de réformes nécessaires à la bonne utilisation des fonds. Ce principe peut sembler recevable, tant que les réformes exigées sont directement liées à la politique de cohésion. Encore peut-on s'interroger sur la légitimité, là encore, d'une mesure consistant à conditionner le versement aux régions des fonds européens à l'accomplissement par l'État de réformes de niveau national, réformes qui, pour la Commission (1), pourraient aussi bien prendre la forme de transposition de directives que de financement de projets stratégiques de l'Union... Il ne faudrait pas que les aides au titre de la politique de cohésion alimentent une forme de chantage destiné à accélérer l'application dans les États membres de politiques communautaires dont l'impact territorial n'est pas direct. Votre commission considère qu'il n'est de ce fait pas possible, en l'état, de soutenir ce nouveau type de conditionnalité qui reste flou et contestable.

En revanche, soucieuse de prévenir tout détournement des aides européennes au titre de la cohésion vers les réseaux mafieux ou criminels, votre commission serait plus ouverte à une conditionnalité reposant sur l'usage régulier des fonds : elle estime ainsi utile de creuser l'idée d'automatiser la suspension des paiements aux pays fautifs en cas d'irrégularités en matière de gestion ou de contrôle. Cette idée, défendue par le député européen (allemand)

(1) Dans son cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

Jorgo Chatzimarkakis (1) au sein de la commission parlementaire du contrôle budgétaire du Parlement européen, pourrait permettre de réduire les gaspillages de fonds qui découlent de versements indus. On rappellera à cet égard que la Cour des comptes européenne estime que, de 1994 à 2006, l'UE a indûment payé aux États membres 7,7 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion et n'en a recouvré que 0,7 milliard...

2. Récompenser l'efficacité sans alourdir les procédures d'évaluation

En tout état de cause, vos rapporteurs restent réservés à l'égard du principe même de la conditionnalité, qui risque de compliquer encore un peu plus la mise en œuvre de la politique de cohésion et de dissuader des projets qui peinent déjà à se monter. Pendant de la conditionnalité, qui est une forme de sanction qui ne dit pas son nom, il leur paraît plus essentiel de prévoir des incitations pour encourager les États membres à utiliser efficacement les aides qui leur sont allouées au titre de la cohésion. Une telle démarche positive serait assurément plus motivante pour les États membres.

C'est pourquoi votre commission se félicite de la proposition de la Commission de constituer une réserve « Performance » destinée à récompenser les régions faisant le plus d'efforts pour bien dépenser les fonds structurels. Cette réserve serait constituée à l'échelle de l'Union et serait allouée, à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours, aux États membres et régions qui auraient le plus progressé dans la réalisation des objectifs qui auront été fixés dans le contrat de partenariat négocié entre la Commission et chaque État au début de la période de programmation. Une telle réserve existe aujourd'hui, mais à l'échelle nationale : 4 % des crédits sont ainsi alloués à mi-parcours aux programmes les plus performants. En déportant ce mécanisme au niveau de l'Union, la Commission se donne les moyens de créer une réelle émulation entre les régions de l'Union, une part de la réserve n'étant pas acquise d'emblée à chacun des États membres comme actuellement.

Récompenser la performance reste toutefois une entreprise délicate : cela implique la définition préalable d'objectifs et d'indicateurs de résultats clairs et mesurables. Il sera donc nécessaire d'affiner le contrat initial passé entre la Commission et chaque État pour y fixer des objectifs précis et retenir des indicateurs réactifs permettant d'améliorer l'évaluation. La réflexion doit encore être approfondie sur la nature de ces objectifs et indicateurs afin de mesurer la dimension économique mais aussi sociale et territoriale des progrès de la cohésion : taux de chômage, mesure de la disparité infrarégionale des

(1) Rapporteur sur la décharge pour le budget 2009.

richesses, accès aux services d'intérêt général... Votre commission exprime néanmoins le souhait que, dans l'éventualité où de nouveaux indicateurs seraient mis au point, les procédures de suivi des programmes ne s'en trouvent pas excessivement alourdies.

B. DYNAMISER L'USAGE DES FONDS EN MISANT SUR LES TERRITOIRES

Accroître l'efficacité de la politique de cohésion, ce n'est pas seulement rentabiliser au mieux son budget grâce à des conditions et des incitations, c'est aussi dynamiser l'usage des fonds en misant sur l'échelon territorial.

1. Favoriser une synergie avec les objectifs d'Europe 2020 tout en laissant de la souplesse aux territoires

Il est raisonnable d'espérer reconduire le budget alloué à la politique de cohésion dès lors qu'on la considère comme une politique d'investissement, comme le recommande M. Johannes Hahn, commissaire européen en charge de la politique régionale. La politique de cohésion est même reconnue comme une clef pour la réussite de la stratégie Europe 2020 dont s'est dotée l'Union en 2010. En effet, la réussite, dans toutes les régions européennes, d'une stratégie aussi ambitieuse que la stratégie Europe 2020 passe par son appropriation sur le terrain : dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission elle-même déclare que « *c'est un des grands enseignements de la stratégie de Lisbonne* ». En filigrane, la Commission reconnaît ainsi que l'une des explications de l'échec de la stratégie de Lisbonne est sans doute d'avoir négligé les territoires.

Une opportunité s'offre donc de redonner un souffle à la politique de cohésion en faisant converger son action vers les objectifs de la stratégie Europe 2020. Ceci ne doit pas réduire la politique de cohésion à un simple outil au service de la stratégie Europe 2020 et votre commission soutient fermement à ce sujet la résolution du Parlement européen du 7 octobre 2010 qui insiste sur l'indépendance de la politique de cohésion: les objectifs de la politique de cohésion -rattrapage des régions les plus en retard et solidarité entre toutes les régions européennes- débordent ceux d'Europe 2020, mais il est en revanche impossible d'encourager l'innovation, l'emploi et le développement durable sans une action au plus près du terrain. Les régions présentent en effet des spécificités, leurs besoins diffèrent, les opportunités qui s'y présentent sont variées : c'est donc en fondant son approche sur un territoire déterminé que la stratégie Europe 2020 a le plus de chance de succès

et, comme le souligne Mme Danuta Hübner, présidente de la commission Développement régional du Parlement européen, cela n'aurait pas de sens d'inventer une nouvelle machinerie pour relayer sur le terrain les objectifs d'Europe 2020 alors que les outils de la politique de cohésion sont déjà en place.

Votre commission plaide donc, comme la Commission, pour une plus grande synergie entre les programmes de cohésion et les objectifs d'Europe 2020. Dans cette perspective, il est assurément utile de concentrer l'action sur quelques objectifs, en nombre d'autant plus réduit que les fonds versés sont moins importants afin d'éviter un « saupoudrage » inefficace.

Néanmoins, votre commission invite le Gouvernement à veiller à obtenir que les objectifs susceptibles d'être retenus dans le contrat de partenariat négocié pour chaque État membre soient assez largement définis ou que leur palette soit assez étendue pour ne pas contraindre démesurément l'action régionale. Le menu dans lequel les États membres choisiront leurs priorités d'action doit donc rester suffisamment ouvert. Il est d'ailleurs préoccupant, et sans doute discutable au regard du principe de subsidiarité, que la Commission envisage de se réserver le droit de rendre obligatoires certaines priorités car, si les États recevant un financement moindre ne peuvent choisir que deux ou trois priorités et que, de surcroît, certaines sont obligatoires, il ne restera guère de marge de liberté pour adapter la stratégie Europe 2020 aux spécificités régionales.

Votre commission s'inquiète également d'un fléchage intégral des fonds vers les objectifs d'Europe 2020. Sur la période 2007-2013, un ciblage a déjà été institué, mais seulement dans les pays de l'Europe des 15: au moins 60 % des dépenses de tous les États membres assignées à l'objectif «convergence» et au moins 75 % des dépenses assignées à l'objectif «compétitivité et emploi» doivent être consacrées aux priorités de la stratégie de Lisbonne (compétitivité et emploi). Ce n'est sans doute pas assez pour assurer la contribution efficace de la politique de cohésion à la stratégie d'ensemble de l'Union. Mais, à l'inverse, exiger que 100 % des fonds de l'Europe à 27 soient orientés vers la stratégie Europe 2020 paraît excessivement rigide. Votre commission, tout en se félicitant que le ciblage s'impose désormais à l'ensemble des pays de l'Union bénéficiant de la politique de cohésion, y compris les 12 nouveaux entrés (1), considère qu'un juste milieu entre ces bornes devrait être proposé par les autorités françaises (par exemple 85 ou 90 %) afin d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion tout en permettant son ajustement aux particularités régionales.

(1) Ces derniers avaient été exemptés du fléchage des fonds sur la période 2007-2013.

2. Donner sa place à la dynamique territoriale de la cohésion

La consécration par le traité de Lisbonne de la dimension territoriale de la cohésion doit se traduire concrètement dans les modalités de mise en œuvre de la politique de cohésion après 2014.

D'abord, cette dimension territoriale doit jouer en amont, dès la définition des objectifs et des indicateurs. La Commission envisage l'élaboration d'un contrat de partenariat pour le développement et l'investissement, qui, sur la base du cadre stratégique commun adopté par la Commission pour traduire la stratégie Europe 2020 en priorités d'investissement, établirait les priorités nationales, la répartition des ressources nationales et de l'Union et les objectifs à atteindre. Dès la négociation de ce contrat entre l'Union et l'Etat membre, votre commission estime qu'il serait utile d'impliquer les échelons locaux, qui sont en mesure de contribuer à affiner le diagnostic territorial sur lequel reposera le contrat. La définition des objectifs et des indicateurs gagnerait aussi à être élaborée en concertation avec les échelons locaux, dans la mesure où ils seront en première ligne pour renseigner ces indicateurs et progresser vers ces objectifs. La Maison européenne des pouvoirs locaux français suggère même la mise en place de mécanismes incitatifs favorisant l'association de tous les niveaux territoriaux à tous les niveaux de la programmation : vos rapporteurs estiment cette suggestion intéressante, même s'il leur apparaît difficile d'imaginer la forme que pourraient prendre ces mécanismes incitatifs.

Ensuite, concrétiser la dimension territoriale de la politique de cohésion appelle à promouvoir une méthode adaptée, celle du « développement local ».

A cet égard, votre commission relève avec satisfaction que, dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission encourage certes la concentration thématique des ressources de la cohésion mais nuance son propos en envisageant aussi l'affectation de fonds à des stratégies expérimentales, comme le développement local, éventuellement sous la forme de subventions globales. Il est souhaitable que la Commission soutienne explicitement les initiatives de développement local, dans l'esprit des programmes Leader, qui mobilisent les crédits FEADER autour de projets de développement des territoires ruraux et ont permis la réalisation de nombreux équipements, qui ne sont pas nécessairement de grande taille mais qui irriguent le territoire de manière décisive.

Les principes fondamentaux expérimentés durant quatre générations de programme Leader ont effectivement fait leurs preuves (1) : approche intégrée du développement d'un territoire, démarche ascendante (prenant son origine sur le terrain), expérimentation et innovation, partenariat public-privé au sein des « groupes d'action locale » (GAL), coopération entre territoires européens... L'association des forces vives autour de territoires de projets permet de créer des dynamiques susceptibles de favoriser l'utilisation optimale des aides européennes au titre de la cohésion.

Votre commission encourage donc la promotion de cette méthode transversale pour la mise en œuvre de tous les fonds structurels, et pas seulement pour le développement rural (2), en parallèle des programmes opérationnels (3).

Enfin, dynamiser la politique de cohésion par sa dimension territoriale appelle aussi à appréhender de manière plus flexible les échelles d'intervention. En cette matière, la coopération territoriale, qui est le troisième objectif aujourd'hui assigné à la politique de cohésion, joue un rôle essentiel : elle permet en effet de répondre plus efficacement aux défis transfrontaliers communs (4), de réduire les obstacles à la mobilité ou aux échanges transfrontaliers, voire d'effacer les frontières. Cette diversification des échelles d'intervention de la politique régionale, par exemple autour de bassins fluviaux ou maritimes ou encore de massifs montagneux, est déjà en cours d'expérimentation : on peut citer ainsi le programme de coopération autour de la Mer Baltique ou le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) « Ister Granum », qui est un exemple de bonne gouvernance le long des rives du Danube.

Il s'agit d'une voie prometteuse pour accroître l'efficacité de la politique de cohésion. Il est néanmoins nécessaire que, dans les cas où le niveau d'intervention communautaire ne coïncide pas avec les limites administratives, ces interventions se réfèrent aux stratégies de développement locales et régionales et associent étroitement les structures de gouvernance locale, comme le demande la Maison européenne des pouvoirs locaux français.

(1) Sur la période de programmation précédente, le programme se dénommait Leader +.

(2) Où elle semble aujourd'hui mise à mal, à la suite de l'intégration du programme Leader dans le FEADER. On constate en effet un retard important dans la mise en œuvre des crédits FEADER des axes 3 et 4 : au début de la quatrième année du programme, seulement 16 % des crédits ont été engagés et 3 % effectivement payés sur l'axe 3, alors que sur l'axe 4, ils n'ont pratiquement pas encore été engagés.

(3) Qui sont les principaux instruments de gestion des fonds et transposent le contenu des documents stratégiques nationaux en priorités concrètes d'investissement.

(4) Sur ce sujet, voir le rapport sur la politique transfrontalière remis en juin 2010 au Premier Ministre, par M. Etienne Blanc, député de l'Ain, et Mmes Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, et Marie Thérèse Sanchez Schmid, députée européenne.

Aux yeux de votre commission, toutes ces pistes méritent d'être soutenues par le Gouvernement : elles contribueraient à mieux dépenser les fonds de la politique de cohésion en capitalisant sur sa dimension territoriale.

III. POUR UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS SIMPLE

Le dernier enjeu de la réforme de la politique de cohésion est de parvenir à la rendre plus simple, plus accessible et donc plus visible aux yeux des Européens, auprès desquels elle souffre d'un défaut de notoriété.

La simplification des règles de gestion de la politique de cohésion permettrait également d'éviter de nombreuses erreurs dans l'usage régulier des fonds et de ne pas décourager la réalisation de projets bénéfiques pour le développement des territoires.

A. HARMONISER LES RÈGLES DE GESTION DES DIFFÉRENTS FONDS

1. Doter les différents fonds d'un cadre stratégique commun

Dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission européenne annonce un cadre stratégique commun aux divers fonds qui contribuent à la cohésion de l'Union : adopté par la Commission, ce cadre, destiné à traduire les objectifs et les ambitions d'Europe 2020 en priorités d'investissement, engloberait le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche.

Votre commission y est très favorable : cette stratégie commune permettra d'articuler entre eux ces différents instruments financiers, d'éviter le chevauchement de leur champ d'action ou de prévenir les lacunes. Elle consacrera également la contribution que le FSE apporte à la politique de cohésion, le FSE et le FEDER étant, sur le terrain, comme les deux faces d'une même médaille, le premier facilitant la reconversion économique, le second accompagnant les personnes actives dans cette nécessaire transition. Enfin, elle permet d'espérer une harmonisation des règles de gestion des différents fonds.

2. Aligner les règles du FEADER sur celles du FEDER

Une difficulté majeure pour les porteurs de projet locaux provient en effet de la diversité des règles de gestion des fonds européens. Notamment, les règles de gestion du FEADER diffèrent sensiblement de celles, plus souples, du FEDER, alors que ces deux fonds interviennent souvent en parallèle.

Ainsi, l'inclusion de la TVA non récupérable dans l'assiette de calcul des dépenses éligibles n'est désormais plus autorisée pour le FEADER, alors qu'elle l'est pour le FEDER. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs lors de l'audition de Leader France, ceci risque d'ailleurs d'obliger à recalculer les subventions FEADER pour les dossiers engagés sur lesquels la TVA non récupérable a été incluse à tort dans l'assiette de la subvention. Pour plus de simplicité, votre commission encourage le Gouvernement à plaider pour un retour après 2013 à l'éligibilité de la TVA non récupérable pour tous les fonds.

En outre, la subvention FEDER est calculée par rapport à la dépense totale, incluant les dépenses privées, et un versement de 80 % de l'aide est possible sous forme d'acompte. Le bénéficiaire se trouve ainsi responsabilisé. A l'inverse, pour le FEADER, le déblocage des fonds européens peut n'intervenir qu'en bout de chaîne : les bénéficiaires (1) doivent attendre que les cofinanceurs (c'est-à-dire les collectivités territoriales) apportent la contrepartie au rythme de leurs délibérations. Ce système allonge considérablement les délais de versement de l'aide communautaire. En outre, l'interdiction de prendre en compte les dépenses privées dans la dépense totale ne facilite pas le soutien du FEADER aux projets d'associations ou d'entreprises.

Vos rapporteurs avaient d'abord envisagé plaider pour la fusion des fonds consacrés au développement rural dans l'enveloppe budgétaire consacrée à la politique de cohésion, solution qui aurait eu le mérite d'unifier les règles de gestion des fonds afférents. Toutefois, après leurs échanges avec Mme Loretta Dormal-Marino, directeur-général adjoint à la DG Agriculture et développement rural de la commission européenne, ils sont convaincus que la cause du monde rural sera mieux défendue au sein de la PAC que noyée dans la politique de cohésion, laquelle accorde naturellement priorité aux zones les plus denses, c'est-à-dire urbaines, et aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

(1) Privés désormais, en raison de la modification intervenue du fait de la circulaire du 21 décembre 2010 qui admet, pour les bénéficiaires publics, un état des subventions reçues (établi par leur comptable, public) comme preuve du paiement préalable des aides publiques nationales, qui seul permet de solliciter des fonds du FEADER.

Vos rapporteurs estiment que la mise en place d'un cadre stratégique commun et de règles de gestion harmonisées permettront d'arriver aux mêmes fins, tout en sauvegardant la spécificité d'un financement exclusivement consacré au développement rural.

B. REVOIR LA RIGIDITÉ DE CERTAINES RÈGLES SANS NUIRE À UN USAGE RÉGULIER DES FONDS

Les règles européennes de mise en œuvre de la politique de cohésion sont complexes, même s'il ne faut pas méconnaître la responsabilité certaine des autorités nationales en la matière. Lors de sa venue à Paris le 19 janvier 2011, le commissaire Johannes Hahn a insisté sur ce point, déplorant ainsi que certaines améliorations déjà apportées par l'UE (comme le remboursement forfaitaire) n'arrivent pas toujours à l'utilisateur final, en raison de règles nationales contraaires.

1. Adapter les règles pour faciliter la mise en œuvre régulière des fonds

Sans doute les porteurs de projets éligibles aux fonds structurels expriment-ils le besoin d'une plus grande simplicité de mise en œuvre de ces fonds, mais ils réclament également une certaine stabilité dans les règles applicables. L'association des régions de France souligne qu'une telle stabilisation permet une meilleure appropriation des règles de gestion par les autorités de gestion et contribue également à leur renforcement. Votre commission estime donc que le Gouvernement devrait défendre ou proposer seulement des modifications aux règles existantes qui représentent une simplification effective pour l'autorité de gestion et/ou le porteur de projet.

Le rapport remis en avril 2010 par M. Pierre Lequiller et Mme Sophie Auconie au Premier Ministre sur la bonne utilisation des fonds structurels en France propose plusieurs pistes intéressantes en la matière. Vos rapporteurs, pour leur part, souhaitent ici insister sur deux points.

D'une part, ils soutiennent le projet de la Commission d'assouplir la règle dite du « dégageement d'office ». En vertu de cette règle, sont restitués au budget communautaire tous les crédits engagés au titre de l'année N qui n'ont pas été consommés à la fin de l'année N+2 : ceci vise à garantir la mise en place des projets dans un délai raisonnable. Néanmoins, les nouveaux États membres, la Grèce et le Portugal bénéficient d'une règle assouplie puisque le dégageement d'office s'opère pour eux à la fin de l'année N+3. Votre

commission soutient la proposition de la Commission de permettre à tous les États membres de profiter de cet assouplissement à N+3 mais seulement la première année de la programmation, afin de tenir compte de son démarrage et d'éviter que les régions ne se focalisent sur l'absorption rapide des fonds aux dépens de leur utilisation efficace. Il faudra alors veiller à ce que la première tranche annuelle soit reportée sur le reste de la période de programmation, et non pas sur la seule année suivante, ce qui contraindrait à justifier l'équivalent de deux tranches annuelles en une seule année, ce qui risque de soulever des difficultés. En revanche, la Commission considère légitimement que, pour assurer une bonne gestion financière, la règle du N+2 doit continuer à s'appliquer pour le reste de la programmation et désormais à tous les programmes, y compris dans les nouveaux États membres.

D'autre part, votre commission souligne la pertinence du principe d'un contrôle proportionnel proposé par le rapport Lequiller déjà évoqué. Il s'agirait d'adapter les exigences réglementaires à la taille des projets ou des programmes, voire à la nature ou à la taille des bénéficiaires. Il serait en effet logique de réduire les exigences pour les petits projets, et ce pour tous les fonds européens, y compris pour le FEADER. Dans le même esprit, M. Pierre Lequiller avance l'idée d'un contrat de confiance entre les États membres et la Commission, permettant aux plus « vertueux » d'entre eux de bénéficier d'un allègement des exigences en matière de gestion et de contrôles. Interrogé sur la faisabilité de ce contrat par Mme Sophie Auconie, le commissaire Hahn n'y a pas semblé opposé lors de sa venue à Paris le 19 janvier 2011.

2. Donner leur chance aux partenariats public-privé (article 55)

Une illustration de l'effet dissuasif de la complexité des règles européennes sur certains projets doit être particulièrement soulignée : il s'agit des projets générateurs de recettes, c'est-à-dire des projets impliquant une redevance payée par l'utilisateur ou la fourniture de services contre paiement.

Pour ces projets, il est exigé une estimation préalable des recettes attendues, un suivi des montants effectivement générés puis un reversement final en cas d'éventuels surfinancements. Cette règle tend à éviter que les fonds européens n'alimentent indûment la marge de l'opérateur privé au lieu de profiter à l'investissement public. L'insécurité juridique et la complexité qui en découlent sont sources de découragement : les porteurs de projet redoutent de s'exposer à des corrections financières ultérieures. Il est légitime que la Commission se préoccupe d'assurer la régularité de l'emploi des fonds structurels et d'éviter tout avantage indu au bénéfice des opérateurs privés. Mais ceci ne doit pas nuire au développement des projets en partenariat public-privé (PPP), qui contribuent le plus souvent à des investissements

permettant l'accès aux services essentiels (eau, assainissement...) et dégageant de fortes externalités positives en matière de protection de l'environnement (1), d'amélioration de la santé publique....

M. Rainier d'Haussonville, directeur des affaires européennes de Veolia Environnement, dont la filiale Dalkia International expérimente ces difficultés d'articulation entre fonds structurels et concessions - en ce qui concerne la gestion de réseaux de chaleur en Europe centrale -, a d'ailleurs fait observer à vos rapporteurs que la Commission elle-même reconnaissait ces difficultés et avait publiquement envisagé de simplifier et modifier les règles applicables pour prévenir tout risque de discrimination selon le mode de gestion du projet (2).

Même si une précédente révision (3) du règlement général a déjà permis d'exonérer de ces règles complexes les projets cofinancés par le FSE, ainsi que les projets inférieurs à 1 million d'euros cofinancés par le FEDER, les exigences imposées par la Commission pour prouver que le projet est bien inférieur à 1 million d'euros demeurent dissuasives.

Votre commission encourage donc le Gouvernement à proposer une révision des règles (4) et pratiques en vigueur afin de ne pas écarter les projets d'investissement impliquant le secteur privé et accroître ainsi l'efficacité de la politique de cohésion. Une solution serait de revenir aux dispositions de la précédente période de programmation, qui prévoyaient une minoration forfaitaire du taux de cofinancement pour les projets générateurs de recettes substantielles. L'association des régions de France soutient également ce retour aux règles plus simples en cours sur la période 2000-2006.

La combinaison entre fonds structurels et PPP est un véritable enjeu, surtout dans le contexte actuel de crise des finances locales et en raison de l'effet de levier considérable des PPP.

(1) Il en est ainsi du développement de réseaux de chaleur performants alimentés par des énergies renouvelables.

(2) *Communication de la Commission, Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme : développement des partenariats public-privé, COM (2009) 615 final, 19 novembre 009.*

(3) *En décembre 2008.*

(4) *Article 55 du règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.*

3. Simplifier les nouveaux instruments d'ingénierie financière

Enfin, une dernière piste de simplification serait à explorer, concernant les nouveaux instruments financiers, innovation de la période 2007-2013. Il s'agit de nouvelles formes de financement de l'investissement qui combinent subventions et prêts. Ils présentent donc l'avantage d'exercer un plus grand effet de levier que les subventions traditionnelles, ce qui est précieux en période de contrainte budgétaire.

La Commission affiche, dans son cinquième rapport, le souhait que ces instruments d'ingénierie financière (dispositifs JEREMIE , JESSICA...) soient mieux exploités par les régions à l'avenir.

Or, en France, malgré l'intérêt manifesté par plusieurs régions, seules deux d'entre elles (Languedoc-Roussillon et Auvergne) y ont recouru (1).

D'après son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission envisage d'étendre le champ d'action et l'éventail des instruments d'ingénierie financière, vers lesquels elle entend canaliser le soutien financier général aux entreprises. Elle annonce aussi son souhait de distinguer plus clairement les règles relatives au financement traditionnel par voie de subventions de celles relatives à ces nouveaux instruments.

Mais elle n'évoque pas la nécessité d'adopter des mesures de simplification sans lesquelles il paraît difficile d'espérer un déploiement de ces outils innovants. Votre commission encourage donc le Gouvernement à plaider en ce sens dans les négociations à venir et souligne l'intérêt de ce type d'assistance remboursable qui constitue une forme de financement renouvelable et donc plus pérenne à long terme.

(1) D'après le rapport Lequiller déjà cité.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mercredi 26 janvier 2011 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. Jacques Blanc :

Nous pouvons nous féliciter : le virage de la cohésion territoriale a été pris depuis que le traité de Lisbonne en a fait un objectif pour l'Union européenne. Le temps des malentendus sur l'aménagement du territoire, que l'Allemagne assimilait à la politique d'urbanisme et qui se heurtait donc au principe de subsidiarité, est révolu. Le rapport d'information que je vous présenterai prochainement sur la politique européenne en faveur de la montagne sera l'occasion de creuser encore la notion de cohésion territoriale.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture ainsi que de l'aménagement du territoire et fin connaisseur des négociations européennes, ce qui est un atout politique, a affiché la semaine dernière son intention de ne pas dépouiller la politique agricole commune en défendant la politique de cohésion. La création d'une nouvelle catégorie de régions intermédiaires représente une bonne réponse pour la France qui n'en serait pas pénalisée.

Concernant la simplification de la politique de cohésion, j'insiste sur la responsabilité de la France dans la complexité des règles de mise en œuvre des fonds structurels. Il nous faut donc mener des efforts en interne pour simplifier les procédures et accélérer les versements. Il est inacceptable que les crédits soient perdus en application de la règle du « dégageant d'office ».

Je me réjouis du rapport qui vient de nous être présenté. Nous avons une action commune à mener avec le Gouvernement auprès de la Commission et du Parlement européen, où s'est déjà constitué un groupe d'élus des montagnes et des régions ultrapériphériques. J'entends également mobiliser le Comité des régions d'Europe.

M. Pierre Bernard-Raymond :

Permettez-moi de rebondir sur l'atout que constitue la réunion, dans le champ de compétence d'un même ministre, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture. Je partagerais volontiers votre optimisme si ce ministre était réellement chargé de toutes les questions relatives à l'aménagement du territoire. Or, je constate que l'élaboration du schéma d'infrastructures

terrestres relève du ministère de l'écologie, alors que les routes, les autoroutes, les voies ferrées et les aéroports constituent des éléments déterminants pour l'aménagement des territoires.

M. Jean Bizet :

Vous soulevez une question très pertinente. On ne peut scinder l'aménagement du territoire !

M. Simon Sutour :

Permettez-moi de compléter mon propos en soulignant que le soutien à la proposition du commissaire Hahn de créer des régions intermédiaires n'est pas encore entier dans notre pays. Notamment, l'Association des régions de France éprouve des difficultés à soutenir une proposition qui favorise essentiellement, mais pas seulement, sept régions françaises sur les vingt-six que compte notre pays. D'autres résistances sont aussi à l'œuvre. Il est possible que certains s'inquiètent à la direction du budget du ministère de l'économie et des finances, mais je tiens à souligner que notre bilan à l'égard de l'Union européenne peut s'améliorer grâce à une répartition des fonds, au sein de l'enveloppe budgétaire consacrée à la politique de cohésion, plus favorable à notre pays.

M. Yann Gaillard :

Pour ma part, je souhaite insister sur le fait que la politique de cohésion, en entretenant la solidarité territoriale, participe de l'intérêt supérieur de l'Europe. Elle ne peut entrer en contradiction avec la politique agricole commune.

M. François Marc :

Je voudrais d'abord remercier les rapporteurs pour l'engagement personnel qu'ils manifestent sur ce sujet essentiel car j'estime également que la politique de cohésion est au cœur de la finalité européenne. Je soutiens entièrement vos préconisations en matière de simplification, comme l'a fait mon collègue Jacques Blanc, notamment pour gommer les différences difficilement compréhensibles entre les règles de gestion du FEADER et celles du FEDER. Il est certain que nous pouvons déjà œuvrer efficacement à l'intérieur de notre administration dans le sens de la simplification.

J'ignore quelles seront les perspectives financières de l'Union ni quelles enveloppes devront être rognées, mais je m'interroge sur l'interpénétration des politiques européennes. Est-ce qu'elles sont conçues et appliquées de manière à constituer un ensemble cohérent ? Lorsque l'Union consacre des fonds à manifester sa solidarité envers un pays de la zone euro

soumis aux attaques des marchés financiers, est-il tenu compte du bénéfice qu'en tire l'État membre concerné dans les négociations relatives aux politiques communautaires financées par les budgets européens ? Pourrait-on par exemple imaginer que l'Irlande puisse profiter du soutien financier qui lui a été accordé, persister dans son refus d'augmenter le taux d'imposition des sociétés et revendiquer en outre d'améliorer sa situation en matière de politique agricole commune et en matière de politique de cohésion ?

M. Pierre Bernard-Reymond :

La situation de l'Irlande exige qu'on ne la pénalise pas plus encore, afin que les différents secteurs de son économie puissent contribuer à résoudre ses difficultés actuelles. L'Irlande a besoin des entreprises attirées par ses bas taux d'imposition sur les sociétés pour réussir son plan de redressement.

M. Yann Gaillard :

Je ne pense pas qu'il faille rechercher une excessive clarté dans les décisions prises au bénéfice de tel ou tel État membre, dans les différents domaines de la politique européenne. Il ne faut pas espérer faire de la politique de cohésion le grand œuvre, mais elle reste une politique de solidarité importante qui doit donc être défendue à ce titre.

M. Simon Sutour :

En réponse à l'interrogation de mon collègue François Marc, je rappellerai que les propositions du commissaire Hahn ont nécessairement été validées par le collège de la Commission et résultent donc d'arbitrages entre les commissaires. De toutes les façons, l'arbitrage final est rendu en Conseil européen. Sans doute cet arbitrage peut-il ne pas apparaître toujours rationnel, comme celui qui a pu conduire au maintien du rabais britannique depuis l'époque de Mme Thatcher. Les décisions prises à Bruxelles peuvent nous paraître obscures, l'Union étant un « grand paquebot »...

M. Jean Bizet :

Je note pour ma part qu'après les premières réactions « épidermiques » qui ont pu suivre le sauvetage de la Grèce et de l'Irlande, le ton a changé. L'Allemagne commence à dire qu'en portant secours à ces deux pays, elle a sauvé sa propre monnaie qui est notre monnaie commune.

M. Christian Cointat :

Je tiens pour ma part à approuver le rapport qui vient de nous être présenté.

M. Jean Bizet :

J'aimerais pour conclure remercier les rapporteurs. Ils nous ont convaincus qu'il n'y avait pas d'opposition entre la politique agricole commune et la politique de cohésion. La perspective d'une nouvelle catégorie de régions en transition nous offre l'opportunité de faire émerger celles de nos régions métropolitaines qui accusent un retard économique. Je souscris aussi à l'idée de récompenser les territoires les plus vertueux par le biais d'une réserve de performance à l'échelle européenne. Je crois aussi que mettre la stratégie Europe 2020 au cœur de la politique de cohésion est un gage de cohérence. Enfin, je plaide également pour une meilleure implication des élus locaux dans la simplification de la mise en œuvre des fonds structurels.

*

À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a autorisé la publication du rapport.

ANNEXE 1 :

Lettre adressée le 18 décembre 2010 au président de la Commission européenne

*Monsieur José Manuel Barroso,
Président de la Commission européenne*

Monsieur le Président,

Le prochain cadre financier pluriannuel s'inscrira dans un contexte d'efforts exceptionnels d'assainissement des finances publiques de la part des États membres. Ces efforts visent à ramener le déficit et la dette publique à un niveau soutenable, dans le respect d'un cadre de surveillance budgétaire et macro-économique renforcée.

La dépense publique européenne ne peut s'exonérer des efforts considérables des États membres visant à maîtriser leurs dépenses publiques. Aussi les efforts entrepris en 2011 pour maîtriser la croissance de la dépense européenne doivent-ils être renforcés progressivement s'agissant des dernières années de l'actuel cadre pluriannuel et les crédits de paiement ne devraient pas augmenter davantage que l'inflation au cours de la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel.

Une règle budgétaire devra être définie en ce qui concerne le niveau global des dépenses engagées par l'Union européenne sur la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel, de telle manière que le niveau des crédits d'engagement soit fixé à un niveau compatible avec la stabilisation nécessaire des contributions budgétaires des États membres. Dans cette logique, les crédits d'engagement ne devraient pas excéder leur niveau de 2013 corrigé d'un taux de croissance inférieur à celui de l'inflation pendant la durée du prochain cadre financier pluriannuel.

La mise en œuvre de politiques européennes ambitieuses au service des citoyens est possible avec un volume de dépenses stable. Elle exige une meilleure utilisation des fonds disponibles. L'enjeu des prochaines années ne sera pas pour l'Union européenne de dépenser plus mais de mieux dépenser. Une meilleure efficacité de la dépense européenne, un suivi précis des dépenses engagées, la recherche d'un effet de levier économique et la simplification du cadre financier permettront de répondre à cette exigence.

Dans ce contexte, nous attendons le paquet de propositions de la Commission.

Nicolas Sarkozy, Président de la République française
Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne
David Cameron, Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du nord
Mark Rutte, Premier Ministre des Pays-Bas
Mari Kiviniemi, Premier Ministre de Finlande

ANNEXE 2 :

Liste des personnes auditionnées

1. Commission européenne

– M. Johannes HAHN, commissaire européen en charge de la politique régionale

– Mme Emma UDWIN, conseiller au cabinet de M. Johannes HAHN, commissaire européen en charge de la politique régionale, et M. Nicola de MICHELIS, chef de cabinet adjoint du commissaire européen en charge de la politique régionale ;

– M. Patrick SALEZ, coordinateur des politiques de cohésion territoriale et de développement rural à la DG Politique régionale

– Mme Loretta DORMAL-MARINO, directeur-général adjoint à la DG Agriculture et développement rural en charge du développement rural, accompagnée de Mme Josefina LORIZ-HOFFMAN, chef de l'unité horizontale « Cohérence du développement rural » à la direction générale de la DG Agriculture et développement rural et de M. Mr Iman BOOT, Assistant de Mme Dormal-Marino ;

– M. Hervé JOUANJEAN, directeur général de la DG Budget, accompagné de M. Olivier WAELBROECK, assistant du Directeur Général ;

2. Parlement européen

– Mme Danuta HÜBNER, présidente de la Commission du développement régional, accompagnée de Mme Diána HAASE, administrateur à la Commission du développement régional

3. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

– M. Philippe ETIENNE, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

– M. Jean-Sébastien LAMONTAGNE, conseiller chargé de la politique régionale

– Melle Emmeline ALLIOUX, chargée de mission.

4. Cabinet de M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

- M. Julien STEIMER, directeur-adjoint
- M. Philippe RAMON, conseiller pour l'aménagement du territoire
- M. Cyril GALY-DEJEAN, attaché parlementaire

5. LEADER France

- M. Marc BONNARD, président de Leader France,
- Mme Marie-Reine TILLON, membre du bureau de Leader France,
- M. Marcel DENIS, chargé de mission Europe chez Leader France,
- M. Gwénaél DORÉ, directeur de l'association de promotion et de fédération de pays (APFP)