



DE NOUVELLES AMBITIONS POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION APRÈS 2013



1^{er} février 2011

Commission des affaires européennes

Peu connue des Européens, la politique de cohésion joue pourtant un rôle central dans la construction européenne : plus qu'un simple fonds de péréquation entre régions européennes, destiné à réduire leurs écarts de développement, elle est aussi le vecteur d'un développement partagé de l'ensemble de l'Union au bénéfice de chacun des Européens.

I. Il est nécessaire et possible de se donner les moyens d'une politique de cohésion pour toutes les régions européennes, malgré l'étau budgétaire

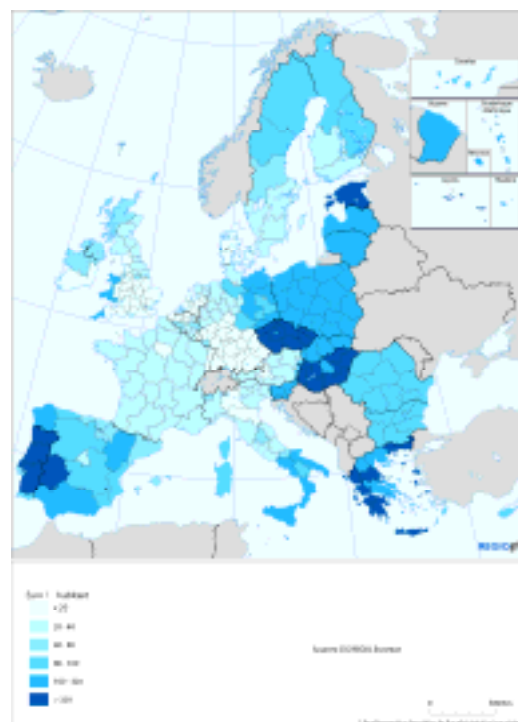
1. Quel budget européen pour la politique de cohésion ?

L'Union européenne, promise à un budget en stagnation et déterminée aussi à financer de nouvelles ambitions, pourrait être tentée d'amputer l'enveloppe budgétaire (350 milliards d'euros) allouée à la politique de cohésion.

- **la valeur ajoutée de cette politique est pourtant reconnue.** Au-delà de son délicat bilan chiffré (1,4 million d'emplois créés, 38.000 projets de recherche soutenus, 4.000 kilomètres de rail et 2.000 de routes, 23 millions de personnes raccordées à des systèmes de traitement des eaux usées... selon la Commission européenne sur la période 2000-2006), la politique régionale européenne repose sur une approche spécifique qui fait sa plus-value par rapport aux politiques sectorielles de l'Union : en encourageant une approche décentralisée et partenariale, elle permet de construire des stratégies de développement régional intégrées et orientées vers des objectifs communs à toute l'Union, dans un cadre financier stable sur sept ans et complémentaire de l'investissement public national. Elle assure ainsi 25 % de l'investissement public total au niveau régional dans les régions françaises métropolitaines. A ce titre, il convient

d'écarter toutes les tentatives de renationalisation de la politique de cohésion.

- **le réalisme financier commande toutefois de faire évoluer les règles en vigueur de la politique de cohésion.** Du fait de l'élargissement en 2004 puis 2007, le PIB moyen par habitant a baissé de plus de 10 % dans l'Union, déplaçant le centre de gravité de la politique de cohésion vers l'Est, comme l'atteste cette carte représentant l'intensité des aides régionales :



De ce fait, sur les 84 régions relevant actuellement de l'objectif « convergence », 16 devraient en sortir (du fait que leur PIB par habitant dépassera 75% de la moyenne européenne), engendrant une économie évaluée à près de 50 milliards d'euros. Mais un effet inverse découlant des règles en vigueur risque de l'emporter: en 2006, un plafond exprimé en pourcentage du PIB (3 à 4 %) a été décidé pour contenir les transferts dans les limites de la capacité d'absorption des nouveaux États membres (règle dite du « capping »). Le PIB de ces États ayant sensiblement progressé, le maintien de ce plafond à son niveau actuel leur donnerait droit à des fonds supplémentaires, le surcoût pouvant atteindre 75 milliards d'euros pour la politique de cohésion. Il est donc indispensable, pour que la politique de cohésion reste soutenable financièrement et politiquement, de la rééquilibrer au profit des États contributeurs nets de cette politique: il faudra revoir à la baisse la règle du « capping » (le faible taux de consommation des fonds dans plusieurs nouveaux États membres plaide en ce sens) et augmenter l'intensité de l'aide en direction des régions ne relevant pas de l'objectif « convergence ».

2. Quelle solution pour l'équation budgétaire française ?

- deuxième contributeur net au budget européen (derrière l'Allemagne), la France a vu son solde net négatif multiplié par 13 en dix ans : il atteint 5 milliards d'euros aujourd'hui et pourrait se creuser à 7 ou 8 milliards en 2013 du fait de l'application de la politique agricole commune (PAC) aux nouveaux États membres. **L'impératif est donc de ne pas dégrader encore ce solde net.** Par ailleurs, il est naturel que la France, premier bénéficiaire net de la PAC, affiche la défense de cette politique comme une priorité, d'autant qu'est en jeu l'avenir alimentaire de l'Europe. Il faut toutefois souligner qu'après 2013, la France cessera probablement d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC. La position française dans les négociations sur les perspectives financières après 2013 ne peut donc 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 pourrait même contribuer à améliorer le bilan financier de la France à l'égard de l'Union** : la Commission européenne propose en effet de redéployer des crédits de l'objectif « convergence » vers l'objectif « compétitivité » qui bénéficie à toutes les régions métropolitaines françaises et qui est le seul volet de la politique de cohésion pour lequel notre pays est bénéficiaire net. Il ne faut pas laisser passer cette chance pour les régions françaises, chacune d'elles ayant à y gagner, et particulièrement celles qui deviendraient éligibles au surcroît d'aide envisagé pour les régions intermédiaires (dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 ou 100 % de la moyenne communautaire). Le Gouvernement doit clairement soutenir ce projet susceptible d'apporter à nos régions une aide d'environ 3 milliards d'euros au bénéfice de 13 millions de Français.

- **la défense de la politique de cohésion est donc 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. Le débat actuel sur la politique de cohésion semble ignorer la problématique rurale, or le développement des régions à prédominance rurale (50 % du territoire européen et 20 % de la population) est un enjeu essentiel. C'est pourquoi le Gouvernement doit se mobiliser aussi pour le maintien d'une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), dont l'enjeu financier est minime mais l'impact territorial décisif. Il s'agit de concrétiser la dimension territoriale de la cohésion inscrite dans la Traité de Lisbonne.

II. Trois principes devraient fonder la réforme de la politique de cohésion : équité, efficacité, simplicité

1. Équité

- **l'architecture actuelle de la politique de cohésion coupe l'Europe en deux**, les régions se situant de part et d'autre du seuil de 75 % de la moyenne communautaire du PIB par habitant. En-dessous de ce seuil, elles relèvent de l'objectif « convergence » qui mobilise 82% des crédits de la cohésion ; au-delà, elles relèvent de l'objectif « compétitivité » qui reçoit 16 % des crédits, **le rapport étant de 1 à 10** entre l'intensité des aides accordées au titre de la convergence et au titre de la compétitivité. Pour amortir le choc du passage de la zone convergence à la zone compétitivité, il existe des systèmes d'entrée et de sortie progressives, dits « phasing in » et « phasing out ». Ainsi, une région dont le PIB est légèrement supérieur à 75% de la moyenne communautaire peut se trouver dans trois cas de figures différents : relever de l'objectif « compétitivité » comme elle le faisait avant l'élargissement, relever encore de l'objectif « convergence » mais selon des modalités spécifiques et dégressives (« phasing out ») si son dépassement du seuil de 75 % résulte de l'effet statistique dû à l'élargissement, ou relever de l'objectif « compétitivité », si son enrichissement l'a propulsée hors de la zone convergence, mais avec une aide particulière et dégressive destinée à amortir le choc de la baisse brutale des versements européens (« phasing in »). Pour un même niveau de richesse : trois intensités différentes d'aides européennes. Cette réponse inéquitable aux effets de seuils doit être revue.

- **l'équité amène à défendre la proposition du commissaire Hahn de créer une nouvelle catégorie de régions en transition**, c'est-à-dire dont le PIB dépasse le seuil des 75 % de la moyenne communautaire mais reste inférieur à cette moyenne : toutes les régions disposant du même niveau de richesse, dans cette tranche intermédiaire, recevraient alors le même niveau d'aide, quelle que soit leur histoire, ce qui représenterait un progrès fondamental et concret de la cohésion entre les territoires européens. Cette nouvelle enveloppe financière plus ciblée permettrait

de mieux soutenir des régions françaises qui en ont besoin, à savoir, outre la Martinique qui sortira en 2013 de l'objectif « convergence », sept régions métropolitaines (la Corse, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, le Limousin, le Nord-Pas de Calais, la Basse-Normandie et la Lorraine). C'est une chance pour nos régions métropolitaines, qui bénéficiera surtout à sept d'entre elles (en orange foncé sur la carte ci-dessous) mais qui ne diminuera pas le soutien apporté aux 15 autres.



- il faut par ailleurs **tenir compte de certains territoires subissant de fortes contraintes géographiques, les régions ultrapériphériques (RUP)** dont la spécificité a été consacrée par le traité de Lisbonne. En tant que RUP, nos 4 départements d'outre-mer sont les seuls français éligibles à l'objectif « convergence ». Ils reçoivent aussi une dotation complémentaire du fonds européen de développement régional (FEDER) qui

représente 15 % des aides que leur verse l'Europe. Le Gouvernement doit donc se mobiliser pour que cette allocation soit reconduite et que, globalement, la spécificité des DOM soit mieux reconnue à Bruxelles, y compris en matière de politique commerciale.

2. Efficacité

- **pour rentabiliser le budget de la cohésion, la Commission entend soumettre les versements à des conditions nouvelles.** Notamment, jugeant qu'une politique macroéconomique saine conditionne l'efficacité des fonds structurels, elle propose d'annuler les crédits des États qui ne respecteraient pas le pacte de stabilité ! Il n'est pas acceptable de sanctionner les échelons régionaux pour un déficit public dont ils ne sont pas responsables, d'autant qu'une telle sanction accentuerait le retard des zones déjà en difficulté financière. Toute nouvelle conditionnalité devrait être précise, justifiée et directement en rapport avec la politique de cohésion. En tout état de cause, un système d'incitations lui est préférable, du type de la « réserve de performance » que la Commission entend créer pour récompenser les régions faisant le plus d'efforts pour bien dépenser les fonds structurels.

- **dynamiser l'usage des fonds en misant sur l'échelon territorial** paraît aussi nécessaire : la réussite, dans toutes les régions européennes, d'une stratégie aussi ambitieuse que la stratégie Europe 2020 passe par son appropriation sur le terrain. C'est pourquoi l'action de la politique de cohésion gagnerait à se concentrer sur quelques objectifs, évitant le « saupoudrage », mais le « menu » dans lequel les États membres choisiront leurs priorités d'action doit rester suffisamment ouvert (aucune priorité ne devant être obligatoire) et une marge de liberté devrait subsister pour permettre d'ajuster la politique de cohésion aux particularités régionales. La dynamisation des fonds passe aussi par la promotion d'une méthode de développement plus proche des territoires : mieux associer les échelons locaux

à la définition des objectifs et des priorités nationales ; mobiliser les forces vives autour de territoires de projet, dans une démarche partenariale de développement intégré qui prend son origine sur le terrain, dans l'esprit des programmes Leader de développement rural ; diversifier les échelles d'intervention locale, par exemple autour de bassins fluviaux ou maritimes ou de massifs montagneux.

3. Simplicité

Même si la complexité provient en partie de l'administration nationale, l'Union peut la diminuer :

- en **harmonisant les règles de gestion des différents fonds** : le cadre stratégique commun que la Commission entend créer pour les divers fonds qui contribuent à la cohésion (fonds de cohésion, FEDER, fonds social européen, FEADER et fonds européen pour la pêche) permettra d'articuler entre eux ces différents instruments financiers. Il devrait aussi déboucher sur un alignement des règles de gestion du FEADER sur celles, plus souples, du FEDER, ces deux fonds intervenant souvent en parallèle ;

- en **révisant certaines règles** (notamment, pour donner leur chance aux partenariats public-privé, dans un contexte de crise des finances locales) et en contrôlant les projets d'une manière proportionnelle à leur taille ;

- en **simplifiant les nouveaux instruments financiers**, qui combinent subventions et prêts et présentent donc un plus grand effet de levier que les subventions traditionnelles.

Pour en savoir plus :

Rapport d'information du Sénat (2010-2011) n° 266 présenté par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour au nom de la Commission des affaires européennes :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-266-notice.html>