

N° 234

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 janvier 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de
cohésion 2014-2020 (E 6685, E 6688, E 6689, E 6690, E 6691 et E 6706),*

Par M. Michel DELEBARRE,
Sénateur

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billou, Jean Bizet, Bernadette Bourzai, Jean-Paul Emorine, Fabienne Keller, Philippe Leroy, Catherine Morin-Desailly, Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Karine Claireaux, Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Joëlle Garriaud-Maylam, Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Sophie Joissains, Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Colette Mélot, Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

D'ici deux ans, s'achèvera pour l'Union européenne (UE) la période actuelle de programmation financière couvrant les années 2007 à 2013. La négociation sur le prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020), qui détermine les crédits d'engagement maximaux pouvant être inscrits au budget de l'UE chaque année par grand domaine politique, est d'ores et déjà engagée ; parallèlement, la Commission européenne propose de réformer les grandes politiques de l'Union européenne.

C'est dans ce cadre que la Commission européenne a publié en octobre 2011 ses propositions pour réformer le cadre réglementaire de la politique de cohésion, à laquelle elle propose d'allouer 336 milliards d'euros (constants 2011) au titre du prochain cadre financier pluriannuel, soit un montant voisin de celui retenu pour la période 2007-2013. Il est à noter que les propositions de la Commission du mois d'octobre 2011 ne tiennent pas encore compte de l'adhésion de la Croatie et que les données sur le PIB au niveau NUTS¹ 2 pour 2009 (qui permettront d'établir la moyenne du PIB sur la période 2007-2009 à la base de la détermination de l'éligibilité des régions) ne seront disponibles qu'en février 2012.

Ces propositions prennent la forme d'un paquet législatif de six textes :

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

- trois propositions de règlement spécifiques sur chacun des trois fonds relevant de la politique de cohésion : FEDER, FSE et fonds de cohésion ;

- deux textes consacrés à la coopération territoriale : une proposition de règlement spécifique sur l'objectif de coopération

¹ Nomenclature commune des unités territoriales statistiques qui permet de découper le territoire économique des États membres: le niveau de NUTS auquel appartient une unité administrative est déterminé sur la base de seuils démographiques.

territoriale et une proposition de modification du règlement 1082/2006 sur le groupement européen de coopération territoriale.

En amont de la publication de ces textes, la commission des affaires européennes du Sénat avait tracé les grandes orientations de la nouvelle politique de cohésion qu'elle appelait de ses vœux. Elle l'a fait à travers le rapport d'information que lui ont présenté les sénateurs Yann Gaillard et Simon Sutour et qu'elle a adopté le 26 janvier 2011, réagissant ainsi au projet déjà esquissé par la Commission européenne dans son cinquième rapport sur la cohésion publié en novembre 2010. Elle a ensuite synthétisé les grandes lignes de ses propositions, à l'adresse du Gouvernement français, sous forme de résolution européenne, devenue résolution du Sénat le 3 juin 2011.

Sur le fondement de ces travaux, la commission des affaires européennes est aujourd'hui en mesure de porter un jugement sur le remaniement des règles que propose la Commission européenne pour la politique de cohésion. Cette réforme reprend très largement les projets déjà envisagés par la Commission européenne dans son cinquième rapport sur la cohésion², sans que les réactions que ce rapport avait pu déclencher et les réserves qui avaient pu s'exprimer parmi les Etats membres ou les régions européennes soient véritablement prises en compte.

Les principales évolutions proposées offrent différents motifs de satisfaction aux yeux de votre commission, mais il demeure toutefois plusieurs facteurs d'inquiétude à l'égard de ces textes, qui sont aujourd'hui soumis au Parlement européen et au Conseil, en codécision (pour la première fois).

Globalement, il apparaît que le triple souci de votre commission de rendre la politique de cohésion plus équitable, plus efficace et plus simple est repris dans la proposition de la Commission européenne, mais n'est pas entièrement satisfait.

Concernant l'équité, votre commission se félicite de l'équilibre global que propose la Commission européenne pour l'architecture de la politique de cohésion. En effet, la structure actuelle de cette politique ne serait pas soutenable jusqu'en 2020. Tout en maintenant la solidarité entre les régions européennes comme principe fondamental de la politique de cohésion, la Commission européenne prend les moyens d'éviter une explosion des soldes nets positifs et négatifs des Etats au titre de la politique de cohésion.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – "Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion" COM(2010) 642 final, du 9 novembre 2010.

Ainsi, elle propose d'abaisser le plafond des transferts au titre de la cohésion. Depuis 2006, afin de tenir compte de la capacité d'absorption des fonds par les nouveaux Etats membres, la part des fonds structurels versés par l'UE à un Etat membre éligible à l'objectif « convergence » ne peut dépasser un plafond allant de 3,23 à 3,78 % de son PIB, ce taux plafond étant modulé selon le retard de l'Etat considéré. Le rattrapage opéré depuis par les nouveaux Etats membres et l'augmentation corrélative de leur PIB ne permettraient pas de laisser cette règle en l'état, d'autant plus que certains de ces Etats peinent actuellement à consommer les fonds structurels qui leur sont alloués. La Commission européenne propose donc d'abaisser à 2,5 % de leur PIB le plafond des transferts aux Etats membres. Parallèlement, elle envisage de relever le taux de cofinancement de l'UE dans les pays les plus touchés par la crise³, ce qui devrait aussi faciliter l'absorption des fonds : en permettant à ces Etats de contribuer dans une moindre proportion au financement des projets, cette mesure favorise l'utilisation d'une plus grande part de l'enveloppe reçue au titre de la cohésion, dans un moment particulièrement critique pour ces Etats.

En outre, la Commission européenne prévoit de rendre plus équitable le traitement des régions dites « en transition » de l'Union européenne. Dans le système actuel, 82 % des crédits de la politique de cohésion sont consacrés à l'objectif « convergence » dont relèvent les régions qui ont un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; et 16 % des crédits sont alloués à l'objectif « compétitivité » qui concerne les régions dont le PIB par habitant dépasse 75 % de la moyenne.

Le rapport entre l'intensité des aides accordées au titre de la convergence et au titre de la compétitivité étant de 1 à 10, il a été conçu des systèmes d'entrée et de sortie progressives, dits « phasing in » et « phasing out » pour amortir le choc du passage de la zone « convergence » à la zone « compétitivité ». De ce fait, 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,

³ Dans les pays bénéficiant d'une assistance financière au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements (hors zone euro) ou au titre du mécanisme européen de stabilité financière (pour les membres de la zone euro), les taux de cofinancement seraient augmentés de 5 à 10 points, l'UE pouvant ainsi aller jusqu'à financer 95 % du coût des projets.

– 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, coexistent donc aujourd’hui trois intensités différentes d’aides européennes. Ainsi, une région dont le PIB a diminué de 78 à 76 % de la moyenne communautaire reçoit beaucoup moins de fonds qu’une région dont le PIB est passé de 74 à 76 % de la moyenne communautaire. La politique actuelle de cohésion ne colle donc pas bien à la réalité de terrain.

La proposition de la Commission européenne de créer une nouvelle catégorie de régions, dites « en transition », regroupant l’ensemble des régions dont le PIB est compris entre 75 et 90 % de la moyenne communautaire, devrait permettre de progresser vers plus d’équité. 10 % du budget total de la future politique de cohésion serait consacré à ces régions, ce qui va concrétiser la nouvelle dimension territoriale de la politique de cohésion, consacrée par le traité de Lisbonne entré en vigueur il y a deux ans. Parallèlement, 70 % des fonds continueront d’aller aux régions les moins prospères, qui resteront légitimement les principales bénéficiaires de cette politique de cohésion.

Pour que le nouveau système ne pénalise pas trop les régions qui, à la faveur de leur enrichissement, devraient sortir de l’objectif convergence pour bénéficier du « phasing in », la Commission propose un « filet de sécurité » garantissant à ces régions qu’elles conserveront au moins deux tiers de leur dotation actuelle⁴. Pour les autres régions en transition, le niveau de l’aide varierait en fonction du PIB.

Pour l’ensemble de l’UE, ce sont une cinquantaine de régions qui devraient pouvoir ainsi continuer leurs efforts de restructuration avec le soutien européen.

En France, selon les dernières statistiques connues, dix régions métropolitaines seraient concernées: la Corse, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, le Limousin, le Nord-Pas de Calais, la Basse-Normandie, la Lorraine, la Franche-Comté, le Poitou-Charentes et l’Auvergne.

Mais l’équité commande aussi de prendre en compte les spécificités géographiques de certains territoires. Ainsi, les régions ultrapériphériques (RUP), dont la spécificité a été consacrée par le traité de Lisbonne, pâtissent de leur éloignement et de leur insularité. Les quatre départements d’outre-mer français, ayant le statut de RUP, sont aujourd’hui éligibles à l’objectif « convergence ». Même si l’augmentation du PIB de la Martinique la fera basculer dans la catégorie des régions en transition pour

⁴ C’est une garantie importante pour la Martinique qui devrait se trouver dans ce cas de figure, son PIB dépassant désormais 76 % de la moyenne de celui des régions de l’UE.

la prochaine période de programmation, ils seront encore quatre après 2014 en raison de l'accession de Mayotte au statut de RUP. Ils reçoivent aujourd'hui une dotation complémentaire du FEDER qui représente 15 % des aides que leur verse l'Europe. Or, **dans sa proposition de cadre financier pluriannuel, la Commission envisage de réduire de près de moitié cette allocation spécifique pour les RUP** ; une telle amputation est particulièrement inquiétante et met en cause la continuité des projets initiés grâce aux fonds structurels européens. Votre commission des affaires européennes considère que la France doit obtenir à Bruxelles une meilleure reconnaissance de la spécificité des DOM, notamment sur ce sujet.

Concernant les DOM, un motif de satisfaction mérite toutefois d'être souligné. Parmi les nouveautés du cadre réglementaire proposé par la Commission pour la nouvelle politique de cohésion, la possibilité de mener des actions de coopération territoriale avec des Etats tiers ou des collectivités territoriales d'Etats tiers a été élargie : désormais, il sera possible de créer un groupement européen de coopération territoriale (GECT) entre un seul Etat membre et un pays tiers. Cette possibilité pourrait être mise à profit pour favoriser l'intégration des DOM dans leur environnement géographique immédiat. Cette ouverture nouvelle pourra s'appuyer sur une enveloppe financière globale élargie, puisque la Commission propose de consacrer à la coopération territoriale⁵ une enveloppe de 11,7 milliards d'euros, supérieure de 30 % à celle de la période 2007-2013.

Deuxième enjeu de la réforme de la politique de cohésion : la rendre plus efficace. A cette fin, la Commission européenne propose à la fois de faciliter les projets de développement territorial intégré, de renforcer la concentration des fonds versés sur certains objectifs et de soumettre le versement des fonds à diverses conditions.

Lorsqu'elle avait, dans son rapport de janvier 2011, tracé des pistes pour dynamiser l'usage des fonds structurels, votre commission avait appelé la Commission européenne à **promouvoir la méthode du « développement local intégré »**. Elle avait en effet pu constater les bénéfices que pouvaient apporter les initiatives menées dans le cadre des programmes LEADER qui mobilisent aujourd'hui des crédits FEADER autour de projets de développement des territoires ruraux associant des partenaires publics et privés et qui ont permis la réalisation de nombreux équipements, lesquels, sans être nécessairement de grande taille, irriguent le territoire de manière décisive.

⁵ Qui bénéficie désormais d'un règlement propre destiné à adapter les règles générales à la spécificité des programmes mis en œuvre dans un contexte multinational.

La Commission européenne semble reconnaître elle aussi que l'association des forces vives autour de territoires de projets peut créer une dynamique susceptible de favoriser l'utilisation optimale des aides européennes au titre de la cohésion. Elle propose effectivement d'élargir les démarches de type LEADER à l'ensemble des fonds. La Commission entend ainsi promouvoir les interventions ciblées sur des territoires infrarégionaux spécifiques, qui devront être conduites par des « groupes d'action locale » (GAL) et qui auront pour objectif de « mettre en œuvre une stratégie de développement local intégré ». Une telle stratégie pourrait faire appel à plusieurs fonds et les mettre en synergie, l'un de ces fonds pouvant être désigné comme fonds principal ce qui l'obligera à supporter l'ensemble des coûts de fonctionnement et d'animation. Il est prévu que chaque Etat membre définisse des critères pour la sélection des stratégies de développement local, qui devra être achevée, au plus tard le 31 décembre 2015, par un comité de sélection créé à cet effet par les autorités de gestion concernées.

Il est à relever que la Commission souhaite nettement mettre l'accent sur les territoires urbains dans cette promotion de l'approche territoriale. L'article 7 de la proposition de règlement consacrée au FEDER prévoit en effet l'obligation pour chaque Etat membre de consacrer au moins 5 % du FEDER qui lui est alloué à des actions intégrées pour le développement urbain durable. Ces actions devront prendre la forme « d'investissements territoriaux intégrés », c'est-à-dire réalisés au titre de différents axes prioritaires d'un ou plusieurs programmes opérationnels. Leur gestion sera déléguée aux villes concernées. Il reviendra à chaque Etat membre le soin de fixer, dans son contrat de partenariat, la liste des villes et/ou des agglomérations dans lesquelles de telles actions seront mises en œuvre, ainsi que les montants qui y seront consacrés.

Même si elle redoute que la complexité du système présenté constitue un frein à sa mise en œuvre, votre commission se félicite de cette généralisation d'une démarche de type LEADER à tous les fonds. Ceci contribuera à rendre plus efficace l'emploi des fonds structurels en collant au plus près des besoins du terrain, en développant des partenariats public/privé et en favorisant l'expérimentation et l'innovation. **Mais elle ne peut manquer de s'inquiéter pour les zones rurales et leurs relations avec les zones urbaines** : sans contester la place privilégiée accordée par la Commission aux villes, qui se verront garantir 5 % de l'enveloppe FEDER, elle souligne l'incertitude dans laquelle demeurent les zones rurales dont le développement est assuré à la fois par le FEDER et le FEADER. D'abord, aucune part du FEDER n'est sanctuarisée au profit des zones rurales. Ensuite, le montant de l'enveloppe FEADER reste très incertain, puisqu'il résultera à la fois de la négociation globale du cadre financier pluriannuel

et de la négociation interne sur la répartition des fonds entre les deux piliers dans la prochaine politique agricole commune (PAC). Enfin, le FEADER devrait voir sa structure remaniée : aux quatre axes actuels (compétitivité/ environnement/ qualité de la vie/ 4^{ème} axe transversal) seraient substituées six priorités. Aujourd'hui, c'est la mise en œuvre des seuls axes 3 et 4 du FEADER qui repose sur une approche globale de développement territorial. Qu'en sera-t-il pour les six priorités à venir ? Combien d'entre elles pourront se déployer dans une démarche de développement local ? **Le développement territorial se verra-t-il allouer une part de FEADER aussi importante que dans l'actuelle période de programmation, voire plus ? Votre commission souhaite attirer la vigilance du Gouvernement sur ce point.**

Votre commission déplore aussi que les zones rurales ne trouvent pas de soutien à leur aménagement numérique dans la proposition de la Commission européenne : en effet, alors même que le numérique occupe une place importante dans l'agenda politique européen, il ne figure pas parmi les objectifs obligatoires que la Commission entend imposer aux régions les plus riches. Il est regrettable que les zones rurales, dont l'attractivité territoriale est largement conditionnée par l'accès au haut débit, ne puissent s'appuyer sur un fléchage des fonds structurels européens pour développer leurs infrastructures et réseaux de communications électroniques.

Un deuxième levier pour améliorer l'efficacité de la politique de cohésion consisterait à éviter le saupoudrage inefficace de fonds européens. La Commission européenne propose à cette fin de **mieux concentrer l'emploi des fonds sur les interventions les plus porteuses de valeur ajoutée au regard de la stratégie Europe 2020** de croissance intelligente, durable et inclusive. C'est aussi parce qu'elle est mise au service de la stratégie Europe 2020 que la politique de cohésion doit continuer de s'adresser à toutes les régions de l'UE.

D'emblée, la Commission renonce à l'architecture actuelle de la politique de cohésion organisée autour des deux objectifs : « convergence » et « compétitivité régionale et emploi ». Désormais, l'ensemble de la politique de cohésion servira **un unique objectif : « investissement pour la croissance et l'emploi ».**

Cet objectif unique se décline en onze objectifs prioritaires, directement liés aux grands axes de la stratégie Europe 2020 :

- renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- renforcer l'accessibilité, l'usage et la qualité des technologies de l'information et de la communication ;

- renforcer la compétitivité des PME et le secteur agricole (pour le FEADER) et le secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEP) ;
- soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs ;
- promouvoir l'adaptation au changement climatique, ainsi que la prévention et la gestion des risques ;
- protéger l'environnement et promouvoir l'efficacité des ressources ;
- promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau-clé d'infrastructures ;
- promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail ;
- promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté ;
- investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;
- renforcer la capacité institutionnelle et une administration publique efficace.

Ce menu thématique est commun à tous les fonds, mais chaque fonds se voit attribuer des priorités d'investissement qui lui sont propres et qui déclinent les objectifs thématiques. Si le FEDER serait susceptible d'intervenir au profit des onze objectifs thématiques, le FSE ne pourrait intervenir que sur les quatre derniers objectifs, qu'il partagerait donc avec le FEDER⁶.

La **concentration thématique** sera d'autant plus forte que les régions seront riches. Ainsi, les régions les plus développées et celles en transition devront consacrer au moins 20 % de leur dotation du FEDER à la mutation vers une économie à faible teneur en carbone. Elles devront aussi consacrer 60 % de l'enveloppe FEDER à deux autres objectifs : la compétitivité des PME et la recherche et innovation. **Trois objectifs concentreront donc 80 % de la dotation FEDER**, les 20 % restants de l'enveloppe pouvant aller aux huit autres objectifs thématiques. Pour les régions sortant de l'objectif « convergence », cette exigence de concentration thématique serait limitée à 60 % et, pour les régions les moins développées, abaissée à 50 %.

Par ailleurs, alors que les Etats membres étaient jusqu'ici libres de procéder à la répartition de leur enveloppe de fonds structurels entre le FEDER et le FSE, la Commission propose d'introduire des seuils

⁶ Le fonds de cohésion verrait pour sa part ses possibilités d'intervention limitées à 5 objectifs thématiques (ceux occupant les quatrième à septième places dans la liste, ainsi que le dernier de la liste).

minimaux pour garantir une part suffisante pour le FSE. Ainsi, 52 % des fonds structurels devraient lui revenir dans les régions les plus développées, 40 % pour les régions en transition et seulement 25 % dans les régions les moins développées. Ici, la Commission n'assimile donc pas, comme elle le fait pour le FEDER, les régions les plus développées et les régions en transition, qui bénéficient d'une plus grande souplesse dans l'usage du FSE⁷.

Au sein de l'enveloppe allouée au FSE, la Commission propose une obligation pour chaque Etat membre de dédier au moins 20 % des fonds à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté. Pour le reste de l'enveloppe, qui sera nécessairement consacrée aux trois autres objectifs thématiques assignés au FSE, les Etats membres devront concentrer sur 4 des 18 priorités d'investissement (déclinant les quatre objectifs thématiques) 60, 70 ou 80 % de la dotation FSE, en fonction de la catégorie de régions concernée.

Il apparaît que ces exigences de concentration des fonds seront particulièrement fortes pour les régions les plus riches. En imposant des priorités à caractère obligatoire, la Commission européenne néglige la demande des Etats membres et celle de nombreuses régions, demande que votre commission avait faite sienne, de préserver une suffisante liberté aux autorités nationales et régionales pour adapter leurs interventions à la réalité de leurs territoires. Il convient donc de dénoncer le risque d'excessive rigidité qui découlerait des légitimes règles de concentration thématique des fonds.

S'ajoutant à ces exigences renforcées de concentration thématique, de nouvelles **conditionnalités** dans l'octroi des fonds sont proposées par la Commission européenne. La fixation de conditions pour bénéficier des fonds européens n'est pas entièrement nouvelle : les règles actuelles en matière de cofinancement, d'additionnalité ou encore de dégagement d'office peuvent être considérées comme autant de formes de conditionnalité. **Mais la Commission propose d'introduire trois nouveaux types de conditionnalités pour renforcer l'efficacité des fonds structurels.**

Les premières, dites « ex ante », doivent être remplies avant que ne soient versés les fonds. Sinon, les Etats membres doivent planifier leur mise en œuvre, dans le contrat de partenariat négocié avec la Commission, pour garantir qu'elles le seront dans les deux ans suivant la signature de ce contrat. Lors de l'adoption d'un programme, la

⁷ On notera que se trouve désormais incluse dans l'enveloppe du FSE un nouvel « instrument alimentaire pour les plus démunis », appelé à succéder à l'actuel Programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD) relevant jusqu'ici de la PAC.

Commission pourrait suspendre tout ou partie des paiements dans l'attente d'une mise en conformité avec les conditionnalités prévues, si elle juge assez graves les manquements. Sinon, seul le non respect des actions à entreprendre dans les délais prévus serait de nature à déclencher une suspension des paiements par la Commission.

Ces conditions à remplir sont détaillées à l'annexe IV de la proposition de règlement général commun à tous les fonds. Certaines sont générales et tiennent à la transposition de certaines directives, par exemple en matière environnementale, en matière d'aides d'Etat, de lutte contre la discrimination ou de marchés publics. D'autres sont liées aux objectifs thématiques : par exemple, pour viser l'objectif d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, il est notamment exigé qu'une stratégie nationale d'inclusion des Roms soit en place.

Sans doute des exigences directement liés à la politique de cohésion sont-elles justifiées pour garantir un usage efficace des fonds. Votre commission entend néanmoins que le Gouvernement veille à prévenir une précision excessive dans les obligations imposées par la Commission, afin de ne pas corseter inutilement les politiques menées dans chaque Etat membre. En tout état de cause, votre commission se demande s'il est légitime de conditionner le versement de fonds européens aux régions à la transposition de directives communautaires ou à l'existence de stratégies nationales dans les domaines concernés.

Ne présentant pas de lien direct avec la politique de cohésion, **les conditionnalités macroéconomiques apparaissent, quant à elles, clairement contestables pour votre commission.** La Commission propose de lier le versement des fonds européens au respect, par les Etats membres, de leurs engagements au titre du Pacte de stabilité et de croissance, mais aussi au regard des nouvelles règles de gouvernance économique adoptées dernièrement, en réaction à la crise des dettes souveraines. Jusqu'ici, seul le fonds de cohésion (destiné aux Etats dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne européenne) prévoyait une telle possibilité, qui n'a du reste jamais été utilisée. Le nouveau mécanisme proposé par la Commission, en écho à la demande franco-allemande formulée en août 2011, est étendu à l'ensemble des fonds et repose sur l'argument que l'efficacité des fonds européens est liée à la situation macroéconomique de chaque pays. Ce système prévoit une plus grande automaticité dans la suspension finale des fonds, même si cette dernière n'est décidée qu'en dernier recours, pour sanctionner l'échec d'actions correctives de reprogrammation des fonds.

Au premier stade, celui des recommandations du Conseil, la Commission aurait la possibilité de demander à un Etat de revoir son contrat de partenariat et ses programmes opérationnels, puis elle pourrait

suspendre tout ou partie des paiements si la réponse de cet Etat membre ne lui paraît pas satisfaisante⁸.

Au deuxième stade, qui suit la phase des recommandations, quand une décision du Conseil constate un comportement défaillant de l'Etat membre (par exemple, s'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour corriger un déficit excessif), la Commission a alors l'obligation de suspendre tout ou partie des paiements.

La mesure de suspension sera levée dès qu'une décision du Conseil établira que l'Etat membre s'est conformé à ses obligations.

Votre commission regrette une telle proposition et s'interroge sur sa légitimité. En effet, est-il justifié de suspendre des paiements destinés aux autorités régionales au motif que l'autorité nationale ne remplit pas ses obligations et présente une dette publique, un déficit ou un déséquilibre économique excessifs dont les autorités régionales ne sont pas responsables, sinon très partiellement ? Le Comité des régions de l'UE dénonce d'ailleurs la faiblesse de la base juridique de cette proposition de la Commission et le service juridique du Conseil s'interroge aussi sur ce point. En outre, l'Union européenne vient d'adopter un paquet de six textes qui sont précisément destinés à renforcer la gouvernance économique et qui prévoient déjà d'imposer plus automatiquement des sanctions financières à des Etats membres qui ne respecteraient pas le pacte de stabilité : pourquoi instaurer une double peine ? D'ailleurs, pourquoi la politique de cohésion serait-elle la seule à être soumise à cette conditionnalité macroéconomique, les deux autres tiers du budget de l'UE y échappant ? On peut aussi craindre que les entreprises et les acteurs sociaux sur le terrain hésitent à s'engager au côté des collectivités territoriales dans des projets financés par des fonds engagés mais dont le paiement pourrait être brutalement suspendu. Enfin, votre commission juge **contre-productive** cette conditionnalité macroéconomique, car une telle sanction financière induirait des effets procycliques en accroissant les difficultés traversées par l'Etat dont la politique économique est défaillante. Le relèvement récemment décidé des taux de cofinancement en Grèce, par exemple, illustre bien l'intérêt que représentent au contraire le maintien, et même la facilitation, du financement de projets porteurs d'avenir par les fonds structurels dans des Etats se trouvant dans l'incapacité d'investir eux-mêmes pour relancer leur croissance.

Il est à cet égard surprenant que, dans le règlement général proposé par la Commission européenne, **se lisent l'un après l'autre les deux**

⁸ Pour les Etats membres sous programme d'assistance financière, la Commission pourrait modifier d'elle-même le contrat de partenariat et les programmes puis s'impliquer directement dans la gestion des programmes.

articles (21 et 22) prévoyant, l'un, la suspension des fonds aux Etats défaillants, et l'autre, l'augmentation des paiements destinés aux Etats membres connaissant des difficultés budgétaires temporaires (via une majoration du taux de cofinancement). **L'incohérence** entre ces deux dispositions successives est frappante, même si la Commission se justifie en présentant la première comme préventive et la seconde comme curative.

Un dernier volet de conditionnalité est également envisagé par la Commission : la conditionnalité *ex post*, c'est-à-dire liée aux résultats de la politique de cohésion. Afin de valoriser la performance, la Commission propose d'établir également un lien entre le versement des fonds et l'atteinte de résultats, par rapport à des objectifs préétablis. Le contrat de partenariat que signera chaque Etat avec la Commission définira un « cadre de performance » qui, pour chacune des priorités retenues par un programme opérationnel, établira des indicateurs financiers et des indicateurs de réalisation pour lesquels des objectifs quantifiés seront à atteindre pour 2016, 2018 et 2022. Il est aussi à noter qu'en plus de ces indicateurs spécifiques à chaque programme, la Commission propose des indicateurs communs à tous les programmes, dont la liste est annexée à chacune des propositions de règlements spécifiques : 34 indicateurs seront à renseigner pour le FEDER, 23 pour le FSE et 14 pour le fonds de cohésion !

A partir de ces éléments, la Commission effectuera en 2017 et 2019 une « revue de la performance » de tous les programmes opérationnels : elle aurait alors la possibilité de suspendre tout ou partie des paiements pour le ou les axes prioritaires d'un programme qui n'aurai(en)t pas atteint ses(leurs) objectifs. Si en 2017, cette revue devrait surtout s'attacher à formuler des recommandations, en 2019, cette revue pourrait aboutir à la répartition de la « réserve de performance » au profit des programmes qui auront rempli leurs objectifs. En effet, la Commission propose de mettre en réserve, au début de la période de programmation et pour chaque Etat membre, 5 % des crédits alloués au titre de chacun des fonds. Cette réserve existe déjà aujourd'hui, mais elle est de moindre taille (3 %) et, surtout, facultative au niveau national.

Votre rapporteur est assez réservé sur cette manière de récompenser la performance. Se pose notamment la question du choix des indicateurs et du niveau d'exigence qui sera demandé à chaque Etat membre par la Commission pour définir les objectifs à atteindre. Votre commission souligne aussi la grande quantité d'informations que le système exigera de réunir et de traiter, étant donné le nombre d'indicateurs à renseigner et le nombre d'étapes examinées (2016, 2018 et 2022). Il est à craindre que la recherche de la performance n'induisse des charges administratives disproportionnées et ne nuise finalement à la simplification

de la politique de cohésion, qui était, pour votre commission, le troisième impératif de la réforme de cette politique.

En ce qui concerne la simplification, plusieurs avancées sont en tout cas proposées par la Commission européenne, ce dont votre commission se félicite.

La première et spectaculaire avancée en la matière est assurément l'harmonisation des règles applicables aux cinq fonds européens en gestion partagée (FEDER, FSE, fonds de cohésion, FEADER et FEAMP). La Commission propose ainsi d'établir un « cadre stratégique commun » à tous les fonds qui traduira les objectifs et cibles de la stratégie Europe 2020 en actions clés pour ces fonds. Votre commission salue cette innovation intéressante qu'elle avait appelée de ses vœux et qu'elle estime susceptible d'améliorer la coordination entre les fonds. Notamment, ce cadre devrait permettre de préciser les champs d'intervention respectifs des différents fonds, à commencer par les champs respectifs du FEDER et du FEADER en matière de développement rural, et de faciliter leur usage de manière intégrée. Votre commission s'interroge néanmoins sur la forme juridique la plus appropriée pour définir ce cadre : la Commission européenne se propose d'adopter elle-même ce cadre stratégique commun sous la forme d'un acte délégué, alors même que les Etats membres et le Parlement avaient insisté au contraire pour que soit privilégiée la voie législative ordinaire. C'est un élément de ce paquet législatif que l'on peut effectivement considérer comme essentiel, ce qui discréditerait la procédure de l'acte délégué qui a la préférence de la Commission⁹. Mais votre rapporteur souhaite attirer l'attention sur la plus grande souplesse que revêt l'adoption par acte délégué. En effet, un acte délégué peut être modifié par un autre acte délégué de la Commission, donc assez vite ; à l'inverse, si le cadre stratégique commun était adopté en codécision, sa modification serait très lourde et prendrait beaucoup de temps. L'ampleur des changements qui s'annoncent est telle qu'il doit être possible de rectifier aisément le tir, après quelques remontées d'expérience venant du terrain. Peut-être l'acte délégué est-il de ce fait préférable ; de toute façon, l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé, le législateur n'exprime pas d'objections. Le législateur peut aussi retirer la délégation qu'il a donnée à la Commission. Ces garanties peuvent être de nature à rassurer les Etats membres et le Parlement.

Au niveau national, ce cadre stratégique commun se déclinera sous la forme d'un contrat de partenariat qui couvrira l'ensemble des cinq fonds,

⁹ Aux termes de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. »

alors qu'aujourd'hui, le cadre stratégique national n'englobe pas le FEADER et le FEP. Elaboré par l'Etat membre en coopération avec les collectivités territoriales, il devra être soumis à la Commission dans les trois mois suivant l'adoption du cadre stratégique commun, en même temps que l'ensemble des programmes opérationnels qui continueront à être les documents de référence pour la mise en œuvre des fonds.

Enfin, la Commission propose d'ouvrir la possibilité, pour un même programme opérationnel, d'être financé par plusieurs fonds. Cette souplesse est d'autant plus utile que, par ailleurs, les fonds risquent de se trouver cloisonnés par thèmes, comme on l'a vu plus haut.

L'application à tous les fonds d'un unique règlement général permettra également de les faire tous bénéficier des **simplifications que propose la Commission en matière de règles de gestion.**

Dans la période de programmation actuelle, de nombreux bénéficiaires utilisant des fonds provenant de différents instruments de financement de l'Union sont confrontés à des règles différentes en matière d'éligibilité, ce qui augmente la complexité de la gestion et le risque d'erreurs. La Commission a donc mis l'accent sur des mesures d'harmonisation destinées à réduire les contraintes administratives liées à la gestion des fonds de l'Union par les bénéficiaires. D'ores et déjà, la proposition de règlement général commun aux cinq fonds permet d'espérer un alignement des règles de gestion du FEADER sur celles du FEDER, qui sont plus souples, conformément au souhait exprimé par votre commission dans son rapport d'information de janvier 2011. Par exemple, l'article 59 prévoit, **pour tous les fonds, de rendre éligible à une contribution de ces fonds la TVA non récupérable**, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour le FEADER. De même, la possibilité de recourir à des coûts forfaitaires sera systématisée et étendue à l'ensemble des fonds pour la prochaine période programmation. Concernant les projets « générateurs de recettes », dont relèvent les **partenariats public-privé**, la Commission propose de rendre à nouveau possible une minoration forfaitaire¹⁰ des dépenses éligibles, évitant d'avoir à procéder à un calcul actualisé des recettes attendues et à un reversement final en cas d'éventuels surfinancements. Cette solution plus simple, que votre commission avait appelée de ses vœux, devrait sécuriser juridiquement les partenariats public-privé et favoriser leur développement qui offre un précieux effet de levier.

La Commission innove aussi en proposant une nouvelle possibilité d'intervention, le « plan d'action commun », pour lequel serait fixée une obligation de résultats, en contrepartie de laquelle les règles de gestion et de contrôle seraient considérablement allégées et exclusivement destinées à

¹⁰ La fixation de ce taux est renvoyée à un acte délégué de la Commission européenne.

vérifier l'atteinte des résultats. La Commission défend également une **règle générale de proportionnalité dans les contrôles** : ainsi, les petits projets (de moins de 100.000 euros) et les projets fiables (présentant manifestement peu de risques) bénéficieront de contrôles allégés. Votre commission, qui avait plaidé en ce sens, s'en réjouit, espérant que cette avancée représentera une réelle simplification pour les autorités de gestion.

Au nom de la simplification, la proposition de la Commission européenne énonce **également des principes communs applicables aux systèmes de gestion et de contrôle**. Néanmoins, la Commission retient pour ce faire le modèle jusqu'ici suivi pour le FEADER, qui repose notamment sur un apurement annuel des comptes et sur l'obligation faite à chaque Etat membre de transmettre chaque année les comptes certifiés de toutes les autorités de gestion, accompagnés d'une « déclaration d'assurance de gestion ». Votre commission estime que cette réforme, présentée comme une source de simplification par la Commission, risque en fait d'être inadaptée aux fonds structurels, dont les projets présentent souvent un caractère pluriannuel. En outre, une nouvelle modification des systèmes de gestion et de contrôle sera assurément source de complexité plutôt que de simplification pour la majorité des Etats membres.

Un **changement important des règles de remboursement des fonds est aussi proposé**, qui obligerait les autorités de gestion des fonds à payer d'abord les bénéficiaires avant de pouvoir demander remboursement à la Commission. Cette dernière estime que ce système contribuera à assurer un meilleur respect de la réglementation car les autorités de gestion auront dès lors procédé à un certain nombre de contrôles avant de se tourner vers la Commission. Obligées de fait d'assurer la trésorerie, ces autorités de gestion devraient pouvoir bénéficier, en compensation, d'avances plus conséquentes, que la Commission leur verserait annuellement.

D'autres éléments de la proposition de la Commission risquent également d'accroître la complexité du système. Ainsi, une modulation des taux de cofinancement est prévue en fonction du niveau de richesse : pas moins de **cinq taux de cofinancement** sont proposés selon les régions. Un taux de cofinancement distinct et croissant (50, 60 ou 80 %) est respectivement prévu pour les régions les plus développées, les régions en transition et les régions les moins développées. Les RUP, le fonds de cohésion et les régions les moins développées des Etats les plus pauvres bénéficient encore d'un taux différent, de 85 % (taux maximal). Enfin, un cinquième taux intermédiaire (75 %) est prévu au bénéfice des régions sortant de la convergence ou pour les programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale !

Une sensible avancée en matière de simplification est en revanche à noter : les propositions de la Commission devraient réduire la complexité inhérente aux **programmes de coopération territoriale** qui impliquent des acteurs de différents Etats membres. Une proposition de règlement spécifique y est consacrée : il y est prévu que la Commission, par la voie d'un acte délégué, établisse des règles d'éligibilité propres aux programmes de coopération territoriale, ce qui éviterait les possibles discordances entre règles nationales d'éligibilité. Pour faciliter les relations entre les différentes autorités de ces programmes, la Commission propose aussi que les Etats membres impliqués se mettent d'accord pour désigner une seule autorité de gestion et une seule autorité d'audit qui seraient situées dans le même Etat membre. En outre, alors que, pour les autres programmes opérationnels, la règle du dégagement d'office du N+2¹¹ continuera de s'appliquer (sauf la première année de la période de programmation qui bénéficiera d'un allongement d'une année), la règle du N+3 serait appliquée tout du long de la période de programmation pour les programmes de coopération territoriale : ceci tient compte de la lenteur induite par la multiplicité des intervenants dans ce type de programmes transfrontières. Enfin, des simplifications sont apportées au fonctionnement des groupements européens de coopération territoriale (GECT), qui font l'objet d'une proposition de règlement dédiée.

Globalement, votre commission considère donc que l'ensemble de la réforme proposée par la Commission européenne présente des aspects très positifs au regard des trois exigences qu'avait posées votre commission en termes d'équité, d'efficacité et de simplicité. Demeurent toutefois de vrais motifs d'inquiétude.

Les négociations s'annoncent complexes entre le Parlement européen, où les discussions commencent tout juste en commission, et le Conseil. Une adoption du paquet « cohésion » en première lecture devrait néanmoins intervenir avant la fin 2012.

Le temps de la négociation des textes à l'échelon européen doit être mis à profit par le Gouvernement pour associer les collectivités territoriales, le plus en amont possible, à l'élaboration du contrat de partenariat que la France signera avec la Commission européenne avant la fin 2013. La proposition de règlement de la Commission européenne rend désormais impérative cette approche partenariale entre autorités nationales et locales, alors qu'elle n'est prévue « qu'au besoin » dans le règlement en vigueur. Les exigences nouvelles en matière de conditionnalité rendent effectivement plus nécessaire que jamais l'implication des divers

¹¹ Cette règle implique que tous les crédits engagés une année N sont dégagés s'ils n'ont pas été dépensés à l'issue d'un délai de deux ans après leur engagement.

partenaires dès la fixation des programmes, des objectifs et des indicateurs de résultats. Cette approche partenariale devra également être retenue pour le suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels.

En fonction de ces considérations, la commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88 4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (E 6706),
- ④ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (E 6691),
- ⑤ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 (E 6685),
- ⑥ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil (E 6690),
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (E 6689),
- ⑧ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type (E 6688),
- ⑨ Se félicite de l'équilibre général de la nouvelle architecture proposée par la Commission européenne pour la politique de cohésion après 2014 ;

- ⑩ Salue le progrès que constitue, au regard du principe d'équité, la proposition de créer une nouvelle catégorie de régions en transition, ce qui bénéficiera à de nombreuses régions françaises qui ont besoin de consolider leurs atouts ;
- ⑪ Déploie que l'allocation spécifique pour les RUP soit quasiment réduite de moitié, mettant en péril la continuité des projets initiés pendant l'actuelle période de programmation, mais reconnaît que l'assouplissement des règles de coopération territoriale pourrait contribuer à faciliter l'indispensable intégration des RUP dans leur environnement géographique immédiat ;
- ⑫ Se réjouit de l'élargissement à tous les fonds de la politique de cohésion de la démarche de développement territorial intégré, qui a déjà fait la preuve de son efficacité, mais estime qu'en assurant la promotion de cette démarche seulement en zones urbaines, la Commission néglige le besoin de poursuivre ce type de démarches en zones rurales ;
- ⑬ Confirme la nécessité de garantir la cohérence entre les projets financés par la politique de cohésion et les objectifs de la stratégie Europe 2020, mais est préoccupée par l'excessive rigidité qui découlerait de la concentration thématique que propose d'imposer la Commission dans l'usage des fonds structurels et suggère au moins d'assouplir ces règles de concentration thématique pour les régions en transition, s'agissant du FEDER ;
- ⑭ Estime utile de conditionner l'octroi des fonds structurels à des exigences préalables ayant un lien direct avec l'efficacité de l'emploi de ces fonds, mais invite le Gouvernement à veiller à ce que la Commission n'entrave inutilement ou ne contraigne abusivement les Etats membres par un excès de précision dans la rédaction de ces exigences ;
- ⑮ Regrette la généralisation de la conditionnalité macroéconomique à l'ensemble des fonds structurels, s'interroge sur sa légitimité et juge en tout état de cause contre-productive la possibilité de suspendre le paiement de ces fonds à un Etat membre ne respectant pas le pacte de stabilité et de croissance ou les nouvelles règles de gouvernance économique ;
- ⑯ S'inquiète de la lourdeur de la charge administrative induite par le suivi des nombreux indicateurs envisagés et de la disparité entre les niveaux d'exigence requis par la Commission selon les Etats membres, si devait être retenu le principe consistant à récompenser l'usage efficace des fonds structurels grâce à une réserve de performance ;
- ⑰ Considère que l'élaboration d'un cadre stratégique commun aux cinq fonds européens en gestion partagée (FEDER, FSE, fonds de cohésion, FEADER et FEAMP) représente une simplification opportune ;

- ⑱ Regrette que, sous couvert de simplification, la Commission européenne propose certaines modifications aux systèmes actuels de gestion et de contrôle qui risquent en fait de compliquer la tâche des autorités de gestion ;
- ⑲ Invite le Gouvernement à associer les collectivités territoriales, le plus en amont possible, à l'élaboration du contrat de partenariat que la France signera avec la Commission européenne et au suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels.