

N° 559

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1), comportant le texte de la commission, sur la proposition de résolution européenne de MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR fait au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur une **politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013,***

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biver, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 523 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LE DÉBAT SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION	7
A. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	7
1. <i>La confirmation du bien-fondé de la politique de cohésion</i>	7
2. <i>Des suggestions d'améliorations de méthode</i>	7
3. <i>Une innovation : la proposition de créer une catégorie de régions intermédiaires</i>	8
4. <i>Une inconnue : le montant de l'enveloppe disponible pour la prochaine période de programmation</i>	9
B. LA POSITION DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS	10
1. <i>Une priorité à la stabilisation du solde contributeur de la France</i>	10
2. <i>L'approbation de la plupart des améliorations de méthode</i>	11
3. <i>Une acceptation sous conditions de la nouvelle catégorie de régions intermédiaires</i>	11
II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	12
A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	12
1. <i>Le refus de choisir entre PAC et politique de cohésion</i>	12
2. <i>Une approbation sans réserves de la nouvelle catégorie de régions intermédiaires</i>	13
3. <i>Un soutien appuyé aux régions ultrapériphériques et aux régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents</i>	13
4. <i>Une préoccupation pour le développement rural</i>	14
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DE L'ÉCONOMIE	14
1. <i>Réaffirmer la légitimité de la France à faire valoir ses propres contraintes budgétaires</i>	14
2. <i>Poser des conditions à la constitution d'une réserve de performance au niveau européen</i>	15
3. <i>Préconiser la simplification des règles de gestion des fonds structurels</i>	15
ANNEXE I PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	17
ANNEXE II AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	19
ANNEXE III TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
TABLEAU COMPARATIF	25

Mesdames, Messieurs,

Le 26 janvier 2011, nos collègues Yann Gaillard et Simon Sutour ont présenté, au nom de la commission des affaires européennes, un rapport d'information sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013¹, qui tendait à prendre position dans le cadre de la consultation ouverte par la Commission européenne à partir de la publication, à la fin de l'année dernière, de son cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

En effet, dans le cadre de la préparation des prochaines perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2014-2020, un débat s'est engagé au niveau européen sur le bien-fondé de la politique de cohésion, les améliorations qui pourraient lui être apportées et les montants de crédits qu'il est justifié de lui consacrer. Dans un souci d'économie, certains États membres sont tentés de réduire l'ampleur de cette politique commune, qui a pourtant fait les preuves de son efficacité pour réduire les écarts de développement économique et social entre les différentes régions européennes.

Dans le prolongement de son rapport d'information, la commission des affaires européennes a adopté le 17 mai 2011, à l'issue d'une réunion commune avec la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, une proposition de résolution européenne sur une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013, également présentée par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour².

Après avoir rappelé les propositions de la Commission européenne pour réformer la politique de cohésion et la position du Gouvernement français à leur égard, votre rapporteur examinera le contenu de la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes.

Votre rapporteur propose à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'adopter à son tour cette proposition de résolution, sous réserve de quelques ajouts.

¹ *Rapport d'information n° 266 (2010-2011).*

² *Proposition de résolution européenne n° 533 (2010-2011).*

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

Dans le cadre de la préparation des prochaines perspectives financières pour la période 2014-2020, la Commission européenne a présenté en fin d'année dernière son cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Sur la base de ce document, elle a lancé une vaste consultation publique auprès de tous les acteurs concernés, à laquelle le Gouvernement français a répondu officiellement.

A. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. La confirmation du bien-fondé de la politique de cohésion

En premier lieu, la Commission européenne a confirmé la pertinence de la politique de cohésion, estimant que *« la politique de cohésion contribue de façon significative à la généralisation de la croissance et de la prospérité dans toute l'Union, en même temps qu'elle atténue les disparités économiques, sociales et territoriales »*. La Commission ajoute que *« le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale montre qu'elle a créé des emplois, accru le capital humain, facilité la construction d'infrastructures cruciales et amélioré la protection de l'environnement, notamment dans les régions les moins développées. Indubitablement, sans la politique de cohésion, les disparités seraient plus marquées »*.

Initialement, ce plaidoyer de la Commission européenne en faveur de la politique de cohésion n'était pas acquis, puisqu'en octobre 2009 celle-ci préconisait un recentrage du budget européen sur les politiques sectorielles aux dépens des politiques « traditionnelles » que sont la politique agricole commune et la politique de cohésion, qui auraient été renationalisées.

Le Parlement européen partage cette conviction de l'utilité de la politique de cohésion, et a rejeté par une résolution adoptée le 7 octobre 2010 toute idée de renationalisation. Mais certains États membres demeurent encore à convaincre.

2. Des suggestions d'améliorations de méthode

La Commission européenne avance un certain nombre de suggestions pour améliorer la gestion de la politique de cohésion, la rendre plus efficace et accroître sa valeur ajoutée européenne.

Ainsi, elle propose de consolider la planification de la politique de cohésion en articulant un cadre stratégique commun, qui traduirait les objectifs

de la stratégie « Europe 2020 », avec un contrat de partenariat pour le développement et l'investissement. Comme actuellement, des programmes opérationnels déclinent les documents stratégiques précédemment évoqués en priorités concrètes d'investissement. La Commission européenne propose, par ailleurs, de concentrer les ressources nationales et celles de l'Union sur un plus petit nombre de priorités thématiques.

La Commission européenne préconise d'améliorer la qualité des systèmes de suivi et d'évaluation, en définissant *ex ante* des objectifs et des indicateurs de résultats clairs et mesurables, clairement interprétables, validés statistiquement, vraiment réactifs et directement liés à la politique évaluée. Elle estime que des études d'impact devraient être conçues en amont pour garantir la collecte et la diffusion de données adéquates.

La Commission européenne se prononce en faveur d'un recours accru aux nouveaux instruments financiers, qui contribuent à la création de formes renouvelables de financement et de partenariats public-privé. Elle propose de distinguer les règles applicables au financement par voie de subventions de celles régissant les formes remboursables d'assistance, et d'accroître le champ d'action et l'éventail des instruments d'ingénierie financière.

Pour améliorer la gouvernance de la politique de cohésion, la Commission européenne préconise de renforcer la présence des parties prenantes locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile dans le dialogue précédant la définition des politiques, puis lors de leur application.

Enfin, la Commission européenne propose de rationaliser et de simplifier les modes opératoires. Sur la base d'une déclaration d'assurance de gestion présentée chaque année par l'autorité gérant les programmes de la politique de cohésion, une procédure périodique d'apurement des comptes pourrait être introduite, qui renforcerait les assurances données. Dans la logique du principe de proportionnalité, les mesures de contrôle pourraient être axées davantage sur les risques. Les exceptions et dérogations à la règle du dégagement d'office pourraient être supprimées. Un organisme accrédité pourrait assumer seul la responsabilité de la gestion et du contrôle de chaque programme opérationnel.

3. Une innovation : la proposition de créer une catégorie de régions intermédiaires

Une innovation remarquable figure parmi les propositions soumises à consultation par la Commission européenne : celle de créer une catégorie de régions intermédiaires entre celles relevant aujourd'hui de l'objectif « convergence » et celles relevant de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

Actuellement, l'objectif «convergence» concerne les 84 régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, plus 16 autres régions disposant d'un PIB par habitant devenu très légèrement supérieur à ce seuil de 75 % en raison de l'effet statistique de l'élargissement de l'Union européenne, qui a abaissé cette moyenne (régime transitoire dégressif de *phasing out*).

L'objectif «compétitivité régionale et emploi» concerne les 168 régions inéligibles à l'objectif «convergence», dont le PIB est supérieur à 75 % de la moyenne communautaire. En outre, 13 d'entre elles bénéficient de dotations complémentaires en raison de leur ancien statut de région de «l'objectif 1», précurseur de l'objectif «convergence» durant la période 2000-2006. Ce régime transitoire de *phasing in* vise à amortir l'ampleur de la diminution du soutien apporté par les fonds structurels, lorsqu'une région s'enrichit jusqu'à passer d'une catégorie d'objectif à l'autre.

Il résulte de cette classification qu'une région dont le PIB est légèrement supérieur à 75 % de la moyenne communautaire peut relever de trois niveaux différents d'intensité des aides communautaires selon qu'elle relevait déjà de l'objectif «compétitivité» avant l'élargissement, qu'elle s'est trouvée exclue de l'objectif «convergence» par l'effet statistique de celui-ci, ou qu'elle en est sortie du fait de son enrichissement propre.

Dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission européenne propose de traiter de manière équivalente toutes les régions d'un même niveau de richesse, en créant une nouvelle catégorie de régions dont le PIB par habitant serait compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire. Toutes les régions de cette catégorie intermédiaire recevraient un même niveau d'aide, sans dégressivité, quel que soit l'historique de leur développement économique. Les régimes transitoires de *phasing out* et de *phasing in* seraient supprimés.

4. Une inconnue : le montant de l'enveloppe disponible pour la prochaine période de programmation

Le cinquième rapport sur la cohésion ne comporte aucune indication chiffrée pour le montant des crédits qui pourront être consacrés à cette politique sur la période 2014-2020. La Commission européenne n'avancera un chiffre que lorsqu'elle fera connaître, au mois de juin 2011, ses propositions pour l'ensemble des prochaines perspectives financières.

Le niveau de référence est connu. Pour la période de programmation en cours 2007-2013, les crédits disponibles pour la politique de cohésion s'élèvent à 347 milliards d'euros. Soit 35 % du total du budget européen (la politique agricole commune en représentant 42 %).

Par ailleurs, dans leur rapport d'information, MM. Yann Gaillard et Simon Sutour relèvent deux évolutions endogènes, de sens contraires, des crédits consacrés à la politique de cohésion :

- en diminution, le fait que 16 des 84 régions relevant de l'objectif « convergence » se sont suffisamment enrichies pour en sortir lors de la prochaine période de programmation, générerait une économie de près de 50 milliards d'euros ;

- en augmentation, le fait que les 12 nouveaux États membres entrés dans l'Union européenne en 2004 et 2006 ont connu un développement économique rapide générerait un surcroît de dépenses estimé à 70 milliards d'euros. En effet, les transferts financiers au titre des fonds structurels dont bénéficient les États éligibles à l'objectif « convergence » sont limités depuis 2006 par un plafond exprimé en pourcentage du PIB de l'État concerné (entre 3,23 % et 3,78 % selon les cas). De ce fait, l'accroissement du PIB entraîne mécaniquement une augmentation des montants de crédits situés sous le plafond.

B. LA POSITION DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

1. Une priorité à la stabilisation du solde contributeur de la France

Le Gouvernement français a pris position très clairement pour une stabilisation du budget européen. Celui-ci s'élève pour la période 2007-2013 à 864 milliards d'euros, soit 1,05 % du revenu national brut des 27 États membres. La France a adressé le 18 décembre 2010 à la Commission européenne une lettre en commun avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande, qui préconise que les crédits n'augmentent pas davantage que l'inflation durant la prochaine période de programmation.

Ce souci de modération budgétaire ne constitue pas, de la part du Gouvernement français, un refus de ses responsabilités européennes. La contribution française au budget communautaire s'élève à 19,6 milliards d'euros pour 2011. La France est, pour l'année 2008, le second pays contributeur net au budget européen, à hauteur de 16,4 %, derrière l'Allemagne (19,7 %) et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne. Son solde net a été multiplié par treize en dix ans, passant de - 400 millions d'euros en 1999 à - 5,2 milliards d'euros en 2008.

Certes, la notion de solde net ne traduit que très approximativement les bénéfices économiques que la France retire de sa participation à la construction européenne. Néanmoins, le Gouvernement peut légitimement exprimer à ses partenaires européens sa volonté de ne pas le voir s'aggraver davantage.

2. L'approbation de la plupart des améliorations de méthode

Le Gouvernement français, dans sa réponse à la consultation ouverte par la Commission européenne, estime pertinent de corrélérer explicitement la politique de cohésion et la stratégie « Europe 2020 » et approuve l'articulation entre le cadre stratégique commun européen et le contrat national de partenariat pour le développement et l'investissement.

Il accepte le principe de la concentration thématique, à condition que soit préservé pour les États membres et les régions la capacité de procéder aux choix des priorités les plus adaptées à leurs caractéristiques et leurs niveaux de développement.

En ce qui concerne la mesure des résultats, le Gouvernement français considère qu'il convient de définir de façon homogène au niveau communautaire un nombre limité d'indicateurs clés, afin de pouvoir agréger les résultats produits et procéder à des analyses qualitatives comparatives et à des échanges de bonnes pratiques. Il observe, toutefois, que la mesure de la performance ne peut pas s'appuyer exclusivement sur des indicateurs chiffrés, mais doit s'apprécier par la mesure des réalisations.

En ce qui concerne la gouvernance, le Gouvernement considère que les recommandations sur les pratiques de concertation et de partenariat avec les forces vives nationales et régionales devront être renforcées lors de l'élaboration du contrat national de partenariat pour le développement et l'investissement.

En revanche, il fait valoir que le souci de simplifier les règles de gestion doit être concilié avec celui de leur stabilité, dont les autorités de gestion et les porteurs de projets ont besoin. Ainsi, le Gouvernement français exprime des réserves sur l'instauration d'une déclaration annuelle d'assurance de gestion, considérant que le report sur les États membres de cette responsabilité actuelle de la Commission européenne pose des difficultés de principe et de faisabilité.

Il déclare, enfin, partager la conviction de la Commission européenne sur l'intérêt de développer les instruments d'ingénierie financière vers les entreprises, ainsi que d'appliquer le principe de proportionnalité aux petits projets.

3. Une acceptation sous conditions de la nouvelle catégorie de régions intermédiaires

Dans sa réponse à la consultation ouverte par la Commission européenne, le Gouvernement français estime que la perspective d'instaurer une nouvelle catégorie de régions intermédiaires « *ne peut être traitée*

indépendamment de la question de l'enveloppe financière allouée à la politique de cohésion et de l'évolution globale du budget européen ».

Il ajoute que *« si un nouveau mécanisme intermédiaire devait être retenu, il ne devrait remettre en cause ni les effets attendus de la convergence constatée entre les régions et les États européens et de la fin de la prise en compte des derniers élargissements, ni l'objectif prioritaire d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de cohésion. En outre, il devrait être calibré avec des intensités d'aide nettement inférieures à ce qui existe dans la convergence et ne pas préjuger des réformes qui pourraient intervenir ultérieurement ».*

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

II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Très logiquement, la proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes reprend les grandes orientations du rapport d'information de MM. Yann Gaillard et Simon Sutour sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013.

1. Le refus de choisir entre PAC et politique de cohésion

La commission des affaires européennes estime qu'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. Elle souligne, toutefois, qu'après 2013 la France cessera probablement d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC, en raison de l'application de celle-ci pleinement aux nouveaux États membres.

Elle considère donc que la position française dans les négociations sur les perspectives financières après 2013 ne peut se résumer au seul principe selon lequel toute baisse du soutien à l'agriculture affecterait le bilan de la France, alors que la réforme de la politique de cohésion proposée par la Commission européenne pourrait contribuer à améliorer le bilan financier de notre pays à l'égard de l'Union européenne. C'est pourquoi la proposition de résolution, *« appelle le Gouvernement à défendre la politique de cohésion, sans préjudice de la défense de la politique agricole commune ».* Par ailleurs, elle *« recommande d'écarter toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion, comme des autres politiques communes ».*

2. Une approbation sans réserves de la nouvelle catégorie de régions intermédiaires

La commission des affaires européennes fait valoir que la proposition de la Commission européenne de créer une nouvelle catégorie de régions intermédiaires, dont le PIB par habitant serait compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire, pourrait bénéficier, outre à la Martinique qui sortira en 2013 de l'objectif « convergence », à dix régions métropolitaines : 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. Au total, tout en réduisant les effets de seuil, l'aide supplémentaire apportée à ces régions pourrait s'élever à 3 milliards d'euros, sans que rien ne soit retiré aux autres régions françaises relevant de l'objectif « compétitivité ».

En conséquence, elle approuve sans réserve la proposition de la Commission européenne et regrette la prudence à son égard du Gouvernement français, qui n'en a accepté le principe qu'à la condition d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de cohésion.

La commission des affaires européennes propose, pour sa part, un moyen pour limiter la progression des crédits consacrés à la politique de cohésion. Considérant que les nouveaux États membres peinent à absorber les fonds européens qui leur sont alloués au titre de la cohésion pour la période 2007-2013, elle demande, dans sa proposition de résolution, « *une révision à la baisse des plafonds exprimés en pourcentage du PIB décidés en 2006 pour contenir les transferts financiers au titre de la cohésion vers les nouveaux États membres, dans la mesure où le PIB de ces derniers s'est accru depuis* ».

3. Un soutien appuyé aux régions ultrapériphériques et aux régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents

La proposition de résolution accorde un intérêt particulier aux régions ultrapériphériques, c'est-à-dire aux quatre départements d'outre-mer qui sont les seules régions françaises éligibles à l'objectif « convergence », ainsi qu'aux régions « *visées au troisième alinéa de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* », c'est-à-dire aux régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, tels que les régions les plus septentrionales à très faibles densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

Le texte rappelle la nécessité d'une prise en compte, au travers de la politique de cohésion, des fortes contraintes géographiques que connaissent ces catégories de régions.

4. Une préoccupation pour le développement rural

La commission des affaires européennes s'inquiète du fait que le débat actuel sur la politique de cohésion semble ignorer la problématique rurale, alors que les régions à prédominance rurale représentent 50 % du territoire et 20 % de la population de l'Union européenne. Elle observe que la PAC et la politique de cohésion sont intimement liées, puisque le deuxième pilier de la PAC permet la mise en œuvre de la seconde politique en milieu rural.

La proposition de résolution se conclut donc en insistant « *sur l'importance du maintien d'une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)* ».

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DE L'ÉCONOMIE

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

1. Réaffirmer la légitimité de la France à faire valoir ses propres contraintes budgétaires

Dans la version initiale présentée par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, le dixième alinéa de la proposition de résolution préconisait un rééquilibrage « *au profit des États contributeurs nets de cette politique (de cohésion)* ». De même, cette version initiale comportait un alinéa supplémentaire jugeant « *essentiel de ne pas dégrader encore le solde net de la France à l'égard de l'Union européenne* ».

Ce membre de phrase et cet alinéa ont été supprimés à l'issue du débat commun à la commission des affaires européennes et à la commission de l'économie, plusieurs intervenants ayant estimé que le raisonnement en termes de solde net est contraire à la logique même de la construction européenne, dans laquelle chaque État membre ne peut pas exiger un exact retour de sa contribution budgétaire.

Votre rapporteur partage ce point de vue. Toutefois, il estime que, sans fuir ses responsabilités de contributeur net au budget de l'Union européenne, la France peut légitimement faire valoir auprès de ses partenaires européens qu'elle est soumise à ses propres contraintes budgétaires et que son engagement financier ne peut pas être sans limite.

C'est pourquoi, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission de l'économie a introduit un alinéa nouveau qui « *juge essentiel d'affirmer le consentement de la France à jouer son rôle de contributeur net au budget de l'Union européenne, dans les limites imposées par son effort de redressement de ses finances publiques* ».

2. Poser des conditions à la constitution d'une réserve de performance au niveau européen

L'une des propositions faites par la Commission européenne est de constituer une réserve « performance » à l'échelon de l'Union afin d'encourager la poursuite des objectifs de la stratégie « Europe 2020 ». Une partie limitée des ressources consacrées à la politique de cohésion serait mise de côté et allouée, à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours, aux États membres et régions dont les programmes contribueraient le plus à la réalisation de ces objectifs. Votre commission de l'économie estime, dans un alinéa nouveau, que **cette proposition n'est acceptable que si ces objectifs sont définis clairement au préalable et assortis d'indicateurs de résultats mesurables.**

3. Préconiser la simplification des règles de gestion des fonds structurels

Enfin, votre commission de l'économie considère que **la simplification des règles de gestion des fonds structurels est une orientation proposée par la Commission européenne qui mérite d'être approuvée** par un alinéa nouveau qui évoque, notamment, un assouplissement de la règle dite du « dégageant d'office » des crédits inemployés, c'est-à-dire de leur reversement au budget européen. C'est en début de programmation que cet assouplissement serait le plus utile, car c'est alors que se concentrent les retards au démarrage des projets sélectionnés.

ANNEXE I

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne paru en novembre 2010,
- ④ Vu le rapport du Sénat n° 266 (2010-2011) sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013, fait en janvier 2011 au nom de sa commission des affaires européennes,
- ⑤ Vu la réponse des autorités françaises au cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne adressée en février 2011,
- ⑥ Vu le projet de rapport de M. Markus PIEPER, rapporteur pour la commission du développement régional du Parlement européen sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013, paru en mars 2011,
- ⑦ Considérant la valeur ajoutée pour nos territoires de la politique européenne de cohésion,
- ⑧ Considérant que la sortie prochaine de nombreuses régions européennes de l'objectif « convergence » atteste du succès de cette politique,
- ⑨ Considérant que les nouveaux États membres de l'UE peinent à absorber les fonds européens qui leur sont alloués au titre de la cohésion pour la période 2007-2013,
- ⑩ Considérant que la politique de cohésion ne saurait demeurer soutenable financièrement et politiquement sans un rééquilibrage,
- ⑪ Considérant que les systèmes actuels d'entrée et de sortie progressives destinés à accompagner une région sortant de l'objectif « convergence » impliquent un traitement inéquitable des régions de même niveau de richesse,
- ⑫ Considérant l'absence des problématiques rurales du débat actuel sur la politique de cohésion et l'impact décisif du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER),

- ⑬ Recommande d'écarter toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion comme des autres politiques communes,
- ⑭ Appelle le Gouvernement à défendre la politique de cohésion, sans préjudice de la défense de la politique agricole commune,
- ⑮ Juge essentiel d'affirmer le consentement de la France à jouer un rôle de contributeur net au budget de l'Union européenne, dans les limites imposées par son effort de redressement de ses finances publiques,
- ⑯ Demande une révision à la baisse des plafonds exprimés en pourcentage de PIB décidés en 2006 pour contenir les transferts financiers au titre de la cohésion vers les nouveaux États membres, dans la mesure où le PIB de ces derniers s'est accru depuis,
- ⑰ Accueille favorablement la proposition avancée par la Commission de créer une catégorie de régions intermédiaires, afin de soutenir le développement de ces régions et d'assurer un traitement équitable entre elles,
- ⑱ Rappelle la nécessité d'une prise en compte, au travers de la politique de cohésion, des fortes contraintes géographiques que connaissent les régions ultrapériphériques et les régions visées au troisième alinéa de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑲ Insiste sur l'importance du maintien d'une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER),
- ⑳ Souligne que la constitution éventuelle d'une réserve pour récompenser les régions les plus performantes implique la définition préalable d'objectifs et d'indicateurs de résultats clairs et mesurables,
- ㉑ Estime nécessaire une simplification des règles de gestion des fonds structurels, et notamment un assouplissement de la règle dite du « dégageant d'office » des crédits inemployés.

ANNEXE II

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

AMENDEMENT N° 1

Présenté par

M. Rémy POINTEREAU, rapporteur

Après l'alinéa 14

Après l'alinéa 14, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Juge essentiel d'affirmer le consentement de la France à jouer un rôle de contributeur net au budget de l'Union européenne, dans les limites imposées par son effort de redressement de ses finances publiques,

Objet

Sans fuir ses responsabilités de contributeur net au budget de l'Union européenne, la France peut légitimement faire valoir auprès de ses partenaires européens qu'elle a ses propres contraintes budgétaires et que son engagement financier ne peut pas être sans limites.

AMENDEMENT N° 2

Présenté par

M. Rémy POINTEREAU, rapporteur

Après l'alinéa 18

Après l'alinéa 18, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Souligne que la constitution éventuelle d'une réserve pour récompenser les régions les plus performantes implique la définition préalable d'objectifs et d'indicateurs de résultats clairs et mesurables,

Objet

L'une des propositions de la Commission européenne est de constituer une réserve « performance » à l'échelon de l'Union afin d'encourager la poursuite des objectifs de la stratégie « Europe 2020 ». Une partie limitée des ressources consacrées à la politique de cohésion serait mise de côté et allouée, à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours, aux États membres et régions dont les programmes contribueraient le plus à la réalisation de ces objectifs. Cette proposition n'est acceptable que si ces objectifs sont définis clairement au préalable et assortis d'indicateurs de résultats mesurables.

AMENDEMENT N° 3

Présenté par

M. Rémy POINTEREAU, rapporteur

Après l'alinéa 18

Après l'alinéa 18, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Estime nécessaire une simplification des règles de gestion des fonds structurels, et notamment un assouplissement de la règle dite du « dégage­ment d'office » des crédits inemployés,

Objet

La simplification des règles de gestion des fonds structurels est une orientation proposée par la Commission européenne qui mérite d'être approuvée. Celle-ci propose, notamment, un assouplissement de la règle dite du « dégage­ment d'office » des crédits inemployés. C'est en début de période de programmation que cet assouplissement serait le plus utile, car c'est alors que se concentrent les retards au démarrage des projets sélectionnés.

ANNEXE III

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 25 mai 2011**, sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, président, la commission procède à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la **proposition de résolution européenne n° 523** (2010-2011), présentée au nom de la commission des affaires européennes par **MM. Yann Gaillard et Simon Sutour**, en application de l'article 73 *quarter* du Règlement, sur une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Dans le cadre de la préparation des prochaines perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2014-2020, un débat s'est engagé au niveau européen sur le bien-fondé de la politique de cohésion, sur les améliorations qui pourraient lui être apportées, et sur les montants de crédits qu'il est justifié de lui consacrer. Dans un souci d'économie, certains États-membres sont tentés de réduire l'ampleur d'une politique commune, qui a pourtant fait les preuves de son efficacité pour réduire les écarts de développement économique et social entre les différentes régions européennes.

Ce débat a été ouvert par la Commission européenne, avec le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale qu'elle a rendu public en novembre. Sur la base de ce document, elle a lancé une vaste consultation, à laquelle la commission des affaires européennes du Sénat a participé en adoptant le 26 janvier 2011 un rapport d'information fait par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour sur la politique de cohésion. Cette proposition de résolution s'inscrit dans le prolongement de ce rapport, dont elle reprend les principales orientations.

Premièrement, la commission des affaires européennes refuse de devoir choisir entre politique agricole commune et politique de cohésion. Certes, elle estime naturel que la France, premier bénéficiaire net de la PAC, affiche la défense de cette politique comme une priorité, d'autant que l'avenir alimentaire de l'Europe est en jeu. Elle souligne, toutefois, qu'après 2013 la France cessera probablement d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC, en raison de l'application de celle-ci aux nouveaux États-membres.

Elle considère donc que la position française dans les négociations sur les perspectives financières après 2013 ne peut se résumer au seul principe selon lequel toute baisse du soutien à l'agriculture affecterait le bilan de la France, alors que la réforme de la politique de cohésion proposée par la Commission européenne pourrait contribuer à améliorer le bilan financier de notre pays à l'égard de l'Union européenne. C'est pourquoi la proposition de résolution, « appelle le Gouvernement à défendre la politique de cohésion,

sans préjudice de la défense de la politique agricole commune ». De plus, elle « recommande d'écarter toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion, comme des autres politiques communes ».

Deuxièmement, la commission des affaires européenne approuve sans réserve la proposition de la Commission européenne de créer une nouvelle catégorie de régions intermédiaires, dont le PIB par habitant serait compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire. Elle fait valoir que cette réforme pourrait bénéficier, outre la Martinique qui sortira en 2013 de l'objectif « convergence », à dix régions métropolitaines : 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. Au total, tout en réduisant les effets de seuil, l'aide supplémentaire apportée à ces régions pourrait s'élever à 3 milliards d'euros, sans rien retirer aux autres régions françaises relevant de l'objectif « compétitivité ».

En conséquence, la commission des affaires européennes regrette la prudence du Gouvernement français à l'égard de cette proposition, dont il n'accepte le principe qu'à la condition d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de cohésion.

La commission des affaires européenne propose, pour sa part, un moyen pour limiter la progression des crédits consacrés à la politique de cohésion. Considérant que les nouveaux États-membres peinent à absorber les fonds européens qui leur sont alloués au titre de la cohésion pour la période 2007-2013, elle demande, dans sa proposition de résolution, « une révision à la baisse des plafonds exprimés en pourcentage du PIB décidés en 2006 pour contenir les transferts financiers au titre de la cohésion vers les nouveaux États membres, dans la mesure où le PIB de ces derniers s'est accru depuis ».

En troisième lieu, la proposition de résolution accorde un intérêt particulier aux régions ultrapériphériques, c'est-à-dire aux quatre départements d'outre-mer qui sont les seules régions françaises éligibles à l'objectif « convergence », ainsi qu'aux régions « visées au troisième alinéa de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », c'est-à-dire aux régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, tels que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. Cette dernière mention a été ajoutée à la demande de notre collègue Jacques Blanc, président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne.

Enfin, la commission des affaires européennes s'inquiète du fait que le débat actuel sur la politique de cohésion semble ignorer la problématique rurale, alors que les régions à prédominance rurale représentent 50 % du territoire et 20 % de la population de l'Union européenne. Elle observe que la PAC et la politique de cohésion sont intimement liées, puisque le deuxième

pilier de la PAC permet la mise en œuvre de la seconde politique en milieu rural.

La proposition de résolution se conclut donc en insistant « sur l'importance du maintien d'une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ».

Telle qu'elle est rédigée, cette proposition que nous a transmise la commission des affaires européennes peut recueillir notre approbation. Je me permettrai toutefois de vous suggérer de la compléter sur trois points.

Premièrement, nous pourrions réaffirmer la légitimité de la France à faire valoir ses propres contraintes budgétaires. Ceux qui ont participé à la réunion de la semaine dernière se souviennent que, dans la version initiale présentée par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, le dixième alinéa de la proposition de résolution préconisait un rééquilibrage « au profit des États contributeurs nets de la politique de cohésion ». Nous avons eu un vif débat sur cette question. De même, cette version initiale comportait un alinéa supplémentaire jugeant « essentiel de ne pas dégrader encore le solde net de la France à l'égard de l'Union européenne ». Ce membre de phrase et cet alinéa ont été supprimés à l'issue du débat commun à nos deux commissions, plusieurs intervenants ayant estimé que raisonner en termes de solde net est contraire à la logique même de la construction européenne, dans laquelle chaque État-membre ne peut pas exiger un exact retour de sa contribution budgétaire. Partageant ce point de vue, je vous propose un amendement qui dit la même chose de façon plus diplomatique.

Deuxièmement, il convient de prendre position sur la création d'une réserve « performance » à l'échelon de l'Union afin d'encourager la poursuite des objectifs de la stratégie « Europe 2020 ». Une partie limitée des ressources consacrées à la politique de cohésion serait mise de côté et allouée, à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours, aux États-membres et aux régions dont les programmes contribueraient le plus à la réalisation de ces objectifs. Mon deuxième amendement estime que cette proposition n'est acceptable que si ces objectifs sont définis clairement au préalable et assortis d'indicateurs de résultats mesurables. Faute d'accord sur ces objectifs et ces indicateurs, je ne crois pas qu'il serait prudent de s'engager dans cette logique de réserve « performance », qui risquerait alors de prêter à des controverses sans fin.

Le dernier amendement tend à assouplir la règle du dégagement d'office, c'est-à-dire du reversement des crédits inemployés au budget européen. C'est en début de programmation que cet assouplissement serait le plus utile, car c'est alors que se concentrent les retards au démarrage des projets sélectionnés.

Tels sont les ajouts que je vous propose d'apporter à la proposition de résolution qui nous vient de la commission des affaires européennes, que nous pouvons alors adopter à notre tour.

M. Daniel Raoul. – Je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit, mais je m'interroge sur la méthode qui a été suivie. La semaine dernière, nous avons travaillé de concert avec la commission des affaires européennes, des amendements ont été adoptés, et voilà qu'aujourd'hui vous nous proposez de nouveaux amendements ! La prochaine fois, il faudra travailler autrement.

M. Jean-Paul Emorine, président. – Il s'agit de la procédure normale : la commission des affaires européennes nous a invités par courtoisie mais nous sommes saisis au fond de cette proposition de résolution. En outre, nos amendements sont complémentaires et ne remettent pas en cause ce que la commission des affaires européennes a décidé.

La commission examine ensuite les amendements du rapporteur.

Alinéa additionnel après l'alinéa 14

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – L'amendement n° COM-1 réécrit de façon plus diplomatique le consentement de la France, sous certaines réserves, d'être contributeur net.

L'amendement n° COM-1 est adopté, M. Daniel Raoul s'abstenant.

Alinéas additionnels après l'alinéa 18

L'amendement n° COM-2 est adopté ainsi que l'amendement n° COM-3.

Puis la proposition de résolution est adoptée dans la rédaction de la commission.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission de l'économie
Proposition de résolution sur une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013	Proposition de résolution sur une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013
Le Sénat,	Alinéa sans modification
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification
Vu le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne paru en novembre 2010,	Alinéa sans modification
Vu le rapport du Sénat n° 266 (2010-2011) sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013, fait en janvier 2011 au nom de sa commission des affaires européennes,	Alinéa sans modification
Vu la réponse des autorités françaises au cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne adressée en février 2011,	Alinéa sans modification
Vu le projet de rapport de M. Markus PIEPER, rapporteur pour la commission du développement régional du Parlement européen sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013, paru en mars 2011,	Alinéa sans modification
Considérant la valeur ajoutée pour nos territoires de la politique européenne de cohésion,	Alinéa sans modification
Considérant que la sortie prochaine de nombreuses régions européennes de l'objectif « convergence » atteste du succès de cette politique,	Alinéa sans modification
Considérant que les nouveaux États membres de l'UE peinent à absorber les fonds européens qui leur sont alloués au titre de la cohésion pour la période 2007-2013,	Alinéa sans modification
Considérant que la politique de cohésion ne saurait demeurer soutenable financièrement et politiquement sans un rééquilibrage,	Alinéa sans modification
Considérant que les systèmes actuels d'entrée et de sortie progressives destinés à accompagner une région sortant de l'objectif « convergence » impliquent un traitement inéquitable des régions de même niveau de richesse,	Alinéa sans modification
Considérant l'absence des problématiques rurales du débat actuel sur la politique de cohésion et l'impact décisif du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER),	Alinéa sans modification

Texte de la commission des affaires européennes

Recommande d'écarter toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion comme des autres politiques communes,

Appelle le Gouvernement à défendre la politique de cohésion, sans préjudice de la défense de la politique agricole commune,

Demande une révision à la baisse des plafonds exprimés en pourcentage de PIB décidés en 2006 pour contenir les transferts financiers au titre de la cohésion vers les nouveaux États membres, dans la mesure où le PIB de ces derniers s'est accru depuis,

Accueille favorablement la proposition avancée par la Commission de créer une catégorie de régions intermédiaires, afin de soutenir le développement de ces régions et d'assurer un traitement équitable entre elles,

Rappelle la nécessité d'une prise en compte, au travers de la politique de cohésion, des fortes contraintes géographiques que connaissent les régions ultrapériphériques et les régions visées au troisième alinéa de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Insiste sur l'importance du maintien d'une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Texte de la commission de l'économie

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Juge essentiel d'affirmer le consentement de la France à jouer un rôle de contributeur net au budget de l'Union européenne, dans les limites imposées par son effort de redressement de ses finances publiques.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Souligne que la constitution éventuelle d'une réserve pour récompenser les régions les plus performantes implique la définition préalable d'objectifs et d'indicateurs de résultats clairs et mesurables.

Estime nécessaire une simplification des règles de gestion des fonds structurels, et notamment un assouplissement de la règle dite du « dégageant d'office » des crédits inemployés.