



N° 2472

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 2375) DE MM. MICHEL DELEBARRE ET DIDIER QUENTIN, RAPPORTEURS DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, **sur les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013 (COM[2004] 492 final/E 2647, COM[2004] 493 final/E 2668, COM[2004] 495 final/E 2660 et COM[2004] 496 final/E 2661),**

PAR M. Yves SIMON,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— SI LA POLITIQUE DE COHESION AFFICHE UN CERTAIN SUCCES, ELLE EST AUJOURD’HUI CONTRAINTE D’ÉVOLUER	7
A.— LA POLITIQUE DE COHESION : DES RESULTATS POSITIFS QUI RESTENT A AMÉLIORER	7
1. Des résultats positifs	7
<i>a) Les pays de la cohésion et les régions de l’Objectif 1</i>	9
<i>b) Les régions de l’Objectif 2</i>	9
2. Mais des disparités qui demeurent	10
<i>a) En termes de cohésion économique et territoriale</i>	10
<i>b) En termes de cohésion sociale</i>	10
3. Un bilan plutôt satisfaisant pour la France	11
B.— DE LA CONCEPTION DES FONDS A LEUR UTILISATION SUR LE TERRAIN : UN GOUFFRE A COMBLER	12
1. Une complexité intrinsèque	12
2. Des principes défaillants ou insuffisamment mis en œuvre	13
3. Des complications dans l’application au niveau national : le cas de la France	15
<i>a) Les enseignements des programmations antérieures plaident pour un renforcement de la programmation et de l’accompagnement des porteurs de projets</i>	15
<i>b) Une réforme longtemps attendue</i>	17
<i>c) La question de l’articulation des fonds structurels avec les contrats de plan État-région</i>	18
C.— UN CONTEXTE EN MUTATION	20
1. Le choc de l’élargissement	20
2. La nécessaire relance de la stratégie de Lisbonne	22

II.— FAIRE DE LA POLITIQUE DE COHESION LA PREMIERE POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE : A QUEL PRIX ?	24
A.— UNE POLITIQUE DE COHESION POUR TOUTES LES REGIONS DE L'UNION EUROPEENNE	24
1. Un principe à défendre	24
2. Un relatif consensus	25
B.— UNE POLITIQUE DE COHESION RENOUVELEE : NOUVEAUX OBJECTIFS, NOUVEAUX INSTRUMENTS	27
1. Concentration des objectifs et des zones cibles.....	27
a) <i>Trois objectifs rénovés</i>	27
b) <i>Une action renforcée dans les zones à handicap géographique</i>	28
2. Une meilleure organisation des instruments.....	30
a) <i>Réduction du nombre de fonds</i>	30
b) <i>Rationalisation des autres instruments</i>	30
3. Simplification de la conception et de la mise en œuvre.....	31
a) <i>Une démarche rénovée</i>	31
b) <i>Des modalités de gestion décentralisées</i>	32
C.— UNE POLITIQUE DE COHESION AUX PRISES AVEC D'IMPORTANTES ENJEUX FINANCIERS	33
1. Les propositions de la Commission face aux contraintes de la négociation budgétaire	33
a) <i>Une ambition forte pour la politique de cohésion à l'horizon 2013</i>	33
b) <i>... Qui se heurte au principe de réalité budgétaire</i>	34
2. Quelle donne après l'échec du Conseil européen des 16-17 juin 2005 ?	35
a) <i>Un risque d'exacerbation des antagonismes entre les 15</i>	35
b) <i>Un risque de déséquilibre entre nouveaux et anciens États membres</i>	36
c) <i>Un risque de retard dans l'application du calendrier de la réforme</i>	37
III.— LA PROPOSITION DE RESOLUTION DE LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE	38
A.— SUR LA PHILOSOPHIE GENERALE DE LA REFORME	38
B.— SUR L'INTEGRATION DE LA DIMENSION URBAINE.....	38
C.— SUR LE SOUTIEN DU FEDER AUX AUTOROUTES DE LA MER	39
D.— SUR LES GROUPEMENTS EUROPEENS DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE (GECT).....	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION	45

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie d'une proposition de résolution (n° 2374) présentée par MM. Michel Delebarre et Didier Quentin au nom de la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013.

L'Union européenne est l'une des zones économiques les plus prospères dans le monde. Depuis l'entrée de dix nouveaux Etats membres le 1^{er} mai 2004, elle est forte d'un marché intérieur et d'un capital humain de plus de 450 millions d'individus. L'élargissement n'en constitue pas moins un choc sans précédent pour la compétitivité et la cohésion interne de l'Union, contribuant à multiplier par deux les disparités économiques et sociales entre les États membres et les régions.

Le défi que représentent la réussite spécifique du processus d'élargissement et l'impératif général de redynamisation de la croissance en Europe ont ainsi conduit la Commission européenne à proposer que la politique de cohésion devienne à l'avenir la première politique de l'Union européenne et qu'elle soit dotée à compter de 2007 d'un peu plus de 336 milliards d'euros à répartir sur l'ensemble de la période de programmation (2007-2013).

Cette ambition implique une réforme en profondeur des fonds structurels visant à concentrer leur action sur les régions les moins favorisées, à les recentrer sur les orientations stratégiques de l'Union européenne (au premier rang desquelles la croissance et l'emploi) et à en simplifier la mise en œuvre. Les actions des fonds structurels s'organiseront désormais autour de trois priorités : convergence économique des régions les moins développées (Objectif 1), compétitivité régionale et emploi (Objectif 2) et coopération territoriale (Objectif 3). Cette concentration des objectifs ira de pair avec une réduction du

nombre d'instruments financiers à trois : le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion ⁽¹⁾.

La Commission européenne a ainsi présenté en juillet 2004 cinq propositions de règlements :

– un règlement général portant sur l'architecture du dispositif et contenant les dispositions relatives aux trois fonds ;

– puis trois règlements portant sur chacun des trois fonds, définissant le domaine précis d'intervention de chacun ainsi que ses modalités de fonctionnement ;

– et enfin, un dernier règlement définissant le droit applicable aux groupements européens de coopération territoriale (GECT), outils juridiques conçus pour permettre la création de structures transfrontalières de coopération.

Alors que ces propositions de règlements doivent être discutées et adoptées par le Conseil des ministres et le Parlement européen d'ici le 31 décembre 2006 ⁽²⁾, l'échec de la négociation sur les perspectives financières 2007-2013 lors de la réunion du Conseil européen de Bruxelles (16-17 juin 2005) ouvre une période d'incertitude pour l'Union européenne dans son ensemble et pour l'avenir des fonds structurels en particulier.

La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire n'a pas mené de nouveaux travaux d'instruction au sujet des quatre propositions de règlement transmis à l'Assemblée nationale ⁽³⁾, préférant s'appuyer sur ceux de la Délégation pour l'Union européenne. En vertu du règlement de l'Assemblée nationale, elle a examiné le contenu de la proposition de résolution adoptée par la Délégation.

Le présent rapport a pour objet de dresser un bilan de l'action et de l'utilisation des fonds structurels avant de présenter la réforme proposée par la Commission européenne en la replaçant dans son contexte et d'examiner la proposition de résolution formulée par la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale.

(1) Par ailleurs, l'objectif de développement rural se verra consacrer un instrument à part entière sous la forme du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) auquel s'ajoutera le programme Leader + (proposition de règlement du Conseil COM (2004) 490 final)

(2) En vertu de l'article 55 du règlement (CE) n° 1260 / 1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, le Conseil doit réexaminer ledit règlement au plus tard le 31 décembre 2006.

(3) En France, seuls quatre des cinq textes ont été transmis pour examen à l'Assemblée nationale, le Conseil d'Etat ayant estimé que la proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion (COM (2004) 494) relevait en droit interne du pouvoir réglementaire et non du pouvoir législatif.

I.— SI LA POLITIQUE DE COHESION AFFICHE UN CERTAIN SUCCES, ELLE EST AUJOURD’HUI CONTRAINTE D’ÉVOLUER

A.— LA POLITIQUE DE COHESION : DES RESULTATS POSITIFS QUI RESENT A AMÉLIORER

Dès la création des communautés européennes par le Traité de Rome en 1957, les États membres se sont fixés pour mission d’assurer un développement harmonieux de leurs économies, non seulement en favorisant la création d’un marché intérieur, mais également en réduisant les écarts de développement entre les différentes régions avec pour objectif une intégration toujours plus étroite ⁽¹⁾. A cette fin, ils se sont dotés d’une politique régionale avec pour instruments divers fonds structurels, complétée lors de l’adhésion de l’Espagne et du Portugal en 1986 par une véritable politique de cohésion.

Depuis lors, les dépenses de politique régionale ont doublé à chaque nouveau cycle budgétaire jusqu’à devenir, dans les projections de la Commission, le principal poste de dépenses du budget européen après 2013. Il convient donc d’avoir une réflexion approfondie sur l’efficacité des fonds communautaires dépensés dans ce cadre.

Les résultats atteints par la politique européenne de cohésion économique et sociale ont fait l’objet de nombreuses évaluations dont le bilan bien que globalement favorable reste néanmoins nuancé, notamment à l’aune du critère de valeur ajoutée des interventions communautaires ⁽²⁾.

1. Des résultats positifs

La politique de cohésion économique et sociale de l’Union est aujourd’hui soutenue par le Fonds de cohésion et quatre fonds structurels au sens strict : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d’orientation et de garantie agricole (FEOGA) section orientation et l’Instrument financier d’orientation de la pêche (IFOP).

L’action des fonds structurels s’articule principalement autour de trois objectifs concentrant 94 % des fonds communautaires mobilisés dans le cadre de la programmation 2000-2006 (soit environ 195 milliards d’euros) et complétés par quatre programmes d’initiatives communautaires (INTERREG, URBAN,

(1) L’article 158 du traité instituant la Communauté européenne dispose ainsi qu’ « afin de promouvoir un développement harmonieux de l’ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l’écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales. »

(2) La notion de valeur ajoutée communautaire permet de mesurer l’utilité des actions entreprises à la fois au regard de leur nécessité comparée à l’action isolée des États membres et de leur efficacité pour l’Union dans son ensemble.

LEADER et EQUAL). L'Objectif 1 s'adresse aux régions en retard de développement (70 % du financement), l'Objectif 2 aux régions connaissant des difficultés structurelles en vue de leur reconversion économique et sociale (11,5 %) et l'Objectif 3 concerne des actions de modernisation et d'adaptation des systèmes de formation (12,3 %). Quant au Fonds de cohésion, il sert à financer des infrastructures en termes de transport et d'environnement dans les États membres dont le produit intérieur brut (PIB) est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande) ; pour ce faire il est doté de 18 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

Le tableau suivant retrace la répartition des fonds structurels prévue pour la période de programmation 2000-2006.

RÉPARTITION DES FONDS STRUCTURELS PAR OBJECTIF ET PAR PAYS

(en million d'euros, prix 1999)

États membres	Objectif 1	Soutien transitoire Objectif 1	Objectif 2	Soutien transitoire ex Objectifs 2 et 5b	Objectif 3	TOTAL
Belgique	0	625	368	65	737	1795
Danemark	0	0	156	27	365	548
Allemagne	19229	729	2984	526	4581	28049
Grèce	20961	0	0	0	0	20961
Espagne	37744	352	2553	98	2140	42887
France	3254	551	5437	613	4540	14395
Irlande	1315	1773	0	0	0	3088
Italie	21935	187	2145	377	3744	28388
Luxembourg	0	0	34	6	38	78
Pays-Bas	0	123	676	119	1686	2604
Autriche	261	0	578	102	528	1469
Portugal	16124	2905	0	0	0	19029
Finlande	913	0	459	30	403	1805
Suède	722	0	354	52	720	1848
Royaume-Uni	5085	1166	3989	706	4568	15514
UE 15	127543	8411	19733	2721	24050	182458

Source : Commission européenne

a) Les pays de la cohésion et les régions de l'Objectif 1

En termes de cohésion économique, sociale et territoriale, on constate une réelle convergence des pays de l'Union. Ainsi, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont vu leur produit intérieur brut (PIB) par habitant passer de 68 % de la moyenne communautaire en 1988 à 79 % aujourd'hui. Quant au quatrième pays bénéficiaire du Fonds de cohésion, l'Irlande, il affiche désormais un PIB par habitant qui dépasse de 14 % la moyenne communautaire.

S'agissant des régions de l'Objectif 1 (régions en retard de développement), la Commission européenne considère que non seulement la croissance du PIB, de l'emploi et de la productivité y a dépassé celle observée dans le reste de l'Union européenne, mais aussi que la convergence a été la plus marquée dans les moins prospères de ces régions. Ainsi, en Espagne, elle estime que le PIB a été en 1999 supérieur d'environ 1,5 % à ce qu'il aurait été en l'absence d'intervention dans ces zones, supérieur de plus de 2 % en Grèce, de près de 3 % en Irlande et de plus de 4,5 % au Portugal. De même, toujours d'après la Commission, le PIB des nouveaux Länder allemands se serait accru d'environ 4 % grâce au soutien communautaire.

Du point de vue du bénéfice global pour l'Union de ces politiques, on considère que les interventions structurelles ont contribué à la croissance des échanges commerciaux entre les pays de la cohésion et les autres parties de l'Union (qui ont plus que doublé au cours de la dernière décennie) et donc à une intégration plus étroite. Les données empiriques compilées par la Commission européenne suggèrent qu'en moyenne, le quart environ des dépenses structurelles retournent vers le reste de l'Union sous la forme d'un accroissement des importations. Ce « retour » serait particulièrement important dans le cas de la Grèce (42 % des dépenses) et du Portugal (35 %).

b) Les régions de l'Objectif 2

En ce qui concerne les régions de l'Objectif 2 (régions en reconversion économique et sociale), on rappellera que les dépenses ont été plus particulièrement concentrées sur la reconversion d'anciens sites industriels et sur les services de soutien aux entreprises (50 % du total), alors qu'environ 20 % allaient au développement des ressources humaines et 10 % à l'aide à la recherche et développement (R&D) ainsi qu'aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Environ 300 000 petites et moyennes entreprises (PME) ont ainsi reçu une aide pour améliorer leurs méthodes de production et chercher de nouveaux marchés, alors que quelque 115 millions de mètres carrés de friches industrielles ont été nettoyées et reconverties, permettant ainsi le développement de nouvelles activités. Enfin, les études d'évaluation suggèrent que globalement, les interventions structurelles dans ces régions ont conduit à la création de près de 700 000 emplois au cours de la période (un peu moins de 500 000 en termes nets).

2. Mais des disparités qui demeurent

a) En termes de cohésion économique et territoriale

Malgré la réduction des disparités, de grandes différences subsistent. En Grèce et au Portugal, le PIB par habitant se situe encore autour de 70 % de la moyenne de l'Union à 15 et en Grèce et en Espagne, la proportion des personnes en âge de travailler qui occupent un emploi est inférieure de 6 à 8 % par rapport à la moyenne.

S'agissant des disparités entre régions européennes, on soulignera que si le rapport entre les parts de PIB des régions respectivement les plus et les moins prospères a été ramené de 12 à 8,5 au cours de la période 1995-2002, dans les régions les plus pauvres, le PIB par habitant reste deux fois moins important que dans les régions les plus prospères.

Par ailleurs, si les écarts à l'échelle européenne ont dans l'ensemble tendance à se réduire, les disparités en termes de croissance comme de PIB par habitant se sont réduites plus rapidement entre pays qu'entre régions. On observe même que dans plusieurs États membres, les écarts régionaux se sont creusés. Ainsi le Royaume-Uni se caractérise par le plus grand écart en matière de revenu par habitant de l'Union européenne. La population du centre de Londres a un revenu par tête égal à 241,4 % du PIB moyen de l'Union, tandis que le revenu de la population de la région de Cornouailles et des Iles de Scilly atteint seulement 65 % de la moyenne communautaire ⁽¹⁾.

b) En termes de cohésion sociale

Le taux de chômage en Grèce, en Espagne, en France, en Italie et en Finlande était en 1999 le double de celui enregistré au Luxembourg, aux Pays Bas et en Autriche. Les disparités socio-économiques sont encore plus marquées si l'on observe les données relatives aux régions. A titre d'exemple, le taux d'emploi en 1999 allait de 77 % en moyenne dans les 10 % de régions de l'Union où il est le plus élevé à 44 % dans le décile où il est le moins élevé. Quant au taux de chômage pour ces mêmes régions, il était compris respectivement entre 3 et 23 % (départements d'Outre-mer exclus).

Là encore, les disparités à l'intérieur de certains États membres sont préoccupantes. Tel est le cas de l'Italie, où la différence des taux de chômage et des taux d'emploi entre les régions du Nord et celles du Sud dépasse 25 pourcents. C'est toutefois la France qui détient le triste record du plus grand écart régional de taux de chômage, entre l'Alsace (4,8 % en 2001) et l'île de la Réunion (33,3 %).

Pis, le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne conclut à une pérennisation des écarts : les régions

(1) Source : Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne, janvier 2003.

européennes où le taux de chômage est le plus élevé sont les mêmes qu'il y a dix ans, tout comme celles qui ont le taux de chômage le plus bas.

Ces évolutions ne sont bien sûr pas nécessairement imputables à une défaillance de la politique régionale de l'Union et on peut même penser que la situation serait pire aujourd'hui à maints points de vue sans son soutien. Néanmoins les chiffres qui précèdent conduisent à s'interroger sur les faiblesses intrinsèques de cette politique et notamment sa complexité qui aboutit au paradoxe suivant, mis en évidence notamment par M. Charles Bonissol dans son rapport au Conseil économique et social ⁽¹⁾ : les territoires les plus fragiles, en manque de compétences humaines, de structures et de relais, se trouvent doublement pénalisés vis-à-vis des régions les plus riches qui sont « *le plus en mesure de mieux consommer les crédits européens* ».

3. Un bilan plutôt satisfaisant pour la France

Le Gouvernement français tire un bilan globalement positif de la politique des fonds structurels. Pour la période 2000-2006, notre pays est destinataire de 16 milliards d'euros sur les 213 milliards d'euros du budget communautaire affectés à la politique de cohésion.

Comme le souligne le troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale de février 2004, les régions en retard de développement concernées par l'Objectif 1 (en France les quatre départements d'Outre-mer – DOM – et, à titre transitoire, la Corse ainsi qu'une partie de la région Nord-Pas-de-Calais) ont vu leur PIB se rapprocher de la moyenne communautaire. Cependant, malgré les quelque 3,5 milliards d'euros en provenance de l'Union européenne (sur les 4 milliards dont la France est destinataire au titre de l'Objectif 1), les progrès ont été assez peu sensibles dans les DOM où le PIB par habitant a stagné ou régressé ⁽²⁾. Il est toutefois démontré que les fonds structurels ont eu un effet de levier important permettant aux acteurs ultramarins de saisir des opportunités de développement qu'ils n'auraient pu réaliser autrement.

S'agissant des régions concernées par l'Objectif 2 (reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles), la France est le premier destinataire des aides communautaires (6 milliards d'euros sur les 14 milliards prévus dans le cadre de cet objectif pour la période 2000-2006). Les fonds structurels contribuent ainsi, avec les contrats de plan Etat-région, à la réalisation d'un nombre important de projets dans des domaines très divers. Le gouvernement français estime en outre que la mise en place de stratégies globales de reconversion a bien souvent permis à l'emploi local de

(1) « *Les fonds structurels comme outil d'aménagement du territoire* », rapport et avis du CES adopté le 2 juillet 2003.

(2) A l'exception notable de la Martinique où il est passé de 63 % à 65 % de la moyenne de l'Union européenne entre 1995 et 1999.

résister et introduit les germes d'une diversification de l'économie et de l'environnement socio-économique.

D'une manière générale, on constate que les fonds européens ont toujours un effet de levier important sur les projets de développement local : 1 euro d'aide communautaire génère environ 3 euros d'investissements publics et privés. Ainsi, sur la période 2000-2006, les quelque 11 milliards d'euros d'aide communautaire sur l'objectif 1 et l'objectif 2 s'accompagnent de la mobilisation de 14 milliards d'euros de financements publics nationaux et de 8 milliards d'euros de contributions privées ⁽¹⁾.

Par ailleurs, le gouvernement français estime que d'un point de vue « méthodologique », les modes d'intervention communautaire favorisent et diffusent l'apprentissage de nouvelles méthodes de développement territorial (démarche stratégique, programmation pluriannuelle, partenariat, évaluation).

Enfin, on soulignera également que le financement d'opérations au niveau local contribue également à la visibilité des politiques européennes pour les citoyens, en dépit de la complexité de leur mise en œuvre qu'il convient par ailleurs de dénoncer.

B.— DE LA CONCEPTION DES FONDS A LEUR UTILISATION SUR LE TERRAIN : UN GOUFFRE A COMBLER

Bien que les collectivités territoriales considèrent les programmes communautaires comme un instrument utile leur permettant d'accroître leur capacité d'action, elles sont nombreuses à en expérimenter également les limites. Ces limites, à la fois inhérentes au mode de fonctionnement des fonds structurels et amplifiées par les réglementations nationales, provoquent aujourd'hui une certaine lassitude des acteurs locaux.

1. Une complexité intrinsèque

La simplification des procédures est une revendication forte des utilisateurs des fonds quasiment depuis la création de ces derniers. La réforme de l'Agenda 2000 (programmation 2000-2006) en a tenu compte, notamment en fixant de nouvelles règles de financement et en confiant aux États membres une plus grande responsabilité en matière de gestion et de contrôle des dépenses. Les autorités nationales également qui, telle la France, ont choisi d'alléger leurs procédures pour que les crédits qui leur étaient alloués ne tombent pas sous le coup de la règle du dégagement d'office (perte des fonds non consommés à n+2). Des progrès restent néanmoins à accomplir, aussi bien au niveau communautaire que national.

(1) Source : communiqué de presse du 14 février 2003 du ministère de la fonction publique, de l'aménagement du territoire et de la réforme de l'État relatif au déplacement à Nantes de MM. Michel Barnier, Jean-Paul Delevoye et Nicolas Jacquet sur le thème de l'utilisation des financements communautaires (fonds structurels).

Comme le souligne fort justement le rapport d'information de la Délégation pour l'Union européenne, la gestion actuelle porte encore aujourd'hui la marque de l'éclatement initial entre de nombreux fonds aux finalités différentes. En effet, les premiers fonds structurels ne répondaient pas à un dessein d'ensemble, mais venaient en appui de politiques séparées, auxquelles ils étaient rattachés pour la gestion. Ainsi, à l'heure actuelle, un même projet peut être financé concurremment sur le budget de deux ou trois fonds différents, ce qui implique la constitution parallèle d'au moins autant de dossiers administratifs. Inversement, le Fonds européen de développement régional finance des projets menés dans le cadre de tous les objectifs. La Délégation arrive donc au constat suivant, auquel souscrit votre rapporteur : *« alors que chaque fonds a un profil particulier qui doit le rendre nettement reconnaissable des autres et en faire un point de référence pour les porteurs de projet, les repères tendent à se brouiller pour laisser l'impression d'un écheveau bureaucratique »*.

S'agissant de la conception même de l'action des fonds, on peut également signaler les faiblesses inhérentes à certains programmes. Prenons un exemple extrême, l'initiative URBAN II censée soutenir le développement durable des villes : alors que pour la période de programmation 1994-1999, l'aide s'était montée à tout juste 148 millions d'euros, elle a été réduite à 104 millions d'euros pour la période 2000-2006 pour être répartie sur des projets concernant 70 villes européennes. L'insuffisance des fonds allié au maintien de cibles nombreuses a conduit à un saupoudrage et une dispersion des fonds communautaires. Par ailleurs, le zonage trop précis retenu et la concentration excessive des aides sur des micro-zones (quartiers urbains) n'ont pas permis de s'attaquer à l'un des problèmes essentiels de la question urbaine et du développement durable des villes que sont les rapports entre les zones urbaines, périurbaines et rurales au niveau régional.

La complexité de gestion des fonds est donc en grande partie inhérente à leur conception. Une étude comparative des systèmes de gestion et de contrôle du FEDER mis en place dans différents pays de l'Union européenne (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Autriche et France) réalisée en 2002 par l'Inspection générale de l'administration (IGA) montre d'ailleurs que quelle que soit l'organisation interne des États membres, ceux-ci se heurtent peu ou prou à des difficultés analogues dans la gestion des fonds structurels. Ainsi, pratiquement tous les États membres sont confrontés à la lourdeur des procédures communautaires et rencontrent *in fine* des problèmes de consommation des crédits. Le rapport met également en évidence l'accompagnement insuffisant des porteurs de projets ainsi que des difficultés à obtenir les contreparties publiques des programmes européens.

2. Des principes défailants ou insuffisamment mis en œuvre

La Commission de Bruxelles a elle-même constaté des défailances dans l'application des grands principes censés guider l'intervention des fonds

structurels et du fonds de cohésion : la programmation, le partenariat, la concentration et l'additionnalité ⁽¹⁾.

S'agissant de la programmation, la Commission s'inquiète à juste titre de la complexité et du temps nécessaire pour approuver les documents uniques de programmation (DOCUP) et estime qu'il faut désormais veiller à ce que les programmes soient suffisamment flexibles pour s'adapter aux changements en cours d'exécution.

De même, la Commission considère que si le partenariat s'est renforcé et élargi au fur et à mesure des programmations, impliquant toute une série d'acteurs du secteur privé à côté des autorités régionales et locales, cela s'est souvent fait au prix d'une plus grande complexité dans la gestion des programmes. Un accompagnement plus important est donc nécessaire pour viabiliser les partenariats.

La concentration ⁽²⁾ a certes augmenté au fil du temps, mais les évaluations suggèrent que les ressources restent parfois encore trop largement et finement disséminées. Au cours de l'actuelle période de programmation, 41 % des ressortissants de l'Union européenne des Quinze sont censés pouvoir bénéficier des aides destinées aux régions éligibles à l'Objectif 1 ou 2, mais le processus compliqué de définition de ces dernières conduit *in fine* à une certaine fragmentation des zones retenues et à une dispersion excessive des ressources.

S'agissant enfin du principe d'additionnalité ⁽³⁾, la Commission a relevé, dans le cadre de la vérification à mi-parcours de l'utilisation des fonds structurels sur la période 2000-2006, que, sur treize États membres couverts en partie au moins par l'Objectif 1, neuf seulement avaient respecté ce principe, tandis que les quatre autres ne s'y étaient pas intégralement conformés (en l'occurrence l'Allemagne, la France, l'Irlande et l'Italie).

Au-delà de ces principes, on notera que, de l'aveu même de la Commission européenne, le suivi des programmes communautaires n'a pas été aussi efficace qu'escompté, en partie à cause de la difficulté à collecter des informations pertinentes. Comme le Conseil économique et social français, la Commission constate *in fine* que « *l'accent mis sur les questions financières plutôt que sur les questions stratégiques tend à faire dépenser les fonds là où ils seront le plus facilement absorbés plutôt que là où ils pourraient être les plus efficaces* ».

Enfin, d'une manière plus générale, la Commission concède que l'amélioration de l'efficacité des programmes reste un défi majeur. Les États membres s'insurgent contre les coûts liés à la gestion financière des programmes, qui paraissent particulièrement élevés dans le cadre de l'Objectif 2. Par ailleurs, si

(1) Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, février 2004.

(2) Qui signifie qu'on oriente les fonds vers les régions qui en ont le plus besoin.

(3) Le principe d'additionnalité impose que les Fonds structurels ne se substituent pas aux efforts nationaux mais les complètent : le versement de fonds communautaires impliquent donc le versement de fonds nationaux, à des niveaux prévus par l'article 11 du règlement général sur les fonds structurels.

la gestion des fonds publics s'est globalement améliorée, il n'en demeure pas moins que lors de la dernière période de programmation, seuls un tiers des projets relevant de l'Objectif 1 se sont terminés dans les temps, tandis qu'un autre tiers avaient une année de retard. En outre, deux tiers des projets avaient dépassé leur budget. Si l'adoption de la règle du dégagement d'office devrait désormais constituer une incitation forte à la consommation des crédits dans les délais (la Commission constate ainsi qu'en 2003, l'exécution financière des Fonds structurels a été proche de 100 %), d'aucuns arguent du fait qu'elle crée une pression en faveur de la rapidité au détriment de la qualité et pénalise ainsi les projets structurants, plus lourds à mettre en œuvre. Enfin, les procédures de contrôle de la Commission sont également remises en cause par les Etats membres compte tenu des coûts qu'elles représentent et de leur rôle de doublon vis-à-vis des systèmes de contrôle nationaux.

3. Des complications dans l'application au niveau national : le cas de la France

a) Les enseignements des programmations antérieures plaident pour un renforcement de la programmation et de l'accompagnement des porteurs de projets

Le début de la programmation 2000-2006 a été catastrophique en France en termes de consommation des crédits. Sans la réforme de la gestion des fonds structurels lancé en 2002 par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Jean-Paul Delevoye, les sommes soumises à la règle du dégagement d'office auraient correspondu à des montants très importants.

Déjà, lors de la programmation 1994-1999, les délais de mise en œuvre des fonds avaient parfois atteint des seuils critiques de même que les niveaux de consommation des crédits avant la clôture des engagements, comme l'évoque la Délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale dans son rapport d'information sur les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire ⁽¹⁾. Dans ce rapport, la Délégation avance le chiffre de 20 % de crédits finalement non consommés.

Avant même la fin de cette période de programmation, des enseignements avaient pu être tirés des erreurs survenues à la fois lors de la conception et de la mise en œuvre des fonds structurels ⁽²⁾. Parmi les principales observations à retenir figurait notamment l'insuffisante réflexion stratégique préalable ayant conduit à une large dispersion des actions éligibles, à un manque de lisibilité en direction

(1) « *La France sans fonds structurels ?* », rapport d'information n° 701 fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire par MM. Joël Beaugendre et Philippe Folliot, mars 2003.

(2) Voir notamment « *Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires* », rapport de M. Pierre Troussel, Président du Conseil économique et social de la région Centre et Président de l'Assemblée permanente des présidents de conseils économiques et sociaux régionaux, avril 1998.

des porteurs de projets potentiels et à la généralisation d'un effet de guichet. Votre rapporteur ne peut que constater que le manque d'appui aux porteurs de projets, phénomène qui perdure et qui est amplifié, comme le souligne la Délégation à l'aménagement du territoire, par le « *décalage persistant entre les niveaux d'aides reçues et la mobilisation nécessaire pour les obtenir* » est un handicap majeur dans la mise en œuvre des fonds.

Ces éléments plaident ainsi en faveur :

– d'une **approche plus stratégique des programmes** : ceux-ci doivent contribuer à identifier des objectifs clairs et répondre aux priorités fixées dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. A cet égard, il apparaît impératif de mettre fin au saupoudrage des aides et de les concentrer sur des zones ayant des besoins précis correspondant à des actions identifiées comme prioritaires au niveau national, telles les zones à handicap géographique (îles, zones de montagne ou de massifs, zones rurales à faible densité de population).

– d'une **meilleure mise en œuvre des partenariats** : la production d'informations nombreuses de la part des autorités nationales et communautaires, la complexité des exigences pour les porteurs de projets, les incertitudes sur le bénéfice des subventions ainsi que les coûts bureaucratiques des contrôles successifs expliquent les réticences des partenaires privés à faire acte de candidature. Il convient non seulement d'y remédier mais également de les inciter à prendre une part plus importante dans la mise en œuvre de certaines actions, comme c'est par exemple le cas en Espagne.

– d'une **réelle application du principe de proportionnalité** : l'accompagnement des porteurs de projets sera d'autant plus facilité que le niveau d'exigence de la Commission européenne vis-à-vis des autorités nationales et de ces dernières vis-à-vis des acteurs locaux sera adapté à chaque cas ⁽¹⁾. En application du principe de proportionnalité, les programmations doivent donc être plus flexibles et permettre des adaptations compte tenu de la nature et du coût des interventions.

Enfin, il apparaît également important de dénoncer la complexité des circuits financiers qui, en France, a longtemps conduit à favoriser la trésorerie de l'État au détriment de la réalisation rapide des projets. Débouchant sur un allongement des délais de paiement tout en maintenant une situation de trésorerie importante au niveau de l'État, cette situation a fait peser sur la France un risque sérieux de sous-consommation des crédits et de remboursements à l'Union européenne. Ce risque est fort heureusement en grande partie écarté aujourd'hui grâce à la réforme intervenue au deuxième semestre 2002.

(1) Aux termes de l'article 5 du Traité CE, « l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

b) Une réforme longtemps attendue

La réforme engagée comprenait plusieurs volets visant un allègement substantiel des procédures, un renforcement de l'accompagnement des porteurs de projets et une plus grande implication des collectivités locales ⁽¹⁾.

S'agissant du premier volet, on notera essentiellement un allègement du contenu des dossiers des demandes d'aides et des modalités de leur engagement financier destiné à permettre une mise en œuvre rapide des programmes. On y voit également une première application du principe de proportionnalité au niveau national, la décision d'alléger certaines formalités étant liée au poids financier réduit de certains dossiers ⁽²⁾.

La réalisation rapide des projets devrait également être garantie par la création de fonds de concours locaux : les fonds communautaires ne transitent donc plus par le budget de l'État pour être ensuite délégués aux préfets. Cette nouvelle procédure, effective depuis le 1^{er} janvier 2003, doit permettre aux crédits d'être disponibles pour mandatement au niveau local dans un délai de cinq jours suivant le versement à l'Agence centrale comptable du Trésor (ACCT), contre quatre mois en moyenne auparavant.

On rappellera par ailleurs qu'une avance de 7 % de la totalité du financement communautaire prévu pour la période de programmation est versée par la Commission européenne dès le début du programme et mise à disposition de l'autorité de gestion compétente. Grâce aux fonds de concours locaux, ces avances sont désormais disponibles dans des délais extrêmement brefs. Il n'y a donc pas de réelle « période blanche » entre deux périodes de programmation (sous réserve toutefois que les documents de programmation aient été adoptés dans les temps et soient prêts à être mis en œuvre dès le début de la période). Les autorités de gestion ne devraient ainsi plus rencontrer de problèmes de trésorerie. Quant aux maîtres d'ouvrage, ils ne devraient plus être contraints d'assurer des préfinancements trop longs dans la mesure où désormais les mécanismes d'avance pour subventions permettent des versements pouvant aller jusqu'à 20 % de la subvention attendue sans exigence des pièces justificatives de dépenses.

On signalera également que la circulaire du 15 juillet 2002 a prescrit le réexamen de tous les projets « dormants » n'ayant pas enregistré de début d'exécution dans les six mois suivant leur notification afin d'apprécier l'opportunité de leur maintien.

Sur le volet « accompagnement des projets », s'il est trop tôt pour dresser un premier bilan des mesures prises, il faut néanmoins souligner qu'elle vont dans

(1) Voir les circulaires des 15 juillet, 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002 et pour une analyse détaillée de la réforme, se reporter au rapport d'information n° 701 de la Délégation pour l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale précité.

(2) Par exemple, dans le cadre du contrôle financier déconcentré, le trésorier payeur général (TPG) ne donne plus d'avis économique et financier sur les dossiers de demandes de subventions inférieures à 23 000 euros et ne les vise plus au titre du contrôle financier.

le bon sens. La circulaire du 27 novembre 2002 réorganise en effet le dispositif d'animation des projets au niveau local, impliquant la formation de « référents locaux » et le recours à des experts pour assurer l'émergence et le montage de projets. Les services de l'État devraient également être mobilisés et voir leurs fonctions d'animation et de conseil aux porteurs de projets renforcées.

Enfin, votre rapporteur ne peut qu'approuver l'expérimentation en cours de délégation des compétences d'autorité de gestion à la région Alsace en application de l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

c) La question de l'articulation des fonds structurels avec les contrats de plan État-région

S'il convient de saluer la réforme engagée par le gouvernement pour simplifier et accélérer la réalisation des projets financés par les fonds structurels, certaines options fondamentales concernant la gestion des aides communautaires en France demeurent problématiques. Il en est ainsi du choix qui a été fait d'articuler les fonds structurels avec les contrats de plan État-région (CPER) au titre des contreparties nationales, la conception et la mise en œuvre parallèles de leurs programmes respectifs posant un certain nombre de problèmes à ce jour non résolus.

Si les contrats de plan ont été associés dès l'origine aux fonds structurels, car ils relevaient d'une logique identique, il n'y a pas eu de réelle articulation entre ces deux instruments avant l'actuelle génération de CPER et programmation de DOCUP⁽¹⁾ où est apparue une véritable volonté de concentrer les actions autour des mêmes thèmes identifiés comme prioritaires et de renforcer la coordination des acteurs locaux afin d'optimiser les effets du couplage sur les actions mises en œuvre. Point important, c'est également la première fois qu'a été mis en place un calendrier commun.

La réalisation concrète de cette volonté n'a cependant pas été à la hauteur. En effet, l'instance d'évaluation sur les fonds structurels européens et les politiques régionales souligne dans son rapport 2004 que les orientations communes arrêtées dans les documents de stratégie préparés par les préfets et les conseils régionaux n'ont finalement pas toujours servi de support à l'élaboration des CPER et des documents uniques de programmation. L'instance d'évaluation relève également que les difficultés quotidiennes étant omniprésentes pour les acteurs régionaux, ceux-ci n'ont pas la possibilité de prendre des décisions par rapport aux enjeux stratégiques initiaux : aussi, en l'absence de procédure de réexamen régulier des stratégies, l'évolution des programmes et des projets se fait indépendamment de ces enjeux.

(1) Documents uniques de programmation : programmes pluriannuels qui établissent le diagnostic de la situation dans chaque région et indique les axes prioritaires de développement de celle-ci ainsi que le montant de l'aide européenne et des cofinancements nationaux prévus pour les réaliser.

En tout état de cause, d'aucuns se montrent sceptiques sur le principe même de l'articulation entre CPER et fonds structurels. Ainsi le président de la Commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens (CICC), M. Jean-Pierre Jochum, a-t-il affirmé dans sa contribution au rapport de l'instance d'évaluation que « *la logique des fonds structurels est une logique de réalisation rapide de projets et des dépenses y afférant alors que la logique nationale des CPER reste trop souvent d'abord une logique d'affichage de programmation. Le résultat est qu'une grande partie des projets cofinancés par les fonds structurels relève d'une logique pragmatique de guichet et que le lien avec une stratégie globale de développement régional, s'il existe, est souvent perdu de vue* ».

A cet égard, il convient de rappeler que les engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-région ne constituent pas des engagements contractuels au sens propre, mais se rapprochent plutôt d'un calendrier prévisionnel de dépenses étalées sur une période de 7 ans. Par conséquent, cette programmation fait souvent l'objet de modifications et sa réalisation se révèle généralement insuffisante, ce d'autant plus que le coût des opérations est dans bien des cas sous-évalué.

S'agissant ainsi de la mise en œuvre concrète du principe d'additionnalité *via* les CPER, on ne peut que déplorer la « précarité » des contreparties nationales comparées au versement de sommes « sécurisées » en provenance de Bruxelles. Ceci explique qu'en définitive, on constate un retard important dans l'exécution des contrats de plan État-régions et un niveau d'exécution très insuffisant, qui « déteint » sur les programmes cofinancés au niveau communautaire.

Pour la génération actuelle de CPER, l'exécution présentait un retard d'une année et demie dès la fin de l'année 2004 : les contrats de plan ne pourront donc être achevés à la date prévue, comme lors de la précédente période, qui avait dû être prolongée d'un an et n'avait finalement été exécutée qu'à 90 %. Le récent rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan par MM. Louis Giscard d'Estaing et Augustin Bonrepaux estime cette fois-ci le retard à 2 ou 3 ans selon le rythme de délégation des crédits. D'après les rapporteurs, la montée en puissance des contrats de plan a été freinée par des contraintes budgétaires fortes de la part de l'État ayant entraîné d'importants gels de crédits (de 13 % de la programmation initiale en 2002 à plus de 29 % en 2004).

Plus généralement, il convient de souligner que l'articulation entre CPER et DOCUP a pour effet d'ajouter de la complexité à la complexité. En effet, le processus d'élaboration des contrats de plan d'une part, qui implique la concertation de nombreux acteurs, et les procédures afférentes à la réalisation des opérations, d'autre part, n'ont rien à envier à la lourdeur des procédures communautaires. Enfin, ces deux instruments ont leurs caractéristiques propres qui restent irréductibles à la technique du couplage. Il en est ainsi du zonage : si

les fonds structurels sont « zonés », les CPER ne le sont que partiellement, pour leur volet territorial, qui en outre n'est pas de même nature que le zonage des fonds structurels car il est lié à la notion de pays. De ce fait, il apparaît impossible de raisonner sur des ensembles géographiques cohérents, comme le souligne le rapport de l'instance d'évaluation. Par ailleurs, il apparaît évident à votre rapporteur que le zonage lui-même doit évoluer afin de mieux refléter les priorités qui guident l'action des CPER et des fonds structurels et de mettre l'accent sur les zones du territoire où subsistent des handicaps importants.

Enfin, une évaluation systématique du couplage CPER-fonds structurels semble aujourd'hui nécessaire si on souhaite pérenniser ce système. L'objectif doit être en effet de mettre en phase ces deux instruments dès le stade de conception des DOCUP et des projets d'action stratégique de l'État en région (PASER), de faire bénéficier les porteurs de projets d'une information complète sur la programmation et le suivi conjoint CPER-DOCUP et d'instruire les projets relevant d'un CPER et d'un document unique de programmation de manière coordonnée.

C.— UN CONTEXTE EN MUTATION

Comme l'a indiqué à juste titre la Délégation pour l'Union européenne, « *la nouvelle programmation régionale voit le jour sous des auspices très différents des cycles antérieurs* ». L'élargissement à dix nouveaux États membres en mai 2004 (auxquels se joindront dans un futur proche la Bulgarie et la Roumanie) représente un défi sans précédent pour l'Union européenne, tout spécifiquement en termes de cohésion économique et sociale. Par ailleurs, la nouvelle programmation intervient à un moment où l'Union européenne est à la recherche d'un nouveau souffle, notamment économique, et se trouve confrontée à un certain nombre de remises en cause de ses interventions traditionnelles au profit d'un renouveau de son action.

1. Le choc de l'élargissement

D'une manière générale, l'élargissement accroît les écarts de développement économique entre États membres et entre régions, entraîne un décalage géographique des disparités vers l'est et rend la situation de l'emploi globalement plus difficile. D'après les chiffres de la Commission européenne, au sein de l'Union à 25, les disparités socio-économiques sont destinées à doubler et la moyenne du PIB communautaire à baisser de 12,5 %.

D'après le troisième rapport d'étape sur la cohésion (mai 2005), dans tous les nouveaux États membres, le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union européenne à 25, et, en Pologne, en Lettonie, en Lituanie, en Estonie, ainsi qu'en Roumanie et en Bulgarie, il n'atteint pas la moitié de ce niveau ⁽¹⁾.

(1) Chiffres 2003.

S'agissant des régions, en 2002 (année la plus récente pour laquelle des données régionales sont disponibles), les niveaux de PIB par habitant allaient de 189 % de la moyenne de l'Union à 25 dans les dix régions les plus prospères à 36 % dans les dix régions les moins prospères. En termes d'écart, on notera qu'au sein de l'Union européenne à 15, la région la plus riche était (et demeure dans l'Union élargie) l'Inner London (Royaume-Uni), avec un PIB par habitant d'indice 266,1 et la région la plus pauvre était l'Ipeiros (Grèce), avec un PIB par habitant d'indice 51,9, soit un écart de 1 à 5,3. En revanche, au sein de l'Union à 25, l'écart passe de 1 à 9,1 (la région la plus pauvre étant celle de Lubelskie en Pologne avec un indice de 29,4) et à 27, l'écart serait quasiment de 1 à 15, la région la plus pauvre (Nord-Est, Roumanie) ayant un indice de 17,9⁽¹⁾.

Dans le cadre de la politique de cohésion, il faut noter qu'environ 92 % des ressortissants des nouveaux États membres vivent dans des régions où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne des 25, et plus des deux tiers vivent dans des régions où il est inférieur à 50 % de cette moyenne⁽²⁾. Alors que ces régions deviennent toutes de ce fait éligibles aux aides versées dans le cadre de l'Objectif 1, par ricochet (étant donné la baisse mécanique du PIB moyen par habitant due à l'élargissement), un nombre important de régions des quinze anciens États membres se trouvent désormais exclues du bénéfice de ces aides. Le PIB de ces régions n'en demeure pas moins inférieur au PIB moyen de l'Union à 15. Ce phénomène touche 13 % de la population des 15 anciens États membres, essentiellement concentrée dans les régions du sud de la Grèce, au Portugal, dans les parties méridionales de l'Espagne et de l'Italie, ainsi que dans les nouveaux Länder allemands.

Enfin, on doit également signaler que l'élargissement a pour effet d'exacerber les disparités au sein de l'Union entre zones rurales et zones urbaines.

Ainsi, il est clair pour votre rapporteur que les niveaux de disparités actuels dans l'Union européenne nécessitent une intervention de la politique de cohésion axée sur les nouveaux États membres dont la restructuration des économies implique des ajustements parfois douloureux. Toutefois, il tient à réaffirmer son attachement au principe d'additionnalité et à la nécessaire complémentarité des efforts engagés par l'Union européenne et par les États membres bénéficiaires des aides. Il semblerait en effet que, parmi les nouveaux États membres, certains prônent une fiscalité zéro, ce qui n'apparaît pas compatible avec le maintien de contreparties publiques adéquates au versement des fonds communautaires.

Enfin, les restructurations économiques imposées par la mondialisation ne concernent pas que les nouveaux États membres : bon nombre de régions des Quinze sont également touchées de plein fouet. Cette situation incite donc au maintien d'une politique de cohésion qui ne se limite pas aux régions les moins

(1) Données pour l'année 2000, source : deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne, janvier 2003.

(2) Source : Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, février 2004.

prospères, susceptible de donner un nouveau souffle à la croissance et l'emploi que la stratégie de Lisbonne n'a pour l'instant pas réussi à améliorer.

2. La nécessaire relance de la stratégie de Lisbonne

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, réunis à Lisbonne en mars 2000, ont élaboré une stratégie visant à faire de l'Europe, d'ici 2010, « *l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». Cet objectif reposait sur la création d'une croissance économique durable, permettant de générer des emplois de meilleure qualité et plus nombreux ainsi qu'une plus grande cohésion sociale. Le Conseil de Nice de décembre 2000 avait enrichi la stratégie de Lisbonne d'un objectif de réduction de la pauvreté et le Conseil de Göteborg de juin 2001 mis l'accent sur la protection de l'environnement et la réalisation d'un modèle de développement durable. L'ensemble de la stratégie comprenait finalement 28 objectifs principaux et 120 sous-objectifs, avec 117 indicateurs différents, tels la croissance (3 % par an), la part du PIB consacré à la recherche (3 %), le taux d'emploi de la population (70 %), le taux d'emploi des femmes (60 %) ou encore le taux d'emploi des seniors (50 %).

L'évaluation à mi-parcours de cette stratégie s'est révélée extrêmement décevante. Pour ne prendre que l'exemple de l'indicateur du taux d'emploi de la population, on constate qu'après 5 ans de mise en œuvre théorique de la stratégie de Lisbonne, il reste très inférieur à l'objectif des 70 %. D'après le troisième rapport d'étape de la Commission (mai 2005), la moyenne des taux d'emploi dans les États membres se situe à 62,9 % pour l'Union européenne à 25⁽¹⁾, ce qui apparaît non seulement inférieur à l'objectif de 70 % fixé dans l'agenda de Lisbonne pour 2010, mais également au taux de 67 % prévu pour 2005. Quelques 22 millions d'emplois supplémentaires seraient ainsi nécessaires pour atteindre cet objectif. On notera en outre que 200 des 254 régions de l'Union européenne sont en deçà de l'objectif et que près de 15 % de la population vit dans des régions où le taux d'emploi est inférieur à 55 %.

D'une manière générale, on observe une dégradation de la plupart des indicateurs : diminution de la croissance, baisse du niveau des investissements productifs et de la demande, précarisation des emplois, aggravation des déficits publics, etc. Le premier bilan de la situation française au regard des 14 indicateurs de la liste restreinte de Lisbonne établi par le Conseil économique et social⁽²⁾ démontre qu'il n'y a eu aucune amélioration de la situation relative de la France depuis 2000. Sa situation relative vis-à-vis de certains indicateurs (PIB par habitant, PIB par personne occupée) a même continué à se dégrader par rapport aux Etats-Unis. Quant aux indicateurs d'innovation (dépenses intérieures brutes de

(1) *Chiffres 2003 de la Commission européenne, source : Troisième rapport d'étape sur la cohésion : vers un nouveau partenariat pour la croissance, l'emploi et la cohésion (mai 2005).*

(2) « *Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne* », Notes d'Iéna, n° 195, 16 mars 2005.

recherche et de développement, niveau d'instruction des jeunes), ils ne progressent pas ou peu.

Le rapport du groupe de haut niveau mis en place par la Commission européenne et présidé par Wim Kok, ancien Premier ministre néerlandais, a ainsi mis en évidence le manque d'implication des États membres dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne et prôné un recadrage de cette stratégie ⁽¹⁾.

Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a ainsi formulé plusieurs recommandations importantes sur la relance de la stratégie de Lisbonne qui devrait à l'avenir non seulement s'appuyer globalement sur la politique de cohésion, mais également décliner ses propres priorités au niveau régional.

Le Conseil européen a ainsi encouragé les acteurs régionaux et locaux à participer activement à la réalisation de la « nouvelle » stratégie de Lisbonne. Il a également incité à la création de pôles d'innovation et de partenariats à l'échelle régionale et locale dans des domaines tels que l'innovation, l'aide aux PME ou l'accès au financement du capital-investissement. Par ailleurs, il a recommandé un redéploiement des aides de l'État en faveur du soutien de certains objectifs horizontaux, tels la recherche, l'innovation, la société de l'information et la valorisation du capital humain. Mais il a aussi souligné la nécessité d'investir dans les infrastructures pour favoriser la croissance et la convergence sur les plans économique, social et environnemental.

Enfin, le Conseil européen a plaidé en faveur d'un partenariat avec les acteurs régionaux dans l'élaboration des programmes nationaux de réforme concernant la croissance et l'emploi. En effet, sur le plan de la méthode, des orientations stratégiques devraient désormais être élaborées à l'échelon communautaire ⁽²⁾ afin de définir les grands axes qui seront ensuite négociés au niveau de chaque État membre en fonction des besoins et des situations de chaque région. Le cadre de référence stratégique national définira des priorités claires pour les États membres et les régions afin de créer des synergies entre la politique de cohésion et l'agenda de Lisbonne et de renforcer la cohérence avec les grandes orientations des politiques communautaires dans leur ensemble.

(1) « Relever le défi. La stratégie européenne pour la croissance et l'emploi », rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004.

(2) Décision du Conseil après avis du Parlement européen.

II.— FAIRE DE LA POLITIQUE DE COHESION LA PREMIERE POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE : A QUEL PRIX ?

A.— UNE POLITIQUE DE COHESION POUR TOUTES LES REGIONS DE L'UNION EUROPEENNE

1. Un principe à défendre

Le maintien d'une politique de cohésion orientée à la fois vers les dix nouveaux États membres et les quinze anciens trouve ses fondements dans le bilan contrasté que l'on tire aujourd'hui des progrès accomplis dans certaines régions des pays les plus prospères (régions ultrapériphériques, zones à handicap naturel, zones en reconversion structurelle) et par les défis lancés à l'Europe dans son ensemble dans le cadre de la mondialisation.

Ainsi, comme l'indique la Commission européenne dans son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, certaines conditions doivent encore être satisfaites pour que les régions de l'Union européenne connaissent un développement économique soutenu et créent des emplois dans un environnement concurrentiel.

Le premier ensemble de conditions identifié par la Commission est l'obtention d'un niveau adéquat d'infrastructures matérielles (réseaux de transport, de télécommunications et d'énergie) et de capital humain (main-d'œuvre qualifiée dont la formation est adaptée aux orientations du marché). Sur ces points, on notera que diverses régions françaises, mais également des régions d'autres États membres des 15, n'ont pas atteint cet objectif : beaucoup restent enclavées et ne sont pas suffisamment desservies en termes de réseaux routiers, de couverture par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et d'accessibilité aux services d'intérêt économique général. L'entrée de régions moins prospères dans l'Union ne doit pas faire oublier les besoins encore non satisfaits dans ces régions. Quant au second ensemble de conditions, il s'agit de la capacité d'innover et de soutenir le développement des entreprises qui pâtit encore aujourd'hui de la faiblesse de nos investissements dans la recherche et le développement et l'absence d'un soutien adéquat aux entreprises.

La Commission européenne estime donc que toutes les régions, où qu'elles soient situées, doivent être impliquées dans le processus de développement et de croissance de l'Union. Elle considère même *a contrario* que le coût de la « *non poursuite d'une politique de cohésion vigoureuse* » se mesurerait non seulement en termes de perte de bien-être individuel et collectif mais également en termes économiques, par une perte de revenu réel potentiel et de niveaux de vie plus élevés. En outre, étant donné l'interdépendance des économies des États membres, « *ces pertes ne [seraient] pas confinées aux régions les moins compétitives ou aux personnes qui ne travaillent pas ou qui*

occupent des emplois improductifs, mais [toucheraient] tout le monde dans l'Union ».

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette analyse et affirme la nécessité impérieuse de ne pas opposer les intérêts des nouveaux États membres à ceux des anciens : personne ne gagnerait à ce qu'il y ait des perdants dans la définition de la nouvelle politique de cohésion. Il existe par ailleurs tellement de questions d'intérêt commun à résoudre (compétitivité, développement durable, restructuration économique et sociale) qu'opposer les États membres entre eux et les régions entre elles serait un non-sens.

2. Un relatif consensus

Le calendrier de la réforme des fonds structurels s'est ouvert dès 2001, lorsque le débat a été lancé par la Commission européenne à l'occasion du deuxième forum sur la cohésion économique et sociale (Bruxelles, 21-22 mai 2001). Déjà, les réactions des participants faisaient apparaître plusieurs points saillants de la future réforme dont :

– la nécessité d'éviter toute renationalisation de la politique régionale et de ne pas créer de discrimination dans le traitement des États membres ;

– l'impératif que la priorité allouée aux nouveaux États membres n'excède pas leur capacité d'absorption des fonds communautaires (estimée à 4 % du PIB de chaque pays) ;

– l'encouragement à une plus grande participation des acteurs locaux dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, y compris le secteur privé et le milieu associatif.

Si la plupart des contributions reçues par la suite par la Commission européenne plaidait en faveur d'une action renforcée en direction des nouveaux États membres dans un objectif de convergence, elles soulignaient également la nécessité de prendre en compte les faiblesses affectant les autres régions européennes, notamment les zones urbaines, rurales ou en restructuration économique.

Plusieurs États membres tels le Royaume-Uni et les Pays Bas ont néanmoins défendu dans leur mémorandum respectif une vision de la politique de cohésion resserrée autour d'un ou deux objectifs prioritaires, au premier rang desquels l'aide aux pays les moins prospères et, accessoirement, la coopération interrégionale. Les autres finalités de la cohésion devaient être poursuivies au niveau de chaque État membre avec une simple supervision de Bruxelles. Bien que cette position soit demeurée minoritaire au sein du Conseil, elle a néanmoins recueilli l'adhésion d'autres pays comme le Danemark et la Suède, favorables à un désengagement relatif de la politique de cohésion.

La publication du rapport Sapir ⁽¹⁾ en juillet 2003 a également contribué à alimenter le débat (voir encadré). Son diagnostic sans concession et ses propositions controversées concernant le budget communautaire allaient en effet à l'encontre de la ligne de réforme choisie par le commissaire Barnier. Il s'en est d'ailleurs suivi un vif débat au sein du collège des commissaires avant que la Commission dans son ensemble ne se range aux propositions faites par le commissaire à la politique régionale.

Le rapport Sapir : la réforme qui n'a pas eu lieu

Un groupe d'experts indépendants réunis autour d'André Sapir, professeur à l'Université libre de Bruxelles et membre du groupe des conseillers économiques de la Commission, a été chargé en 2003 par le Président Prodi d'établir un diagnostic de la situation économique européenne afin de proposer de nouvelles mesures visant à stimuler la croissance et l'emploi, conformément aux objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne.

Compte tenu des contraintes budgétaires de l'Union, le rapport Sapir préconisait de réorienter l'ensemble des politiques communautaires sur les nouvelles priorités définies à Lisbonne et d'abandonner la plupart des modes d'intervention traditionnels de l'Union, au premier rang desquels la politique agricole commune et la politique régionale.

La nouvelle allocation des fonds communautaires proposée par le rapport était organisée de la façon suivante :

– un fonds de croissance (doté de ressources équivalentes à 0,45 % du PIB communautaire) destiné à financer des dépenses en matière de recherche et de développement (0,25 %), d'éducation et de formation (0,075 %) et d'infrastructures (0,125 %) ;

– un fonds de convergence (0,35 % du PIB communautaire) consacré aux actions de rattrapage des pays en retard de développement afin de réduire les disparités entre États membres ;

– un fonds de reconversion (0,20 % du PIB communautaire) bénéficiant à la fois aux professionnels du secteur agricole, notamment par le biais d'un soutien transitoire aux anciens bénéficiaires de la PAC (0,10 %), et aux demandeurs d'emploi touchés par les restructurations économiques (0,05 %).

S'agissant plus précisément de la politique de cohésion, le nouveau fonds de convergence n'aurait plus concerné dans l'Europe des 15 que l'Espagne, la Grèce et le Portugal avec un soutien transitoire à deux « macrorégions » (sud de l'Italie et länders de l'est de l'Allemagne), toute autre référence au niveau régional étant abandonnée. Les actions financées par le Fonds de cohésion étaient transférées au fonds de croissance afin d'être réparties selon une procédure concurrentielle, c'est-à-dire sans répartition préalable au niveau national ou régional mais uniquement en fonction du bénéfice attendu de chaque projet pour la croissance européenne dans son ensemble.

(1) “ *An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*”, juillet 2003.

B.— UNE POLITIQUE DE COHESION RENOUVELEE : NOUVEAUX OBJECTIFS, NOUVEAUX INSTRUMENTS

1. Concentration des objectifs et des zones cibles

a) Trois objectifs rénovés

La proposition de règlement général de la Commission assigne trois priorités à la nouvelle politique de cohésion de l'Union européenne pour la période 2000-2006.

- La première priorité est la convergence (dite Objectif 1), destinée à accélérer l'intégration économique des régions les moins développées. Proche dans sa définition de l'actuel Objectif 1, l'objectif de convergence favorisera les investissements en capital humain et physique, l'innovation et la société de l'information, l'adaptabilité aux changements économiques et sociaux ainsi que l'efficacité administrative.

Seront principalement éligibles à cet objectif les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire : en l'occurrence, la quasi-totalité des régions des nouveaux États membres ainsi que les Länder de l'Est de l'Allemagne, les départements d'Outre-mer français et certaines régions du Portugal, de la Grèce, de l'Espagne et du Mezzogiorno italien.

Par ailleurs, afin de consolider l'acquis des programmes antérieurs, un soutien transitoire et dégressif jusqu'en 2013 est prévu pour les régions qui ne dépassent désormais l'indice de 75 % qu'à cause de l'effet statistique de l'élargissement (principe dit de *phasing-out*).

En termes de financement, la Commission prévoit d'allouer à la réalisation de cet objectif 78,5 % des moyens mis en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion ; à l'intérieur de l'objectif, la clé de répartition choisie par la Commission verra un peu plus de 67 % des crédits aller aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et 8,4 % environ aux régions touchées par l'effet statistique.

- La deuxième priorité de l'Union pour la prochaine programmation sera la compétitivité régionale et l'emploi (Objectif 2) qui fera l'objet d'une double approche (recouvrant peu ou prou les anciens Objectifs 2 et 3) : la première centrée sur la stratégie de Lisbonne visera à renforcer l'attractivité des régions, la capacité d'innovation et l'esprit d'entreprise dans le cadre du Fonds européen de développement régional ; la seconde sera axée sur la stratégie européenne pour l'emploi et visera à l'adaptabilité des travailleurs et la réforme des marchés du travail par le biais du Fonds social européen.

Toutes les zones non couvertes par l'Objectif 1 seront éligibles à un soutien dans le cadre de l'Objectif 2 : chaque État membre présentera ainsi à la

Commission une liste des régions pour lesquelles ils souhaitent obtenir le cofinancement de programmes.

Par ailleurs, sur le même modèle que le *phasing-out* dans le cadre de l'Objectif 1, la Commission propose un système de soutien transitoire et dégressif jusqu'en 2013 dans le cadre de l'Objectif 2 aux régions exclues de l'Objectif 1 au moment de la nouvelle programmation en raison de leurs progrès économiques, et ce afin de consolider leur rattrapage (principe de *phasing-in*).

Sur le plan budgétaire, l'objectif de compétitivité se voit doté par la Commission d'un peu plus de 17 % des crédits de la politique de cohésion, à l'intérieur desquels 16 % devraient être destinés aux régions du *phasing-in*.

● Enfin, la troisième et dernière priorité de l'Union sera la coopération territoriale européenne (Objectif 3). Héritière du programme d'initiative communautaire INTERREG, cette nouvelle priorité devra permettre d'intensifier la coopération transfrontalière par la mise en place de programmes communs, ainsi que la coopération transnationale et le développement de réseaux de coopération et d'échange d'expériences au sein de l'Union européenne. Elle devra également contribuer aux volets transfrontaliers des futurs « instruments européens de voisinage et de partenariat » appelés à remplacer les actuels programmes de pré-adhésion.

Les régions principalement concernées seront les régions situées le long des frontières terrestres et maritimes de l'Union.

Les crédits disponibles dans le cadre de cet objectif devraient être de l'ordre de 4 % du total.

On notera également qu'un nouvel instrument est conçu afin de mettre en œuvre les actions prévues dans le cadre de l'objectif de coopération : les groupements européens de coopération transfrontalière (GECT). Entités disposant de la capacité juridique, les GECT devraient être créés sur la base de conventions entre leurs membres et se voir appliquer le droit du pays où se situe leur siège. Ils permettraient ainsi de surmonter les difficultés rencontrées à l'heure actuelle par les acteurs de la coopération transfrontalière en raison de la multiplicité des droits et des procédures afférents aux projets qu'ils désirent mener à bien.

b) Une action renforcée dans les zones à handicap géographique

Pour la première fois, la Commission reconnaît pleinement l'effet des handicaps géographiques sur le développement des territoires et la nécessité de prendre en compte ces facteurs dans la nouvelle politique de cohésion en prévoyant un financement renforcé pour ces zones. Ainsi, dans le cadre de l'Objectif 2, le Fonds européen de développement régional se voit assigner une mission prioritaire concernant :

– les villes (intégration de la dimension urbaine autrefois prise en compte dans le cadre d'URBAN) ;

– les zones rurales ou dépendantes de la pêche en vue de leur diversification et en complément des actions prévues dans le cadre du FEADER ;

– et surtout les régions ultra-périphériques (RUP), les zones à handicap naturel (îles, montagnes) et les zones à faible densité de population.

Les RUP (Açores, Madère, Canaries et départements français d'outre-mer) font ainsi l'objet d'une allocation additionnelle : qu'elles relèvent ou non de l'objectif «Convergence», elles bénéficieront d'un financement spécifique du FEDER pour leur intégration dans le marché intérieur et la prise en compte de leurs contraintes spécifiques.

Par ailleurs, le plafond de la contribution du FEDER aux dépenses prévues pour chaque axe prioritaire des programmes opérationnels (50 % dans le nouvel Objectif 2) pourra être majoré de 5 % pour les zones à handicap naturel ou à faible densité de population. On rappellera à cet égard que d'après la dernière étude en date de la Commission européenne consacrée aux zones de montagne (mars 2004), dans les 15 anciens États membres, les zones de montagne couvrent 39,9 % de la superficie de l'Union et regroupent 17,8 % de la population.

Afin de prendre en compte prioritairement les besoins spécifiques de ces zones, les actions financées par le FEDER devront mettre l'accent sur « *les investissements destinés à améliorer l'accessibilité, à promouvoir et développer les activités économiques liées au patrimoine culturel, à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles et à stimuler le secteur du tourisme* » (article 10 du règlement relatif au FEDER).

Enfin, Jacques Barrot, en tant que commissaire européen à la politique régionale au sein la Commission présidée par M. Romano Prodi, a souligné que l'action communautaire en faveur des zones à handicap naturel serait renforcée par la possibilité de mettre en œuvre certains programmes au sein de périmètres autres que régionaux. L'article 34 du règlement général prévoit en effet la possibilité pour les États membres de déroger au principe du périmètre de la région avec l'accord de la Commission. A cet égard, le commissaire Barrot a estimé que ces dérogations pourraient notamment servir à la mise en place de politiques à l'échelle de massifs ⁽¹⁾.

(1) Source : archives de la Commission Prodi, discours de Jacques Barrot au colloque des socio-professionnels du Massif Central, 10 septembre 2004.

2. Une meilleure organisation des instruments

a) Réduction du nombre de fonds

Le nombre de fonds devrait désormais être limité à trois : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion.

Le FEDER verra désormais son action ciblée, aussi bien dans le cadre de l'Objectif 1 que de l'Objectif 2, sur les priorités dégagées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et contribuera également au financement des opérations relevant de l'Objectif 3. Le FSE, dont l'action devra refléter les préoccupations de la stratégie européenne pour l'emploi, interviendra également dans le cadre des objectifs de convergence et de compétitivité. Enfin, le Fonds de cohésion, qui interviendra uniquement dans le cadre de l'objectif de convergence dans les États membres dont le revenu national brut (RNB) n'atteint pas 90 % de la moyenne communautaire, verra son domaine d'intervention élargi au développement durable afin de prendre en compte la dimension énergétique.

L'intervention des fonds devrait par ailleurs être plus ciblée. Contrairement aux programmes « plurifonds » actuels, chaque programme sera financé par un fonds et un seul, du moins s'agissant du FEDER et du FSE. La programmation devrait donc s'en trouver simplifiée et gagner en efficacité. Quant à l'action de chaque fonds, elle devrait faire preuve d'une plus grande cohérence. Le FEDER et le FSE pourront toutefois financer respectivement des activités résiduelles liées au capital humain et physique mais ce financement serait limité et directement lié aux principaux domaines d'intervention de chacun des fonds. Enfin, dans le cas des programmes portant sur les infrastructures, le Fonds de cohésion et le FEDER interviendront ensemble. Les grands projets seront adoptés séparément par la Commission mais seront ensuite gérés dans le cadre d'une programmation unique.

b) Rationalisation des autres instruments

Les programmes d'initiatives communautaires (PIC) seront supprimés en tant que tels et constitueront désormais des dimensions spécifiques à prendre en compte dans l'élaboration globale de la politique de cohésion : dimension urbaine pour URBAN, égalité hommes-femmes pour EQUAL. L'expérience LEADER + devrait en revanche se prolonger dans le cadre du FEADER. Quant au programme INTERREG, ses finalités sont désormais érigées en un objectif propre, l'Objectif 3. Comme le souligne la Délégation pour l'Union européenne, « *cette réorganisation simplifie notablement l'architecture de la future politique régionale et fait avancer le respect du principe de subsidiarité* »⁽¹⁾.

(1) Comme leur nom l'indique, les PIC étaient des programmes créés à la seule initiative de la Commission européenne.

Dans le cadre de l'Objectif 2 enfin, le zonage et ses découpages compliqués sont supprimés. Cela signifie que les autorités communautaires ne devraient plus définir à l'avance les zones où l'intervention des fonds est possible. Votre rapporteur souscrit tout particulièrement sur ce point à l'analyse de la Délégation pour l'Union européenne qui estime que « *loin d'être une question purement technique, la suppression du zonage dans la programmation d'Objectif 2 consacrée à la compétitivité régionale et à l'emploi marque ainsi un changement d'approche très profond, dont les conséquences se feront particulièrement sentir dans les anciens Etats membres* ». En effet, si cette réforme devrait faciliter la mise en œuvre des fonds, elle contribue également en quelque sorte à une mise en concurrence des projets des régions, chacune étant désormais invitée à apporter sa contribution au processus mais seules les plus convaincantes étant destinées à recevoir un soutien communautaire.

3. Simplification de la conception et de la mise en œuvre

a) Une démarche rénovée

A l'heure actuelle, chaque région décide de la programmation à un niveau assez détaillé, programmation qu'elle soumet à la Commission qui est censée l'approuver dans tous ses détails et engager le financement à ce même niveau de détails. En définitive, le manque de cohésion stratégique de l'ensemble des programmes est flagrant.

La réforme proposée par la Commission consiste à définir avant tout un accord politique sur des priorités stratégiques et à faire porter les programmes sur ces priorités. L'adoption de cette nouvelle démarche passe par l'ouverture d'un dialogue annuel avec les Etats membres au sein du Conseil mais également avec le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions afin d'assurer le respect des priorités européennes tout au long de la période de programmation.

Le Conseil définira les « orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion » en prélude à l'élaboration des « cadres de référence stratégiques » nationaux établis par chaque Etat membre pour être ensuite déclinés en programmes opérationnels. Ces cadres de référence devraient remplacer les actuels DOCUP (documents uniques de programmation) et consister en une description volontairement succincte de la stratégie de l'Etat ainsi que des principales opérations censées en découler. La Commission les définit en effet comme une « *charte politique pour l'élaboration des programmes opérationnels* ».

On le voit, cette réforme va dans le sens d'une approche plus stratégique de la programmation voulue par les acteurs de la politique de cohésion : à eux désormais de se saisir de cette opportunité afin d'améliorer le cadre de leur action et favoriser l'émergence de projets cohérents. A cet égard, on notera que la Commission prône également une meilleure coordination entre les subventions

des fonds et les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI), notamment dans le cadre de montages financiers complexes et des partenariats public/privé.

Enfin, aussi bien les orientations stratégiques de la Communauté que les cadres de référence nationaux et les programmes opérationnels devront faire l'objet d'évaluation en fin de parcours et, le cas échéant, d'évaluations ponctuelles lorsque apparaît un écart significatif entre les réalisations et les objectifs initiaux.

b) Des modalités de gestion décentralisées

La nouvelle démarche stratégique proposée par la Commission va de pair avec une redéfinition du cadre, de la nature et du partage des responsabilités entre les différents acteurs de la politique de cohésion, en particulier d'un point de vue financier. Le règlement général vise ainsi à préciser les fonctions de l'autorité de gestion de chaque programme, de l'autorité de certification des dépenses et de l'autorité d'audit.

Plus globalement, si la gestion financière et le cofinancement continuent de reposer sur le système des paiements (avances et remboursements) et sur la règle du dégageant d'office, les paiements devraient toutefois s'effectuer désormais au niveau de chaque priorité et non plus, comme c'est le cas actuellement, au niveau de chaque « mesure ». Ensuite, la contribution communautaire devrait être calculée sur la base des dépenses publiques correspondantes (hors contributions du secteur privé). Enfin, les règles d'éligibilité des dépenses nationales devraient également s'appliquer dans une large mesure, sauf dans un nombre limité de domaines (tels que la TVA, l'assistance technique et les intérêts débiteurs) pour lesquels les règles communautaires continueront de s'appliquer.

En matière de contrôle, on devrait enfin assister à la mise en œuvre du principe de proportionnalité, le degré d'intervention de la Commission dépendant désormais du niveau de cofinancement communautaire et de l'adéquation des systèmes de contrôle nationaux et régionaux. En dessous de certains seuils, l'Etat membre pourra donc choisir d'appliquer son propre système de contrôle aux programmes concernés. Ce système repose sur l'« agrément » préalable par la Commission européenne des systèmes de contrôle financier et de certification des dépenses des Etats membres, dont la fiabilité devra être garantie par un organisme indépendant.

La Commission continuera néanmoins d'appliquer les procédures de clôture des comptes et les mécanismes de correction financière, exerçant ainsi les responsabilités dans l'exécution du budget qui lui sont dévolues par le traité. Les corrections financières éventuelles devraient toutefois faire l'objet d'une application progressive : ainsi, à l'avenir, les paiements ne devraient être interrompus que dans les cas les plus graves de dysfonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle ou d'irrégularité des opérations.

C.— UNE POLITIQUE DE COHESION AUX PRISES AVEC D'IMPORTANTES ENJEUX FINANCIERS

1. Les propositions de la Commission face aux contraintes de la négociation budgétaire

a) *Une ambition forte pour la politique de cohésion à l'horizon 2013...*

Lors de la présentation de son deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, la Commission européenne n'avait pas avancé d'objectifs chiffrés, se contentant de rappeler que depuis le Conseil européen d'Edimbourg en 1992, les sommes consacrées à la politique de cohésion dans les perspectives financières avaient été de l'ordre de 0,45 % du PIB communautaire, ce chiffre étant considéré comme un « *seuil de crédibilité* » pour la politique de cohésion, eu égard aux défis qui l'attendent.

Dans son troisième rapport sur la cohésion en revanche, la Commission affiche clairement les sommes qui lui paraissent nécessaires pour servir les ambitions d'une politique de cohésion centrée sur la croissance et l'emploi et l'intégration des régions les plus défavorisées et destinée à devenir la première politique de l'Union en 2013. Elle propose ainsi d'affecter un montant équivalent à 0,41 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne au soutien des trois priorités de la politique de cohésion, soit l'équivalent de 336,3 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Si l'on se reporte à la clé de répartition définie par la Commission pour les trois objectifs, cela donne :

- 264 milliards d'euros pour la priorité « convergence » ;
- 57,9 milliards d'euros pour la priorité « compétitivité » ;
- 13,2 milliards d'euros pour la priorité « coopération ».

Il faut cependant rappeler que la politique de cohésion n'est en rien sacralisée au sein du budget de l'Union, pas plus que les sommes prévues pour chacun des objectifs au sein de cette politique. Les crédits qui lui seront alloués *in fine* reflèteront également les priorités que se fixent les États membres en termes de niveau global de dépenses, d'une part, et de priorités de financement, d'autre part. Ainsi, en dépit d'une réforme importante de ses principes d'action destinée à permettre à l'Union de relever le défi de la cohésion en Europe, le réel contenu de cette politique ne sera jamais que ce que le budget communautaire lui permettra d'être ⁽¹⁾.

(1) Comme l'a souligné Konstantinos Hatzidakis, rapporteur de la Commission du développement régional du Parlement européen sur la proposition de règlement général, « l'enveloppe financière est une condition sine qua non de la réussite de la politique de cohésion ».

b)... Qui se heurte au principe de réalité budgétaire

La politique de cohésion s'inscrit en effet dans le cadre global de négociation des perspectives financières pour 2007-2013. Or, dans sa communication de février 2004, la Commission a proposé que le budget communautaire soit consacré pour cette période à la réalisation de quatre grands objectifs :

– le développement durable, qui comprend un volet « compétitivité pour la croissance et l'emploi » auquel serait alloué 133 milliards d'euros (ce qui équivaut à un doublement par rapport à la période précédente) et un volet « cohésion pour la croissance et l'emploi » (336 milliards d'euros) en augmentation de 32 % par rapport à la période 2000-2006 et destiné à devenir le premier poste budgétaire de l'Union à partir de 2013 ;

– la conservation et la gestion des ressources naturelles, regroupant la politique agricole commune (PAC) et la politique environnementale pour un montant de 405 milliards d'euros (dont 400 milliards pour la PAC) ;

– la citoyenneté, la liberté, la sécurité et la justice (18,5 milliards d'euros) ;

– les actions extérieures à l'Union (96 milliards d'euros).

Dans les projections de la Commission, ces quatre grands objectifs correspondaient à un niveau de dépenses équivalant à 1,14 % du revenu national brut de l'Union européenne. Bien que situé en dessous du plafond actuel, fixé à 1,24 % du RNB communautaire, le projet de la Commission s'est néanmoins heurté à la volonté de certains États membres de ne pas voir évoluer trop à la hausse leurs contributions au budget de l'Union.

Les chefs d'État et de gouvernements des six pays contributeurs nets au budget de l'Union (Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche, Suède) se sont ainsi déclarés favorables à une limitation des dépenses communautaires à 1 % du revenu national brut. Dans une lettre en date du 15 décembre 2003 adressée au Président de la Commission européenne, ceux-ci ont exprimé leur intention de soumettre le budget communautaire au « *processus de rigueur* » déployé par ailleurs dans les États membres. Ils estiment néanmoins que le plafond proposé, puisqu'il évolue comme la richesse nationale, selon la croissance, devrait entraîner « *des augmentations annuelles du budget de l'Union européenne bien supérieures au taux de croissance des budgets nationaux de la plupart des pays membres et [ménager] encore une marge suffisante pour la mise en œuvre des politiques dans l'Union élargie* ».

En conséquence, pour se rapprocher de l'exigence de six contributeurs nets, la présidence luxembourgeoise avait notamment proposé de ramener la part de l'Objectif 2 au sein de la politique de cohésion de 18 % à 15 % par rapport à la répartition envisagée par la Commission.

2. Quelle donne après l'échec du Conseil européen des 16-17 juin 2005 ?

a) *Un risque d'exacerbation des antagonismes entre les 15*

Bien qu'ils aient signé ensemble la demande de limitation des dépenses communautaires à 1 % du RNB communautaire, les grands pays de l'Union européenne se déchirent aujourd'hui sur les grandes orientations à donner à la politique communautaire et sur la contribution de chacun à la réalisation d'un dessein commun. Ces clivages sont apparus au grand jour lors du Conseil européen de Bruxelles où ils n'ont pu parvenir à un accord sur les perspectives financières.

Si la politique de cohésion n'a pas été au cœur du débat, phagocyté par les remises en cause de la part du budget communautaire consacré à la PAC d'un côté et les velléités de suppression du « chèque britannique »⁽¹⁾ de l'autre, elle fait néanmoins partie des enjeux majeurs de la négociation.

Ainsi, si les pays favorables à une « renationalisation » de la politique de cohésion⁽²⁾ sont nettement minoritaires au sein des 15 et même des 25, ils contribuent néanmoins à la constitution d'un premier clivage opposant *grosso modo* le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède aux autres États. Un second clivage se fait jour également entre deux conceptions de la politique de cohésion qui opposent les pays favorables au maintien d'une politique de cohésion pour toutes les régions (au premier rang desquels la France, la Belgique et la Finlande) aux pays qui plaident pour son recentrage sur les seules régions les moins développées. D'aucuns proposent même que les moyens des fonds structurels soient répartis entre les régions sur la base de leur richesse relative comparée non pas à la moyenne de l'Union européenne à 25, mais à 27 États membres.

Il convient à cet égard de noter que l'Allemagne elle-même est partagée. Si ce n'était la pression des Länder en faveur du maintien d'instruments communautaires de politique régionale, le gouvernement allemand aurait sans doute adopté une position de repli sur l'Objectif 1 (qui continue de bénéficier aux Länder de l'Est), conforme en outre à sa volonté d'encadrer plus strictement l'évolution du budget communautaire.

S'agissant enfin des intentions de la présidence britannique, on notera que dans son discours à la Chambre des Communes du 21 juin 2005, le Premier ministre Tony Blair a indiqué qu'il comprenait les inquiétudes des nouveaux États membres et le fait qu'ils souhaitent un accord et a ajouté que tout serait fait pour garantir cet accord et faire en sorte qu'il réponde aux besoins des pays concernés.

(1) Rabais obtenu en 1984 par Margaret Thatcher sur la contribution britannique au budget communautaire.

(2) c'est-à-dire une « renationalisation » des politiques extérieures à l'objectif de convergence et plus précisément une concentration sur les seules missions aujourd'hui assurées par le Fonds de cohésion et un abandon de la politique régionale communautaire

b) Un risque de déséquilibre entre nouveaux et anciens États membres

La proposition de la Commission européenne tend à préserver un équilibre fragile entre les bénéficiaires « historiques » de la politique de cohésion qui tiennent à en conserver, du moins partiellement, les gains et les nouveaux États membres auxquels désormais, cette politique s'adresse en priorité. Cet équilibre pourrait cependant être remis en cause par des ajustements budgétaires de dernière minute.

Ainsi, si le budget de la cohésion pour 2007-2013 devrait être en augmentation de 30 % par rapport à la période de programmation actuelle, en ce qui concerne la répartition entre nouveaux et anciens États membres, les pays de l'Union des 15 voient une diminution de 17 % de leurs moyens par rapport à la programmation 2000-2006⁽¹⁾. Néanmoins, il convient de noter que même au sein de l'objectif de convergence, 41,6 % des crédits alloués iraient encore aux anciens États membres. La préservation d'un équilibre apparaît donc essentiel.

Certains États membres de l'Union à 15 ont en effet beaucoup à perdre et font du maintien d'un niveau d'aides minimal une question de principe, en particulier l'Espagne et le Portugal. L'Italie également, qui pourrait perdre près de 8 milliards d'euros d'aide en faveur de ses régions défavorisées du Mezzogiorno⁽²⁾.

Il en va de même pour la France. Si le gouvernement français s'est prononcé en faveur d'une limitation du budget communautaire tout en maintenant sa position sur la PAC, il aurait néanmoins à regretter qu'un éventuel ajustement se fasse au détriment de la politique de cohésion, et plus particulièrement de l'Objectif 2 qui apparaît aujourd'hui pour beaucoup comme la variable d'ajustement idéale. Conservée uniquement grâce à la pugnacité du commissaire Barnier, appuyé par les consultations menées par la Commission depuis 2001, la priorité de « compétitivité » semble aujourd'hui menacée de quasi-disparition sur le plan budgétaire.

Comme l'ont très bien analysé nos collègues de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat⁽³⁾, l'intérêt de la France réside à la fois dans une maîtrise globale du budget de la cohésion et dans une répartition de ce budget la plus favorable possible à l'Objectif 2. En effet, dans la perspective d'une baisse du « taux de retour » de la France sur la PAC, d'une hausse du financement de la cohésion liée à l'élargissement et d'un maintien du principe du « chèque britannique », la contribution nette de la France au budget de l'Union pourrait, d'après les rapporteurs de la Délégation du Sénat, passer à terme de 0,2 % à 0,5 %

(1) Source : intervention de M. Jean-Charles Leygues, Directeur générale de la politique régionale, lors de la réunion de la Commission du développement régional du Parlement européen du 28 septembre 2004.

(2) Source : *Le Monde*, 11 juin 2005.

(3) Rapport d'information fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006 par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, 5 février 2004.

du PIB. Or, on constate que si le « taux de retour » de la France au titre de la politique de cohésion est relativement faible comparé à notre contribution brute à son financement (autour de 7 %), il est en revanche plus important dans le cadre de l'Objectif 2 que notre taux de contribution globale (22 % contre 17 %).

c) Un risque de retard dans l'application du calendrier de la réforme

Même dans la version optimiste du calendrier initial qui prévoyait un accord sur les perspectives financières fin juin 2005, l'essentiel de la programmation n'aurait pu être arrêtée fin 2006 et les programmes opérationnels démarrer début 2007 que si les États membres avaient préparé en amont ces programmes dans des délais raisonnables et si la Commission avait elle-même pu les approuver dans un laps de temps relativement court.

Or, dans la situation actuelle, un démarrage effectif de la programmation début 2007 apparaît nettement compromis : au mieux, il sera reporté à la mi-2007 (adoption des perspectives financières en décembre 2005) sinon l'année 2007 sera quasiment une année blanche comme le fut la première année de l'Agenda 2000.

On ne peut que déplorer cette situation, comme l'a fait M. Jean-Claude Van Cauwenberghe, Président de la commission COTER (politique de cohésion territoriale) du comité des régions, soulignant que « *tout retard de programmation des fonds structurels pour la période 2007-2013 que pourrait notamment engendrer le report de la décision concernant les perspectives financières, aurait pour conséquence des dysfonctionnements financiers et des difficultés politiques préjudiciables à l'efficacité de la politique de cohésion dans toutes les régions (...)* »⁽¹⁾.

(1) Déclaration de Namur, 24 juin 2005.

III.— LA PROPOSITION DE RESOLUTION DE LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE

A.— SUR LA PHILOSOPHIE GENERALE DE LA REFORME

Les quatre premiers points de la proposition de résolution portent sur la philosophie générale de la proposition de la Commission que la Délégation pour l'Union européenne approuve dans son ensemble.

Elle fait tout d'abord part de son assentiment à la nouvelle ambition qu'entend donner la Commission européenne à la politique régionale et de cohésion, politique qu'elle estime par ailleurs « réaliste sur le plan budgétaire ».

La Délégation pour l'Union européenne prend également soin de rappeler l'importance des enjeux afférents à l'élargissement et d'exprimer son soutien à « un engagement fort de l'Union européenne dans les régions des nouveaux États membres », soutien auquel votre rapporteur ne peut que souscrire.

Allant plus loin, dans un troisième point, la Délégation s'oppose même à toute éventuelle réduction des crédits prévus pour les nouveaux États membres, ce qui apparaît un objectif réaliste, aucun pays membre de l'Union n'ayant pour l'heure évoqué la possibilité de revoir à la baisse la contribution en faveur des nouveaux adhérents.

Il n'en va pas de même des fonds destinés aux anciens États membres de l'Union à 15. Ainsi, dans un quatrième point, la Délégation affirme son attachement au maintien d'un soutien communautaire en direction des régions des anciens États membres « qui ne subsiste pas qu'à titre résiduel ».

Votre rapporteur estime pour sa part que si l'on veut une politique de cohésion qui soutienne toutes les zones de l'Union souffrant de désavantages objectifs et qui contribue à la croissance et l'emploi dans toutes les régions européennes, il convient effectivement d'être vigilant sur les fonds susceptibles d'être octroyés aux anciens États membres, tout particulièrement dans le cadre de l'Objectif 2. De nombreuses régions françaises bénéficient aujourd'hui d'aides structurelles visant à leur permettre de dépasser leurs handicaps (naturels ou conjoncturels), à favoriser leur insertion dans la dynamique européenne (investissements dans les infrastructures, développement des NTIC, diversification économique) et à renforcer leur attractivité : la perte de ces aides aurait des répercussions importantes qui ne sauraient être compensées par ailleurs, étant donné la situation budgétaire de la France à l'heure actuelle.

B.— SUR L'INTEGRATION DE LA DIMENSION URBAINE

La Délégation pour l'Union européenne appuie les propositions de la Commission européenne mettant l'accent sur la dimension urbaine du futur

Objectif 2 et proposant que les villes puissent mettre en œuvre directement certains des programmes conçus à leur intention (principe de subdélégation aux autorités urbaines pour les axes prioritaires concernant la revitalisation des villes). Cette proposition va dans le sens d'un plus large partenariat avec les acteurs locaux et renforce le principe de subsidiarité.

Votre rapporteur approuve cette orientation mais considère cependant que la prise en compte de la dimension urbaine doit intégrer le périurbain et la question des relations entre zones rurales et zones urbaines au niveau régional dans la perspective d'un développement durable. Ces questions, peu abordées dans le cadre du programme URBAN, devraient désormais être considérées comme une composante à part entière de la dimension urbaine.

C.— SUR LE SOUTIEN DU FEDER AUX AUTOROUTES DE LA MER

Pour que les régions de l'Union aient un développement économique soutenu et durable, elles doivent avoir un niveau adéquat d'infrastructures matérielles (réseaux de transport, de télécommunications et d'énergie efficaces et respectueux de l'environnement). C'est pourquoi votre rapporteur partage le souci de la Délégation pour l'Union européenne de regarder résolument vers l'avenir et de définir des orientations pour le long terme, orientation dont les autoroutes de la mer constituent sans doute un aspect fort intéressant dans le domaine non seulement des transports mais également du développement durable.

Il remarque cependant que pour de nombreuses régions, la priorité est encore au désenclavement et à la mise en place d'une meilleure connexion des réseaux routiers secondaires aux grands réseaux de transport et aux plateformes multimodales.

D.— SUR LES GROUPEMENTS EUROPEENS DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE (GECT)

Votre rapporteur partage les interrogations de la Délégation pour l'Union européenne sur le statut des GECT et juge nécessaire que ces instruments soient les plus souples possible pour être véritablement au service des collectivités qui les créent. Il lui apparaît donc évident, comme à la Délégation pour l'Union européenne, que le contenu juridique des GECT ne doit pas être intégralement défini a priori au niveau communautaire.

Par ailleurs, il appuie la proposition de la Délégation visant à ce que ces groupements s'enregistrent auprès du Comité des régions afin que celui-ci puisse centraliser à l'avenir toutes les initiatives communautaires permettant de rapprocher les collectivités territoriales de l'Union.

En conclusion, votre rapporteur vous propose l'adoption d'une proposition de résolution prenant appui sur l'article unique de la proposition de résolution

présentée par la Délégation pour l'Union européenne, et tenant compte des préoccupations exprimées dans ce rapport concernant :

- la nécessité d'attribuer les aides communautaires dans le cadre de l'Objectif 2 en fonction du niveau global de richesse de chaque région afin que les fonds aillent prioritairement aux régions qui en ont le plus besoin ;

- la prise en compte des priorités régionales afin que la politique de cohésion n'impose des objectifs uniformes à toutes les régions ;

- la disparition du zonage au niveau communautaire et l'affirmation de la possibilité de mettre en œuvre certains programmes à des niveaux autres que régionaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 13 juillet 2005, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Yves Simon, la proposition de résolution de MM. Michel Delebarre et Didier Quentin (n° 2375) sur les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013 (COM [2004] 492 final/E2647, COM [2004] 493 final/E2668, COM [2004] 495 final/E2660, COM [2004] 496 final/E2661).

Après l'exposé du rapporteur, la Commission a examiné les amendements présentés par celui-ci.

Elle a ainsi *adopté* à l'unanimité un premier amendement portant sur le point 5 de la proposition de résolution, visant à souligner la nécessité que la dimension urbaine des fonds structurels prenne en compte les relations entre zones rurales et zones urbaines. Le rapporteur a précisé que dans la perspective d'un développement urbain durable, la question des relations entre villes et campagnes ne pouvait plus être négligée, comme cela avait été le cas précédemment dans le cadre du programme d'initiative communautaire URBAN.

Puis la Commission a examiné un amendement du rapporteur, tendant à préciser qu'au sein du FEDER, la priorité devait être accordée au désenclavement routier, ferroviaire et aérien de certaines régions subissant des handicaps géographiques, par rapport au développement des autoroutes de la mer. Le rapporteur a précisé que si les autoroutes de la mer constituaient une orientation intéressante pour le long terme, la priorité pour la programmation 2007-2013 devait encore être le développement des réseaux de transports « classiques » qui sont nécessaires à la croissance économique et à l'intégration géographique de nombreuses régions.

M. Jacques Bobe s'est interrogé quant à l'opportunité de qualifier de « prioritaire » le désenclavement par le biais des voies de transport traditionnelles en opposition aux autoroutes de la mer, jugeant préférable de mettre les deux sur le même plan. A cet égard, il a souligné que la mise en place des autoroutes de la mer avait déjà fait l'objet de plusieurs reports.

M. Léonce Deprez a, quant à lui, suggéré d'aller au-delà de la simple formulation de souhaits pour se montrer plus exigeant et plus directif.

M. Jacques Le Guen a estimé que les autoroutes de la mer étaient actuellement insuffisamment prises en compte et qu'il serait sans doute préférable de ne pas trop entrer dans le détail de la désignation des voies de transport à privilégier.

M. Jérôme Bignon a pour sa part ajouté que les autoroutes de la mer étaient un outil précieux dans le contexte de réchauffement climatique que nous connaissons.

Enfin, M. Jean-Marie Binetruy a jugé nécessaire de développer le ferroutage, étant donné les difficultés rencontrées par le secteur ferroviaire sur notre territoire.

Le rapporteur, après avoir rappelé l'importance du nombre d'accidents mortels se produisant chaque année dans certains départements enclavés où le réseau routier est insuffisant, a jugé nécessaire de placer l'objectif du désenclavement au cœur des politiques de développement structurel communautaire, et ce quel que soit le mode de transport concerné. Insistant sur le fait que certaines régions souffrent encore aujourd'hui de leur situation géographique, il a estimé qu'il fallait prendre en considération les autoroutes de la mer mais qu'il fallait également rappeler la nécessité de favoriser le désenclavement.

M. Jacques Le Guen a par conséquent proposé un sous-amendement à l'amendement du rapporteur, afin de mettre sur le même plan le développement des autoroutes de la mer et la nécessité du désenclavement des régions subissant des handicaps géographiques.

Puis la Commission a *adopté* cet amendement ainsi *sous-amendé*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur créant un point 9 au sein de la proposition de résolution afin de demander que, dans le cadre de l'Objectif 2, l'attribution des aides communautaires tienne compte du niveau global de richesse de chaque région dans laquelle des priorités sont éligibles à un soutien de l'Union européenne. Le rapporteur a en effet indiqué que si l'on devait se féliciter du succès de la politique régionale menée jusqu'à présent par l'Union européenne, force était de constater qu'elle avait majoritairement profité aux régions les plus riches, alors que les régions les moins prospères n'avaient, quant à elles, pas toujours su ou pu profiter des instruments qui leur étaient proposés. Il a donc estimé qu'à l'avenir, les fonds devaient aller dans les régions où on en avait le plus besoin.

Puis la Commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à insérer un point 10 dans la proposition de résolution, afin de préciser, d'une part, que l'Assemblée nationale approuvait la définition par le Conseil d' « orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion », mais que, d'autre part, elle mettait en garde contre une définition des priorités au niveau européen qui serait déconnectée des préoccupations des acteurs locaux et proposait d'associer le plus tôt possible les régions à la préparation de ces priorités stratégiques.

MM. Jacques Bobe, Jacques Le Guen et Jean-Marie Binetruy ayant proposé un sous-amendement rédactionnel, la Commission a *adopté* cet amendement ainsi *sous-amendé*.

Puis la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant l'insertion dans la proposition de résolution d'un point 11 disposant que l'Assemblée nationale soutenait la suppression du zonage dans le cadre de l'Objectif 2 et affirmait la nécessité pour les Etats membres de pouvoir déroger au principe du périmètre de la région afin de développer des projets à des niveaux plus pertinents, notamment, dans le cas des zones à handicap naturel, à l'échelle des massifs.

La Commission a ensuite adopté la proposition de résolution ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter la proposition de résolution, dont le texte suit :

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013 (COM[2004] 492 final/E 2647, COM[2004] 493 final/E 2668, COM[2004] 495 final/E 2660 et COM[2004] 496 final/E 2661),

Article unique

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,
 - Vu la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de Développement régional, le Fonds social Européen et le Fonds de cohésion (COM (2004) 492/E 2647),
 - Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de développement régional (COM (2004) 495/E 2660),
 - Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen (COM (2004) 493/E 2668),
 - Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (COM (2004) 496/E 2661).
1. Approuve l'ambition de renforcer l'assise territoriale de l'Union européenne à travers une politique régionale équilibrée sur le plan géographique et réaliste sur le plan budgétaire ;
 2. Souligne les besoins révélés par l'élargissement, justifiant un engagement fort de l'Union européenne dans les régions des nouveaux Etats membres ;
 3. S'oppose à toute éventuelle réduction des crédits prévus pour ces nouveaux Etats membres, dans la mesure où elle entraverait de manière significative la capacité réelle d'intervention des fonds structurels sur leur territoire et ne serait pas calculée à due proportion de leurs taux comparés de revenu national brut par habitant ;

4. Affirme la nécessité de maintenir aux régions des anciens Etats membres un soutien communautaire qui ne subsiste pas qu'à titre résiduel, mais témoigne au contraire de la volonté de l'Union européenne de s'ancrer durablement dans tous les territoires ;

5. Appuie les propositions de la Commission mettant l'accent sur la dimension urbaine du futur Objectif 2, qui justifierait la possibilité pour les villes de mettre en œuvre directement certains des programmes conçus à leur intention, par application de procédures appropriées de subdélégation mais insiste sur la nécessité que la dimension urbaine prenne également en compte la question des relations entre zones rurales et zones urbaines ;

6. Demande que les autoroutes de la mer figurent expressément dans la liste des opérations susceptibles d'un soutien de la part du FEDER, conformément aux engagements pris par les institutions européennes en faveur du développement durable, notamment à Göteborg, tout en rappelant la nécessité du désenclavement routier, ferroviaire et aérien de certaines régions subissant des handicaps géographiques ;

7. Estime que les groupements européens de coopération territoriale peuvent constituer un outil très utile pour mener à bien des projets impliquant des régions de différents Etats membres dans le cadre de l'Objectif 3, à la condition que leur contenu juridique ne soit pas intégralement défini *a priori* au niveau communautaire, mais puisse au contraire s'adapter aux dispositions en vigueur relativement aux associations dans le lieu même où ils sont constitués ;

8. Demande que ces groupements soient tenus de s'enregistrer également auprès du Comité des régions, qui puisse ainsi centraliser à l'avenir toutes les initiatives permettant de rapprocher entre elles toutes les collectivités territoriales de l'Union européenne ;

9. Demande que dans le cadre de l'Objectif 2, l'attribution des aides communautaires tienne compte du niveau global de richesse de chaque région dans laquelle des priorités sont éligibles à un soutien de l'Union européenne ;

10. Approuve la définition par le Conseil d' « orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion » en prélude à l'élaboration des cadres de référence stratégiques nationaux établis par chaque Etat membre pour être ensuite déclinés en programmes opérationnels. Mais met en garde contre une définition des priorités au niveau européen qui serait déconnectée des préoccupations des acteurs locaux et propose d'associer les régions à la préparation de ces priorités stratégiques ;

11. Approuve la suppression du zonage dans le cadre de l'Objectif 2 et affirme la nécessité pour les Etats membres de pouvoir déroger au principe du périmètre de la région afin de développer des projets à des niveaux plus pertinents, notamment, dans le cas des zones à handicap naturel, à l'échelle des massifs.

N° 2472 – Rapport sur la proposition de résolution sur les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013 (M. Yves Simon)