

Rapport de Pierre LEQUILLER

**Député des Yvelines,
Président de la Commission des affaires européennes
de l'Assemblée nationale**

**Nommé parlementaire en mission
par Monsieur François FILLON, Premier ministre**

**auprès de Monsieur Michel MERCIER,
Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire
et de Monsieur Pierre LELLOUCHE,
Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes**

Introduction

La mission confiée au rapporteur par Monsieur François FILLON, Premier ministre, auprès de Monsieur Michel MERCIER, Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, et de Monsieur Pierre LELLOUCHE, Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, était importante à plus d'un titre.

Il s'agissait, à partir d'un premier bilan de l'utilisation dans notre pays des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013, d'élaborer une réflexion stratégique susceptible d'orienter les positions que la France devra défendre lors des négociations sur l'avenir de la politique de cohésion, et plus largement sur le futur cadre financier pluriannuel au niveau communautaire – ces deux questions étant indissociables l'une de l'autre.

En effet, le débat sur le budget de l'Union européenne post 2013 a déjà commencé. Il est primordial que notre pays avance rapidement ses positions : dans le système européen, agir en amont des négociations permet d'influer sur le contenu des propositions attendues de la Commission. Dans ce débat, la France ne pourra défendre les particularités de ses régions et territoires qu'en recherchant des alliances et des convergences avec ses partenaires européens.

Cette réflexion est urgente, et elle nécessite la contribution de tous les acteurs, de toutes les forces vives qui participent au quotidien à la réalisation de projets cofinancés par les fonds structurels. C'est dans cet esprit de rassemblement et d'ouverture, que nous avons voulu inscrire cette mission, et dans cet esprit que nous avons mené les nombreuses auditions préalables à l'élaboration de nos propositions.

C'est parce que nous avons voulu travailler sans tabou, sur un sujet complexe mais qui représente un enjeu de tout premier ordre pour l'avenir, que nous avons pu confronter les avis, et avancer des préconisations constructives. C'est parce que nous sommes convaincus de la plus-value des fonds structurels sur nos territoires, que nous défendons la nécessité de maintenir une politique de cohésion forte et ambitieuse, au service du développement de *toutes* nos régions.

Après avoir rappelé les particularités de la présente période de programmation (1^{ère} partie), et à partir du premier bilan qui peut être fait de l'utilisation des crédits européens dans notre pays à mi-parcours (2^{ème} partie), nous proposons des préconisations réalistes et ambitieuses pour l'avenir de la politique de cohésion, mais aussi pour améliorer la consommation des fonds structurels en France (3^{ème} partie).

**Auditions menées dans le cadre de la
mission parlementaire de Pierre LEQUILLER**

Le rapporteur tient à remercier chaleureusement Mme Sophie BRIARD-AUCONIE, députée au Parlement européen, membre de la Commission du développement régional, pour sa précieuse collaboration tout au long de cette mission, à laquelle elle a été étroitement associée. Pierre LEQUILLER a en particulier associé Mme BRIARD-AUCONIE à de très nombreuses auditions communes. Cette collaboration, sans précédent entre un député de l'Assemblée nationale et un membre du Parlement européen, va dans le sens du nécessaire rapprochement entre ces deux institutions.

Pierre LEQUILLER adresse également ses plus vifs remerciements à M. Jean-Sébastien LAMONTAGNE, conseiller à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, ainsi qu'à M. Vincent LE DOLLEY, conseiller à la DATAR, pour leur aide précieuse dans l'élaboration de ses réflexions.

MINISTERES

Ministère de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire

- M. Michel MERCIER, Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire
- M. Etienne GUYOT, Directeur du Cabinet
- M. Vincent POURQUERY de BOISSERIN, Directeur-adjoint du Cabinet
- M. Pierre RICARD, Conseiller technique aux politiques contractuelles
- Mme Véronique GOMEZ, Conseiller parlementaire

Secrétariat d'Etat chargé des Affaires européennes

- M. Pierre LELLOUCHE, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes
- M. Pierre-Alexandre MIQUEL, Directeur-adjoint du Cabinet
- Mme Delphine BURKLI, Conseillère
- M. François VALMAGE, Conseiller technique

Ministère chargé de l'Outre-Mer

- Mme Marie-Luce PENCHARD, Ministre chargée de l'Outre-Mer
- M. Gilles HUBERSON, Conseiller diplomatique
- Mme Myriam AFLALO, Chef du département des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'Outre-Mer, Délégation Générale à l'Outre-Mer

Premier ministre, Secrétariat général des Affaires européennes

- M. Gilles BRIATTA, Secrétaire général des Affaires européennes, Conseiller Europe du Premier ministre
- M. Patrick FAUCHEUR, Chef du secteur Transports et politique régionale

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales

- M. Philippe CASTANET, Sous-directeur de l'Administration territoriale, Secrétariat général, DMAT/SDAT
- Mme Emmanuelle DESCHÊNES, Adjointe au chef de bureau des instruments de pilotage de l'action territoriale, Secrétariat général, DMAT/SDAT
- Mme Vinciane PICARD, Chargée de Mission, SG/DMAT/SDAT/BIPAT

Administration préfectorale

- M. Jean DAUBIGNY, Préfet de la Région Pays de la Loire, Préfet de la Loire-Atlantique
- M. François HAMET, SGAR de la région Haute-Normandie
- M. Marc CHALLEAT, SGAR de la région Rhône-Alpes

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

- Mme Annabelle ARCHIEN, Conseillère technique au sein du pôle budget
- Mme Florence DUBOIS-STEVANT, chef de bureau des finances et des politiques de l'Union européenne à la Direction du Budget
- Mme Anne-Hélène BOUILLON, adjointe

Ministère des Affaires étrangères et européennes

- Mme Elise LAUNAY-RENCKI, Direction de la Prospective, Union européenne

Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville – Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- Mme Corinne VAILLANT, Sous-directrice du Fonds Social Européen
- M. Grégory BROUSSEAUD, Adjoint

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

- M. Yves VAN HAECKE, Inspecteur général de l'Agriculture, Vice-président délégué du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

- M. Pierre DARTOUT, Délégué interministériel
- M. Vincent LE DOLLEY, Conseiller, Equipe développement régional et politiques européennes
- M. Emmanuel BALLERINI, Coordination des programmes Fonds européen de développement régional (FEDER) Objectif 2, Fonds Social Européen (FSE)

Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)

- M. Jean-Pierre JOCHUM, Président

Inspecteurs généraux chargés d'une mission sur la consommation des fonds structurels

- M. Patrick SUBREMON, préfet, inspecteur général de l'administration (IGA)
- M. Bertrand BRASSENS, inspecteur général des finances (IGF)
- M. Jean Jacques TREGOAT, inspecteur général des affaires sociales (IGAS)

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- M. Jean-Sébastien LAMONTAGNE, Conseiller (politique régionale et aménagement du territoire, relations avec la DATAR, Comité des régions)

INSTITUTIONS EUROPEENNES

Commission européenne

- M. Pawel SAMECKI, Commissaire européen à la Politique régionale
- M. Dirk AHNER, Directeur général, Direction générale à la Politique régionale

- M. Germàn GRANDA, Chef d'Unité (Belgique, France et Luxembourg), Direction générale à la Politique régionale

Parlement européen

- Mme Sophie BRIARD-AUCONIE, députée européenne, membre de la Commission du développement régional
- M. Michel BARNIER, député européen, ancien Commissaire européen à la politique régionale
- M. Alain LAMASSOURE, député européen, Président de la Commission des Budgets

Comité des Régions

- M. Michel DELEBARRE, Premier Vice-président

ASSOCIATIONS D'ELUS

Association des Régions de France (ARF)

- M. Alain ROUSSET, Président, Président du Conseil régional d'Aquitaine
- M. Pascal GRUSELLE, Délégué aux affaires européennes, à l'agriculture et à l'aménagement du territoire

Assemblée des Départements de France (ADF)

- M. Claudy LEBRETON, Président, Président du Conseil général des Côtes-d'Armor
- Mme Catherine BERTIN, Chef du service Europe et affaires internationales
- Mme Christine COTE, Conseillère
- Mme Marylène JOUVIEN, Attachée parlementaire

Association des Maires de France (AMF)

- M. Christophe ROUILLON, Président de la Commission Europe, Maire de Coulaines
- M. François COMMEINHES, Rapporteur de la Commission Europe, Maire de Sète
- Mme Carole PREVOT, Chargée des affaires européennes et internationales

Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF)

- M. Michel DELEBARRE, Maire de Dunkerque

Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE)

- M. Christophe MOREUX, Directeur des politiques territoriales

Elus

- M. Didier MIGAUD, Député, Président de Grenoble-Alpes Métropole
- M. Marc Le FUR, Député, Président d'un Programme Leader, Association pour le développement du Pays de Saint-Brieuc Sud
- M. Jacques DEPIEDS, maire de Manne, Président de la Communauté de Haute Provence
- M. Jean-Yves BOZEC, ancien élu de Quimper

SOCIETES PRIVEES

VEOLIA

- Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE, Directeur des relations institutionnelles
- M. Rainier d'HAUSSONVILLE, Directeur des relations institutionnelles France et Europe
- Mme Cecilia TEJEDOR, (DALKIA) Zone Europe centrale, Directrice des relations institutionnelles et de la stratégie

ERNST & YOUNG

- M. Arnaud BERTRAND, Associé, Responsable des activités de conseil pour le secteur public
- M. Gilles PUISSOCHET, Associé

FAIRVALUE Corporate & Public Affairs

- Mme Anne MAZOYER, Président
- M. Augustin de LIVOIS, Consultant

CHAMBRES CONSULAIRES

Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI)

- M. Jean-François BERNARDIN, Président

Assemblée Permanente des Chambres de Métiers et de l'Artisanat (APCM)

- M. François MOUTOT, Directeur général
- M. Pierre GENEST, chargé des relations avec le Parlement européen

ASSOCIATIONS, THINK TANK

EUROPLIE, Association des directeurs de Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)

- M. Patrice ALAUX (Directeur du PLIE de Gennevilliers et Vice-président d'EUROPLIE)
- M. Rachid BENYACHOU (Directeur du PLIE de Saint-Ouen)
- Mme Claudine CAMILLERI (Chef de projet du PLIE du Grand Avignon et présidente d'EUROPLIE)
- M. Nadir HAOUAT (Directeur du PLIE du Sud Ouest Lyonnais)
- M. Jean-Baptiste HORVAT (Directeur du PLIE d'Evry-Centre Essonne)
- Mme Danièle PREMEL (Directrice du PLIE de Paris 18/19ème)

Notre Europe, *Think Tank*, laboratoire de pensée dédié à l'unité européenne

- Mme Marjorie JOUEN, chercheur

AVISE Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques

PLAN DU RAPPORT

Lettre de mission de M. François FILLON, Premier ministre

Introduction

Liste des personnalités auditionnées dans le cadre de la mission parlementaire

1ère PARTIE : LA POLITIQUE DE COHESION SUR LA PERIODE 2007-2013 : DEFINITIONS ET OBJECTIFS

1. La politique de cohésion au niveau communautaire (2007-2013)

- 1.1. Quels sont les objectifs poursuivis ?
- 1.2. Quels sont les territoires éligibles?
- 1.3. Quels en sont les instruments financiers ?
- 1.4. Quelles priorités d'intervention pour les fonds structurels ?
- 1.5. Quelles modalités de mise en oeuvre ?

2. La politique de cohésion en France (2007-2013)

- 2.1. L'Europe investit dans toutes les régions françaises
- 2.2. Les priorités retenues en France font résolument le choix de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi
- 2.3. Les modalités de mise en oeuvre reposent sur le partenariat
- 2.4. Une attention particulière est portée aux régions ultrapériphériques (RUP)

2ème PARTIE : DIAGNOSTIC A MI-PARCOURS DE LA PROGRAMMATION 2007-2013 : UN RETARD AU DEMARRAGE PARTOUT EN EUROPE, QUI TEND A SE RESORBER

1. Eléments d'analyse quantitative : un retard réel, mais qui s'explique et qui tend à s'atténuer

- 1.1 Un démarrage plutôt laborieux de la programmation 2007-2013 en France
- 1.2 Une accélération de la programmation en fin d'année 2009, qui a globalement permis d'échapper au dégageant d'office
- 1.3 Une situation largement comparable à celle des autres Etats membres
- 1.4 Un effort de programmation et de certification à maintenir en 2010

2. Eléments d'analyse qualitative : un début de programmation bien en phase avec les priorités en faveur de la compétitivité et de l'innovation

- 2.1. Un fléchage des crédits vers les priorités de la stratégie de Lisbonne, qui va au-delà des exigences réglementaires en métropole
- 2.2. Pour le FEDER, un début de programmation plus rapide pour les projets liés à la compétitivité et l'innovation que pour les projets environnementaux
- 2.3 Pour le FSE, un début de programmation privilégiant l'amélioration de l'accès à l'emploi
- 2.4 Une articulation entre FEDER et FSE qui reste à améliorer
- 2.5 Un principe de neutralité carbone a priori respecté

3^{ème} partie : RECOMMANDATIONS EN VUE DES NEGOCIATIONS SUR LA POLITIQUE DE COHESION POUR LA PROCHAINE PERIODE DE PROGRAMMATION POST 2013

1. Au niveau communautaire, la France doit s'attacher pour l'après 2013 à renforcer ses acquis en matière de politique de cohésion

- 1.1 Prendre résolument parti en faveur d'une politique de cohésion pour toutes les régions de l'Union européenne
- 1.2 Envisager la création d'un objectif « intermédiaire » pour les régions entre 75% et 100% du PIB/habitant communautaire
- 1.3 Mieux concentrer l'intervention des fonds structurels sur quelques grandes priorités, choisies en lien avec la nouvelle stratégie UE 2020, mais à adapter aux spécificités régionales en desserrant les contraintes du fléchage actuel
- 1.4 Concrétiser le nouvel objectif de cohésion territoriale, en diversifiant les échelles d'intervention de la politique de cohésion
- 1.5 Assouplir l'application de la règle du dégagement d'office
- 1.6 Soutenir une plus grande différenciation entre Etats membres dans les exigences en matière de gestion et de contrôles
- 1.7 Améliorer l'articulation entre les différents fonds communautaires à gestion partagée (FEDER, FSE, FEADER, FEP) pour faciliter leur mise en œuvre sur le terrain
- 1.8 Préserver la spécificité reconnue aux régions ultra-périphériques grâce à l'allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels
- 1.9 Faire évoluer le mode de calcul des fonds structurels alloués aux Etats membres et à leurs régions
- 1.10 Simplifier le cadre réglementaire communautaire

2. Au niveau national, la France peut améliorer son dispositif de mise en œuvre des fonds structurels

2.1 Conserver un pilotage national à caractère interministériel, sous l'égide de la DATAR

2.2 Améliorer la concertation avec les élus locaux pour le pilotage stratégique de la politique de cohésion, en ouvrant le groupe de suivi du Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) à leurs associations nationales

2.3 Améliorer la coopération entre conseils régionaux et préfetures de région, en envisageant la création d'agences communes pour la gestion des programmes opérationnels régionaux

2.4. Dynamiser la programmation des fonds structurels en instaurant une réserve nationale de performance

2.5 Alléger l'encadrement national des programmes opérationnels régionaux par voie de circulaires, mais en incitant à privilégier les projets importants, et à préserver l'adaptabilité des programmes

2.6 Intensifier les efforts de communication, surtout en début de période de programmation, afin d'aller à la rencontre des porteurs de projets potentiels

CONCLUSION : Résumé des recommandations

1^{ère} partie
LA POLITIQUE DE COHESION SUR LA PROGRAMMATION 2007-2013 :
DEFINITIONS ET OBJECTIFS

1. LA POLITIQUE DE COHESION AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE (2007-2013)

Si on peut considérer l'Union européenne comme une région du monde globalement développée, d'un point de vue économique comme social, il subsiste en 2010 de fortes disparités entre ses territoires. A titre d'exemple, 43% de la production économique, et 75% des investissements consacrés à la recherche et à l'innovation se concentrent sur seulement 14% du territoire européen – avec une concentration très forte sur les grandes agglomérations que sont Paris, Londres, Hambourg, Munich et Milan.

Les derniers élargissements de l'Union européenne ont renforcé cette disparité entre régions européennes. Au sein d'un même ensemble régional, c'est une situation qu'on retrouve dans les pays émergents, tels que la Chine ou l'Inde ; mais pas dans les pays développés, comme les Etats-Unis ou le Japon, dont les régions affichent un niveau relativement homogène de développement économique.

Visant à réduire ces disparités entre régions européennes, la politique de cohésion – ou politique régionale – est une « *success story*¹ » depuis son lancement, en 1989. Elle a contribué au rattrapage des économies irlandaise, espagnole, portugaise ou encore grecque. Elle a également accompagné la reconversion des anciennes régions industrielles en Grande-Bretagne, en Allemagne ou encore en France.

Au-delà de ces objectifs initiaux de cohésion économique et sociale, le traité de Lisbonne a récemment introduit la notion de cohésion territoriale, qui devient donc un objectif à part entière de l'Union européenne.

Progressivement, la politique de cohésion est ainsi devenue une priorité pour l'Union européenne, qui y consacre sur la présente période de programmation (2007-2013), plus d'un tiers de son budget. Sur cette période de sept ans, cela représente la somme considérable de 347,4 milliards d'euros².

Afin de définir les modalités de mise en œuvre de cette politique, quatre règlements communautaires ont été négociés : un règlement général fixant des règles communes aux trois fonds, complété par un règlement spécifique pour chacun des trois fonds relevant de la

¹ Johannes HAHN, Commissaire désigné à la politique régionale, lors de son audition devant le Parlement européen, le 14 janvier 2010.

² A titre de comparaison, la précédente programmation financière (2000-2006) avait consacré 193 milliards d'euros à la politique régionale. Notons que seuls quinze Etats membres en bénéficiaient lors des quatre premières années, avant l'élargissement à dix nouveaux Etats membres.

politique de cohésion (FEDER, FSE, Fonds de cohésion)³. Afin d'en présenter les grandes lignes, il convient de répondre aux questions suivantes : quels objectifs sont poursuivis par la politique de cohésion ? Quels territoires y sont éligibles ? A travers quels instruments intervient-elle ? Quelles priorités d'intervention promeut-elle ? Et quelles sont ses modalités concrètes de mise en œuvre ?

1.1. Quels objectifs sont poursuivis par la politique de cohésion ?

Le fondement de la politique de cohésion est à rechercher dans l'article 174 du nouveau traité sur l'Union européenne : *« afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »*

L'objectif premier de la politique de cohésion est donc d'améliorer la croissance et l'emploi dans les régions de l'Union européenne. Pour l'actuelle période de programmation, l'impact initialement attendu de la politique de cohésion était évalué à un surcroît de croissance de 6% en moyenne dans les nouveaux Etats membres, avec la création de 2 millions d'emplois à l'échelle de l'Europe. La crise sans précédent qui frappe l'ensemble du monde est depuis lors venue changer la donne ; mais les grands objectifs poursuivis par la politique régionale européenne restent valables : l'Europe a besoin d'une véritable politique de développement, à travers des actions structurelles.

1.2. Quels territoires sont éligibles à la politique de cohésion ?

Pour la période 2007-2013, toutes les régions européennes sont éligibles à la politique de cohésion, mais avec une intensité d'aide variable en fonction de leur niveau de développement, conformément au principe de solidarité : pour aider les régions européennes les plus pauvres à rattraper les régions les plus riches, ces dernières bénéficient d'un moindre soutien que les premières. Mais au total, c'est une logique « gagnant-gagnant » qui est poursuivie : le développement des régions les plus pauvres doit aussi profiter aux régions les plus riches. Autrement dit, les Etats membres les plus avancés – dont la France – ont tout intérêt à ce que leurs voisins se développent à leur tour socialement et économiquement, afin de créer une vaste zone commune de prospérité et de sécurité.

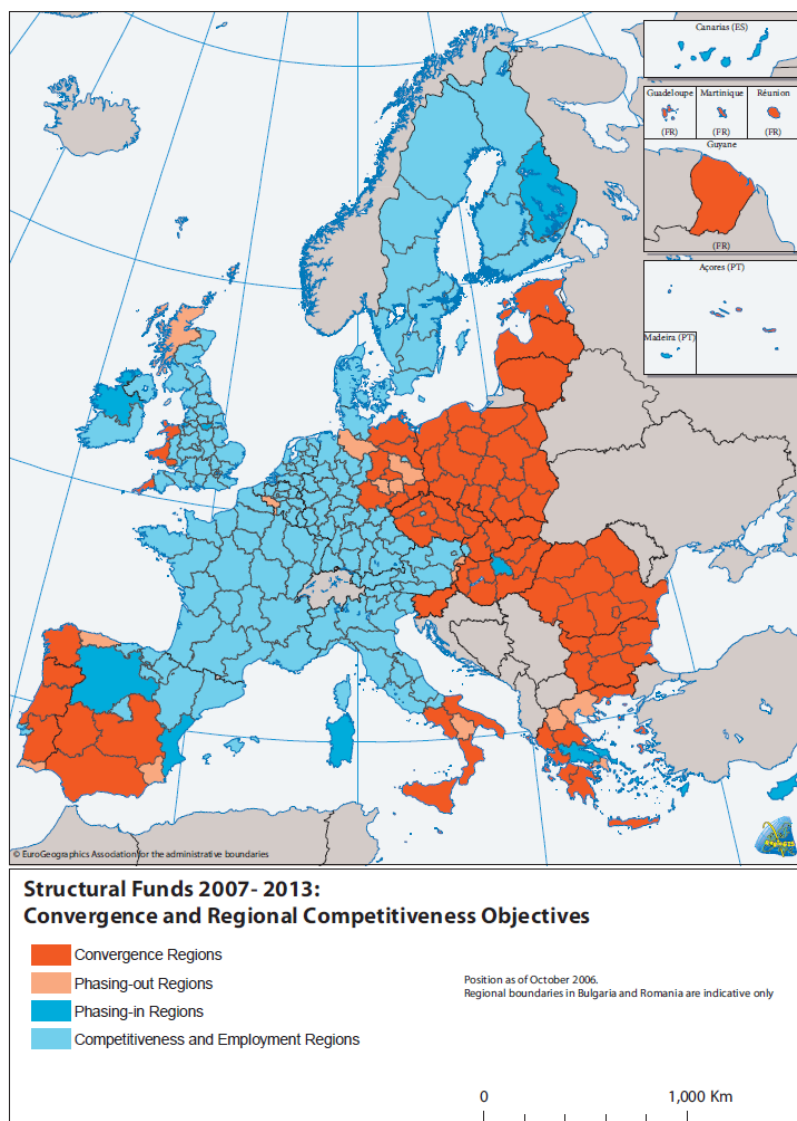
³ Règlement général 1083/2006 du 11 juillet 2006, règlement 1080/2006 du 5 juillet 2006 sur le FEDER, règlement 1081/2006 du 5 juillet 2006 sur le FSE, et règlement 1084/2006 du 11 juillet 2006 sur le fonds de cohésion.

Les conditions d'éligibilité des différentes régions européennes sont fixées à travers les trois grands objectifs définis pour la période 2007-2013 :

- **Objectif 1 « Convergence »** : cet objectif concerne les régions européennes dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne du PIB communautaire, ainsi que les Etats membres dont le RNB/habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire. Il s'agit donc d'un objectif de rattrapage au profit des régions et Etats membres les plus pauvres, qui concentre 81,5% des fonds alloués à la politique de cohésion.
- **Objectif 2 « Compétitivité régionale et emploi »** : cet objectif concerne les régions dont le PIB/habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire, qui reçoivent 16% des fonds alloués à la politique de cohésion. Il vise à renforcer leur attractivité, en tenant compte des disparités infrarégionales.
- **Objectif 3 « Coopération territoriale européenne »** : cet objectif concerne toutes les régions européennes, sans distinction de niveau de développement, et vise à financer des projets de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Il reçoit 2,5% des fonds globalement alloués à la politique de cohésion.

La carte ci-dessous permet de visualiser les différentes régions européennes, en fonction de leur niveau de PIB/habitant : figurent en rouge les régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, et donc éligibles à l'objectif 1 « convergence », tandis qu'apparaissent en bleu les régions dont le PIB/habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire, éligibles quant à elle à l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi ».

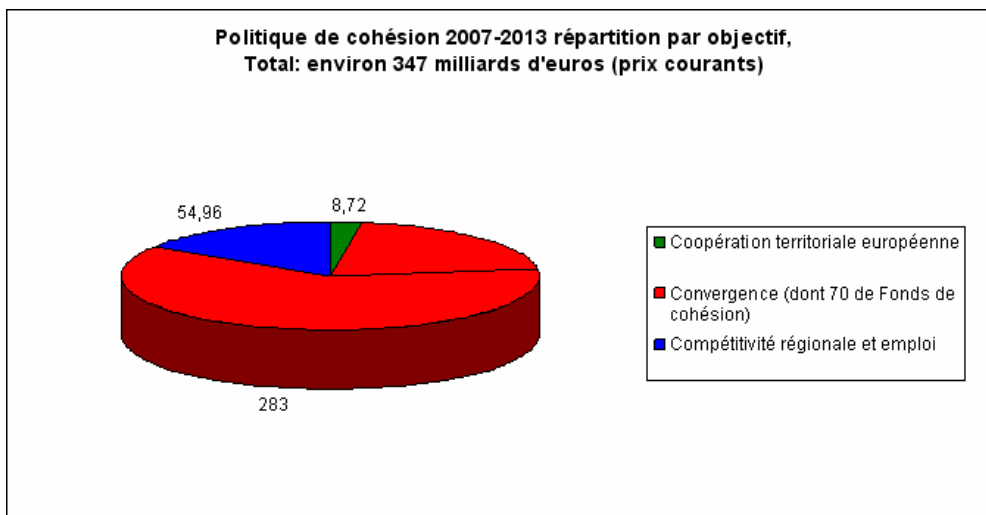
Sans surprise, les régions de la convergence, c'est-à-dire les moins développées, se retrouvent essentiellement à l'Est (nouveaux Etats membres) et au Sud (Portugal, Espagne, Italie, Grèce) de l'Union européenne.



Source : Commission européenne, DG REGIO

Répartition des crédits par objectifs :

Objectifs	Crédits (en Mds €)	Part dans la politique de cohésion	Nombre de régions éligibles	Etats membres concernés	Habitants concernés (en millions)
Convergence	282,855	81,5 %	99	17	170,1
Compétitivité régionale et emploi	54,965	16 %	172	19	314,3
Coopération territoriale européenne	8,723	2,5 %	271	27	484,4



Il est important de relever la forte concentration des crédits alloués à la politique de cohésion en faveur des Etats membres et régions les plus pauvres, à travers l'objectif 1 « convergence » qui reçoit 81,5% des fonds. Cette forte concentration a pour conséquence d'instaurer un **effet de seuil** très important pour les régions, selon qu'elles se situent d'un côté ou de l'autre du seuil de 75% du PIB/habitant moyen communautaire : l'intensité de l'aide par habitant varie ainsi de 1 à 9, selon qu'une région relève de l'objectif « convergence » ou de l'objectif « compétitivité régionale et emploi »⁴.

En 2013, presque 10 ans après la vague d'adhésion des nouveaux Etats membres de 2004, il est important de relever que le contexte aura profondément changé : un certain nombre de régions européennes sortiront mécaniquement de l'objectif « Convergence », du fait de leur rattrapage économique. La répartition actuelle des crédits pourra alors être plus facilement remise en question. C'est pourquoi la France doit dès aujourd'hui s'engager pour trouver des alliés parmi nos partenaires européens. Nous devons défendre une politique de cohésion pour toutes les régions européennes.

Enfin, signalons que l'Union intervient aussi au profit de régions qui ne sont pas encore intégrées à l'UE ou qui font simplement partie de ses pays partenaires. A ce titre, il existe deux instruments :

- L'instrument d'aide à la pré-adhésion (IPA) soutient les réformes administratives, sociales et économiques ainsi que la coopération régionale et transfrontalière pour les candidats à l'adhésion et les candidats potentiels.
- L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) soutient des partenariats qui encouragent la bonne gouvernance et le développement économique et social. Il comprend 15 projets de coopération transfrontalière.

⁴ Cf. rapport Barca, tableau II.1 page 63 : l'intensité de l'aide apportée par les fonds structurels est en moyenne de 164,6 euros par habitant et par an pour les régions de l'objectif « convergence », contre 18,7 euros par habitant et par an pour les régions de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », soit un rapport de 8,8.

1.3. Quels instruments financiers pour la politique de cohésion ?

Pour participer à la réalisation de ces objectifs, trois fonds contribuent au soutien financier de l'Union européenne envers ses régions :

- le FEDER (Fonds européen de développement régional)

Axé sur le développement régional, le changement économique, l'amélioration de la compétitivité et la coopération territoriale, il participe tant à l'objectif « Convergence » qu'à l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » :

-Convergence : renforcer les infrastructures, améliorer la compétitivité de l'économie, la recherche, l'innovation et le développement régional durable.

-Compétitivité régionale et emploi : priorité à l'innovation et à l'économie de la connaissance, à l'environnement et à la prévention des risques, et accès aux transports et aux télécommunications en dehors des centres urbains.

-Coopération territoriale européenne

- le FSE (Fonds social européen)

Soutenant indifféremment les objectifs « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi », le FSE a pour but de faciliter la nécessaire adaptation aux mutations économiques et sociales – au premier rang desquelles la mondialisation.

Le FSE vise quatre objectifs principaux :

- adapter les travailleurs et les entreprises
- améliorer l'accès à l'emploi
- lutter contre les discriminations, notamment en facilitant l'accès au marché de l'emploi des personnes défavorisées (handicapés, seniors, etc.)
- promouvoir des réformes en matière d'emploi et d'inclusion.

- le Fonds de cohésion

Ce fonds se concentre sur les infrastructures de transport et environnementales, sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Il ne concerne que les Etats membres qui affichent un revenu national brut inférieur à 90% de la moyenne de l'Union européenne⁵. La France n'est donc pas concernée par ce fonds.

⁵ 15 Etats membres sont actuellement éligibles au fonds de cohésion : Bulgarie, République tchèque, Estonie, Grèce, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, ainsi que l'Espagne à titre transitoire.

Les trois fonds se répartissent comme suit, selon l'objectif poursuivi :

- « convergence » :	FEDER, FSE, Fonds de cohésion
- « compétitivité régionale et emploi » :	FEDER, FSE
- « coopération territoriale européenne » :	FEDER

1.4. Quelles priorités d'intervention ont été retenues pour les fonds structurels ?

Il s'agit d'une innovation importante de la période 2007-2013, par rapport aux précédentes programmations : afin d'améliorer la cohérence entre la politique de cohésion et les autres politiques communautaires, et afin d'accroître sa valeur ajoutée communautaire, est désormais prévue une obligation de ciblage, ou encore de « **fléchage** » (**earmarking en anglais**) d'une partie significative des fonds européens vers des projets qui répondent aux grandes priorités de l'Union européenne, telles que définies par les stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

La stratégie de Lisbonne

Cette stratégie, adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, assigne pour objectif à l'Union européenne de bâtir, d'ici 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ».

La stratégie de Göteborg

Adoptée au Conseil européen de Göteborg de juin 2001, cette stratégie complète celle de Lisbonne en y intégrant la nécessité d'un développement durable de l'Union.

Ces priorités revêtent désormais un caractère contraignant dans l'allocation des crédits⁶ :

- Pour les régions de l'Objectif « Convergence » : 60% des crédits doivent être dévolus à ces priorités ;
- Pour les régions de l'Objectif « Compétitivité régionale et emploi » : 75% des crédits doivent être dévolus à ces priorités.

Afin d'apprécier la réalité de ce ciblage, l'annexe IV du règlement général sur les fonds structurels énumère 74 catégories de dépenses considérées comme conformes aux objectifs

⁶ Cf. article 9 du règlement général 1083/2006 sur les fonds structurels (cette obligation de fléchage ne s'impose pas aux Etats membres, qui peuvent décider de l'appliquer de leur propre initiative).

poursuivis par la stratégie de Lisbonne-Göteborg. Ces catégories de dépenses concernent notamment :

- la recherche et le développement technologique,
- l'innovation et l'esprit d'entreprise,
- la société de l'information,
- les transports urbains propres,
- l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables,
- la protection de l'environnement et la prévention des risques,
- l'adaptation des salariés et des entreprises,
- l'accès à l'emploi et l'insertion durable,
- l'amélioration du capital humain.

En mai 2008, la Commission européenne a présenté une synthèse des négociations concernant les stratégies et programmes de la politique de cohésion pour la période 2007-2013⁷. Cette synthèse fait apparaître les priorités d'intervention des fonds structurels, telles qu'elles sont effectivement programmées par les Etats membres et les régions :

Catégories d'intervention	Montants prévus au titre de la politique de cohésion (en Mds d'euros)	Pourcentages
Recherche et développement technologique, innovation et esprit d'entreprise	64,828	18,7%
Société de l'information	15,305	4,4%
Transport	75,925	21,9%
Energie	10,832	3,1%
Protection de l'environnement et prévention des risques	50,394	14,6%
Tourisme	6,266	1,8%
Culture	5,886	1,7%
Développement urbain et rural	10,354	3,0%
Adaptabilité des salariés et des entreprises	14,419	4,2%
Accès à l'emploi et durabilité de l'emploi	22,633	6,5%
Inclusion sociale des personnes défavorisées	10,150	2,9%
Amélioration du capital humain	25,996	7,5%
Investissement dans l'infrastructure sociale	16,977	4,9%
Partenariat et réseaux pour l'emploi et l'inclusion	1,269	0,4%
Renforcement des capacités institutionnelles au niveau national, régional et local	3,598	1,0%
Compensation des surcoûts des régions ultra-périphériques	0,647	0,2%
Assistance technique	10,669	3,1%

⁷ Communication de la Commission sur les résultats des négociations sur les stratégies et programmes politiques de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 – COM(2008)301.

1.5. Quelles sont les modalités de mise en œuvre pour les fonds structurels ?

La politique de cohésion obéit au **principe de « gestion partagée »**, en vertu duquel les Etats membres et leurs régions sont directement impliqués dans la mise en œuvre des fonds structurels. Ce principe de gestion partagée distingue la politique de cohésion de la plupart des autres politiques communautaires, dont la mise en œuvre est assurée directement par la Commission, depuis Bruxelles.

Afin d'assurer la cohérence entre ces différents niveaux d'intervention, une « approche stratégique » a été prévue :

- au niveau européen, des **Orientations Stratégiques Communautaires (OSC)** ont été adoptées par le Conseil, après avis conforme du Parlement, sur proposition de la Commission ;
- au niveau de chaque Etat membre, un **Cadre de Référence Stratégique National (CRSN)** définit les grandes priorités et les éléments clés de mise en œuvre, en adaptant les orientations stratégiques communautaires au contexte national ;
- au sein de chaque Etat membre, les **Programmes opérationnels (PO)** constituent les instruments de gestion, à une échelle qui peut être nationale, pluri-régionale ou régionale, en fonction des choix opérés par l'Etat membre. Le programme opérationnel analyse les forces et faiblesses du territoire concerné, définit une stratégie de développement comportant des objectifs déclinés en axes prioritaires, et comporte une maquette financière faisant apparaître les contreparties nationales au cofinancement communautaire. Ces programmes doivent être approuvés par la Commission, qui s'assure de leur conformité aux règlements communautaires, notamment au regard de l'exigence de fléchage sur les priorités de la stratégie de Lisbonne, et des règles de cofinancement⁸.

A tous ces niveaux, le « **principe de partenariat**⁹ » s'applique entre la Commission, les Etats membres, les autorités régionales et locales, mais aussi les partenaires économiques et sociaux. Ce partenariat s'incarne notamment dans un comité de suivi, qui s'assure de l'efficacité et de la qualité de la mise en œuvre pour chaque programme opérationnel.

⁸ L'annexe III au règlement général 1083/2006 fixe des plafonds pour les taux de cofinancement par les fonds structurels : 50% pour les régions de l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi », 75% pour les régions de l'objectif 1 « Convergence » des Etats membres de l'UE15, et jusqu'à 85% pour les RUP et pour les régions de l'objectif 1 « Convergences » des Etats membres de l'UE12.

⁹ Cf. article 11 du règlement général 1083/2006.

Afin de satisfaire aux différentes tâches de gestion et de contrôle, chaque Etat membre est tenu de désigner différentes autorités :

- L'autorité de gestion est chargée de la mise en œuvre du programme opérationnel, conformément au principe de saine gestion financière. C'est elle qui sélectionne les projets et attribue les financements. Elle peut néanmoins déléguer une partie de ses tâches de gestion sous la forme d'une « subvention globale¹⁰ » à un organisme intermédiaire (OI). Elle transmet chaque année à la Commission un rapport annuel d'exécution.
- L'autorité de certification établit et transmet à la Commission les états certifiés des dépenses et les demandes de paiement. Elle doit certifier l'exactitude et la conformité des dépenses aux règles nationales et communautaires. Elle tient la comptabilité et assure le recouvrement des crédits communautaires, en cas d'irrégularité.
- L'autorité d'audit est un organe fonctionnellement indépendant qui réalise des audits sur la base d'un échantillon, et qui rédige un rapport annuel de contrôle. Il signale les lacunes constatées dans le système, et les irrégularités détectées dans les dépenses.

Enfin, la gestion des fonds structurels obéit à la **règle du dégage­ment d'office**¹¹, en vertu de laquelle sont restitués au budget communautaire tous les crédits engagés au titre de l'année n qui n'ont pas été consommés à la fin de l'année $n+2$ (les Etats membres de l'UE12, ainsi que la Grèce et le Portugal, bénéficient jusqu'à fin 2010 d'un délai porté à trois années). Cette règle de bonne gestion financière contraint les porteurs de projets à justifier les crédits demandés au titre des fonds structurels, puisque ces derniers ne procèdent au remboursement des sommes engagées que sur présentation des factures.

¹⁰ Cf. articles 42 et 43 du règlement général 1083/2006.

¹¹ Cf. articles 93 et suivants du règlement général 1083/2006.

2. LA POLITIQUE DE COHESION EN FRANCE POUR LA PERIODE 2007-2013

2.1. L'Europe investit dans toutes les régions françaises

Sur la période 2007–2013, la France bénéficie de plus de 14 milliards d'euros de crédits issus des fonds structurels européens, sur les 347 milliards alloués à la politique de cohésion (soit un taux de retour¹² de 4,13%). Le « zonage », qui était la règle lors de la précédente programmation, a disparu. Il en résulte que l'ensemble des régions françaises est éligible aux trois grands objectifs de la politique de cohésion :

- **L'objectif 1 « Convergence »** ne concerne plus que nos quatre départements d'outre-mer (DOM), à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion. Ces quatre régions reçoivent 3,191 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Le taux de retour¹³ de la France sur cet objectif est donc de 1,13%.
- **L'objectif 2 « Compétitivité régionale et emploi »**, qui concerne les régions dont le PIB/habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire, s'applique à toutes les régions de France métropolitaine, sans exception. Le montant alloué par l'Union européenne à la réalisation de cet objectif en France s'élève à 10,257 milliards d'euros. Notre taux de retour sur l'objectif 2 s'élève à 18,66%, ce qui fait de notre pays le premier Etat membre à bénéficier de cet objectif, en valeur absolue. Ce dernier élément est fondamental, nous le verrons par la suite : la France a tout intérêt à préserver cet acquis, et donc à conforter l'objectif « compétitivité et emploi », dans la mesure où ce taux de retour est supérieur à notre contribution au budget communautaire.
- **L'objectif 3 « Coopération territoriale européenne »** : de moindre importance financière, cet objectif soutient un certain nombre d'initiatives de coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales de la France avec ses voisins. Notre pays reçoit à ce titre 871 634 millions d'euros. Notons qu'en valeur absolue, la France est ici aussi le premier Etat membre bénéficiaire de cet objectif.

¹² Le taux de retour mesure les montants que reçoit la France au titre d'une politique donnée, par rapport au total alloué par le budget communautaire à cette même politique. Ce taux de retour est ensuite comparé à notre taux de contribution au budget communautaire (16,5% environ) : lorsque notre taux de retour est supérieur à notre taux de contribution, nous sommes « bénéficiaires nets » ; et nous sommes « contributeurs nets » dans le cas contraire.

FINANCEMENTS POUR LA FRANCE POUR LA PERIODE 2007-2013

(en milliards d'euros)

Objectif	Fonds	UE	Contreparties publiques nationales	Contreparties privées nationales	Total
Convergence	FEDER	2,3	1,9	0,6	4,8
	FSE	0,9	0,3	0,05	1,3
Total Convergence		3,2			
Compétitivité régionale et emploi	FEDER	5,8	8,4	3,7	17,9
	FSE	4,5	3,3	1,2	9
Total compétitivité régionale et emploi		10,3			
Total coopération territoriale européenne	FEDER	0,9	-	-	0,9
TOTAL		14,4	13,9	5,6	33,9

Ces montants sont mis en œuvre à travers **36 programmes opérationnels¹⁴ (PO)**, au niveau national, plurirégional ou régional :

- pour le FSE, le choix a été fait d'un seul programme pour la métropole (mais dont 85% des crédits sont déconcentrés au niveau régional), complété par un programme pour chacune des quatre régions d'outre-mer ;
- pour le FEDER, le choix a été fait de 26 programmes régionaux, auxquels s'ajoutent un programme national pour l'assistance technique, et 4 programmes plurirégionaux à l'échelle de deux massifs montagneux (Alpes et Massif central) et de deux bassins fluviaux (Loire et Rhône).

2.2. Les priorités retenues en France font résolument le choix de la stratégie de Lisbonne

Pour la période 2007–2013, la politique de cohésion prévoit le fléchage d'une part significative des fonds structurels en direction de projets concourant à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

La France a donc aligné ses priorités sur celles identifiées au niveau communautaire, mais en allant au-delà des exigences réglementaires :

- 63% des fonds alloués aux régions de l'objectif « convergence » sont fléchés sur les priorités de Lisbonne (alors que le règlement communautaire fixe le minimum à 60%) ;
- 79% des fonds alloués aux régions de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » sont fléchés sur les priorités de Lisbonne (alors que le règlement communautaire fixe le minimum à 75%).

Ce ciblage des crédits se traduit par une hausse particulièrement importante des investissements consacrés au secteur de la recherche et du développement (R & D) et de

¹⁴ Sans compter les programmes de l'objectif de coopération territoriale auxquels la France participe également : 12 PO transfrontaliers (dont 3 dans les DOM), 7 PO transnationaux et 1 PO interrégional.

l'innovation, considérés comme moteurs de croissance et de productivité, et qui constituent donc la priorité pour la France pour la période 2007-2013. Il est ainsi prévu d'y allouer 4,2 milliards d'euros. Ce faisant, la France entend renforcer sa politique d'innovation pour atteindre l'objectif communautaire d'un effort de recherche équivalant à 3 % du PIB au sein de l'Union européenne.

Une autre priorité stratégique importante est la promotion de l'esprit d'entreprise, ainsi que l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) : ces deux axes bénéficieront d'une aide communautaire de près de 1,4 milliard d'euros au cours de la période.

La France prévoit également d'investir 1,1 milliard d'euros au titre des fonds structurels dans l'accessibilité et les infrastructures de transport. Les principales bénéficiaires de ces crédits sont les régions «en retard de développement», ainsi que les zones reculées. Le développement de modes de transport durables et la promotion de l'intermodalité sont importants pour l'amélioration de la qualité des services à destination des usagers, pour la sécurité routière et la lutte contre la pollution et le bruit. Ce sont également des priorités que la France a choisi de mettre en avant sur cette programmation.

La France investit également 636 millions d'euros dans le développement de la société de l'information, en se concentrant sur l'amélioration de l'accès aux réseaux à large bande en particulier dans les zones isolées, périphériques et faiblement peuplées ainsi que sur le développement de réseaux à très haut débit dans les zones industrielles. L'objectif est d'augmenter l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales ou urbaines défavorisées, et de favoriser de meilleurs services publics grâce au recours à ces nouvelles technologies.

S'agissant du FSE, la France consacre environ 1 milliard d'euros à la formation et à la capacité d'adaptation des travailleurs. Les projets ainsi cofinancés par les fonds communautaires améliorent l'accès aux programmes de formation professionnelle, encouragent la formation permanente et soutiennent le développement de filières professionnelles. L'apprentissage et la formation sur le lieu de travail pour les jeunes, l'aptitude à l'emploi des travailleurs âgés et la promotion de l'esprit d'entreprise font également partie de nos priorités.

2.3 Les modalités de mise en œuvre reposent sur le partenariat

Les orientations stratégiques communautaires (**OSC**)...

... sont déclinées en France en un cadre de référence stratégique national (**CRSN**)...

... lui-même divisé en programmes opérationnels (**PO**) sur le terrain.

Selon le règlement communautaire, chaque programme opérationnel doit avoir :

- une autorité de gestion

Cette autorité gère les fonds alloués, et met en œuvre les programmes conformément aux règles de bonne gestion financière. En France, pour les objectifs « Compétitivité régionale et emploi » et « Convergence », cette autorité est exercée par le Préfet de région, relayé par son Secrétaire général aux affaires régionales (**SGAR**), lui-même secondé par des services instructeurs, selon les thématiques. A titre expérimental, le Conseil régional d'Alsace est l'autorité de gestion pour son programme opérationnel régional. La DATAR est par ailleurs l'autorité de gestion du programme national d'assistance technique (EUROP'ACT).

Dans les faits, les conseils régionaux sont étroitement associés à la mise en œuvre des fonds structurels : la pratique des subventions globales tend à s'accroître au profit de la plupart des conseils régionaux, et le Président du conseil régional copréside le comité de suivi du programme opérationnel avec le Préfet de région. Chaque projet faisant appel aux fonds structurels européens doit faire l'objet d'un examen et être approuvé par un **comité régional de programmation**.

- une autorité de certification

Cette autorité certifie l'exactitude et la conformité des dépenses. En France, elle est confiée aux Trésoriers payeurs généraux (**TPG**). Les états de dépenses certifiées sont envoyés à Bruxelles, pour demander le versement des différentes tranches de fonds communautaires.

- une autorité d'audit

En France, cette mission est confiée à la Commission interministérielle de coordination des contrôles (**CICC**). La CICC effectue des contrôles « au fil de l'eau », de manière aléatoire¹⁵. Les dépenses irrégulières qui sont détectées donnent lieu à des corrections financières, établies selon un barème prédéfini.

¹⁵ De la même manière qu'au niveau communautaire, la DG REGIO peut effectuer des audits aléatoires.

La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)

Créée en 1993, refondée en 2002 puis en 2008, la CICC est l'autorité d'audit au sens des règlements européens : elle mène des audits sur les procédures mises en œuvre, et mène des contrôles d'opérations *a posteriori*. Elle intervient sur l'ensemble des fonds structurels en France, à l'exception du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural).

Autorité nationale, ses premiers interlocuteurs sont les préfets de région, conseils régionaux et administrations centrales, auprès desquels la CICC fait des rappels aux règlements.

Son objectif est d'auditer et de conseiller, afin que les acteurs puissent se corriger d'eux-mêmes pour éviter de futures corrections financières.

- un comité de suivi

Présidé par l'autorité de gestion, et associant les principaux partenaires politiques, économiques et sociaux, il s'assure de la qualité et de l'efficacité de la mise en œuvre du programme opérationnel.

2.4 Une attention particulière est portée aux régions ultrapériphériques (RUP)

L'Union européenne prend en considération la situation spécifique des régions ultrapériphériques et les handicaps structurels auxquels elles sont confrontées¹⁶. La politique de cohésion 2007–2013 prévoit à cet effet des mesures spécifiques dont bénéficient les quatre départements français d'outre-mer :

- des niveaux d'assistance des Fonds structurels (FEDER et FSE) pouvant atteindre 85 % des financements publics éligibles ;
- une allocation spécifique pour compenser les surcoûts imputables aux handicaps liés à leur condition de région ultrapériphérique, qui représente 481,6 millions d'euros pour les quatre départements d'outre-mer (soit 120,3 millions pour la Guadeloupe, 107 millions pour la Martinique, 206 millions pour l'île de la Réunion et 48,3 millions pour la Guyane).

¹⁶ Cf. article 349 du Traité sur l'UE : « *compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes.* »

L'objectif « Convergence » dans les DOM

En France, pour la programmation 2007-2013, seuls les DOM reçoivent des fonds structurels européens au titre de l'objectif « Convergence ». Le montant global pour la programmation 2007-2013 s'élève à 3,179 Milliards d'euros, dont 2,279 Milliards d'euros financés par le FEDER et 900 Millions d'euros financés par le FSE. Chaque DOM bénéficie d'un programme opérationnel FEDER et d'un programme opérationnel FSE spécifique.

Dans les DOM, l'objectif « Convergence » se concentre principalement sur des domaines d'actions comme le capital humain, mais aussi l'adaptabilité aux changements économiques, l'environnement et l'efficacité administrative, sans oublier les grandes infrastructures.

L'objectif de «Coopération territoriale » dans les DOM

L'objectif « Coopération territoriale » vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, avec un financement assuré par le FEDER. Il existe trois programmes opérationnels au titre de cet objectif concernant les DOM, qui visent à insérer au mieux les régions ultrapériphériques dans leur environnement géographique:

- Le programme opérationnel « Espace Caraïbes » concerne la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane. Le montant de la participation communautaire s'élève à 48,8 Millions d'euros. Le conseil régional de Guadeloupe est autorité de gestion de ce programme.
- Le programme opérationnel « Amazonie » concerne la Guyane. Le montant de la participation communautaire s'élève à 12,8 Millions d'euros.
- Le programme opérationnel « Océan Indien » concerne la Réunion. Le montant de la participation communautaire s'élève à 35,4 Millions d'euros.

2^{ème} partie

DIAGNOSTIC A MI-PARCOURS DE LA PROGRAMMATION 2007-2013 : UN RETARD AU DEMARRAGE PARTOUT EN EUROPE, QUI TEND A SE RESORBER

Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion est une priorité pour l'Union européenne : l'élargissement aux dix Etats membres ayant intégré l'Union en 2004¹⁷, puis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, ont renforcé la légitimité et la nécessité de cette politique, qui vise à harmoniser les niveaux de développement économique et social entre les régions des Etats membres.

Au moment où débutent déjà à Bruxelles les discussions sur l'avenir de cette politique après 2013, le premier réflexe doit consister à s'interroger sur l'état d'avancement et les premiers résultats de l'actuelle période de programmation. Pour la France, comme pour les autres Etats membres, il importe d'avoir un diagnostic des forces et faiblesses de la période actuelle. En ayant à l'esprit que pour défendre l'avenir de la politique de cohésion, il nous faudra faire la preuve de sa valeur ajoutée communautaire, mais aussi faire la démonstration de sa bonne mise en œuvre dans nos régions.

L'ambition de ce rapport est donc de parvenir à un diagnostic lucide et partagé sur l'état d'avancement et la qualité de la programmation des fonds structurels dans notre pays : au moment où la mission nous a été confiée par le Premier ministre, de nombreuses craintes s'exprimaient sur un possible dégageant d'office en fin d'année 2009, faute de programmation suffisante. A l'heure où nous remettons ce rapport, nous nous réjouissons de relever que ce dégageant d'office a pu être globalement évité, et que les projets déjà réalisés font apparaître un taux de fléchage « Lisbonne » supérieur aux engagements initiaux pris par la France, ce qui constitue un signe de la qualité de la programmation. Plus encore, le retard qui avait pu être constaté en début de période de programmation tend à se résorber, et il n'est pas spécifique à la France.

Ce diagnostic reste néanmoins provisoire : les efforts consentis en fin d'année 2009 devront être poursuivis, en gardant à l'esprit que la qualité de notre programmation sera notre meilleur argument pour défendre l'avenir de la politique de cohésion.

Afin de procéder à ce diagnostic objectif, il est nécessaire de se livrer à une analyse quantitative des montants de fonds structurels programmés et payés, mais aussi d'avoir une analyse plus qualitative sur la nature des projets programmés jusqu'ici.

¹⁷ Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

1. Eléments d'analyse quantitative : un retard réel, mais qui s'explique et qui tend à s'atténuer :

1.1 Un démarrage plutôt laborieux de la programmation 2007-2013 en France

Les fonds structurels alloués à la France pour la période 2007-2013 sont éligibles depuis le 1^{er} janvier 2007, ce qui signifie qu'ils peuvent être dépensés depuis cette date, du moins en théorie. Pourtant, au 1^{er} juillet 2009, soit après deux années et demi de démarrage des programmes, le taux de programmation n'était que de 14% pour le FEDER et de 18% pour le FSE, avec des taux de consommation effective inférieurs à 2%. Ces niveaux de programmation ont alors pu légitimement faire craindre un dégagement d'office en fin d'année 2009 : au 25 octobre 2009, seules trois régions (Auvergne, Limousin et Midi-Pyrénées) avaient justifié la totalité de leurs crédits au titre de l'année 2009.

Avancement des programmes au 1^{er} juillet 2009 :

Fonds	Programmation 2007-2013	Répartition par objectif	Crédits programmés au 01/07/09	Crédits payés au 01/07/09
FEDER	8 Mds €	<i>Compétitivité et emploi (métropole) : 5,7 Mds € Convergence (DOM) : 2,3 Mds€</i>	1 112 M€ (14%)	102 M€ (1.3%)
FSE	5,4 Mds €	<i>Compétitivité et emploi (métropole) : 4,5 Mds € Convergence (DOM) : 0,9 Mds €</i>	1000 M€ (18%)	93 M€ (2%)

Source : DATAR, logiciel PRESAGE

S'il ne s'agit donc pas de nier l'existence d'un retard au démarrage de la programmation des fonds structurels dans notre pays, il convient d'en relativiser la portée, et de faire valoir plusieurs facteurs d'explication de ce retard.

Tout d'abord, ce retard est mécanique : chaque début de période de programmation est marqué par une montée en puissance progressive, avec une phase de démarrage au cours de laquelle les documents de programmation restent à finaliser, puis les projets sont à élaborer, avant qu'ils puissent être effectivement mis en œuvre. Il est à cet égard intéressant de rappeler que la situation était largement similaire à la même période de la précédente période de programmation 2000-2006 : au 31 mai 2002, soit deux ans et demi après le démarrage de la programmation, seuls 8 à 16% des crédits étaient programmés, et seulement 1% des fonds faisaient l'objet de demande de paiement auprès de la Commission.

Mais par rapport aux précédentes périodes de programmation, plusieurs facteurs supplémentaires ont contribué à compliquer le démarrage des programmes 2007-2013 :

- **La négociation, puis l'approbation par la Commission des programmes opérationnels ne s'est achevée qu'en fin d'année 2007, soit près d'une année**

après le démarrage théorique de ces programmes : aucune dépense n'a pu être effectuée avant que les programmes ne soient approuvés, et avant que les systèmes de gestion et de contrôle ne soient à leur tour acceptés par la Commission européenne, courant 2008. Les services de la Commission ont donc aussi leur part de responsabilité dans le retard qui a pu être observé, et ces retards expliquent que 2007 et 2008 aient été en grande partie des « années blanches » en termes de consommation des fonds.

- **En réponse à la crise économique et financière, la Commission a accepté en fin d'année 2008 de prolonger de six mois la date finale d'éligibilité des dépenses de la précédente période de programmation 2000-2006**, afin d'éviter les dégagements d'office : jusqu'au 30 juin 2009, les autorités de gestion ont donc pu être incitées à financer les projets sur les reliquats de crédits disponibles de la précédente période de programmation, ralentissant du même coup le démarrage de la programmation 2007-2013.
- **La programmation 2007-2013 est marquée par un changement d'orientation important**, avec une obligation de fléchage d'une part significative des fonds structurels vers des projets en matière de recherche et d'innovation : cette réorientation peut avoir contribué à ralentir la programmation, car ce sont de nouveaux porteurs de projets qu'il faut mobiliser.
- **Le contexte spécifique à la France a également pu être évoqué, lors des audits menés dans le cadre de ce rapport, comme un facteur d'explication à la lenteur du démarrage des programmes** : la complexité des procédures et la crainte des contrôles a posteriori conduisent un certain nombre de porteurs de projets à renoncer à déposer leur dossier, ce qui tend à réserver l'utilisation des fonds structurels aux seules collectivités et entreprises qui atteignent une taille suffisante (moyens financiers et humains). Plus généralement, on peut considérer qu'il y a un problème de communication et d'information sur l'Europe en France, et particulièrement sur l'accompagnement des fonds structurels. Il en résulte que les crédits européens tendent à être réservés aux seuls initiés, excluant de fait une grande partie des bénéficiaires potentiels. On peut enfin regretter l'insuffisante coopération entre acteurs locaux dans certains territoires : la bonne utilisation des fonds structurels suppose une relation de confiance préalable entre services de l'Etat et services du conseil régional, notamment. On observe à cet égard que les régions qui accusent le retard le plus marqué dans la consommation des fonds européens sont souvent celles où ce consensus n'existe pas.
- **Les difficultés liées à la certification des dépenses** : en France, ce sont les trésoreries générales qui sont autorité de certification des projets cofinancés par les fonds structurels, c'est-à-dire qu'elles attestent de la conformité des factures aux règles communautaires et nationales. Il faut alors veiller à ce que cette phase de vérification ne se transforme pas en contrôle de l'opportunité des projets, et s'assurer de la capacité à traiter l'afflux de factures qui caractérise chaque fin d'année, afin d'éviter tout risque de dégagement d'office.

1.2 Une accélération de la programmation en fin d'année 2009, qui a permis d'échapper au dégageant d'office

Après un démarrage difficile, le rythme de la programmation a pu connaître certaines difficultés au moment où est apparue la crise économique et financière, à l'automne 2008. Ce ralentissement a néanmoins pu être limité grâce aux mesures de soutien de l'activité et de simplification mises en œuvre dans le cadre des plans de relance adoptés tant au plan national que communautaire, en décembre 2008. Plus récemment, on peut observer que les priorités d'intervention du « grand emprunt national » voulu par le Président de la République rejoignent très largement les secteurs d'intervention prioritaires retenus par la stratégie de Lisbonne pour les fonds communautaires. On peut donc en espérer une mise en œuvre facilitée au cours des prochaines années, puisqu'il devrait être plus facile de mobiliser les moyens dégagés par le grand emprunt comme contreparties nationales aux fonds communautaires.

Au moment de rendre ce rapport, les dernières données disponibles issues du logiciel PRESAGE font apparaître plusieurs tendances importantes :

- le rythme de la programmation s'est accéléré aux 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2009, grâce à une mobilisation forte des autorités de gestion et des autorités de gestion déléguées : **au 1^{er} janvier 2010, le taux de programmation est de 27,12% pour le FEDER et de 34,17% pour le FSE en métropole. Ce taux est légèrement inférieur pour les régions d'outre-mer (24,68% pour le FEDER et 22,02% pour le FSE) ;**
- en termes de montants effectivement payés, les taux au 1^{er} janvier 2010 restent logiquement inférieurs : 6,08% pour le FEDER et 6,23% pour le FSE en métropole, contre 1,31% pour le FEDER et 0,72% pour le FSE dans les régions d'outre-mer ;
- **l'effet de levier global des fonds structurels est important, avec un taux de cofinancement moyen des fonds FEDER de 22,2% au 1^{er} novembre 2009.** Cet effet de levier des fonds structurels est particulièrement important pour les entreprises.

Le tableau ci-dessous fait apparaître, pour chacun des programmes opérationnels français, le taux de justification atteint au 31 décembre 2009, par rapport aux montants qui étaient à consommer pour éviter le dégagement d'office :

Programmes opérationnels	Montants UE à justifier au 31/12/2009	Niveau de certification atteint ¹⁸	Taux de justification en %	Rang
PO FEDER Alsace	10 212 817	11 522 672	128,99%	15
PO FEDER Aquitaine	52 778 599	60 438 100	132,80%	13
PO FEDER Auvergne	27 815 789	36 302 159	168,97%	7
PO FEDER Basse Normandie	24 394 336	35 633 366	204,13%	5
PO FEDER Bourgogne	24 962 810	30 479 338	149,95%	9
PO FEDER Bretagne	40 581 431	56 605 374	369,11%	1
PO FEDER Centre	26 389 300	30 838 965	138,11%	12
PO FEDER Champagne Ardenne	24 962 810	28 503 664	132,06%	14
PO FEDER Corse	20 239 392	21 161 753	110,30%	21
PO FEDER Franche-Comté	19 744 981	29 204 429	208,28%	3
PO FEDER Haute-Normandie	29 499 987	35 793 853	148,22%	10
PO FEDER Ile de France	20 374 092	21 861 147	116,50%	18
PO FEDER Languedoc Roussillon	36 374 727	45 429 296	160,44%	8
PO FEDER Limousin	17 117 875	23 209 146	180,43%	6
PO FEDER Lorraine	44 309 101	48 443 282	121,09%	16
PO FEDER Midi Pyrénées	57 843 319	85 764 418	209,10%	2
PO FEDER Nord Pas de Calais	94 286 636	98 791 502	110,80	20
PO FEDER Paca	40 654 196	35 404 496	70,81%	22
PO FEDER Pays de la Loire	40 654 196	47 784 156	139,64%	11
PO FEDER Picardie	27 103 302	28 694 966	113,27%	19
PO FEDER Poitou Charente	27 103 302	29 352 798	118,76%	17
PO FEDER Rhône Alpes	44 933 664	65 997 046	205,95%	4
Total PO FEDER métropole	752 336 662	907 215 926	156,26%	-
PO FEDER plurirégional Alpes	4 699 381	5 606 506	143,63%	3
PO FEDER plurirégional Massif central	5 457 346	11 518 771	351,04%	1
PO FEDER plurirégional Loire	4 547 788	5 611 644	152,87%	2
PO FEDER plurirégional Rhône	4 547 788	4 896 504	117,33%	4
Total PO FEDER plurirégionaux	19 252 303	27 633 425	191,22%	-
PO FEDER Guadeloupe	72 99 845	85 716 203	150,27%	2
PO FEDER Guyane	41 047 490	43 401 616	115,84%	3
PO FEDER Martinique	56 112 447	57 522 081	107,71%	4
PO FEDER Réunion	136 434 370	196 143 460	198,92%	1
Total PO FEDER régionaux outremer	306 594 152	382 783 360	143,18%	-
PO FSE national	604 572 592	719 498 883	143,00%	-
PO FSE régional Guadeloupe	24 906 222	37 554 536	214,80%	1
PO FSE régional Guyane	13 457 965	14 487 921	117,30%	2
PO FSE régional Martinique	0	7 904 508	-	4
PO FSE national Réunion	69 521 596	69 682 547	100,52%	3
Total PO FSE régionaux	107 885 783	129 629 512	108,16%	-

Source : DATAR, logiciel PRESAGE

¹⁸ Y compris les avances reçues (7,5%) et la part relative aux grands projets (12 M€ en Bretagne, et 1,11 M€ en Languedoc-Roussillon)

On constate donc que le dégagement d'office a finalement pu être évité fin 2009, avec un taux de justification global de 156% pour le FEDER et de 143% pour le FSE (en métropole). Un seul programme opérationnel FEDER régional, celui de la région PACA, subit un dégagement d'office, qui reste néanmoins limité à 5,2 Millions d'euros.

1.3 Une situation largement comparable à celle des autres Etats membres

Il convient de nuancer l'idée généralement répandue selon laquelle notre pays utiliserait mal ou pas assez les crédits qu'il reçoit, en comparaison des autres Etats membres : au 1^{er} janvier 2010, la France se situe au 9^{ème} rang (sur 27) pour la consommation des crédits alloués au titre de la politique de cohésion, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Consommation par les Etats membres des fonds alloués au titre de la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 (au 1^{er} janvier 2010)

	Paiements intermédiaires versés par la Commission au 01/01/2010 (en Millions d'euros)	Total des montants alloués au titre de la politique de cohésion pour 2007-2013 (en Millions d'euros, prix courants)	Taux de consommation des crédits alloués	Rang (du meilleur consommateur au moins bon)
Autriche	135,71	1 461	9,29%	6 ^{ème}
Belgique	217,90	2 258	9,65%	4 ^{ème}
Bulgarie	0,0	6 853	0,00%	27 ^{ème}
Chypre	35,03	640	5,47%	11 ^{ème}
République tchèque	673,79	26 692	2,52%	20 ^{ème}
Allemagne	2 532,42	26 340	9,61%	5 ^{ème}
Danemark	20,62	613	3,36%	17 ^{ème}
Estonie	338,47	3 456	9,79%	3 ^{ème}
Espagne	1 078,13	35 217	3,06%	19 ^{ème}
Finlande	144,21	1 716	8,40%	7 ^{ème}
France	832,48	14 319	5,81%	9^{ème}
Grèce	630,98	20 420	3,09%	18 ^{ème}
Hongrie	920,44	25 307	3,64%	16 ^{ème}
Irlande	118,82	901	13,19%	1 ^{er}
Italie	635,59	28 812	2,21%	21 ^{ème}
Lituanie	796,86	6 885	11,57%	2 ^{ème}
Luxembourg	1,32	65	2,03%	22 ^{ème}
Lettonie	243,75	4 620	5,28%	13 ^{ème}
Malte	1,71	855	0,20%	26 ^{ème}
Pays-Bas	13,77	1 907	0,72%	23 ^{ème}
Pologne	2 546,80	67 284	3,79%	15 ^{ème}
Portugal	1 177,22	21 511	5,47%	12 ^{ème}
Roumanie	140,61	19 668	0,71%	24 ^{ème}
Suède	140,73	1 891	7,44%	8 ^{ème}
Slovénie	161,57	4 205	3,84%	14 ^{ème}
Slovaquie	66,38	11 588	0,57%	25 ^{ème}
Royaume-Uni	597,79	10 613	5,63%	10 ^{ème}
Coopération territoriale	42,31	445	9,51%	
Total	14 243,41	347 410	4,10%	

Source : Commission européenne – courrier de la DG Budget au président du Comité budgétaire du Conseil daté du 13 janvier 2010 (doc. COMBUD 5/10)

Avec un taux de consommation de 5,81%, la France se situe au-dessus de la moyenne communautaire (4,10%). Elle fait moins bien que l'Allemagne (9,61%), jeu égal avec le Royaume-Uni (5,63%), et mieux que la Pologne (3,79%), l'Espagne (3,06%), ou l'Italie (2,21%).

En termes de dégagement d'office, les chiffres officiels ne seront pas publiés par la Commission avant le mois de mars 2010, compte tenu des délais nécessaires à la vérification des demandes de paiement transmises par les Etats membres jusqu'au 31 décembre 2009. Les données provisoires qui nous ont été transmises par la DG REGIO évaluent néanmoins le dégagement d'office à 230 Millions d'euros au niveau communautaire, dont 120 Millions d'euros pour l'Espagne, 50 Millions d'euros pour l'Italie, 10 Millions d'euros pour le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, 5 Millions d'euros pour les Pays-Bas, et 20 Millions d'euros au titre des différents programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale. Ces évaluations doivent être considérées comme des ordres de grandeur, car les chiffres définitifs devraient être inférieurs (à commencer pour la France, dont on a vu que le dégagement d'office devrait se limiter à 5,2 Millions d'euros).

1.4 Un effort de programmation et de certification à maintenir en 2010

Les efforts consentis en fin d'année 2009 par l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique de cohésion, devront être poursuivis voire intensifiés en 2010. Il convient en effet d'avoir à l'esprit qu'en 2009, les autorités de gestion ont pu déduire des montants à justifier l'ensemble des avances versées par la Commission pour faciliter le démarrage des programmes. Le montant cumulé de ces avances représente 7,5% de l'ensemble des fonds alloués pour la période 2007-2013, soit encore 56% de la tranche annuelle qu'il s'agissait de justifier en 2009. En 2010, aucune autre avance ne sera versée par la Commission, ce qui signifie qu'il faudra doubler les montants programmés, par rapport à 2009, si l'on veut échapper au dégagement d'office.

Le niveau de certification d'ores et déjà atteint dans un certain nombre de régions montre un dynamisme qui devrait éviter toute difficulté en 2010 : certaines ont d'ores et déjà justifié deux fois plus que nécessaire en cette fin d'année 2009. A l'inverse, certaines régions ont connu une programmation et un rythme de consommation tendus, et nécessiteront un suivi très attentif tout au long de l'année 2010.

Pour y parvenir, il conviendra notamment **d'accélérer les procédures d'approbation des « grands projets¹⁹ »**, dont l'impact sur les déclarations de dépenses est important. Grâce à l'approbation en fin d'année 2009 de son grand projet d'amélioration des liaisons ferroviaires Rennes-Brest et Brest-Quimper, la région Bretagne a ainsi pu déclarer 12 millions d'euros de dépenses supplémentaires au titre de l'année 2009, ce qui a grandement contribué à lui faire éviter le dégagement d'office. Onze autres grands projets sont en cours

¹⁹ Cf. article 39 du règlement général 1083/2006 : est considéré comme un « grand projet », soumis à une procédure d'approbation préalable par la Commission, tout projet dont le coût total excède 50 millions d'euros (et 25 millions d'euros pour les projets environnementaux).

de discussion avec les services de la Commission, sur un total de 25 recensés en France pour la période 2007-2013.

2. Analyse qualitative : un début de programmation en phase avec les priorités de la compétitivité et de l'innovation

Le rapport stratégique sur la mise en œuvre des programmes opérationnels, récemment adressé par les autorités françaises à la Commission européenne²⁰, fournit des indications qualitatives intéressantes sur l'utilisation qui a été faite des fonds structurels en France, à ce stade de la programmation.

2.1 Un fléchage des crédits vers les priorités de la stratégie de Lisbonne qui va au-delà des exigences réglementaires en métropole :

Au niveau communautaire, l'article 9 du règlement général sur les fonds structurels fixe un objectif général de fléchage (« *earmarking* ») de 60% des dépenses pour l'objectif « convergence » et de 75% des dépenses pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi », au profit des priorités de la stratégie de Lisbonne.

Il est intéressant de relever qu'à la date du 29 janvier 2010, la programmation en France va au-delà de ces exigences réglementaires, du moins en métropole :

- en métropole (objectif « compétitivité régionale et emploi »), le taux d'*earmarking* atteint 72,38% pour le FEDER et 97,16% pour le FSE. Globalement, **ce taux d'*earmarking* est donc de 84,96%**, soit près de 10 points supérieur à l'objectif de 75% imposé par le règlement communautaire ;
- en outre-mer (objectif « convergence »), le taux d'*earmarking* atteint seulement 27,34% des crédits programmés au titre du FEDER, mais il est de 99,13% pour les crédits relevant du FSE. Globalement, **le taux d'*earmarking* atteint 52,78%**, ce qui reste inférieur à l'objectif de 60% imposé par le règlement communautaire.

²⁰ Rapport stratégique 2009 des autorités françaises sur le suivi du CRSN et la mise en œuvre des programmes opérationnels 2007-2013, coordonné par la DATAR.

2.2 Pour le FEDER, un début de programmation plus rapide pour les projets liés à la compétitivité et l'innovation que pour les projets environnementaux :

Par ordre décroissant, les thématiques prioritaires apparaissant dans les projets effectivement programmés au 1^{er} novembre 2009 pour le FEDER sont les suivantes (en métropole) :

- Recherche et développement technologique, innovation et esprit d'entreprise (57,1%)
- Environnement et prévention des risques (9,4%)
- Energie (8,1%)
- Transports (7,7%)
- Société de l'information (7,6%)
- Tourisme (4,3%)
- Réhabilitation urbaine et rurale (3%)
- Culture (1,3%)

RDT, innovation et esprit d'entreprise :

La programmation en cours est donc marquée par la part prédominante occupée par les projets relevant de la thématique prioritaire « recherche et développement, innovation et esprit d'entreprise ». Elle représente plus de la moitié du total de la programmation, soit 51,7% des crédits FEDER alloués à la France, au 1^{er} novembre 2009. Cet axe est donc celui qui avance le mieux au regard de la programmation et de la consommation, ce qui confirme que **l'innovation est bien au cœur de la nouvelle programmation.**

L'innovation technologique est une notion fortement cadrée par les référentiels communautaires, ce qui se traduit par une homogénéité d'affichage dans les programmes opérationnels. Pourtant, la diversité entre régions est forte au niveau des types d'action menées et des moyens financiers alloués. On relève ainsi deux grands types de démarches :

- certaines régions privilégient des stratégies de construction ou structuration de l'offre d'innovation technologique. Il s'agit le plus souvent de régions qui ont peu anticipé la montée en puissance de l'innovation dans les économies régionales, au sein desquelles l'appétence pour ce sujet est faible, et où la recherche et les filières sont peu ou pas structurées. Ces régions financent donc des équipements de recherche, ou la mise en place de filières (plateformes, incubateurs, pépinières, laboratoires), mais elles ont plus de difficulté à faire émerger des projets ;
- d'autres régions privilégient des stratégies d'accélération ou d'optimisation des réseaux et outils déjà en place. Il s'agit des régions qui ont déjà anticipé le mouvement, et qui sont généralement dotées d'un tissu d'entreprises dense, où la recherche et les filières sont plus structurées. Ces régions mettent donc davantage l'accent sur les outils de financement de l'innovation, ou sur les questions d'organisation, de formation et de management de l'innovation. On relève dans ces régions une dynamique de programmation plus forte.

Les difficultés rencontrées sont surtout liées à la nouveauté des projets, plus complexes à mettre en œuvre, et faisant appel à des intervenants peu familiers des fonds

communautaires. Les régions françaises se sont néanmoins engagées dans une démarche d'élaboration de « stratégies régionales d'innovation », qui devrait permettre d'optimiser la programmation au cours des prochaines années.

Développement durable :

Les orientations communautaires et nationales étaient davantage centrées sur l'environnement que sur le développement durable : cette empreinte initiale se retrouve clairement dans la structure des programmes opérationnels, qui ont tous identifié un axe dédié à l'environnement.

L'analyse des PO permet de dégager un certain modèle de prise en compte du développement durable, qui se retrouve généralement à trois niveaux :

- un axe dédié à l'environnement, avec un champ d'intervention élargi par rapport à la précédente période de programmation (le changement climatique et la maîtrise de l'énergie complètent les mesures plus traditionnelles axées sur la biodiversité, la ressource en eau et les risques) ;
- la mise en place de critères transversaux (plus ou moins contraignants) ;
- dans certaines régions, la mise en place d'outils d'accompagnement à une meilleure prise en compte de l'environnement voire du développement durable (grille d'analyse des projets, diagnostic développement durable, mission d'appui dédiée, etc.).

Poids des entreprises dans la programmation du FEDER :

L'analyse de la programmation par nature de bénéficiaire fait apparaître une représentation majoritaire des maîtres d'ouvrage relevant de la sphère publique (44,16% des crédits programmés) et des collectivités territoriales (18,21%). Les entreprises, en tant que maîtres d'ouvrage direct, représentent quant à elles 22% des crédits programmés. Néanmoins, ces chiffres ne traduisent pas complètement l'impact des fonds structurels pour les entreprises : en effet, de nombreuses actions collectives portées par des maîtres d'ouvrage publics, visent des entreprises comme bénéficiaires ultimes. On peut dès lors estimer que **les entreprises représentent de 35 à 40% des bénéficiaires ultimes de la programmation 2007-2013.**

S'agissant des entreprises-maîtres d'ouvrage, la programmation FEDER en métropole bénéficie pour 53% aux PME, contre 14,5% pour les grandes entreprises.

2.3 Pour le FSE, un début de programmation privilégiant l'amélioration de l'accès à l'emploi :

L'examen des niveaux de programmation par axe indique des niveaux d'avancement différenciés entre les priorités d'intervention du programme opérationnel national : l'axe 2 qui contribue à l'amélioration de l'accès à l'emploi est celui qui connaît le niveau de programmation le plus élevé (38,5%), suivi par l'axe 3 qui soutient les actions d'inclusion sociale (24,6%) et par l'axe 1 qui vise à l'adaptation des salariés et des entreprises (24,4%). L'axe 4 consacré à l'investissement dans le capital humain, la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales, est l'axe le plus faiblement doté, mais aussi celui dont le niveau de programmation est le plus faible (16,7%).

Concernant les types de bénéficiaires, 51% de la programmation intervient au profit de la sphère associative, ce qui correspond bien à la vocation du FSE. 13% des fonds vont à des entreprises, dont plus des deux tiers (68%) sont des micro ou petites entreprises.

2.4 Une articulation entre FEDER et FSE qui reste à améliorer :

L'articulation entre le FEDER et le FSE reste limitée, malgré un objectif clairement affiché en ce sens dans le Cadre de Référence Stratégique National : il apparaît ainsi que les thèmes relevant du champ d'intervention du FSE (adaptation des salariés et des entreprises, accès à l'emploi, inclusion sociale, etc.) ne représentent que 2,8% du FEDER programmé en métropole.

2.5 Un principe de neutralité carbone a priori respecté :

Le gouvernement a décidé d'inscrire les CPER et les PO FEDER 2007-2013 dans une perspective de « neutralité carbone », c'est-à-dire que les investissements financés ne doivent pas globalement entraîner d'émissions additionnelles de gaz à effet de serre. Le principe de la démarche est de considérer que les projets financés peuvent générer des gaz à effet de serre (à travers la consommation d'énergie, les déplacements induits, etc.), ou en économiser (efficacité énergétique, énergies renouvelables, etc.), et qu'un équilibre global doit donc être trouvé.

Une évaluation initiale de cet impact carbone a été conduite fin 2008 sur un échantillon de 10 programmes opérationnels, représentant un montant total de 2 milliards d'euros de FEDER.

Sur la durée de vie des investissements financés, ces 10 PO respectent a priori l'objectif de neutralité, puisque sur un total de 2 500 kilotonnes de CO₂ émises, le bilan final est de 730 kilotonnes économisées (chacun des PO s'échelonnant dans une fourchette proche de la neutralité carbone, entre + 16 et - 298 kilotonnes de CO₂). La part des émissions ou

compensations de ces PO, rapportée au total des émissions régionales, est donc comprise entre 0 et 0,57%.

La neutralité des programmes est atteinte au bout de 7 ans, grâce aux actions en faveur de la maîtrise de l'énergie, des énergies renouvelables et des déchets, qui compensent les émissions des secteurs de l'industrie, du fret routier, et des déplacements domicile/travail induits par les investissements.

Conclusion :

Lorsque cette mission a débuté, les risques de dégagements d'office au 31 décembre 2009 n'étaient pas écartés, dans un certain nombre de régions métropolitaines ou ultrapériphériques.

A l'heure où nous concluons ce rapport, force est de constater que d'importants efforts ont été réalisés dans l'ensemble des régions françaises pour éviter ces dégagements d'office. Tant et si bien qu'à la fin du mois de décembre 2009, seule une région française (PACA) reste en deçà de ses objectifs de consommation des crédits européens.

Il faut se féliciter de ce résultat très encourageant : hormis une région, toutes ont atteint, voire dépassé leurs objectifs. Nous y voyons le résultat d'une mobilisation générale de tous les acteurs concernés. Ce résultat encourageant va également à l'encontre d'une certaine tendance au fatalisme envers le dégagement d'office : oui, la France consomme les fonds structurels qui lui sont alloués par l'Europe.

3^{ème} partie :

RECOMMANDATIONS EN VUE DES NEGOCIATIONS SUR LA POLITIQUE DE COHESION POUR LA PROCHAINE PERIODE DE PROGRAMMATION POST 2013

L'avenir de la politique de cohésion ne peut être dissocié des négociations plus globales sur les prochaines « perspectives financières » (ou « cadre financier pluriannuel »), qui doteront l'Union européenne d'un budget pour la période post 2013. Et même si les propositions législatives et financières de la Commission ne sont attendues en la matière que pour le printemps 2011, c'est bien en amont de ces propositions que le travail d'influence doit commencer, dès à présent, afin de faire valoir les intérêts de notre pays dans chacune des différentes politiques communautaires qui composeront le futur budget de l'UE : politique de cohésion, politique agricole commune, politique de la recherche, politique des transports, politique de justice et de sécurité, politique extérieure commune, etc.

Dans cette vaste négociation, qui sera globale, et qui sera tranchée *in fine* par les Chefs d'Etat et de gouvernement, la politique de cohésion n'est donc qu'un élément parmi d'autres, mais un élément pour lequel il importe d'avoir à l'esprit les acquis à préserver, voire à renforcer pour la France. Il convient d'aborder cette phase de négociation avec une position claire, tenant compte à la fois des enjeux spécifiques à la politique de cohésion, et des enjeux plus globaux qui pèseront sur la France pour débattre des prochaines perspectives financières : en tant que contributeur net au budget communautaire, notre pays sera probablement amené à ne pas soutenir, dans un contexte de tension généralisée sur les finances publiques des Etats membres, d'augmentation significative par rapport à son niveau actuel. Cela imposera de financer les nouvelles priorités par des redéploiements en provenance des grandes politiques existantes. Parmi ces politiques appelées à être mises à contribution, la PAC et la politique de cohésion se détachent, du seul fait de leur poids budgétaire : à elles seules, ces deux politiques représentent actuellement les deux tiers du budget de l'Union européenne.

C'est donc dans ce contexte contraint mais réaliste que se situent les propositions de ce rapport : en ayant à l'esprit la situation de contributeur net de la France, ce rapport entend montrer qu'il est possible de préserver l'apport des fonds structurels au profit de l'ensemble des régions européennes, voire d'améliorer le taux de retour de la France pour la politique de cohésion, tout en générant une contribution au financement des nouvelles priorités du futur budget communautaire.

Mais parce que l'apport des fonds structurels à la France dépend aussi de la manière dont notre pays s'organise pour les mettre en œuvre, ce rapport s'attache également à mettre en avant certaines préconisations visant à améliorer l'efficacité de notre dispositif national, en tirant les leçons du diagnostic établi dans la partie précédente sur le démarrage de l'actuelle période de programmation 2007-2013.

Au total, les propositions de ce rapport s'articulent donc à deux niveaux :

- au niveau communautaire, la France doit s'attacher pour l'après 2013 à renforcer ses acquis en matière de politique de cohésion ;
- au niveau national, la France peut améliorer son dispositif de mise en œuvre des fonds structurels.

1. AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE, LA FRANCE DOIT S'ATTACHER POUR L'APRES 2013 A RENFORCER SES ACQUIS EN MATIERE DE POLITIQUE DE COHESION

Les recommandations qui suivent portent sur les positions qui pourraient être soutenues par la France lors des négociations qui s'ouvriront en 2011, afin d'adopter les règlements communautaires qui définiront les règles d'utilisation des fonds structurels pour la prochaine période de programmation post 2013. Les aspects budgétaires de ces négociations seront discutés quant à eux dans le cadre des discussions plus globales sur les prochaines « perspectives financières ».

1.1 Prendre résolument parti en faveur d'une politique de cohésion pour toutes les régions européennes

Le premier enjeu des négociations sur l'avenir de la politique de cohésion porte sur son champ d'application géographique : doit-elle continuer à intervenir au profit de l'ensemble des régions européennes, comme c'est actuellement le cas, ou doit-elle être recentrée sur les seules régions en retard de développement ?

Compte tenu de l'architecture actuelle de la politique de cohésion, c'est le maintien de l'actuel objectif 2 « compétitivité régionale et emploi » qui est clairement en cause : il regroupe en effet toutes les régions européennes dont le PIB/habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire, qui représentent 314 Millions d'habitants, soit 65% de la population de l'UE, et dont certains considèrent qu'elles pourraient se passer des fonds structurels. Précisons d'emblée que renoncer à cet objectif 2, ce serait renoncer à toute intervention du FEDER et du FSE au profit de près des deux tiers de la population européenne, dont l'ensemble de la France métropolitaine, puisque la totalité des 22 régions de métropole relève de cet objectif 2. En termes financiers, renoncer à l'objectif 2, ce serait pour la France renoncer à 10 des 14 Milliards d'euros que la politique de cohésion apporte à notre pays pour la période 2007-2013. Ce serait également renoncer au seul segment de la politique de cohésion sur lequel la France est bénéficiaire net, alors même que la part du budget dédiée à l'objectif Convergence pourrait quant à elle, compte tenu des retards encore enregistrés dans certains territoires de l'Union, être maintenue à un niveau élevé.

Les partisans de cette « re-nationalisation » de l'objectif 2 font valoir qu'il n'y a pas de valeur ajoutée à ce que le budget communautaire intervienne au profit de régions d'Etats membres dont le niveau de développement leur permettrait d'agir directement pour réduire leurs disparités internes. Cette position reste néanmoins très minoritaire, à ce stade des débats : à l'occasion de la consultation publique lancée par la Commission en septembre 2007 sur le « réexamen budgétaire », et à laquelle 24 des 27 Etats membres ont contribué²¹, seuls 5 Etats membres ont apporté explicitement leur soutien à cette position : Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et Estonie.

²¹ N'ont pas contribué à cette consultation : la Belgique, l'Irlande et la Slovaquie.

A l'inverse, la plupart des autres Etats membres, notamment l'Allemagne²², mais aussi le Parlement européen et le Comité des régions, ont d'ores et déjà pris explicitement position en faveur du maintien après 2013 d'une politique de cohésion au profit de l'ensemble des régions européennes. A l'appui de cette prise de position, plusieurs arguments sont mis en avant :

- **la politique de cohésion n'est pas un simple outil de redistribution en direction des régions les plus pauvres** : elle est une véritable politique de développement, qui doit inciter l'ensemble des régions européennes à contribuer à la mise en œuvre des grandes orientations communautaires visant à faire de l'Europe une économie compétitive, solidaire et durable, grâce à des aides d'intensité variable en fonction du niveau de développement de chaque région, conformément au principe de solidarité ;

- **la politique de cohésion donne une visibilité à l'intervention communautaire** : par le cofinancement de projets dans l'ensemble des régions européennes, le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion interviennent au plus proche du citoyen, pour des réalisations concrètes qui donnent corps au projet européen ;

- **grâce à sa mise en œuvre déconcentrée (principe de « gestion partagée »), la politique de cohésion implique concrètement les Etats membres et leurs régions dans la poursuite d'objectifs partagés** : elle favorise ainsi la gouvernance multi-niveaux, ainsi que la diffusion des pratiques de bonne gestion, notamment par le biais de la contractualisation ;

- **grâce au principe de cofinancement, la politique de cohésion garantit un effet de levier important pour le budget communautaire** : en France, chaque euro investi par les fonds structurels donne lieu à quatre euros supplémentaires de la part de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres partenaires parfois privés.

Ce choix d'une politique de cohésion pour toutes les régions européennes n'est pas contradictoire avec le souhait de voir la future politique de cohésion dégager des marges de manœuvre financières à redéployer au profit de nouvelles priorités du budget communautaire : à architecture constante, c'est-à-dire en préservant l'actuel objectif 2, d'importantes économies seront générées après 2013, du seul fait du rattrapage économique d'un grand nombre de régions actuellement bénéficiaires de l'objectif 1 « convergence », et qui devraient en sortir après 2013. D'après les dernières statistiques régionales 2006 publiées par EUROSTAT en février 2009, un tiers des régions actuellement éligibles à l'objectif 1 « convergence » a déjà franchi le seuil de 75% de la moyenne communautaire (35 régions sur 103), tandis que 3 Etats membres actuellement éligibles au Fonds de cohésion (Espagne, Grèce et Chypre) ont également dépassé le seuil d'éligibilité fixé à 90% du PIB moyen communautaire. L'économie ainsi potentiellement réalisée peut être évaluée à 50 Milliards d'euros environ sur l'ensemble de la période de programmation, soit près de 15% du budget actuellement alloué à la politique de cohésion.

²² En ce sens, voir par exemple le courrier conjoint adressé par le Ministre fédéral en charge de la politique de cohésion et les Présidents des Länder allemands au Commissaire en charge de la politique régionale (octobre 2009), ou plus récemment la contribution des autorités allemandes à la consultation publique sur la future stratégie UE 2020 (janvier 2010).

Malgré cela, il pourrait être tentant de s'en tenir pour la France à notre taux de retour²³ globalement faible au titre de la politique de cohésion (4%), et d'en déduire un positionnement visant à réduire autant que possible la politique de cohésion au sein du futur budget communautaire. Mais ce serait oublier que la variable d'ajustement évoquée, à savoir l'objectif 2, est celle qui bénéficie le plus à la France : alors que l'objectif 1 n'assure à notre pays qu'un taux de retour de 1,13%, l'objectif 2 quant à lui nous assure un taux de retour de 18,66%, supérieur à notre taux de contribution au budget communautaire (16,5%).

Au total, la France devrait donc prendre résolument parti en faveur d'une politique de cohésion qui continue à intervenir après 2013 dans l'ensemble des régions européennes, et rejeter toute idée de « re-nationalisation » de l'objectif 2 :

- ***budgétairement, la suppression de l'objectif 2 reviendrait à renoncer à la part de la politique de cohésion qui nous assure le meilleur taux de retour, et pour laquelle nous sommes mêmes bénéficiaires nets ;***
- ***politiquement, il importe de préserver l'apport décisif des fonds structurels aux stratégies de développement de l'ensemble des régions françaises, et on peut s'interroger à cet égard sur l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les régions par le biais des Contrats de projet Etat-Région (CPER), si l'apport des fonds structurels devait être remis en cause ;***
- ***diplomatiquement, il s'agit d'être en phase avec la majorité des Etats membres, dont l'Allemagne, ainsi qu'avec le Parlement européen.***

Sans attendre le début des négociations en 2011, et à l'instar de ce qu'a déjà fait l'Allemagne, il conviendrait d'arrêter cette position française au niveau interministériel, et de la faire connaître à nos partenaires européens pour qu'elle puisse utilement peser sur le contenu des propositions législatives attendues de la Commission pour le début 2011.

²³ Le taux de retour mesure, pour un Etat membre donné, la part des fonds qu'il reçoit d'une politique communautaire, par rapport au total du budget communautaire consacré à cette politique. Ce taux de retour est ensuite comparé au taux de contribution de cet Etat membre au budget communautaire : si son taux de retour est inférieur à son taux de contribution, l'Etat membre est « contributeur net » à cette politique donnée ; si c'est l'inverse, il en est « bénéficiaire net ».

1.2 Envisager la création d'un objectif « intermédiaire » pour les régions entre 75% et 100% du PIB/habitant communautaire :

Telle qu'elle a été définie pour l'actuelle période de programmation 2007-2013, la politique de cohésion se caractérise par une forte concentration des fonds structurels en direction des Etats membres et des régions les plus pauvres : 81,5% des fonds de la politique de cohésion sont ainsi alloués à l'objectif 1 « convergence », qui ne concerne que les Etats membres dont le PIB/habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, ainsi que les régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, qui ne représentent au total qu'un tiers de la population de l'UE. Il en résulte un « effet de seuil » particulièrement important : selon que l'on se situe de part et d'autre du seuil de 75% retenu pour les régions, l'intensité de l'aide par habitant qui est apportée par les fonds structurels varie ainsi de un à neuf.

Afin d'atténuer ces effets de seuil, des mécanismes transitoires ont bien été prévus pour les régions entrant ou sortant de l'objectif 1 « convergence » (mécanismes dits de « *phasing out* » et de « *phasing in* »), mais ces mécanismes sont critiqués car difficiles à mettre en œuvre, du fait de la très forte dégressivité des fonds alloués.

Par ailleurs, l'architecture de la future politique de cohésion post-2013 devra tenir compte de ce qu'un tiers environ des régions actuellement éligibles à l'objectif 1 « convergence » auront alors dépassé le seuil des 75% de la moyenne communautaire : ces régions, et les Etats membres auxquels elles appartiennent, devraient logiquement revendiquer pour l'après 2013 une forme de compensation à la diminution importante de fonds qui résultera de leur sortie de l'objectif « convergence ». D'après les dernières statistiques disponibles d'EUROSTAT, basées sur les PIB régionaux de 2006, 11 Etats membres devraient être concernés, parfois dans des proportions importantes, comme le montre le tableau ci-dessous :

	Nombre total de régions NUTS 2	Nombre de régions actuellement éligibles à l'objectif « convergence »	Nombre de régions ayant dépassé en 2006 le seuil de 75% de la moyenne communautaire
ALLEMAGNE	39	11	11
ESPAGNE	19	8	7
GRECE	13	12	6
ROYAUME UNI	37	4	4
BELGIQUE	11	1	1
MALTE	1	1	1
AUTRICHE	9	1	1
POLOGNE	16	16	1
PORTUGAL	7	5	1
ROUMANIE	8	8	1
SLOVENIE	2	2	1

Source : EUROSTAT

Face à cette situation, nous avons échangé avec les services de la Commission européenne (DG REGIO) que nous avons rencontrés, sur la possible création d'un objectif

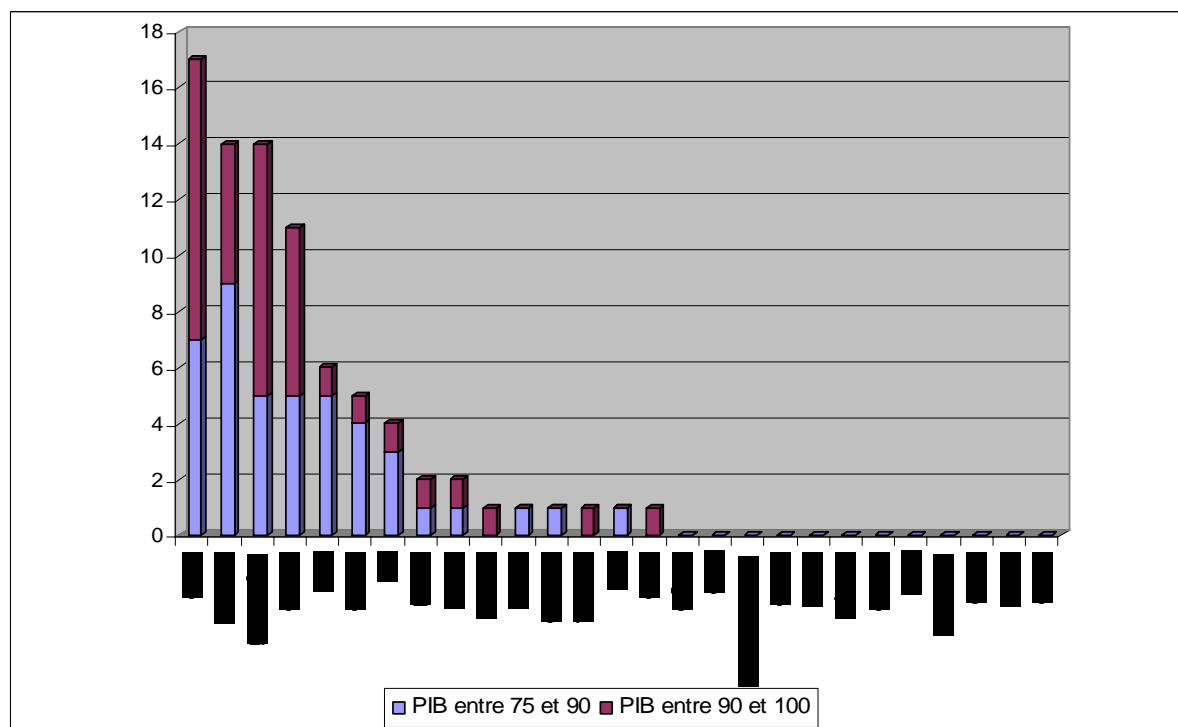
« intermédiaire », qui viendrait s'intercaler entre les actuels objectif « convergence » et « compétitivité régionale et emploi », reprenant en cela une préconisation du rapport indépendant de M. Fabrizio BARCA²⁴ : seraient éligibles à ce nouvel objectif intermédiaire, les régions dont le PIB/habitant serait supérieur à 75% de la moyenne communautaire, tout en restant inférieur à un certain seuil qui pourrait être fixé à 90% ou à 100% de la moyenne communautaire (les deux hypothèses sont à l'étude). Pour ces régions intermédiaires entre l'objectif « convergence » et l'objectif « compétitivité régionale et emploi », les fonds structurels seraient alloués avec un taux d'intensité d'aide par habitant qui serait lui-même intermédiaire entre ceux actuellement octroyés aux régions de l'objectif 1 et à celles de l'objectif 2, voire proportionnel au niveau de PIB/habitant si l'on veut lisser davantage encore le mécanisme.

S'il n'est pas réservé aux seules régions sortant de l'objectif « convergence », un tel objectif intermédiaire pourrait pleinement profiter à la France, dont on oublie trop souvent que la grande majorité des régions a un PIB/habitant inférieur à la moyenne communautaire. Seules 5 régions françaises ont en effet un PIB/habitant supérieur à la moyenne communautaire (par ordre décroissant : Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Alsace et Midi Pyrénées). Ainsi, sur la base des dernières données statistiques disponibles (2006) :

- 7 régions françaises seraient susceptibles de devenir éligibles à cet objectif intermédiaire si le seuil en était fixé à 90% de la moyenne communautaire : Corse (85,8), Languedoc-Roussillon (86,1), Picardie (86,3), Nord Pas de Calais (88,0), Lorraine (89,0), Basse-Normandie (89,4), Limousin (89,5) ;
- 17 régions françaises seraient susceptibles de devenir éligibles à cet objectif intermédiaire si le seuil en était fixé à 100% de la moyenne communautaire. Aux 7 régions précédemment énumérées, viendraient ainsi s'ajouter : Poitou-Charentes (91,0), Auvergne (91,3), Franche-Comté (91,9), Bourgogne (94,8), Bretagne (96,4), Centre (96,5), Pays de la Loire (99,0), Haute-Normandie (99,3), Aquitaine (99,6), et Champagne-Ardenne (99,8).

²⁴ Rapport indépendant de M. Fabrizio BARCA sur l'avenir de la politique de cohésion, réalisé à la demande de la Commissaire en charge de la politique régionale, Mme Danuta HÜBNER, à qui il été remis en mai 2009.

Au-delà du seul cas de la France, le graphique ci-dessous recense, pour chaque Etat membre, le nombre des régions susceptibles d'être éligibles à un possible objectif intermédiaire, en fonction des deux seuils évoqués :



Même si le seuil de 100% apparaît plus favorable à la France, les deux hypothèses auraient bien un impact positif pour notre pays, en augmentant l'intensité de l'aide, et donc les montants de fonds structurels alloués aux régions qui bénéficieraient de ce nouvel objectif intermédiaire. Le taux de retour de la France pour la politique de cohésion en serait sensiblement amélioré, jusqu'à doubler dans l'hypothèse d'un seuil fixé à 100% de la moyenne communautaire.

Au cours des auditions menées dans le cadre de ce rapport, certaines réticences ont pu être exprimées à l'encontre de cette proposition, notamment de la part de l'Association des Régions de France qui y voit une possible remise en cause de l'intervention des fonds structurels dans les régions dont le PIB/habitant est supérieur à la moyenne communautaire. Afin de répondre à cette objection, il importe donc de faire du maintien de l'actuel objectif 2 « compétitivité régionale et emploi », une condition préalable à notre soutien à la création d'un nouvel « objectif intermédiaire ». De même, précisons bien qu'il ne s'agirait pas de créer un nouveau zonage, puisque toutes les régions françaises resteraient éligibles aux fonds structurels : seule l'intensité de l'aide varierait, en fonction de l'appartenance à tel ou tel objectif.

Au total, la France aurait intérêt à soutenir les Etats membres qui devraient appeler à la création d'un objectif « intermédiaire » au profit des régions dont le PIB/habitant se situerait entre 75 et 90% de la moyenne communautaire, ou entre 75 et 100% de la moyenne communautaire (la seconde option nous étant plus favorable), mais à deux conditions :

- ***que ce nouvel objectif intermédiaire ne soit pas limité aux seules régions précédemment éligibles à l'objectif 1 « convergence » (auquel cas il ne s'agirait plus que d'un mécanisme transitoire, dont aucune région française ne serait susceptible de bénéficier) ;***
- ***et que la création de ce nouvel objectif intermédiaire ne conduise pas à la remise en cause de l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi » (il conviendrait à cet égard d'en faire un préalable de négociation, afin de décourager toute tentative visant à soutenir la création d'un objectif intermédiaire pour fragiliser ensuite le maintien d'une intervention des fonds structurels dans les régions les plus riches).***

Dans tous les cas, il est important de relever que le coût budgétaire lié à la création d'un tel objectif intermédiaire resterait inférieur au gain à attendre de la sortie prévue en 2013 d'environ un tiers des régions actuellement éligibles à l'objectif « convergence », du fait de leur rattrapage économique. Le soutien à un tel objectif intermédiaire n'est donc pas en contradiction avec la volonté de préserver des capacités de redéploiement budgétaire, de la politique de cohésion vers d'autres rubriques budgétaires.

1.3 Mieux concentrer l'intervention des fonds structurels sur quelques grandes priorités, choisies en lien avec la nouvelle stratégie UE 2020, mais à adapter aux spécificités régionales en desserrant les contraintes du fléchage actuel

La valeur ajoutée communautaire de la politique de cohésion se mesure à sa contribution effective à la mise en œuvre des grands objectifs de l'UE : au-delà de l'objectif de réduction des disparités auquel elle contribue par son effet redistributif, la politique de cohésion doit aussi veiller à la cohérence de ses interventions avec celles des autres politiques communautaires, en conformité avec la stratégie d'ensemble dite de Lisbonne, dont l'Union européenne s'est dotée jusqu'ici. Adoptée en juin 2000 par le Conseil européen réuni à Lisbonne, cette stratégie visait à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Lors du sommet de Göteborg, l'année suivante, la dimension environnementale a été ajoutée à cette stratégie, intégrant de fait le développement durable. En 2005, cette stratégie de Lisbonne a été révisée, afin notamment de mieux impliquer les différents acteurs dans sa mise en œuvre : il a alors été convenu de la décliner par Etat membre au sein d'un Programme National de Réforme pour la croissance et l'emploi faisant l'objet d'un suivi régulier. Elle a été inscrite au cœur des programmes de la politique de cohésion pour la nouvelle période 2007/2013, à travers l'obligation de fléchage (« *earmarking* ») d'une part significative des fonds structurels en direction de projets relevant directement des priorités de la stratégie²⁵.

Afin de succéder à la stratégie de Lisbonne en 2010, la Commission a récemment lancé une consultation publique²⁶ sur la future stratégie « UE 2020 ». Dans le document de travail qui accompagne le lancement de cette consultation, la Commission fixe pour objectif de « parvenir à une économie sociale de marché durable, une économie plus intelligente et plus verte », et propose de retenir trois grandes priorités pour y parvenir :

- **« créer de la valeur en fondant la croissance sur la connaissance »** : afin de répondre à l'enjeu de la mondialisation, il s'agit de miser sur la connaissance comme moteur d'une croissance durable, et de promouvoir en conséquence les efforts en matière d'éducation, de recherche, d'innovation, de créativité, et d'économie numérique ;
- **« favoriser l'émancipation dans des sociétés ouvertes à tous »** : afin de répondre notamment à l'enjeu démographique, il s'agit de garantir la cohésion sociale en mettant en avant le principe de « flexisécurité », en développant les compétences, et en prévoyant des mécanismes de protection contre la pauvreté et l'exclusion ;
- **« créer une économie compétitive, connectée et plus verte »** : face à l'enjeu climatique, il s'agit de devenir plus productif en réduisant la pression sur les

²⁵ Cf. article 9 du règlement général sur les fonds structurels 1083/2006 : obligation est faite aux seuls anciens Etats membres (UE15) de consacrer 60% des dépenses pour l'objectif 1 « convergence » et 75% des dépenses pour l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi », à des projets relevant de catégories fixées à l'annexe IV du règlement, et conformes aux lignes directrices intégrées prises en application de la stratégie de Lisbonne.

²⁶ Document de travail de la Commission : consultation sur la future stratégie « UE 2020 » - COM(2009)647 du 24 novembre 2009

ressources, en prévoyant des infrastructures intelligentes et modernisées dans le domaine de l'énergie et des transports, et en se dotant d'une nouvelle approche de la politique industrielle.

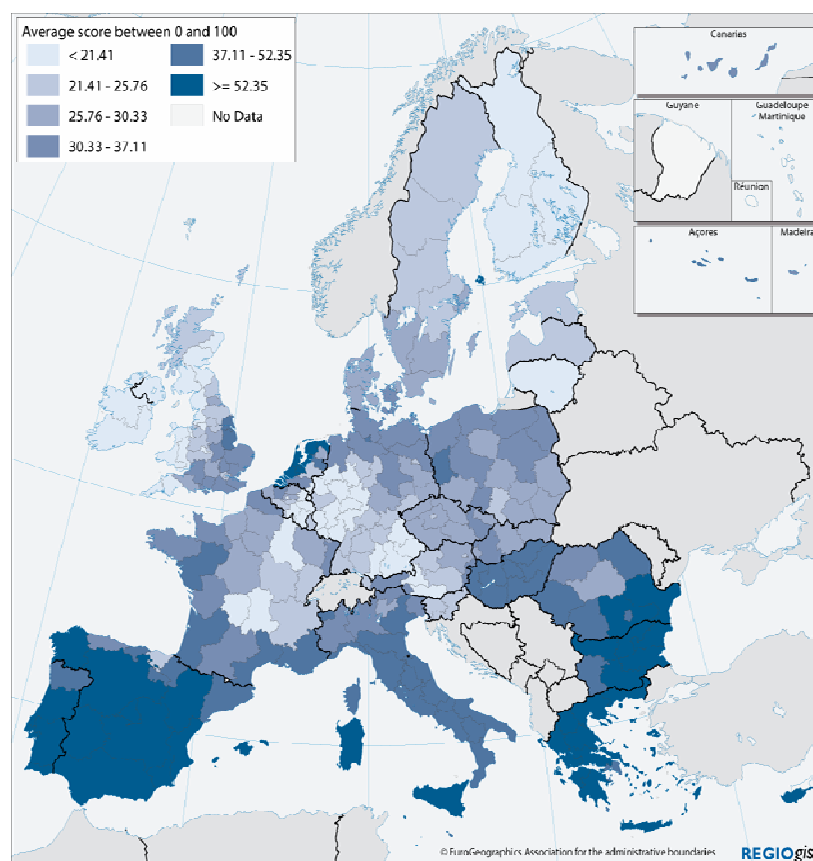
A partir des contributions qu'elle a reçues dans le cadre de cette consultation publique, la Commission a l'intention d'adopter une communication formelle qu'elle présentera au Conseil européen de printemps 2010.

Dans ce contexte, il paraît essentiel d'établir dès à présent un lien très étroit entre cette future stratégie UE 2020, et la future politique de cohésion post-2013 : à l'instar du lien établi pour l'actuelle période de programmation avec la stratégie de Lisbonne, il importe que les priorités d'intervention des fonds structurels soient définies pour la prochaine période de programmation en parfaite cohérence avec la nouvelle stratégie UE 2020, dont l'Union européenne se sera dotée entre-temps. Afin d'assurer cette cohérence, l'obligation de fléchage (« *earmarking* ») devrait être maintenue : même si elle est parfois vécue sur le terrain comme une contrainte empêchant le financement de certains projets d'équipements, elle est le gage de la valeur ajoutée du cofinancement communautaire. Autrement dit, la contribution du budget communautaire à un projet d'envergure régionale ou locale n'a de sens que si ce projet va bien dans le sens de la stratégie d'ensemble voulue par l'UE, et dont le fléchage est la garantie. Par ailleurs, cette obligation de concentration permet d'éviter la dispersion qui nuit à l'efficacité globale de la politique de cohésion. A cet égard, il conviendrait de veiller à ce que cette obligation de fléchage s'applique après 2013 à l'ensemble des Etats membres, en mettant fin au statut dérogatoire dont ont bénéficié jusqu'ici les nouveaux Etats membres, la Grèce et le Portugal.

Au cours de la négociation des règlements pour la prochaine période de programmation, il importe néanmoins de veiller à ce que cette forme de conditionnalité de l'aide apportée par les fonds structurels soit compatible avec une certaine dose de flexibilité, afin de permettre l'adaptation des priorités communautaires aux spécificités de chaque contexte régional. A cet égard, l'étude « régions 2020 »²⁷ élaborée par la DG REGIO en novembre 2008 a bien montré combien les « nouveaux défis » (que sont la mondialisation, le changement climatique, la démographie et l'énergie) auront un impact asymétrique sur les différentes régions européennes. A titre d'exemple, la carte ci-dessous illustre le degré de vulnérabilité au changement climatique :

²⁷ Document de travail des services de la Commission : « régions 2020 : évaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE » - SEC(2008)2868 du 14 novembre 2008

Climate change vulnerability index



Remarque: indice basé sur l'évolution démographique de la population affectée par les inondations et celle des zones côtières dont l'altitude est inférieure à 5 mètres, sur le risque de sécheresse, sur la vulnérabilité de l'agriculture, de la pêche et du tourisme, en tenant compte des changements de température et de précipitations.

Source: Eurostat, JRC, DG REGIO

Même si le changement climatique est un enjeu pertinent pour l'Europe tout entière, la carte montre bien que cet enjeu n'a pas la même acuité selon que l'on se situe au Sud ou au Nord de l'Union européenne. Dans l'élaboration des programmes opérationnels visant à mettre en œuvre les fonds structurels au niveau régional, cette asymétrie devrait donc pouvoir se retrouver : les priorités d'intervention retenues au niveau communautaire à partir de la future stratégie UE 2020 devraient s'appliquer à toutes les régions européennes, mais en reconnaissant la possibilité de leur accorder une importance variable, en fonction du contexte spécifique. Autrement dit, ces priorités européennes devraient constituer une sorte de « menu » commun à toutes les régions, mais au sein duquel chaque région devrait ensuite avoir la possibilité de puiser, en fonction de sa situation et de ses besoins, pour élaborer son programme opérationnel.

Au final, il conviendrait de veiller pour la prochaine période de programmation à :

- ***concentrer l'intervention des fonds structurels sur quelques grandes priorités à définir au niveau communautaire, à partir des priorités qui seront décidées par le Conseil européen en 2010 pour la future stratégie UE 2020 ;***
- ***s'assurer de l'effectivité de cette concentration, en reconduisant l'obligation de fléchage d'une part significative des fonds alloués en direction de ces priorités, pour tous les Etats membres ;***
- ***veiller néanmoins à ce que cette obligation de fléchage s'accompagne d'une flexibilité permettant aux régions d'apprécier l'importance des efforts à consentir en direction de chacune de ces priorités, en fonction des spécificités des contextes locaux ;***
- ***veiller par ailleurs à ce que l'intitulé des catégories de dépenses que le règlement considère comme conformes à la stratégie UE 2020 recouvre bien les secteurs pour lesquels une intervention des fonds structurels est souhaitée en France. Afin d'améliorer la marge de manœuvre des autorités de gestion, pourrait être envisagée pour le prochain règlement une liste de catégories moins nombreuses (l'annexe IV du règlement actuel comporte 74 catégories de dépenses), mais aux intitulés plus larges. A cet égard, une catégorie « amélioration de la qualité de vie des citoyens » mériterait d'être créée.***

1.4 Concrétiser le nouvel objectif de cohésion territoriale, en diversifiant les échelles d'intervention de la politique de cohésion

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la cohésion territoriale est devenue un objectif à part entière de l'Union européenne²⁸, au même titre que les objectifs de cohésion économique et sociale qui existaient jusqu'ici. Même si cet objectif de cohésion territoriale a vocation à concerner l'ensemble des politiques communautaires, il n'en demeure pas moins que la politique de cohésion a un rôle particulier à jouer en la matière. Et pour la France qui a fortement contribué à l'insertion de cet objectif dans le nouveau Traité, notamment grâce à l'implication de Michel BARNIER dans les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, il s'agit d'aborder les négociations sur l'avenir des fonds structurels, en cohérence avec la position de soutien à l'objectif de cohésion territoriale défendue jusqu'ici.

En l'absence de définition précise de la cohésion territoriale, une certaine réticence a pu être observée chez certains Etats membres, notamment l'Allemagne, au cours des discussions qui ont suivi la parution en octobre 2008 du Livre vert de la Commission sur la cohésion territoriale²⁹. Dans la synthèse³⁰ qu'elle a faite de la consultation publique lancée par ses soins, la Commission a considéré qu'un vaste accord concernant l'objectif et les éléments fondamentaux de la cohésion territoriale était néanmoins ressorti de ce débat : l'objectif de la cohésion territoriale « consiste à encourager le développement harmonieux et durable de l'ensemble des territoires, en tirant parti de leurs caractéristiques et de leurs ressources ». Les trois éléments fondamentaux suggérés par la Commission pour atteindre cet objectif sont :

- la concentration (atteindre une masse critique tout en luttant contre les facteurs externes négatifs) ;
- la connexion (insister sur l'importance de connexions efficaces entre les zones en retard de développement et les centres de croissance, au moyen d'infrastructures et de possibilités d'accès aux services) ;
- la coopération (travailler ensemble, indépendamment des découpages administratifs, pour créer des synergies).

Compte tenu de l'architecture actuelle de la politique de cohésion, deux grandes approches sont évoquées pour tenir compte du nouvel objectif de cohésion territoriale :

- **une première approche consisterait à prévoir des fonds supplémentaires pour certains territoires spécifiques** (montagnes, îles, zones très faiblement peuplées, etc.), en considérant que leurs spécificités géographiques sont sources de contraintes, constitutives de handicaps à compenser pour remettre ces territoires à égalité de chances avec les autres. Cette approche, soutenue par de nombreux lobbies territoriaux, mais aussi par quelques Etats membres comme la Grèce, Chypre et Malte, a été jusqu'ici contestée par la majorité des Etats membres, dont la France et l'Allemagne : outre la difficulté à se mettre d'accord sur les critères qui

²⁸ Cf. article 3 du nouveau Traité sur l'Union européenne : « (...) Elle [l'Union] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres. »

²⁹ Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout, COM(2008)616 du 6 octobre 2008.

³⁰ 6^{ème} rapport d'étape de la Commission sur la cohésion économique et sociale, COM(2009)295 – juin 2009

permettraient de définir précisément ces territoires, il ne paraît pas souhaitable d'orienter la politique de cohésion vers une logique de compensation des handicaps (jusqu'ici réservée aux seules régions ultra-périphériques), avec des conséquences budgétaires plutôt inflationnistes ;

- **la seconde approche préconise quant à elle de mieux faire coïncider les échelles d'intervention de la politique de cohésion avec les périmètres de ces territoires à spécificités géographiques** : la voie à suivre pour l'après 2013 consisterait dès lors à encourager les fonds structurels à accompagner des démarches de développement intégré, à ces différentes échelles de territoire qui peuvent aller de la macro-région (à l'instar de la stratégie récemment adoptée pour la Mer baltique, ou de celle en cours d'élaboration pour le Danube), jusqu'à des territoires infra-régionaux (urbains ou ruraux), en passant par des périmètres pouvant correspondre, au sein d'un même Etat membre, à un massif montagneux ou un bassin fluvial, par exemple. Il s'agirait donc de renforcer et systématiser la dimension territoriale déjà présente dans les orientations stratégiques communautaires 2007-2013³¹ : au moment d'élaborer leurs programmes et de concentrer leurs ressources sur les priorités clés, les Etats membres et leurs régions ont été invités à tenir compte de leurs circonstances géographiques spécifiques.

C'est cette seconde approche qui est clairement préconisée par ce rapport, en cohérence avec les positions déjà exprimées par la France sur le sujet. ***A l'occasion des négociations pour la prochaine période de programmation, il conviendrait dès lors de :***

- ***prévoir la reconnaissance explicite de l'objectif de cohésion territoriale, par son insertion dans le corps du règlement général sur les fonds structurels, au sein de l'article qui en définit les objectifs généraux ;***
- ***envisager d'insérer dans le corps du règlement général, les dispositions relatives à l'approche territoriale qui figurent actuellement dans les orientations stratégiques communautaires, de manière à les rendre juridiquement contraignantes ;***
- ***envisager de faire de la cohésion territoriale un critère secondaire d'allocation des fonds structurels aux régions, par le biais d'un possible indicateur mesurant les disparités infra-régionales (cf. proposition 1.9).***

³¹ Décision du Conseil 2006/702 du 6 octobre 2006

1.5 Assouplir l'application de la règle du dégagement d'office

Telle qu'elle est actuellement définie³², la règle du dégagement d'office entraîne la perte des fonds structurels qui n'ont pas été consommés dans les deux années qui suivent leur engagement au budget de l'Union européenne. Cette règle dite du « N + 2 » est appréciée au niveau de chaque programme opérationnel (PO). Un régime dérogatoire a néanmoins été prévu pour les 12 nouveaux Etats membres, ainsi que pour la Grèce et le Portugal, qui bénéficient d'un délai d'une année supplémentaire (règle dite du « N + 3 ») pour la consommation des fonds structurels qui leur sont alloués, mais uniquement jusqu'au 31 décembre 2010.

Souvent critiquée par les autorités de gestion, cette règle vise à assurer une saine gestion financière, en incitant à une programmation et à une consommation régulière des crédits. Son principe même n'est donc pas en cause, mais son application pourrait être rendue plus flexible, pour mieux tenir compte de deux paramètres importants :

- la dynamique de la programmation est ainsi faite que la montée en puissance est progressive, ce qui tend à faire subir une pression excessive au cours des premières années : on l'a bien vu en France en 2009, avec un dégagement d'office évité de justesse, au prix d'une forte mobilisation des autorités de gestion (préfectures de région et conseils régionaux), et de réelles incertitudes sur notre capacité à rééditer cet effort en 2010, sans pour autant que le rythme de programmation actuel inspire de réelles inquiétudes quant à notre capacité à consommer l'intégralité des fonds sur l'ensemble de la période de programmation ;
- par ailleurs, les nouvelles priorités d'intervention conduisent à orienter les fonds structurels vers des projets en matière de recherche et d'innovation, dont la mise au point, puis la mise en œuvre, s'avèrent objectivement plus complexes et moins rapides que les traditionnels projets d'équipement.

Ces deux paramètres amènent à recommander, pour la prochaine période de programmation, un assouplissement à la règle du dégagement d'office qui pourrait être obtenu par deux modifications réglementaires :

- ***prévoir la possibilité pour le Parlement et le Conseil, sur proposition de la Commission, d'allonger d'une année le délai imposé aux autorités de gestion pour justifier la consommation des fonds qui leur ont été alloués (passage de « N + 2 » à « N + 3 »), mais uniquement pour les deux premières années de la période de programmation. Par ailleurs, l'augmentation des avances versées par la Commission au début de programmation pourrait également contribuer à desserrer les contraintes de dégagement d'office au cours des premières années ;***
- ***appliquer la règle du dégagement d'office au niveau national, et non plus au niveau de chaque programme opérationnel : il s'agirait ainsi de « mutualiser » le risque de dégagement d'office entre les différents programmes, en autorisant une forme de***

³² Par les articles 83 et suivants du règlement général sur les fonds structurels 1083/2006.

compensation, au niveau de chaque Etat membre, entre programmes plus ou moins avancés³³. Afin d'éviter tout effet pervers à ce mécanisme de mutualisation, et afin de préserver l'incitation à une consommation régulière des crédits, il conviendrait de s'assurer que le mécanisme de compensation nationale ne pénalise pas les régions ayant un bon niveau de consommation : dans l'hypothèse où la compensation nationale ne suffirait pas à éviter le dégagement d'office, il conviendrait de veiller à ce que les montants ainsi dégagés soient supportés par les seuls programmes responsables de ce dégagement, au prorata de leur contribution à ce dégagement. Cette évolution est d'ailleurs préconisée par le rapport Barca.

³³ En pratique, ce principe de mutualisation est déjà appliqué en France pour le FSE, puisque le choix a été fait d'un seul programme national, doté d'enveloppes régionales, ce qui permet une « programmation dynamique des crédits » : au sein du programme national, les crédits non consommés peuvent être plus facilement réalloués.

1.6 Soutenir une plus grande différenciation entre Etats membres dans les exigences en matière de gestion et de contrôles

L'importance des exigences imposées aux Etats membres en matière de suivi, de rapports à fournir à la Commission, et de contrôles, n'a cessé de croître : à cet égard, les nouvelles exigences de contrôles, intégrées dans les règlements pour la période 2007-2013, ont transféré aux Etats membres une partie des tâches précédemment effectuées par la Commission (évaluation *ex ante* des descriptions des systèmes de gestion et de contrôle, par exemple). Cette tendance est régulièrement dénoncée par les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique de cohésion comme une charge administrative excessive, contribuant à la lenteur de la programmation, et pouvant aller jusqu'à dissuader certains porteurs de projets de solliciter un cofinancement par les fonds structurels.

Ce constat paraît d'autant plus dommageable que, dans le même temps, le système de gestion et de contrôle pratiqué en France est reconnu par la Commission elle-même comme globalement performant. Il est vrai qu'existent en la matière d'importantes différences entre les Etats membres, qui peuvent s'expliquer à la fois par l'importance des montants de fonds alloués, par l'organisation institutionnelle propre à chaque pays, et surtout par les capacités administratives pour la mise en œuvre des fonds. Il importe donc de mieux prendre en compte ces différences, afin d'adapter la charge administrative à la qualité reconnue à chaque système national.

L'idée d'un « contrat de confiance » avec les Etats membres est évoquée par la Commission pour aller en ce sens : l'idée est intéressante, s'il s'agit bien d'éviter la superposition des contrôles, en particulier entre contrôles communautaires et contrôles nationaux. En la matière, la nécessité d'un contrôle peut être comprise par une autorité de gestion ou un bénéficiaire ; en revanche, la répétition du contrôle est insupportable.

Dès lors, il paraît souhaitable de soutenir l'introduction dans les règlements d'une plus grande différenciation dans les exigences imposées aux Etats membres en matière de contrôle, en fonction du degré de garantie susceptible d'être apporté par les Etats membres. Cette évolution permettrait aux Etats membres satisfaisant à certains critères de bénéficier d'exigences allégées, sous la forme d'un « contrat de confiance » entre la Commission et l'Etat membre. Cette idée est d'ailleurs avancée par l'ex Commissaire Samecki dans son document d'orientation sur l'avenir de la politique de cohésion³⁴. Il convient néanmoins qu'un tel contrat soit équilibré, et qu'il apporte à l'Etat membre les allègements escomptés. A cet effet, le contrat de confiance pourrait être fondé sur un principe de coopération renforcée, portant notamment sur :

- ***l'élaboration par la Commission de lignes directrices ou notes d'orientation par voie de comitologie : veiller à ne pas créer d'obligations nouvelles, n'établir de telles lignes directrices que sur des sujets identifiés en commun, et les élaborer ensemble, en privilégiant l'échange de bonnes pratiques ;***

³⁴ « Orientation paper on future Cohesion policy » de Pawel Samecki, Commissaire en charge de la politique régionale – décembre 2009.

- *l'élaboration d'outils communs (modèles de rapport de contrôle, modalités communes de vérification de la qualité des contrôles menés) ;*
- *l'intensification de la pratique des audits conjoints (Commission et autorité nationale d'audit), plutôt que voir la Commission refaire les audits déjà menés au niveau national.*

1.7 Améliorer l'articulation entre les différents fonds communautaires à gestion partagée (FEDER, FSE, FEADER, FEP) pour faciliter leur mise en œuvre sur le terrain

Au-delà des fonds structurels (FEDER et FSE), plusieurs autres fonds communautaires font l'objet d'une mise en œuvre territorialisée, à travers le principe de « gestion partagée » : tel est le cas du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour la pêche (FEP). Dès lors que ces différents instruments sont mis en œuvre sur le terrain par des acteurs identiques (en France, les Préfets de région sont autorité de gestion ou autorité de gestion déléguée pour chacun de ces instruments), il conviendrait d'améliorer autant que faire se peut leur articulation, afin de faciliter leur mise en œuvre, favoriser les synergies, mais aussi réduire les risques d'erreurs.

A l'origine, la politique de développement rural de l'Union européenne s'est construite au sein de la politique de cohésion : jusqu'en 2000, la politique régionale intègre une part importante du soutien au développement rural, à travers l'adaptation des structures agricoles (objectif 5a) et le développement des zones rurales (objectif 5b). Mais en parallèle, la politique agricole commune (PAC) commence à prévoir des mesures dites structurelles, afin de veiller à une meilleure répartition des bénéfices de la PAC sur le territoire (plans de modernisation des exploitations, aides à l'installation des jeunes), mais aussi de contribuer au développement rural, avec la création en 1975 des indemnités compensatoires de handicaps naturels (IHCN) en faveur des zones de montagne et des régions défavorisées. En 2000, apparaît le « second pilier » de la politique agricole commune, conçu comme une politique de développement rural en tant que telle. La première programmation de cette politique concerne la période 2000-2006 : elle s'accompagne d'un resserrement des interventions de la politique de cohésion en faveur du développement rural, qui se limitent à quelques mesures de l'objectif 2 « reconversion économique et sociale », et au programme d'initiative communautaire LEADER+ (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale). La deuxième programmation de la politique de développement rural, pour la période 2007-2013, s'inscrit dans la continuité de la période précédente, et la prolonge : le second pilier est renforcé, et il se structure davantage en intégrant notamment l'initiative LEADER, et en regroupant les instruments financiers au sein du FEADER (qui réunit les moyens précédemment répartis entre le FEDER et le FEOGA-orientation). Les champs de recouvrement avec la politique régionale sont en principe réduits.

Le règlement de développement rural (RDR)³⁵ constitue le cadre unique de soutien à la politique de développement rural pour la période 2007-2013, au sein de la PAC : l'approche stratégique retenue pour la programmation est proche de celle des fonds structurels, avec la définition au niveau européen d'orientations stratégiques communautaires (OSC), déclinées ensuite dans chaque Etat membre par un plan stratégique national qui fait le choix d'un niveau de programmation unique par Etat membre (national ou régional). La juxtaposition d'un programme national et de programmes régionaux n'est plus possible pour le FEADER, ce qui le différencie néanmoins des fonds structurels. Le RDR prévoit quatre axes d'intervention pour le FEADER, affectés de pourcentages minimum de financement à respecter qui assurent un fléchage de la moitié de l'enveloppe communautaire :

- **les mesures de l'axe 1 visent à améliorer la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers**, afin de contribuer aux objectifs de compétitivité et d'emploi définis par la

³⁵ Règlement 1698/2005 du 20 septembre 2005

stratégie de Lisbonne : transferts de connaissances, modernisation et innovation dans la chaîne alimentaire, investissements dans le capital physique et humain (10% minimum des financements) ;

- **les mesures de l'axe 2 visent à améliorer l'environnement et l'espace rural**, afin de contribuer aux objectifs de développement durable de la stratégie de Göteborg : maintien de la biodiversité, gestion de l'eau, mesures agro-environnementales (25% minimum des financements) ;
- **les mesures de l'axe 3 sont liées à la qualité de vie en milieu rural et à la diversification de l'économie rurale**, afin d'élargir le champ d'action de la politique de développement rural à l'ensemble du monde rural, en favorisant notamment le dynamisme et l'attrait économique et patrimonial des zones rurales (10% minimum des financements) ;
- **l'axe 4 est un axe méthodologique qui intègre l'approche LEADER** en tant que méthode d'application des mesures des autres axes : cette approche permet de valoriser le potentiel de développement local et d'améliorer la gouvernance locale, en soutenant la mise en œuvre de stratégies locales partenariales, intégrées et ciblées (5% minimum des financements).

Au total, la politique de développement rural est dotée de 87,66 milliards d'euros pour la période 2007-2013, dont 6,442 milliards d'euros pour la France, soit un taux de retour de 7,35%. La France a fait le choix de mettre en œuvre cette politique de développement rural à travers 6 programmes de développement rural qui couvrent l'ensemble du territoire national : un programme de développement rural pour l'hexagone (PDRH), dont l'autorité de gestion est le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ; un programme régional pour la Corse, porté par la collectivité territoriale de Corse ; et 4 programmes pour chacune des 4 régions d'outre-mer, portés par les préfets de région. Le PDRH est constitué d'un socle national et de volets régionaux déconcentrés, ce qui permet de combiner une approche nationale pour les mesures qui nécessitent une mise en œuvre homogène sur l'ensemble du territoire (ICHN, politique d'installation, mesures forestières), et une mise en œuvre différenciée selon les régions pour d'autres mesures (via des documents régionaux de développement rural – DRDR). Les volets déconcentrés du PDRH regroupent certaines mesures des axes 1 et 2, ainsi que la totalité des mesures des axes 3 et 4. Le cofinancement de l'axe 3 provient exclusivement des collectivités territoriales.

En France, le PDRH est doté d'une enveloppe de 5,3 milliards d'euros de FEADER pour la période 2007-2013, dont 1,7 milliards d'euros programmés dans le cadre des volets déconcentrés (soit un peu moins d'un tiers). En contrepartie, l'Etat apporte une contribution de 3,7 milliards d'euros, dont une partie est inscrite dans les contrats de projets Etat-région. Les collectivités territoriales apportent quant à elles 900 millions d'euros, et les Agences de l'eau contribuent également. A cela s'ajoutent 2,8 milliards d'euros de financements nationaux additionnels, pour des mesures non cofinancées par le FEADER. Au total, la contribution publique pour l'Hexagone s'élève ainsi à 12,8 milliards d'euros pour 2007-2013, ainsi répartis :

- 3,2 Mds d'euros à l'axe 1, dont 1,6 Mds de FEADER, soit 19% de l'enveloppe ;
- 5,5 Mds d'euros à l'axe 2, dont 3 Mds de FEADER, soit 57% de l'enveloppe ;
- 635 millions d'euros à l'axe 3, dont 317 millions de FEADER, soit 6% de l'enveloppe ;
- 480 millions d'euros à l'axe 4, dont 264 millions de FEADER, soit 5% de l'enveloppe ;

- Enfin, 104 millions d'euros sont destinés à l'assistance technique.

S'agissant de l'axe 3, qui représente avec l'axe 4 le volet non agricole du développement rural, les régions utilisent largement la gamme des mesures possibles, mais quatre mesures représentent 70% des montants de l'axe, à savoir : la conservation du patrimoine naturel et culturel (avec des actions liées à NATURA 2000), les services de base à la population, la promotion des activités touristiques, et les stratégies locales de développement. Une critique souvent entendue porte sur le déséquilibre financier entre volets agricole et non agricole retenu pour le FEADER en France : les axes 3 et 4 du FEDER ne représentent que 11% de l'enveloppe.

Le PDRH définit les critères de partage entre les interventions de la politique de développement rural, financée par le FEADER, et la politique de cohésion, financée par le FEDER et le FSE. Les lignes de démarcation entre les fonds reposent sur des critères de taille de projets, type de services, impact territorial du projet, type d'investissement ou type de bénéficiaire, type de territoires. Les lignes d'articulation précises sont définies au niveau régional, à partir de ces critères.

Afin d'améliorer l'articulation entre ces différents fonds communautaires à gestion partagée, il conviendrait d'envisager pour la prochaine période de programmation post-2013 :

- ***D'élaborer un cadre stratégique unique au niveau européen, sous la forme d'orientations stratégiques communautaires (OSC) qui soient communes aux fonds structurels (FEDER et FSE) et au FEADER ;***
- ***De préciser dans les orientations stratégiques communautaires, les champs d'intervention de chacun des fonds, afin d'éviter les recoupements que l'on connaît aujourd'hui, ou au contraire les « zones blanches » pour lesquelles aucun fonds n'intervient ;***
- ***De revenir sur la règle du « programme mono-fonds »³⁶ qui empêche, pour la période actuelle, de faire contribuer plusieurs fonds communautaires à un même programme opérationnel, ce qui réduit les possibilités de synergies ;***
- ***D'harmoniser les règles de gestion et de contrôle entre ces différents fonds, de manière à simplifier leur mise en œuvre par les autorités de gestion (par exemple, il n'est pas possible de valoriser les cofinancements privés de projets FEADER car seule la dépense publique est éligible, alors que pour le FEDER et le FSE l'ensemble des fonds nationaux peuvent faire l'objet de cofinancement, ce qui constitue une réelle plus-value pour mettre les fonds communautaires au service de la stratégie de Lisbonne).***

³⁶ Voir par exemple l'article 34 du règlement général 1083/2006 sur les fonds structurels : « les programmes opérationnels bénéficient du financement d'un seul fonds (...) ».

1.8 Préserver la spécificité reconnue aux régions ultra-périphériques grâce à l'allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Europe compte 9 régions ultra-périphériques (RUP), réparties au sein de 3 Etats membres : aux 6 RUP françaises (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin), s'ajoutent Madère et Les Açores pour le Portugal, et les Canaries pour l'Espagne. Ces régions se voient reconnaître un statut particulier par l'article 349 du Traité, en raison des contraintes spécifiques qui pèsent sur leur développement du fait de « leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, et leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ». Est donc prévue la possibilité d'adopter des « mesures spécifiques », qui peuvent être dérogatoires ou complémentaires aux politiques communes.

S'agissant des fonds structurels, l'enjeu pour la France sera de préserver après 2013 les dispositions complémentaires qui ont été obtenues au profit des RUP pour la période de programmation 2007-2013 :

- en tant que région européenne de droit commun, chaque région ultra-périphérique est naturellement éligible aux fonds structurels, en fonction de son niveau de PIB/habitant : s'agissant de la France, nos quatre régions d'outre-mer ont un PIB/habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire, ce qui les rend éligibles à l'objectif 1 « Convergence », pour un montant total de 2,697 milliards d'euros pour la période 2007-2013 ;
- à cette dotation, s'ajoute au profit de chaque RUP, pour l'actuelle période de programmation, une dotation complémentaire du FEDER à hauteur de 35 euros par habitant et par an, baptisée « allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels ». Pour les 4 régions françaises d'outre-mer, cette dotation complémentaire s'élève à 481 millions d'euros pour la période 2007-2013. Aux termes de l'article 11 du règlement FEDER, cette allocation additionnelle doit contribuer au moins pour moitié de son montant « au financement des aides au fonctionnement et des dépenses couvrant des obligations et des contrats de service public dans les régions ultra-périphériques ». Concrètement, elle est utilisée pour compenser les surcoûts des transports induits par l'éloignement (aide au fret ou au transport de déchets dangereux), ou pour des travaux de mise aux normes parasismiques, par exemple.

Pour la prochaine période de programmation post-2013, il conviendra en conséquence de veiller, avec l'Espagne et le Portugal, à la préservation pour les RUP de cette allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels, au nom des contraintes particulières qui leur sont reconnues par l'article 349 du Traité. Il convient néanmoins d'avoir conscience de la difficulté croissante à négocier des dispositions dérogatoires au profit des RUP, dans une Europe élargie à 27 Etats membres, dont 24 se sentent peu ou pas concernés : l'argumentaire devra s'attacher à faire apparaître les résultats obtenus grâce à l'instauration de cette allocation complémentaire.

1.9 Faire évoluer le mode de calcul des fonds structurels alloués aux Etats membres et à leurs régions

Les montants de fonds structurels alloués aux Etats membres et à leurs régions font l'objet d'un mode de calcul complexe, prenant en compte différents critères pondérés, détaillés dans l'annexe II du règlement général sur les fonds structurels. A titre d'exemple, pour les régions relevant de l'objectif 2 « Compétitivité régionale et emploi », les critères pondérés sont les suivants :

- population (pondération de 0,5)
- nombre de personnes sans emploi dans les régions de niveau NUTS 3 dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne du groupe (pondération de 0,2)
- nombre d'emplois nécessaires pour atteindre un taux d'emploi de 70% (pondération de 0,15)
- nombre de travailleurs ayant un niveau d'éducation peu élevé (pondération de 0,10)
- faible densité de population (pondération de 0,05)
- les montants obtenus par application des critères précédents sont ensuite ajustés en fonction de la prospérité régionale relative (plus ou moins 5% selon que la région considérée a un PIB/habitant inférieur ou supérieur à la moyenne du PIB/habitant du groupe).

Afin d'améliorer le taux de retour au profit de la France, deux niveaux d'action sont à préconiser :

- ***obtenir la suppression du critère de prospérité nationale dans la méthode de répartition des fonds pour les régions relevant de l'objectif 1 « Convergence » : ce critère pénalise en effet les régions des Etats membres dont le PIB/habitant est supérieur à la moyenne communautaire, alors même que la prospérité nationale est déjà prise en compte pour définir l'éligibilité au Fonds de cohésion (auquel ne sont éligibles que les Etats membres dont le PIB/habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire) ;***
- ***revoir les critères utilisés dans la méthode de répartition des fonds pour les régions relevant de l'objectif 2 « Compétitivité régionale et emploi » : la pondération des différents critères actuels pourrait faire l'objet d'ajustements, en privilégiant par exemple le critère du taux de chômage plutôt que celui du PIB/habitant ; par ailleurs, l'introduction de nouveaux critères pourrait être envisagée, par exemple un critère de « cohésion territoriale » mesurant l'intensité des disparités infra-régionales (qui sont relativement importantes en France du fait de la superficie de nos régions).***

1.10 Simplifier le cadre réglementaire communautaire :

Parvenir à une réelle simplification des règles de mise en œuvre des fonds structurels devient un impératif politique : la complexité actuelle explique pour partie les difficultés de programmation rencontrées par les autorités de gestion ; elle est aussi un facteur de risque d'irrégularités ; elle est enfin une source de découragement pour les porteurs de projets potentiels. A n'y prendre pas garde, cette complexité est de nature à saper la crédibilité même de la politique de cohésion, en donnant des arguments à ceux qui contestent son efficacité.

La Commission semble avoir pris la mesure de la menace : depuis 2008, sous la pression des Etats membres, la DG REGIO et la DG EMPLOI se sont engagées dans un processus de simplification du cadre réglementaire de la période actuelle :

- **une première modification de l'article 55 du règlement général relatif aux projets générateurs de recettes**, adoptée le 18 décembre 2008, a permis de restreindre le champ d'application de cet article complexe à mettre en œuvre (par l'exclusion des projets financés par le FSE, et la limitation aux projets supérieurs à 1 million d'euros pour les projets financés par le FEDER). Négociée avec succès sous Présidence française de l'Union européenne, cette modification a ouvert la voie à d'autres révisions ;
- dans le cadre du **plan européen de relance de l'économie** adopté en décembre 2008, la Commission a présenté de nouvelles initiatives législatives portant à la fois sur des aspects financiers (octroi de nouvelles tranches d'avances de trésorerie), et sur des mesures de simplification : ont ainsi été adoptées en avril 2009 des modifications réglementaires visant notamment à favoriser l'utilisation des coûts forfaitaires, et à autoriser les paiements intermédiaires pour les grands projets n'ayant pas encore fait l'objet d'approbation formelle par la Commission. Le règlement FEDER a également été modifié, afin d'y rendre éligibles les projets visant à améliorer l'efficacité énergétique dans les logements sociaux ;
- en mai 2009, d'autres mesures diverses de simplification ont été apportées au **règlement d'application de la Commission** (portant notamment sur les données à transmettre à la Commission) ;
- enfin, la Commission a proposé en juillet 2009 un nouveau « **paquet simplification** », dont la négociation n'est pas achevée à ce jour au Parlement européen. Tel qu'agréé par le Conseil, ce paquet prévoit notamment une dérogation ponctuelle à la règle du dégagement d'office pour 2009, mais aussi diverses mesures techniques de simplification : limitation de la durée de suivi des recettes générées par les projets, uniformisation du seuil pour les grands projets, assouplissement de la procédure de révision des programmes opérationnels, etc.

Ces efforts doivent être intensifiés à l'occasion de la négociation des règlements pour la prochaine période de programmation. Jusqu'à présent, la démarche s'est en effet contentée d'ajustements techniques à certaines règles. La négociation des prochains règlements doit

donc être l'occasion d'une démarche de simplification plus poussée et plus systématique. Il ne s'agit surtout pas de revenir sur l'exigence de bonne gestion financière, mais d'éviter une complexité créatrice d'insécurité juridique : la Cour des comptes européenne a elle-même appelé à plusieurs reprises, dans ses rapports annuels, à un tel effort de simplification.

La France devrait donc soutenir, à l'occasion des négociations sur les règlements de la prochaine période de programmation, un effort réel et global de simplification des règles imposées en matière de gestion et de contrôle des fonds structurels :

- ***en mettant en avant un principe général de proportionnalité, visant à adapter les exigences réglementaires à la taille des projets ou des programmes, voire à la nature ou à la taille des bénéficiaires : on pourrait envisager à cet égard des procédures simplifiées pour les petites et moyennes entreprises ; par ailleurs, des procédures simplifiées devraient également être prévues pour les programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale (qui sont souvent des programmes faiblement dotés) ;***
- ***en reconsidérant le principe même de l'actuel article 55 du règlement général sur les projets générateurs de recettes, qui impose une estimation ex-ante du montant des recettes attendues, puis un suivi des montants effectivement générés jusqu'à la fin de la période de programmation, avec l'obligation de reverser d'éventuels surfinancements : cette mécanique complexe est source d'insécurité juridique, ce qui a pour conséquence d'écarter des projets potentiellement éligibles, par crainte des services instructeurs ou des porteurs de projet (souvent des entreprises privées) de s'exposer à des corrections financières ultérieures. Tel qu'il est conçu, cet article va donc à l'encontre de la promotion des partenariats public-privé, pourtant recherchés par les fonds structurels. Dès lors, il pourrait être envisagé de revenir à la pratique antérieure, qui prévoyait l'application d'une minoration forfaitaire du taux de cofinancement applicable à un projet générateur de recettes ;***
- ***en revoyant les règles de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière³⁷ : innovation importante de la période 2007-2013, les instruments JEREMIE et JESSICA ont un rôle important à jouer pour activer les fonds structurels, et pour faciliter l'intervention des collectivités territoriales dans des fonds de participation. Force est néanmoins de constater que seules deux régions françaises (Languedoc-Roussillon et Auvergne) ont mis en place le dispositif JEREMIE, en dépit d'un intérêt manifesté par de nombreuses autres régions. Des mesures de simplification restent donc nécessaires pour favoriser le déploiement de ces outils innovants, notamment pour faciliter la mise en place de ces instruments en dehors de la BEI ou du FEI.***

³⁷ Cf. article 44 du règlement général 1083/2006 : « dans le cadre d'un programme opérationnel, les fonds structurels peuvent financer des dépenses pour une opération comprenant des contributions visant à soutenir des instruments relevant de l'ingénierie financière au profit des entreprises, et principalement les petites et moyennes entreprises, telles que les fonds de capital risque, de garantie et de prêts, ainsi que les fonds de développement urbain durable (...) ».

Avec les différentes propositions qui précèdent, nous répondons précisément à la lettre de mission du Premier ministre, qui était de réfléchir aux orientations de la future politique de cohésion post 2013. Toutefois, au cours de cette mission, et des nombreuses auditions que nous avons effectuées, le plus souvent avec l'eurodéputée Sophie BRIARD-AUCONIE, des questions, des observations ont été soulevées sur le fonctionnement français des fonds structurels. Nous en tirons plusieurs recommandations à caractère général, qui devront être approfondies par la mission conjointe que le gouvernement a récemment confiée à l'IGA, l'IGAS et l'IGF.

2. AU NIVEAU NATIONAL, LA FRANCE PEUT AMELIORER SON DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DES FONDS STRUCTURELS

En application du principe de « gestion partagée » qui s'applique aux fonds structurels, chaque Etat membre dispose de marges de manœuvre importantes pour décider des modalités de mise en œuvre des fonds sur son territoire. Il lui revient en effet de décider du nombre de programmes opérationnels, de leur niveau de mise en œuvre (national ou régional), puis de désigner les autorités de gestion, de certification et d'audit, ou encore de fixer les règles d'éligibilité aux fonds structurels.

Sur tous ces différents aspects, le diagnostic établi dans la deuxième partie de ce rapport sur l'actuelle période de programmation, ainsi que les auditions menées pendant plusieurs semaines, nous conduisent à formuler certaines recommandations à caractère général pour l'après 2013. Ces différents aspects ont vocation à être approfondis par la mission conjointe récemment confiée par le gouvernement à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des affaires sociales, et à l'Inspection générale des finances.

2.1 Conserver un pilotage national à caractère interministériel, sous l'égide de la DATAR

Au niveau national, les différents fonds communautaires sont gérés par des ministères différents : le FEDER est géré par le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales ; le FSE est géré par le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) ; enfin, les programmes spécifiques aux régions d'outre-mer pour ces différents fonds sont gérés par la Délégation générale à l'Outre-mer.

Dans ce contexte, il paraît indispensable de préserver un pilotage national à caractère interministériel, pour lequel la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) paraît la mieux placée. Cette coordination interministérielle, en lien étroit avec le Secrétariat général aux Affaires européennes, apparaît comme un gage de cohérence, notamment vis-à-vis des services de la Commission européenne.

2.2 Améliorer la concertation avec les élus locaux pour le pilotage stratégique de la politique de cohésion, en ouvrant le groupe de suivi du Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) à leurs associations nationales

Autant il appartient à l'Etat d'assurer le pilotage dans la mise en œuvre en France de la politique de cohésion (dont il a négocié à Bruxelles le budget et les principales dispositions réglementaires), autant il paraît essentiel d'instaurer une véritable concertation avec les collectivités territoriales, partenaires essentiels dans la programmation des fonds structurels. Il s'agit de mettre en pratique le principe de partenariat, tel qu'il résulte de l'article 11 du règlement général sur les fonds structurels : « (...) Chaque Etat membre organise, au besoin et conformément aux règles et pratiques nationales en vigueur, un partenariat avec les autorités et les organismes tels que : les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes ; les partenaires économiques et sociaux ; tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. (...) Le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels ».

A cet effet, un groupe de suivi du Cadre de référence stratégique national (CRSN) a été installé en octobre 2008. Présidé par le Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, en liaison avec le Président de l'Association des Régions de France (ARF), ce groupe réunit les représentants des différents ministères impliqués dans la mise en œuvre des fonds structurels, ainsi que des représentants des différentes autorités régionales (3 Préfets de région et 3 Présidents de conseil régional). A partir des travaux de l'instance nationale d'évaluation et des groupes techniques thématiques mis en place sur l'innovation, le développement durable, les stratégies urbaines et les TIC, ce groupe élabore des recommandations à l'attention des autorités de gestion, et il est consulté avant l'envoi par les autorités françaises du rapport stratégique attendu par la Commission en 2009 et 2012.

Innovation de l'actuelle période de programmation, ce groupe de suivi du CRSN a vocation à devenir une instance privilégiée de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013 : prérogative de l'Etat, la négociation des futurs règlements communautaires se doit d'être précédée d'une véritable phase de concertation avec les collectivités territoriales, partenaires essentiels dans la mise en œuvre des fonds structurels. Pour cela, il conviendrait d'assurer la représentation des différents niveaux de collectivités au sein de ce groupe, alors que seule l'ARF y est actuellement associée.

Afin d'améliorer la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le pilotage stratégique de la politique de cohésion, plusieurs recommandations peuvent être formulées :

- ouvrir la composition du groupe de suivi du CRSN aux associations nationales des différents niveaux de collectivités territoriales qui n'en font pas encore partie (Assemblée des Départements de France, Association des Maires de France, Association des Maires des Grandes Villes de France), afin de répondre à la demande qu'ils nous ont exprimée ;

- faire du groupe de suivi du CRSN l'instance systématique de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, à la fois sur le contenu des positions françaises pour les négociations à venir sur la prochaine période de programmation, et sur les principales modalités de mise en œuvre des fonds structurels en France. Un débat du groupe de suivi du CRSN, éventuellement élargi en fonction des questions évoquées, pourrait être organisé préalablement à la définition de la position française sur les grands enjeux relatifs à l'avenir des fonds structurels, à la coordination des politiques sectorielles et à la prise en compte du nouvel objectif européen de cohésion territoriale ;

- envisager, chaque fois que possible, une coordination des positions de l'Etat et des associations nationales de collectivités territoriales, en réponse aux consultations publiques de la Commission portant sur la politique de cohésion, pouvant déboucher sur une position commune.

2.3 Améliorer la coopération entre conseils régionaux et préfectures de région, en envisageant la création d'agences communes pour la gestion des programmes opérationnels régionaux

La désignation des autorités de gestion relève de la responsabilité de l'Etat, conformément à l'article 59 du règlement général sur les fonds structurels³⁸ : en France, la désignation des autorités de gestion est décidée en Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) pour chaque nouvelle période de programmation. Pour la période 2007-2013, le choix a été fait de reconduire le dispositif précédent : les préfets de région sont autorité de gestion des programmes opérationnels régionaux, à l'exception de l'Alsace, pour laquelle l'autorité de gestion est confiée à titre expérimental au président du conseil régional, et des programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale.

Ailleurs en Europe, l'analyse objective de la situation ne fait pas apparaître de modèle dominant en la matière, au sein des 17 Etats membres qui ont fait le choix de programmes opérationnels pour partie régionaux (les 10 autres Etats membres ne mettant en œuvre les fonds structurels qu'à travers des programmes nationaux) :

- 9 Etats membres en ont confié la gestion à des collectivités territoriales (l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique qui sont des Etats fédéraux, mais aussi l'Italie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Irlande, la Pologne et la République tchèque) ;
- A l'inverse, 8 Etats membres en ont confié la gestion à des services de l'Etat, déconcentrés la plupart du temps, mais aussi nationaux parfois (les préfets de région en France, le secrétariat général aux investissements du Ministère de l'économie et des finances en Grèce, la direction générale des fonds communautaires du Ministère de l'économie et des finances en Espagne, la commission de coordination régionale et de développement du Ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du développement régional au Portugal, le Ministère de l'emploi et de l'économie en Finlande, l'agence suédoise pour la croissance économique et régionale en Suède, l'agence de développement national (NFU) en Hongrie, et le Ministère de la construction et du développement régional en Slovaquie ;
- Une tendance générale à la décentralisation est néanmoins perceptible, surtout au sein des nouveaux Etats membres : en Slovénie, en Hongrie, en Slovaquie, en Bulgarie, en Roumanie, en Lettonie, en Lituanie, mais aussi au Portugal, on relève une affirmation progressive du niveau régional, de plus en plus impliqué dans la mise en œuvre des fonds structurels.

En matière de programmation des fonds entre 2007 et 2009, la comparaison des résultats obtenus entre régions françaises, ou entre Etats membres, ne permet pas véritablement de tirer de conclusion sur le choix opéré en matière d'autorité de gestion.

³⁸ Cf. article 59 du règlement général 1083/2006 : « pour chaque programme opérationnel, l'Etat membre désigne une autorité de gestion : une autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local (...) »

En pratique, il importe surtout de souligner l'implication croissante des conseils régionaux dans la gestion des fonds communautaires alloués aux régions, à tel point qu'il serait plus juste de parler désormais de « co-gestion » au niveau régional : non seulement le président du conseil régional co-préside le comité de suivi, mais ses services sont désormais bénéficiaires de subventions globales, pour une part significative des fonds communautaires gérés au niveau régional : en moyenne, le taux de subvention globale au profit des conseils régionaux est de 34% en métropole. Au cours de son audition, l'Association des Régions de France (ARF) a néanmoins souhaité un transfert complet de la gestion des fonds structurels aux conseils régionaux pour la prochaine période de programmation. Cependant, on s'aperçoit à l'étude du fonctionnement de nos partenaires européens qu'aucun système (centralisé, décentralisé, mixte) ne semble être automatiquement meilleur qu'un autre.

Dans le système actuel, la gestion par l'Etat peut être perçue comme une garantie d'équilibre et d'impartialité entre différents niveaux de collectivités territoriales. Par ailleurs, le diagnostic établi dans la 2^{ème} partie de ce rapport sur les deux premières années de programmation de la période 2007-2013 n'a pas révélé de dysfonctionnement majeur dans le dispositif retenu dans notre pays, et le dégageant d'office a pu être évité fin 2009 : aucune remise en cause systémique ne paraît donc devoir être préconisée.

C'est pourquoi nos recommandations ne visent pas à modifier l'actuel partage des responsabilités entre services déconcentrés de l'Etat et conseils régionaux, mais plutôt à privilégier une amélioration qualitative du dispositif actuel, en recherchant une meilleure coopération entre acteurs régionaux impliqués dans la gestion des fonds structurels : à cet égard, nous recommandons d'envisager la possible création d'agences communes aux préfetures de région et aux conseils régionaux, à partir de l'exemple de l'AGILE³⁹ à La Réunion, région dans laquelle le taux de programmation est l'un des meilleurs de France. Par la mise en commun des équipes du SGAR, du conseil régional, voire d'autres partenaires régionaux, il s'agirait de fédérer les énergies dans une dynamique constructive, mais aussi d'éviter les possibles doublons de tâches de support, et de mettre en place un guichet unique pour les porteurs de projets. Une telle mutualisation ne paraît cependant possible qu'à la condition préalable de parvenir à un certain niveau de consensus régional : c'est pourquoi il semble préférable d'encourager de tels regroupements, mais en laissant l'initiative aux acteurs régionaux, en fonction du contexte local, les modalités de création de telles agences pouvant être précisées par simple convention entre le préfet de région et le président du conseil régional, voire avec d'autres niveaux de collectivités territoriales.

³⁹ AGILE : Agence de Liaison des Initiatives Locales en matière Européenne.

2.4 Dynamiser la programmation des fonds structurels en instaurant une réserve nationale de performance

Pour la période de programmation actuelle, la France a fait le choix de ne pas mettre en place de réserve nationale de performance, comme l'y autorise l'article 50 du règlement général 1083/2006 sur les fonds structurels : « de sa propre initiative, un Etat membre peut décider de créer une réserve nationale de performance pour chacun des objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi, ou pour les deux, se montant à 3% de sa dotation totale pour chaque objectif. »

Par cette réserve, il s'agirait d'instaurer une forme d'émulation entre programmes opérationnels, dont les plus performants en termes de programmation pourraient bénéficier d'une dotation complémentaire de fonds structurels, selon des modalités à définir par l'Etat membre lui-même. Au niveau national, une telle réserve pourrait ainsi contribuer à renforcer le rôle de coordination et de pilotage stratégique par la DATAR. Il conviendrait néanmoins de tirer les leçons de la période 2000-2006, au cours de laquelle une telle réserve avait été prévue, mais sans résultat probant, du fait d'une répartition tardive et globalement conforme aux clés de répartition initiales entre programmes : une réserve de performance n'a d'intérêt que si elle a un caractère incitatif, en récompensant les seuls programmes les plus performants.

A la lumière des difficultés de démarrage observées entre 2007 et 2009 pour un certain nombre de programmes opérationnels, il conviendrait d'envisager l'instauration en France d'une réserve nationale de performance pour la prochaine période de programmation : gérée au niveau national, cette réserve pourrait être affectée aux programmes opérationnels les plus avancés à l'issue des deux ou trois premières années de programmation, afin de bien faire porter l'incitation sur la période de démarrage de la programmation.

2.5 Alléger l'encadrement national des programmes opérationnels régionaux par voie de circulaires, mais en incitant à privilégier les projets importants, et à préserver l'adaptabilité des programmes

Afin d'assurer une certaine cohérence dans les modalités de mise en œuvre des programmes opérationnels régionaux, il est légitime que l'Etat précise ses instructions et recommandations par voie de circulaires.

Dans un souci de simplification, il convient néanmoins de limiter ces circulaires au strict nécessaire, en les concentrant en début de période de programmation, et en privilégiant les recommandations visant à tirer pleinement parti des flexibilités offertes par la réglementation communautaire. La DATAR devrait ainsi s'attacher à améliorer sa fonction de « conseil » aux autorités de gestion, et on ne peut que saluer à cet égard la création récente d'une « plate-forme d'appui réglementaire sur les fonds structurels », qui permet un dialogue rapide entre niveau central et niveaux régionaux, sous forme de questions-réponses partagées avec l'ensemble des partenaires impliqués dans la gestion des fonds structurels.

A cet effet, la DATAR devrait s'attacher à regrouper les instructions et recommandations suivantes, au sein d'une même circulaire, en début de prochaine période de programmation :

- En termes de méthode, inciter les autorités de gestion à élaborer des programmes opérationnels concis, en ayant à l'esprit qu'aller au-delà des exigences réglementaires dans la présentation du contenu de la programmation a pour conséquence d'en compliquer les possibilités de modification ultérieure, qui devront alors passer par une approbation des services de la Commission ;

- En termes de contenu de la programmation, il paraît souhaitable de favoriser les projets importants, qui améliorent la visibilité des fonds communautaires, tout en réduisant le saupoudrage : même si la programmation actuelle, du fait des contraintes de l'« earmarking », améliore déjà la situation par rapport à la période 2000-2006, il pourrait être envisagé de donner pour instruction aux autorités de gestion, pour la prochaine période de programmation, de consacrer un pourcentage significatif des fonds qui leur sont alloués à des projets d'une taille minimale. En revanche, il ne paraît pas souhaitable de prévoir une telle disposition au niveau communautaire, afin d'éviter d'en faire une exigence réglementaire, à laquelle il devienne impossible de déroger ;

- Enfin, le principe devrait être posé d'éviter toute interprétation nationale des dispositions communautaires lorsque des notes interprétatives de la Commission existent ou sont envisagées par voie de comitologie (adoption après discussion avec les Etats membres dans le cadre du Comité de coordination des fonds) : à défaut, les interprétations nationales s'ajoutent aux interprétations communautaires, ce qui complique la tâche des autorités de gestion, et conduit parfois à restreindre les possibilités offertes par la réglementation communautaire. Par principe, une circulaire nationale ne devrait donc être envisagée que lorsque la réglementation communautaire laisse un choix à opérer au

niveau de l'Etat membre, qu'il faut donc exercer pour rendre la disposition applicable au niveau régional.

2.6 Intensifier les efforts de communication, surtout en début de période de programmation, afin d'aller à la rencontre des porteurs de projets potentiels

La lenteur du démarrage de l'actuelle période de programmation révèle l'importance qui s'attache à bien communiquer, en début de période de programmation, sur les priorités d'intervention retenues pour les cofinancements communautaires. On le voit bien, le défaut de communication initial sur les nouvelles priorités de l'« earmarking » a pu être source d'incompréhension et de dysfonctionnements : non seulement les collectivités locales précédemment habituées à voir le FEDER contribuer à leurs projets d'équipements ne comprennent pas que cela ne soit plus autant le cas, mais les bénéficiaires potentiels des projets désormais prioritaires (en matière de recherche et d'innovation, notamment), ne savent pas nécessairement qu'ils peuvent bénéficier de tels financements.

Il convient donc d'en tirer les leçons, et de mieux se préparer au démarrage de la prochaine période de programmation, en fonction des priorités d'intervention qui seront alors retenues au niveau communautaire :

- ***En mobilisant davantage les crédits d'assistance technique à cet effet ;***
- ***En mobilisant les chambres consulaires pour mieux aller à la rencontre du monde de l'entreprise, comme nous l'ont proposé les représentants de l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) et de l'Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat (APCM) ;***
- ***En mobilisant les sous-préfets d'arrondissement pour faire remonter les projets vers le niveau régional : à cet effet, des sessions de formation aux priorités des programmes opérationnels régionaux pourraient être instaurées, à l'initiative des SGAR, en direction des sous-préfets d'arrondissement, dont le maillage infra-régional devrait être mieux exploité à des fins d'animation et d'information (mais non pas d'instruction des projets) ;***
- ***En associant davantage à cet effort de communication et de « démarchage » des porteurs de projets, les élus locaux infra-régionaux (notamment les maires de grandes villes et les présidents de structures intercommunales), mais aussi les députés européens, en envisageant notamment leur association systématique aux comités de suivi dans les régions.***
- ***En mettant fortement l'accent sur les moyens modernes de communication, en particulier internet : les porteurs de projets devraient pouvoir bénéficier, sur un site Internet unique, qui pourrait éventuellement avoir des déclinaisons ou des onglets régionaux, de l'ensemble des informations dont ils ont besoin sur les fonds structurels et le FEADER et sur les conditions d'éligibilité. Ils devraient pouvoir également bénéficier, à partir de ce site, d'une forme de « hot line » leur permettant de trouver, au niveau national et/ou régional, des réponses à leurs questions et attentes. Ils devraient également pouvoir trouver sur ce site les formulaires en ligne et, le cas échéant, soumettre leurs dossiers de subventions en ligne.***

CONCLUSION : RESUME DES PROPOSITIONS

Préconisations pour l'avenir de la politique de cohésion : une politique ambitieuse pour toutes les régions d'Europe

Le rapporteur se félicite des bons résultats obtenus en termes de dégagements d'office à la clôture de l'exercice 2009. Ces résultats sont le fruit d'une mobilisation générale de tous les acteurs sur le terrain. Ils prouvent qu'en matière de consommation des crédits européens, il n'y a pas de fatalisme franco-français.

Cependant, il faut rester vigilant sur 2010 et au-delà. Les efforts doivent se poursuivre, à la fois pour élaborer notre position en vue des négociations qui débiteront à Bruxelles début 2011 sur les perspectives financières post 2013 et l'avenir de la politique de cohésion, et pour réfléchir à des mesures concrètes de simplification et d'harmonisation des procédures et des contrôles.

Les propositions de ce rapport s'articulent donc à deux niveaux :

- au niveau communautaire, il faut aborder les négociations sur la prochaine période de programmation avec pour objectif de renforcer nos acquis en matière de politique de cohésion (I) ;
- et au niveau national, il nous faut améliorer notre dispositif de mise en œuvre des fonds structurels (II).

I/ Au niveau communautaire, nos recommandations portent sur les positions susceptibles d'être portées par la France :

1. Défendre le maintien d'une politique de cohésion pour toutes les régions de l'Union européenne.

L'Allemagne a déjà pris clairement position en ce sens, de même que le nouveau Parlement européen. Nous devons donc faire connaître rapidement notre position, si nous voulons peser sur le contenu des propositions attendues de la Commission pour le début 2011.

Affirmer notre attachement à une politique de cohésion pour toutes les régions européennes, concrètement, c'est nous opposer à la suppression de « l'objectif 2 » qui permet à toutes nos régions de métropole de recevoir des financements du FEDER et du FSE. Nous sommes donc convaincus qu'il est dans l'intérêt bien compris de la France d'aller en ce sens :

- **budgétairement**, la suppression de l'objectif 2 reviendrait à renoncer à la part de la politique de cohésion qui nous assure le meilleur taux de retour : ce serait renoncer à toute intervention des fonds structurels en métropole, ce qui reviendrait à

renoncer à 10 des 14 milliards d'euros que la France reçoit au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 ;

- **politiquement**, il nous paraît important de préserver l'apport décisif des fonds structurels aux stratégies de développement de l'ensemble des régions françaises : le maintien de ces fonds est une revendication forte, portée par l'ensemble de nos collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF, AMG VF) ;
- **diplomatiquement**, il s'agit pour nous d'être en phase avec la majorité des Etats membres, dont l'Allemagne, plutôt que de nous isoler avec les quelques Etats membres traditionnellement hostiles à la politique de cohésion (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède).

Il faut aussi rappeler que la politique de cohésion est l'une des politiques européennes qui touche le plus les citoyens et leurs élus dans leur vie quotidienne, à partir de projets concrets, pour autant que l'on en fasse bien la publicité, qui reste souvent insuffisante aujourd'hui. En France, elle est aussi largement reliée à la contractualisation entre l'Etat et les régions, et chaque euro apporté par l'Europe génère un cofinancement national et local, qui va dans le sens des priorités souhaitées par l'Union européenne, notamment celles de la stratégie de Lisbonne et celle de Göteborg. Celles-ci recouvrent d'ailleurs en grande partie les objectifs du grand emprunt proposé par le Président de la République.

2. Envisager la création d'un objectif « intermédiaire » pour les régions dont le PIB/habitant est compris entre 75% et 100% de la moyenne communautaire

Il s'agit pour la France d'améliorer son taux de retour sur la politique de cohésion, en s'appuyant sur une proposition du rapport Barca qui vise à atténuer l'effet de seuil très important qui existe actuellement entre l'objectif 1 « convergence » (auquel ne sont éligibles que les régions les plus pauvres, dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire), et l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi (auxquelles sont éligibles toutes les autres régions) : l'intensité de l'aide par habitant varie de 1 à 9 entre ces deux objectifs.

L'idée serait donc de créer un objectif intermédiaire (une sorte d'objectif « 1bis »), avec une intensité d'aide par habitant intermédiaire, pour les régions dont le PIB/habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire, mais inférieur à 90% ou à 100% de la moyenne communautaire (les deux seuils sont à l'étude dans les services de la Commission).

Il se trouve que la France pourrait pleinement profiter d'un tel objectif intermédiaire, car on oublie trop souvent que la grande majorité de nos régions a un PIB/habitant inférieur à la moyenne communautaire :

- **7 régions françaises seraient susceptibles de devenir éligibles à cet objectif intermédiaire si le seuil en était fixé à 90%**
- **Et 17 régions françaises y seraient éligibles si le seuil en était fixé à 100%.**

Nous avons testé cette idée auprès de l'ex Commissaire SAMECKI, en charge de la politique régionale, qui nous a confirmé qu'il s'agissait bien d'une piste d'évolution actuellement à

l'étude dans ses services. Là encore, il nous faut donc faire connaître sans tarder notre position, si nous voulons peser sur le contenu des futures propositions de la Commission.

Précisons que le coût budgétaire de ce nouvel objectif intermédiaire resterait inférieur aux économies qu'il est d'ores et déjà possible d'escompter sur la politique de cohésion, du fait de la sortie programmée pour 2013 d'environ un tiers des régions actuellement éligibles à l'objectif 1 « Convergence », en raison de leur rattrapage économique.

En ayant parfaitement à l'esprit la situation de contributeur net de la France au budget européen, nous estimons donc qu'il est tout à fait possible de préserver l'apport des fonds structurels au profit de l'ensemble des régions européennes, mais aussi d'améliorer le taux de retour de la France pour la politique de cohésion, tout en générant une contribution de la politique de cohésion au financement des nouvelles priorités du futur budget communautaire.

3. Mieux concentrer l'intervention des fonds structurels sur quelques grandes priorités, choisies en lien avec la nouvelle stratégie UE 2020, mais à adapter aux spécificités régionales en desserrant les contraintes du fléchage actuel

Il est légitime que les fonds structurels soient mis au service de la nouvelle stratégie UE 2020 qui est en cours de discussion : il faudra donc maintenir l'obligation de fléchage (« earmarking ») d'une part significative des fonds en direction des grandes priorités qui seront retenues au niveau communautaire.

Mais il faudrait assouplir les modalités d'application de ce fléchage : beaucoup d'acteurs que nous avons rencontrés, nous ont fait part des difficultés liées au fléchage Lisbonne instauré depuis 2007. Trop restrictives, les catégories de dépenses qui ont été retenues empêchent le financement de certains projets, et découragent parfois les porteurs de projets.

En lieu et place des 74 catégories de dépenses imposées par le règlement communautaire actuel, et qui sont censées correspondre aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, nous suggérons donc que la Commission offre davantage de flexibilité en proposant aux régions une sorte de menu « à la carte », qui permettrait aux régions d'apprécier l'importance des efforts à consentir en direction de chacun des grands défis retenus au niveau communautaire : l'étude « Régions 2020 » de la Commission a bien montré que les « nouveaux défis » (mondialisation, changement climatique, évolution démographique et énergie) vont avoir des impacts très différents d'une région à l'autre. Il faut donc pouvoir adapter les priorités communautaires au contexte régional.

4. Concrétiser le nouvel objectif de cohésion territoriale, en diversifiant les échelles d'intervention de la politique de cohésion

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la cohésion territoriale est devenue un objectif à part entière de l'Union européenne, qu'il s'agit donc désormais de concrétiser, notamment au sein de la politique de cohésion.

Pour y parvenir, deux grandes approches sont possibles :

- une première approche consisterait à accorder des fonds supplémentaires à certains territoires spécifiques comme les îles, les montagnes ou les zones très faiblement peuplées, en considérant qu'il faudrait compenser les handicaps et contraintes qui seraient liés à ces spécificités géographiques. Mais outre la difficulté à définir précisément ces territoires, il ne nous paraît pas souhaitable d'orienter la politique de cohésion vers une logique de compensation des handicaps ;
- c'est donc une seconde approche que nous préconisons, consistant à **mieux faire coïncider les échelles d'intervention de la politique de cohésion avec les périmètres de ces territoires à spécificités géographiques** : à l'instar de ce que la France expérimente depuis 2007, on pourrait envisager des programmes opérationnels à l'échelle de massifs montagneux et de bassins fluviaux, par exemple, pour mieux tenir compte de leurs problématiques de développement.

Il conviendra donc de faire évoluer en ce sens les futurs règlements communautaires sur les fonds structurels, au cours des prochaines négociations.

5. Assouplir la règle du dégagement d'office

Cette règle entraîne la perte des fonds qui n'ont pas été consommés dans les deux années qui suivent leur engagement budgétaire (c'est la règle dite du « N+2 »). Elle est un principe de saine gestion financière, puisqu'elle incite à une consommation régulière des fonds. Son principe même n'est donc pas en cause, mais nous recommandons d'en assouplir la mise en œuvre de deux manières :

- d'abord, en allongeant d'une année le délai imposé aux autorités de gestion pour consommer les fonds (avec un passage de N+2 à N+3), mais uniquement pour les deux premières années de la période de programmation : il s'agit de mieux tenir compte de la dynamique de la programmation, marquée par une montée en puissance progressive, comme on l'a bien vu en France en 2009, avec un dégagement d'office évité de justesse ;
- par ailleurs, nous recommandons d'appliquer après 2013 la règle du dégagement d'office au niveau national, et non plus au niveau de chaque programme opérationnel : il s'agirait ainsi de « mutualiser » le risque de dégagement d'office entre les différents programmes, en autorisant une forme de compensation, au niveau de chaque Etat membre, entre programmes plus ou moins avancés.

6. Soutenir une plus grande différenciation entre Etats membres dans les exigences en matière de gestion et de contrôles

Les capacités administratives ne sont pas les mêmes dans tous les Etats membres. Lorsqu'un Etat membre met en place de bons systèmes de gestion et de contrôles, ce qui est le cas de la France, il devrait donc pouvoir bénéficier d'une surveillance allégée par les services de la Commission. Au quotidien, cela simplifierait considérablement la tâche des autorités de gestion, qui doivent gérer de nombreuses demandes de justificatifs, d'indicateurs ou de rapports en tous genres.

Nous soutenons donc l'idée avancée par l'ex Commissaire Samecki de négocier des « contrats de confiance » avec la Commission : pour les Etats membres en capacité de satisfaire à certaines exigences de qualité dans leur gestion et contrôles, les obligations réglementaires pesant sur les autorités de gestion seraient allégées.

7. Améliorer l'articulation entre les fonds structurels et le FEADER

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ne relève pas de la politique de cohésion, mais de la PAC. Pourtant, il obéit au même principe de gestion partagée que le FEDER ou le FSE, avec une mise en œuvre largement déconcentrée dans les régions. Sur le terrain, ce sont donc souvent les mêmes acteurs qui assurent la mise en œuvre de tous ces fonds, qui peuvent parfois se recouper dans leurs domaines d'intervention, et obéir à des règles différentes.

Il faut donc parvenir à mieux articuler tous ces fonds entre eux, afin de faciliter leur mise en œuvre, afin d'améliorer leur complémentarité, mais aussi afin de réduire les risques d'erreurs.

Pour ce faire, plusieurs recommandations peuvent être faites pour la prochaine période de programmation :

- **il serait utile de prévoir une stratégie européenne unique, sous la forme d'orientations stratégiques communautaires qui soient communes au FEDER, au FSE et au FEADER, et qui précisent leur champ d'intervention respectif**, afin d'éviter les recouvrements que l'on connaît aujourd'hui, ou au contraire les « zones blanches » pour lesquelles aucun fonds n'intervient ;
- il faudrait par ailleurs revenir sur la règle du « programme mono-fonds » qui empêche de financer un même programme par plusieurs fonds, ce qui réduit les possibilités de synergies ;
- enfin, **il faut aller au bout de l'harmonisation des règles de gestion et de contrôles pour ces différents fonds** (par exemple, le FEADER ne peut pas cofinancer de projets privés, alors que le FEDER et le FSE le peuvent).

8. Défendre pour l'outre-mer le maintien de l'allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels des régions ultra- périphériques

L'enjeu pour la France est de préserver cette allocation complémentaire pour les RUP, qui est une innovation de l'actuelle période 2007-2013, et qui apporte 481 millions d'euros à nos RUP (pour financer notamment des mises aux normes parasismiques, ou des aides au fret). Mais il nous faut avoir conscience qu'il devient de plus en plus difficile de négocier des mesures dérogatoires pour les RUP dans une Europe élargie à 27 Etats membres, dont 24 n'ont pas de RUP. Il nous faut donc soigner notre argumentaire, en liaison avec l'Espagne et le Portugal, et surtout être en mesure d'expliquer à quoi cette dotation complémentaire a été utilisée. Bien entendu, il faudra nous appuyer sur le statut reconnu aux RUP par le Traité, mais aussi insister sur l'atout majeur que représentent ces régions pour l'Europe.

9. Faire évoluer le mode de calcul des fonds structurels alloués aux Etats membres et à leurs régions

Les modes de calcul pour allouer les fonds sont complexes, et font appel à différents critères pondérés. Nous recommandons d'aborder les prochaines négociations en ayant clairement à l'esprit les critères qui nous sont les plus favorables, afin d'être en mesure de négocier au mieux leur pondération (par exemple, le critère du taux de chômage nous est plus favorable que celui du PIB/habitant, si l'on raisonne en termes de retours financiers).

10. Simplifier le cadre réglementaire communautaire

Il est indispensable de parvenir à une réelle simplification des procédures, pour faciliter la programmation des fonds structurels. Pour cela, il conviendrait de :

- mettre en avant le principe de proportionnalité, afin d'adapter les exigences réglementaires à la taille des projets ou des programmes, voire à la nature ou à la taille des bénéficiaires ;
- revoir les modalités de prise en compte des projets générateurs de recettes, afin de réellement inciter au montage de partenariats public-privé ;
- revoir les modalités de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière, afin d'encourager le développement de ces outils innovants.

Par ces propositions, nous répondons précisément à la lettre de mission du Premier ministre, qui est de réfléchir aux orientations de la future politique de cohésion 2014-2020. Toutefois, au cours de cette mission, et des nombreuses auditions que nous avons effectuées, le plus souvent avec l'eurodéputée Mme BRIARD-AUCONIE, des observations ont été soulevées sur le fonctionnement français des fonds structurels. Nous en tirons plusieurs recommandations à caractère général, qui devront être approfondies par la mission conjointe que le gouvernement a récemment confiée à l'IGA, l'IGAS et l'IGF.

II/ Au niveau national, la France peut améliorer son dispositif de mise en œuvre des fonds structurels :

En application du principe de « gestion partagée », chaque Etat membre dispose de marges de manœuvre importantes pour décider des modalités de mise en œuvre des fonds sur son territoire. Il lui revient en effet de décider du nombre de programmes opérationnels, de leur niveau de mise en œuvre, de désigner les autorités de gestion, de certification et d'audit, ou encore de fixer les règles d'éligibilité aux fonds structurels. Ce sont tous ces choix qui devront être faits par le gouvernement, en vue de la prochaine période de programmation.

1. Conserver un pilotage national à caractère interministériel, sous l'égide de la DATAR

Il ne s'agit pas d'une proposition nouvelle, puisqu'il s'agit de confirmer ce qui existe déjà. **Nous souhaitons simplement insister sur la nécessité d'un pilotage national et interministériel, compte tenu de la diversité des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des fonds structurels dans notre pays.** Il nous paraît que la DATAR est la mieux à même d'assurer ce pilotage.

2. Mieux associer les élus locaux au pilotage stratégique de la politique de cohésion

Le principe de partenariat est au cœur de la politique de cohésion : il doit aussi trouver sa traduction au niveau national, dans le pilotage stratégique mais aussi pour la préparation des négociations communautaires puis des grandes décisions nationales qui touchent aux fonds structurels.

Il nous semble que le groupe de suivi du CRSN (Cadre de référence stratégique national), installé en octobre 2008, constitue le cadre naturel pour la nécessaire concertation entre l'Etat et les collectivités locales. Nous suggérons néanmoins trois améliorations concrètes :

- **ouvrir la composition de ce groupe aux associations nationales d'élus locaux qui n'en font pas encore partie : même si l'ARF est un partenaire privilégié, il nous semble important d'y associer également l'ADF, l'AMF et l'AMGVF (qui en font la demande) ;**
- élargir les thèmes de concertation au sein de ce groupe à l'avenir de la politique de cohésion, y compris dans ses modalités futures de mise en œuvre en France ;
- enfin, il serait souhaitable d'envisager, aussi souvent que possible, des contributions communes ou en tout cas coordonnées et cohérentes entre l'Etat et les associations nationales d'élus, en réponse aux consultations publiques de la Commission : autant arriver unis, plutôt que divisés, pour négocier à Bruxelles.

3. Au niveau régional, améliorer la coopération en envisageant la création d'agences communes aux conseils régionaux et préfetures de région pour la gestion des fonds structurels

L'autorité de gestion exercée par les préfets de région nous apparaît comme une garantie sérieuse d'impartialité et d'égalité d'accès aux fonds structurels sur l'ensemble du territoire : nous ne recommandons donc pas de la remettre en cause.

Il nous paraît en revanche possible et souhaitable de rechercher une meilleure coopération entre acteurs régionaux impliqués dans la gestion des fonds structurels, en s'inspirant de l'exemple de La Réunion qui est l'une des régions de France où le taux de programmation est le meilleur : une mise en commun des équipes du SGAR, du Conseil régional et du Conseil général y a été décidée, sous la forme d'une Agence de Liaison des Initiatives Locales Européennes (AGILE). Cette démarche nous paraît particulièrement intéressante : elle fédère les énergies dans une dynamique constructive, en faisant travailler ensemble des équipes qui ont parfois tendance à se percevoir comme des rivales ; une telle mise en commun permet aussi d'éviter certains doublons, notamment dans certaines tâches de support ; enfin, cela accroît la lisibilité du dispositif, en offrant un guichet unique aux porteurs de projet.

Nous sommes conscients des difficultés à généraliser un tel exemple, qui implique un accord politique préalable, et une relation de confiance. Il nous paraîtrait néanmoins utile d'encourager de tels regroupements, en en laissant l'initiative aux acteurs régionaux, en fonction du contexte local.

D'ailleurs, la réforme des collectivités territoriales, rapprochant les Départements des Régions, ira aussi dans le sens de cette meilleure coordination.

4. Dynamiser la programmation des fonds structurels en instaurant une réserve nationale de performance

Au vu des difficultés de démarrage de la programmation entre 2007-2009, nous pensons utile d'envisager pour la prochaine période de programmation une réserve nationale de performance, dont le montant pourrait être attribué aux programmes les plus avancés à l'issue des deux premières années de programmation. Il s'agirait ainsi d'avoir une incitation financière à démarrer rapidement la programmation.

5. Alléger l'encadrement national des programmes opérationnels par voie de circulaires, mais en incitant les projets importants, et en préservant l'adaptabilité des programmes

Pour simplifier la tâche des autorités de gestion, il faut limiter l'encadrement national au strict nécessaire, et notamment éviter d'interpréter dans un sens réducteur les dispositions communautaires lorsque des notes interprétatives de la Commission existent.

En revanche, un encadrement national est indispensable en début de programmation pour fixer quelques grands principes pour l'élaboration des programmes opérationnels. Pour la prochaine période de programmation, **il nous paraît important de veiller à privilégier les projets importants, qui assurent une meilleure visibilité pour l'Europe. On pourrait ainsi envisager, pour chaque programme opérationnel, qu'un pourcentage significatif des fonds soit consacré à des projets d'une taille minimale.** Par ailleurs, il conviendrait de veiller à des programmes opérationnels concis, en ayant à l'esprit qu'aller au-delà des exigences réglementaires peut rendre plus difficile leur évolution ultérieure.

6. Intensifier les efforts en matière de communication afin d'aller à la rencontre des porteurs de projets potentiels

La relative lenteur du démarrage de l'actuelle période de programmation révèle l'importance qui s'attache à bien communiquer, surtout en début de programmation, sur les priorités d'intervention retenues, et sur les changements parfois importants par rapport à la période précédente. **Il faut véritablement aller « démarcher » les porteurs de projets potentiels, qui sont de plus en plus issus du secteur privé (entreprises, universités, laboratoires de recherche, etc.).**

Il convient d'en tirer les leçons, et de mieux se préparer au démarrage de la prochaine période de programmation, en fonction des priorités d'intervention qui seront alors retenues pour les fonds structurels. **Plusieurs pistes mériteraient d'être suivies à cet effet :**

- **mobiliser davantage les crédits d'assistance technique ;**
- **mobiliser les chambres consulaires pour mieux aller à la rencontre du monde de l'entreprise ;**
- **mobiliser les sous-préfets d'arrondissement pour faire remonter les projets vers le niveau régional : des sessions de formation aux priorités des programmes opérationnels régionaux pourraient être instaurées, à l'initiative des SGAR, en direction des sous-préfets d'arrondissement dont le maillage infra-régional devrait être mieux exploité ;**
- **mieux associer à cet effort de communication et de démarchage les élus locaux infra-régionaux (notamment les maires de grandes villes et les présidents de structures inter-communales), mais aussi les députés européens, en les associant systématiquement aux comités de suivi dans la région.**

