

N° 523

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

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

sur une politique européenne de cohésion ambitieuse après 2013,

PRÉSENTÉE

Par MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR,
Sénateurs

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

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Ayméri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mmes Alima Boumediene-Thiery, Roselle Cros, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Alors que l'Union européenne peine à sortir de la crise économique et financière, s'annoncent les négociations sur les prochaines perspectives financières de l'Union pour les années 2014-2020. Elles doivent donner lieu à une réflexion collective sur les objectifs que l'Union veut se fixer pour cette prochaine période de sept ans, objectifs dont découleront ses priorités budgétaires.

C'est dans ce contexte que s'engage le débat sur la révision de la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020. Qu'est-ce que la politique de cohésion ? Elle est souvent méconnue des Européens, qui ignorent le rôle central qu'elle joue dans la construction européenne : plus qu'un simple fonds de péréquation entre régions européennes visant à réduire leurs écarts de développement économique et social, la politique de cohésion est le vecteur d'un développement partagé de l'ensemble de l'Union au bénéfice de chacun des Européens.

Sa dimension territoriale, qui la rend si précieuse aux yeux des élus, a été consacrée par le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 : l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule désormais que « *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* ».

Après avoir publié son cinquième rapport sur la cohésion en novembre 2010, la Commission européenne a ouvert une consultation jusqu'au 31 janvier 2011. Avant cette échéance, la commission des affaires européennes a souhaité prendre position et a confié aux auteurs de cette proposition de résolution le soin de tracer les grandes orientations d'une politique de cohésion renouvelée pour l'après 2013, mission qu'ils avaient déjà menée en 2004 pour préparer l'actuelle période de programmation. C'est ainsi que le 26 janvier 2011, la commission des affaires européennes

a adopté le rapport qu'ils lui ont présenté et qui proposait de nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013¹.

Après avoir rencontré à Bruxelles et à Paris les intervenants majeurs du débat, à commencer par le commissaire européen en charge du dossier, M. Johannes HAHN, les auteurs de cette proposition de résolution ont jugé nécessaire et possible de se donner les moyens d'une politique de cohésion ambitieuse, au bénéfice de toutes les régions européennes, malgré l'état budgétaire européen et national.

L'Union européenne, promise à un budget en stagnation et déterminée aussi à financer de nouvelles ambitions, pourrait être tentée d'amputer l'enveloppe budgétaire (347 milliards d'euros) allouée à la politique de cohésion.

La valeur ajoutée de cette politique est pourtant reconnue. Au-delà de son bilan chiffré officiel (1,4 million d'emplois créés, 38 000 projets de recherche soutenus, 4 000 kilomètres de rail et 2 000 de routes, 23 millions de personnes raccordées à des systèmes de traitement des eaux usées... selon la Commission européenne sur la période 2000-2006), la politique régionale européenne repose sur une approche spécifique qui fait sa plus-value par rapport aux politiques sectorielles de l'Union : en encourageant une approche décentralisée et partenariale, elle permet de construire des stratégies de développement régional intégrées et orientées vers des objectifs communs à toute l'Union, dans un cadre financier stable sur sept ans et complémentaire de l'investissement public national. Elle assure ainsi 25 % de l'investissement public total au niveau régional dans les régions françaises métropolitaines. À ce titre, il convient d'écarter toutes les tentatives de renationalisation de la politique de cohésion.

Le réalisme financier commande toutefois de faire évoluer les règles en vigueur de la politique de cohésion. Du fait de l'élargissement en 2004 puis 2007, le PIB moyen par habitant a baissé de plus de 10 % dans l'Union, déplaçant le centre de gravité de la politique de cohésion vers l'Est. De ce fait, sur les 84 régions relevant actuellement de l'objectif « convergence », 16 devraient en sortir (du fait que leur PIB par habitant dépassera 75 % de la moyenne européenne), engendrant une économie évaluée à près de 50 milliards d'euros. Mais un effet inverse découlant des règles en vigueur risque de l'emporter: en 2006, en raison de l'élargissement, un plafond exprimé en pourcentage du PIB (3 à 4 %) a été décidé pour contenir les transferts dans les limites de la capacité d'absorption des nouveaux États membres (règle dite du « capping »).

¹ *Rapport Sénat 2010-2011 n° 266 fait au nom de la commission des affaires européennes par MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR.*

Cependant, le PIB de ces États ayant sensiblement progressé, le maintien de ce plafond à son niveau actuel leur donnerait droit à des fonds supplémentaires, le surcoût pouvant atteindre 75 milliards d'euros pour la politique de cohésion. Il est donc indispensable, pour que la politique de cohésion reste soutenable financièrement et politiquement, de la rééquilibrer au profit des États contributeurs nets de cette politique : il faudra revoir à la baisse la règle du « capping » (le faible taux de consommation des fonds dans plusieurs nouveaux États membres plaide en ce sens) et augmenter l'intensité de l'aide en direction des régions ne relevant pas de l'objectif « convergence ».

Deuxième contributeur net au budget européen (derrière l'Allemagne), la France a vu son solde net négatif multiplié par 13 en dix ans : il atteint 5 milliards d'euros aujourd'hui et pourrait se creuser à 7 ou 8 milliards en 2013 du fait de l'application de la politique agricole commune (PAC) aux nouveaux États membres. L'impératif est donc de ne pas dégrader encore ce solde net. Par ailleurs, il est naturel que la France, premier bénéficiaire net de la PAC, affiche la défense de cette politique comme une priorité, d'autant qu'est en jeu l'avenir alimentaire de l'Europe. Il faut toutefois souligner qu'après 2013, la France cessera probablement d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC. La position française dans les négociations sur les perspectives financières après 2013 ne peut donc se résumer au seul principe selon lequel toute baisse du soutien à l'agriculture affecterait le bilan de la France.

La réforme de la politique de cohésion pourrait même contribuer à améliorer le bilan financier de la France à l'égard de l'Union : la Commission européenne propose en effet de redéployer des crédits de l'objectif « convergence » vers l'objectif « compétitivité » qui bénéficie à toutes les régions métropolitaines françaises et qui est le seul volet de la politique de cohésion pour lequel notre pays est bénéficiaire net. Il ne faut pas laisser passer cette chance pour les régions françaises, chacune d'elles ayant à y gagner, et particulièrement celles qui deviendraient éligibles au surcroît d'aide envisagé pour les régions intermédiaires (dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 ou 100 % de la moyenne communautaire).

En quoi consiste ce projet de la Commission européenne de création d'une nouvelle catégorie de « régions intermédiaires » ? L'architecture actuelle de la politique de cohésion coupe l'Europe en deux, les régions situées de part et d'autre du seuil de 75 % de la moyenne communautaire du PIB par habitant étant éligibles soit à l'objectif de convergence, soit à l'objectif de compétitivité. En effet, en-dessous de ce seuil, elles relèvent de l'objectif « convergence » qui mobilise 82 % des crédits de la cohésion ;

au-delà, elles relèvent de l'objectif « compétitivité » qui reçoit 16 % des crédits, le rapport étant de 1 à 10 entre l'intensité des aides accordées au titre de la convergence et au titre de la compétitivité.

Pour amortir le choc du passage de la zone « convergence » à la zone « compétitivité », il existe des systèmes d'entrée et de sortie progressives, dits « phasing in » et « phasing out ».

Ainsi, une région dont le PIB est légèrement supérieur à 75 % de la moyenne communautaire peut se trouver dans trois cas de figures différents :

– relever de l'objectif « compétitivité » comme elle le faisait avant l'élargissement,

– relever encore de l'objectif « convergence » mais selon des modalités spécifiques et dégressives (« phasing out ») si son dépassement du seuil de 75 % résulte de l'effet statistique dû à l'élargissement,

– ou relever de l'objectif « compétitivité », si son enrichissement l'a propulsée hors de la zone convergence, mais avec une aide particulière et dégressive destinée à amortir le choc de la baisse brutale des versements européens (« phasing in »). **Pour un même niveau de richesse, coexistent donc trois intensités différentes d'aides européennes.** Les auteurs de cette proposition de résolution estiment que cette réponse inéquitable aux effets de seuils doit absolument être revue.

L'équité amène donc à défendre la proposition du commissaire HAHN de créer une nouvelle catégorie de **régions en transition**, c'est-à-dire dont le PIB dépasse le seuil des 75 % de la moyenne communautaire tout en restant inférieur à cette moyenne : toutes les régions disposant du même niveau de richesse, dans cette tranche intermédiaire, recevraient dès lors le même niveau d'aide, quelle que soit leur histoire, ce qui représenterait un progrès fondamental et concret de la cohésion entre les territoires européens. Cette nouvelle enveloppe financière plus ciblée permettrait de mieux soutenir des régions françaises qui en ont besoin, à savoir, outre la Martinique qui sortira en 2013 de l'objectif « convergence », dix régions métropolitaines selon les dernières statistiques connues : la Corse, le Languedoc-Roussillon, la Picardie, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais, la Basse-Normandie, la Lorraine, la Franche-Comté, le Poitou-Charentes et l'Auvergne. Cette chance ouverte à dix régions métropolitaines, susceptible de leur apporter une aide de près de 3 milliards d'euros au bénéfice de 17 millions de Français, ne diminuera en rien le soutien apporté aux douze autres.

Il faut par ailleurs tenir compte de certains territoires subissant de fortes contraintes géographiques, les régions ultrapériphériques (RUP) dont la spécificité a été consacrée par le traité de Lisbonne. En tant que RUP, nos quatre départements d'outre-mer sont les seuls français éligibles à l'objectif « convergence ». Ils reçoivent aussi une dotation complémentaire du fonds européen de développement régional (FEDER) qui représente 15 % des aides que leur verse l'Europe. **Il est important de se mobiliser pour que cette allocation soit reconduite et que, globalement, la spécificité des DOM soit mieux reconnue à Bruxelles, y compris en matière de politique commerciale (2).**

Défendre une politique de cohésion équitable et ambitieuse n'empêche nullement de défendre aussi la PAC. Ces deux politiques sont d'ailleurs intimement liées, puisque le deuxième pilier de la PAC permet la mise en œuvre de la politique de cohésion en milieu rural. Le débat actuel sur la politique de cohésion semble ignorer la problématique rurale, or le développement des régions à prédominance rurale (50 % du territoire européen et 20 % de la population) est un enjeu essentiel. C'est pourquoi il convient aussi d'appuyer le maintien d'une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), dont l'enjeu financier est relativement faible mais l'impact territorial décisif. Il s'agit de concrétiser la dimension territoriale de la cohésion inscrite dans la Traité de Lisbonne.

La défense d'une politique européenne de cohésion ambitieuse leur apparaissant tout à fait compatible avec celle de la PAC et même de nature à améliorer le bilan financier de la France à l'égard de l'UE, les auteurs de cette proposition de résolution jugent trop prudente la réponse adressée par les autorités françaises à la Commission européenne en février 2011 : *« si un nouveau mécanisme intermédiaire devait être retenu, il ne devrait remettre en cause ni les effets attendus de la convergence constatée entre les régions et les États européens et de la fin de la prise en compte des derniers élargissements, ni l'objectif prioritaire d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de cohésion ».*

Ils regrettent d'autant plus la teneur de cette position française qu'ils ont pu mesurer l'accueil unanimement favorable que les élus locaux réservent au projet de la Commission européenne. En effet, lors d'une table ronde organisée en commun avec la commission de l'économie le 27 avril 2011, la commission des affaires européennes a pu constater que, conformément à la position officielle prise par leur association représentative, les régions françaises, représentées à la fois par

² Le Sénat a adopté le 3 mai 2011 une résolution européenne sur ce dernier point.

MM. Jean-Claude GAYSSOT, vice-président de la région Languedoc-Roussillon, M. Alain TOURRET, vice-président de la région Basse-Normandie, et M. André REICHARDT, vice-président de la région Alsace, soutenaient fermement le projet du Commissaire HAHN de création d'une catégorie de régions intermédiaires. Ce projet a également reçu le soutien de M. Bruno BOURG-BROC, député de la Marne et président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), invité à cette table ronde en sa qualité de président de la Maison européenne des pouvoirs locaux français, émanation de cinq associations nationales d'élus locaux : outre la FMVM, l'Association des Maires de France, l'Association des Départements de France, l'Association des Maires de Grandes Villes et l'Association des Petites Villes de France.

Une mobilisation claire des autorités françaises au sein des instances européennes est d'autant plus nécessaire que plusieurs partenaires de la France sont réticents à soutenir le projet de la Commission européenne, au premier rang desquels l'Allemagne, dont plusieurs *Länder* s'apprêtent à quitter l'objectif « convergence » et à bénéficier du système transitoire actuel qui leur serait plus favorable que celui envisagé pour les régions intermédiaires si cette nouvelle catégorie était créée.

En outre, au sein de la commission du développement régional du Parlement européen, les avis sont partagés. Sa présidente, Mme Danuta HÜBNER, est favorable à la création de la catégorie des régions intermédiaires, mais le rapporteur sur la politique de cohésion après 2013, M. Markus PIEPER, y est opposé : dans son projet de rapport paru le 23 mars 2011³, cet eurodéputé allemand « *considère qu'une nouvelle catégorie générale d'aide pour les régions dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne est contraire aux principes éprouvés de la politique de cohésion de l'UE (soutien aux régions les plus démunies, focalisation du potentiel local dans le cadre d'une approche horizontale dans les régions plus riches)* ».

Les auteurs de cette proposition de résolution estiment que le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, doit confirmer son attachement à la politique de cohésion, qui permet à nos concitoyens de toucher du doigt l'Union européenne dans ses réalisations les plus concrètes. La crise économique et financière, qui touche les régions européennes de façon asymétrique, menace la cohésion et c'est précisément pourquoi la politique qui la préserve mérite aujourd'hui une attention toute particulière.

³ *Projet de rapport 2011/2035 (INI).*

Pour être utile, la voix du Sénat doit être entendue avant que la Commission européenne ne soumette en juillet prochain son projet de nouvelles règles pour la politique de cohésion après 2013.

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

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

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

- ⑫ Considérant l'absence des problématiques rurales du débat actuel sur la politique de cohésion et l'impact décisif du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER),
- ⑬ Recommande d'écarter toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion comme des autres politiques communes,
- ⑭ Appelle le Gouvernement à défendre la politique de cohésion, sans préjudice de la défense de la politique agricole commune,
- ⑮ Demande une révision à la baisse des plafonds exprimés en pourcentage de PIB décidés en 2006 pour contenir les transferts financiers au titre de la cohésion vers les nouveaux États membres, dans la mesure où le PIB de ces derniers s'est accru depuis,
- ⑯ Accueille favorablement la proposition avancée par la Commission de créer une catégorie de régions intermédiaires, afin de soutenir le développement de ces régions et d'assurer un traitement équitable entre elles,
- ⑰ Rappelle la nécessité d'une prise en compte, au travers de la politique de cohésion, des fortes contraintes géographiques que connaissent les régions ultrapériphériques et les régions visées au troisième alinéa de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑱ Insiste sur l'importance du maintien d'une enveloppe financière consistante pour le volet non agricole du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).