

93e CONGRES DES MAIRES DE FRANCE
Mercredi 24 novembre 2010
Parc des expositions, Porte de Versailles, Paris

-
Compte rendu de l'Atelier Europe :
„Perspectives financières et stratégiques Europe 2020 :
un nouveau cadre d'action européen pour les Maires”

Christophe Rouillon, Président de la commission Europe de l'AMF et maire de Coulaines, ouvre le débat en soulignant que l'Europe n'est pas une politique étrangère mais nationale, qu'elle n'est pas abstraite mais qu'elle concerne au plus près les citoyens.

Selon lui, il faut cesser de tenir des discours qui font de l'Union Européenne un bouc-émissaire, car l'Europe c'est d'abord ce que l'on en fait. Les communes et intercommunalités, notamment au sein de l'Association des Maires de France, souhaitent donc influencer sur les décisions européennes, ainsi que sur les Etats pour que les projets locaux puissent continuer à bénéficier des aides européennes.

Il espère que les débats, animés par des intervenants de grande qualité, permettront de comprendre comment les territoires peuvent faire de l'Europe un moteur et un levier pour leurs projets de développement local.

1. SEQUENCE 1 : LA STRATEGIE « EUROPE 2020 »



Christophe Rouillon introduit la première table-ronde, qui porte sur la stratégie « Europe 2020 », en rappelant qu'elle remplace la stratégie de Lisbonne, qui aurait dû faire de l'Union « l'économie de connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » à l'horizon 2010. A l'heure où cette stratégie touche à sa fin, son bilan est cependant mitigé, en partie parce que les acteurs locaux ont été trop peu impliqués dans sa définition et sa mise en œuvre.



Elvire Fabry, chercheuse, chargée d'études à Notre Europe explique que c'est une bonne chose que la stratégie de Lisbonne soit arrivée à échéance, d'abord parce qu'il était important d'avoir une stratégie qui soit mieux à même de répondre à la situation de crise actuelle, mais surtout, car il ne pouvait y avoir de réelle dynamique européenne faute d'appropriation aux niveaux infranationaux. Il est désormais nécessaire de travailler sur la gouvernance globale.

La nouvelle stratégie est définie autour de trois grandes priorités : une croissance intelligente, une économie durable et plus verte, une croissance inclusive. Contrairement à la Stratégie de Lisbonne,

dans la stratégie Europe 2020, ces trois objectifs sont considérés comme également importants, et il y a une volonté que ces trois dimensions se croisent et se complètent. En ce qui concerne la croissance inclusive, il y a eu une vraie réflexion, et il ne s'agit plus seulement de réduire les inégalités entre les Etats membres, mais également à un niveau plus local, jusqu'aux inégalités dans les communes.

Il existe différents leviers qui permettent aux collectivités de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, parmi les lignes directrices dressées pour permettre aux Etats-membres de mettre en place leurs Programmes Nationaux de Réforme (PNR) : réduire les émissions de gaz à effet de serre, améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs, promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté...

Par exemple, dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique, le patrimoine public, le parc de transports publics et le chauffage représentent plus de 12% des émissions de gaz à effet de serre en France. Les élus peuvent avoir un rôle dans la réalisation de ces objectifs en construisant de nouveaux bâtiments, et en incitant les acteurs privés à une meilleure efficacité énergétique dans les logements privés. L'expertise des acteurs locaux est aussi importante pour créer une délibération en amont des PNR et établir un réel diagnostic tenant compte de la diversité des situations locales.

Les collectivités ont déjà montré qu'elles sont de formidables acteurs des stratégies européennes, à travers la Convention des maires européens ou l'engagement des collectivités pour aller au-delà des objectifs fixés par l'Union européenne en matière de limitation de l'émission des gaz à effet de serre.



Anne-Laure de Coincy, Secrétaire générale adjointe aux affaires européennes présente le travail de réflexion du Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE) sur la nouvelle stratégie européenne. Dès le second semestre 2009, le SGAE a mené une série de réflexions et de concertations, auxquelles ont participé les associations de collectivités locales, pour voir quelles étaient les grandes réorientations et les priorités qu'il fallait fixer.

Quatre grands messages ont été portés à la suite de ces réflexions :

- **l'importance de mettre en cohérence les politiques européennes les unes avec les autres.** Pour ne citer qu'un exemple emblématique sur lequel les collectivités sont très mobilisées, la question des services d'intérêt général a été abordée sous l'angle des financements, des marchés publics, ou encore sous l'angle de la cohésion ou de l'emploi. Trop souvent, il n'y a pas suffisamment de vision d'ensemble dans les politiques européennes. Ces questions ont été au cœur des discussions, et on sent aujourd'hui des inflexions de la Commission.
- **l'importance d'une politique industrielle durable** : Comment maintenir une base industrielle importante, durable, en tenant en compte les objectifs climat, emploi ? Cette question a fait l'objet d'une communication de la Commission. Mais c'est un sujet sur lequel les Etats membres divergent encore beaucoup. Malgré les efforts de la Commission, il existe un besoin d'outils européens pour accompagner les politiques nationales en faveur du véhicule propre.
- Il faut tenir compte du contexte de la crise, et **remettre au centre des débats la question du financement de l'économie.** Délaissées dans la stratégie de Lisbonne, la question des marchés financiers, ou celle des aides d'Etat qui peuvent accompagner ces financements sont aujourd'hui au cœur des préoccupations de la Commission.
- **L'objectif de cohésion sociale**, présent au début de la Stratégie de Lisbonne avait clairement disparu au cours des années, alors qu'il faut le remettre au même niveau que les autres objectifs. Cette année, les chefs d'Etat et de gouvernements ont accepté de remettre l'objectif de lutte

contre la pauvreté au même niveau que les objectifs d'emploi, de recherche, d'éducation et de lutte contre le changement climatique.

Les collectivités doivent se mobiliser cette année, car c'est maintenant que va être déterminée la façon dont les grands objectifs vont se traduire. La réflexion a commencé au dernier semestre 2010 avec des communications qui donnent le programme de travail pour les années qui viennent.

Un travail a déjà été mené par le SGAE dans le domaine du numérique, de la recherche et de l'innovation (acte pour le marché unique, politique commerciale, jeunesse, mobilité des jeunes). Des propositions dans le domaine de l'énergie, puis de la pauvreté devraient paraître prochainement.

Les Etats membres ont fixé leurs propres objectifs. Par exemple, sur le Paquet énergie-climat, l'objectif est de porter à 23% la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale et de réduire cette dernière de 19%. Cela se traduit en France par les mesures adoptées lors du Grenelle. Dans le domaine de l'éducation, la France s'est fixé pour objectif d'atteindre un taux de 9,5% de décrochage scolaire, donc inférieur à l'objectif européen, et d'accroître la part de diplômés de l'enseignement supérieur pour arriver à 50% d'ici 2020. Dans le domaine de la pauvreté, l'objectif français est de réduire d'un tiers la pauvreté d'ici 2012, objectif qui sera réévalué en fonction des résultats obtenus.

La France a fait part de ces déclinaisons nationales à l'automne, et pour le mois d'avril elles doivent donc être déclinées en mesures.

Calendrier 2011 :

- **En avril**, les Etats membres présenteront les PNR. Depuis 3 ans, les collectivités locales sont consultées et en 2009 la MEPLF a fourni une contribution très étoffée montrant comment les collectivités contribuent aux grands objectifs européens ;
- le SGAE souhaite travailler auprès des collectivités sur certaines initiatives concrètes de la Commission qui les touchent plus directement, par exemple sur les concessions de services ;
- un travail est mené depuis 2-3 ans déjà sur le financement des Services d'Intérêt Général. Il faut une adaptation et une simplification des règles. Le SGAE est déjà en discussion avec la Direction Générale de la concurrence de la Commission européenne sur ces sujets.



Michel Delebarre, Député-maire de Dunkerque, président de la Commission Cohésion territoriale au Comité des Régions et ancien Ministre prend la parole. Il rappelle le rôle du Comité des Régions, qui représente l'ensemble des collectivités territoriales des 27 Etats membres. La France y est représentée par une délégation d'élus des niveaux régionaux, départementaux et des communes. Le Comité des Régions fournit un avis consultatif sur tous les documents européens au moment où une évolution est encore possible dans les textes législatifs. Depuis le traité de Lisbonne, il peut faire annuler des décisions européennes qui seraient contraires au principe de subsidiarité¹.

Michel Delebarre rappelle que la Stratégie de Lisbonne a été le cadre de tous les échanges au niveau européen ces dix dernières années. Mais ses objectifs sont restés très incantatoires et n'ont pas été atteints. Personne n'a cherché à associer les acteurs territoriaux. Il faut espérer que le processus sera différent pour la nouvelle stratégie Europe 2020, qui n'est pas encore garanti.

¹ Le Comité des Régions peut désormais saisir la Cour de Justice de l'Union Européenne s'il estime qu'une décision atteint le principe de subsidiarité.

Le Comité des Régions a procédé à une consultation des territoires de l'Union européenne pour voir comment ils réagissaient à cette nouvelle stratégie, et ce qu'ils pensaient du fait de cibler un certain nombre d'objectifs. Ce qui en ressort, c'est qu'il n'y aura pas de politiques européennes efficaces sans tenir compte de la volonté des territoires, et sans associer les niveaux européen, national et local : il y a une vraie envie de participation des territoires aux objectifs européens.

Beaucoup ont également souligné qu'il fallait tenir compte des inégalités et des écarts entre les régions au sein d'un même pays. Le Comité des Régions souhaite que la réduction des inégalités soit prise en compte à travers les nouvelles dynamiques des politiques européennes.

Il faut mettre en place des indicateurs de l'évolution des régions qui dépassent la conception économique. Aujourd'hui, l'indicateur de base qui définit l'intervention de l'UE mais qui permet aussi d'évaluer ces interventions, c'est l'évolution du PIB par pays ou par territoires. Pour le Comité des Régions, il faudrait une plus grande diversité des indicateurs pour mieux apprécier la situation sociale et la réalité des territoires : sur le système scolaire, la pauvreté d'un certain nombre de populations, etc...

Toutes les régions peuvent présenter des programmes qui contribuent aux grands objectifs européens et toutes doivent donc bénéficier des fonds structurels européens. Cette vision est aujourd'hui assez largement partagée.

Depuis le Traité de Lisbonne, la cohésion territoriale figure dans les grands objectifs de l'Europe. On ne peut donc pas mettre en œuvre au niveau européen, des politiques qui iraient creuser des inégalités territoriales. Mais la stratégie Europe 2020 ne garantit pas explicitement la cohésion territoriale. Sur ce point, l'Union européenne va donc faire confiance aux Etats. Les prochains programmes mettant en œuvre Europe 2020 devront alors faire en sorte que tous les territoires soient concernés. A l'heure actuelle, même s'il y a eu des progrès, puisque les grandes associations d'élus territoriaux sont consultées, l'écoute territoriale, même au niveau national, n'est pas très satisfaisante.

La mise en œuvre des objectifs de l'Union Européenne doit faire l'objet de contrats de partenariat qui seraient conçus, signés, contractualisés entre le niveau européen, le niveau national et les niveaux régionaux et locaux, afin d'agir tous ensemble dans le même sens, mais aussi afin que tous les niveaux soit coresponsables.

Selon Michel Delebarre, il est impossible de travailler dans les domaines de la recherche, des petites entreprises, des énergies nouvelles, sans le faire avec les collectivités territoriales, qui sont concernées au premier rang. En France, pays où il n'y a pas vraiment de tradition de décentralisation, grâce à la mise en place de Pactes territoriaux, tous les niveaux pourraient définir ensemble une stratégie d'avenir.

Cela veut dire aussi que le résultat positif des nouvelles politiques européennes, ce sera moins d'avoir obtenu tel ou tel crédit, que de savoir si la stratégie de développement d'une commune va pouvoir être mise en œuvre avec le soutien de l'Union Européenne. Ce n'est pas à l'addition d'investissements ponctuels et locaux que doivent servir les aides européennes, mais à la mise en œuvre d'éléments de stratégie de développement dans les territoires. Ainsi on ne peut pas en vouloir à l'Union européenne de donner la priorité aux territoires où il y aura des stratégies de développement.

Christophe Rouillon invite la salle à réagir aux premières interventions.

Jacques Blanc, membre du Comité des Régions et Sénateur-maire de la Lozère approuve les propos de Michel Delebarre. Mais il tient à insister sur le fait que la cohésion territoriale peut être la clef d'une politique européenne qui intéresse à la fois les zones urbaines et les zones rurales. Les petites

communes n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour mener à bien leurs projets. Le pacte territorial dont parle Michel Delebarre lui paraît être une bonne réponse, la notion de cohésion territoriale doit apparaître dans les débats sur tous les fonds. Par exemple, il est important que cette notion soit introduite dans les débats qui commencent sur la Politique Agricole Commune. Le Traité de Lisbonne est une avancée, mais il n'y a pas encore de contenu concret pour cet objectif de cohésion territoriale. C'est pourquoi une mobilisation au Comité des régions est importante, en lien avec les commissions Europe des parlements nationaux.

Christophe Rouillon affirme à son tour qu'il ne faut oublier aucun territoire, que des inégalités entre les territoires, parfois d'une même région, existent encore. Il faut veiller en particulier à ce que les territoires ruraux éloignés, les banlieues puissent aussi mettre en pratique les grandes priorités européennes.

Georges de la Loyere, rapporteur de la contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) à la consultation sur la future stratégie Europe 2020, souligne que le CESE suit depuis un certain nombre d'année les problèmes liés à la stratégie de Lisbonne. Il approuve l'idée du Pacte territorial, à condition qu'il soit suivi de signatures effectives. Mais il rappelle qu'il faut donner les moyens de réaliser les stratégies qui sont élaborées. En particulier, le CESE a fait paraître un rapport sur les perspectives financières, la réforme du système, et la gestion de la dette au niveau européen. Il faut que les Etats membres trouvent le moyen de gérer conjointement les finances européennes, sans quoi ils courent des risques extrêmement graves. Ainsi, le CESE avait suggéré que 60% de l'ensemble de la dette des pays puissent être gérée au niveau européen, ce qui permettrait de donner une bouffée d'oxygène à l'ensemble de la zone, et d'avoir une politique plus efficace grâce à la mutualisation des moyens.

Yves Dezellus, rapporteur du CESE sur les travaux sur Europe 2020, a rappelé que l'on peut trouver ces travaux, qui vont contribuer au travail du SGAE, sur le site du CESE².

Anne Houtman, chef de la Représentation de la Commission Européenne à Paris explique que la crise avait deux grandes causes : la pauvreté et le « court-termisme ». La force de la stratégie Europe 2020, c'est de miser sur le long terme, sur la durabilité, la croissance intelligente. Des progrès notables apparaissent également en matière de gouvernance et de transversalité des politiques. Elle tient par ailleurs à rassurer les participants sur le dossier des services publics en rappelant que les règles de concurrence ne s'appliquent qu'aux activités économiques, et non aux activités purement sociales.

Gérard Peltre, maire de Lachaussée, président de l'Association internationale Ruralité-Environnement – Développement, et président du groupe consultatif sur le développement rural de la Commission européenne, souligne le caractère essentiel des projets intégrés de développement. L'association rurale qu'il préside insiste sur le nécessaire équilibre entre pôles ruraux et urbains, afin qu'il y ait une véritable cohésion territoriale infrarégionale, et pour une approche intégrée plus efficace économiquement et financièrement. Un groupe de travail sur ce thème a été créé à la DG Regio.

Christophe Chaillou, directeur général de l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE), maire de Saint-Jean de la Ruelle, tient d'abord à exprimer son plein accord avec le président Delebarre, sur les messages clefs par rapport à Europe 2020. Le maintien de la politique territoriale, c'est la clef de Lisbonne, et il faut absolument faire en sorte que cette solidarité entre territoires européens continue d'exister, y compris par des financements.

² www.ces.fr.

D'autre part, il faut continuer à travailler pour faire en sorte que la liberté de choix des territoires sur la gestion des services publics et le maintien de services de qualité pour tous soient garantis.

Il insiste également sur « l'égalité dignité des territoires » : il faut s'assurer qu'Europe 2020 ne se limite pas à la seule dimension urbaine. Tous les territoires sont porteurs de dynamiques, et tous doivent donc être soutenus dans leurs démarches, y compris les territoires ruraux. Cela suppose des moyens adaptés, auxquels on doit penser dans le contexte de réflexion sur les perspectives budgétaires de l'Union.

Enfin, il faut continuer à militer pour une dimension citoyenne de l'Union européenne. On ne peut pas vouloir une Europe basée sur des grandes politiques de cohésion sans veiller à ce que les élus locaux, mais aussi les citoyens soient intégrés. A cet égard, il convient de rappeler que le programme « l'Europe pour les citoyens » fait aujourd'hui l'objet d'une évaluation à mi-parcours, sur lequel il faut demeurer vigilants.

Christophe Rouillon déclare qu'après l'adoption du Traité de Lisbonne, il faut passer à une autre étape, à une Europe des services publics et de l'emploi, à une Europe sociale et démocratique, qui seule permettra de faire en sorte que les Etats continuent, dans un esprit européen, de défendre l'intérêt communautaire et non seulement leur pré carré.

2. SEQUENCE 2 : LES PERSPECTIVES FINANCIERES 2014-2020

Christophe Rouillon introduit la seconde table-ronde en soulignant que la question fondamentale restera celle des moyens budgétaires à disposition des collectivités. En effet, la stratégie Europe 2020 ne doit pas faire oublier les orientations actuelles de certaines politiques classiques, notamment celle de la politique agricole commune et de la politique de cohésion, en particulier à l'approche de la négociation budgétaire sur le prochain cadre financier 2014-2020.



Nicolas-Jean Bréhon, enseignant en master de finances publiques et administrateur au Sénat, rappelle tout d'abord que les négociations budgétaires sont toujours un moment de tension entre Etats membres. Dans le contexte de la crise économique, il est clair que les Etats ne sont pas prêts à mettre plus d'argent au budget communautaire. Celui-ci s'élève aujourd'hui à 1% du PIB, et il est très probable que cela ne changera pas.

Aujourd'hui, il y a un blocage sur le budget 2011, dans lequel un élément nouveau est introduit : il y a un débat entre les Etats au sein du Conseil comme toujours, mais aussi désormais entre le Parlement et le Conseil. Il est clair que le Parlement Européen est dans une logique de dépenses et le Conseil s'interroge plutôt sur les financements.

Ainsi lors de ces négociations, les arbitrages seront difficiles, y compris pour les élus. Plusieurs questions se posent : Comment va-t-on arbitrer les fonds structurels ? Devront-ils bénéficier seulement aux pays les plus pauvres ou à tous les pays ? Cela constituera un premier élément d'arbitrage.

Il faudra également se demander si l'on favorise la PAC ou les Fonds structurels. Il est clair que la France défend la PAC. Du coup, la question est de savoir ce que la France est prête à céder. On peut supposer que la France préférera toujours avoir 16% de retour sur la PAC que 7% de retour sur les fonds structurels. Au niveau local, les mêmes questions pourraient se poser : pour les maires, cela reviendrait à se demander s'ils préféreraient bénéficier de 100.000 euros de plus pour leurs propres projets de développement ou de 500.000 euros pour les revenus de leurs concitoyens. C'est une question très difficile. Aujourd'hui c'est la PAC qui semble être favorisée, mais les élus locaux n'ont pas encore affirmé leurs positions.



Hervé Jouanjean, directeur général de la Direction générale du budget de la Commission européenne, réagit d'abord à l'intervention de Nicolas-Jean Bréhon en rétorquant que l'Europe est certes un coût, mais que c'est d'abord une opportunité. 95% des fonds sont d'ailleurs redistribués dans les Etats membres, par le biais des politiques européennes. Certes, le Parlement européen a accepté la position du Conseil sur la croissance des crédits pour 2011 (2,95%). Mais si cette hausse n'est pas acceptée, la Commission ne disposera pas des crédits nécessaires pour financer les dépenses auprès des bénéficiaires.

Le budget européen, c'est 1% du RNB. En valeur absolue, il est inférieur au déficit budgétaire de la France en 2010. Réduire la contribution française, ce serait en fait une économie anecdotique. De plus, les fonds européens sont en grande partie gérés en gestion partagée, c'est-à-dire avec les Etats membres, et sont soumis à des règles plus strictes que dans la plupart des administrations nationales.

D'autre part, il existe bien un « conflit » de reconnaissance sociale entre le Parlement européen et le Conseil. Le Parlement demande la mise en œuvre du Traité de Lisbonne qui lui donne de nouveaux droits, alors que les Etats membres tentent de regagner le terrain perdu. Mais sur les prochaines perspectives financières, le Parlement devra donner son approbation, il a donc un rôle important à jouer.

Dans le prochain cadre financier, si une chose est sûre, c'est qu'il n'y aura pas de marge. Le budget ne devrait pas augmenter. Sur le plan budgétaire, la PAC devrait peu évoluer, mais il devrait y avoir une meilleure perméabilité entre le développement rural et la politique de cohésion. Ainsi, la Commission devrait-elle mettre en œuvre une conception plus globale de la façon de mener les politiques communes ?

Compte tenu de la faiblesse des moyens financiers, la Commission est en train d'explorer les leviers qui permettraient d'exploiter au mieux les fonds disponibles. Certains pourraient amener des effets multiplicateurs jusqu'à dix, mais il faudrait que ce soit lié à des activités qui elles-mêmes génèrent des revenus pour le remboursement. Ces moyens financiers ne peuvent pas non plus se substituer aux subventions. Une réflexion sur les ressources propres est également menée, afin entre autres de limiter les conflits entre Etats.

Hervé Jouanjean rappelle, enfin, l'agenda : la Commission est tenue de faire des propositions avant fin juillet sur les perspectives financières. Par la suite, les propositions seront discutées entre juillet 2011 et la fin 2011, et elles commenceront par l'agriculture.

Christophe Rouillon précise que le Comité des Régions défend le principe de nouvelles ressources propres pour financer les politiques de l'Union, et a d'ailleurs fait des propositions à ce sujet (taxe sur les transactions financières, billets d'avion...). Les nouveaux prélèvements seraient relativement indolores et libèreraient les Etats du débat sur l'augmentation de leur contribution directe au budget de l'Union. Il rappelle combien les communes ont besoin des financements européens : l'effet levier est évident, et cela contribue aux services publics à l'emploi et au développement du territoire.

Un intervenant rappelle que l'effet levier n'est pas que financier, mais aussi règlementaire. Il observe que dans le cadre du FEADER, certains ont dû faire face à de grandes difficultés. Des communes sont destinataires de circulaires stipulant qu'en cas de problèmes d'interprétation des financements, elles pourraient perdre les subventions européennes, mais aussi les financements publics rattachés à ce financement européen. Bien entendu, il faut des règles en matière de finances publiques, mais il faut aussi penser à l'effet de celles-ci sur le terrain.

Nicolas-Jean Bréhon se déclare très favorable à un impôt européen, bien que les chances qu'il soit adopté à l'unanimité lui paraissent minces.

Hervé Jouanjean souligne qu'on ne peut pas parler d'impôt européen, car il n'y a pas de pouvoir fiscal à Bruxelles, ce droit fiscal s'exerce dans les Etats. Ce qu'il faut c'est une ressource propre, remplaçant une dépense souvent mal vécue dans les Parlements nationaux. Des pays s'opposent, estimant que c'est un impôt européen, mais la Commission considère qu'il y a une telle tension qu'il est utile d'essayer de la réduire. Cela lui paraît essentiel pour aller plus loin dans le projet européen, même si cela se fera par étapes.

L'idée d'une TVA est quant à elle plutôt exclue, car la stabilité du cadre des aides que reçoivent les bénéficiaires est fondamentale. Il est d'autre part inacceptable que l'on demande à des bénéficiaires de rembourser des sommes quelques années après.

Marie-Christine de Saint Araille rappelle que le PE veut être associé à la discussion sur la réforme du cadre financier, mais aussi sur les nouvelles ressources propres, sans préjuger de ce que doivent être ces ressources propres. En ce qui concerne la flexibilité, il veut s'assurer que les décisions prises au Conseil continuent de l'être à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité comme le souhaiteraient certains Etats membres.



Jean-Sébastien Lamontagne, conseiller pour la politique régionale à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne présente les évolutions de la politique de cohésion. Ce que l'on appelle la politique de cohésion, parfois la politique régionale, se traduit par trois instruments que sont le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Ce dernier intervient uniquement pour les Etats membres en retard de développement. En revanche le FEDER (finance des projets), le FSE (action de formation à l'emploi) bénéficient beaucoup à la France.

Ces trois politiques représentent un budget global de 347 milliards d'euros pour l'ensemble de la période, soit 1/3 du budget actuel. Ces fonds sont mis en œuvre de manière déconcentrée, c'est-à-dire dans les Etats membres, et même souvent dans les régions. En France, c'est le préfet de région qui est responsable de la gestion du FEDER, sauf en Alsace où c'est le président du Conseil Régional, mais il y a dans tous les cas un partenariat étroit entre l'Etat en région et les collectivités.

Une obligation est désormais faite aux autorités de gestion de consacrer 60 ou 75% des fonds communautaires à des projets qui contribuent directement à la réalisation des objectifs de compétitivité et emploi. C'est important, car c'est ce qui permet justement le lien entre la stratégie au niveau communautaire et les niveaux nationaux et infranationaux.

La politique de cohésion de l'Union européenne concerne toutes les régions à travers **trois objectifs** :

1. **L'objectif convergence**, qui est un objectif de rattrapage pour les régions les plus pauvres, définies comme celles dont le PIB est inférieur à 75% du PIB communautaire. Il concentre 81,5% des fonds alloués à la politique de cohésion. En France, il concerne uniquement les départements d'Outre-mer.
2. **L'objectif compétitivité régionale et emploi** couvre toutes les autres régions européennes, et il ne reçoit que 16% des fonds alloués à la politique de cohésion. En France, ce sont donc les 22 régions métropolitaines qui sont concernées.
3. Enfin, le troisième objectif, « **coopération territoriale européenne** » est beaucoup plus marginal, puisqu'il ne concerne que 2,5% de l'enveloppe, et permet à toutes les régions de financer des projets de coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale.

A travers le cinquième rapport sur la cohésion³, la Commission teste un certain nombre de grandes orientations. C'est un moment de consultation, où il est important de réagir car il est vraiment possible de faire évoluer les propositions.

Il est désormais à peu près clair que la Commission a l'intention de proposer une politique de cohésion qui bénéficie à l'ensemble des régions de l'Union Européenne. En revanche, il y a une réflexion sur la création d'une nouvelle catégorie intermédiaire pour les régions dont les PIB sont compris entre 75% et 90% du PIB communautaire. Aujourd'hui huit régions françaises sont susceptibles d'en bénéficier (Martinique, Corse, Languedoc-Roussillon, Picardie, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie et Lorraine).

D'autre part, il semble que le message soit passé qu'il faut maintenir le FEDER et le FSE au sein de la politique de cohésion.

Sur le plan de la gouvernance, tous les fonds sont gérés au niveau régional, mais selon des règles distinctes. La Commission propose donc un cadre stratégique commun pour essayer de mieux préciser les champs d'intervention de chacun des fonds. Cela pourrait par exemple permettre de limiter les problèmes d'articulation entre le FEDER et le FEADER.

La Commission envisage également une concentration thématique autour de 20 grandes priorités directement en lien avec la stratégie Europe 2020 et d'obliger les régions au moment de l'élaboration de leur programme à choisir quelques objectifs parmi ces objectifs thématiques, et peut-être d'y concentrer tout ou une partie de ses crédits. Il faut demeurer très attentif à la flexibilité au niveau régional, dans le choix des priorités des fonds.

La Commission réfléchit aussi sur la conditionnalité des aides.

L'une des idées serait de mettre en place une conditionnalité liée au respect du pacte de stabilité et de croissance, c'est-à-dire les normes de déficit budgétaire et d'endettement.

D'autres conditionnalités seraient liés à certaines réformes, et notamment la transposition de directives. Par exemple, si une région veut intervenir grâce au FEDER dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, il faudra que les directives en lien avec ce domaine aient été transposées dans son pays. Les financements pourraient être liés aussi à des résultats quantifiés. Là encore, de nouvelles contraintes peuvent apparaître, il faut donc être prudent.

Enfin, une réserve de performance pourrait être créée pour inciter à une meilleure consommation des fonds : cette somme serait mise en réserve au début de la période, et serait allouée au milieu de la période de programmation selon des critères de bonne mise en œuvre des priorités de la stratégie Europe 2020.

Enfin, la Commission a mené une réflexion sur les territoires où s'applique la politique de cohésion. Des programmes pourraient être mis en œuvre dans le cadre des bassins fluviaux, des zones de montagne, s'ils peuvent s'appuyer sur des projets de développement. Le nouveau commissaire à la politique régionale, Johannes HAHN, voudrait aussi que la politique de cohésion bénéficie beaucoup plus aux villes. Enfin, il y a des territoires dont la géographie est spécifique, et qui pourraient présenter des difficultés particulières : c'est le cas de régions ultrapériphériques, mais aussi des villes, des montagnes, des régions transfrontalières. Cela pourrait se traduire par une diversification des échelles de programmation. La France est sceptique sur ce dernier aspect, dans la mesure où les critères sont encore flous.

³ Publié le 9 novembre 2010

Le diagnostic de la période actuelle montre que la France a quand même un acquis à conserver. Sur les 347 milliards d'euros alloués, 14 milliards d'euros le sont à la France. Le problème est que le taux de retour est assez faible, si on le compare avec la PAC. La position française a tendance à privilégier la PAC plutôt que la politique de cohésion ; mais comme les nouveaux pays ont plutôt la position inverse, les négociations pourraient conduire à une baisse, peut-être pas très significative, de ces deux politiques, pour permettre le redéploiement vers d'autres politiques communautaires.

Les modalités de mise en œuvre des fonds structurels sont toujours plus compliquées, et un réel effort de simplification de la part de la Commission serait souhaitable, notamment sur les projets générateurs de recettes qui deviennent très complexes à mettre en œuvre.

Ce que l'on peut déjà dire de la position française sur cette révision budgétaire, c'est qu'elle adoptera une position de contributeur net, c'est-à-dire qu'une attention particulière sera portée à l'évolution globale du budget communautaire, et à toute augmentation du budget européen pour la prochaine période. Il faudra ainsi financer les priorités nouvelles par des redéploiements au sein du budget.

Il est important de réagir dans les trois mois qui viennent, car jusqu'en février, les choses peuvent changer. Les propositions de la Commission seront déjà fixées. C'est en amont que le lobbying des collectivités peut être le plus efficace, donc c'est clairement le moment de réagir.

Pour **Claire Sarda Verges, Maire de Campôme et directrice d'un centre Europe directe**, les pistes présentées par la Commission font craindre le pire pour les zones rurales et agricoles. D'un côté, il faudra sauver la PAC. De l'autre, une politique de cohésion fléchée sur deux ou trois priorités fait que dans des régions intermédiaires, où il y a de fortes disparités, il faudra faire très attention à bien définir à qui bénéficieront le FEDER et le FEADER, sans quoi il risque d'y avoir un grand danger pour les zones rurales, y compris sur le financement d'infrastructures qui sont nécessaires pour rester à des niveaux moyens de développement

Un autre intervenant rappelle qu'au Comité des Régions, le groupe consultatif de développement rural a pointé les retards de développement dans les zones rurales, lors d'une rencontre avec les commissaires. C'est un point qu'il est difficile de faire mettre en exergue dans les documents de travail. Dans le 5^e rapport sur la cohésion, l'intérêt est porté essentiellement sur les villes, et surtout sur les grandes villes. Il est donc essentiel de porter la parole des territoires ruraux, d'autant que l'administration générale de la Commission est plutôt favorable à cet équilibre.

Jean-Sébastien Lamontagne confirme qu'il ne faut pas oublier que l'actuel Commissaire Johannes Hahn a lui-même été maire de Vienne pendant très longtemps, et qu'il est plus sensible aux enjeux urbains que ruraux. Il est donc important de réagir sur la PAC, dont le second pilier est consacré au développement rural qui doit être pris au sens territorial. En France, on sait que le choix est plutôt de privilégier l'agricole plutôt que le développement rural : il faut donc veiller à ce que les politiques européennes intègrent bien toutes une dimension territoriale.

Il faut aussi répondre à la consultation sur la politique de cohésion, et faire en sorte que la dimension rurale ne soit pas complètement occultée. En France, la DATAR y est très sensible.

Un maire dans le public prend la parole. Il explique que, ce qu'il lui faut, ce sont des investissements complémentaires pour pouvoir maintenir les infrastructures et maintenir la production pour maintenir l'emploi.

Jean-Sébastien Lamontagne insiste sur l'idée que les infrastructures ne sont pas incompatibles avec les objectifs de la stratégie Europe 2020. Mais il faut que ce soit pertinent. Par exemple, dans le développement du numérique, il y a une partie d'infrastructures qui est importante, et les fonds européens doivent pouvoir y contribuer. Sur les projets liés au changement climatique, des

investissements sont nécessaires, il n'y a aucune raison de s'y opposer. En revanche, pour les infrastructures de base, les financements européens ne sont pas forcément le niveau le plus pertinent.

François Commeinhes, maire de Sète et Rapporteur de la Commission Europe de l'AMF constate que l'argent se fait de plus en plus rare, et émet le souhait que dans les années à venir, la Commission européenne prenne en compte la situation des collectivités territoriales, communes et intercommunalités. Les pactes territoriaux présentés par Michel Delebarre lui paraissent être la véritable solution, afin de répondre aux besoins d'un territoire et de ses habitants. Ils devraient déboucher sur des contrats de gestion intégrés, qui permettraient de répondre aux problèmes de la ruralité, des transports, du changement climatique, de production d'électricité, en améliorant la production agricole et la qualité de vie dans les zones urbaines. Ils déboucheraient sur une gestion intégrée en préservant les zones agricoles.



Il faut changer les mentalités et ne plus disperser les fonds européens. Il faut une vision plus globale des territoires et pouvoir bénéficier de plusieurs de ces fonds.



Christophe Rouillon conclut en soulignant l'importance de l'enjeu. Les fonds structurels ont en effet permis de changer l'Europe, de ressouder les territoires. La cohésion économique entre les Etats est ainsi essentielle pour qu'il n'y ait pas de zones de basse pression économique et sociale, qui seraient très dangereuses en termes de politique européenne.

La cohésion territoriale doit être intégrée pleinement dans les objectifs de la stratégie Europe 2020.

L'AMF et la MEPLF demanderont un rendez-vous avec le commissaire Hahn, ainsi qu'avec les ministres M. Le Maire pour ce qui est de l'aménagement du territoire et de la PAC, ainsi qu'avec M. Wauquiez pour les affaires européennes.

Christophe Rouillon tient à rappeler les priorités des élus locaux :

- l'accès de tous les territoires aux fonds européens : il faut défendre l'intérêt communautaire, et ne pas concentrer ces fonds ni vers les pays les plus pauvres, ni vers les régions qui sont déjà dans une situation de prospérité, via les pôles de compétitivité ;
- l'accompagnement du pacte européen contre le réchauffement climatique ;
- le désenclavement des territoires ruraux ;
- la rénovation urbaine, dans les pays riches comme dans les plus pauvres parce les quartiers d'habitat dégradé sont un véritable handicap économique et humain pour les Etats ;
- le financement des conséquences des catastrophes naturelles (érosion du littoral par exemple...);
- le désenclavement numérique des territoires.

Il faudra faire pression sur les Etats qui se concentrent maintenant sur leurs égoïsme. Dans cette perspective, le Comité des Régions sera l'allié objectif de la Commission européenne. L'Europe est indispensable. Communiquer sur les bienfaits des fonds structurels est une piste à prolonger.