

L'avenir de la politique européenne de cohésion territoriale après 2020 : quelles perspectives pour les collectivités locales françaises ?

28 février 2017

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41 quai d'Orsay 75007 PARIS

Séminaire de réflexion conjoint AMF-AFCCRE présidé par :

- **Christophe ROUILLON**, président de la Commission Europe de l'AMF, maire de Coulaines (72), membre du Comité européen des Régions
- et **Pierre JARLIER**, président de la Commission Cohésion territoriale de l'AFCCRE, maire de Saint-Flour (15), président de l'Association des maires du Cantal

Piste de réflexion et calendrier des négociations de la politique de cohésion territoriale au niveau européen

Christophe Rouillon introduit le séminaire en rappelant quelques enjeux de calendrier :

- Nous sommes à mi-parcours de la programmation actuelle mais il faut commencer déjà à fixer le cadre et défendre un certain nombre de principes pour l'avenir.
- Il faut avoir en tête le contexte du Brexit et son impact sur le budget : à la fois sur la contribution britannique qui est amenée à disparaître, mais également l'impact sur le niveau du PIB qui sert de critère pour les dispositifs prévus pour nos régions françaises.

La question qui se pose ensuite est comment porter ces positions au niveau de nos territoires, avec nos associations d'élus, le Comité européen des Régions etc.





Pierre Jarlier confirme qu'il faut anticiper et cette réunion est le moment de regarder comment fonctionnent les Fonds structurels, ce qu'il faut en garder et préparer la prochaine programmation. On a beaucoup de chance d'avoir une politique de cohésion et il faut veiller à ce qu'elle soit maintenue. Il ne faut pas qu'elle serve de variable d'ajustement car elle est essentielle à l'aménagement du territoire.

Pour autant les choses changent vite. La programmation 2014-2020 suit son cours et il y a beaucoup de points de blocage notamment sur LEADER. Il donne l'exemple de sa région, où le programme a été signé en décembre 2015 avec le président de la région et à ce jour, rien n'a pu démarrer. Cela devient insupportable quand on sait qu'il y a des sommes considérables prévues par l'Europe et qu'on n'est pas capable de les dépenser.

Mais la situation a bougé, car au moment où l'on a milité pour reconnaître des régions comme entrant dans une catégorie dite de régions intermédiaires pour faciliter leur transition à la sortie d'autres dispositifs, l'organisation territoriale n'était pas la même. Aujourd'hui, la taille des régions rend difficile l'appréciation des difficultés territoriales. Il y a donc une réelle inquiétude sur ces grands territoires.

En même temps se posent les grands défis de la transition énergétique, le développement des territoires, l'évolution numérique, et le lien entre la politique de cohésion et les projets territoriaux doit être renforcé. Il faut sortir d'une logique de guichet pour entrer dans une logique de projet. Les ITI¹ commencent à porter ces démarches et peuvent constituer un support contractualisé.

Ici à l'AMF on est très attaché à ce que l'on puisse poursuivre les projets menés par les collectivités territoriales et que la politique de cohésion soit simplifiée et ne soit pas une variable d'ajustement pour l'Europe.

Pierre-Emmanuel LECLERC, responsable de programmes, Unité Belgique, France et Luxembourg, DG politique régionale et urbaine, Commission européenne

M. Leclerc excuse Marc Lemaître, directeur général de la direction Politique régionale de la Commission européenne. Il explique que Marc Lemaître souligne et salue la mobilisation précoce des acteurs en France, car il estime que la politique de cohésion est un outil majeur de soutien à l'investissement en Europe.



Le constat est cependant celui d'une triple contestation de cette politique :

1. son utilité : scepticisme ambiant
2. son identité : il existe d'autres dispositifs dont le plan Juncker
3. ses moyens : impact du Brexit sur le budget et le PIB et sur les capacités redistributives de l'UE.

La question n'est pas encore quelle politique de cohésion après 2020 mais s'il y aura encore une politique digne de ce nom après 2020.

Pour cela, et pour répondre à la contestation, il y a plusieurs pistes :

Tout d'abord, il faut une accélération de la mise en œuvre de cette politique ; cela concerne donc les moyens : il faut aller plus loin et instiller d'avantage de souplesse dans cette politique.

Ensuite, il faut une mobilisation des acteurs et une communication la plus concrète possible sur les résultats en communiquant sur les projets. Il faut mettre l'accent sur la performance et les résultats. Il faudra tirer les enseignements d'autres dispositifs comme ceux de la Banque mondiale. La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel a d'ailleurs conduit à un règlement omnibus qui veut aller plus loin.

¹ Investissements territoriaux intégrés

Pour la simplification, il faut étudier la piste de la différenciation d'un état membre à l'autre et celle de la flexibilité, c'est-à-dire la possibilité d'introduire dans un cadre stable (car pluriannuel) de nouvelles priorités annuelles.

Au-delà de l'utilité il faut aussi convaincre de la place et donc de l'identité de cette politique. Cela peut se faire en s'appuyant sur des approches nouvelles méconnues mais qui sont un succès et qui singularisent cette politique par rapport à d'autres instruments financiers centralisés :

- Communication sur la valeur ajoutée des conditionnalités ex-ante
- Changement dans la mise en œuvre des procédures administratives et la législation
- Les stratégies de spécialisation intelligentes qui permettent d'élaborer au niveau régional des stratégies d'investissement pour l'innovation
- Montrer que la politique de cohésion est un levier pour les réformes structurelles, donc proposer un renforcement du lien avec le semestre européen.

Une Union européenne qui serait synonyme de contrainte et d'austérité sans contrepartie sera compliquée à soutenir en même temps qu'il ne faut pas ignorer le problème du cofinancement. L'innovation, l'emploi et le changement climatique resteront des priorités. L'objectif est d'avoir un fonds unique ou au moins des règles uniques d'une part, et d'autre part que le développement rural (partie non agricole soit 10%) relève du FEDER ou du fonds unique.

Le calendrier :

- Livre blanc en mars
- 2017 : propositions de la Commission
- 2018 : adoption des propositions
- 26-27 juin 2017 : forum sur la cohésion
- Octobre-novembre 2017 : rapport sur la cohésion

La politique de cohésion est un élément liant ; constituant essentiel, elle fait partie de l'ADN de l'UE et la sacrifier serait une grossière erreur.

Florence CLERMONT-BROUILLET, cheffe de la Mission Affaires européennes au Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET)



Mme Clermont-Brouillet expose une première difficulté sur ces débats, qui est qu'on commence à réfléchir sur la future période alors qu'on commence tout juste à examiner la mise en œuvre de la programmation actuelle. Aujourd'hui sur les 27 milliards € octroyés à la France, environ 6 milliards sont engagés.

Par ailleurs, il faut avoir les éléments suivants en tête :

En fonction du Livre Blanc qui va être proposé en mars, il faudra faire des arbitrages budgétaires, or la PAC et la politique de cohésion représentent chacune un tiers du budget.

Pour la politique de cohésion, la France est un contributeur net et le retour que la France peut avoir sur la PAC se dégrade encore. Dans le cadre du semestre européen et du rapport France qui vient d'être publié, la France est passée du statut d'excessivement déséquilibré à déséquilibré, sachant que le calendrier présenté par Pierre-Emmanuel Leclerc est à articuler avec le calendrier français.

Le mot cohésion est parfois oublié alors qu'il est le signe de l'engagement européen des Etats membres les uns vis-à-vis des autres. La différenciation entre les régions existe déjà d'une certaine manière à travers les conditionnalités ex ante (bases réglementaires de la Commission européenne qui vérifient certaines conditions avant d'attribuer les fonds) ; le pilotage par la performance.

Mais il faut se poser quelques questions de fond : Quelle vision a-t-on de l'Europe ? Qu'est-ce qui nous importe le plus ? Quels objectifs partage-t-on ? Et il faut prendre en compte les besoins territoriaux à travers la gouvernance et la mise en œuvre. Il faut essayer de ne pas faire jouer à la politique de cohésion un rôle que d'autres dispositifs jouent (plan Juncker) puisqu'ils n'ont, par définition, pas le même objectif.

Les FESI (fonds européens structurels et d'investissement) sont pensés à moyen et long termes ; ils sont donc structurants et ne doivent pas être là pour gérer des crises. Pour cela il faudrait une enveloppe dédiée, quitte à ce que le budget affecté à la politique de cohésion soit, dès le début de la période, réduit à cette fin.

Jusqu'ici, on parle de critères, essentiellement basés sur le PIB mais peut-on penser à d'autres critères ? Sur la question des NUTS 2² : les grandes régions françaises actuelles sont effectivement supérieures à NUTS 2 qui est l'unité de calcul de la Commission européenne. Il faut réfléchir à l'articulation des différentes politiques européennes et, dans tout cela, il y a l'ambition de la simplification...

Marc JOULAUD, député européen, maire de Sablé-sur-Sarthe (72), président de l'Association amicale des maires et adjoints de la Sarthe

M. Joulaud explique que depuis quelques semaines déjà, les prises de position se multiplient. Il y a un texte global adopté par 200 régions au niveau européen. Cela peut paraître tôt puisque l'on parle de post 2020, mais on connaît les retards qu'il y a eu au démarrage de la programmation actuelle. On considère aujourd'hui que c'est seulement en 2018 que l'on pourra avoir un fonctionnement normal de cette programmation.



Il faut donc, dès aujourd'hui, défendre cette politique de cohésion qui est remise en cause. Il y a beaucoup de flous et d'incertitudes qui ont été évoqués mais aussi de nombreuses tentatives de remettre en cause cette politique de cohésion avec :


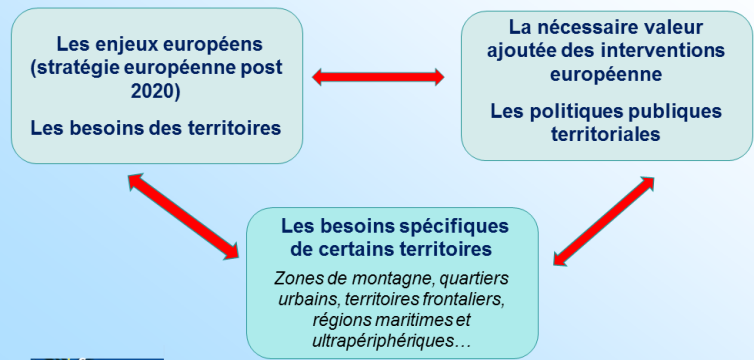



- des enjeux nouveaux pour l'UE comme la crise migratoire ;
- le développement des instruments financiers (plan Juncker ; garanties etc.). Et ceux qui veulent aller plus loin dans le mix en disant que les régions les plus développées utilisent plus les instruments financiers et les plus pauvres les subventions.

En bref, les négociations s'annoncent difficiles. Certains posent même la question de savoir si la politique de cohésion doit continuer à s'adresser à toutes les régions. Et, cela a déjà été évoqué, il y a la question de la gouvernance macro-économique.

Or le calendrier est serré puisque le rapport sur la cohésion est attendu à l'automne. Les divisions au Parlement européen s'observent autant au niveau des groupes politiques que géographiques, c'est pourquoi la mobilisation au niveau national est importante. Un sujet fait l'unanimité, c'est la simplification alors même que c'est extrêmement compliqué ! Il faut prendre en compte les observations qui viennent du terrain.

² La nomenclature NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) est un système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'UE qui sert de référence d'une part pour la collecte, le développement et l'harmonisation des statistiques régionales, et d'autre part pour les analyses socio-économiques des régions ; NUTS 1 : grandes régions socioéconomiques ; NUTS 2 : régions de base pour l'application des politiques régionales ; et NUTS 3 : petites régions pour des diagnostics particuliers

Christophe MOREUX, directeur du Pôle Territoires et cohésion de l'AFCCRE : on ne pourra pas tout financer, il faudra faire des choix mais n'oublions pas ce qui nous tient à cœur.

<p align="center">La politique de cohésion après 2020 en question</p> <p align="center">1) Les priorités d'intervention de la politique de cohésion</p> <p><i>Priorités thématiques 2014-2020</i></p> <ul style="list-style-type: none"> RDT, innovation Accessibilité, utilisation et qualité des TIC Compétitivité des PME Lutte contre les changements climatiques Formation et inclusion sociale <p>Autres priorités ? Qualité et efficacité des services publics, ESS, protection de l'environnement, culture, tourisme...</p> <p><i>Priorités transversales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Non discrimination Égalité Femmes/Hommes Développement durable <p>Autres priorités ? Citoyenneté européenne (communication), impact sur les jeunes...</p> <p align="right"> 1</p>	<p align="center">La politique de cohésion après 2020 en question</p> <p align="center">1) Les priorités d'intervention de la politique de cohésion...suite</p> <p align="center"><i>L'enjeu : dégager un consensus sur les éléments structurant d'une relation entre l'Europe et ses territoires combinant</i></p>  <p>Les enjeux européens (stratégie européenne post 2020) Les besoins des territoires</p> <p>La nécessaire valeur ajoutée des interventions européenne Les politiques publiques territoriales</p> <p>Les besoins spécifiques de certains territoires <i>Zones de montagne, quartiers urbains, territoires frontaliers, régions maritimes et ultrapériphériques...</i></p> <p align="right"> 2</p>
<p align="center">La politique de cohésion après 2020 en question</p> <p align="center">2) La mise en œuvre de la politique de cohésion</p> <p>Les critères d'intervention des programmes européens</p> <ul style="list-style-type: none"> Le Pib/habitant : quels autres critères possibles ? L'échelle territoriale d'analyse : NUTS I, II, III ou infra (quartiers urbains)? La catégorisation des régions : développées, en transition, en retard de développement ? <p>Le mode opératoire des programmes : des acquis à préserver</p> <ul style="list-style-type: none"> Le niveau de programmation: essentiellement régional ou infra régional L'approche territoriale intégrée et ses outils (ITI, DLAL...) La gouvernance et la décentralisation de la gestion des programmes (débat franco-français et non européen) <p align="right"> 3</p>	<p align="center">La politique de cohésion après 2020 en question</p> <p align="center">3) Les pistes d'amélioration</p> <p>La nécessaire simplification des dispositifs de suivi, gestion et contrôle</p> <ul style="list-style-type: none"> Cadre juridique (droit du marché intérieur et droit de la concurrence) Justification des dépenses (question du fond unique ?) Mesure de la performance et de l'efficacité des programmes <p>L'articulation avec les autres politiques et initiatives européennes</p> <ul style="list-style-type: none"> Politique agricole commune Plan d'investissement pour l'Europe Programmes d'action communautaires (Horizon 2020, COSME, Erasmus ...) Politique extérieure de l'UE, politique migratoire, sociale, environnementale... <p align="right"> 4</p>

Enjeux pour les territoires français (FEDER, FEADER, FSE...)

Jacques BLANC, rapporteur de la Commission Europe de l'AMF, maire de La Canourgue (48), président de l'Association des maires, adjoints, élus de la Lozère, membre du Comité européen des Régions

M. Blanc rappelle la mobilisation de la délégation française du Comité des Régions dans la programmation précédente afin de défendre une politique de cohésion ambitieuse. Aujourd'hui il s'inquiète qu'il n'y ait plus aucune priorité pour l'espace rural comme en témoigne une récente réunion du comité budget de la commission de la politique de cohésion territoriale et du budget de l'UE (COTER)).

Il insiste sur l'impact du Brexit qui certes aboutit à diminuer les recettes de l'UE et donc ses dépenses, mais qui permet aussi peut-être de lancer ou pousser de nouvelles politiques.

Valérie LÉTARD, première vice-présidente de la Région des Hauts-de-France, en charge des affaires européennes



Selon Mme Létard, les FESI ont permis aux territoires français de gagner 10 ans. Il y a une impérative nécessité de dire que sans le concours de l'Europe beaucoup de choses auraient été inenvisageables.

La politique de cohésion permet de travailler à une échelle où l'on peut rassembler les acteurs et coller aux priorités stratégiques ; aux critères d'excellence, la stratégie régionale de spécialisation ; le SRADET etc. Il faut mettre tout bout à bout et en même temps il faut avoir le souci de la proximité.

En termes de simplification, malheureusement, force est de constater qu'à chaque fois qu'on en a fait, on a exagéré. Les réserves de performance qui sont des outils qualitatifs peuvent néanmoins présenter des écueils dans des périodes transitoires.

Mme Létard prône aussi le maintien des NUTS aux périmètres des régions historiques : sinon on perd les régions en transition. Et il faut faire attention aux départements.

Enfin, on ne peut pas opposer la PAC et la politique de cohésion. D'ailleurs, l'articulation ruralité / péri-urbain est réglée si l'on prend le problème tel que présenté.

Michael QUERNEZ, maire de Quimperlé (29), premier vice-président du Conseil départemental du Finistère, président de la commission Emploi et Inclusion sociale de l'AFCCRE



M. Quernez témoigne au nom d'un territoire irrigué entre terre et mer par l'Europe, à savoir la Bretagne qui n'aurait pas pu se développer sans son soutien.

Certes, le plan Juncker va créer des emplois mais le FSE (fonds social européen) ne s'adresse pas aux mêmes publics. Le FSE a permis de toucher 50 000 personnes à comparer aux 40 000 demandeurs d'emplois et allocataires du RSA. Régions de France et l'Assemblée des départements de France doivent travailler mieux ensemble sur l'usage du FSE sur l'inclusion et la formation. Face à ceux qui dénoncent trop d'OI (organismes intermédiaires) en France il faut opposer l'expérience du terrain. Vu de Bruxelles le fait qu'il y ait autant d'OI dérange mais cela reflète nos spécificités territoriales. Il faudra aller plus loin dans l'exercice de clarification des compétences.

Il ne faut pas négliger certaines questions relatives aux marchés publics et prestations. L'Union européenne porte un message positif sur les SIEG (services d'intérêt économique et général), d'ailleurs le Finistère a délibéré pour déclarer toute la politique du département en SIEG.

Sur l'usage des FESI dans nos territoires, il faut qu'il y ait une réelle reconnaissance des besoins territoriaux et une appropriation par la gouvernance. Il évoque la démarche mise en place en Bretagne où des associations de la société « civile » participent à l'attribution des fonds européens dans la programmation.

Sur la question des ressources, il n'est pas rassuré et la manière d'appréhender le débat est difficile, le message n'est vraiment pas positif. Ce qui l'interroge est la question plus fondamentale des ressources européennes car tant que l'UE sera attachée à la volonté des Etats, elle sera en difficultés. Il fait un parallèle avec la fiscalité locale. Il faut que l'Europe ait cette possibilité ce qui la mettra face à ses responsabilités.

Il faut avoir le courage (Etats, Parlement européen, Comité des Régions) de doter l'UE de ressources propres, pour cela, il faut faire de la sortie du RU une chance.

C'est donc un message de confiance en l'Europe que délivre M. Quernez, il y a une volonté des élus locaux de contribuer et c'est le bon moment. Les politiques se construisent en marchant et il faudra éviter les écueils de la programmation actuelle. Pour rassurer, il explique qu'en Bretagne cette semaine se tient la première séance de programmation du FEAMP.

Témoignages de la salle :

Une communauté urbaine francilienne évoque les sentiments de gravité, de contradiction, mais de mobilisation qui l'habitent. Les FESI sont certes difficiles mais les collectivités se battent pour les avoir car c'est aussi un label de soutien de l'Europe dans les territoires.

La simplification on n'y croit plus, ne serait-ce quand on regarde les politiques de contrôle et d'audit !

Mme Létard cite l'opération « l'Europe mon quotidien » en Hauts de France mise en œuvre pour pallier au niveau de connaissance et de compréhension de l'Europe qui était quasi inexistant chez les habitants, qui ont pourtant besoin de comprendre et de savoir et il ne faut pas de sommes importantes pour le faire mais des exemples concrets.

La Métropole Marseille-Aix-en-Provence revient sur le plan Juncker et la notion de simplification. On note en effet une tendance à articuler de plus en plus les fonds européens avec les instruments financiers et une approche bancaire. La veille se tenait une journée d'information organisée par la DG MOVE (dans le cadre MIE³) sur un appel dit « blending » c'est-à-dire qui mélange des subventions avec des prêts bancaires sous patronage du plan Juncker. C'est donc un mouvement de fond déjà à l'œuvre dans la période 2014-2020.

Christophe Rouillon revient sur les participations : quand on dit que 20% de subvention ce n'est rien, ce n'est pas vrai, car sans ces 20% certains projets ne se font pas. Et il faut communiquer sur ce qui est cofinancé, d'autant que dans le cofinancement il y a une partie dédiée aux frais de communication.

Pour conclure

M. Leclerc déclare « On ressort réconforté de chez vous » du fait de la grande positivité et du volontarisme témoignés, « cela fait chaud au cœur ». Sur la simplification, il ressent une sorte de découragement mais il insiste pour dire que des efforts sont en cours. Sur les stratégies, il est heureux que les élus aient insisté sur ce point, car un territoire qui n'est pas au clair avec ce qu'il veut faire n'arrivera pas à mobiliser de FESI, et le plan Juncker, ce sont des projets et pas des stratégies. Sur la communication : il était temps et cela fait plaisir d'entendre que le message passe. Il remercie les élus et les collectivités présentes d'avoir eu la franchise de reconnaître qu'ils avaient une part de responsabilité dans ce cadre.

MM. Jarlier et Rouillon proposent de commencer la mobilisation en diffusant un communiqué défensif sur le thème « Ne touchez aux FESI, les élus locaux sont en colère et ils sont prêts à sortir les fourches ! ».

La politique de cohésion fait bien partie de l'ADN de l'UE, et si nous n'avons pas de message clair nous allons y perdre d'autant que la France touche des sommes importantes sans oublier INTERREG qui a été peu évoqué. Il faut un fléchage sur les territoires en difficultés par souci de cohésion territoriale et des territoires de projets.

³ MIE : mécanisme interconnexion Europe