

N° 337

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire (1) sur la **réforme de la politique régionale européenne,***

Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET et Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénateurs.

---

*(1) Cette délégation est composée de : M. Jean François-Poncet, président ; M. Claude Belot, Mme Yolande Boyer, M. François Gerbaud, Mme Jacqueline Gourault, vice-présidents ; Mme Evelyne Didier, M. Alain Fouché, M. Aymeri de Montesquiou, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Roger Besse, Claude Biwer, Jean-Marc Juilhard, Jean-Claude Peyronnet, Claude Saunier, Alain Vasselle.*

---

**Union européenne.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	7
SYNTHÈSE .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : MISE EN PERSPECTIVE</b> .....	19
<b>I. UNE ARCHITECTURE COMPLEXE, QUI A BEAUCOUP ÉVOLUÉ</b> .....	19
A. UNE MISE EN PLACE PROGRESSIVE (1957-1975).....	19
1. <i>Les origines : plusieurs fonds instaurés dans le cadre de politiques sectorielles</i> .....	19
2. <i>Vers un rapprochement des fonds et une intégration des programmes</i> .....	20
B. L'ÉTABLISSEMENT D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE COHÉSION (1988).....	21
1. <i>La naissance d'une politique de cohésion à part entière</i> .....	21
2. <i>L'instauration de grands principes</i> .....	21
a) Le principe de la concentration des aides .....	22
b) Le principe de l'additionnalité des aides.....	22
c) Le principe du partenariat .....	22
d) Le principe de programmation .....	23
C. LES ÉVOLUTIONS ULTÉRIEURES (1994-2006) .....	23
1. <i>La programmation 1994-1999</i> .....	23
2. <i>La programmation 2000-2006</i> .....	24
a) Trois objectifs prioritaires.....	24
b) Quatre initiatives communautaires.....	25
(1) Leader + (développement local en milieu rural) .....	26
(2) Interreg III (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale).....	27
(3) Equal (lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail) .....	28
(4) Urban II (soutien aux quartiers urbains défavorisés) .....	28
c) Un volet d'actions innovatrices.....	29
<b>II. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE PREMIER PLAN</b> .....	29
A. UNE PLACE MAJEURE DANS LE BUDGET EUROPÉEN .....	29
B. DES INTERVENTIONS MULTIPLES.....	30
C. UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT.....	32
1. <i>Des effets incontestablement positifs</i> .....	32
2. <i>Des disparités demeurent</i> .....	33
<b>III. LES FONDS STRUCTURELS EN FRANCE</b> .....	34
A. UNE PROCÉDURE LOURDE DANS LAQUELLE INTERVIENNENT DE MULTIPLES ACTEURS .....	34
1. <i>Une mise en œuvre largement déconcentrée</i> .....	34
a) Schéma général de programmation .....	34
b) Une mise en œuvre différenciée selon les programmes.....	35
(1) Objectifs 1 et 2 .....	35
(2) Objectif 3 .....	36

(3) Les initiatives communautaires .....	37
(a) <i>Equal</i> .....	37
(b) <i>Leader +</i> .....	37
(c) <i>Interreg III</i> .....	39
(d) <i>Urban II</i> .....	40
2. <i>Contrôles et évaluation : des procédures obligatoires</i> .....	41
a) Des contrôles rigoureux .....	41
b) Les procédures d'évaluation .....	41
<b>B. UN APPORT FINANCIER CONSÉQUENT</b> .....	42
<b>C. UNE CAPACITÉ DE MOBILISATION DES CRÉDITS SENSIBLEMENT AMÉLIORÉE</b> .....	44
1. <i>Le problème de la sous-consommation des crédits et la règle du dégagement d'office</i> .....	44
2. <i>L'adoption de mesures de simplification</i> .....	45
3. <i>Les résultats</i> .....	46
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA RÉFORME EN COURS</b> .....	49
<b>I. LE CONTEXTE</b> .....	50
A. LE DÉFI DE L'ÉLARGISSEMENT .....	50
B. LA DIFFICILE NÉGOCIATION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013 .....	51
C. LE COMPROMIS BUDGÉTAIRE DU 16 DÉCEMBRE 2005 .....	52
1. <i>Un accord politique entre Etats membres</i> .....	53
2. <i>Rejeté dans un premier temps par le Parlement européen</i> .....	54
<b>II. LE CONTENU DE LA RÉFORME</b> .....	55
A. L'AFFIRMATION D'UNE APPROCHE STRATÉGIQUE .....	55
1. <i>La prise en compte de la stratégie de Lisbonne</i> .....	55
2. <i>Une dimension stratégique déclinée sur trois niveaux</i> .....	56
a) Les orientations stratégiques communautaires (OSC) .....	56
b) Les cadres de référence stratégique nationaux (CRSN) .....	58
c) Les programmes opérationnels (PO) .....	58
3. <i>Une évaluation systématique</i> .....	59
B. UNE VOLONTÉ DE SIMPLIFICATION .....	59
1. <i>Un recentrage sur trois objectifs renouvelés</i> .....	59
a) L'objectif « convergence » .....	59
b) L'objectif « compétitivité régionale et emploi » .....	60
c) L'objectif « coopération territoriale européenne » .....	63
2. <i>Un resserrement du champ de la politique européenne de cohésion</i> .....	64
a) La politique de développement rural est intégrée à la PAC .....	64
b) La politique de la pêche .....	67
3. <i>Un allègement des règles de programmation</i> .....	67
4. <i>Une plus grande subsidiarité dans la gestion financière et l'organisation des contrôles</i> .....	68
C. L'ORIENTATION NOUVELLE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION .....	70
1. <i>L'exigence de solidarité envers les territoires les moins développés est largement prise en compte dans l'objectif « convergence »</i> .....	70
2. <i>Dans l'objectif « compétitivité régionale et emploi », l'accent mis sur la compétitivité fait passer au second plan la préoccupation de réduction des disparités territoriales</i> .....	70

<b>III. LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE</b> .....	71
A. UNE PERTE DE CRÉDITS RELATIVEMENT LIMITÉE.....	71
1. La dotation allouée à la France pour 2007-2013 .....	71
2. La répartition des enveloppes par fonds et par région .....	73
a) Les crédits de la politique de cohésion.....	73
b) Les autres dotations .....	73
B. L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS STRATÉGIQUES .....	74
1. Le cadre de référence stratégique national (CRSN) .....	74
a) La phase préparatoire.....	74
b) Le contenu .....	75
c) Remarques sur le volet territorial du CRSN .....	76
2. Le plan stratégique national de développement rural (PSN) .....	76
C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION.....	77
1. La programmation des fonds structurels .....	77
a) Le choix des niveaux de programmation .....	77
b) Le choix des autorités de gestion .....	78
2. La programmation du développement rural .....	79
3. La programmation de la politique de la pêche .....	79
<b>TROISIÈME PARTIE : RECOMMANDATIONS</b> .....	81
<b>I. FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION</b> .....	81
A. METTRE L'ACCENT SUR LA COORDINATION .....	81
B. PARER AUX RISQUES DE LA RÈGLE DU DÉGAGEMENT D'OFFICE .....	83
C. VALORISER LES NOUVEAUX MÉCANISMES D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE.....	84
<b>II. TRAVAILLER SANS ATTENDRE À LA PRÉPARATION DES PROJETS</b> .....	86
A. SE PRÉPARER DANS L'URGENCE : QUELQUES REPÈRES RELATIFS AU CALENDRIER .....	86
B. PRIVILÉGIER LES PROJETS COHÉRENTS AVEC LA STRATÉGIE DE LISBONNE .....	87
C. DONNER UNE TAILLE CRITIQUE AUX PROJETS .....	89
<b>III. PRÉSERVER UN VOLET « DÉVELOPPEMENT RURAL » SIGNIFICATIF</b> .....	89
A. ASSURER UNE DIMENSION NON AGRICOLE AU FEADER ET GARDER UNE DIMENSION RURALE AU FEDER ET AU FSE .....	89
1. Assurer une dimension non agricole au FEADER .....	90
2. Garder une vocation rurale au FEDER et au FSE .....	90
B. COMBLER LE DÉFICIT DE « MATIÈRE GRISE » EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN MILIEU RURAL.....	92
1. Construire un réseau d'échanges de projets innovants à l'échelle européenne .....	92
2. Mettre l'accent sur la recherche appliquée et la conduite d'expérimentations .....	93
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION</b> .....	95

<b>ANNEXE I PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXE II PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>107</b>
<b>ANNEXE III COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS PAR LA DÉLÉGATION .....</b>	<b>109</b>
<b>ANNEXE IV L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE CADRE DU FEOGA-O .....</b>	<b>139</b>
<b>ANNEXE V CARTE DES RÉGIONS ÉLIGIBLES AUX OBJECTIFS 1 ET 2 SUR LA PÉRIODE 2004-2006 .....</b>	<b>141</b>
<b>ANNEXE VI CARTE DES ÉTATS DE LA COHÉSION SUR LA PÉRIODE 2004- 2006 .....</b>	<b>143</b>
<b>ANNEXE VII LES AXES PRIORITAIRES ET LES MESURES DU DOCUP OBJECTIF 2 DE LA RÉGION CENTRE.....</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE VIII LES MESURES DU NOUVEAU RÈGLEMENT DE DÉVELOPPEMENT RURAL.....</b>	<b>147</b>
<b>ANNEXE IX RÉPARTITION DES FONDS ENTRE LES RÉGIONS FRANÇAISES POUR 2007-2013 .....</b>	<b>151</b>
<b>ANNEXE X LISTE DES PRIORITÉS DU CADRE DE RÉFÉRENCE STRATÉGIQUE FRANÇAIS .....</b>	<b>153</b>

Mesdames, Messieurs,

L'actuelle programmation des fonds structurels s'achèvera le 31 décembre 2006. En juillet 2004, la Commission européenne a présenté cinq propositions de règlements tendant à **définir le cadre juridique qui s'appliquera à la politique de cohésion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.**

Après deux ans de négociations ralenties par les divergences entre les Etats membres sur les « perspectives financières » pour 2007-2013, **la réforme des fonds structurels est sur le point d'être adoptée.**

Si l'enveloppe de crédits que percevra la France au titre de la prochaine programmation diminue, elle reste toutefois conséquente (de l'ordre de 12,7 milliards d'euros).

De fait, pour vos rapporteurs, **l'enjeu de la réforme pour notre pays est moins financier que qualitatif.** En effet, l'orientation de l'objectif 2, rebaptisé « compétitivité régionale et emploi » est profondément modifiée, non seulement du fait de la **disparition du zonage**, qui permettait de cibler les soutiens européens sur les territoires les plus défavorisés, mais aussi par la **recommandation, prévue par le compromis budgétaire du 16 décembre 2005, de consacrer 75% des crédits de l'objectif 2 à des dépenses contribuant à la stratégie de Lisbonne.** Les interventions à privilégier devront en conséquence porter prioritairement sur des thématiques comme l'innovation, la recherche, l'emploi ou encore « l'esprit d'entreprise ».

Par ailleurs, la nouvelle réglementation prévoit d'**importants changements en ce qui concerne les modalités de programmation**, le principal étant la disparition des documents uniques de programmation (DOCUP)<sup>1</sup> au profit de « programmes opérationnels » spécialisés par fonds.

Très vite, les acteurs concernés vont devoir s'approprier les nouvelles règles du jeu. **Ce rapport entend les y aider en présentant les grandes lignes de la réforme et ses implications pour la France.** Il formule aussi un certain nombre de **propositions destinées à en faciliter la mise en œuvre**, avec le souhait que les **fonds structurels européens demeurent un instrument au service de l'aménagement du territoire.**

Ce rapport a été adopté par la Délégation du Sénat à l'Aménagement et au développement durable du Territoire lors de sa réunion du 4 mai 2006.

---

<sup>1</sup> La liste des principaux sigles utilisés dans le rapport figure en annexe I, page 105.



## SYNTHÈSE

Dans son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale publié en février 2004, la Commission européenne a constaté une réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE et souligné la nécessité de poursuivre les politiques conduites en la matière, notamment pour tenir compte de l'élargissement de l'Union à dix (et bientôt douze) nouveaux Etats membres.

Elle a ensuite proposé en juillet 2004 une **réforme de la politique régionale européenne et des règles de mise en œuvre des fonds structurels**, destinée à s'appliquer à la prochaine programmation (2007-2013).

### I. PRÉSENTATION DE LA RÉFORME

Cette réforme porte à la fois sur l'architecture générale, sur l'orientation des interventions, désormais fondée sur une approche stratégique, sur les modalités de programmation et sur les règles de mise en œuvre.

**1°) En ce qui concerne, tout d'abord, l'architecture générale de la politique, la réforme se caractérise par une volonté de simplification et de concentration**

Dans la programmation actuelle (2000-2006), les crédits des fonds structurels sont regroupés autour de trois grands objectifs :

- **l'objectif 1**, qui concerne les régions et les pays en retard de développement et qui, en France, bénéficie aux quatre départements d'outre-mer (DOM), ainsi que, à titre transitoire, à la Corse et à trois arrondissements du Hainaut français (dans le Nord Pas-de-Calais).

- **l'objectif 2**, qui soutient des zones connaissant des difficultés structurelles, tels que les territoires industriels en mutation, les zones rurales en déclin et les zones urbaines en difficulté. Cet objectif donne lieu dans chaque Etat membre à l'établissement d'un zonage, seuls les territoires zonés étant éligibles à des financements du FEDER et du FSE ;

- **l'objectif 3**, consacré aux politiques de formation et d'emploi, qui est financé par le FSE et s'adresse à tous les territoires (hors objectif 1).

Une part moins importante des fonds structurels est, en outre, mise en œuvre dans le cadre de quatre initiatives communautaires : Leader +, qui soutient le développement local en milieu rural, Urban II, destiné aux quartiers urbains en crise, Equal, qui vise à réduire les discriminations sur le marché du travail et Interreg III qui favorise la coopération entre territoires européens.

Pour la prochaine programmation, **les trois objectifs prioritaires sont redéfinis de la manière suivante :**

- **l'objectif 1, rebaptisé « convergence »**, reste destiné aux pays et régions en retard de développement ; en France, seuls les quatre DOM continueront à en bénéficier ;

- **l'objectif 2, dénommé « compétitivité régionale et emploi »** rassemble les financements alloués actuellement dans le cadre des objectifs 2 et 3. Il sera désormais accessible à tous les territoires (suppression du zonage) non compris dans l'objectif 1 et sera axé sur un certain nombre de thématiques inspirées de la stratégie de Lisbonne ;

Il convient d'insister sur **l'impact de la suppression du zonage pour un pays comme le nôtre**, où les deux-tiers de la population vivent aujourd'hui dans des territoires non bénéficiaires de la politique régionale. Si ce changement peut être considéré, à certains égards, comme une avancée, il faut garder à l'esprit qu'il s'accompagnera d'une plus grande sélectivité des projets qui risque de jouer contre les territoires jusqu'ici « zonés » et que les territoires nouvellement concernés devront rattraper un retard considérable sur les autres dans la compréhension de la lourde mécanique des fonds structurels et acquérir sans tarder les compétences nécessaires à l'élaboration des dossiers de candidatures.

- **l'objectif 3, intitulé « coopération territoriale européenne »**, vise à développer les actions actuellement subventionnées dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg III.

**Les trois autres initiatives communautaires disparaissent en tant que telles :** les orientations d'Urban et Equal sont reprises dans l'objectif « compétitivité régionale et emploi ». Quant à Leader +, il est intégré dans le volet « développement rural » de la politique agricole commune (PAC) qui sera financé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 par un nouveau fonds.

En effet, la **réforme fait disparaître deux fonds structurels :**

- le FEOGA-O, qui finançait jusqu'à présent le développement rural dans le cadre de l'objectif 1 et Leader + ;

- l'IFOP, qui finançait la politique commune de la pêche (PCP).

Ils seront respectivement remplacés par un **Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)** et par un **Fonds européen pour la pêche (FEP)**. Or, ces deux nouveaux fonds ne seront plus mis en œuvre dans le cadre de la politique régionale, mais feront l'objet de programmations séparées dans le cadre des politiques sectorielles dont ils relèvent (PAC et PCP).

La refonte de la politique européenne de développement rural fera aussi disparaître dans notre pays le volet « FEOGA-G » des DOCUP d'objectif 2. Ce volet, précisons-le, correspond non à des financements de la politique régionale, mais à des financements de la politique agricole commune

pour le versement desquels la France a choisi d'utiliser le support des DOCUP. Ces financements seront aussi regroupés dans le FEADER.

**2°) Cette refonte de l'architecture générale des fonds structurels s'accompagne de l'adoption d'une approche stratégique destinée à orienter les financements vers des priorités ciblées**

Il s'agit de faire en sorte que la **politique européenne de cohésion contribue davantage à la réalisation de la stratégie de Lisbonne** pour l'innovation, la croissance et l'emploi.

Ainsi, l'UE doit adopter des **orientations stratégiques communautaires pour la cohésion (OSC)** décrivant l'ensemble des interventions ayant vocation à être soutenues par les fonds structurels en vue de renforcer les synergies avec la stratégie de Lisbonne.

Néanmoins, les Etats membres sont invités à définir leurs propres priorités et la cohérence de celles-ci avec les priorités communautaires dans un « **cadre de référence stratégique national** » (CRSN), dont la rédaction est en France pilotée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Ce document stratégique a lui-même vocation à guider les acteurs régionaux, sous la houlette des préfets de région, dans l'établissement d'une stratégie régionale reliant ces priorités aux spécificités régionales et destinée à être mise en œuvre par des programmes opérationnels.

Notons-le, une **démarche stratégique similaire est prévue pour la politique européenne de développement rural et pour la politique commune de la pêche**. Ainsi, l'Union européenne a adopté en février 2006 des « orientations stratégiques pour le développement rural » que chaque Etat membre doit décliner dans un plan stratégique national (PSN) et mettre en oeuvre par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs programmes.

Enfin, les Etats membres ont décidé lors du Conseil européen du 16 décembre 2005 d'instaurer un **ciblage des interventions des fonds structurels désigné par le terme de « fléchage Lisbonne »**. Il s'agit d'une prescription visant à consacrer 60 % des crédits de l'objectif « convergence » et 75 % des crédits de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » à des dépenses contribuant à la réalisation de la stratégie de Lisbonne, selon une grille de critères définie par la Commission européenne.

**3°) Les modalités de programmation apparaissent, par ailleurs, profondément modifiées**

Tout d'abord, les **documents uniques de programmation (DOCUP)** et leurs compléments de programmation sont remplacés par des **programmes opérationnels (PO)**. Ceux-ci introduiront **davantage de souplesse** dans la programmation dans la mesure où ils seront moins détaillés que les DOCUP.

Les taux de cofinancement européen seront ainsi appliqués au niveau de leurs axes prioritaires et non plus au niveau de mesures, ce qui autorisera certains lissages et facilitera la gestion financière.

En outre, alors qu'actuellement les DOCUP mettent en œuvre des crédits issus de différents fonds (FEDER, FSE, IFOP et FEOGA-O pour l'objectif 1, FEDER et FSE pour l'objectif 2), **les PO devront être spécialisés par fonds** : coexisteront donc des programmes opérationnels FEDER et des programmes opérationnels FSE.

Compte tenu des choix faits par le Gouvernement français lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars dernier concernant les niveaux de programmation, **tous ces programmes opérationnels ne seront pas mis en œuvre au niveau régional** : ce sera le cas, conformément à la réglementation communautaire, pour le FEDER, mais pas pour le FSE qui fera l'objet d'un programme unique pour la métropole, seuls les DOM devant bénéficier de programmes opérationnels FSE régionalisés.

Concernant le **choix des autorités de gestion**, le Gouvernement français a décidé, lors du même CIACT, de **confirmer l'Etat** (et donc les préfets de région) **dans son rôle d'autorité de gestion**. Le choix de ne pas confier cette fonction aux Conseils régionaux s'explique pour le souci de garantir une coordination uniforme des programmes et des politiques sur l'ensemble du territoire national. Il n'exclut pas, toutefois, des délégations ponctuelles de gestion dans le cadre de « subventions globales ».

**4°) S'agissant, enfin, des règles de mise en œuvre, il convient de signaler notamment :**

– la **plus grande autonomie conférée aux Etats membres en matière de gestion financière** (la Commission, par exemple, ne sera plus systématiquement représentée dans les comités de suivi des programmes) ;

– le **choix d'une plus grande subsidiarité dans l'organisation des contrôles** (l'intervention communautaire sera désormais proportionnelle à l'importance des cofinancements européens) ;

– la **possibilité de prendre en compte, pour la contrepartie des cofinancements communautaires, les dépenses totales** (publiques et privées) **engagées dans les Etats membres**, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. En effet, il était initialement prévu de ne tenir compte que des dépenses publiques dans le mode de calcul du cofinancement communautaire, au détriment de pays comme le nôtre où l'effet de levier des fonds structurels sur les financements privés est significatif.

**Les négociations sur cette réforme sont désormais très avancées.** Elles ont été tributaires des difficultés des négociations concernant le budget européen pour la période 2007-2013 (« perspectives financières »). Le

compromis entre Etats membres qui s'est dégagé en décembre 2005 et qui a été affiné depuis sous la pression du Parlement européen devrait être adopté très prochainement par ce dernier et validé définitivement par les Etats membres.

Le **montant global alloué à la politique de cohésion pour 2007-2013** devrait s'élever à **307,9 milliards d'euros**, dont plus de 81 % sont destinés à l'objectif « convergence », conformément à l'exigence de solidarité envers les régions européennes les moins développées et notamment les nouveaux Etats membres. Notons que pour la première fois, la dotation de la politique de cohésion dépassera celle du volet « soutien aux marchés » de la PAC (293,1 milliards d'euros).

La France devrait recevoir une **enveloppe de l'ordre de 12,7 milliards d'euros au titre des fonds structurels**.

## II. LES NOUVELLES RÈGLES DU JEU

### 1°) Une baisse de la dotation française finalement limitée

Par rapport à la précédente programmation, la dotation française pour 2007-2013 devrait enregistrer une **diminution de 25 %** qui, sans être négligeable, reste dans les limites du raisonnable, notamment au regard de ce qui avait été initialement craint. Par exemple, à enveloppe constante, c'est-à-dire en le comparant avec les dotations cumulées des actuels objectifs 2 et 3, le montant des crédits de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » baissera de 1,8 milliard d'euros, soit une **baisse de 16,5 %**.

Néanmoins, dès lors que la disparition du zonage rend éligible à cet objectif la totalité du territoire métropolitain, **une plus grande sélectivité des projets s'imposera** pour éviter tout saupoudrage des crédits.

### 2°) L'orientation nouvelle de la politique de cohésion

La réforme tend à conférer une orientation nouvelle à la politique de cohésion, **notamment en ce qui concerne le nouvel objectif 2**. En effet, si l'objectif « convergence » vise très classiquement à favoriser le rattrapage économique des territoires en retard de développement, l'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi » semble, en revanche, s'éloigner de la logique de cohésion territoriale qui le caractérisait jusqu'à présent. Ce changement d'orientation du nouvel objectif 2 transparaît à la fois :

– **dans la suppression du zonage**, qui permettait un ciblage des aides au profit des espaces les moins favorisés ;

– **dans la recommandation de fléchage des crédits vers des interventions contribuant à la réalisation de la stratégie de Lisbonne**, dans des domaines (tels que l'innovation et la recherche), pour lesquels les

territoires les moins développés comptent a priori peu d'atouts. Plus généralement, l'intégration de la stratégie de Lisbonne dans la politique régionale met en avant des préoccupations générales de croissance, de compétitivité et d'emploi qui semblent d'abord s'adresser aux territoires les plus dynamiques.

### **3°) Moins de crédits européens pour les zones rurales ?**

Les espaces ruraux ont jusqu'à présent largement bénéficié de la politique régionale. Sur la programmation 2000-2006, ils auront mobilisé près du tiers des crédits du FEDER et 26% des crédits du FSE. L'impact positif en termes de développement, d'image et de valorisation des territoires ruraux éligibles, notamment grâce aux soutiens apportés à l'agrotourisme, à la rénovation des villages et à la réhabilitation du patrimoine, est incontestable.

**Or, pour les zones rurales, la manne des fonds structurels risque d'être à l'avenir moins importante.** A la suppression du zonage et à la baisse globale des financements disponibles, il convient, en effet, d'ajouter le **transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, des mesures financées jusqu'à présent par le FEOGA-O** (notamment à travers le programme Leader +) à un **fonds, le FEADER, relevant de la PAC et qui risque, comme tel, d'avoir une approche principalement agricole.** En outre, la dotation du FEADER pour 2007-2013 est tout à fait insuffisante et un seul de ses quatre axes traitera de la diversification économique en milieu rural.

## **III. LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT**

Compte tenu de ces remarques, les recommandations de vos rapporteurs s'organisent autour de trois grands axes :

### **1°) Faciliter la mise en œuvre de la prochaine programmation**

#### **- parer aux risques du dégagement d'office**

La reconduction de la règle du dégagement d'office, qui s'applique aux crédits non consommés à la fin de la deuxième année suivant leur mise à disposition, inquiète vos rapporteurs, notamment pour la phase de démarrage de la nouvelle programmation. Les acteurs locaux, qui vont devoir s'approprier les nouvelles règles et concevoir des projets plus innovants, risquent en effet de ne pas être prêts en temps utile. Pour limiter le risque de perte des crédits sans remettre en cause le principe du dégagement d'office, nous suggérons une **montée en puissance progressive du montant des tranches annuelles de crédits à consommer** sur la durée de chaque programme opérationnel.

- mettre l'accent sur la coordination

Alors que la politique de cohésion est née de la volonté d'intégrer les interventions d'instruments financiers ayant à l'origine une vocation sectorielle, **la présente réforme s'inscrit dans un mouvement inverse qui induit un risque de perte de cohérence.** Ceci résulte tant des choix réalisés au niveau communautaire (sortie de la politique de développement rural et de la politique de la pêche du dispositif des fonds structurels) que de ceux effectués au niveau national, avec la décision de gérer le FSE dans un programme opérationnel unique (sauf pour les DOM), alors que le FEDER restera programmé à l'échelon régional.

**Les crédits des différents fonds, jusqu'à présent mis en oeuvre au niveau régional par un programme unique, le DOCUP, vont désormais transiter par des circuits séparés.** Pour atténuer les effets de cet « éclatement » des interventions, le rapport préconise de **mettre en place au niveau régional des outils de coordination efficaces, tels qu'un comité de programmation commun au FEDER, au FSE et au FEADER,** notamment pour traiter les projets « intégrés », c'est-à-dire les projets comportant plusieurs actions faisant appel à des sources différentes de financement.

Il recommande aussi de **mieux coordonner le suivi des fonds structurels et des futurs contrats de projets Etat-régions (CPER),** dont il a été décidé d'aligner non seulement la durée mais aussi les thèmes d'intervention sur ceux de la prochaine programmation de fonds structurels.

- valoriser les nouveaux mécanismes d'ingénierie financière

Les nouvelles règles applicables aux fonds structurels autorisent le FEDER à subventionner le financement de **capital-risque au bénéfice de petites et moyennes entreprises (PME) et très petites entreprises** (initiative JEREMIE) et de **projets de développement urbain** (initiative JESSICA). Compte tenu de la baisse des crédits européens disponibles et, plus généralement, de la contrainte qui pèse sur les budgets publics, vos rapporteurs recommandent de mettre à profit ces nouveaux dispositifs d'ingénierie financière pour **accéder à des financements complémentaires privés.**

## 2°) Travailler sans tarder à la préparation des projets

- quelques repères concernant le calendrier

Le calendrier de la réforme a pris beaucoup de retard en raison des difficiles négociations sur les perspectives financières. L'adoption imminente (elle est prévue pour mai) du budget européen 2007-2013 par le Parlement européen devrait permettre l'adoption définitive des règlements européens d'ici l'été 2006. **Les programmes opérationnels devront être soumis courant septembre à la Commission européenne.** Même s'ils sont validés

assez tard, ils entreront de toute façon en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007, au besoin de manière rétroactive. Une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés est donc indispensable.

- privilégier les projets cohérents avec la stratégie de Lisbonne

Le rapport recommande de **présenter en priorité des projets susceptibles de se rattacher aux catégories d'interventions retenues par le « fléchage Lisbonne »** (innovation, recherche, TIC, environnement économique des entreprises, environnement et diverses mesures dans le domaine de l'emploi, thématiques auxquelles il convient d'ajouter, pour l'objectif « convergence », les réseaux de transports, d'énergie et de télécommunications).

En effet, selon le compromis budgétaire du 16 décembre 2005, 60 % des crédits de l'objectif « convergence » et 75 % des crédits de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » devront être prioritairement orientés vers ces catégories de dépenses.

**Les projets entrant dans ces catégories auront donc plus de chance d'obtenir des financements.** Une liste détaillée des catégories de dépenses considérées comme contribuant à la stratégie de Lisbonne est en cours d'élaboration par la Commission européenne. Une version provisoire est reproduite dans ce rapport.

- donner une taille critique aux projets

Dans un souci de sélectivité, il sera, par ailleurs, nécessaire de ne retenir que les **projets d'une certaine dimension**. Les micro-projets d'intérêt purement local ne pourront plus être financés. Pour autant, cela ne doit pas conduire à privilégier les projets coûteux et de grande ampleur, mais plutôt ceux comportant un **caractère structurant à l'échelle de territoires pertinents**.

### **3°) Préserver un volet « développement rural » significatif**

- assurer une dimension non agricole au FEADER

Vos rapporteurs souhaitent que le FEADER ne soit pas exclusivement tourné vers le soutien au secteur agricole et forestier, mais puisse **exercer une action en faveur de la diversification économique du milieu rural**. Dans ce but, ils préconisent que **l'axe 3 de ce fonds soit doté d'un montant de crédits bien supérieur au minimum de 10 % de l'enveloppe totale du FEADER** imposé par la réglementation communautaire.

- garder une dimension rurale au FEDER et au FSE

Il importe également que le FEDER et le FSE continuent à financer des actions en faveur des espaces ruraux. **Le « fléchage Lisbonne » des crédits ne doit pas être considéré comme constituant un obstacle**, car les interventions en matière de technologies de l'information et de la communication, d'énergies renouvelables ou encore de création d'entreprises intéressent au premier chef le monde rural. Quant à l'innovation, elle ne réduit pas à des avancées technologiques, mais peut aussi porter sur de nouvelles formes d'organisation, par exemple dans le domaine des services aux personnes.

En fait, **il reviendra aux partenariats régionaux de veiller à ce que des financements conséquents continuent d'être orientés vers les zones rurales**. A cet égard, le rapport préconise **l'inscription d'un axe rural dans les programmes opérationnels régionaux**. Il plaide aussi pour que les pôles d'excellence rurale puissent bénéficier des fonds structurels et recommande une meilleure articulation de l'action du FSE avec les politiques de développement rural.

- combler le déficit de « matière grise » en faveur du développement économique en milieu rural

Afin de favoriser le développement de nouvelles activités dans les zones rurales, nous suggérons de **construire un réseau d'échanges de projets et de bonnes pratiques permettant la capitalisation, à l'échelle européenne, d'expériences innovantes dans le domaine du développement rural**. Il nous semble, en outre, nécessaire de mettre l'accent sur la **recherche appliquée et la conduite d'expérimentations pour explorer de nouvelles voies**, en permettant le financement de tels projets de recherche par le FEDER.



## PREMIÈRE PARTIE : MISE EN PERSPECTIVE

### I. UNE ARCHITECTURE COMPLEXE, QUI A BEAUCOUP ÉVOLUÉ

#### A. UNE MISE EN PLACE PROGRESSIVE (1957-1975)

##### 1. Les origines : plusieurs fonds instaurés dans le cadre de politiques sectorielles

Sans être explicitement évoquée, la politique européenne de cohésion trouve ses fondements dans le traité de Rome du 25 mars 1957, dans lequel les Etats membres expriment leur souci « *de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ».

Elle apparaît donc comme une politique destinée à accompagner le processus d'unification économique.

Le premier fonds (non encore qualifié à l'époque de « structurel ») instauré dès 1957 est le **Fonds social européen (FSE)** qui, aux termes de l'article 3 du traité de Rome, a pour but « *d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et (...) de contribuer au relèvement de leur niveau de vie* ». Il ne sera toutefois opérationnel qu'en 1973.

Un deuxième fonds est mis en place en **1962** à la naissance de la politique agricole commune (PAC) : le **Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)** qui, à partir de 1964, est divisé en deux sections :

– **une section « garantie » (FEOGA-G)** qui prend en charge les dépenses de soutien des marchés dans le cadre de la PAC ;

– **une section « orientation » (FEOGA-O)** qui, à l'origine, finance la politique tendant à l'évolution des structures agricoles (modernisation des exploitations, aides à l'installation, préretraites pour l'essentiel), mais dont l'objet sera progressivement étendu au financement du développement rural au sens large, sans toutefois jamais rompre avec une logique très agricole.

**Seul le FEOGA-O est un fonds structurel.** Cependant, les variations répétées de son champ d'application<sup>1</sup>, liées aux évolutions de la PAC, témoignent de sa nature mixte et de l'ambiguïté de la politique de développement rural, qui demeure très liée à la politique agricole.

---

<sup>1</sup> Voir annexe IV, page 139.

**Dans les années 1970 commence à s'affirmer la nécessité d'une véritable politique économique « structurelle » au niveau européen.** Il s'agit en effet de faire face à la crise économique consécutive au choc pétrolier de 1973 et aux restructurations qui ébranlent un certain nombre de régions industrielles. En outre, l'intégration en 1973 de trois nouveaux Etats membres (Royaume-Uni, Irlande et Danemark) dans la Communauté économique européenne (CEE) entraîne l'apparition de nouvelles disparités qu'il faut chercher à réduire.

Il est intéressant de noter que la Grande-Bretagne a initialement fortement soutenu le développement de cette politique, non seulement en raison de la forte culture d'aménagement du territoire qui était la sienne à cette époque, mais aussi en vue d'obtenir un « retour » par rapport à sa contribution au budget communautaire. Dès l'origine, la question du financement de l'Union européenne se trouve donc intimement liée au dossier de la politique de cohésion.

Enfin, en 1975 est institué le **Fonds européen de développement régional (FEDER)**, qui a vocation à financer des projets d'infrastructures et des investissements productifs dans les régions défavorisées.

## **2. Vers un rapprochement des fonds et une intégration des programmes**

A partir des années 80, le **besoin se fait sentir d'articuler les différents instruments financiers mis en place initialement selon une approche sectorielle.** Il s'agit de coordonner l'utilisation des fonds en faveur de programmes ou de territoires particuliers.

C'est ainsi que sont expérimentées des **opérations intégrées de développement (OID)** financées à la fois par le FEDER, le FSE et le FEOGA-O.

Une nouvelle étape intervient en 1985. La mise en place des **programmes intégrés méditerranéens (PIM)** a pour but d'atténuer l'impact pour certaines régions européennes de l'élargissement de la CEE à la Grèce en 1981, puis à l'Espagne et au Portugal au 1<sup>er</sup> janvier 1986, notamment dans le domaine agricole (fruits et légumes). Il s'agit, pour la première fois, de programmes pluriannuels (établis pour six ans), financés conjointement par plusieurs fonds structurels, au bénéfice de territoires déterminés.

## ***B. L'ÉTABLISSEMENT D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE COHÉSION (1988)***

### **1. La naissance d'une politique de cohésion à part entière**

Sur la base de ces premières expériences est instaurée en 1988, sous l'impulsion de la Commission européenne présidée par Jacques Delors, une **véritable politique structurelle intégrée**.

La décision d'établir, au 1<sup>er</sup> janvier 1993, un « grand marché » européen (dit « marché unique ») sur lequel circuleront librement les personnes, les biens, les services et les capitaux, conformément à l'Acte unique européen du 1<sup>er</sup> janvier 1987, impose, en effet, de **renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions européennes et d'apporter un soutien particulier à celles connaissant des difficultés**.

En effet, si **l'ouverture des marchés et la libéralisation des échanges** doivent se traduire par un gain économique global à l'échelle européenne, elles peuvent aussi conduire à une **aggravation des disparités** au détriment des régions les plus fragiles.

C'est pourquoi le titre V de l'Acte unique, consacré à la « cohésion économique et sociale », assigne à la politique régionale la mission de « *réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées* ».

Deux innovations principales caractérisent cette étape décisive :

– trois fonds appelés désormais « structurels » (FEDER, FSE et FEOGA-O), qui fonctionnaient jusqu'alors de manière autonome, font désormais l'objet d'une **coordination et deviennent les instruments d'une politique intégrée**, donnant lieu le cas échéant à des programmes abondés par plusieurs fonds (« programmes pluri-fonds ») ;

– les financements alloués dans ce cadre font l'objet d'une **programmation sur plusieurs années**. Trois programmations vont ainsi se succéder : 1989-1993 (cinq ans), 1994-1999 (six ans) et 2000-2006 (sept ans).

### **2. L'instauration de grands principes**

Cette évolution entraîne la **publication d'une réglementation détaillée** composée d'un règlement portant dispositions générales sur l'ensemble des fonds structurels<sup>1</sup> et de règlements spécifiques par fonds.

Progressivement renforcé, ce cadre juridique a défini quatre grands principes pour la mise en oeuvre des fonds structurels.

---

<sup>1</sup> La dernière version en vigueur est le règlement n° 1260/99 du 21 juin 1999.

*a) Le principe de la concentration des aides*

Selon ce principe, les crédits des fonds doivent être alloués en priorité aux territoires et aux publics en difficulté. **Cette concentration doit s'effectuer selon des objectifs prioritaires** qui, à l'origine, sont au nombre de cinq :

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (objectif 1) ;
- reconvertir des régions ou parties de régions gravement affectées par un déclin industriel (objectif 2). Le Royaume-Uni est alors de loin le premier bénéficiaire de cet objectif ;
- combattre le chômage de longue durée (objectif 3) ;
- faciliter l'insertion professionnelle des jeunes (objectif 4) ;
- accélérer l'adaptation des structures agricoles (5a) et promouvoir le développement des zones rurales (5b).

Pour mieux répondre au souci de concentration, le nombre d'objectifs prioritaires sera progressivement réduit.

Dès l'origine, ces objectifs sont complétés par des **initiatives communautaires** portant sur des thématiques plus ciblées et reposant sur une démarche de coopération et d'échange d'expériences. Elles tendent à soutenir de petits projets à forte valeur ajoutée et à toucher des publics qui n'auraient pas accès aux financements classiques des fonds structurels. Initialement, il en existe quatorze, dans des domaines tels que le développement local en milieu rural (Leader), la coopération transfrontalière (Interreg) ou encore l'emploi des femmes (Emploi-Now). Mais un resserrement de leur nombre sera opéré lors des programmations suivantes.

*b) Le principe de l'additionnalité des aides*

Il implique le cofinancement **par les Etats membres** des projets subventionnés par les fonds structurels : ceux-ci ne sauraient se substituer aux financements nationaux, mais s'ajoutent à ces derniers. Le taux de participation de l'aide européenne varie selon les territoires et les objectifs.

*c) Le principe du partenariat*

Ce principe impose que les programmes destinés à mettre en œuvre les fonds structurels fassent l'objet à toutes les étapes (élaboration, réalisation, évaluation) d'une **concertation étroite** entre la Commission européenne, l'Etat membre concerné, les autorités régionales et locales ainsi que les acteurs intéressés.

*d) Le principe de programmation*

Il se traduit par une mise en œuvre des objectifs prioritaires **dans le cadre de programmes pluriannuels établis à l'échelle nationale ou régionale** et dont le contenu est négocié avec la Commission européenne.

Chaque programme définit, sur la base d'un diagnostic des territoires, une **stratégie d'action et des axes prioritaires** et donne lieu, pour son application, à un **complément de programmation** et à **des conventions entre les partenaires participant au financement** de ses actions.

A l'origine, ces programmes prennent exclusivement la forme de **cadres communautaires d'appui (CCA)**, documents de planification présentant la stratégie et les priorités retenues par les Etats membres ainsi que le montant des crédits européens et des cofinancements nationaux qui, après avoir été approuvés par la Commission européenne, doivent être déclinés en un ou plusieurs programmes opérationnels.

Ce principe est donc à l'origine d'une **procédure lourde**, qui vise théoriquement à prévenir les fraudes et à éviter le financement de mesures non prioritaires.

**C. LES ÉVOLUTIONS ULTÉRIEURES (1994-2006)**

**1. La programmation 1994-1999**

Adoptée en 1993, la seconde programmation de fonds structurels (1994-1999) traduit un **renforcement de la politique européenne de cohésion**, conformément au traité de Maastricht, qui fait de la cohésion économique et sociale l'un des principaux piliers de l'Union européenne (article 158 du traité sur l'Union européenne).

D'une part, les **enveloppes financières qui lui sont destinées sont doublées**, passant de 45 à 90 milliards d'écus.

D'autre part, deux nouveaux outils financiers sont créés :

– **l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)**, qui vise à répondre à la crise affectant le secteur de la pêche au début des années 1990 ; l'IFOP devient ainsi le quatrième fonds structurel ;

– le **Fonds de cohésion** -qui n'est pas un fonds structurel au sens strict- dont l'objet est de financer des projets en matière d'infrastructures de transport et d'environnement dans les Etats membres dont le produit intérieur brut par habitant (PIB) est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (c'est-à-dire, à l'époque, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce).

Les nouveaux règlements adoptés à cette occasion autorisent les Etats membres à recourir à des instruments de programmation plus souples et plus

synthétiques que les cadres communautaires d'appui : les **documents uniques de programmation (DOCUP)**. Ceux-ci présentent notamment l'avantage de rassembler des éléments de planification et des éléments opérationnels.

En ce qui concerne les objectifs, les mesures de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion du marché du travail, financées par le FSE, sont regroupées dans l'objectif 3. Quant à l'objectif 4, il est désormais consacré à des actions préventives d'adaptation des salariés aux mutations industrielles.

Par ailleurs, un **sixième objectif est instauré** afin de soutenir les régions peu densément peuplées des pays d'Europe du Nord (Suède, Finlande), intégrés dans l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

## 2. La programmation 2000-2006

### *a) Trois objectifs prioritaires*

La programmation en cours se caractérise, tout d'abord, par un **recentrage sur trois objectifs prioritaires**<sup>1</sup>, dans le souci d'une meilleure efficacité des aides :

#### – Objectif 1 : **soutien aux régions en retard de développement**

Regroupant les objectifs 1 et 6 de la précédente programmation, il vise à soutenir les **régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, les régions peu peuplées de Scandinavie et les régions ultrapériphériques**. Il concerne également des régions en soutien transitoire (« phasing out ») qui, du fait de nouveaux critères, ne sont théoriquement plus éligibles à l'objectif 1 et sortent progressivement de ce dispositif, avec des aides toutefois plus importantes que celles de l'objectif 2.

Par ailleurs, **l'objectif 1 s'adresse aussi, à travers le Fonds de cohésion, aux Etats membres dont le PNB/habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire**. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, ces « pays de la cohésion » étaient au nombre de quatre : Espagne, Portugal, Irlande et Grèce. L'Irlande est sortie du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2004 à la suite d'une évaluation à mi-parcours concluant à l'élévation de son revenu moyen par habitant au-delà du seuil d'éligibilité. En revanche, tous les nouveaux Etats entrés dans l'Union européenne au 1<sup>er</sup> mai 2004 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte et Chypre) en sont devenus bénéficiaires. Treize Etats membres sont donc éligibles au Fonds de cohésion entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 décembre 2006<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Une carte représentant les régions européennes éligibles aux objectifs 1 et 2 est reproduite en annexe V.

<sup>2</sup> Voir carte des Etats de la cohésion en annexe VI.

Les régions françaises bénéficiant de l'objectif 1 sont les quatre départements français d'outre-mer (au titre des régions ultrapériphériques), ainsi que la Corse et certains territoires du Nord-Pas-de-Calais (arrondissements d'Avesnes, de Douai et de Valenciennes qui constituent le « Hainaut français ») au titre du dispositif de « phasing out ».

**Cet objectif mobilise chacun des quatre fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA-O et IFOP), ainsi que le Fonds de cohésion pour les pays de la cohésion.**

**– Objectif 2 : soutien à la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles**

Il concerne les **zones dont l'industrie ou les services sont en mutation**, les **zones rurales en déclin**, les **zones urbaines en difficulté** et les **zones dépendantes de la pêche**. Il reprend ainsi les anciens objectifs 2 et 5 b de la programmation 1994-1999, complétés par deux nouvelles priorités : les territoires urbains en crise et les zones affectées par des reconversions dans le secteur tertiaire.

L'objectif 2 n'ayant vocation à couvrir que 18 % de la population européenne, des zones éligibles ont été définies par chaque Etat membre et approuvées par la Commission européenne.

**Cet objectif mobilise le FEDER et le FSE.**

**– Objectif 3 : adaptation et modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi.**

**Exclusivement cofinancé par le FSE**, cet objectif vise à adapter et à moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi. Il résulte du regroupement des objectifs 3 et 4 de la précédente programmation, consacrés à la lutte contre le chômage, à l'insertion économique et à l'adaptation aux mutations industrielles.

Toutes les zones non couvertes par l'objectif 1 sont éligibles à l'objectif 3. En France, sont donc concernées toutes les régions à l'exception des DOM, de la Corse et du Hainaut.

Les actions financées par cet objectif doivent être conformes à la **stratégie européenne pour l'emploi (SEE)**, définie par le Conseil européen de Luxembourg de novembre 1997. Cette stratégie est déclinée en France par un plan national d'action pour l'emploi (PNAE).

*b) Quatre initiatives communautaires*

Quatre initiatives communautaires complètent ces objectifs prioritaires sur la période 2000-2006.

(1) Leader + (développement local en milieu rural)

Leader + constitue la troisième génération de l'initiative « Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale », dite Leader, instaurée en 1991. Elle a pour but de soutenir des projets de développement rural exemplaires initiés par des acteurs locaux, afin de revitaliser les zones rurales et d'y créer des emplois.

Cette initiative s'appuie sur la constitution de **groupes d'action locale** (GAL), composés d'acteurs publics (représentants de collectivités territoriales, d'établissements publics...) et privés (entreprises, associations, chambres consulaires...) qui s'associent sur un territoire donné pour élaborer une stratégie de développement local, dans le cadre de laquelle des porteurs de projets individuels peuvent proposer de mettre en oeuvre des actions. Les partenaires privés doivent représenter plus de 50 % de chaque partenariat.

Leader + tend à agir dans trois directions :

**- aide en faveur de stratégies expérimentales de développement territorial (volet 1)**

Chaque GAL bénéficie d'une dotation financière globale dans le cadre d'une convention passée avec l'autorité de gestion de chaque programme national Leader +. Cette dotation sert à cofinancer la mise en oeuvre de la stratégie de développement élaborée par le GAL, qui doit être cohérente avec l'un des « thèmes fédérateurs » déterminés par chaque Etat membre. Il peut s'agir d'objectifs tels que la valorisation et la diversification des ressources locales, le développement des PME, de l'artisanat et du tourisme...

Les opérations sélectionnées doivent être des actions pilotes, c'est-à-dire au sens communautaire, être articulées à un thème fédérateur, présenter un caractère innovant et être potentiellement transférables.

**- soutien à la coopération entre territoires ruraux (volet 2)**

Leader + incite les GAL à mettre en commun leurs ressources humaines et financières pour élaborer des opérations s'articulant avec la stratégie de développement de leurs territoires. Cette coopération peut concerner des territoires d'un même Etat membre ou de différents Etats membres.

**- mise en réseau des territoires ruraux (volet 3)**

Les GAL participent obligatoirement à un réseau de développement rural piloté par un « Observatoire européen des territoires ruraux » implanté à Bruxelles. Cet observatoire est relayé par des unités nationales d'animation (UNA) et des réseaux régionaux ou interrégionaux. Le réseau permet la mise en commun d'informations sur les opérations entreprises ou réalisées et leurs résultats. Il favorise le dialogue et la concertation à tous les niveaux, facilite les échanges d'expériences et de bonnes pratiques et contribue à la formation de partenariats.

**Financée par le FEOGA-O**, l'initiative Leader + est dotée de **2,1 milliards d'euros pour la programmation 2000-2006**. Compte tenu des cofinancements publics et privés, elle représente sur la période un financement global de plus de 5 milliards d'euros.

(2) Interreg III (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale)

Cofinancée par le FEDER, l'initiative Interreg III, troisième génération de l'initiative Interreg créée en 1990, soutient des actions de coopération entre différents espaces de l'Union européenne et entre ces espaces et des territoires de pays voisins non membres de l'Union européenne. Son budget représente **5,8 milliards d'euros** sur la période 2000-2006.

Elle comprend trois volets :

– **un volet A**, qui encourage la **coopération transfrontalière** entre territoires de niveau NUTS III<sup>1</sup> (niveau départemental en France) ayant une frontière terrestre ou maritime avec un autre Etat membre. Ce volet vise à promouvoir le développement territorial dans les zones frontalières, grâce à des actions ayant une forte dimension de proximité.

A l'échelle européenne, la coopération transfrontalière est mise en oeuvre par **75 programmes** sur la période 2000-2006.

– **un volet B**, consacré à la **coopération transnationale** susceptible de se développer à l'intérieur de **treize grands espaces européens** : la région de la mer du Nord, l'Europe du Nord-ouest, la périphérie du Nord, l'Europe du Sud-ouest, l'espace alpin, la Méditerranée occidentale (Meddoc), l'espace Archimède (Grèce, Sicile, Calabre, Basilicata, Pouilles), l'espace Centre-Adriatique-Danube, l'espace atlantique, la région de la mer Baltique et les trois régions ultrapériphériques (Açores-Madère-Canaries, Caraïbes et océan indien).

Les actions cofinancées dans le cadre de ce volet sont très variées : développement territorial, transports, TIC, protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles, mise en valeur du patrimoine...

Le volet « coopération transnationale » se décline à travers **13 programmes** (un par grande zone de coopération) regroupant chacun de nombreux projets. Par exemple, le programme Meddoc compte 103 projets impliquant des partenaires d'Espagne, de France, de Grèce, d'Italie, de Malte du Portugal et du Royaume-Uni. Parmi ceux-ci, on peut citer comme exemple le projet Med-diet-net, qui vise à favoriser les transferts de technologies agroalimentaires entre PME travaillant dans le secteur de l'alimentation méditerranéenne.

– **un volet C**, dédié à la **coopération interrégionale**, qui vise à mettre en réseau des collectivités territoriales à l'échelle de l'ensemble du

---

<sup>1</sup> Niveau III de la nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS). Cette nomenclature a été instituée par la Commission européenne pour permettre la collecte, l'établissement et la diffusion de statistiques régionales harmonisées à l'échelle de l'Union européenne. Elle subdivise le territoire des Etats membres en unités administratives (zones géographiques relevant d'une autorité administrative particulière) correspondant, selon leur importance démographique, à l'une des trois catégories : NUTS III (de 150.000 à 800.000 habitants), NUTS II (de 800.000 à 3 millions d'habitants) ou NUTS I (de 3 à 7 millions d'habitants).

territoire européen en vue de favoriser des échanges de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques.

Les partenariats noués dans ce cadre (264 sur 2000-2006) peuvent prendre la forme de projets individuels, de réseaux (impliquant un plus grand nombre d'acteurs) ou d'opérations cadres régionales (véritables mini-programmes). A titre d'exemple, le projet « Rescue » associe trois régions de Grèce, d'Italie et de Hongrie sur le thème de la gestion des situations de catastrophes naturelles.

Pour la période 2000-2006, on dénombre **quatre programmes de coopération interrégionale**, correspondant à quatre grandes zones géographiques (nord, sud, est, ouest) divisant l'espace européen. Chaque partenariat est rattaché à l'un de ces programmes en fonction du lieu où se trouve sa collectivité chef de file.

(3) Equal (lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail)

Reprenant le contenu de plusieurs initiatives communautaires des programmations précédentes (Emploi-Now, Integra, Horizon et Youthstart), Equal finance des actions de **lutte contre toutes les formes de discriminations à l'emploi**, notamment celles subies par les jeunes, les femmes, les personnes handicapées ou les minorités.

**Cofinancée par le FSE**, elle couvre tout le territoire européen et met l'accent sur la coopération transnationale, la participation active des collectivités régionales et locales et la diffusion des bonnes pratiques.

Cette initiative concerne cinq domaines d'intervention correspondant aux cinq axes de la Stratégie européenne pour l'emploi (capacité d'insertion professionnelle, esprit d'entreprise, capacité d'adaptation, égalité des chances entre les hommes et les femmes, et aide à l'intégration des demandeurs d'asile).

Le fonctionnement d'Equal repose sur la constitution de « **partenariats de développement** » (**PDD**) rassemblant tous les acteurs pertinents (collectivités publiques, associations, partenaires sociaux, entreprises...) pour résoudre un problème identifié dans un territoire déterminé ou un domaine particulier.

(4) Urban II (soutien aux quartiers urbains défavorisés)

Financée par le FEDER, Urban II est l'initiative communautaire en faveur de la « régénération économique et sociale » des zones urbaines. Succédant à Urban I, mise en place en 1994, elle vise à **promouvoir la conception et la mise en œuvre de modèles de développement innovants destinés aux zones urbaines en crise**, tout en favorisant les échanges d'informations et d'expériences en matière de développement urbain.

Dotée de 700 millions d'euros sur la période 2000-2006, elle finance au profit d'une cinquantaine de zones urbaines réparties sur l'ensemble de

l'Union européenne des actions dans des domaines aussi divers que le logement, les transports publics, la gestion des déchets et de l'eau, la lutte contre l'exclusion ou encore les nouvelles technologies.

*c) Un volet d'actions innovatrices*

Enfin, parallèlement à ces deux volets, sont mises en œuvre des « **actions innovatrices** », financées dans le cadre d'appels à projets lancés par la Commission européenne, qui visent à recueillir et diffuser des expériences locales dans des domaines précis (innovation, société de l'information, identité régionale, développement durable, stratégies locales pour l'emploi). Les montants en jeu sont toutefois nettement inférieurs aux volets précédemment évoqués (420 millions d'euros pour la période 2000-2006).

## **II. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE PREMIER PLAN**

### ***A. UNE PLACE MAJEURE DANS LE BUDGET EUROPÉEN***

La dotation budgétaire des fonds structurels a enregistré une **progression forte et continue depuis l'instauration de la politique de cohésion** en 1988 : de 45 milliards d'écus pour la période 1989-1993, elle est passée à 90 milliards d'écus sur 1994-1999, puis à 193 milliards d'euros sur 2000-2006, ce qui représente au minimum un doublement à chaque nouvelle programmation.

Il en est de même de la **part des crédits consacrés à cette politique dans l'ensemble du budget européen**. Elle a progressé de 17,6 % du budget communautaire en 1987 à 27,8 % en 1992 et 36 % en 1999. Néanmoins, cette part a légèrement diminué sur la programmation 2000-2006 pour s'établir à 27 % en 2006, compte tenu de l'augmentation du budget liée à l'élargissement à l'Est.

La politique de cohésion constitue le **deuxième poste de dépenses de l'Union européenne**, derrière la politique agricole commune.

Pour la programmation 2000-2006, le budget des actions structurelles se répartit de la manière suivante :

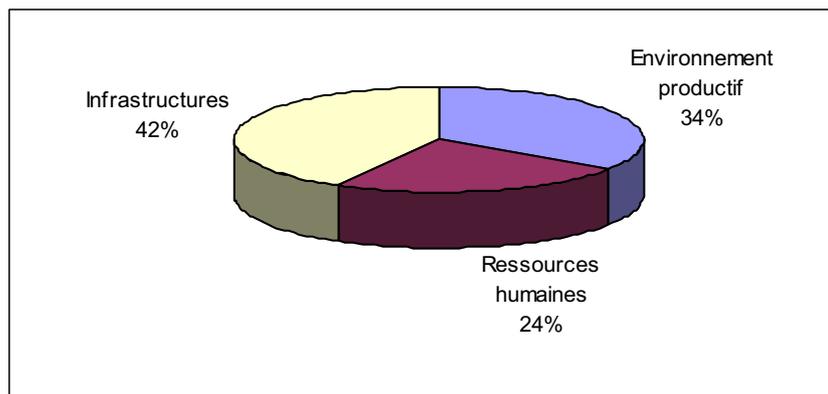
- 136 milliards d'euros (70,5 %) pour l'objectif 1 ;
- 22 milliards d'euros (11,4 %) pour l'objectif 2 ;
- 24 milliards d'euros (12,4 %) pour l'objectif 3 ;
- 11 milliards d'euros (5,7 %) pour les initiatives communautaires.

## **B. DES INTERVENTIONS MULTIPLES**

La politique de cohésion finance de multiples interventions, dont la nature diffère toutefois selon les objectifs prioritaires et les fonds mobilisés. Les données présentées ici, extraites du troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale, se rapportent à la programmation 2000-2006.

**Le champ d'interventions couvert par l'objectif 1** qui, rappelons-le, est financé par l'ensemble des fonds (FEDER, FSE, IFOP, FEOGA-O et Fonds de cohésion) est particulièrement étendu.

**Répartition indicative des crédits de l'objectif 1  
pour la programmation 2000-2006**



*Source : troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*

Une priorité est accordée au développement des **infrastructures de base**, en particulier dans le domaine des transports et de l'environnement. Plus **de 41 % des financements européens de l'objectif 1** y sont consacrés, dont environ la moitié (20 % du total des crédits de l'objectif 1) aux transports, notamment pour la construction de routes et autoroutes. En matière d'infrastructures environnementales, qui reçoivent près de 13 % du total des crédits de l'objectif 1, l'effort se porte sur la gestion des déchets et l'élimination des eaux usées, notamment dans le sud de l'Union européenne. Les autres infrastructures concernées sont les services sociaux et de santé (4 %) et les technologies de l'information et de la communication (TIC) (3,5 %), ainsi que, dans une moindre mesure, le secteur de l'énergie (1,2 %).

Le deuxième type de mesures financées par l'objectif 1 concerne « **l'environnement productif** », qui bénéficie de près de **34 % des crédits**. Les actions les plus soutenues dans ce cadre sont l'aide aux PME et à

l'artisanat (9,5 % des crédits de l'objectif 1), le développement rural (6,5 %) et l'agriculture (5 %).

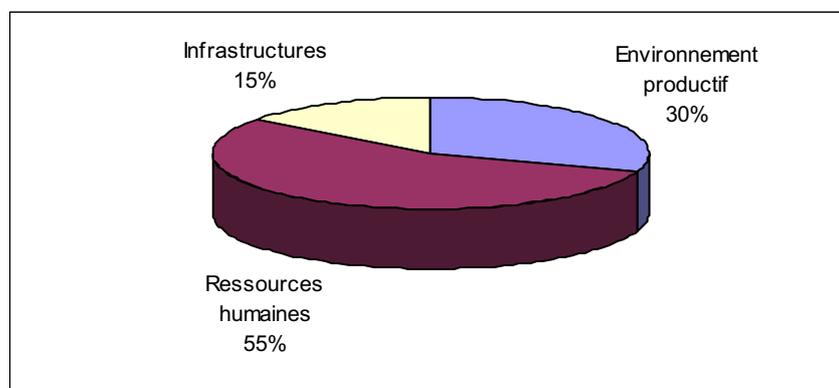
Enfin, **23 % des crédits** sont consacrés aux **ressources humaines**, l'accent étant mis plus particulièrement sur l'amélioration de l'employabilité de certains publics sans emploi (jeunes, chômeurs de longue durée) ou dont l'emploi est menacé (7 %) et sur le soutien aux politiques d'éducation et de formation (7 %).

**Dans le cadre des objectifs 2 et 3**, qui s'adressent à des régions non éligibles à l'objectif 1, les interventions des fonds structurels (principalement grâce au FSE) sont davantage tournées vers le **soutien au capital humain** (plus de 53 % des crédits destinés à ces deux objectifs) : insertion professionnelle des chômeurs et des jeunes en difficulté (15,6 %), lutte contre l'exclusion sociale (11,3 %), formation professionnelle et qualification (22 %).

Le **développement économique** (« environnement productif ») constitue le **deuxième grand poste d'interventions (29 %)**. Son principal volet (14,6 %) concerne l'aide aux entreprises, aussi bien en milieu rural que dans les zones urbaines en difficulté et les zones industrielles en déclin, et comprend des mesures visant à promouvoir la création d'entreprises, l'accès des PME aux services et aux TIC ou encore l'ingénierie financière. Le développement rural (4,5 %), l'innovation et la recherche (4,5 %) et le tourisme (3,7 %) drainent l'essentiel du reste des crédits de ce volet.

La part des financements européens consacrée aux **infrastructures** est, quant à elle, **sensiblement inférieure à ce qu'elle est dans le cadre de l'objectif 1 (14 %)**, l'environnement (traitement des eaux, développement des énergies renouvelables, requalification de sites industriels...) constituant le premier secteur aidé de ce volet (7,5 %), suivi des transports (3,5 %) et dans une moindre mesure des TIC (1,7 %).

**Répartition indicative des crédits des autres objectifs pour la programmation 2000-2006**



*Source : troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*

### **C. UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT**

Les rapports périodiques de la Commission européenne permettent d'apprécier l'impact de la politique de cohésion sur l'ensemble du territoire européen.

Le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale fait état des **effets positifs des fonds structurels<sup>1</sup>, même si des disparités demeurent et que des efforts restent à accomplir.**

#### **1. Des effets incontestablement positifs**

Le rapport précité constate une **réduction des disparités de revenu et d'emploi entre les Etats membres depuis une dizaine d'années**, qui est encore plus marquée pour les pays de la cohésion (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande). Dans ces pays qui ont bénéficié de soutiens très importants des fonds structurels, le PIB/habitant a augmenté chaque année entre 1994 et 2001 de 1 % de plus que la moyenne de l'Union européenne (même si on exclut l'Irlande qui a enregistré la croissance la plus élevée) et, sauf en Grèce, le taux d'emploi a progressé partout plus que la moyenne. On estime qu'au Portugal, le PIB a été en 1999 supérieur de plus de 4,5 % à ce qu'il aurait été en l'absence d'interventions structurelles.

Il convient de souligner **l'impact positif de la croissance des zones soutenues sur l'ensemble du territoire européen** : selon la Commission européenne, environ un quart des soutiens ainsi attribués retournerait au reste de l'UE sous la forme d'une augmentation des importations.

La convergence économique concerne, plus largement, **l'ensemble des régions d'objectif 1**, qui ont enregistré une croissance du PIB/habitant, de l'emploi et de la productivité plus soutenue qu'ailleurs, grâce à une nette amélioration de leur accessibilité, de leur capacité de recherche et des investissements consentis en faveur du capital humain.

Dans les autres régions aidées, les données disponibles, qui se rapportent à la programmation 1994-1999, mettent notamment l'accent sur les **effets positifs dans les zones en restructuration industrielle de l'ancien objectif 2 en matière d'emploi** (700.000 emplois créés, diminution plus importante du chômage que dans le reste de l'UE), de qualification de la main d'œuvre, d'équipement en infrastructures et de reconversion des sites industriels (115 millions de mètres carrés de friches industrielles concernées). Les **interventions au titre de l'objectif 5a** (adaptation des structures agricoles) ont surtout permis une amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire : création de nouveaux débouchés, utilisation de technologies

---

<sup>1</sup> Les résultats disponibles concernent surtout les régions d'objectif 1 pour lesquelles la quantification des effets est aujourd'hui mieux maîtrisée que pour les autres régions.

plus efficaces, meilleure organisation des circuits de commercialisation... Enfin, le bilan de **l'objectif 5b** (promotion du développement rural) met en évidence la contribution des interventions des fonds à la modernisation du potentiel productif des entreprises, au développement de l'agrotourisme, à l'amélioration de l'image des régions et du cadre de vie, en particulier grâce à la rénovation des villages.

Pour autant, les effets de la politique de cohésion ne sauraient être exprimés en termes uniquement quantitatifs. Il convient, en effet, d'apprécier aussi leur **impact qualitatif**. Sur le plan du développement régional, la mise en œuvre des fonds structurels a ainsi très certainement contribué à faire progresser le partenariat entre acteurs locaux, la planification stratégique et la réalisation de projets intégrés.

## 2. Des disparités demeurent

Malgré les progrès enregistrés, de **grandes différences subsistent entre Etats membres en termes de cohésion économique**. Ainsi, en Grèce et au Portugal, le PIB/h reste inférieur à 70 % de la moyenne communautaire. En Espagne et au Portugal, le taux d'emploi des personnes en âge de travailler est inférieur de 6 à 8 % à la moyenne européenne.

Il en est **de même pour les disparités régionales**, qui ont tendance à se réduire moins rapidement que les disparités entre Etats membres. En outre, la convergence est très inégale selon les régions et dépend souvent de la croissance au niveau national.

Les disparités économiques entre Etats membres et entre régions se sont bien évidemment accentuées lors de l'élargissement de l'UE à dix nouveaux Etats membres le 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>1</sup>.

En outre, la **pauvreté** qui, selon le rapport de la Commission européenne, menaçait en 2000 quelque 55 millions de personnes, soit 15 % de la population européenne, **entame la cohésion sociale**.

Enfin, les **disparités persistantes sont aussi d'ordre territorial**. On peut notamment évoquer la concentration croissante de l'activité économique et de la population dans la partie centrale de l'UE (« la banane bleue »), les déséquilibres à l'intérieur des Etats membres entre les zones métropolitaines, dont le développement génère de plus en plus d'externalités négatives (congestion, pollution...) et le reste de leur territoire, le développement de poches de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment dans les villes, ou encore les problèmes d'accessibilité et de développement économique des régions ultrapériphériques et des territoires subissant des contraintes géographiques particulières (îles, zones de montagne, zones peu peuplées).

---

<sup>1</sup> Voir analyse au A du I de la deuxième partie, page 50.

### III. LES FONDS STRUCTURELS EN FRANCE

#### **A. UNE PROCÉDURE LOURDE DANS LAQUELLE INTERVIENNENT DE MULTIPLES ACTEURS**

##### **1. Une mise en œuvre largement déconcentrée**

###### *a) Schéma général de programmation*

Le **schéma de programmation retenu par la France** pour la période 2000-2006 est le suivant :

– pour l'objectif 1, un **DOCUP pour chaque département d'outre-mer (DOM) et un pour chaque région en soutien transitoire** (Nord Pas-de-Calais et Corse) ;

– pour l'objectif 2, un **DOCUP pour chacune des 21 régions métropolitaines** ;

– pour **l'objectif 3, un seul DOCUP de niveau national.**

Concernant les PIC, le niveau de programmation retenu est tantôt national (Leader +, Equal), tantôt déconcentré (Interreg III , Urban II).

Conformément à l'article 19 du règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels du 21 juin 1999, chaque DOCUP comprend :

– une description de la situation socio-économique de la région pour les objectifs 1 et 2 (« diagnostic ») ou de la situation de l'emploi et de la formation sur le territoire national pour l'objectif 3 ;

– un bilan des interventions communautaires précédemment entreprises ;

– la présentation des objectifs à atteindre au regard du diagnostic établi (objectifs 1 et 2) ou des activités à mettre en œuvre et des publics visés (objectif 3) ;

– une stratégie déclinée en « **axes prioritaires** » ;

– une description résumée des « **mesures** » envisagées pour mettre en œuvre les axes prioritaires (qui constitue en général la partie la plus détaillée <sup>1</sup>et la plus développée du document) ;

– un plan de financement indicatif précisant, pour chaque axe et pour chaque année, le montant envisagé de participation des différents fonds et les autres financements publics et privés prévus ;

– des dispositions précisant les modalités de mise en oeuvre (désignation de l'autorité de gestion, description du système de suivi et d'évaluation...).

Les DOCUP sont élaborés par l'Etat, en partenariat avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

---

<sup>1</sup> Voir, à titre d'exemple, les axes prioritaires et les mesures du DOCUP de la région Centre en annexe VII, page 145..

En France, leur **coordination** est assurée par :

– la **Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)** pour l'**objectif 1** (en lien avec le ministère de l'outre-mer pour les DOM) et pour l'**objectif 2** (en lien avec le ministère de l'emploi et le ministère de l'agriculture) ;

– la **direction du Fonds social européen (FSE) du ministère de l'emploi** pour l'**objectif 3**.

Chaque DOCUP doit être approuvé par la Commission européenne. Il est ensuite doté d'un **complément de programmation**, qui détermine précisément les mesures, les bénéficiaires et l'allocation des crédits. Ce complément de programmation est simplement transmis pour information à la Commission.

*b) Une mise en œuvre différenciée selon les programmes*

Pour chaque DOCUP, l'Etat est tenu de désigner une **autorité de gestion** et une **autorité de paiement**.

L'**autorité de gestion est chargée de la mise en œuvre du programme**. A ce titre, elle adopte le complément de programmation et assure la sélection des projets, généralement avec l'assistance d'un comité de programmation.

L'autorité de gestion est responsable de la régularité et de l'efficacité de la gestion : elle collecte les données statistiques nécessaires à l'évaluation des opérations financées, présente le rapport annuel d'exécution à la Commission européenne et met en œuvre les mesures de contrôle interne.

Servant d'intermédiaire entre la Commission européenne et le bénéficiaire final, l'**autorité de paiement** est, quant à elle, chargée de la certification des états de dépenses adressés à la Commission et du paiement de l'aide communautaire.

Le paiement des aides communautaires s'effectue de la manière suivante : dès qu'elle a approuvé un programme, la Commission européenne avance à l'autorité de paiement 7 % de la dotation correspondante. Au fur et à mesure que cette avance est mobilisée pour le versement d'aides aux bénéficiaires, l'autorité de paiement peut adresser, trois fois par an au maximum, un appel de fonds à la Commission européenne qui effectue les paiements (paiements intermédiaires) en référence aux dépenses effectivement payées et certifiées (règle du « service fait »). Le solde (5 %) est payé à la clôture du programme, lorsque tous les documents requis ont été remis et approuvés par la Commission.

(1) Objectifs 1 et 2

Les **préfets de région** sont les **autorités de gestion des programmes régionalisés d'objectifs 1 et 2**. Pour exercer cette fonction, ils s'appuient sur leur secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), dont la cellule « Europe »

coordonne l'action de tous les services déconcentrés de l'Etat concernés par la mise en oeuvre des fonds structurels en région.

Le préfet de région est assisté par un **comité de programmation**, qu'il copréside avec le président du conseil régional et où siègent des représentants des collectivités territoriales (notamment des conseils généraux), les préfets de département et le trésorier-payeur général de la région. Ce comité donne un avis sur les projets proposés, **la décision formelle de programmation revenant toutefois au préfet de région**. L'existence de ce comité, soulignons-le, n'est pas imposée par la réglementation communautaire : il s'agit d'une modalité originale d'organisation retenue par la France.

Tel n'est pas le cas du **comité de suivi**, également coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional, qui répond à une exigence communautaire. Il se réunit en moyenne deux fois par an pour faire le point sur l'avancement du programme. Chargé d'approuver le complément de programmation et d'évaluer les progrès réalisés, il est composé des préfets de département, des présidents de conseil général, du président du conseil économique et social régional (CESR), du trésorier-payeur général et des représentants des chambres consulaires régionales, ainsi que, à titre consultatif, de représentants de la Commission européenne, de la DIACT, des ministères gestionnaires et des partenaires régionaux.

## (2) Objectif 3

L'objectif 3 faisant l'objet d'un DOCUP unique au niveau national, son autorité de gestion est le **ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, qui peut toutefois déléguer une partie de cette fonction aux préfets de région**.

Sur la programmation 2000-2006, **deux tiers des crédits de l'objectif 3 sont ainsi déconcentrés au niveau des préfets de région pour soutenir des projets régionaux**, tels que les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les plans départementaux d'insertion (PDI) et les programmes de formation et d'apprentissage des conseils régionaux. Le tiers restant est géré au niveau national soit directement par le ministère de l'emploi, soit par d'autres ministères concernés (comme ceux de l'éducation nationale et de la recherche) et des organismes spécialisés (comme l'Agence nationale pour l'emploi) qui exercent une gestion déléguée, pour financer des actions relevant de la politique nationale de l'emploi.

En conséquence, l'application de ce programme fait intervenir :

– un **comité national de suivi**, présidé par le ministre de l'emploi et réunissant l'ensemble des partenaires participant à la mise en oeuvre du FSE (représentants des ministères concernés, partenaires sociaux...), qui évalue l'avancement du programme et adapte le cas échéant le complément de programmation ;

– des **comités de pilotage régionaux**, coprésidés par le préfet de région et le président du conseil régional et composés de représentants des services déconcentrés de l'Etat, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux, ainsi que de la sphère économique et associative, qui assurent le suivi de la programmation au niveau régional. Ils sont assistés de commissions techniques spécialisées qui sélectionnent les opérations cofinancées par le FSE au niveau déconcentré, la décision formelle étant toutefois prise par le préfet de région.

Adopté en juillet 2000 et révisé en 2003 en vue de la période 2004-2006, le DOCUP de l'objectif 3 comporte un plan stratégique affichant six orientations<sup>1</sup>. Sur la base de ces orientations, ce DOCUP se décline en six axes et onze mesures.

(3) Les initiatives communautaires

Si le choix a été fait de gérer les programmes d'initiative communautaire (PIC) Equal et Leader + au niveau national, leur mise en œuvre est en grande partie déconcentrée. La gestion des PIC Interreg III et Urban II, quant à elle, a été déléguée aux collectivités territoriales concernées et candidates pour en assurer la responsabilité.

(a) *Equal*

Equal donne lieu à un **programme national, dont la mise en œuvre est largement déconcentrée au niveau régional**. L'autorité de gestion est le ministère de l'emploi, néanmoins les préfets de région sont autorités de gestion déléguées pour les projets de niveau régional.

Les projets portés par les partenariats de développement (PDD) ont été sélectionnés par deux appels à projets, organisés respectivement en 2001 et en 2004.

Quelque 1.300 organismes coopèrent en France à ce programme qui bénéficie de **301 millions d'euros pour la période 2000-2006**.

(b) *Leader +*

L'initiative communautaire Leader + est mise en œuvre à travers un **programme national élaboré par la DIACT**, qui préside son comité national de suivi. **L'autorité de gestion et de paiement est le réseau du CNASEA** (c'est-à-dire le CNASEA lui-même et ses vingt délégations régionales). Les GAL peuvent toutefois gérer les crédits Leader + dans le cadre de

---

<sup>1</sup>Ces six orientations sont :

- la prise en compte des politiques des collectivités territoriales, notamment des régions ;
- un appui resserré et concentré aux interventions de l'Etat ;
- un rôle actif des partenaires sociaux en direction des PME ;
- une ouverture aux initiatives locales ;
- l'intégration des trois priorités transversales de l'Union européenne ;
- une mise en œuvre déconcentrée et facilitée.

« subventions globales » pour la mise en œuvre du volet « stratégies de développement territoriales » du programme.

Ce dernier détermine les zones éligibles qui, conformément à la définition communautaire, sont des territoires de dimension réduite présentant une cohérence et une masse critique suffisantes en termes de ressources humaines, financières et économiques et comptant entre 10.000 et 100.000 habitants. En France, ces zones peuvent être situées n'importe où sur le territoire national, sauf dans les aires urbaines de plus de 50.000 habitants et la région Île-de-France.

Il définit également les **six thèmes fédérateurs** auxquels doivent se rattacher les plans de développement des GAL (à raison d'un seul thème fédérateur par GAL) : les quatre premiers sont définis au niveau communautaire, alors que les deux derniers ont été ajoutés par la France.

- utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies ;
- valorisation des ressources naturelles et culturelles ;
- valorisation des produits locaux ;
- amélioration de la qualité de la vie ;
- publics cibles : jeunes et femmes ;
- accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises.

Pour la période 2000-2006, **140 GAL, correspondant à 140 territoires**, ont été sélectionnés par un appel à projets de la DIACT. Pour l'essentiel, ces GAL s'appuient sur des structures existantes (pays, parcs naturels régionaux).

L'unité nationale d'animation (UNA) mène des actions pour animer les projets des GAL, appuyer leurs démarches de coopération et diffuser les expériences (publications, animation d'un site Internet...). Cinq réseaux interrégionaux d'animation (RIA) participent aussi à cette fonction d'animation.

Sur 2000-2006, la subvention versée par le FEOGA-O à la France au titre de l'initiative Leader + s'élève à 269,1 millions d'euros. 80 % de ces crédits sont affectés au volet 1 (stratégies locales de développement des GAL), 9 % au volet 2 (coopération), 9 % au volet 3 (mise en réseau) et 2 % à l'assistance technique (frais de l'autorité de gestion).

Chaque GAL perçoit ainsi une aide communautaire d'environ 1,7 million d'euros. Une grande partie des opérations financées relèvent des domaines de la culture, du patrimoine, du tourisme et des services à la population.

### Bilan du programme LEADER +

L'évaluation finale<sup>1</sup> du programme Leader + en France souligne son important effet de levier sur d'autres financements. Ainsi, un euro de dépenses au titre de ce programme génère en moyenne quatre euros de dépenses totales, dont un euro de dépenses privées. C'est dans le thème « accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises » que l'effet de levier est le plus important (pour un euro de dépenses Leader, 4,7 euros de dépenses totales dont 1,7 de dépenses privées) ce qui atteste de l'intérêt de ce type de projets.

Un autre point positif relevé par ce rapport est que Leader + a incité les acteurs ruraux à coopérer en les contraignant à élaborer ensemble des opérations autour d'un thème fédérateur.

Enfin, il faut souligner la bonne complémentarité entre ce programme et l'objectif 2. Par exemple, un DOCUP financera la rénovation de gîtes ruraux et Leader+ la formation à l'accueil et la mise en place d'une charte de qualité.

Parmi les faiblesses de Leader +, l'évaluation signale toutefois :

– une **insuffisante articulation des GAL avec le niveau régional** (absence de coordination avec les politiques conduites à ce niveau, déficit d'appui technique des acteurs régionaux).

– un **faible développement du volet « coopération »** : 65 GAL (soit 46 %) ne participent à aucun projet de coopération ;

– une **mise en réseau freinée par la superposition de niveaux** (européen, national, interrégional voire local) insuffisamment spécialisés. En outre, les supports visant à faire connaître les actions pilotes et mettre en évidence les conditions de reproductibilité et de transférabilité, ne sont pas disponibles en nombre suffisant, chaque GAL ne produisant en moyenne que 1,76 « fiche-action », alors qu'un objectif de cinq fiches par GAL est recommandé ;

– la **lourdeur des règles de gestion et de contrôle applicables**, en l'absence de règles spécifiques adaptées aux initiatives communautaires, aggravée par l'interprétation très restrictive qui en a été faite par le CNASEA.

### (c) Interreg III

Sur la programmation 2000-2006, la France bénéficie de **422 millions d'euros au titre d'Interreg III**, répartis de la manière suivante : 55 % pour le volet A, 39 % pour le volet B et 6 % pour le volet C.

Dans ce cadre, elle est partie prenante dans :

– **dix programmes de coopération transfrontalière** (France-Royaume-Uni, France-Belgique, Belgique-Luxembourg-Sarre, France-Allemagne-Suisse, France-Suisse, France-Italie, France-Espagne, Corse-Sardaigne-Toscane) concernant 27 départements. Les autorités de gestion, lorsqu'elles sont françaises, sont soit un département, soit une région ;

– **sept programmes de coopération transnationale** (Nord-Ouest, Sud-Ouest, espace alpin, Méditerranée occidentale, espace atlantique, Caraïbes et Océan Indien) dont l'autorité de gestion, lorsqu'elle est en France, est une

---

<sup>1</sup> Rapport final de l'évaluation finale de Leader +, cabinet Chôra Conseil, 31 janvier 2006.

région (comme le Conseil régional de Guadeloupe pour le programme Caraïbes et le Conseil régional de Poitou-Charentes pour l'espace Atlantique) ;

– **deux programmes de coopération interrégionale** (zone Est et zone Sud).

L'autorité de paiement, si elle est française, est soit un groupement d'intérêt public, soit la Caisse des dépôts et consignations.

*(d) Urban II*

L'initiative communautaire Urban II fait l'objet en France d'une gestion décentralisée au niveau local, c'est-à-dire au niveau **des neuf sites qui en bénéficient**. En effet, l'enveloppe modeste allouée à la France au titre d'Urban II sur la période 2000-2006 (102 millions d'euros) a imposé une concentration sur un nombre réduit de sites. L'autorité de gestion du programme de chaque site est soit la collectivité territoriale concernée si elle l'a souhaité (commune, intercommunalité), soit à défaut le préfet de région. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été désignée comme autorité de paiement unique pour l'ensemble des neuf programmes.

Sites URBAN II - 2000-2006

Sites URBAN II	Dotations financières en millions d'euros	Autorité de gestion du programme
Clichy-Montfermeil	12,884	Préfecture de Région Île-de-France
Le Mantois (Mantes la Jolie et Mantes la Ville)	12,884	Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine aval (EPAMSA)
Grigny-Viry	12,884	GIP
Val-de-Seine - Les Mureaux	11,813	Préfecture de région Ile-de-France
Bastia	11,813	Mairie de Bastia
Le Havre	10,742	Mairie du Havre
Strasbourg	9,66	Communauté Urbaine
Grenoble	9,66	Communauté d'Agglomération
Bordeaux	9,66	Préfecture de Région Aquitaine
<b>TOTAL</b>	<b>102,0</b>	

Source : DIACT

## 2. Contrôles et évaluation : des procédures obligatoires

### a) Des contrôles rigoureux

Si la Commission européenne exerce une responsabilité générale en matière d'évaluation et de vérification des systèmes de contrôle, les Etats membres sont chargés d'en assurer l'efficacité et d'en corriger les éventuelles irrégularités.

**Deux types de contrôles obligatoires** doivent être réalisés par les autorités de gestion :

- un **contrôle de service fait**, effectué au minimum sur pièce, qui porte sur toutes les dépenses et a pour but de vérifier la réalité et la conformité physique des opérations ; il donne lieu à la délivrance d'un certificat permettant le paiement de la dépense ;

- des **contrôles par sondage**, dits « contrôles approfondis », réalisés sur place, qui visent à vérifier l'efficacité globale du système de gestion et de contrôle et la fiabilité des déclarations de dépenses. Ils s'appliquent au minimum à 5 % des dépenses éligibles de chaque programme.

En France a également été mis en place un dispositif de contrôles réalisés conjointement par des agents placés sous l'autorité du préfet de région et par des agents relevant du trésorier payeur régional.

Enfin, l'ensemble du système de gestion et de contrôle fait l'objet d'un **audit interne** réalisé par une autorité indépendante des organes de gestion qui est, en France, la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CCIC). Elle seule peut délivrer la **déclaration de validité** nécessaire au versement par la Commission européenne du solde de chaque programme.

Toute irrégularité constatée, même non frauduleuse, doit être signalée à l'Office européen de lutte anti-fraude.

### b) Les procédures d'évaluation

Conformément à la réglementation communautaire, la mise en œuvre des programmes des fonds structurels donne lieu également à des évaluations approfondies.

Une **première est réalisée ex ante**, au stade de l'élaboration des DOCUP, par l'autorité qui a la charge de celle-ci. Elle tend notamment à réaliser un diagnostic socio-économique de la zone bénéficiaire du programme ainsi qu'un bilan des actions antérieures et permet de vérifier la cohérence entre la stratégie retenue par le programme et les difficultés identifiées.

Une **deuxième évaluation, dite in itinere**, est menée par le comité de suivi durant toute la mise en œuvre.

Une **évaluation à mi-parcours**, débouchant le cas échéant sur une révision à mi-parcours du programme, doit ensuite être réalisée par l'autorité de gestion. Elle a été effectuée en 2003.

L'**évaluation finale**, menée en 2005 avant la clôture, vise à tirer les enseignements de la conduite du programme en vue de l'élaboration de la prochaine programmation.

Enfin, une **évaluation ex post** sera réalisée par la Commission européenne en collaboration avec l'Etat après la clôture de chaque programme.

### ***B. UN APPORT FINANCIER CONSÉQUENT***

La politique européenne de cohésion a constitué depuis son origine une **source importante de financement pour la France** :

– 6,9 milliards d'écus (prix courants) sur la période 1989-1993, soit 0,14 % du PIB ;

– 14,9 milliards d'écus (prix 1993) sur la période 1994-1999, soit 0,22 % du PIB ;

– 15,8 milliards d'euros (prix 1999) sur 2000-2006, soit 0,2 % du PIB.

**La programmation 1994-1999 en particulier s'est avérée particulièrement généreuse pour notre pays** qui a perçu sur cette période plus de 10 % de l'ensemble des fonds structurels européens. La France avait en effet obtenu pour cette période l'inclusion dans l'objectif 1 des trois arrondissements du Hainaut français (Avesnes, Douai et Valenciennes), qui sont ainsi venus s'ajouter aux quatre DOM et à la Corse, ainsi qu'une extension significative des zones rurales et surtout des zones industrielles en déclin éligibles à l'objectif 2.

Au titre de la programmation 2000-2006, la France percevra environ 16 milliards d'euros au titre des fonds structurels, ce qui correspond quasiment au montant (17 milliards d'euros) que l'Etat et les régions consacrent sur la même période à l'aménagement du territoire dans le cadre des contrats de plan.

Ces financements se répartissent de la manière suivante :

– **3,9 milliards d'euros au titre de l'objectif 1**, dont 3,3 milliards d'euros destinés aux DOM et 0,57 milliard d'euros aux territoires sortant du dispositif mais bénéficiant d'un soutien transitoire (Corse, Hainaut) ;

– **6,2 milliards d'euros au titre de l'objectif 2**, dont 0,6 milliard d'euros de soutien transitoire. Les zones éligibles à cette dotation couvrent 32 % de la population française (18,7 millions d'habitants) sur près de 45 % du territoire ;

- **4,7 milliards d'euros au titre de l'objectif 3 ;**
- **1,1 milliard d'euros** au titre des différents programmes d'initiative communautaire (PIC).

**Répartition des crédits de la programmation 2000-2006 (hors réserve de performance)**

	UNION EUROPEENNE		FRANCE	
	Montant (en milliards d'€)	Répartition (en %)	Montant (en milliards d'€)	Répartition (en %)
<b>Programmes d'initiative nationale</b>	<b>182</b>	<b>94,3 %</b>	<b>14,8</b>	<b>93,1 %</b>
Objectif 1 (Régions en retard de développement)	136	70,5 %	3,9	24,7 %
Objectif 2 (Reconversion économique et sociale)	22	11,4 %	6,2	39,2 %
Objectif 3 (Politique de formation, d'éducation et d'emploi)	24	12,4 %	4,7	29,7 %
<b>Programmes d'initiative communautaire</b>	<b>11</b>	<b>5,7 %</b>	<b>1,1</b>	<b>6,9 %</b>
INTERREG III	5,5		0,422	
LEADER +	2		0,269	
EQUAL	2,8		0,301	
URBAN II	0,7		0,102	
<b>TOTAL</b>	<b>193</b>	<b>100</b>	<b>15,9</b>	<b>100</b>

*Source : DIACT*

A ces différentes enveloppes, il convient d'ajouter 0,44 milliard d'euros au titre de la réserve de performance prévue pour les objectifs 1 et 2, ainsi que 0,77 milliard d'euros provenant du FEOGA-G, mis en œuvre dans le cadre des DOCUP régionaux pour le soutien de la politique de développement rural dans les zones éligibles à l'objectif 2.

Sur 2000-2006, la France aura perçu environ 8 % de l'enveloppe européenne consacrée à la politique de cohésion et **plus de 28 % des crédits européens de l'objectif 2, dont elle est le premier pays bénéficiaire.**

La plus grande part des crédits qu'elle perçoit provient d'ailleurs de l'objectif 2 (plus de 39 % contre environ 25 % de l'objectif 1 et 30 % de l'objectif 3).

Au-delà de ces montants, il convient aussi de tenir compte de **l'important effet de levier des fonds structurels en France**, tant sur les financements publics (1,56 euro par euro dépensé au titre de l'objectif 2, selon des données transmises par la Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne), que sur les fonds privés (0,94 euro par euro dépensé).

Ainsi, les fonds structurels représentent une **manne financière considérable pour les acteurs locaux**. Comme le soulignait M. Raymond Forni, président du Conseil régional de Franche-Comté lors de son audition au Sénat au nom de l'Association des régions de France (ARF), les crédits européens ont permis la réalisation de projets qui n'auraient eu aucune chance d'aboutir sans cet appui.

### ***C. UNE CAPACITÉ DE MOBILISATION DES CRÉDITS SENSIBLEMENT AMÉLIORÉE***

#### **1. Le problème de la sous-consommation des crédits et la règle du dégage­ment d'office**

Prévue par l'article 31-2 du règlement général de 1999, la règle du dégage­ment d'office prévoit **que tout engagement budgétaire au titre d'une année « n » n'ayant pas fait l'objet de demande de paiement recevable avant la fin de la deuxième année suivante (« n+2 ») est dégage­ d'office** par la Commission européenne.

L'instauration de cette règle pour la programmation 2000-2006 visait à remédier au problème de sous-consommation des crédits constaté lors de la programmation précédente. La France notamment avait enregistré un retard important dans l'utilisation des fonds structurels. Un an avant la fin de la clôture des engagements pour la période 1994-1999, elle n'avait engagé que 57 % des crédits de l'objectif 2 et n'en avait consommé que 10 %. Malgré un important rattrapage au cours de l'année 2000, près de 20 % des crédits n'avaient finalement pas pu être consommés, soit une perte de près de 1,7 milliard d'euros.

La règle du dégage­ment d'office visait donc **à imposer un rythme régulier de mise en œuvre des fonds structurels** et à éviter leur non consommation.

Pour autant, comme l'analysait la Délégation de l'Assemblée nationale à l'Aménagement du territoire dans un rapport<sup>1</sup> de mars 2003 sur les fonds structurels, **les facteurs freinant l'utilisation des crédits européens n'avaient pas disparu** : complexité et lourdeur des procédures administratives et comptables, intervention de multiples co-financeurs, cadre trop contraignant des DOCUP, insuffisance des mesures d'animation et d'appui aux projets... A cela s'ajoutaient des difficultés conjoncturelles telles que l'effet de report lié à la mise en œuvre tardive des projets de la programmation 1994-1999 et le retard pris dans l'application de la nouvelle programmation, du fait de la validation tardive des DOCUP par la Commission européenne.

Au début de la programmation 2000-2006, **la France accusait donc de nouveau un retard important dans la mise en œuvre des fonds structurels qui a fait craindre un dégageant d'office** au 31 décembre 2003<sup>2</sup>. En effet, au 1<sup>er</sup> juillet 2002, seuls 15 % des crédits européens concernés étaient programmés et 6 % réalisés, alors que le taux de réalisation théorique à atteindre à la fin de l'année 2003 était de 30 %.

## 2. L'adoption de mesures de simplification

Cette situation a conduit le Gouvernement à prendre des **mesures drastiques pour simplifier la mise en œuvre des fonds et en accélérer la consommation**. Ces mesures figurent dans quatre circulaires datées respectivement du 15 juillet, du 19 août, du 27 novembre et du 24 décembre 2002. Elles s'articulent autour de trois grands axes :

### – un allègement substantiel des procédures

Le **nombre de pièces à joindre aux dossiers de demande d'aide a été réduit** (par exemple l'exigence d'une attestation des organismes bancaires en cas de recours à l'emprunt du porteur de projet est supprimée) et leur nature simplifiée (l'engagement des collectivités territoriales à cofinancer un projet peut prendre la forme d'une simple lettre d'intention, alors qu'une délibération était jusqu'à présent nécessaire).

Le contrôle financier a également été allégé. Ainsi, le trésorier payeur général ne donne plus d'avis économique et financier sur les demandes de subvention inférieures à 23.000 euros et ne vise plus ces dossiers au titre du contrôle financier.

Les avances au démarrage de projets, jusqu'alors limitées à 7 % peuvent être portées à 20 % lorsque le bénéficiaire ne dispose pas d'une trésorerie suffisante. En outre, le versement de l'aide communautaire n'est plus subordonné au versement préalable des contreparties publiques nationales.

---

<sup>1</sup> « La France sans fonds structurels ? », rapport n° 701 (2002-2003) de MM. Joël Beaugendre et Philippe Folliot au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale à l'Aménagement et au Développement durable du territoire, 19 mars 2003.

<sup>2</sup> Il faut rappeler, en effet, que la Commission européenne avait accepté de reporter au 31 décembre 2003 le terme de la période de consommation autorisée pour les tranches de crédits délivrées en 2000, afin de tenir compte du retard dans l'entrée en vigueur de la programmation.

Par ailleurs, la mise en place de fonds de concours locaux vise à réduire les délais de mise à disposition des crédits européens : au lieu d'être rattachés au budget de l'Etat puis délégués aux préfets, ils sont désormais directement rattachés au niveau local. Par ailleurs, les reports de crédits européens d'un exercice sur l'autre peuvent désormais également être effectués à l'échelon local, sans remonter à l'échelon central.

Enfin, les autorités de gestion ont désormais la possibilité de déléguer au Trésor public la fonction d'autorité de paiement.

#### **– un renforcement de l'appui aux projets**

A ce titre, ont notamment été prévus le **déploiement d'équipes d'animation au niveau des SGAR** et la mise en place d'une coordination entre les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales. En outre, les sous-préfets ont été chargés de relayer le dispositif d'animation au niveau local et de mobiliser les services déconcentrés et les comptables du Trésor.

Par ailleurs, une mise en réseau des équipes régionales a été assurée par la DIACT dans le cadre du programme national d'assistance technique (PNAT).

L'édition de guides simplifiés et la mise à disposition de dossiers types de demande d'aides participent aussi du renforcement de l'appui aux dossiers.

#### **– une plus grande association des collectivités territoriales**

La circulaire du 19 août 2002 tend à **faciliter le recours au mécanisme des subventions globales**, qui permet aux collectivités territoriales et notamment aux conseils régionaux de gérer directement des crédits européens (suppression du plafond qui limitait cette possibilité à 25 % du programme). Par ailleurs, le Gouvernement a décidé **d'expérimenter le transfert de la fonction d'autorité de gestion des fonds structurels à une région candidate** (décision concrétisée par la signature en septembre 2002 d'un protocole avec le Conseil régional d'Alsace lui confiant la gestion de l'objectif 2), la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales ayant par la suite donné un cadre juridique à ce type d'expérimentation.

### **3. Les résultats**

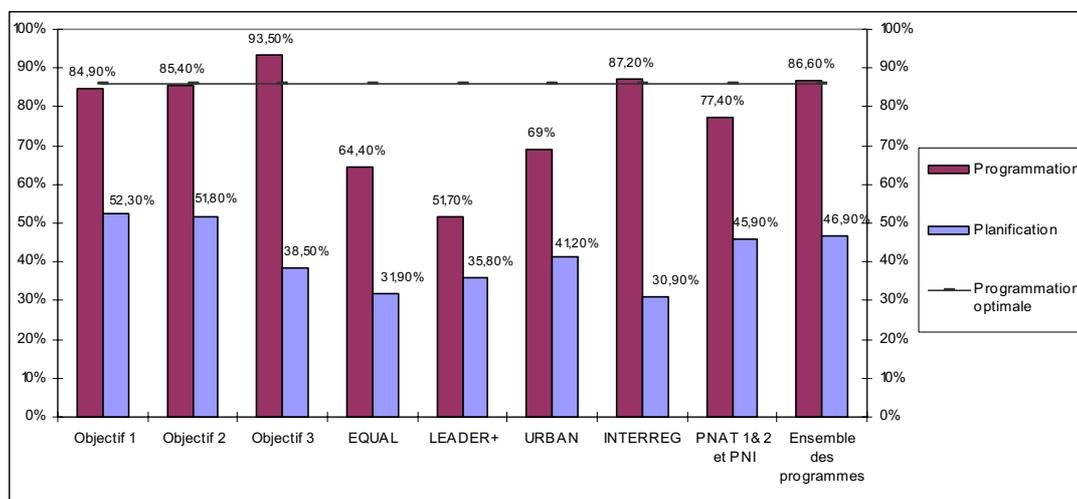
Ces mesures ont permis une **nette amélioration de la consommation des fonds structurels** dans notre pays.

Au 31 décembre 2003, la programmation moyenne s'établissait ainsi à 55,6 %, soit un niveau très proche du niveau théorique de 56 %.

**Au 31 décembre 2005, 86,6 % des crédits européens étaient programmés, soit légèrement plus que le niveau optimal (85,2 %) et 46,9 % certifiés (66,7 % pour le niveau optimal). On peut donc parler d'un rythme satisfaisant de programmation des crédits.**

ETAT D'AVANCEMENT DE LA PROGRAMMATION EN FRANCE  
AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2006

(suivi en crédits communautaires en % de la maquette en cours)



Source : état financier au 1<sup>er</sup> janvier 2006, CNASEA

En conséquence, le dégagement d'office a pu être contenu dans des limites raisonnables.

Il a porté sur **15 millions d'euros au 31 décembre 2003** (tranches de crédits des années 2000 et 2001), **16 millions d'euros au 31 décembre 2004** (année 2002) et **11,4 millions d'euros au 31 décembre 2005** (année 2003).

Pour l'année 2003, les sommes dégagées d'office proviennent :

- des crédits FSE de l'objectif 2 (5,9 millions d'euros) ;
- des crédits Leader + (5,2 millions d'euros) ;
- des crédits Urban du programme (0,3 million d'euros).

La persistance de ces dégagements, malgré la grande mobilisation des acteurs concernés, notamment au plan local, révèle en réalité deux types de faiblesses :

– une **difficulté de mise en œuvre du volet FSE dans le cadre des DOCUP régionaux**. Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Bertrand Gaudin, sous-directeur en charge du FSE au ministère de l'emploi, a expliqué que la contrainte du zonage de l'objectif 2 s'avérait particulièrement inadaptée à l'utilisation des crédits du FSE, alors que ceux-ci trouvaient parfaitement à s'employer dans le cadre non zoné de l'objectif 3 ;

– une insuffisante programmation des crédits du volet 2 (coopération) de Leader +.



## DEUXIÈME PARTIE : LA RÉFORME EN COURS

Dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle programmation pour la période 2007-2013, la Commission européenne a dessiné les grandes lignes d'une réforme de la politique de cohésion dans son **troisième rapport sur la cohésion économique et sociale rendu public en février 2004**.

Elle a ensuite présenté, en **juillet 2004**, un **ensemble de cinq propositions de règlements** :

– un **règlement général**<sup>1</sup> présentant le nouveau dispositif et comportant des dispositions communes au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion ;

– **trois règlements spécifiques**<sup>2</sup>, portant respectivement sur chacun de ces trois fonds ;

– un **règlement**<sup>3</sup> **permettant la création de groupements européens de coopération territoriale (GECT)**, nouveaux instruments juridiques destinés à faciliter la coopération entre collectivités publiques à l'échelle communautaire.

La réforme proposée tend à **recentrer la politique de cohésion sur trois objectifs** :

– un objectif « convergence », qui se substitue à l'actuel objectif 1 ;

– un objectif « compétitivité régionale et emploi », qui remplace les actuels objectifs 2 et 3 ;

– un objectif « coopération territoriale européenne », qui s'inscrit dans la droite ligne de l'actuelle initiative communautaire Interreg III.

Les **instruments financiers mettant en œuvre cette politique sont désormais au nombre de trois** (FEDER, FSE et Fonds de cohésion), le FEOGA-O et l'IFOP étant remplacés par deux nouveaux fonds, le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour la Pêche (FEP) rattachés, pour le premier à la PAC, pour le second à la politique communautaire de la pêche.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

<sup>2</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen ; Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion.

<sup>3</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

## I. LE CONTEXTE

### A. LE DÉFI DE L'ÉLARGISSEMENT

L'intégration dans l'UE de dix nouveaux Etats membres le 1<sup>er</sup> mai 2004, qui devrait être suivie, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, par l'entrée de deux autres Etats (la Bulgarie et la Roumanie), constitue un **défi sans précédent lancé à la cohésion de l'espace européen**.

En effet, si la population européenne s'accroît ainsi de près de 20 % (75 millions d'habitants), le PIB européen ne progresse quant à lui que de 4,6 %.

Il en résulte de **nouvelles disparités socio-économiques** qui, dans un marché entièrement ouvert aux échanges, génèrent inévitablement des distorsions de concurrence et des inégalités.

Les **écarts de développement au sein de l'UE se sont ainsi considérablement aggravés**, non seulement **entre Etats membres**, puisque le niveau moyen de prospérité des nouveaux Etats membres ne représente que 40 % de la moyenne communautaire, mais aussi entre régions.

Selon des statistiques publiées par Eurostat en avril 2005, le PIB par habitant s'échelonnait en 2002 entre 32 % de la moyenne communautaire dans la région de Lublin en Pologne et 315 % dans celle de Londres -Centre au Royaume-Uni.

Les PIB régionaux par habitant dans l'EU-25 <sup>(1)</sup> en 2002

Les dix plus élevés			Les dix plus bas		
1	Londres-Centre (UK)	315	1	Lublin (PL)	32
2	Bruxelles-Capitale (B)	235	2	Basses-Carpates (PL)	33
3	Luxembourg (L)	213	3	Mazovie (PL)	34
4	Hambourg (D)	188	4	Podlachie (PL)	35
5	Île-de-France (F)	176	5	Sainte-Croix (PL)	36
6	Vienne (A)	173	6	Hongrie du Nord (H)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	162	7	Opole (PL)	37
8	Province de Bolzano (I)	160	8	Grande-Plaine-du-Nord (H)	38
9	Stockholm (S)	158	9	Slovaquie orientale (SK)	39
10	Haute-Bavière (D)	158	10	Lettonie (LV)	39

<sup>(1)</sup> En SPA (EU-25 = 100). Année : 2002

Source : Eurostat avril 2005

Le PIB par habitant est inférieur à 36 % de la moyenne communautaire dans les cinq régions les plus pauvres de l'UE à 25 (toutes

polonaises) alors qu'il est au moins égal à 176 % de la moyenne communautaire dans les cinq régions les plus riches (Londres Centre, Bruxelles Capitale, Luxembourg, Hambourg et Île-de-France).

Avec l'élargissement, la proportion de la population européenne bénéficiant d'un PIB par habitant au-dessous de 75 % de la moyenne communautaire passe de 19 % à 27 %.

**La politique de cohésion étant la seule politique européenne à permettre des transferts massifs de ressources entre Etats membres via le budget européen, elle a naturellement vocation à traduire la solidarité de l'Union européenne envers les nouveaux Etats membres.**

Cependant, cette politique ne devra pas seulement prendre en charge à l'avenir les conséquences de l'élargissement. Comme le souligne le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, **les restructurations économiques liées à la mondialisation, le vieillissement démographique, les adaptations requises par le progrès technologique** et notamment les TIC, **la persistance de retards de développement dans certaines régions de l'Europe des Quinze**, relèvent aussi de la compétence des fonds structurels.

#### ***B. LA DIFFICILE NÉGOCIATION DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013***

Ce constat de l'importance des besoins a conduit **la Commission européenne à proposer un budget de l'UE (« perspectives financières ») pour la période 2007-2013** renforçant significativement l'enveloppe globale destinée à la politique de cohésion.

Dans sa proposition de perspectives financières du 10 février 2004, elle prévoyait ainsi de lui consacrer **336,1 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 32 % des crédits destinés aux fonds structurels** par rapport à la période 2000-2006.

Lors de la présentation en juillet 2004 des propositions de règlements sur les fonds structurels, la Commission européenne proposait de répartir cette dotation de la manière suivante : 78 % (264 milliards d'euros) seraient destinés à accélérer le rattrapage des régions et Etats membres en retard de développement (objectif « convergence », qui concerne principalement les nouveaux Etats membres), 18 % (57,9 milliards d'euros) serviraient à renforcer la compétitivité et l'emploi des autres régions européennes (objectif « compétitivité régionale et emploi ») et 4 % (13,2 milliards d'euros) abonderaient le nouvel objectif « coopération territoriale européenne ».

**Cette proposition impliquait une augmentation substantielle du budget de l'UE** (de 1,17 % du RNB communautaire en 2007 à 1,24 % en 2013, contre 1 % actuellement).

**Une telle hausse n'a pas été acceptée par les six pays contributeurs nets** (Allemagne, Autriche, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède) qui, dès le 15 décembre 2003, avaient adressé au Président de la Commission européenne une **lettre commune demandant une stabilisation du budget européen à son niveau actuel** (1 % du RNB communautaire), dans **un souci de maîtrise de la dépense publique.**

Les négociations qui se sont engagées ont donc été longues et difficiles. Elles ont été marquées par les divergences opposant les pays bénéficiaires, au premier rang desquels les nouveaux Etats membres qui, soutenus par la Commission européenne, plaidaient pour une politique de cohésion généreuse et les Etats membres contributeurs nets, soucieux d'éviter toute dérive de leur contribution.

Parmi ces derniers, il convient toutefois de noter des différences entre des Etats qui, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Suède défendaient l'idée d'une « renationalisation » de la politique régionale et proposaient de ne maintenir qu'un volet « convergence » en faveur des Etats les plus défavorisés et d'autres qui, à l'instar de la France, souhaitaient le maintien d'une politique de cohésion en faveur de toutes les régions européennes et donc d'un objectif 2.

La question du financement du budget européen et des contributions des Etats membres a conduit à l'**échec du Conseil européen du 17 juin 2005 consacré aux perspectives financières.**

La présidence luxembourgeoise de l'Union européenne avait pourtant élaboré un compromis équilibré (dit « compromis Juncker », du nom du premier ministre luxembourgeois qui présidait alors l'Union européenne), plafonnant le budget communautaire à 1,06 % du RNB (868 milliards d'euros) et attribuant une plus grande part des crédits de cohésion à l'objectif « convergence » (82 % contre 78 % dans la proposition de la Commission européenne) au détriment de l'objectif « compétitivité régionale ».

Mais le refus catégorique du Royaume-Uni de voir réduire le « rabais » qui lui avait été concédé en 1984 sans une remise en cause en contrepartie du budget de la PAC (qui, rappelons-le, a été « sanctuarisé » jusqu'en 2013 par le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002) a rendu tout accord impossible.

### ***C. LE COMPROMIS BUDGÉTAIRE DU 16 DÉCEMBRE 2005***

C'est finalement six mois plus tard, sous la présidence britannique de l'Union européenne, qu'un consensus entre Etats membres sur les perspectives financières a fini par se dégager au Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005.

## 1. Un accord politique entre Etats membres

Adopté in extremis, moyennant le versement de compensations particulières à plusieurs Etats membres (en particulier à l'Espagne en contrepartie de sa sortie du Fonds de cohésion et à l'Italie), ce compromis prévoit notamment :

– un **budget égal à 1,045 % du RNB communautaire** (862,36 milliards d'euros, soit 50 milliards d'euros de plus qu'en 2006) ;

– un **mécanisme de réduction progressive du « chèque britannique »** par imputation sur celui-ci, à compter de 2009, des versements aux nouveaux Etats membres, à l'exclusion de ceux correspondant au financement du premier pilier de la PAC ;

– un débat sur la **révision du budget européen en 2008-2009**, sur la base d'un rapport que devra présenter la Commission européenne ;

– le **maintien de l'accord du Conseil européen d'octobre 2002 sur le budget consacré à la PAC**, sous réserve d'un ajustement pour prendre en compte l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE au 1<sup>er</sup> janvier 2007, soit un coût supplémentaire de 8 milliards d'euros sur 2007-2013 ;

L'ajustement nécessaire pour financer ce coût additionnel tout en respectant la stabilisation du budget agricole a porté sur l'enveloppe destinée au développement rural, qui est ramenée à 69,2 milliards d'euros (contre 74 milliards d'euros sur la programmation 2000-2006). En revanche, les crédits consacrés au premier pilier baissent peu par rapport aux propositions de la Commission.

– une **dotation de 307,6 milliards d'euros pour la politique de cohésion** représentant 35,7 % du budget européen, soit plus que la part des crédits consacrée au premier pilier de la PAC (34 % correspondant à 293,1 milliards d'euros).

### La politique de cohésion dans l'accord sur les perspectives financières du 16 décembre 2005

Le compromis de décembre 2005 prévoit de répartir les **307,6 milliards d'euros** destinés à la politique de cohésion de la manière suivante :

– **81,7 % (251,3 milliards d'euros) pour l'objectif « convergence »** dont 24,5 % pour le Fonds de cohésion et 5 % pour les régions en « phasing out » ;

– **15,8 % (48,8 milliards d'euros) pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi »** ;

– **2,4 % (7,5 milliards d'euros) pour l'objectif « coopération territoriale européenne »**.

L'accord comporte, en outre, un certain nombre de dispositions qui concernent l'affectation et la gestion des fonds structurels. En particulier :

– il reconduit l'application de la règle de dégagement d'office des crédits non consommés à N+2, sauf en ce qui concerne les nouveaux Etats membres, la Grèce et le Portugal, qui bénéficient d'une application à N+3 ;

– il prévoit que pour les nouveaux Etats membres, la Grèce, le Portugal et les Länder orientaux de l'Allemagne, les cofinancements communautaires seront calculés en fonction des dépenses totales (publiques et privées) alors que pour les autres Etats membres, les seules dépenses publiques seront prises en compte ;

– il fixe des objectifs chiffrés de dépenses devant être consacrées à des actions contribuant à la réalisation de la **stratégie de Lisbonne** : 60 % pour l'objectif « convergence » et 75 % pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi », ces objectifs ne concernant toutefois que les anciens Etats membres (« **fléchage Lisbonne** »).

Si l'on ne peut que se féliciter de la conclusion d'un tel accord au terme d'une année marquée par le rejet du projet de constitution européenne et par une certaine paralysie des institutions, force est de constater que **le système actuel de financement du budget de l'Union par les contributions des Etats membres est à l'origine d'affrontements** qui fragilisent l'Union européenne à chaque nouvelle négociation sur les perspectives financières. Pour vos rapporteurs, il est urgent de réfléchir à la mise en place de ressources propres pour alimenter le budget européen.

## **2. Rejeté dans un premier temps par le Parlement européen**

Pour devenir un « **accord inter-institutionnel** », nécessaire à l'approbation du budget européen, il fallait que le compromis conclu entre Etats membres le 16 décembre 2005 soit adopté par le Parlement européen.

**Or, celui-ci l'a rejeté avec une très large majorité le 18 janvier 2006, dénonçant le manque d'ambition du budget proposé.**

Il a critiqué la réduction des enveloppes financières destinées notamment au réseau transeuropéen de transports (RTE-T), à l'éducation, à la protection des consommateurs, à la recherche, aux relations extérieures et, s'agissant de la politique de cohésion, l'insuffisante dotation destinée à la coopération territoriale européenne.

Il a également demandé davantage de crédits pour faire face à des événements imprévus, une plus grande flexibilité pour réaffecter les sommes non utilisées et une meilleure association du Parlement européen au débat sur la révision générale du budget prévue pour 2008-2009.

**Un accord sur le cadre financier de l'UE pour 2007-2013 a finalement été trouvé lors d'un « trilogue » entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 4 avril 2006.** Il prévoit de porter le budget européen à **864,3 milliards d'euros** (1,047 % du RNB communautaire), auxquels s'ajoutent 2 milliards d'euros hors cadre financier et une augmentation des réserves de la Banque européenne d'investissement (BEI) de 2,5 milliards d'euros. Cette augmentation limitée permet notamment d'allouer 700 millions d'euros supplémentaires à la recherche et à l'innovation,

500 millions d'euros aux réseaux transeuropéens, 800 millions d'euros à la politique étrangère et de sécurité commune et quelque 300 millions d'euros pour le volet « coopération territoriale » de la politique de cohésion.

Le Parlement européen devrait valider cet accord en séance plénière en mai 2006.

## II. LE CONTENU DE LA RÉFORME

### A. L’AFFIRMATION D’UNE APPROCHE STRATÉGIQUE

La réforme proposée tend à **donner une dimension stratégique à la politique de cohésion**, liée à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l’emploi.

#### 1. La prise en compte de la stratégie de Lisbonne

Il s’agit de faire en sorte que la politique de cohésion contribue à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

Adoptée par le **Conseil européen de mars 2000**, la stratégie de Lisbonne a pour ambition de faire de l’Union européenne « l’économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » à l’horizon 2010. Cet objectif doit notamment être atteint par le **développement de l’innovation et la pleine mobilisation des ressources humaines**.

Confirmant cette stratégie, le Conseil européen de Nice de décembre 2000 l’a enrichie d’un **objectif en matière de réduction de la pauvreté** (thème de « l’inclusion sociale ») et le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 d’une **dimension environnementale** qui impose à l’Union européenne une exigence de protection de l’environnement et de construction d’un modèle de développement durable.

Par la suite, la stratégie de Lisbonne a été déclinée en **28 objectifs principaux et 120 sous-objectifs**, assortis de nombreux indicateurs préconisant, par exemple, que chaque Etat membre consacre 3 % de son PIB à des dépenses de recherche et développement à l’horizon 2010.

Sur la base du rapport de M. Wim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas, le **Conseil européen de mars 2004 a dressé un bilan à mi-parcours très décevant** des différents volets (économique, social et environnemental) de cette stratégie. Parmi les critiques formulées figure celle d’une **insuffisante mobilisation des politiques publiques**, tant nationales que communautaires, pour concrétiser le projet européen pour la croissance et l’emploi.

C'est pourquoi la Commission européenne a proposé de faire de la **politique de cohésion un instrument privilégié de mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne.**

L'exposé des motifs de la proposition de règlement général sur les fonds structurels l'indique de manière tout à fait explicite : « ...*la politique de cohésion doit intégrer les objectifs de Lisbonne et de Göteborg et devenir un vecteur essentiel de leur réalisation au moyen des programmes de développement nationaux et régionaux.* »

#### **La stratégie de Lisbonne renouvelée**

Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a **révisé la stratégie de Lisbonne**, dans le sens d'un resserrement des objectifs sur la croissance et l'emploi et d'une « nouvelle gouvernance » tendant à une meilleure appropriation par l'ensemble des acteurs, tout particulièrement les États membres, de ses objectifs.

Tout en recentrant la stratégie de Lisbonne sur la « croissance et l'emploi », comme le proposait la Commission, le Conseil européen n'en a pas moins préservé dans une large mesure l'équilibre entre les trois piliers de la démarche (économique, social et environnemental), ce qui n'était pas acquis compte tenu des divergences de vues entre États membres, certains partenaires privilégiant la seule dimension économique.

La nouvelle « gouvernance » de Lisbonne adoptée par le Conseil européen repose sur la mise en place de plusieurs instruments :

– des **Lignes directrices intégrées** (LDI) constituées de deux éléments : des Grandes Orientations des politiques économiques (GOPE), qui couvrent les politiques macro et microéconomiques, et des Lignes directrices pour l'emploi (LDE). Ces LDI ont été adoptées par le Conseil pour une durée de trois ans. Le Conseil européen de juin 2005 a approuvé les LDI pour la période 2005-2008.

– des **Programmes nationaux de réforme** (PNR). Défini par chaque État membre pour trois ans, ce document constitue le volet national de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Il doit faire l'objet, avant transmission à la Commission, d'un large débat associant les partenaires sociaux et les Parlements nationaux. La France a transmis son PNR en décembre 2005.

– un **Programme communautaire « Lisbonne »**, établi par la Commission et constituant la feuille de route des actions à mener en matière communautaire.

## **2. Une dimension stratégique déclinée sur trois niveaux**

### *a) Les orientations stratégiques communautaires (OSC)*

La prise en compte de ces priorités se traduira par l'adoption au niveau communautaire d'« **orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion** » (OSC), définissant un cadre pour l'intervention des fonds structurels et du Fonds de cohésion, conformément à l'article 23 de la **proposition de règlement général.**

**Elles visent à identifier les domaines dans lesquels la politique de cohésion peut contribuer le plus efficacement à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.**

Selon l'article 24 de la proposition de règlement général, ces OSC doivent être adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission européenne, dans le délai de trois mois à compter de la publication du paquet de règlements.

Le 5 juillet 2005, la Commission européenne a présenté dans une communication<sup>1</sup> un projet d'orientations stratégiques décrivant le type d'actions vers lesquelles la politique de cohésion doit orienter ses ressources de manière prioritaire sur la période 2007-2013.

Trois grands axes sont définis à cet effet :

**LES TROIS AXES DES OSC POUR LA POLITIQUE DE COHESION**

**– améliorer l'attractivité de l'Europe et des régions pour les investissements et l'emploi**

Dans ce but, la politique de cohésion est invitée à **développer les infrastructures de transport**, en mettant l'accent sur les trente projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et sur les projets transfrontaliers, en favorisant les modes de transport intermodaux et durables ainsi que l'interopérabilité et en facilitant le désenclavement de certaines régions, y compris par la réalisation de liaisons secondaires. De même, elle doit viser à **renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance et à réduire la dépendance énergétique** de l'Union européenne en encourageant les économies d'énergie, la promotion des énergies renouvelables (éolienne, solaire et biomasse) et l'amélioration des réseaux d'énergie traditionnelle (gaz, électricité) en particulier dans les régions relevant de l'objectif convergence.

**– améliorer la connaissance et l'innovation**

Cette orientation implique de **soutenir l'investissement en recherche et développement**, notamment en favorisant l'émergence de pôles d'excellence, **d'encourager les entreprises à investir dans l'innovation**, par l'appui à la création de services d'aide et au transfert de technologies et de pratiques innovantes, de **promouvoir la société de l'information**, y compris par la mise à disposition d'infrastructures à haut débit en cas de défaillance du marché. Il s'agit aussi **d'améliorer l'accès aux financements**, par un soutien au capital risque et à l'ingénierie financière.

**– créer plus d'emplois et de meilleurs emplois**

Les fonds structurels devront mettre l'accent sur des projets tendant à **augmenter le taux d'emploi** et à **moderniser les systèmes de protection sociale**, améliorer **l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises** ainsi que la flexibilité du marché du travail et augmenter **l'investissement dans le capital humain**. L'accent devra également être mis sur **l'amélioration de la « capacité administrative »** et sur le **maintien en bonne santé de la population active**, pour créer un environnement favorable à la croissance et à l'emploi.

<sup>1</sup> COM (2005) 299 : « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi-Orientations stratégiques communautaires 2007-2013 ».

On peut s'interroger sur le **caractère non sélectif de ces OSC et sur leur cohérence avec les priorités plus ciblées affichées par les projets de règlements**. Il est vrai qu'elles ne sont pas juridiquement contraignantes et auront donc avant tout valeur déclaratoire.

*b) Les cadres de référence stratégique nationaux (CRSN)*

Sur la base des OSC, chaque Etat membre doit élaborer un **cadre de référence stratégique national (CRSN)** destiné, aux termes de l'article 25 du projet de règlement général, à assurer « *la cohérence de l'aide structurelle communautaire avec les orientations stratégiques de la Communauté* » et à identifier « *le lien entre les priorités communautaires d'une part, les priorités nationales et régionales (...) et le plan national d'action pour l'emploi d'autre part. Il constitue un instrument de référence pour la préparation de la programmation des Fonds* ».

Ainsi, le CRSN vise à établir dans chaque Etat membre une liste de priorités parmi lesquelles les autorités de gestion pourront puiser pour élaborer des programmes opérationnels.

Ce document doit être préparé par l'Etat membre en concertation avec les acteurs concernés (autorités régionales et locales, partenaires économiques et sociaux) et transmis à la Commission européenne.

Valable pour toute la durée de la programmation, il comprend en principe :

– un **volet stratégique** décrivant la stratégie de l'Etat membre et notamment les priorités thématiques et territoriales qu'il retient pour les objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi », sur la base d'un diagnostic ;

– un **volet opérationnel** qui précise notamment la liste des programmes opérationnels, l'allocation indicative annuelle pour chaque fonds par programme ainsi que les mécanismes destinés à assurer la coordination entre les programmes opérationnels et entre les différents fonds.

*c) Les programmes opérationnels (PO)*

Se **substituant aux actuels DOCUP**, des programmes opérationnels (PO) spécialisés par fonds (FEDER, FSE et le cas échéant Fonds de cohésion) définissent dans chaque Etat membre les modalités de mise en oeuvre des crédits structurels dans le cadre des différents objectifs prioritaires pour la période 2007-2013 en tenant compte des priorités retenues par le CRSN.

Ils doivent être **adoptés par la Commission européenne** qui en vérifie au préalable la cohérence avec le CRSN et avec les OSC.

### 3. Une évaluation systématique

**L'évaluation constitue le corollaire indispensable d'une politique fondée sur la définition d'orientations stratégiques et de priorités.** C'est pourquoi la réforme prévoit une évaluation systématique des programmes opérationnels, des cadres de référence nationaux et des OSC.

Conformément à la **procédure d'évaluation** décrite par le titre IV du projet de règlement général, chaque Etat membre doit réaliser **au minimum une évaluation ex-ante de son CRSN et de chacun des programmes opérationnels de l'objectif « convergence »** ainsi qu'une **évaluation à mi-parcours (en 2010) de l'ensemble des programmes opérationnels** pour chaque objectif.

La Commission européenne réalisera, quant à elle, une **évaluation ex-post de tous les objectifs** sur la base des données collectées par les Etats membres.

Par ailleurs, au titre du « **suivi stratégique** », tout Etat membre devra présenter **chaque année**, à partir de 2008, un **rapport sur la mise en oeuvre de son CRSN** à la Commission européenne.

Celle-ci élaborera une **synthèse annuelle des rapports** des Etats membres, qui sera examinée par le Conseil européen et transmise pour avis au Parlement européen.

## **B. UNE VOLONTÉ DE SIMPLIFICATION**

### **1. Un recentrage sur trois objectifs rénovés**

La future politique de cohésion sera mise en œuvre à travers trois objectifs prioritaires, dans lesquels seront intégrées trois des quatre initiatives communautaires actuelles.

#### *a) L'objectif « convergence »*

Correspondant à l'actuel objectif 1 et destiné aux territoires en retard de développement, l'**objectif « convergence »** s'adresse, pour le FEDER et le FSE, aux **régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire** et, pour le Fonds de cohésion, aux **Etats membres dont le RNB est inférieur à 90 % du RNB communautaire**. Les principaux bénéficiaires seront les nouveaux Etats membres.

Un dispositif de sortie (« *phasing out* ») est prévu pour les régions bénéficiant de l'actuel objectif 1, mais qui s'en trouveront exclues par un « effet statistique », c'est-à-dire qui dépassent les seuils précités du seul fait de l'entrée dans l'UE des régions pauvres des nouveaux Etats membres. Les

régions concernées<sup>1</sup> par le « *phasing out* » sont pour l'essentiel les Länder de l'ex-RDA et certaines régions d'Espagne. L'aide qui leur est destinée sera plus élevée que celle accordée aux régions en soutien transitoire de la période actuelle.

Les financements attribués dans le cadre de l'objectif « convergence » devront être prioritairement orientés vers les domaines suivants :

- la modernisation et la diversification de l'économie (innovation, accès aux TIC, recherche, accès aux financements...);
- le développement et la modernisation des infrastructures de base (infrastructures de transports, y compris celles qui s'intègrent dans le réseau transeuropéen de transports (RTE), réseaux énergétiques...);
- la protection de l'environnement et la prévention des risques naturels;
- l'amélioration du système d'éducation et de formation, ainsi que l'accès à l'emploi;
- le renforcement des « capacités administratives ».

Le Fonds de cohésion continuera à financer des investissements dans le domaine des transports et de l'environnement. Les pays bénéficiant de ce Fonds seront les mêmes que sur la période 2004-2006 (nouveaux Etats membres, Portugal et Grèce), à l'exception de l'Espagne qui sort du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Dans le dernier état des négociations, le taux maximal de cofinancement communautaire des dépenses (appliqué au niveau des axes prioritaires de chaque programme opérationnel) s'établit à 85 % pour le FEDER, pour le FSE et pour le Fonds de cohésion.

Dans le cadre de l'objectif « convergence », une **allocation additionnelle est prévue en faveur des régions ultrapériphériques** (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Açores, Madère, Canaries) afin de tenir compte des contraintes spécifiques qu'elles subissent en raison de l'éloignement, ou en matière de production et de transport de marchandises (surdimensionnement des équipements, obligation de stockage...).

*b) L'objectif « compétitivité régionale et emploi »*

Se substituant aux actuels objectifs 2 et 3, l'**objectif « compétitivité régionale et emploi »** vise à répondre aux défis économiques et sociaux qui se posent à tous les Etats membres, telles que les restructurations liées à la mondialisation des échanges, au vieillissement de la population, au

---

<sup>1</sup> Seize régions actuellement comprises dans l'objectif 1 bénéficieront de ce régime de « *phasing out* » de l'objectif 1 : quatre en Allemagne, quatre en Espagne, trois en Grèce, une en Italie, une en Belgique, une en Autriche, une au Portugal et une au Royaume-Uni.

développement de la société de l'information ou encore à l'avènement d'une économie fondée sur l'innovation.

**Y seront éligibles toutes les régions non couvertes par l'objectif « convergence ».** Parmi celles-ci, les régions actuellement éligibles à l'objectif 1 et qui en sortent indépendamment de l'effet statistique de l'élargissement –c'est-à-dire celles dont le PIB/habitant dépasse 75 % de la moyenne communautaire du fait d'un rattrapage économique réel-bénéficieront d'un soutien renforcé pendant une période transitoire (régime de « *phasing in* »<sup>1</sup>).

L'objectif « compétitivité régionale et emploi » comportera **deux grands volets** :

– un **volet économique**, financé par le FEDER et mis en œuvre à travers des programmes opérationnels régionaux ;

– un **volet social**, financé par le FSE et mis en œuvre par des programmes définis « *au niveau territorial approprié* ».

Pour l'attribution des crédits, le **zonage de l'actuel objectif 2 est supprimé.**

Dans la version initiale des projets de règlement, la Commission européenne proposait de substituer au principe de « **concentration géographique** » des fonds que constituait le zonage celui d'une « **concentration thématique** ». Il s'agissait de ne permettre l'utilisation des crédits européens que dans un nombre limité de domaines.

Ainsi, pour le volet FEDER, les propositions de règlements imposaient une concentration des interventions sur les trois thèmes prioritaires suivants:

- l'innovation et l'économie de la connaissance ;
- l'environnement et la prévention des risques ;
- l'accessibilité et les services d'intérêt économique général.

Les articles 8, 9 et 10 de la proposition de règlement FEDER précisaient en outre le **champ des interventions possibles en qui concerne les zones urbaines, les zones rurales** et les zones à handicaps naturels.

Les financements alloués par le FSE devaient quant à eux se concentrer sur **quatre priorités** contribuant à la mise en œuvre de **la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)** :

- améliorer l'adaptabilité des salariés et des entreprises ;

---

<sup>1</sup> Douze régions actuellement couvertes par l'objectif 1 seront concernées par ce « *phasing in* » dans l'objectif 2 : trois en Espagne (dont les Canaries), deux en Grèce, deux au Royaume-Uni, une en Irlande, une en Italie (Sardaigne), une au Portugal (Madère), une en Finlande et une en Hongrie (Budapest).

- améliorer l'accès à l'emploi et augmenter la participation au marché du travail ;
- renforcer l'inclusion sociale et combattre la discrimination ;
- engager des réformes dans les domaines de l'emploi et de l'inclusion.

**Au cours des négociations, les Etats membres ont décidé d'abandonner le principe de la « concentration thématique »** dans son acception la plus stricte et d'élargir la liste des interventions autorisées, en particulier s'agissant du FEDER.

Dans ce contexte, l'instauration par le compromis budgétaire du 16 décembre 2005 d'un **fléchage des crédits vers des dépenses censées contribuer à la réalisation de la stratégie de Lisbonne** (« fléchage Lisbonne ») apparaît comme un moyen de resserrer de nouveau le champ des interventions des fonds structurels.

Dans le cadre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », le FEDER et le FSE **cofinanceront jusqu'à 50 % des dépenses publiques** (mesurées au niveau des axes prioritaires de chaque programme).

Il convient, à cet égard, de noter que le cofinancement s'exprimera désormais **en pourcentage des dépenses publiques** et non des dépenses totales (incluant les apports privés) comme c'est le cas actuellement. Le Gouvernement français a exprimé son profond désaccord avec cette nouvelle règle, compte tenu de la contribution non négligeable des financements privés aux projets cofinancés par les fonds structurels dans notre pays. Les dernières négociations laissent entrevoir des évolutions sur ce point : il pourrait être décidé in fine d'autoriser le choix entre dépenses publiques et dépenses totales au niveau de chaque programme opérationnel.

Les projets de règlements prévoient, par ailleurs, qu'il sera tenu compte, pour l'octroi des financements, des problèmes particuliers d'accessibilité et d'éloignement des **zones à handicaps naturels** (îles, zones de montagne, zones à faible densité de population), grâce à l'utilisation de critères territoriaux, mais aussi grâce à une majoration du cofinancement communautaire qui pourra dépasser 50 % à condition qu'au niveau du programme opérationnel concerné, le cofinancement moyen n'excède pas 50 %.

Les **initiatives communautaires « Urban » et « Equal » disparaissent et leurs orientations sont intégrées dans l'objectif « compétitivité et emploi »**. Ainsi, selon les propositions de règlements, le FEDER devra soutenir le développement de stratégies visant à faire face à la concentration de problèmes économiques, environnementaux et sociaux dans les agglomérations urbaines. De même, la programmation du FSE devra apporter des solutions innovantes et transnationales en matière de lutte contre les discriminations sur le marché du travail.

*c) L'objectif « coopération territoriale européenne »*

L'**objectif « coopération territoriale européenne »** vise à développer l'initiative communautaire Interreg. Financé par le FEDER, il reprendra les trois volets actuels de celle-ci :

– le premier, consacré à la **coopération transfrontalière** entre régions situées le long des frontières terrestres et maritimes de l'UE et axé sur le développement urbain, rural et côtier ;

– le second, consacré à la **coopération transnationale** et qui devra prioritairement mettre en œuvre des projets conformes aux trois thèmes initialement retenus pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi » (innovation et économie de la connaissance, environnement et prévention des risques, accessibilité) ;

– le troisième, dédié à la **coopération interrégionale** qui ne renverra plus seulement à des relations bilatérales entre régions, mais également à la coopération en réseaux sur des thèmes particuliers.

Le **plafond de cofinancement** des dépenses publiques par le FEDER dans le cadre de la coopération territoriale s'établit à **75 %**, contre **50 % jusqu'à présent**.

Les **programmes opérationnels** de cet objectif seront établis au niveau :

– NUTS III (niveau départemental en France) pour la coopération transfrontalière ;

– de grandes zones de programmation pour la coopération transnationale ;

– et de l'ensemble de l'UE pour la coopération interrégionale de réseaux (un seul programme, confié à une autorité de gestion unique).

La coopération européenne devrait se trouver améliorée par la création du statut de « **groupement européen de coopération territoriale (GECT)** », qui vise à remédier à l'hétérogénéité des régimes nationaux applicables aux autorités de gestion des programmes de coopération.

Doté d'une **personnalité juridique reconnue à l'échelle européenne**, cette nouvelle structure a vocation à rassembler des Etats, des collectivités territoriales, des organismes publics et/ou des associations coopérant dans le cadre des volets 1, 2 ou 3 d'Interreg. Certains Etats membres se montrent réticents à l'égard de ce nouvel instrument en raison de problèmes de compatibilité avec leur droit interne. La France a, quant à elle, fortement soutenu sa création.

Par ailleurs, les propositions de règlements procèdent à une **simplification des règles de programmation et de gestion applicables à la coopération européenne**. Rappelons, à cet égard, qu'en l'absence de règles spécifiques, c'est la réglementation générale des fonds structurels qui s'appliquait jusqu'à présent à Interreg III, comme aux autres initiatives

communautaires, ce qui, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs auditionnés par vos rapporteurs, imposait la mise en œuvre des procédures lourdes de gestion et de contrôle, peu adaptées à la spécificité de ces programmes.

## **2. Un resserrement du champ de la politique européenne de cohésion**

La politique de développement rural et la politique communautaire de la pêche ne relèvent plus désormais de la politique de cohésion.

### *a) La politique de développement rural est intégrée à la PAC*

La réforme s'accompagne d'une redéfinition de la politique de développement rural qui se traduit par le **rattachement à un nouvel instrument financier relevant de la politique agricole commune (PAC) de deux types d'interventions en faveur des zones rurales actuellement mises en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion** :

– le **volet rural des DOCUP** financé par le FEOGA-O (objectif 1) et le FEOGA-G (objectif 2) ;

– **l'initiative communautaire Leader +**, actuellement financée par le FEOGA-O.

En effet, un règlement européen<sup>1</sup> du 21 juin 2005 a créé deux fonds dans le cadre de la PAC pour remplacer l'actuel FEOGA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 :

– le **Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)**, qui prendra en charge la politique de soutien au marché et aux revenus (le « premier pilier » de la PAC) ;

– le **Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)**, qui financera la politique de développement rural (le « deuxième pilier de la PAC »).

**Le FEADER ne sera pas un fonds structurel** : s'il conserve certaines particularités de ces fonds (règle du dégageant d'office, notions d'engagement et de paiement), il hérite aussi de certaines règles du FEOGA-G qui le distinguent de ceux-ci, comme la nécessité de disposer d'un organisme de paiement agréé (tel que le CNASEA en France) et l'application, pour le suivi des dépenses, d'un exercice ne correspondant pas à l'année civile, mais courant du 16 octobre au 15 octobre de l'année suivante.

---

<sup>1</sup> Règlement CE n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la PAC.

**Il prendra en charge les 22 mesures jusqu'à présent régies par le règlement de développement rural<sup>1</sup> (RDR) du 17 mai 1999 et qui, dans la programmation 2000-2006, pouvaient, selon le souhait de chaque Etat membre, être mises en œuvre, le cas échéant, au niveau régional dans le cadre des DOCUP. C'est notamment le choix qu'avait fait la France pour 15 de ces 22 mesures.**

Contrairement au FEOGA-O et au FEOGA-G, le FEADER fera l'objet d'une **programmation spécifique, séparée de la politique de cohésion, conformément à un nouveau règlement de développement rural<sup>2</sup> du 20 septembre 2005.**

Ce règlement réorganise la politique de développement rural autour de **quatre grands axes, les trois premiers axes, « thématiques », rassemblant les différentes mesures de développement rural, le quatrième axe, « méthodologique », intégrant l'approche de l'initiative communautaire Leader +, qui disparaît en tant que telle :**

**LES QUATRE AXES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT RURAL**

**Axe 1 : compétitivité des secteurs agricole et forestier**

Il rassemble les aides à l'installation et à la transmission des exploitations (préretraites), des soutiens à l'investissement dans le domaine agricole et sylvicole, des aides aux PME du secteur agroalimentaire, ainsi qu'une mesure d'accompagnement de la coopération entre la production, la transformation et la recherche pour le développement de nouveaux produits.

**Axe 2 : gestion de l'espace rural et environnement**

Il comprend les aides aux zones agricoles défavorisées (notamment l'indemnité compensatrice de handicap naturel), les mesures agri-environnementales, les paiements liés à Natura 2000 et à la directive cadre sur l'eau, les paiements environnementaux forestiers et les aides au boisement, ainsi que les mesures en faveur du bien-être animal.

**Axe 3 : diversification de l'économie et qualité de vie en milieu rural**

Cet axe prévoit des mesures de diversification vers des activités non agricoles pour les ménages agricoles, de soutien aux micro-entreprises, d'appui aux petites unités touristiques (tourisme rural, hôtellerie...) ainsi qu'aux services essentiels à la population et aux entreprises.

**Axe 4 : approche Leader**

Cet axe vise à permettre la mise en œuvre des mesures des axes 1, 2 et 3 selon la méthode de développement local partenarial héritée de l'initiative Leader +. Elle continuera à s'appuyer sur des groupes d'action locale (GAL).

Dans chaque programme, **une part minimale de l'enveloppe doit être consacrée à chaque axe.** Cette part est de :

- 10 % pour l'axe 1 ;
- 25 % pour l'axe 2 ;

<sup>1</sup> Règlement CE n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999, modifié par le règlement n° 1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

<sup>2</sup> Règlement CE n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le FEADER.

- 10 % pour l'axe 3 ;
- 5 % pour l'axe 4.

Les mesures rassemblées dans le nouveau règlement de développement rural (RDR II) sont présentées dans le tableau figurant en annexe VIII. A l'exception des mesures agri-environnementales, qui sont obligatoires, les Etats membres choisissent librement dans cette liste les mesures qu'ils souhaitent mettre en œuvre.

Le règlement relatif au FEADER organise, en outre, l'articulation de la politique de développement rural entre l'UE et les Etats membres selon une **architecture en trois étages**, identique à celle applicable à la politique de cohésion. Il prévoit, en effet :

- la définition au niveau européen **d'orientations stratégiques communautaires (OSC) pour le développement rural** ;

Adoptées par le Conseil le 20 février 2006, ces OSC déterminent les priorités de l'UE pour chacun des quatre axes du règlement de développement rural sur la période 2007-2013.

- l'adoption par chaque Etat membre **d'un plan stratégique national (PSN) de développement rural** ;

Equivalent du CRNS, qui concerne la politique de cohésion, ce document stratégique permet à chaque Etat membre d'arrêter ses priorités en tenant compte des OSC et des spécificités nationales. Il est établi par chaque Etat après consultation des partenaires concernés et en étroite concertation avec la Commission européenne, sans toutefois faire l'objet d'une adoption formelle par celle-ci.

- la mise en œuvre dans chaque Etat membre par le moyen d'un **programme national ou de plusieurs programmes régionaux** de développement rural, préalablement approuvés par le comité des structures agricoles et du développement rural de l'UE (dit comité STAR). Chacun de ces programmes sera piloté par une autorité de gestion.

**Cette réforme du développement rural en tant que deuxième pilier de la PAC laisse subsister les actions en faveur du développement rural dans le cadre de la politique de cohésion.** Comme le soulignait M. Ronald Hall, directeur de la conception et de la réforme de la politique de cohésion à la Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne lors de son entretien avec vos rapporteurs, les projets financés par le FEADER seront surtout des micro-projets, à l'échelle de petits territoires, alors que les projets structurants pour le développement rural continueront à être financés par le FEDER. Selon le projet de règlement, **des lignes de démarcation entre le FEADER (notamment en ce qui concerne son axe 3) et le FEDER devront être recherchées.**

*b) La politique de la pêche*

A partir de la programmation 2007-2013, la politique commune de la pêche (PCP) sera cofinancée par un nouveau fonds, le **Fonds européen pour la Pêche** (FEP) qui, contrairement à l'IFOP, ne sera pas un fonds structurel.

La dotation prévue par le compromis budgétaire européen pour l'instrument financier pour la pêche s'élève à 3,8 milliards d'euros.

Le règlement européen concernant le FEP prévoit une **nouvelle architecture pour la mise en œuvre de cette politique**, sur le même modèle que celle prévue pour la politique de cohésion et la politique de développement rural.

Ainsi, chaque Etat membre doit élaborer un **plan stratégique national pour la pêche** (PSN) pour la période 2007-2013 qui définit ses priorités en liaison avec les orientations de la politique commune de la pêche (PCP) et permet d'encadrer la préparation des programmes opérationnels.

### **3. Un allègement des règles de programmation**

Les règles de programmation des fonds structurels sont allégées de plusieurs manières :

- **La simplification de l'architecture de la programmation**

Sur 2000-2006, la programmation faisait intervenir deux types d'instruments :

- des DOCUP, divisés en axes, mesures et sous-mesures et approuvés au niveau communautaire ;
- des compléments de programmation, plus détaillés, adoptés au niveau national.

Ce schéma est simplifié de la manière suivante :

- **les programmes opérationnels approuvés par la Commission européenne, qui se substituent aux DOCUP**, ne comprennent plus que les orientations les plus importantes présentées sous la forme « **d'axes prioritaires** ».

Ces programmes sont établis conformément au cadre de référence stratégique de chaque Etat membre, document « politique » dont la Commission européenne prend acte et qui ne peut pas être utilisé comme un instrument de gestion.

- **les compléments de programmation sont supprimés.**

#### ● **Une spécialisation des programmes par fonds**

Chaque programme ne pourra à l'avenir être financé que par un seul fonds, de sorte que, dans le cadre de chacun des trois objectifs, chaque fonds ne financera qu'un ou plusieurs<sup>1</sup> programmes qui lui sont propres. Il en résultera une augmentation du nombre de programmes dans chaque Etat membre.

Il convient de noter que le Fonds de cohésion qui, jusqu'alors finançait des projets approuvés au cas par cas par la Commission européenne, fera désormais, lui aussi, l'objet d'une programmation.

**Quelques exceptions à ce principe de programmes « monofonds » sont toutefois prévues.** Dans le cadre de l'objectif « convergence », des programmes communs seront autorisés pour les projets en matière d'infrastructures environnementales et de transports financés conjointement par le FEDER et le Fonds de cohésion. En outre, des financements croisés entre le FEDER et le FSE seront autorisés dans la limite de 10 % de chaque axe prioritaire d'un programme opérationnel pour des actions relevant de l'autre fonds, mais qui apparaissent nécessaires au bon déroulement d'une opération et qui ont un lien direct avec elle. Ce pourcentage est porté à 15 % pour le cofinancement par le FEDER d'opérations financées par le FSE en zones urbaines et réciproquement.

#### ● **La réduction du nombre de fonds**

Comme le FEADER et le FEP, qui remplacent respectivement le FEOGA et l'IFOP, ne relèveront pas de la politique de cohésion, **ne subsisteront dans le champ de cette politique que trois fonds : le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.**

#### **4. Une plus grande subsidiarité dans la gestion financière et l'organisation des contrôles**

La réforme tend à conférer plus de latitude aux Etats membres dans l'organisation de leurs systèmes de gestion et de contrôle.

##### **L'implication de la Commission européenne sera ainsi réduite :**

– s'agissant de **la vérification du principe d'additionnalité**, elle incombera aux Etats membres, sauf pour l'objectif « convergence » pour lequel la Commission continuera à assurer cette mission ;

– **dans les comités de suivi** des programmes où la Commission ne sera plus systématiquement représentée, mais seulement de manière optionnelle, à la demande de l'autorité de gestion ;

---

<sup>1</sup> Lorsque la programmation se situe au niveau régional.

– **en ce qui concerne les paiements**, qui se feront à l'avenir sur la base du taux de cofinancement **au niveau de chaque axe prioritaire du programme opérationnel** (et non plus au niveau des mesures, voire des opérations inscrites dans le complément de programmation). Ceci permettra à l'autorité de gestion de moduler le taux de cofinancement des projets relevant d'un même axe, autorisant une plus grande souplesse dans la gestion financière ;

– et en **matière de contrôles**.

En outre, est introduit le principe de la **proportionnalité de l'intervention de la Commission en fonction de l'importance de la contribution communautaire** : les Etats membres pourront appliquer leurs propres règles de gestion et de contrôle lorsque les taux de cofinancement nationaux sont largement prépondérants.

Enfin, **l'éligibilité des dépenses sera déterminée au niveau national**, le projet de règlement général fixant toutefois une liste limitée de dépenses inéligibles.

Pour encadrer cette évolution vers davantage de subsidiarité, le projet de règlement prévoit **deux types de garanties** :

– d'une part, il détaille les **conditions minimales** que doivent respecter tous les **systèmes de gestion et de contrôle** des Etats membres ;

– d'autre part, il impose un **renforcement des procédures d'évaluation et de contrôle interne**.

Celui-ci se traduit notamment par l'obligation de désigner pour chaque programme opérationnel une **autorité d'audit**, distincte de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement<sup>1</sup>. Cette autorité d'audit, fonctionnellement indépendante, élabore une stratégie d'audit pour le programme, produit un rapport annuel de contrôle et formule un avis sur les audits réalisés.

Si l'allègement des interventions de la Commission européenne en matière de gestion financière et de contrôle facilitera sans doute la mise en oeuvre des fonds structurels dans des Etats qui en ont une pratique ancienne, il paraît moins adapté pour les nouveaux Etats membres qui ont besoin, dans un premier temps, de davantage d'encadrement.

---

<sup>1</sup> *Chargée de transmettre à la Commission européenne les états de dépenses certifiées et les demandes de paiement, de tenir la comptabilité et d'assurer le recouvrement des crédits en cas d'irrégularités, l'autorité de paiement s'appellera désormais « autorité de certification ».*

### **C. L'ORIENTATION NOUVELLE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION**

#### **1. L'exigence de solidarité envers les territoires les moins développés est largement prise en compte dans l'objectif « convergence »**

Conformément aux orientations proposées par la Commission européenne dans son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, l'objectif « convergence » mobilisera une **part substantielle des crédits de la politique de cohésion : 81,7 % de la dotation** (251,3 milliards d'euros).

La **solidarité envers les régions les plus pauvres** de l'Union européenne, **principalement situées dans les nouveaux Etats membres**, apparaît donc bien comme l'axe principal de la nouvelle politique de cohésion et permet de répondre au défi que constitue leur rattrapage économique.

C'est ce que confirme l'article 4 du projet de règlement général qui indique que *« l'objectif « convergence » constitue la priorité des Fonds »*.

#### **2. Dans l'objectif « compétitivité régionale et emploi », l'accent mis sur la compétitivité fait passer au second plan la préoccupation de réduction des disparités territoriales**

Comme l'ont souligné de nombreux interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs, le maintien d'un objectif 2 au sein de la politique de cohésion est, en soi, un motif de satisfaction puisque, sous l'influence de certains Etats membres, sa suppression avait été un temps très sérieusement demandée.

Néanmoins, force est d'admettre que les priorités de cet objectif seront désormais tout autres. La logique de cohésion territoriale, qui caractérisait jusqu'à présent la politique régionale mise en œuvre dans le cadre de l'objectif 2, tend à s'effacer sous le double effet :

– **de la disparition du zonage**, qui permettait un ciblage des aides au profit des espaces les moins favorisés (zones rurales en déclin, zones industrielles en reconversion notamment) ;

Désormais, toutes les régions non éligibles à l'objectif « convergence » peuvent prétendre à des soutiens au titre de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ». En particulier, toutes les zones urbaines pourront bénéficier de cofinancements ce qui, compte tenu de la diminution de l'enveloppe allouée à l'objectif 2, risque de se traduire par une baisse considérable des crédits destinés aux espaces ruraux ;

– **de l'exigence de concentration des crédits sur des thématiques pour lesquelles les territoires les moins développés présentent peu d'atouts.**

L'intégration de la stratégie de Lisbonne dans la politique de cohésion, confortée par le « fléchage Lisbonne »<sup>1</sup> instauré par le compromis du 16 décembre 2005 sur les perspectives financières, met en avant des **préoccupations générales de croissance, de compétitivité et d'emploi, qui pourraient apparaître comme concernant d'abord les territoires les plus dynamiques**. Parce qu'ils disposent le plus souvent de projets pour l'avenir et des ressources nécessaires pour les élaborer et les cofinancer, ceux-ci capteront plus facilement les crédits européens que les zones dont le développement est moins avancé et qui disposent de moins de moyens.

C'est particulièrement vrai s'agissant du **thème de l'innovation et de l'économie de la connaissance**. Il sera bien évidemment plus difficile de concevoir des projets innovants dans des espaces ruraux en difficulté que dans des pôles urbains dotés de centres de recherche, d'universités et d'entreprises en croissance.

Cette volonté de stimuler la croissance par l'innovation et la recherche pourrait conduire les régions **à favoriser les pôles de développement situés en milieu urbain, au détriment du développement rural**. Le risque serait alors d'aggraver les disparités à l'intérieur des régions.

**Vos rapporteurs considèrent, quant à eux, que la politique régionale a vocation à corriger les disparités régionales et locales et non à soutenir prioritairement les territoires les plus compétitifs et regrettent cette nouvelle orientation de l'objectif 2.**

D'autant que, comme le soulignait le Comité des régions dans son avis sur les « orientations stratégiques communautaires » rendu le 16 novembre 2005, le risque existe que, dans un contexte budgétaire difficile, les **Etats membres soient tentés d'utiliser les crédits des fonds structurels pour financer les politiques nationales prioritaires au regard des objectifs de la stratégie de Lisbonne** (en France, par exemple, au profit des pôles de compétitivité, du plan de cohésion sociale...).

### III. LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE

#### *A. UNE PERTE DE CRÉDITS RELATIVEMENT LIMITÉE*

##### **1. La dotation allouée à la France pour 2007-2013**

Sur la base des dotations retenues pour la politique de cohésion dans le compromis budgétaire du 16 décembre 2005, la France s'est vu attribuer à titre provisoire par la Commission européenne une enveloppe de **12,7 milliards au titre des fonds structurels pour la période 2007-2013**, sur les 307,6 milliards alloués à cette politique (soit **4,1% du montant total**).

---

<sup>1</sup> Recommandation d'affecter 75 % des crédits de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » à des actions contribuant à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

L'enveloppe est **en baisse de 25 % par rapport à la programmation 2000-2006**. Sans être négligeable, cette diminution reste limitée par rapport aux craintes qu'avait suscitées la perspective de la disparition de l'objectif 2. En particulier, elle est moins importante que dans les autres Etats membres.

La ventilation de cette somme entre les trois objectifs est la suivante :

– **2,8 milliards d'euros pour l'objectif « convergence »**, auquel seront encore éligibles les quatre départements d'outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion), à l'exclusion de la Corse et du Hainaut français, qui sortent définitivement du dispositif.

Cette somme comprend **400 millions d'euros au titre de l'allocation spéciale en faveur des régions ultrapériphériques**.

Il convient de souligner que la Martinique a été maintenue de justesse dans cet objectif, compte tenu des progrès enregistrés par son économie.

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs lors d'un déplacement à Bruxelles ont insisté, à cet égard, sur **la nécessité d'un changement de discours sur les DOM français, qui ne comptent plus parmi les régions les plus pauvres de l'Union européenne**. Avec, par exemple, un PIB par habitant égal à 57,8 % de la moyenne communautaire, la Guyane est plus riche que deux-tiers des régions des nouveaux Etats membres. Le temps n'est pas loin où les DOM auront plus intérêt à se présenter comme des territoires stratégiques pour l'UE plutôt que comme les parents pauvres de l'Europe.

– **9,1 milliards d'euros pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi »** (dont 70 millions d'euros de dotations complémentaires pour le Hainaut et 30 millions d'euros pour la Corse qui entrent dans cet objectif) ;

– **750 millions d'euros pour l'objectif « coopération territoriale européenne »**.

La France percevra la plus importante enveloppe nationale au titre de cet objectif (10 % de la dotation européenne). Il s'agit d'un atout à valoriser.

Vos rapporteurs estiment que la diminution de la dotation de la France a été circonscrite dans les limites du raisonnable et considèrent qu'elle **doit inciter les acteurs concernés à rechercher une plus grande efficacité dans l'utilisation des crédits européens**.

## 2. La répartition des enveloppes par fonds et par région

### a) Les crédits de la politique de cohésion

Lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006, le Gouvernement a décidé de **répartir la dotation française** de la manière suivante :

\* **Pour l'objectif « convergence »**, la répartition entre chacun des quatre DOM sera fixée après concertation avec les autorités locales. Puis, au sein de chaque DOM, la répartition FEDER/FSE sera fixée par le préfet en concertation avec le partenariat régional ;

\* **Pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi »**, la répartition retenue est de **56 % pour le FEDER** (5,1 milliards d'euros) et de **44 % pour le FSE** (4 milliards d'euros).

L'essentiel des 5,1 milliards d'euros destinés au FEDER sera mis en œuvre dans le cadre de programmes régionaux (pour un montant total de 4,9 milliards d'euros), une enveloppe de 200 millions d'euros étant toutefois réservée à des programmes interrégionaux (en faveur des massifs de montagne et des bassins hydrographiques).

Les 4 milliards d'euros alloués au **FSE** seront gérés à hauteur de 700 millions d'euros dans le cadre d'un programme national, le reste (3,3 milliards d'euros) devant être **déconcentré au niveau régional**.

**Ainsi, 8,2 milliards d'euros sur les 9,1 milliards d'euros de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » seront gérés au niveau régional.**

Pour répartir cette enveloppe entre les régions, le Gouvernement a utilisé les **critères de la Commission européenne<sup>1</sup>, en instaurant toutefois un « filet de sécurité » afin que la baisse des dotations par région n'excède pas 30 % pour le FEDER et 40 % pour le FSE**. Le tableau de l'annexe IX figurant page 151 présente la répartition de ces fonds par région.

### b) Les autres dotations

La France devrait percevoir **5,2 milliards d'euros au titre du FEADER** pour 2007-2013, **contre 6 milliards d'euros** (à enveloppe équivalente) sur 2000-2006, **soit une baisse de 16 %**.

---

<sup>1</sup> Pour le FEDER : population et densité de population, nombre de chômeurs au-dessus de la moyenne nationale, PIB/h, montant des enveloppes FEDER et FSE pour la période 2000-2006.  
Pour le FSE : cinq indicateurs relatifs à la situation de l'emploi et un critère portant sur la gestion des fonds, reflétant la capacité de chaque région à consommer les fonds alloués.

Selon des estimations provisoires fournies par le ministère de l'agriculture et de la pêche (qui pourraient être revues à la baisse), la **dotation française pour le FEP serait de 278,3 millions d'euros**, dont 32,1 millions d'euros pour les DOM.

## ***B. L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS STRATÉGIQUES***

### **1. Le cadre de référence stratégique national (CRSN)**

#### *a) La phase préparatoire*

Comme chaque Etat membre, la France est tenue d'élaborer un cadre de référence stratégique national (CRSN) pour le FEDER et le FSE afin d'exposer les choix nationaux opérés dans le cadre des priorités européennes telles qu'indiquées dans les OSC et en cohérence avec son plan national de réforme (PNR).

A l'issue de plusieurs réunions de travail entamées dès septembre 2004 avec les associations nationales d'élus et les ministères concernés, la DIACT a élaboré un **document introductif** qu'elle a soumis aux partenariats régionaux et locaux pour consultation dès le 21 mars 2005.

Les contributions des acteurs concernés au niveau régional ont été recueillies entre mars et juillet 2005 par l'intermédiaire des préfets de région. Une synthèse de ces contributions élaborée par la DIACT a été présentée aux régions entre septembre et octobre 2005.

Puis **une première version du CRSN** intégrant les conclusions de la première consultation a été établie en novembre 2005 et transmise aux partenariats régionaux et aux associations nationales d'élus.

A la suite d'une deuxième consultation des collectivités territoriales conduite au niveau régional, la DIACT a préparé une **deuxième version du CRSN**, dont une partie a été présentée et validée lors du CIACT du 6 mars 2006.

Si la procédure d'élaboration du CRSN fait apparemment une large place à la consultation des acteurs locaux, les représentants des associations nationales d'élus, en particulier l'AMF et l'ADF ont constaté une concertation très inégale selon les régions, comme ils l'ont indiqué à vos rapporteurs lors de leur audition au Sénat. Quant aux Délégations à l'Aménagement du Territoire du Sénat et de l'Assemblée nationale, elles n'ont été pas été consultées en temps utile.

*b) Le contenu*

Le projet de CRSN comporte cinq chapitres :

– le **chapitre I** est consacré à un **diagnostic de la France**, établi au regard des **trois grandes priorités stratégiques retenues notre pays au titre de la stratégie de Lisbonne** :

- . environnement économique et soutien aux entreprises ;
- . formation, emploi, gestion des ressources humaines et inclusion sociale ;
- . environnement et prévention des risques.

– le **chapitre II** présente les **politiques nationales** (pôles de compétitivité, plan de cohésion sociale, politique des transports...) **répondant aux objectifs de la politique européenne de cohésion économique et sociale**. Il vise à démontrer que les politiques nationales sont adossées dans tous les domaines aux objectifs européens.

– le **chapitre III** décrit les **grandes priorités françaises par fonds** (« orientations stratégiques françaises ») **pour chacun des trois objectifs de la politique de cohésion** ;

Cette liste de priorités, reproduite en annexe X, constitue un « menu » dans lequel les partenaires pourront puiser, notamment au plan régional, pour l'élaboration des programmes opérationnels.

Le chapitre III **rappelle aussi l'obligation figurant dans le compromis budgétaire du 16 décembre 2005 concernant le « fléchage Lisbonne »** (60 % des crédits relatifs à l'objectif « convergence », 75 % relatifs à l'objectif « compétitivité régionale et emploi »)

– le **chapitre IV** est consacré à la **coordination et à l'évaluation** ;

Il prévoit la création au niveau régional d'un comité de suivi commun aux quatre fonds (FEDER, FSE, FEADER, FEP) et devrait aussi comporter, dans sa version définitive, les critères nationaux de démarcation entre ces fonds.

– le **chapitre V** traite des **programmes opérationnels**

Il fixe le nombre de programmes opérationnels français et la répartition de la dotation nationale entre ceux-ci.

Il formule aussi des recommandations concernant l'élaboration des programmes, indiquant notamment qu'ils devront retenir un nombre limité de priorités parmi celles exposées au chapitre III.

*c) Remarques sur le volet territorial du CRSN*

Pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi » le CRSN prévoit, à côté des priorités thématiques pour le FEDER et le FSE, un **volet territorial destiné à rendre cohérentes les interventions sectorielles des différents fonds. Il convient de s'en féliciter.**

Ce volet prévoit notamment la possibilité d'intégrer dans les programmes opérationnels régionaux un **axe urbain** et, de manière moins explicite, un **axe rural**.

Le CRSN précise les **deux orientations** qui pourront figurer dans l'**axe urbain** : le développement urbain d'une part, le soutien aux populations et aux quartiers en difficulté d'autre part. Il prévoit que cet axe pourra être mis en œuvre par un appel à projets donnant lieu à l'attribution de subventions globales aux villes et agglomérations sélectionnées.

Les recommandations du CRSN concernant l'**axe rural**, très succinctes dans la première version, ont été développées dans la deuxième, ce dont vos rapporteurs prennent acte. Elles continuent, néanmoins, de figurer dans un développement qui inclut curieusement les « zones dépendantes de la pêche ».

En outre, le CRSN prévoit un ciblage des interventions sur « *les territoires les plus dynamiques afin de renforcer leur rôle moteur* », alors qu'il se contente d'évoquer de manière laconique « *une approche particulière des territoires fragiles* ». Il indique, par ailleurs, que **le soutien aux zones rurales passera prioritairement par un appui aux territoires organisés**, dotés d'une stratégie pluriannuelle de développement. Sont donc d'abord concernées les initiatives portées par les **pays**, mais aussi celles conduites dans le cadre des **pôles d'excellence rurale** ou encore des **parcs naturels régionaux**. Vos rapporteurs constatent, à cet égard, qu'il n'est pas fait mention des intercommunalités, ce qui est très contestable compte tenu de leur assise institutionnelle et de la portée des projets qu'elles sont susceptibles de présenter.

## **2. Le plan stratégique national de développement rural (PSN)**

Destiné à encadrer la **prochaine programmation française de développement rural**, le PSN est en cours d'élaboration sous l'égide d'un comité stratégique national mis en place le 31 mars 2005.

Ce plan, dont une version provisoire a été remise à vos rapporteurs, comporte, conformément à l'article 11 du nouveau règlement de développement rural :

- un état des lieux de l'espace rural français ;

– une stratégie assurant la cohérence avec les orientations communautaires ;

– les priorités choisies par la France pour les interventions du FEADER dans chacun de ses quatre axes, assorties d'indicateurs de suivi et d'évaluation.

Concernant l'axe 4 (« Leader »), le PSN précise qu'il **privilégiera les « territoires organisés »**, c'est-à-dire essentiellement les **pays reconnus et les parcs naturels régionaux**. Selon les informations recueillies auprès de la DIACT, il s'agit de donner la priorité à des structures « mûres », dotées stratégies pluriannuelles (chartes de territoire, plans de développement) et impliquées dans des partenariats public-privé, afin de faire coïncider les périmètres et les institutions de « Leader » avec ceux de ces territoires.

**De nouveaux GAL devraient être créés par appel à projets** dans les deux ans suivant l'approbation du PSN. Cet appel à projets sera ouvert aux GAL existants, mais aussi à de nouveaux territoires, à condition qu'ils soient « organisés », l'objectif étant de renouveler les projets subventionnés. Les territoires moins structurés ou n'ayant pas une taille critique (comme certaines communautés de communes) relèveront plutôt des mesures de l'axe 3.

Le PSN comportera également des dispositions prévoyant une **différenciation des interventions selon les territoires** et indiquant le **niveau de programmation retenu** ainsi que les modalités d'organisation des délégations selon la nature des actions mises en œuvre (par exemple, les mesures relatives à l'installation des agriculteurs et les indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN) ont vocation à être pilotées au niveau national, alors que les mesures de l'axe 3 seront gérées soit au niveau national, soit au plan local).

Enfin, des dispositions techniques concerneront notamment la **coordination entre le FEADER et les fonds structurels** sur certaines interventions.

La mise au point de la version définitive du PSN et sa transmission à la Commission européenne sont suspendues à l'adoption par l'UE des nouvelles perspectives financières.

## ***C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION***

### **1. La programmation des fonds structurels**

#### *a) Le choix des niveaux de programmation*

S'agissant des niveaux de programmation, le CIACT du 6 mars 2006 a retenu des principes différents selon qu'il s'agit du FSE ou du FEDER.

● **Pour le FSE**

– un **programme régional sera établi pour chacun des quatre DOM**, conformément aux règles applicables à l'objectif « convergence » ;

– un **programme unique traitera des régions éligibles à l'objectif « compétitivité régionale et emploi » (métropole)**, qui sera très largement déconcentré (à plus de 80 %) au niveau des préfets de région. Les crédits gérés au niveau national concerneront le dialogue social (têtes de réseaux associatifs, partenaires sociaux) et le programme national de réforme.

● **Pour le FEDER**

– un **programme régional sera établi pour chacune des vingt-six régions.**

Vos rapporteurs rappellent que la France métropolitaine n'est pas éligible au Fonds de cohésion, qui ne fait par conséquent l'objet d'aucun programme.

*b) Le choix des autorités de gestion*

En ce qui concerne les autorités de gestion, le CIACT du 6 mars 2006 a **confirmé l'Etat dans son rôle d'autorité de gestion des programmes**, malgré le souhait de certaines collectivités territoriales, notamment régionales et départementales, de se voir reconnaître ce statut. C'est ainsi que :

● **Pour le FSE**

Dans les DOM, les autorités de gestion seront les préfets de région.

En métropole, **le ministère de l'emploi demeurera autorité de gestion** et les préfets de région seront désignés comme autorités de gestion déléguées. En revanche, les partenaires « nationaux » du ministère de l'emploi (ministère de l'éducation nationale, de la recherche, de l'agriculture, l'ANPE, l'AFPA) ne seront plus autorités de gestion déléguées, mais devront solliciter des crédits au niveau déconcentré.

Les préfets de région pourront attribuer des **subventions globales aux conseils généraux et régionaux** pour des actions qui relèvent de leurs compétences, ainsi que, le cas échéant, aux **agglomérations**.

● **Pour le FEDER**

Dans le cadre des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi », **les préfets de région resteront les autorités de gestion**, une seule exception étant prévue en faveur du Conseil régional

d'Alsace qui pourra poursuivre l'expérimentation menée sur la base de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales. Des subventions globales pour la gestion des crédits pourront, là encore, être attribuées par les préfets de région (aux collectivités territoriales, aux chambres consulaires...) dans la limite de 40% du montant total de l'enveloppe du FEDER.

Pour l'objectif « coopération territoriale européenne », les collectivités territoriales qui sont actuellement autorités de gestion des programmes Interreg III pourront être reconduites dans leurs fonctions.

## **2. La programmation du développement rural**

**Pour la mise en œuvre du FEADER**, le CIACT du 6 mars 2006 a retenu le principe de **trois programmes** :

– un **programme métropolitain**, placé sous la responsabilité du **ministre de l'agriculture**, qui comportera un important volet déconcentré au niveau régional (portant sur 50 % de la dotation).

Ce volet déconcentré, qui donnera lieu à la mise à disposition d'enveloppes fongibles aux préfets de région, permettra de prendre en compte les priorités régionales, en concertation avec les collectivités territoriales.

– un **programme pour la Corse**, destiné à tenir compte des spécificités de cette collectivité territoriale ;

– un **programme pour chaque DOM**, confié au préfet de région.

## **3. La programmation de la politique de la pêche**

Le Fonds européen pour la pêche devrait, quant à lui, être mis en œuvre par un **programme unique pour la métropole et quatre programmes régionaux pour les DOM**.



## TROISIÈME PARTIE : RECOMMANDATIONS

### I. FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION

#### A. METTRE L'ACCENT SUR LA COORDINATION

Alors que la **mise en place de la politique de cohésion en 1988** avait été marquée par le **souci d'intégrer** des politiques spécifiques et d'articuler des instruments dont la vocation première était sectorielle, la **présente réforme des fonds structurels s'inscrit dans un mouvement inverse** : désormais les programmes seront en principe « monofonds » et serviront à mettre en œuvre des politiques sectorielles séparées (développement économique, politique sociale, développement rural, pêche).

A cela s'ajoute le choix en France de niveaux de programmation différents selon les fonds (national pour le FSE, le FEP et le FEADER<sup>1</sup>, régional pour le FEDER).

Il en résulte une **perte de cohérence globale**, notamment au niveau régional. Désormais, les partenariats régionaux ne disposeront plus d'un instrument unique (le DOCUP) pour coordonner les interventions des fonds, alors même que **les champs d'action de ces derniers se recouvrent parfois**. Un effort de coordination est donc nécessaire.

Le projet de CRSN répond en partie à cette exigence.

D'une part, il prévoit que les **programmes opérationnels et les programmes de développement rural indiqueront les champs de recouvrement possibles** et préciseront les critères permettant de flécher les projets vers un fonds ou un autre. Il fournit également des indications sur ce que pourront être ces critères (taille des projets, niveau d'impact territorial, type d'investissement...).

D'autre part, il prévoit la création **au niveau régional d'un comité de suivi commun pour le FEDER, le FSE et le FEADER**.

Ces dispositions semblent pourtant insuffisantes. En particulier, elles répondent mal à l'exigence de coordination qu'impliquent les projets « intégrés » qui, parce qu'ils comportent des mesures de nature et d'ampleur différentes, sont susceptibles d'être abondés par plusieurs fonds.

De tels projets pourront certes être évoqués au comité régional de suivi commun. Mais celui-ci sera une instance relativement lourde, qui se

---

<sup>1</sup> Sauf pour les DOM qui bénéficient de programmes régionaux.

réunira tout au plus deux fois par an. En outre, il ne s'agira pas d'une instance décisionnelle. C'est pourquoi vos rapporteurs **préconisent l'instauration**, à côté du comité de suivi, d'**un comité de programmation commun**, afin de garantir qu'une vue d'ensemble soit portée sur les dossiers complexes au moment de leur sélection.

En outre, il importe de faciliter le **suivi des fonds par la mise en place d'outils informatiques communs, ou du moins reliés entre eux**. Ainsi, l'usage du logiciel Presage devra être généralisé pour le FSE, alors qu'il ne concerne aujourd'hui que les crédits FSE de l'objectif 2 et non ceux de l'objectif 3. De même, si le maintien d'un logiciel différent (Osiris) se justifie pour le FEADER, compte tenu des règles de gestion particulières qui s'appliquent à celui-ci, il faudra veiller à **établir des passerelles entre ces différents systèmes informatiques**, afin de permettre un traitement harmonisé des données financières. Enfin, comme l'envisage le CRSN, il est indispensable de **systématiser l'utilisation de Presage pour le suivi des contrats de projets Etat-régions**, qui succéderont à partir de 2007 aux contrats de plan Etat-régions.

A cet égard, il convient de signaler les **mesures** prises par le CIACT du 6 mars 2006 pour **relier les CPER et les programmes européens sur la période 2007-2013**.

Tout d'abord, il a été décidé de maintenir l'**alignement de la durée des contrats Etat-régions sur la programmation des fonds structurels**.

En outre, ces contrats devront traiter en priorité de **thèmes découlant de la stratégie de Lisbonne** et seront de ce fait cohérents avec ceux qui seront mis en oeuvre dans le cadre des fonds structurels (cf encadré ci-dessous).

Enfin, il est prévu que les futurs contrats et les futurs programmes européens devront s'appuyer dans chaque région sur un **diagnostic stratégique commun**, élaboré par l'Etat, le conseil régional et les autres collectivités territoriales.

Pour compléter ces mesures, ne faudrait-il pas également envisager un **rapprochement du comité de suivi des CPER et du futur comité régional de suivi des fonds structurels** ? C'est ce que suggèrent vos rapporteurs.

#### LES CPER 2007-2013

Le CIACT du 6 mars 2006 a défini les grandes lignes de la prochaine génération de contrats Etat-régions.

Ces contrats, qui seront dénommés « **contrats de projets Etat-régions** », devront être ciblés sur trois axes correspondant aux **objectifs de la stratégie de Lisbonne** :

– compétitivité et attractivité des territoires (pôles de compétitivité, recherche, enseignement supérieur, grands équipements métropolitains, transport ferroviaire de voyageurs, fret ferroviaire, fluvial notamment) ;

– environnement et développement durable (promotion des énergies et matériaux renouvelables, gestion de la ressource en eau, prévention des risques, protection de la biodiversité) ;

– cohésion sociale et territoriale (emploi, formation professionnelle, rénovation urbaine, accompagnement des mutations économiques, développement de la montagne, traitement des handicaps des DOM).

Centrés sur des investissements d'envergure nationale et des projets structurants, les CPER pourront comprendre un **volet territorial au profit de certains territoires urbains ou ruraux**.

Les régions demeurent les interlocutrices privilégiées de l'Etat. Toutefois, celui-ci se réserve la possibilité de contractualiser directement, hors contrats de projets, avec des collectivités de niveau infra-régional, en fonction de leurs compétences, pour soutenir des actions n'entrant pas dans les priorités précitées.

### ***B. PARER AUX RISQUES DE LA RÈGLE DU DÉGAGEMENT D'OFFICE***

La règle du dégagement d'office, qui s'applique aux crédits mis à disposition des Etats membres n'ayant pas été consommés à la fin de la deuxième année suivant celle de leur mise à disposition, est reconduite pour la prochaine programmation (article 92 du projet de règlement général).

**Il s'agit indéniablement d'une règle de bonne gestion**, qui permet un lissage des dépenses et évite l'apparition de « pics de cofinancement » au niveau tant communautaire que national. Pour les collectivités territoriales contribuant au financement des projets, comme pour l'Etat, le dégagement d'office est la **garantie d'un étalement et d'une prévisibilité de la dépense publique**.

Cette règle contraint également les décideurs à ne retenir que des projets « mûrs », dont la réalisation est certaine.

Vos rapporteurs s'interrogent, toutefois, sur le volume annuel de crédits auquel elle est susceptible de s'appliquer les premières années. **Ils mettent en garde contre la répartition de la dotation de chaque programme en sept tranches annuelles d'un montant voisin**. Cette solution, retenue pour la programmation 2000-2006, impose, en effet, de consommer dès la première année des masses financières importantes.

Or, compte tenu des nouvelles priorités de la politique de cohésion, notamment de **l'exigence de concevoir des projets innovants, nécessairement plus complexes**, les acteurs intéressés par les fonds structurels, en particulier au plan local, auront besoin **de plus de temps pour monter et présenter des dossiers de candidature**. Dans ce contexte, il est à craindre que les crédits mis à disposition les deux premières années ne puissent être entièrement consommés et donnent lieu à des dégagements d'office, comme cela avait risqué de se produire au début de la programmation précédente.

Pour prévenir un tel risque, **vos rapporteurs plaident pour une montée en puissance progressive du montant des crédits engagés au niveau des programmes**, au moins sur les deux premières années.

**Les projets de règlement et le texte du compromis budgétaire du 16 décembre 2005 ne semblent d'ailleurs pas s'y opposer.** Le projet de règlement général n'impose pas une répartition annuelle égale des crédits (alors qu'il précise que la répartition annuelle est dégressive pour les régions en soutien transitoire). Son article 25 dispose seulement que le volet opérationnel de chaque CRSN doit préciser « *l'allocation annuelle de chaque fonds par programme* », ce qui semble suggérer que la définition des tranches annuelles relève de la compétence nationale.

Concernant les programmes opérationnels, la seule contrainte prévue par l'article 36 du projet de règlement est « *la compatibilité du total de la participation des Fonds prévue annuellement avec les perspectives financières* », ce qui signifie tout au plus que la dotation annuelle de chaque programme ne doit pas conduire à dépasser la dotation annuelle allouée à chaque Etat membre.

Vos rapporteurs demandent au Gouvernement de **préciser la marge de manœuvre dont disposent les autorités nationales pour définir le montant des tranches annuelles de crédits devant être engagées** au niveau des programmes opérationnels et de négocier, le cas échéant, avec la Commission européenne, la possibilité d'une **répartition échelonnée des crédits à consommer sur la durée de chaque programme opérationnel**.

### **C. VALORISER LES NOUVEAUX MÉCANISMES D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE**

Le projet de règlement général comporte des dispositions permettant **l'utilisation des crédits de la politique de cohésion pour subventionner des dispositifs d'ingénierie financière**.

Il s'agit de **soutenir le capital-risque**, qui est insuffisamment développé dans l'Union européenne, notamment par rapport aux Etats-Unis.

Pour répondre à ce besoin, la Commission européenne a présenté à l'automne 2005 **trois propositions d'initiative communautaire** :

– la première, dénommée **JEREMIE** (« Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises »<sup>1</sup>), **visé à améliorer l'accès des PME et des très petites entreprises aux financements et à favoriser le développement du micro-crédit**.

---

<sup>1</sup> « Ressources européennes communes pour les PME ».

Elle se fonde sur l'article 42 bis du projet de règlement général, qui autorise l'autorité de gestion d'un programme opérationnel à **subventionner les investissements d'un fonds de participation dans des opérations d'ingénierie financière en faveur des PME.**

Ce fonds de participation, qui peut être le Fonds européen d'investissement (FEI) ou une institution financière nationale qualifiée (telle que la Caisse des Dépôts et Consignations en France) est chargé d'accorder des prêts et des garanties de capital à des intermédiaires financiers (sociétés de capital risque, fonds de garantie, fournisseurs de micro-crédits...) préalablement sélectionnés, pour leur permettre de faire à leur tour des prêts à des PME ou micro-entreprises. Ce sont les coûts de gestion du fonds de participation qui sont éligibles au FEDER.

La mise en œuvre de JEREMIE, qui devrait couvrir la programmation 2007-2013, sera précédée d'une phase d'évaluation de la ressource en ingénierie financière et des besoins de chaque Etat membre en la matière.

– la deuxième, **JESSICA** (« Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas »<sup>1</sup>), vise à **soutenir l'investissement durable dans les zones urbaines.**

Fonctionnant sur le même modèle que JEREMIE, elle permet à toute autorité de gestion, conformément à l'article 42 bis du projet de règlement général, d'**allouer des crédits à un fonds de participation** (qui peut être la banque européenne d'investissement) **chargé d'accorder des prêts et garanties de capital à des fonds de développement urbain** finançant des projets dans les zones urbaines.

Cependant, JESSICA permet aussi à l'autorité de gestion d'un programme d'attribuer directement des subventions à des fonds de développement urbain sélectionnés par appel à candidature.

Les projets retenus, portés par des acteurs publics ou privés, peuvent concerner des infrastructures urbaines (par exemple des logements sociaux), mais aussi d'autres actions dans des domaines tels que les TIC, la maîtrise énergétique...

Comme JEREMIE, JESSICA vise à créer, par l'apport de garanties, un **effet de levier favorisant des financements privés.**

– enfin, une troisième initiative, **JASPERS** (« Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions »<sup>2</sup>), **vise à offrir dans le cadre de l'objectif « convergence » une assistance technique aux Etats de la cohésion dans la préparation de certains projets de grande ampleur dits « grands projets »** (d'un montant supérieur à 25 millions d'euros dans le

---

<sup>1</sup> « Soutien européen commun pour un investissement durable dans les zones urbaines ».

<sup>2</sup> « Assistance commune aux projets de soutien des régions de l'UE ».

domaine de l'environnement et supérieur à 50 millions d'euros dans le domaine des transports). Cette assistance technique est apportée par l'intermédiaire d'un partenariat entre la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

**Vos rapporteurs encouragent les autorités de gestion des futurs programmes opérationnels à s'intéresser aux deux premiers de ces dispositifs européens d'ingénierie financière (JASPERS ne concernant pas la France) et à en tirer profit**, car ils s'annoncent précieux pour dégager des financements complémentaires.

## **II. TRAVAILLER SANS ATTENDRE À LA PRÉPARATION DES PROJETS**

### ***A. SE PRÉPARER DANS L'URGENCE : QUELQUES REPÈRES RELATIFS AU CALENDRIER***

L'adoption des différents volets de la réforme est conditionnée par l'adoption définitive du budget européen pour 2007-2013.

Compte tenu de l'accord intervenu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission lors du « trilogue » du 4 avril 2006, **le Parlement européen devrait adopter les perspectives financières en séance plénière dans le courant du mois de mai 2006.**

Les **propositions de règlements concernant les fonds structurels**, pour lesquelles les derniers arbitrages ont déjà été rendus<sup>1</sup>, pourront alors être définitivement adoptées en juillet 2006, de même que **les « orientations stratégiques communautaires pour la cohésion »**.

Dès lors, les **documents stratégiques (CRSN et PSN) pourront être transmis à la Commission européenne**, qui ne les validera vraisemblablement qu'à l'automne.

Les **programmes opérationnels**, dont la préparation est déjà en cours, devraient lui être transmis courant septembre pour approbation. Compte tenu du retard pris, leur adoption pourrait n'intervenir qu'après le début de l'année 2007, vraisemblablement en mars ou avril. Dans ce cas, ils entreront en vigueur de manière rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 2007. C'est d'ailleurs ce qui s'était produit lors de la programmation 2000-2006, pour laquelle les DOCUP avaient été adoptés en 2001, avec plus d'un an de retard, par la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> Le 5 mai 2006, le Conseil Ecofin a validé les propositions de règlements, moyennant quelques changements d'importance, comme la possibilité de prendre en compte, dans tous les Etats membres, les dépenses totales (et non les seules dépenses publiques) pour le mode de calcul du cofinancement communautaire et l'extension aux dépenses de TVA de l'éligibilité aux fonds structurels.

## ***B. PRIVILÉGIER LES PROJETS COHÉRENTS AVEC LA STRATÉGIE DE LISBONNE***

Conformément à la recommandation - dite « fléchage Lisbonne des dépenses » - adoptée par les Etats membres lors du Conseil européen du 16 décembre 2005, **60 % des crédits de l'objectif « convergence » et 75 % des crédits de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » devront être utilisés pour des dépenses contribuant à la réalisation de la stratégie de Lisbonne.**

D'aucuns parlent à ce propos de « dépenses Lisbonne + », dès lors que les projets de règlement sont déjà censés mettre en cohérence la politique de cohésion et la stratégie de Lisbonne.

**Une liste de dépenses considérées comme répondant à cette prescription a été établie par la Commission européenne** dans le cadre de la préparation des règlements d'application de la réforme et fait actuellement l'objet de discussions avec les Etats membres.

Vos rapporteurs ont pu se procurer une version provisoire de cette liste reproduite dans le tableau figurant page suivante.

**Ils recommandent en conséquence de présenter en priorité des projets qui pourront se rattacher à ces catégories.**

Certes, comme l'a fait observer M. Pierre Mirabaud, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, lors de son audition au Sénat, le « fléchage Lisbonne » constitue une simple recommandation et non une obligation juridique dont le non-respect serait sanctionné par un dégageant d'office. **Pour autant, il est évident que les cofinancements seront plus faciles à obtenir sur ce type d'actions.**

Pour M. Graham Meadows, directeur général de la politique régionale à la Commission européenne, *« il ne faut pas craindre la stratégie de Lisbonne : c'est avant tout une méthode »*.

C'est ainsi que la notion d'innovation, qui occupe une place prépondérante dans cette stratégie, ne doit pas décourager les candidats potentiels. En effet, comme l'ont assuré à vos rapporteurs plusieurs fonctionnaires de la DG REGIO, **l'innovation sera considérée dans son acception la plus large**. Par exemple, **elle ne devra pas être obligatoirement technologique, mais pourra être appréciée également du point de vue organisationnel** (coopération d'entreprises, mise en place de nouveaux dispositifs de services d'aide à la personne...).

CATÉGORISATIONS DES ACTIONS ÉLIGIBLES AUX FONDS STRUCTURELS ET RÉPONDANT  
AUX OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE<sup>1</sup>

OBJECTIF « COMPÉTITIVITE RÉGIONALE ET EMPLOI »

**Innovation, recherche, TIC**

- activités de RDT dans les centres de recherche
- infrastructures de RDT et centres de compétence de technologie spécifique
- transfert de technologies et amélioration des réseaux de coopération entre les PME et avec les centres de recherche
- aide à la RDT notamment dans les PME
- investissements dans les entreprises directement liés à l'innovation (technologies innovantes, création de nouvelles entreprises par les universités, centres de RDT et entreprises existantes...)
- autres actions visant à la stimulation de l'innovation et de l'esprit d'entreprise dans les PME
- services d'appui avancé aux entreprises et groupes d'entreprises
- technologies de l'information (accès, sécurité, recherche, innovation, e-contenu...)
- TIC (RTE)
- services et applications pour les PME (commerce électronique, éducation/formation, mise en réseau...)
- autres actions visant l'accès aux TIC par les PME et leur utilisation efficace
- développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche

**Environnement favorable aux entreprises**

- aides remboursables et capital-risque
- services d'appui aux entreprises et groupes d'entreprises
- autres actions visant la stimulation de l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les PME
- soutien au travail indépendant et à la création d'entreprises

**Environnement**

- intégration de technologies propres au sein des entreprises
- énergies renouvelables : éolienne, solaire, biomasse, hydroélectrique, géothermie et autres
- Efficacité énergétique, co-génération, maîtrise de l'énergie
- aide aux PME pour la promotion de schémas de production durable (introduction de systèmes de gestion environnementale efficace et utilisation de technologies de prévention de la pollution)
- promotion des transports publics urbains propres

**Volet emploi – FSE**

- développement de systèmes et de stratégies d'apprentissage tout au long de la vie dans les entreprises ; formation et services pour les travailleurs et les administrateurs pour augmenter leur adaptabilité au changement
- conception et diffusion de formes d'organisation du travail novatrices et plus productives
- développement de services spécifiques d'emploi, de formation et de soutien dans le contexte de restructurations sectorielles et d'entreprises, et développement de systèmes pour l'anticipation des changements économiques et les exigences futures en matière d'emploi et de compétence
- mise en œuvre de réformes des systèmes d'éducation et de formation
- participation accrue à l'éducation et à la formation
- modernisation et renforcement des institutions du marché du travail
- mise en œuvre de mesures actives et préventives dans le marché du travail
- développement du potentiel humain dans la recherche
- inclusion sociale

OBJECTIF « CONVERGENCE »

(à la liste de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », il convient d'ajouter les éléments ci-dessous)

**Transports, énergie, télécommunications**

- ferroviaire
- ferroviaire (TEN-T)
- autoroutes
- autoroutes (TEN-T)
- transports multimodaux
- transports multimodaux (TEN-T)
- systèmes de transports intelligents
- aéroports, ports
- voies navigables intérieures (TEN-T)
- infrastructures téléphoniques (y compris réseaux à large bande)
- technologies de l'information (TEN-TIC)
- électricité, gaz naturel et produits pétroliers (TEN-E)

*Source : DIACT*

<sup>1</sup> Version provisoire, l'établissement de cette liste de dépenses faisant encore l'objet de négociations à la date de la publication de ce rapport.

### ***C. DONNER UNE TAILLE CRITIQUE AUX PROJETS***

Compte tenu de la diminution des crédits du nouvel objectif 2 par rapport à la période précédente, une plus grande sélectivité des projets s'imposera.

Cette exigence de sélectivité conduira à privilégier les projets d'une **certaine dimension, pour éviter tout saupoudrage**. Il faut en être conscient, les micro-projets locaux tels que l'aménagement d'une salle polyvalente, la construction d'une piscine municipale ou la rénovation d'un gîte rural, ont désormais peu de chances d'être sélectionnés.

**Néanmoins, donner une taille critique aux projets ne doit pas signifier privilégier systématiquement les plus coûteux**. Car si tel était le cas, des dossiers comme les pôles de compétitivité auront vite fait de capter tous les financements disponibles.

En revanche, il est nécessaire de prêter attention aux **activités économiques qui gravitent dans l'environnement des pôles de développement** (appui aux PME sous-traitantes dispersées sur un territoire régional).

Il s'agit également, à notre sens, d'apprécier **le caractère structurant des projets, leur impact territorial**, afin de considérer comme éligibles des initiatives intégrées, coordonnant la mise en oeuvre de plusieurs actions de nature différente. De ce point de vue, les projets à l'échelle de pays et d'intercommunalités de dimension pertinente doivent pouvoir être éligibles.

## **III. PRÉSERVER UN VOLET « DÉVELOPPEMENT RURAL » SIGNIFICATIF**

### ***A. ASSURER UNE DIMENSION NON AGRICOLE AU FEADER ET GARDER UNE DIMENSION RURALE AU FEDER ET AU FSE***

**Le transfert du financement du développement rural à un fonds (le FEADER) relevant de la politique agricole commune, la suppression du zonage pour le nouvel objectif 2 et la priorité accordée à des thématiques (innovation, recherche, employabilité...) qui s'adressent plus particulièrement aux zones urbaines semblent mettre en cause la vocation rurale traditionnellement marquée des fonds structurels et notamment du FEDER.**

Les espaces ruraux pourront-ils toujours compter sur des crédits européens ? Probablement moins qu'avant. Vos rapporteurs demandent qu'un soutien particulier continue néanmoins de leur être apporté.

## **1. Assurer une dimension non agricole au FEADER**

Conçu comme un simple instrument financier de la PAC, **le FEADER aura nécessairement une dimension très agricole.**

Plusieurs éléments font **craindre que la diversification économique en milieu rural soit le parent pauvre de ce fonds.**

Tout d'abord, un seul axe (le troisième) est consacré à ce thème, et le plancher de financement qui lui est garanti n'est que de 10 %.

Ensuite, au sein même de cet axe, certaines mesures sont réservées aux exploitants agricoles (comme l'aide à la diversification qui s'adresse aux ménages agricoles) ou concernent la protection de l'environnement (élaboration de plans de protection liés aux sites Natura 2000).

Par ailleurs, si Leader (quatrième axe) devrait bénéficier d'une dotation plus importante que dans la programmation actuelle, son action ne sera plus tournée exclusivement vers le développement économique local puisqu'il devra aussi mettre en oeuvre des mesures agricoles de l'axe 1 et 2. Les agriculteurs seront donc plus largement représentés dans les GAL.

En outre, **l'axe Leader sera piloté, non plus pas la DIACT mais, comme les autres axes du FEADER, par le ministère de l'agriculture.** Les crédits destinés aux mesures financées par le FEADER enregistrant (à périmètre constant) une baisse de 16 % par rapport à la période précédente, il est à probable que ce dernier sera tenté d'orienter prioritairement les crédits du FEADER vers l'agriculture.

Vos rapporteurs souhaitent pourtant que **le FEADER ait aussi la capacité d'exercer une action dans le domaine non agricole.** Une telle action est indispensable pour favoriser le développement d'activités économiques diversifiées en milieu rural. Dans cette perspective, ils recommandent notamment que **la France dote l'axe 3 du FEADER d'un montant de crédits bien supérieur au plancher de 10 % fixé par la réglementation communautaire.**

## **2. Garder une vocation rurale au FEDER et au FSE**

Le soutien au développement rural ne saurait reposer exclusivement sur un FEADER qui n'aura pas les moyens de mener une politique ambitieuse dans ce domaine.

C'est pourquoi, **il importe que le FSE et surtout le FEDER continuent à financer des interventions en faveur des espaces ruraux.**

Une étude de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) transmise à vos rapporteurs rappelle, à cet égard, que sur l'ensemble

de la programmation 2000-2006, les zones rurales auront mobilisé entre un quart et un tiers des crédits du FEDER et 26 % des crédits du FSE.

Certes, le fléchage « Lisbonne » restreint les domaines de financements disponibles pour les interventions qui intéressent le monde rural, mais pas le montant de ceux-ci.

**Les zones rurales peuvent, en effet, faire l'objet de dépenses entrant dans les objectifs de Lisbonne.** L'absence d'infrastructures de recherche ne doit pas les empêcher de faire valoir des actions innovantes<sup>1</sup>. En outre, elles sont très concernées par le champ des technologies de l'information et de la communication (points d'accès, e-services...). Le développement des énergies renouvelables les intéresse aussi directement, compte tenu du développement des biocarburants.

Par ailleurs, au titre des 25 % de dépenses non fléchées sur la stratégie de Lisbonne, elles pourront prétendre à des financements en matière de protection de l'environnement, d'infrastructures de transport (liaisons secondaires) et de haut débit, mais aussi de tourisme et de diversification économique.

En réalité, la réglementation communautaire n'imposant plus de leur réserver une part des crédits européens (suppression du zonage), **l'apport des fonds structurels aux zones rurales dépendra en grande partie de choix politiques nationaux et régionaux.**

Ainsi, le CRSN offre la possibilité d'inscrire un « axe urbain » dans les programmes opérationnels. De la même manière, **vos rapporteurs recommandent l'inscription d'un « axe rural » dans les programmes régionaux FEDER**, afin de réserver une partie de la dotation aux espaces ruraux.

Par ailleurs, un effort doit être fait s'agissant de la programmation du FSE, d'autant qu'elle ne fera pas l'objet en métropole de programmes régionaux. En effet, il semblerait que jusqu'à présent, **l'action du FSE ait été insuffisamment territorialisée et assez mal coordonnée** avec les **politiques de développement rural** (notamment en ce qui concerne la formation), comme en témoignent les difficultés de consommation des crédits dans l'objectif 2 zoné de la programmation 2000-2006.

Enfin, il importe que soit **clarifiée la question du financement par les fonds structurels des futurs pôles d'excellence rurale**, dispositif que vos rapporteurs jugent, compte tenu des thématiques sur lesquelles ces pôles doivent être ciblés, tout à fait susceptible de bénéficier de cofinancements européens. Lors de son audition par la Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a assuré que « *les fonds européens pourraient contribuer au financement des pôles et apporter un financement complémentaire sur des projets nouveaux qui seraient mis en œuvre ultérieurement par ceux-ci* ». Il

---

<sup>1</sup> Voir supra la notion d'innovation organisationnelle.

conviendra de désigner les fonds qui seront impliqués dans ce cofinancement (FEADER, FEDER, FSE) et de préciser si les plafonds de financement public (33 %, voire 50 % dans les zones de revitalisation rurale) mentionnés dans le cahier des charges de l'appel à projets incluent ou non les éventuelles subventions européennes aux pôles d'excellence rurale.

### ***B. COMBLER LE DÉFICIT DE « MATIÈRE GRISE » EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN MILIEU RURAL***

Il est indispensable d'injecter de la matière grise dans les zones rurales. **Un investissement intellectuel est nécessaire pour fournir aux acteurs ruraux des idées novatrices leur permettant de développer de nouvelles activités.** A cet effet, vos rapporteurs préconisent d'agir dans deux directions.

#### **1. Construire un réseau d'échanges de projets innovants à l'échelle européenne**

Ils proposent, d'une part, de **construire un réseau d'échanges de projets innovants et de bonnes pratiques permettant la capitalisation d'expériences à l'échelle européenne.**

Un premier observatoire mis en place dans le cadre du programme Leader II et géré par l'Association européenne pour l'information sur le développement local (AEIDL) avait bien fonctionné sur la programmation 1994-1999 et était parvenu à animer un réseau à l'échelle européenne de manière assez efficace, comme l'a souligné lors de son audition M. Michel Ehrhart, adjoint au chef de la mission « Europe et régions » du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le marché confié à cette association n'a pourtant pas été reconduit par la Commission européenne pour la programmation 2000-2006. De fait, l'observatoire européen prévu pour Leader + a été mis en place tardivement (2003) et n'est pas animé par une structure ad hoc, les services de la Commission européenne assurant eux-mêmes une partie des tâches et recourant ponctuellement à un cabinet privé pour l'organisation d'actions d'animation (séminaires...). La visibilité que devrait avoir cette tête de réseau pour coordonner et dynamiser les différentes banques de données nationales de l'initiative Leader + fait donc défaut.

Le règlement du 20 septembre 2005 relatif au FEADER prévoit, dans son article 67, l'existence d'un « réseau européen de développement rural » qui, en pratique, est appelé à reprendre les missions de l'observatoire européen du réseau Leader +.

Pour vos rapporteurs, il est nécessaire de **confier la gestion de cet observatoire à une structure dédiée**. En outre, une mise en réseau efficace requiert une certaine homogénéité de l'information mise à disposition. L'adoption de méthodes standardisées de collecte et de traitement des données apparaît donc nécessaire.

Un préalable indispensable serait à cet égard, la **fusion au sein de chaque Etat membre de toutes les banques de données existantes en matière de développement rural**, qu'elles relèvent de l'Etat (réseau *Leader.com*, géré par la DIACT), d'acteurs socio-économiques comme les chambres consulaires, ou d'initiatives publiques-privées (à l'image du Centre de recherche de l'innovation pour son transfert [CRIT développement rural] créé conjointement par le Conseil général du Lot-et-Garonne et la Caisse des Dépôts et Consignations).

Enfin, il conviendrait de réfléchir à la manière d'**inciter les acteurs de terrain à alimenter la banque de données du réseau**, à actualiser les informations apportées et à faire part, le cas échéant, de « retours d'expériences ». Il s'agit de mettre l'accent sur l'interactivité pour faire vivre le réseau, en exploitant les moyens technologiques liés à Internet.

## **2. Mettre l'accent sur la recherche appliquée et la conduite d'expérimentations**

Mais au-delà de la mutualisation d'expériences et de la diffusion de bonnes pratiques, il convient aussi de **mettre l'accent sur la recherche appliquée et la conduite d'expérimentations afin d'explorer de nouvelles voies pour le développement économique en milieu rural**. Comment financer de telles actions dans le nouveau contexte de la réforme du FEADER et des fonds structurels ?

**Force est de reconnaître que le nouveau règlement de développement rural ouvre peu de perspectives en la matière.**

Seules deux mesures sont susceptibles d'offrir des financements pour de telles actions :

- la mesure « 20.a.i » qui permet de subventionner la « formation professionnelle et des actions d'innovation, y compris en ce qui concerne la diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices pour les personnes actives dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier » ;
- et la mesure « 20.b.iV » qui vise à soutenir « la coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, technologies et procédés dans les secteurs agricole, alimentaire et sylvicole ».

Relevant toutes deux de l'axe 1 (amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier), **ces deux mesures n'offrent que des potentialités limitées en matière de diversification économique.**

Quant à l'axe 3 du règlement, qui porte en partie sur le thème de la diversification, il ne prévoit aucune mesure portant sur le financement d'actions de développement et de recherche appliquée en faveur du monde rural.

Dès lors, c'est vers le FEDER qu'il conviendra de se tourner pour le financement de projets de cette nature. Les **thèmes de « l'innovation » et de « l'économie de la connaissance » constituent en effet des portes d'entrée qu'il convient de mettre à profit dans cette perspective.**

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation a procédé à l'examen du rapport d'information de **M. Jean François-Poncet** et de **Mme Jacqueline Gourault** sur la réforme des fonds structurels.

Présentant tout d'abord les grands axes de la réforme, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a rappelé que la Commission européenne (CE) avait, dans son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, publié en février 2004, constaté une réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne (UE), souligné la nécessité de poursuivre les politiques conduites en la matière, notamment pour tenir compte de l'élargissement de l'UE à dix, et bientôt douze, nouveaux Etats membres, et proposé en juillet 2004 une réforme de la politique régionale européenne et des règles de mise en œuvre des fonds structurels destinée à s'appliquer à la prochaine programmation (2007-2013).

Après avoir indiqué que cette réforme portait à la fois sur l'architecture générale, sur l'orientation des interventions, désormais fondée sur une approche stratégique, sur les modalités de programmation et sur les règles de mise en œuvre, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a souligné qu'en ce qui concernait l'architecture générale de la politique, la réforme se caractérisait par une volonté de simplification et de concentration. Elle a rappelé que, dans la programmation actuelle (2000-2006), les crédits des fonds structurels étaient regroupés autour de trois grands objectifs :

– l'objectif 1, qui concerne les régions et les pays en retard de développement et qui, en France, bénéficie aux quatre départements d'outre-mer (DOM) ainsi, à titre transitoire, qu'à la Corse et à trois arrondissements du Hainaut français (Nord-Pas-de-Calais) ;

– l'objectif 2, qui soutient des zones connaissant des difficultés structurelles, telles que les territoires industriels en mutation, les zones rurales en déclin et les zones urbaines en difficulté, et qui donne lieu, dans chaque Etat membre, à l'établissement d'un zonage, seuls les territoires zonés étant éligibles à des financements du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) ;

– l'objectif 3, consacré aux politiques de formation et d'emploi, qui est financé par le FSE et s'adresse à tous les territoires (hors objectif 1).

Elle a ajouté qu'une part moins importante des fonds structurels était en outre mise en œuvre dans le cadre de quatre initiatives communautaires : « Leader + », qui soutient le développement local en milieu rural, « Urban II », destiné aux quartiers urbains en crise, « Equal », qui vise à

réduire les discriminations sur le marché du travail, et « Interreg III », qui favorise la coopération entre territoires européens.

Puis **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a indiqué que, pour la prochaine programmation devant débuter en 2007, les trois objectifs prioritaires étaient redéfinis de la manière suivante :

– l'objectif 1, rebaptisé « Convergence », restera destiné aux pays et régions en retard de développement, ce qui signifie qu'en France, seuls, les quatre DOM continueront à en bénéficier ;

– l'objectif 2, dénommé « Compétitivité régionale et emploi », rassemblera les financements alloués actuellement dans le cadre des objectifs 2 et 3, sera désormais accessible à tous les territoires non couverts par l'objectif « Convergence » et sera axé sur un certain nombre de thématiques inspirées de la stratégie de Lisbonne ; à cet égard, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a insisté sur l'impact de la suppression du zonage pour un pays comme le nôtre, où les deux tiers de la population vivent aujourd'hui dans des territoires non bénéficiaires de la politique régionale : tout en estimant que ce changement pouvait être considéré, à certains égards, comme une avancée, elle a souligné qu'il s'accompagnera d'une plus grande sélectivité des projets qui risquait de jouer contre les territoires jusqu'ici zonés ; elle a ajouté que les territoires nouvellement concernés devront rattraper un retard considérable sur les autres dans la compréhension de la lourde mécanique des fonds structurels et acquérir sans tarder les compétences nécessaires à l'élaboration des dossiers de candidatures ;

– l'objectif 3, intitulé « Coopération territoriale européenne », visera à développer les actions actuellement subventionnées dans le cadre de l'initiative Interreg III.

Elle a souligné que, dans cette nouvelle organisation, les trois autres initiatives communautaires disparaissaient en tant que telles, les orientations d' « Urban » et d' « Equal » étant reprises par l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » et celles de « Leader + » étant intégrées dans le volet « Développement rural » de la politique agricole commune (PAC) qui sera financé à compter du 1er janvier 2007 par un nouveau fonds. Elle a précisé, à cet égard, que la réforme faisait disparaître deux fonds structurels : le FEOGA-Orientation, qui finançait jusqu'à présent le développement rural dans le cadre de l'objectif 1 et de « Leader + », et l'IFOP, qui finançait la politique commune de la pêche, ces fonds étant respectivement remplacés par un Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et par un Fonds européen pour la pêche (FEP) qui, faisant l'objet de programmations séparées dans le cadre des politiques sectorielles dont ils relèvent (PAC et politique commune de la pêche - PCP), ne seront plus mis en œuvre dans le cadre de la politique régionale. Elle a également indiqué que la refonte de la politique européenne de développement rural ferait aussi disparaître dans notre pays le volet « FEOGA-Garantie » des Documents uniques de programmation (DOCUP) d'objectif 2, qui correspondait non à des financements de la

politique régionale, mais à des financements de la PAC pour le versement desquels la France a choisi d'utiliser le support des DOCUP, les financements concernés devant être regroupés dans le FEADER.

Puis **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a observé que le deuxième axe de la réforme consistait en l'adoption d'une approche stratégique destinée à orienter les financements vers des priorités ciblées et à faire notamment en sorte que la politique européenne de cohésion contribue à la réalisation de la stratégie de Lisbonne pour l'innovation, la croissance et l'emploi. Après avoir expliqué que l'UE devait adopter en conséquence des orientations stratégiques communautaires pour la cohésion (OSC) décrivant l'ensemble des interventions ayant vocation à être soutenues par les fonds structurels en vue de renforcer les synergies avec la stratégie de Lisbonne, elle a relevé que les Etats membres étaient néanmoins invités à définir leurs propres priorités et la cohérence de celles-ci avec les priorités communautaires dans un « Cadre de référence stratégique national », dont la rédaction était, en France, pilotée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Précisant que ce document stratégique avait lui-même vocation à guider les acteurs régionaux, sous la houlette des préfets de région, dans l'établissement d'une stratégie régionale reliant ces priorités aux spécificités régionales et destinée à être mise en œuvre par des programmes opérationnels (PO), elle a relevé qu'une démarche stratégique similaire était prévue pour la politique européenne de développement rural et pour la politique commune de la pêche, l'UE ayant adopté en février 2006 des « orientations stratégiques pour le développement rural » que chaque Etat membre doit décliner dans un plan stratégique national (PSN) et mettre en œuvre par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs programmes.

Enfin, elle a souligné que les Etats membres avaient décidé, lors du Conseil européen du 16 décembre 2005, d'instaurer un ciblage des interventions des fonds structurels désigné par le terme de « fléchage Lisbonne », cette prescription visant à consacrer 60 % des crédits de l'objectif « Convergence » et 75 % de ceux de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » à des dépenses contribuant à la réalisation de la stratégie de Lisbonne, selon une grille de critères définie par la Commission européenne.

Abordant ensuite le troisième grand axe de la réforme, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a relevé que les modalités de programmation étaient profondément modifiées. Elle a ainsi souligné que les DOCUP et leurs compléments de programmation étaient remplacés par des programmes opérationnels (PO), qui introduiraient davantage de souplesse dans la programmation dans la mesure où, étant moins détaillés que les DOCUP, ils autoriseraient un certain lissage des taux de cofinancement au niveau de leurs axes prioritaires et faciliteraient ainsi la gestion financière. Elle a ajouté en outre que, contrairement à la situation actuelle où les DOCUP mettent en œuvre des crédits issus de différents fonds, les PO devront être spécialisés par fonds, ce qui se traduira par la coexistence de programmes opérationnels FEDER et de programmes opérationnels FSE.

Elle a indiqué que, compte tenu des choix faits par le Gouvernement français lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars dernier concernant les niveaux de programmation, seul le FEDER sera mis en œuvre par des programmes opérationnels régionaux, conformément à la réglementation communautaire, le FSE faisant pour sa part l'objet d'un programme unique au niveau national, sauf en ce qui concerne, dans le cadre de l'objectif « Convergence », les DOM, qui bénéficieront de programmes opérationnels FSE régionalisés. Elle a également observé que le Gouvernement français avait décidé, lors du même CIACT, de confirmer l'Etat, et donc les préfets de région, dans son rôle d'autorité de gestion, le choix de ne pas confier cette fonction aux conseils régionaux s'expliquant par le souci de garantir une coordination uniforme des programmes et des politiques sur l'ensemble du territoire national, mais n'excluant toutefois pas des délégations ponctuelles de gestion dans le cadre de « Subventions globales ».

S'agissant enfin des règles de mise en œuvre, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a notamment signalé :

– la prise en compte, pour la contrepartie des cofinancements communautaires, des seules dépenses publiques et non plus des dépenses totales, publiques et privées, ce qui lui a semblé regrettable pour un pays comme la France compte tenu de l'effet de levier des fonds structurels sur les financements privés ; elle a cependant ajouté que, même si la Commission européenne estimait que ce choix faciliterait la mise en œuvre des programmes, les dernières négociations laissaient toutefois entrevoir des évolutions qui pourraient conduire à décider in fine d'autoriser le choix entre dépenses publiques et dépenses totales au niveau de chaque programme opérationnel ;

– la plus grande autonomie conférée aux Etats membres en matière de gestion financière, la Commission n'étant par exemple plus tenue d'être présente dans les comités de suivi des programmes ;

– le choix d'une plus grande subsidiarité dans l'organisation des contrôles, l'intervention communautaire devenant désormais proportionnelle à l'importance des cofinancements européens.

En conclusion, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a indiqué que les négociations sur cette réforme, désormais très avancées, avaient été tributaires de la difficile discussion concernant le budget européen pour la période 2007-2013 et que le compromis entre Etats membres dégagé en décembre 2005, et affiné depuis sous la pression du Parlement européen, devrait être adopté très prochainement par ce dernier et validé définitivement en Conseil des ministres. Soulignant que le montant global alloué à la politique de cohésion pour 2007-2013 devrait s'élever à 307,9 milliards d'euros, dont plus de 81 % seraient destinés à l'objectif « Convergence », conformément à l'exigence de solidarité envers les régions européennes les moins développées, et notamment les nouveaux Etats membres, elle a relevé

que, pour la première fois, la dotation de la politique de cohésion dépassera celle du volet « soutien aux marchés » de la PAC, fixée à 293,1 milliards d'euros dans le cadre des « perspectives financières », et précisé que la France devrait recevoir une enveloppe de l'ordre de 12,7 milliards d'euros au titre des fonds structurels.

**M. Jean François-Poncet, président**, a ensuite présenté une analyse de la réforme et de ses enjeux, ainsi que les propositions qu'il formule avec sa collègue Mme Jacqueline Gourault dans leur rapport.

Après avoir souligné que le grand changement de la nouvelle programmation concernait le recentrage de la plus grande partie des financements européens sur l'objectif « Convergence », principalement au bénéfice des nouveaux Etats membres dont le niveau de développement était du reste inférieur à celui de l'Espagne et du Portugal au moment de leur propre intégration, il a tout d'abord estimé que la France n'était en définitive pas trop affectée par la réforme, contrairement aux craintes initiales. Observant ainsi que la dotation française pour 2007-2013 représenterait 75 % de la dotation de la programmation antérieure, il a jugé que si les fonds étaient mieux utilisés que par le passé, le résultat pratique ne devrait pas être profondément bouleversé. A titre d'exemple, il a relevé qu'à enveloppe constante, c'est-à-dire en le comparant avec les dotations cumulées des actuels objectifs 2 et 3, le montant des crédits de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » baisserait de 1,8 milliard d'euros, soit de 16,5 % seulement, revenant de 10,9 à 9,1 milliards d'euros.

Il a toutefois tempéré cette appréciation positive par trois observations plus inquiètes :

– tout d'abord, dès lors que la disparition du zonage rendra éligible à l'objectif « compétitivité régionale et emploi » la totalité du territoire métropolitain, y compris les zones les plus riches, il a relevé que la logique de cohésion territoriale, c'est-à-dire de rattrapage économique des territoires en retard de développement, qui caractérisait jusqu'à présent l'objectif 2 sera affaiblie, malgré les possibilités de péréquation laissées au niveau de chaque région ;

– il a de plus estimé que cette difficulté serait aggravée par la recommandation de fléchage des crédits vers des interventions contribuant à la réalisation de la stratégie de Lisbonne, les domaines visés, tels que l'innovation et la recherche, étant des domaines pour lesquels les espaces défavorisés, notamment ruraux, comptent a priori moins d'atouts que les zones urbaines, déjà dotées des infrastructures, entreprises et potentiels humains favorisant la mise en œuvre de ces objectifs ;

– enfin, s'agissant précisément des espaces ruraux, qui avaient jusqu'à présent largement bénéficié de la politique régionale au travers notamment du FEOGA-O, qui présentait l'avantage de contribuer au financement de la diversité de l'activité en zone rurale et pas spécifiquement au secteur agricole, M. Jean François-Poncet, président, a exprimé la crainte

que le transfert, à compter du 1er janvier 2007, des financements au FEADER, qui relèvera de la PAC, ne conduise à privilégier une approche trop strictement agricole. Il a justifié son propos en soulignant qu'un seul des quatre axes de ce fonds traitera de la diversification économique en milieu rural, que cet axe ne représentera au demeurant que 10 % de la dotation globale prévue pour 2007-2013, et qu'au reste, celle-ci semble en tout état de cause insuffisante.

En conclusion de cette analyse du contenu de la réforme, il a regretté qu'alors que l'espace rural constituait l'objet même de la précédente politique des fonds structurels, la combinaison des différentes modifications qui lui sont apportées conduisait à en faire le parent pauvre de la nouvelle programmation.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors indiqué que, compte tenu de ces remarques, les recommandations des deux rapporteurs s'organisaient autour de trois grands axes : faciliter la mise en œuvre de la prochaine programmation, travailler sans tarder à la préparation des projets et préserver un volet « développement rural » significatif.

S'agissant du premier axe, il a tout d'abord évoqué la question du « dégageant d'office » en indiquant que la reconduction de cette règle, qui s'applique aux crédits non consommés à la fin de la deuxième année suivant leur mise à disposition, était inquiétante, notamment pour la phase de démarrage de la nouvelle programmation. Observant que les acteurs locaux, qui vont devoir s'approprier les nouvelles règles et concevoir des projets plus innovants, donc plus difficiles à monter, risquaient de ne pas être prêts en temps utile, il a indiqué que, pour limiter le risque de perte des crédits sans remettre en cause le principe du dégageant d'office, le rapport suggérait une montée en puissance progressive du montant des tranches annuelles de crédits à consommer sur la durée de chaque programme opérationnel.

Alors que la politique de cohésion était née de la volonté d'intégrer les interventions d'instruments financiers ayant à l'origine une vocation sectorielle, il a ensuite relevé que la réforme s'inscrivait dans un mouvement inverse induisant un risque de perte de cohérence puisque les crédits des différents fonds, jusqu'à présent mis en œuvre au niveau régional par un programme unique intégré, le DOCUP, allaient désormais transiter par des circuits séparés. Il a ajouté que la coordination allait être rendue encore plus difficile dès lors que le FSE sera géré dans un programme opérationnel national, sauf pour les DOM, tandis que le FEDER restera programmé à l'échelon régional. Aussi, pour atténuer les effets de cet « éclatement » des interventions, il a souligné que le rapport :

– préconisait de mettre en place au niveau régional des outils de coordination efficaces, tels qu'un comité de programmation commun au FEDER, au FSE et au FEADER, notamment pour traiter les projets « intégrés », c'est-à-dire les projets comportant plusieurs actions faisant appel à des sources différentes de financement ;

– recommandait de mieux coordonner le suivi des fonds structurels et des futurs contrats de projets Etat-régions (CPER), dont il a été décidé d'aligner non seulement la durée, mais aussi les thèmes d'intervention sur ceux de la prochaine programmation de fonds structurels.

Il a enfin exprimé le souhait qu'il soit en définitive décidé d'intégrer les fonds privés dans la contrepartie des cofinancements communautaires, observant que le grand intérêt des fonds structurels avait été jusqu'ici de constituer un excellent effet de levier des financements privés et jugeant incompréhensible d'abandonner cet outil.

En ce qui concerne la préparation des projets, qui constitue le deuxième axe de propositions du rapport, **M. Jean François-Poncet, président**, a tout d'abord souligné l'urgence pour les collectivités territoriales de se mobiliser pour s'adapter au calendrier extrêmement serré de la réforme. Rappelant que les règlements européens devraient être adoptés définitivement d'ici à l'été 2006, il a observé qu'en conséquence, les programmes opérationnels seront soumis courant septembre à la Commission européenne et que, même s'ils seront validés assez tard, ils entreront de toute façon en vigueur au 1er janvier 2007, au besoin de manière rétroactive.

Quant au contenu des projets, il a ensuite indiqué que le rapport recommandait de présenter en priorité des projets susceptibles de se rattacher aux catégories d'interventions retenues par le « fléchage Lisbonne » élaboré par la Commission européenne, et dont une version provisoire est reproduite dans le rapport, dès lors que, le compromis budgétaire du 16 décembre 2005 orientant 60 % des crédits de l'objectif « Convergence » et 75 % des crédits de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » en priorité vers ces catégories de dépenses, les projets en relevant auront plus de chance d'obtenir des financements.

Abordant enfin le troisième axe des propositions du rapport, qui vise à préserver un volet « développement rural significatif », **M. Jean François-Poncet, président**, a tout d'abord indiqué que, les rapporteurs souhaitant que le FEADER ne soit pas exclusivement tourné vers le soutien au secteur agricole et forestier, mais puisse exercer une action en faveur de la diversification économique du milieu rural, ils préconisaient que l'axe 3 de ce fonds soit doté d'un montant de crédits bien supérieur au minimum de 10 % de l'enveloppe totale du FEADER imposé par la réglementation communautaire.

Il a également fait part du souhait des rapporteurs que le FEDER et le FSE continuent à financer des actions en faveur des espaces ruraux. Il a estimé, à cet égard, que le « fléchage Lisbonne » des crédits ne devait pas être considéré comme un obstacle dès lors que certaines interventions en matière de technologies de l'information et de la communication, d'énergies renouvelables ou encore de création d'entreprises, comprises dans le champ de celui-ci, intéressaient le monde rural, et que la notion « d'innovation » entendue par la Commission ne se réduisait pas à des avancées technologiques, mais pouvait aussi porter sur de nouvelles formes

d'organisation, par exemple dans le domaine des services aux personnes. Il a fait observer qu'il reviendrait en pratique aux partenariats régionaux de veiller à ce que des financements conséquents continuent d'être orientés vers les zones rurales, soulignant, à cet égard, que le rapport préconisait l'inscription d'un axe rural dans les programmes opérationnels régionaux. Il a ajouté que le rapport plaidait, en outre, pour que les pôles d'excellence rurale puissent bénéficier des fonds structurels - naturellement, dans une logique d'addition et non de substitution aux crédits nationaux afin de dépasser le million d'euros - et recommandait une meilleure articulation de l'action du FSE avec les politiques de développement rural.

A l'issue de ces deux présentations, **M. Alain Vasselle** a suggéré que le rapport recommande au Gouvernement de mener une politique de « discrimination positive » à l'égard du monde rural visant à concentrer les ressources de l'Etat, à enveloppe constante, en faveur de son développement : il s'agirait, a-t-il proposé, de compenser la diminution du volume des crédits européens attribués aux zones rurales fragiles qui devrait manifestement résulter de la mise en œuvre de la réforme des fonds structurel par un redéploiement des crédits nationaux jusqu'à présent alloués à des zones qui ne pouvaient réglementairement pas bénéficier de financements communautaires et qui le pourront désormais. Tout en estimant opportun de mener une réflexion en ce sens, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué qu'un mécanisme régulateur proposé par la Commission européenne permettait déjà de préserver une certaine péréquation en faveur du monde rural et d'atténuer les effets de la disparition du zonage : la répartition entre les régions des crédits de la nouvelle programmation selon une clef tenant compte, à l'intérieur d'une « fourchette » comportant un « plancher » et un « plafond », des dotations allouées dans le cadre de l'ancienne. A cet égard, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a précisé que le rapport comporterait le tableau établi pour les régions françaises.

Puis après avoir relevé que les zones désormais éligibles aux crédits de l'objectif 2 souffriront d'un « désavantage comparatif » en ce qui concerne la capacité technique à monter rapidement et efficacement des dossiers de financement, **M. Alain Vasselle** a interrogé les rapporteurs sur les conséquences du « fléchage Lisbonne » sur l'attribution des crédits, sur les soutiens financiers à l'ingénierie accordés par l'Union européenne aux collectivités territoriales pour constituer les dossiers, et sur le rôle des exécutifs régionaux en matière de gestion.

En réponse, **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a tout d'abord précisé que les pourcentages du « fléchage Lisbonne » imposés par la Commission européenne signifiaient que 60 % des crédits de l'objectif « Convergence » et 75 % de ceux de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » devaient être consacrés à des projets contribuant à la réalisation de la stratégie de Lisbonne, **M. Jean François-Poncet, président**, ajoutant que cette différence de taux était logique, puisque l'objectif 1 concernait des

territoires moins développés, et donc moins aisément capables de s'inscrire dans cette stratégie que ceux bénéficiaires de l'objectif 2.

Puis **M. Jean François-Poncet, président**, a par ailleurs indiqué que les fonds communautaires destinés à financer l'ingénierie des projets ne devant être ouverts que dans le cadre de la future programmation, à partir de 2007, aucun crédit européen ne sera disponible cette année pour aider les communes à constituer leurs dossiers, ce qui devrait sans doute contraindre les conseils généraux à dégager des lignes de crédit pour s'y substituer. Il a également souligné qu'à l'exception notable de la région Alsace qui bénéficie d'une autonomie de gestion dans le cadre d'une expérimentation, la procédure de gestion des crédits devrait demeurer inchangée, la concertation et la négociation entre le préfet de région et le président du conseil régional restant de fait la règle de fonctionnement et l'autorité du représentant de l'Etat ne s'exerçant, bien qu'étant la règle de droit, qu'en cas de désaccord persistant.

Enfin, répondant à une demande de précision de **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que les nouvelles règles applicables aux fonds structurels autorisaient le FEDER à subventionner le financement de capital-risque au bénéfice de petites et moyennes entreprises (PME) et très petites entreprises (initiative JEREMIE) et de projets de développement urbain (initiative JESSICA), et souligné à cet égard que le rapport encourageait les acteurs concernés à profiter de ces nouveaux dispositifs d'ingénierie financière pour accéder à des financements complémentaires privés.

A l'issue de ce débat, la délégation a adopté le rapport présenté par **M. Jean François-Poncet, président**, et **Mme Jacqueline Gourault**.



## ANNEXE I

### PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CIACT	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CNASEA	Centre national pour l'aménagement et l'exploitation des structures agricoles
CPER	Contrat de plan Etat-régions
CRSN	Cadre de référence stratégique national
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DOCUP	Document unique de programmation
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA-G	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie
FEOGA-O	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation
FEP	Fonds européen pour la pêche
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupe d'action locale (Leader +)
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
OSC	Orientations stratégiques communautaires pour la cohésion
PAC	Politique agricole commune
PO	Programme opérationnel
RDR	Règlement de développement rural
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
TIC	Technologies de l'information et de la communication



## ANNEXE II

### PERSONNES AUDITIONNÉES

#### I. PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION

– **M. Christian Estrosi**, ministre délégué à l'aménagement du territoire ;

– **M. Gérard Bailly**, sénateur, président du Conseil général du Jura et membre du bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF), et **Mme Christine Côte**, conseiller en charge des affaires européennes à l'ADF ;

– **M. Raymond Forni**, président du Conseil régional de Franche-Comté et président de la commission « Europe » de l'Association des régions de France (ARF), et **Mme Marie Vannouque-Digne**, déléguée « Europe et International » au Conseil régional de Franche-Comté ;

– **M. Daniel Hoeffel**, président de la commission « Europe » de l'Association des maires de France (AMF), et **M. Christophe Rouillon**, rapporteur de cette commission ;

– **M. Pierre Mirabaud**, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)<sup>1</sup> ;

– **M. Marc Gastambide**, conseiller « Europe » à la Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;

– **Mme Claude Marcori**, chargée de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;

– **Mme Marie-Claude Lesage Kiechel**, adjointe au chef du secteur transports et politique régionale (TREG) au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ;

– **M. Matthieu Louvot**, conseiller technique en charge de l'aménagement du territoire au cabinet du ministre de l'intérieur, et **M. Michaël Trabbia**, conseiller technique en charge des affaires européennes au cabinet du ministre délégué à l'aménagement du territoire.

---

<sup>1</sup> ex Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

## II. PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

– **M. Jean-Louis Cazaubon**, secrétaire adjoint du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et président de la Chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, et **Mme Dominique Brinbaum**, directrice générale adjointe de l'APCA ;

– **M. Bertrand Gaudin**, sous-directeur en charge du Fonds social européen (FSE) à la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle du **Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement** ;

– **M. Michel Ehrhart**, adjoint au chef de la mission « Europe et régions » de la direction générale de la forêt et des affaires rurales du **Ministère de l'agriculture et de la pêche** ;

– **Mme Chantal Moreau**, chargée de mission à la **Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)**.

## III. PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS D'UN DÉPLACEMENT À BRUXELLES

– **M. Jean-Marie Beaupuy**, député européen (Fr-ADLE), membre de la commission du développement régional du Parlement européen ;

– **M. Graham Meadows**, directeur général de la politique régionale ;

– **M. Jean-Charles Leygues**, directeur général adjoint de la politique régionale à la Commission européenne (DG REGIO) ;

– **M. Ronald Hall**, directeur de la conception et de la réforme de la politique de cohésion, de la coordination et du Fonds de solidarité à la DG REGIO ;

– **M. Anastassios Bougas**, chef de l'unité « Conception et analyse, négociations d'adhésion » à la DG REGIO ;

– **M. Bernard Lange**, chef de l'unité « France » à la DG REGIO ;

– **Mme Carole Mancel Blanchard**, administrateur de l'unité « Affaires juridiques, procédures et relations avec les comités » à la DG REGIO ;

– **M. José Luis Calvo de Celis**, administrateur de l'unité « Evaluation et additionnalité » à la DG REGIO ;

– **M. Marc-Etienne Pinault**, conseiller à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne, et **Mme Laurianne Schlaeppli**, chargée de mission.

## ANNEXE III

### COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS PAR LA DÉLÉGATION

#### **1. Audition de M. Marc Gastambide, conseiller « Europe » à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est interrogé, à titre liminaire, sur les différentes administrations nationales et européennes travaillant sur les fonds structurels et la réforme de la politique régionale européenne.

**M. Marc Gastambide, conseiller « Europe » à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**, a indiqué que ce dossier était suivi, au niveau national, par les services du Premier Ministre, du ministre en charge de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, du ministre délégué à l'aménagement du territoire et par la DATAR, et au niveau communautaire par les responsables des directions générales de la Commission européenne chargées de la politique régionale et de l'emploi.

Puis **M. Marc Gastambide** a présenté les grandes lignes de la réforme de la politique régionale proposée par la Commission européenne dans son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale de février 2004. Il a expliqué que, dans la configuration proposée par la Commission, la nouvelle programmation, qui serait dotée de 336 milliards d'euros sur la période 2007-2013, consistait en trois nouveaux objectifs -se substituant aux actuels objectifs 1, 2 et 3- qu'il a ainsi présentés :

– le premier objectif, qui vise à assurer la convergence des régions dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant n'atteint pas 75 % de la moyenne de l'Union européenne élargie, serait doté de 78 % des financements ;

– le second objectif, qui concerne la compétitivité régionale et l'emploi, recevrait 18 % des financements ; se substituant aux objectifs 2 et 3 de la précédente programmation, il bénéficierait à l'ensemble des régions non couvertes par l'objectif « convergence » ; à la différence de l'actuel objectif 2, il n'impliquerait plus de zonage pour l'attribution des aides ;

– le troisième objectif, qui a pour but de renforcer la coopération européenne aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, se verrait allouer 4 % du montant global des crédits ; cet objectif correspond à l'actuel programme d'initiative communautaire (PIC) Interreg.

**M. Marc Gastambide** a souligné, à cet égard, la disparition de l'ensemble des PIC, le programme Urban étant réparti entre les nouveaux

objectifs 1 et 2, les programmes Leader et Equal étant, quant à eux, respectivement fusionnés dans le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds social européen (FSE).

Il a ensuite indiqué que, sous réserve d'une baisse du budget communautaire par rapport à la proposition de la Commission européenne (1,24 % du PIB communautaire), la France était favorable à ce schéma de réforme, de même qu'à sa traduction dans les propositions de règlements publiées en juillet 2004. Il a noté que l'approche stratégique proposée, fondée à la fois sur des « orientations stratégiques » arrêtées au niveau européen et sur des « cadres de référence stratégiques » présentés par les Etats membres à la Commission européenne, convenait particulièrement à notre pays. Il a fait observer que cette nouvelle approche impliquerait une plus grande autonomie de gestion pour les Etats membres, mais aussi en contrepartie, davantage de contrôles de la part de Bruxelles.

Concernant l'élaboration de notre cadre de référence stratégique national, **M. Marc Gastambide** a précisé qu'elle avait d'abord donné lieu, courant 2004, à l'élaboration, à la suite d'une concertation impliquant les associations nationales d'élus et les différents ministères concernés, d'un document introductif destiné à permettre aux préfets de régions de consulter les acteurs locaux dans le cadre du « partenariat régional ». Les contributions issues de ces consultations locales, a-t-il poursuivi, ont fait l'objet d'une synthèse restituée dans les régions en septembre et octobre 2005. Parmi les débats auxquels cette restitution a donné lieu, il a notamment cité la question de la « concentration thématique des fonds », c'est-à-dire l'affectation prioritaire des crédits en faveur de projets s'inscrivant dans des thèmes stratégiques d'intervention (« innovation et économie de la connaissance », « environnement et prévention des risques » et « accessibilité aux services et aux technologies de l'information et de la communication »), qui remplace, dans les propositions de règlements, l'actuelle logique de « concentration territoriale ».

En réponse à **Mme Jacqueline Gourault**, qui s'interrogeait sur la composition du « partenariat régional », **M. Marc Gastambide** a précisé qu'il comprenait, au niveau de chaque région, des représentants du conseil régional, des conseils généraux, des maires, des villes, des chambres consulaires et des associations socio-professionnelles. Rappelant ensuite que les prochaines étapes étaient désormais l'adoption des perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2007-2013, des règlements communautaires sur la réforme de la politique régionale, puis des « orientations stratégiques communautaires » et enfin des « cadres nationaux de références stratégiques », il a craint que le calendrier, prévu pour permettre une entrée en vigueur de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2007, ne puisse être respecté, notamment en cas d'absence d'accord sur les perspectives financières au conseil européen de décembre prochain.

**M. Jean François-Poncet** s'est interrogé sur la future répartition des crédits entre anciens et nouveaux Etats membres.

**M. Marc Gastambide** a indiqué qu'avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant quasiment systématiquement inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, les régions des nouveaux Etats membres seraient les principales bénéficiaires de l'objectif 1 (auquel seraient finalement destinés, en cas d'adoption du compromis proposé en juin 2005 par la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, dit « compromis Juncker », 82 % des crédits de la politique de cohésion) et devraient, par conséquent, recevoir une partie substantielle de la future programmation européenne. Il a rappelé que si de nombreuses régions de Grèce, du Portugal et d'Espagne bénéficieront encore largement de l'objectif 1, les seules régions françaises bénéficiaires devraient être les départements d'outre-mer. Il a précisé qu'en plus de ces crédits attribués au niveau régional, le nouveau dispositif prévoyait d'attribuer des crédits du fonds de cohésion à l'échelon national aux Etats membres dont le revenu national brut par habitant ne dépasse pas 90 % de la moyenne communautaire, ce dont devraient encore bénéficier non seulement les nouveaux Etats membres, mais aussi la Grèce et le Portugal.

**M. Jean François-Poncet** a souhaité savoir si des simulations avaient été effectuées pour évaluer le montant des crédits que la France pourrait recevoir en fonction des différents scénarios de réforme.

**M. Marc Gastambide** a affirmé qu'une simulation avait été réalisée à partir du « compromis Junker », au terme de laquelle reviendraient à la France, sur la période 2007-2013, près de 13 milliards d'euros, dont 9 milliards pour la métropole, sur les 309 milliards d'euros prévus pour la politique de cohésion, ce qui représente pour elle une baisse de 25 % des crédits perçus par rapport à la période 2000-2006. Il a ajouté que la France, jugeant acceptable une telle diminution des crédits qui lui sont destinés, était néanmoins favorable au « compromis Juncker ».

Evoquant d'autres crédits européens susceptibles de bénéficier en particulier aux zones rurales, **M. Jean François-Poncet** a souhaité connaître les réformes qui affecteraient le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

**M. Marc Gastambide** a précisé que le FEOGA ne faisait pas partie des fonds structurels, mais qu'il était l'instrument financier du deuxième pilier de la politique agricole commune. Il a indiqué qu'à compter de 2007, il s'appellerait FEADER et que selon le « compromis Junker », il devrait être doté de 75 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Après avoir rappelé que le FEADER comprendrait quatre volets (agriculture, territoires, diversification des activités et programme Leader), il a exprimé la crainte que, compte tenu de la masse incompressible des dépenses des volets 1 et 2, due au caractère obligatoire de mesures telles que les indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN) ou les mesures agri-environnementales, les volets 3 et 4 soient un peu les « parents pauvres » du développement rural.

Revenant sur les principaux enjeux de la réforme de la politique de cohésion, il a évoqué successivement l'amélioration de l'articulation entre les

différents fonds (notamment du FEDER avec le FSE et le FEADER), le débat autour de la place à donner aux villes, portées par l'actualité des violences urbaines sur le devant de la scène, dans l'utilisation des fonds structurels et la question du choix des autorités de gestion au niveau national. Il a expliqué, sur ce dernier point, que les régions françaises exigeaient d'être reconnues comme autorités de gestion, alors que le Gouvernement, dans l'esprit de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales, n'envisageait cette possibilité qu'au terme d'expérimentations et à condition qu'un bilan positif en ait été tiré.

En réponse à **M. Jean François-Poncet**, qui s'interrogeait sur les principales différences entre la prochaine génération de fonds structurels et celle de la période 2000-2006, **M. Marc Gastambide** a cité la disparition du zonage de l'objectif 2, l'instauration d'une approche stratégique, inspirée des stratégies européennes dites de Lisbonne sur « l'économie de la connaissance » et de Göteborg sur l'environnement, l'abandon des programmes d'initiatives communautaires (PIC) et une meilleure prise en compte des handicaps naturels affectant certains territoires (montagne, zones humides...) qui pourront bénéficier d'un taux majoré (supérieur à 50 %) de subventions, à condition toutefois qu'en moyenne le taux de subvention reste de 50 % à l'échelle du programme opérationnel concerné.

**M. Jean François-Poncet** a déclaré qu'il était défavorable à la suppression du zonage qui, a-t-il estimé, est au fondement de toute politique d'aménagement du territoire.

**Mme Jacqueline Alquier** a mis l'accent sur la nécessité de trouver, à l'échelle d'une région donnée, une répartition équitable des crédits, d'une part entre les territoires ruraux et les zones urbaines, d'autre part, parmi ces dernières, entre les métropoles régionales et les agglomérations de taille plus modeste.

**M. Marc Gastambide** a indiqué que cet équilibre devrait être recherché dans le cadre des programmes opérationnels par les autorités régionales, c'est-à-dire les préfets de régions en concertation avec les autres acteurs locaux.

**M. Jean-Marc Juilhard** a considéré que, dans un contexte de diminution des crédits destinés à notre pays, certains territoires comme le Massif central auraient intérêt à utiliser le dispositif de coopération européenne qui permet aussi d'obtenir un taux majoré de subventions.

Abondant en ce sens, **M. Marc Gastambide** a précisé que le taux de subvention de l'Union européenne en faveur des mesures s'inscrivant dans le nouvel objectif 3 (coopération européenne) s'élevait à 75 % et a mis l'accent sur la grande liberté laissée aux acteurs en la matière pour le choix des projets. Par ailleurs, il a indiqué que si la France défendait, avec quelques Etats membres comme la Belgique et l'Italie, la « concentration thématique », tel n'était en revanche pas le cas de la majorité des autres Etats membres.

**M. Jean François-Poncet** a souligné, pour sa part, le risque que la priorité donnée à « l'économie du savoir » ne bénéficie qu'aux pôles urbains, au détriment des espaces ruraux.

**M. Marc Gastambide** a indiqué qu'il était souhaitable que la France invente de nouveaux dispositifs, à l'instar du projet de « pôles d'excellence ruraux », permettant d'orienter les crédits européens également vers les zones rurales.

**M. Jean François-Poncet** a estimé que la mise en place d'outils fiscaux incitatifs, comme les zones de revitalisation rurale, pouvait également constituer une solution intéressante pour favoriser le développement local.

Enfin, **M. Claude Belot** s'étant interrogé sur la possibilité, au niveau d'une région, de réorienter des crédits destinés aux technologies de l'information et de la communication non consommés par un conseil régional vers les projets de nouvelles technologies d'autres collectivités tels que les conseils généraux, **M. Marc Gastambide** a indiqué qu'il appartenait au préfet de région, autorité régionale de gestion des fonds structurels, d'arbitrer le cas échéant en ce sens.

## **2. Audition de Mme Marie-Claude Lesage Kiechel, adjointe au chef du secteur transports et politique régionale (TREG) au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**

A titre liminaire, **M. Jean François-Poncet, président**, a précisé que l'étude qu'il conduisait visait à évaluer le bénéfice pour la France de la politique de cohésion et notamment l'apport qu'elle avait représenté ces dernières années dans le financement des projets locaux, indiquant qu'un tel bilan lui paraissait indispensable pour apprécier l'impact de la réforme en cours et les conséquences de la baisse prévisible des fonds européens destinés à notre pays. Il a souhaité, par ailleurs, que soient rappelées aux membres de la délégation les grandes lignes de l'histoire de la politique régionale européenne.

**Mme Jacqueline Gourault** a souligné que le choix des autorités de gestion au niveau national serait aussi un enjeu de la réforme, l'attribution des fonds pouvant être sensiblement différente selon qu'il s'agit de l'Etat ou des conseils régionaux.

**Mme Marie-Claude Lesage Kiechel, adjointe au chef du secteur transports et politique régionale (TREG) au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, a tout d'abord rappelé, en réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, que le Fonds social européen (FSE), institué par le traité de Rome du 25 mars 1957, était le plus ancien fonds structurel. Elle a indiqué qu'il avait ensuite été mis en place en 1958, dans le cadre de la politique agricole commune, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), dont la section « orientation » est un fonds structurel (dit FEOGA-O) consacré au développement rural. Marquant l'avènement d'une

véritable politique régionale, le Fonds européen de développement régional (FEDER), a-t-elle poursuivi, a été créé en 1975. Elle a fait observer qu'à partir de 1988, sous l'influence de la Commission européenne présidée par M. Jacques Delors, ces fonds, qui fonctionnaient jusqu'alors de manière autonome, ont fait l'objet d'une programmation financière pluriannuelle et sont devenus les instruments d'une politique structurelle intégrée, complétée en 1993 par un Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et par un Fonds de cohésion destiné à aider les Etats membres connaissant les retards de développement les plus importants. Trois programmations vont ainsi se succéder : 1988-1993, 1994-1999 et 2000-2006.

Puis **Mme Marie-Claude Lesage Kiechel** a expliqué que ces programmations étaient encadrées par un règlement général sur les fonds structurels comportant trois volets (« objectifs de la politique régionale », « éligibilité des zones aux financements » et « mise en œuvre des fonds structurels »), des règlements spécifiques (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEOGA-O et IFOP) précisant par ailleurs le champ d'éligibilité de chaque fonds. Elle a imputé l'importance des contrôles auxquels l'utilisation des crédits européens donnait lieu au niveau tant national que communautaire à la responsabilité qu'assument en la matière la Commission européenne et les autorités nationales en vertu de l'article 274 du traité sur l'Union européenne. Après avoir fait valoir que la politique de cohésion avait pour principale finalité de réduire les disparités régionales au sein du marché unique, elle a précisé qu'elle concernait 254 régions au sens communautaire (littéralement des « nomenclatures des unités territoriales statistiques de niveau II » ou « NUTS II »), dont les 26 régions françaises. Elle a ensuite rappelé les trois objectifs prioritaires de la programmation 2000-2006 :

– un objectif 1, consacré au soutien aux régions en retard de développement (dont le produit intérieur brut par habitant n'atteint pas 75 % de la moyenne de l'union européenne), qui permet de cofinancer des projets à hauteur de 75 % et bénéficie notamment aux départements d'outre-mer (DOM) français ;

– un objectif 2, destiné à soutenir la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles, telles que les régions industrielles, qui autorise des taux de cofinancement maxima de 50 % ;

– un objectif 3, relatif à l'adaptation et la modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

Elle a précisé qu'en France ce dernier objectif concernait l'ensemble des régions métropolitaines et que la gestion des crédits alloués dans ce cadre, très largement décentralisée au niveau régional, pouvait même être déléguée à un niveau inférieur (départements, intercommunalités) sous la forme de « plans locaux d'insertion économique » (PLIE).

Elle a rappelé que ces trois objectifs prioritaires étaient complétés, dans l'actuelle programmation, par quatre programmes d'initiative communautaire (PIC) :

– Interreg, qui soutient la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ;

– Equal, qui vise à lutter contre les discriminations et à promouvoir l'égalité des chances ;

– Leader +, qui favorise les projets de développement local dans les zones rurales ;

– Urban II, consacré à la réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise.

Elle a ajouté que le Fonds de cohésion permettait, quant à lui, de soutenir les projets des Etats membres dont le revenu national brut par habitant ne dépassait pas 90 % de la moyenne communautaire, en matière d'infrastructures de transports et d'environnement, ce dont bénéficiaient prioritairement l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. Elle a, par ailleurs, souligné que la France percevrait environ 16 milliards d'euros de la politique régionale européenne sur la période 2000-2006, dont 3,9 milliards en faveur des DOM dans le cadre de l'objectif 1, 6,2 milliards d'euros au titre de l'objectif 2, 4,7 milliards d'euros au titre de l'objectif 3 et 1,2 milliard d'euros au titre des PIC.

**Mme Marie-Claude Lesage Kiechel** a ensuite indiqué que la réforme en cours pour la période 2007-2013 devait tenir compte de l'entrée dans l'Union européenne de nouveaux Etats membres connaissant d'importants retards de développement, tels que la Pologne dont le PIB par habitant n'atteint que 45,8 % du PIB communautaire. Aussi bien, a-t-elle souligné, la Commission européenne a-t-elle proposé que près de 80 % de l'enveloppe consacrée à la politique régionale revienne désormais aux nouveaux Etats membres, la grande perdante étant, à cet égard, l'Espagne. Insistant sur la simplification opérée par les projets de règlements réformant la politique régionale européenne, elle a notamment relevé un recentrage sur trois objectifs qui intègrent désormais les PIC, l'extension au Fonds de cohésion de la réglementation générale applicable aux fonds structurels, l'adoption d'une approche stratégique et, enfin, l'obligation de faire financer chaque programme opérationnel par un seul fonds. Elle a fait observer que si la France avait largement soutenu l'architecture proposée par la Commission européenne et défendu le maintien d'un objectif 2, elle n'apparaissait néanmoins pas en première ligne pour défendre la politique régionale européenne dans les négociations sur les perspectives financières, non seulement par souci de contenir sa contribution au budget communautaire, mais aussi en raison de la priorité donnée à la défense de la politique agricole commune.

Elle a alors indiqué que le nouvel objectif dit « convergence », concernerait, outre les Etats membres relevant du Fonds de cohésion, les régions dont le PIB par habitant ne dépasse pas 75 % de la moyenne communautaire et celles dans lesquelles ce seuil est dépassé par un simple effet statistique lié à l'intégration des nouveaux Etats membres et qui bénéficieraient pour cette raison d'un soutien transitoire. Ces régions en « phasing out », a-t-elle précisé, sont pour l'essentiel les Länder de l'ex-République démocratique allemande et certaines régions d'Espagne.

Concernant l'objectif dit « compétitivité régionale et emploi », elle a indiqué que les régions éligibles seraient celles non couvertes par l'objectif « convergence », y compris celles qui sont en phase de sortie de cet objectif. Elle a expliqué que l'une des grandes simplifications portait sur la disparition du zonage et qu'en conséquence les crédits devraient désormais être concentrés sur trois priorités thématiques (« innovation et économie de la connaissance », « environnement et prévention des risques » et « accessibilité aux services de transport et de télécommunication »), définies conformément aux stratégies européennes de Lisbonne et de Göteborg.

Observant que l'innovation se rencontrait surtout dans les zones urbaines, **M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que le nouveau dispositif ne permettrait plus en France de corriger les disparités territoriales en soutenant les zones les plus pauvres.

**Mme Jacqueline Gourault** a estimé qu'il serait en revanche plus favorable aux régions qui, comme la sienne, n'étaient ni vraiment riches, ni vraiment pauvres.

**Mme Marie-Claude Lesage Kiechel** a assuré que le calcul de l'enveloppe attribuée à la France tiendrait compte des disparités régionales grâce à la prise en compte, au niveau de chaque région, de certains critères tels que le PIB, le nombre de demandeurs d'emploi, le niveau d'éducation ou encore la densité démographique.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est interrogé sur la manière dont chaque enveloppe régionale serait ensuite répartie entre les territoires d'une même région, exprimant la crainte, à cet égard, d'une captation des crédits par les capitales régionales. Il a considéré que le zonage permettait jusqu'à présent d'éviter une telle dérive.

Abondant en son sens, **M. Roger Besse** a considéré que le zonage permettait d'avoir une approche équitable, en ne retenant comme éligibles que les territoires en ayant le plus besoin. Il a souhaité savoir pour quelles raisons il n'était plus possible, dans l'actuelle programmation, d'obtenir des taux de cofinancement élevés pour des projets tels que la construction en zone rurale d'ateliers-relais qui, a-t-il expliqué, permettent d'aider les artisans à se doter des locaux nécessaires à leur activité.

**Mme Marie-Claude Lesage Kiechel** a expliqué que les crédits alloués dans le cadre de l'objectif 2 n'avaient pas vocation à financer la

totalité d'un projet, mais à favoriser un effet de levier sur d'autres financements. Elle a suggéré qu'en l'espèce, la limitation du cofinancement européen n'était sans doute pas imputable à la réglementation sur les fonds structurels, mais vraisemblablement au régime des aides à finalités régionales et à la réglementation communautaire en matière de concurrence. Elle a mis l'accent sur la souplesse de la future programmation qui, a-t-elle précisé, devrait permettre d'attribuer des taux majorés de cofinancement à l'intérieur d'un programme opérationnel, à condition qu'à l'échelle de celui-ci, le taux moyen de subvention ne dépasse pas 50 %.

**M. Roger Besse** a souhaité que le nouveau dispositif autorise plus facilement les collectivités territoriales à subventionner les projets locaux cofinancés par les fonds structurels.

**M. Jean François-Poncet, président**, a constaté à regret que les crédits bénéficiaient souvent aux territoires des collectivités les plus riches, qui avaient les moyens de lancer les projets.

**Mme Marie-Claude Lesage Kiechel** a fait observer que selon les analyses réalisées par la Commission européenne, les fonds structurels avaient permis sinon d'inverser, du moins de freiner les évolutions négatives ou d'en amortir les chocs dans les régions les moins favorisées.

### **3. Audition de M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire**

Rappelant tout d'abord les travaux récents de la délégation à l'aménagement du territoire, **M. Jean François-Poncet, président**, a successivement évoqué les deux rapports réalisés en 2003 et 2004 sur la péréquation interdépartementale et la péréquation interrégionale, le rapport présenté en 2004 par M. François Gerbaud sur les contrats de plan Etat-régions (CPER) et celui publié en juillet 2005 par M. Claude Belot sur le haut débit. Il a indiqué qu'étaient actuellement en cours une étude sur les fonds structurels européens conduite par Mme Jacqueline Gourault et par lui-même, une réflexion sur les pays confiée à M. Alain Fouché et un rapport sur les expériences locales en matière de mise en valeur des énergies renouvelables, à travers les exemples du bois-énergie et de la géothermie, confié à M. Claude Belot. Après s'être interrogé sur la date et l'ordre du jour du prochain comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), il a salué la mise en place prochaine des pôles d'excellence rurale et s'est interrogé sur la possibilité d'affecter des crédits issus de la politique régionale européenne à leur financement. Relevant, à cet égard, que la réforme des fonds structurels européens mettait l'accent sur une approche stratégique privilégiant des thèmes comme l'innovation et la recherche, il s'est inquiété des implications que cette évolution pourrait avoir pour les espaces ruraux. Il s'est également interrogé sur la possibilité qu'émerge un compromis entre le Conseil européen et le Parlement européen sur le budget de l'Union européenne après la remise en cause par ce dernier de l'accord conclu en

décembre 2005 par les Etats membres. Enfin, prenant acte de la modification du titre de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), récemment devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), il a demandé des précisions sur les actions qu'elle entendait conduire en matière d'accompagnement des mutations économiques.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire**, a fait observer que le rattachement au ministère de l'intérieur du portefeuille de l'aménagement du territoire conférait à ce dernier plus de poids et permettait à son administration d'entretenir des liens privilégiés avec les collectivités territoriales et l'administration déconcentrée de l'Etat.

Il a ensuite indiqué qu'il s'était donné six objectifs à atteindre pour l'année 2006 :

- accompagner la montée en puissance des pôles de compétitivité ;

Il a indiqué que, grâce aux fusions intervenues depuis la labellisation des projets en 2005, les pôles de compétitivité étaient désormais au nombre de 64 et que de nouveaux rapprochements étaient attendus, cette évolution positive s'effectuant, a-t-il souligné, de manière consensuelle. Il a également mis l'accent sur l'absence de concurrence entre les projets sélectionnés qui, a-t-il insisté, présentent tous un caractère original et une forte valeur ajoutée, de sorte qu'il n'était pas opportun de parler de « saupoudrage ».

- mettre en place les pôles d'excellence rurale ;

Précisant que cette mesure visait à valoriser des expériences et des savoir-faire locaux dans des domaines aussi divers que le tourisme, la culture, les ressources naturelles, les biotechnologies ou encore les technologies de l'information et de la communication en milieu rural, il a rappelé qu'un appel à projets venait d'être lancé en vue de labelliser quelque 300 pôles d'excellence rurale.

- achever la couverture numérique du territoire ;

Rappelant l'objectif d'une couverture de 100 % du territoire national à l'horizon 2007, il a d'abord fait le point sur les avancées en matière de téléphonie mobile, indiquant à propos de la mise en œuvre du plan de résorption des zones blanches que 300 des 1.200 sites visés par la phase 1 fonctionnaient fin 2005 et que la phase 2 du plan avait démarré en avance sur le calendrier. Concernant le haut débit, il a abondé dans le sens de la réflexion conduite en 2005 par M. Claude Belot, s'agissant de l'insuffisant développement de la concurrence entre opérateurs sur l'ensemble du territoire et du caractère légitime de l'intervention des collectivités territoriales pour construire des réseaux ouverts de télécommunications. Il a également indiqué que l'appel d'offres relatif à l'utilisation de la technologie Worldwide interoperability for microwave access (Wimax) récemment lancé contribuerait à permettre une couverture totale grâce à deux opérateurs par région. Enfin, il a fait valoir que 85 % des foyers auraient accès à la télévision numérique

terrestre (TNT) au printemps 2007, souhaitant que le rapprochement en cours des deux opérateurs satellitaires facilite le lancement d'un bouquet satellitaire dans un abonnement reprenant les 18 chaînes gratuites de la TNT, afin de permettre, en complément d'un déploiement terrestre additionnel, de couvrir 100 % des foyers.

**M. Alain Vasselle** a mis l'accent sur la nécessité d'étendre le « dégroupage » en matière de haut débit à l'ensemble du territoire.

– accompagner les mutations économiques ;

**M. Christian Estrosi** a considéré que l'aménagement du territoire ne visait plus seulement à relier entre elles différentes parties du territoire, mais comportait désormais une dimension de politique économique et industrielle et devrait aussi davantage tenir compte de problématiques liées à la politique de la ville.

– améliorer la desserte du territoire en infrastructures de transport ;

Il a indiqué que l'affectation à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) d'une partie du produit de la vente des parts de l'Etat dans les sociétés autoroutières (4 milliards d'euros, dont 1,5 milliard dès 2006) permettrait d'achever cette année la mise en œuvre du volet « infrastructures de transport » des CPER, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de prolonger l'application de ces contrats au-delà de 2006 et que la prochaine contractualisation entre Etat et collectivités territoriales pourrait être en phase avec la prochaine programmation de la politique régionale européenne (2007-2013).

– consommer tous les crédits européens alloués à la France ;

**M. Christian Estrosi** a expliqué que l'accélération de la consommation des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) destinés à la France serait une priorité en 2006, dernière année de l'actuelle programmation des fonds structurels européens. Il a relevé, qu'aux termes de l'accord conclu par les Etats membres en décembre dernier sur les perspectives financières européennes pour la période 2007-2013, la France devrait bénéficier de 12,7 milliards d'euros (dont 2,8 milliards d'euros pour des départements d'outre-mer), ce qui était certes en baisse par rapport à l'enveloppe de 16,5 milliards d'euros reçus sur 2000-2006, mais relativement satisfaisant par rapport à ce qui était initialement envisagé. Il a considéré que la suppression du zonage pour l'utilisation des crédits de l'objectif 2 apporterait davantage de souplesse au dispositif et permettrait de concentrer les crédits sur les territoires en difficulté en fonction de thématiques prioritaires. Il a, par ailleurs, fait savoir que le cadre de référence stratégique national (CRSN) en cours d'élaboration serait validé dans quelques mois et qu'un rapport dressant le bilan de la gestion déléguée des fonds structurels, actuellement expérimentée par la région Alsace, serait remis au Parlement au premier semestre 2006.

**M. Jean François-Poncet** s'est interrogé sur les modalités de sélection des pôles d'excellence rurale. Il a, en outre, constaté que malgré son statut d'établissement public, l'AFITF n'était pas plus à l'abri des ingérences du ministère des finances que ne l'avait été à l'époque le Fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables (FITTVN). Enfin, il s'est dit défavorable à la suppression du zonage pour l'objectif 2, estimant qu'en l'absence de ce garde-fou, les territoires les plus fragiles risquaient d'être moins bien pris en compte.

**M. Alain Vasselle** a regretté que le réseau ouvert de haut débit construit à l'initiative du conseil général de l'Oise ne couvre pas tout le territoire du département, alors que tous ses habitants contribuent par leurs impôts à son financement, ce qui, a-t-il souligné, conduisait à s'interroger sur l'opportunité d'une imposition différenciée des contribuables selon qu'ils bénéficient ou non d'un tel service. Constatant que les CPER ne permettent pas d'impliquer l'Etat dans le financement d'équipements d'intérêt local, il a suggéré que cela soit rendu possible à travers la politique des pays. Il s'est dit en désaccord avec l'idée d'imposer aux régions de contribuer financièrement au maintien de certaines lignes ferroviaires nationales considérées comme insuffisamment rentables par la SNCF. Enfin, il a souhaité savoir si la suppression du zonage des fonds structurels européens annonçait celle de zonages applicables dans le cadre d'autres politiques.

**M. François Gerbaud** a contesté la récente décision de l'Etat de vendre certains biens non ferroviaires de Réseau ferré de France (RFF), alors que la question de la régénération du réseau ferré national n'était pas réglée, et a souhaité savoir si cette question serait évoquée lors du prochain CIACT. Considérant, en outre, que les CPER avaient souvent affiché des ambitions irréalistes, il a souhaité que l'Etat joue davantage à l'avenir son rôle de stratège, notamment en ce qui concerne la définition du volet « infrastructures de transport ». Il a estimé, par ailleurs, que la mise en œuvre d'une politique interrégionale en matière de grands équipements ferroviaires ne pouvait incomber aux seules régions.

En réponse, **M. Christian Estrosi** a mis l'accent sur le renforcement de la péréquation entre collectivités territoriales, relevant que la dotation de solidarité rurale enregistrait en 2006 une augmentation de 15 % et que la dotation de solidarité urbaine allait doubler en quatre ans. Il a affirmé qu'il n'était pas envisagé de supprimer d'autres zonages que celui des fonds structurels, rappelant à cet égard que le Gouvernement était en train de créer quinze nouvelles zones franches urbaines et que 1.400 communes supplémentaires venaient d'être classées en zones de revitalisation rurale (ZRR) par un décret du 15 novembre 2005 pris en application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Il a considéré que la suppression du zonage européen permettrait à notre pays de mieux décider de ses priorités dans le cadre des programmes opérationnels qui remplaceront les actuels documents uniques de programmation (DOCUP), sans la contrainte d'un zonage imposé par la Commission européenne.

Concernant les pôles d'excellence rurale, il a précisé qu'il avait proposé qu'un comité de sélection coprésidé par le ministre de l'agriculture et par lui-même soit mis en place, comprenant, outre des représentants des grandes associations d'élus locaux, trois députés et trois sénateurs dont les présidents des délégations à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat. Revenant sur la privatisation des sociétés autoroutières, il a fait observer qu'elle avait permis d'augmenter considérablement les ressources de l'AFITF à court terme. Il a estimé que l'extension du « dégroupage » dépendait pour partie de la volonté politique des collectivités territoriales, certains départements prenant l'initiative de réseaux ouverts de haut débit destinés à couvrir 100 % de leur territoire. Puis il a souhaité apporter quelques précisions sur la future génération de contrats de plan, indiquant qu'elle ne concernerait, dans un souci de concentration des crédits, que des projets d'infrastructure de grande ampleur et privilégierait des dossiers dont le montage est avancé et le coût clairement évalué, afin d'éviter à l'avenir les retards dans la mise en œuvre et la dérive des coûts. Il a ajouté que si les régions resteraient les interlocuteurs privilégiés de l'Etat, les contrats de plan pourraient être également passés avec d'autres collectivités territoriales ou établissements publics, tels que les départements, les villes ou les communautés d'agglomération, selon les compétences concernées. Enfin, il a mis l'accent sur la nécessité d'évaluer régulièrement la mise en œuvre des futurs contrats. Concernant les questions ferroviaires, il a rappelé que le ministre des transports avait mis un terme à la tentative de la SNCF de mettre fin à l'exploitation des lignes non rentables, indiquant par ailleurs que si le prochain CIACT n'avait pas vocation à définir le calendrier de réalisation des infrastructures ferroviaires, celui-ci devrait tenir compte de la prochaine génération de contrats de plan Etat-collectivités territoriales.

**M. Alain Fouché** a constaté que du fait de certains blocages administratifs et de la mauvaise volonté des opérateurs, le déploiement de la téléphonie mobile enregistrait un certain retard dans son département, au grand mécontentement des habitants.

**M. Claude Biwer** a exprimé son inquiétude à l'égard de la suppression annoncée du zonage européen, craignant que les petites collectivités territoriales en zone rurale ne soient plus en mesure d'obtenir des financements européens. Soulignant à ce propos les faibles moyens financiers et humains de celles-ci, il a mis en cause la lourdeur administrative qu'imposait la mise en œuvre du programme européen Leader + et a plaidé en faveur davantage de souplesse. Enfin, il a constaté que la dotation de solidarité rurale progressait moins rapidement que la dotation de solidarité urbaine.

En réponse, **M. Christian Estrosi** a expliqué que le doublement de la dotation de solidarité urbaine était lié à l'application du plan quadriennal en faveur des banlieues. Il a fait valoir que les espaces ruraux bénéficieraient d'autres crédits, notamment grâce aux pôles d'excellence rurale et à l'extension des zones de revitalisation rurale. Concernant le plan de résorption des zones blanches en téléphonie mobile, il a rappelé qu'il avait obtenu des

opérateurs qu'ils équipent les pylônes construits par les collectivités territoriales dans un délai de trois mois, contre six mois auparavant.

**M. Jean François-Poncet** a remercié M. Christian Estrosi d'être intervenu devant la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire. Il s'est félicité du renforcement et de l'extension des zones de revitalisation rurale, estimant que ce dispositif était très efficace, car très attractif pour les investisseurs. Enfin, il a de nouveau exprimé sa crainte qu'une partie des crédits européens ne soit, à cause de la suppression du zonage, récupérée par les régions les plus riches et les plus peuplées, au détriment des espaces ruraux les moins développés.

**M. Christian Estrosi** a rappelé que grâce à une initiative du Sénat au cours de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2005, les 477 communes qui, en application de la loi sur le développement des territoires ruraux, auraient dû sortir du dispositif des ZRR en 2005, y seront maintenues de manière transitoire pendant deux ans.

#### **4. Audition de M. Daniel Hoeffel, président, et M. Christophe Rouillon, rapporteur, de la commission « Europe » de l'Association des maires de France (AMF)**

**M. Daniel Hoeffel, président de la commission « Europe » de l'Association des maires de France**, a rappelé que par le passé, la France avait largement bénéficié des fonds structurels, notamment à l'époque de la deuxième programmation (1994-1999), à la négociation de laquelle il avait participé en tant que membre du gouvernement. Après avoir remercié la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire de son invitation, il a précisé que si l'Association des maires de France (AMF) avait bien été consultée au niveau national par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et par le ministère de la cohésion sociale sur le projet de cadre de référence stratégique national, tel n'avait pas toujours été le cas des associations départementales des maires au niveau local, plaidant pour une meilleure concertation avec celles-ci lors de l'élaboration des programmes opérationnels. Concernant le choix de l'autorité de gestion des fonds structurels, il a indiqué que l'AMF réservait sa position en attendant que soient évaluées les expérimentations de délégation conduites actuellement en Alsace et en Auvergne. Abordant l'accord conclu entre les Etats membres au Conseil européen du 19 décembre 2005 sur les perspectives financières, il a considéré que la diminution d'environ 25 % des crédits destinés à la France pour la période 2007-2013 justifiait leur concentration sur un nombre limité de thématiques, comme le préconisait le cadre de référence stratégique national, afin d'éviter tout saupoudrage. Il a plaidé, à cet égard, en faveur d'une meilleure prise en compte de la dimension territoriale dans le cadre de référence stratégique national et dans les programmes opérationnels régionaux, insistant pour que les collectivités infrarégionales, en particulier les agglomérations, puissent bénéficier de subventions globales pour leurs projets.

Concernant la part respective du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) dans le financement de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », il a indiqué que l'AMF était favorable à la reconduction de la proportion actuelle (60 % pour le FEDER et 40 % pour le FSE). Il a considéré que s'il était concevable que les fonds structurels soient utilisés pour accompagner la mise en œuvre de politiques nationales, leur principale vocation devait demeurer le soutien des régions les plus défavorisées ou en retard de développement.

Evoquant ensuite les priorités des communes s'agissant du contenu du cadre de référence stratégique national, **M. Daniel Hoeffel** a d'abord souhaité que, compte tenu du faible rôle qu'est appelé à jouer le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) en matière de développement rural non agricole, le FEDER puisse être mobilisé en faveur de projets territoriaux portés par des structures intercommunales, y compris par des pays, principalement pour soutenir la diversification de l'activité économique et le développement des services de proximité en milieu rural. Il a également plaidé pour que le FEDER puisse contribuer au financement des futurs pôles d'excellence rurale. Concernant la politique urbaine, il a proposé que le FEDER finance en priorité les opérations de restructuration des quartiers dans les villes et les agglomérations ne bénéficiant pas d'autres financements, notamment de la part de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). S'agissant des thématiques prioritaires pour l'AMF, il a successivement cité l'appui aux technologies de l'information et de la communication (TIC), en particulier pour la construction d'infrastructures d'accès au haut débit dans les zones rurales, le soutien à un nombre limité d'infrastructures de transports infrarégionales en complément des financements attribués dans le cadre des contrats Etat-régions, le financement d'actions en faveur de l'environnement -notamment la promotion de transports publics urbains propres et la réhabilitation de sites contaminés- et de la prévention des risques naturels, et enfin l'appui aux petites et moyennes entreprises, en particulier aux réseaux de coopération entre les universités et les entreprises. Il a indiqué, en revanche, que l'AMF était contre la mobilisation des fonds structurels en faveur des pôles de compétitivité, dans la mesure où elle réduirait significativement les crédits européens disponibles pour les autres projets. Enfin, concernant la politique de l'emploi, il a souhaité que le FSE ne serve pas seulement à financer le plan de cohésion sociale, mais permette aussi d'appuyer les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales ou avec leur contribution, tels que les plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE), les maisons de l'emploi ou encore les missions locales.

**M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué qu'il avait demandé au ministre en charge de l'aménagement du territoire que le projet de cadre de référence stratégique national soit soumis aux délégations parlementaires à l'aménagement du territoire. Il a estimé que la baisse annoncée des crédits européens destinés à la France n'empêcherait pas le financement de projets structurants. Concernant le développement rural, après avoir constaté que

l'enveloppe destinée au FEADER était une variable d'ajustement, il a dit partager l'opinion de son interlocuteur concernant le rôle que devrait en conséquence jouer le FEDER dans ce domaine. A propos de l'approche thématique mise en avant par la réforme de la politique de cohésion, il a fait observer que, conformément à l'accord du Conseil européen de décembre 2005 sur les perspectives financières, 75 % des crédits de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » devraient être affectés à la réalisation de la stratégie dite de Lisbonne et donc essentiellement à l'innovation, les 25 % restants pouvant seuls être utilisés plus librement. Il s'est inquiété, à cet égard, du risque de polarisation des financements vers les pôles urbains de recherche et les zones les plus développées. Il s'est également interrogé sur l'opportunité de maintenir en l'état la règle dite du « dégagement d'office », qui annule la disponibilité des crédits non consommés au bout de deux ans, craignant qu'il soit difficile de préparer dans les délais requis des dossiers de projets innovants.

**Mme Jacqueline Gourault** s'est interrogée sur la future répartition entre régions de l'enveloppe financière destinée à la France.

Revenant sur les priorités thématiques, **M. Christophe Rouillon, rapporteur de la commission « Europe » de l'AMF**, a mis l'accent sur la nécessité de soutenir notamment la rénovation urbaine, les petites et moyennes entreprises et l'accès aux TIC. Il a insisté sur la frustration ressentie par les collectivités infrarégionales qui estiment avoir été insuffisamment consultées pour l'élaboration du cadre de référence stratégique national. Il s'est néanmoins félicité de l'existence d'un tel document stratégique qui, a-t-il souligné, permettra de définir clairement et de hiérarchiser les projets prioritaires. Enfin, il a émis le souhait que malgré l'importance du thème de l'innovation, les financements européens ne soient pas entièrement captés par les capitales régionales, au détriment des territoires qui les entourent.

Relayant cette inquiétude, **M. François Gerbaud** a considéré, par ailleurs, que la contractualisation des régions avec les pays contribuait au saupoudrage des crédits. Se déclarant favorable à une articulation entre la prochaine programmation des fonds structurels et les futurs contrats de plan, il a souhaité que cette contractualisation ne soit pas limitée aux régions, mais puisse aussi impliquer d'autres collectivités publiques, notamment des métropoles.

**M. Christophe Rouillon** a fait part des difficultés rencontrées par certaines communes auxquelles l'Etat demande de cofinancer les programmes mis en œuvre par l'ANRU, alors qu'elles n'ont pas les moyens d'y faire face. Enfin, concernant le choix de l'autorité de gestion, il a craint que l'attribution de ce statut aux régions ne leur confère une tutelle sur les collectivités de niveau infrarégional.

**M. Daniel Hoeffel** s'est dit, pour sa part, plutôt ouvert à l'attribution du statut d'autorité de gestion aux régions. Il a mis l'accent sur l'importance

des mesures de coopération transfrontalière financées par le programme Interreg.

**M. Alain Vasselle** a souhaité que l'Etat ne mette à profit les fonds structurels pour substituer des financements européens aux financements qu'il doit lui-même apporter aux pôles d'excellence rurale. Constatant, par ailleurs, que dans sa région, le conseil régional contraignait les communes et les intercommunalités à se regrouper en pays afin de limiter le nombre de ses interlocuteurs pour l'attribution de crédits, il a posé la question de la légitimité de telles structures eu égard à leur mode de désignation, et a jugé inévitable une évolution vers leur institutionnalisation.

Signalant qu'une étude sur ce sujet était actuellement conduite par M. Alain Fouché au sein de la délégation, **M. Jean François-Poncet** a fait valoir la situation très diverse des pays selon les régions, indiquant que dans son département, la taille trop petite des communautés de communes justifiait le rassemblement de celles-ci à l'échelle de pays.

Après avoir expliqué que les pays devenaient les interlocuteurs naturels des régions, de même que les intercommunalités ceux des départements, **M. Daniel Hoeffel** a relevé une complexification croissante du paysage institutionnel local.

**Mme Jacqueline Gourault** a indiqué que dans sa région, les pays préexistaient le plus souvent aux intercommunalités, mais s'effaçaient aujourd'hui devant la montée en puissance de ces dernières. Elle s'est dite favorable, en outre, à ce que les pays demeurent des structures légères.

##### **5. Audition de M. Matthieu Louvot, conseiller technique en charge de l'aménagement du territoire au cabinet du ministre de l'intérieur, et de M. Michael Trabbia, conseiller technique en charge des affaires européennes au cabinet du ministre délégué à l'aménagement du territoire**

Evoquant la tenue prochaine d'un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), **M. Jean François-Poncet, président**, a demandé des précisions sur la répartition entre régions des crédits européens destinés à la France au titre de la programmation 2007-2013 des fonds structurels, qui devrait être rendue publique à cette occasion, ainsi que sur l'état d'avancement de l'élaboration du cadre de référence stratégique national (CRSN). Il a souhaité savoir, à cet égard, si la Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire serait consultée sur ce document stratégique avant son adoption définitive, comme il en a fait la demande.

S'agissant de la répartition entre régions des crédits européens, **M. Matthieu Louvot, conseiller technique en charge de l'aménagement du territoire au cabinet du ministre de l'intérieur**, a indiqué que le CIACT ne

procéderait pas à une répartition contraignante, mais fixerait les grandes orientations.

**M. Michaël Trabbia, conseiller technique en charge des affaires européennes au cabinet du ministre délégué à l'aménagement du territoire**, a fait savoir qu'après une phase de consultations techniques conduites au niveau régional sur la base d'un document de travail, une première version du CRSN serait présentée lors du CIIACT avant d'être soumise à une large concertation à l'échelle nationale, en vue d'une transmission informelle à la Commission européenne prévue à partir de fin mars 2006.

Revenant sur la réforme en cours de la politique européenne de cohésion, **M. Matthieu Louvot** a relevé que ses principales innovations consistaient en un recentrage de ses priorités sur la stratégie de Lisbonne et en la suppression du zonage des subventions attribuées dans le cadre de l'objectif 2. Il a fait valoir le caractère acceptable de la baisse de l'enveloppe destinée à la France qui, a-t-il rappelé, reviendrait, pour le seul objectif 2 nouveau (fusion des objectifs 2 et 3 de l'ancienne génération de fonds) de 12 milliards d'euros pour la période 2000-2006 à 9 milliards sur la période 2007-2013. A propos du CRSN, il a fait part du souhait du Gouvernement que celui-ci ne constitue pas un instrument trop contraignant pour les programmes opérationnels qui en découleront, mais qu'il laisse au contraire des marges de manoeuvre pour des redéploiements de crédits à l'échelle de chaque région.

En réponse à **Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, qui s'interrogeait sur la part respective du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) dans l'enveloppe de crédits destinée à la France au titre de l'objectif 2, **M. Matthieu Louvot** a indiqué que ce point serait tranché lors du prochain CIIACT, de même que la question du choix de l'autorité de gestion des fonds au niveau régional, soulignant à cet égard que les expérimentations conduites ne mettaient pas en évidence de différences techniques entre la gestion de l'Etat et celle des conseils régionaux.

**M. Jean François-Poncet, président**, a exprimé la crainte que les critères de Lisbonne, de par l'importance qu'ils confèrent à l'innovation, conduisent à privilégier les zones urbaines au détriment des zones rurales pourtant en cours de repeuplement. Après avoir noté que les crédits du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) étaient relativement réduits et essentiellement orientés vers le soutien aux structures agricoles, il a souhaité savoir si le FEDER abonderait les pôles d'excellence rurale.

Ayant relevé que l'obligation de prendre en compte la stratégie de Lisbonne concernait 75 % des crédits de l'objectif 2 et laissait une grande liberté d'utilisation pour les 25 % restants et ayant souligné, en outre, que l'innovation pouvait aussi se rencontrer dans les zones rurales, **M. Michaël Trabbia** a assuré que certains des pôles d'excellence rurale pourraient prétendre à des cofinancements européens. Il a ajouté que d'ici à la fin de

l'année 2006, quelque 5 millions d'euros pourraient être mobilisés en faveur de ces pôles sur les crédits « Leader + » de la programmation 2000-2006 encore disponibles.

**M. Matthieu Louvot** a précisé que trois des quatre thèmes retenus pour les pôles d'excellence rurale étaient cohérents avec les critères de Lisbonne.

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, a souhaité obtenir la liste détaillée des dépenses et des projets qui pourront être considérés comme répondant à cette stratégie de Lisbonne.

Après avoir précisé que cette liste était en cours d'élaboration, **M. Michaël Trabbia** a indiqué qu'un document provisoire établi dans cette perspective par la Commission européenne pourrait toutefois lui être transmis.

**M. Matthieu Louvot** ayant indiqué, par ailleurs, que les projets d'investissement élaborés dans le cadre de pôles de compétitivité pourraient également être éligibles à des fonds européens, **M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale rassembleraient peu ou prou tous les projets existants et réalisables à court terme sur l'ensemble du territoire et qu'il convenait désormais d'explorer de nouvelles pistes pour encourager à long terme le développement de l'espace rural.

**M. Matthieu Louvot** a mis l'accent sur les systèmes productifs locaux, indiquant que ce dispositif intermédiaire entre les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale pourrait aussi bénéficier de crédits issus des fonds structurels.

Evoquant ensuite la règle dite du « dégage ment d'office » applicable aux crédits ouverts non utilisés au terme de deux années, **M. Jean François-Poncet, président**, l'a jugée trop rigide, notamment au regard de l'exigence d'innovation qui s'imposerait aux projets éligibles dans le cadre de la prochaine programmation, craignant qu'elle ne conduise à des pertes importantes pour la France, du moins les premières années.

**M. Michaël Trabbia** a précisé que la règle du dégage ment d'office ne s'appliquait pas projet par projet, mais à l'échelle de chaque programme opérationnel, c'est-à-dire, selon les cas, au niveau national ou régional. En outre, il a fait observer qu'en imposant à l'ensemble des Etats membres, y compris aux nouveaux, des contraintes en matière de consommation des fonds, cette règle permettait d'éviter des reports de crédits en cascade et s'avérait finalement protectrice des finances publiques européennes et par conséquent du budget de la France, pays contributeur net au budget européen. En réponse à une question de **M. Jean François-Poncet, président**, il a indiqué que le CIACT devrait retenir l'idée de programmes interrégionaux, afin d'affermir des dispositifs déjà existants, comme les conventions interrégionales de massif en matière de politique de la montagne.

**M. Jean François-Poncet, président, et Mme Jacqueline Gourault, rapporteur**, s'étant interrogés sur le type de programmation envisagé pour le fonds social européen (FSE), **M. Michaël Trabbia** a fait part du souhait du Gouvernement de pouvoir mobiliser ce fonds au profit des zones urbaines sensibles, tout en suggérant d'interroger sur ce point les services du ministère en charge de l'emploi.

**M. Matthieu Louvot** a mis l'accent sur une nouvelle dimension de la politique française d'aménagement du territoire, visant à prendre en compte les inégalités territoriales infra-urbaines par des mesures en faveur du développement économique et du désenclavement des quartiers défavorisés.

**6. Audition de M. Gérard Bailly, sénateur, président du Conseil général du Jura et membre du bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF), et de Mme Christine Côte, conseillère en charge des affaires européennes à l'ADF**

**M. Gérard Bailly, sénateur, président du Conseil général du Jura et membre du bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF)**, a tout d'abord constaté que la suppression du zonage des aides versées dans le cadre de l'objectif 2 donnait aujourd'hui lieu à un débat semblable à celui qui avait précédé son instauration en 2000. Il a estimé que si tous les territoires pouvaient désormais prétendre aux aides européennes, il faudrait néanmoins accorder une priorité aux zones les plus en difficulté. Il a ensuite considéré que le changement le plus important induit par la réforme en cours de la politique de cohésion était l'obligation de consacrer 75 % des crédits de ce même objectif à des dépenses conformes aux critères de Lisbonne.

**Mme Christine Côte, conseillère en charge des affaires européennes à l'ADF**, a dressé un bilan assez positif de la programmation 2000-2006, soulignant qu'elle avait favorisé, grâce à l'accent mis sur le partenariat, une implication forte des départements. Elle a relevé que ceux-ci étaient devenus les plus importants co-financeurs des projets de développement rural financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et qu'ils intervenaient de plus en plus dans la gestion du Fonds social européen (FSE), en cohérence avec leurs nouvelles attributions sociales découlant de la loi du 19 décembre 2003 sur le revenu minimum d'insertion (RMI) et du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales. De même, a-t-elle poursuivi, certains départements participent à des projets dans le cadre des programmes d'initiative communautaire (PIC) : tel est, par exemple, le cas de plusieurs conseils généraux du sud-est de la France collaborant au sein de l'Arc latin, association de collectivités territoriales européenne du bassin méditerranéen soutenue par le programme Interreg III, ou encore du Conseil général du Val-de-Marne, qui développe un projet visant à promouvoir la mobilité des personnes handicapées dans le cadre du programme Equal. Elle a signalé que l'ADF avait proposé que les départements puissent, s'ils le souhaitent, devenir autorités de gestion pour les

mesures de lutte contre l'exclusion (politique dite d'« inclusion ») financées par le FSE et obtenir des délégations de gestion pour les enveloppes du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) correspondant à des compétences qu'ils exercent en matière d'aménagement foncier et de gestion de l'eau.

**M. Jean François-Poncet, président**, a fait part de sa crainte que le FEADER ne soit doté de peu de crédits et n'affiche, en tant qu'instrument financier de la PAC, des priorités très agricoles. Il a fait observer que l'obligation de consacrer 75 % des crédits de l'objectif 2 à des dépenses conformes aux critères de Lisbonne, c'est-à-dire pour l'essentiel consacrées à l'innovation, risquait de constituer une difficulté pour les départements ruraux qui, a-t-il estimé, avaient le plus besoin d'être aidés.

**M. Gérard Bailly** a fait valoir que la compétitivité et l'innovation pouvaient aussi concerner l'espace rural, les technologies de l'information et de la communication y trouvant notamment des applications dans le domaine des services aux personnes, mais également en agriculture.

Evoquant les difficultés économiques qui frappent durement la filière avicole dans son département dans un contexte marqué par la crise de la grippe aviaire et la diminution des subventions aux exportations, **Mme Yolande Boyer** a plaidé pour que les fonds structurels puissent aussi être utilisés pour accompagner les nécessaires restructurations et le retour à l'emploi.

**Mme Christine Côte** s'est étonnée, à cet égard, que la stratégie de Lisbonne, à l'origine très axée sur les questions d'« inclusion sociale » et d'emploi, ne soit aujourd'hui plus évoquée que sous l'angle de l'innovation. De la même manière, a-t-elle insisté, la première version du cadre de référence stratégique national (CRSN) ne se référait pas à cette dimension sociale prévue par l'Agenda social européen. Par ailleurs, elle a estimé que le département, échelon de proximité, constituait un bon niveau de mise en œuvre des fonds structurels. Enfin, elle a exprimé la crainte que les crédits du FEDER ne bénéficient à l'avenir plus beaucoup aux espaces ruraux.

**M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que le directeur général de la politique régionale à la Commission européenne, M. Graham Meadows, lui avait assuré lors d'un récent entretien que le FEDER continuerait à jouer un rôle important pour les zones rurales. Il a souhaité savoir de quelle manière l'ADF était associée à l'élaboration du cadre de référence stratégique national.

**Mme Christine Côte** a expliqué que la consultation avait été jusqu'à présent très inégale. Ainsi, a-t-elle précisé, si l'ADF a pu participer aux groupes de travail mis en place par le ministère de l'agriculture sur le FEADER et par le ministère de l'emploi sur le FSE, elle a été en revanche peu associée aux travaux conduits par la Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) sur le FEDER et sur l'objectif « coopération territoriale européenne » (nouvel objectif 3), ni à ceux menés par le ministère de l'agriculture sur le futur Fonds européen de la pêche (FEP).

Par ailleurs, a-t-elle poursuivi, la consultation avec les collectivités territoriales s'est surtout déroulée aux niveaux régional et interrégional.

Concernant la coopération transfrontalière, **M. Gérard Bailly** a insisté sur la nécessité de simplifier les procédures d'élaboration et de mise en œuvre des programmes Interreg.

**M. Jean François-Poncet, président**, ayant critiqué le caractère rigide de la règle du dégageement d'office des crédits non consommés au terme de deux ans, **Mme Christine Côte** a fait valoir, en réponse, l'intérêt des délégations de gestion par lesquelles l'Etat confie aux collectivités territoriales la gestion financière et la mise en œuvre de certaines mesures des programmes européens. Citant l'exemple des délégations de mesures du FSE dont bénéficient à leur demande certains départements, elle a mis l'accent sur les gains d'efficacité et le raccourcissement des délais permis par cette procédure, les départements devenant les interlocuteurs uniques des opérateurs destinataires des crédits. Elle a alors constaté que les délégations de gestion aux départements avaient permis d'éviter les dégagements de crédits du FSE dans le cadre de l'objectif 3.

**M. Gérard Bailly** a estimé que les problèmes liés à l'application de la règle du dégageement d'office se poseraient surtout en début de programmation, craignant à cet égard que, dans l'urgence, il ne soit proposé de faire financer n'importe quel projet, comme tel avait été le cas au début de la programmation 2000-2006.

**M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité que les crédits à consommer au cours de la programmation 2007-2013 ne soient pas répartis en sept tranches identiques, mais connaissent une montée en charge progressive.

#### **7. Audition de Mme Claude Marcori, chargée de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)**

En introduction, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est interrogé sur la manière dont serait géré le futur Fonds européen agricole de développement rural (FEADER).

**Mme Claude Marcori, chargée de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)**, a indiqué que le FEADER ferait l'objet d'un plan stratégique national de développement rural, destiné à être mis en œuvre de manière déconcentrée par les préfets de région. Elle a rappelé que dans le cadre de la prochaine programmation des fonds européens, chaque programme ne mettrait désormais en œuvre que les crédits d'un seul fonds.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou** qui l'interrogeait sur les financements possibles pour les pôles d'excellence rurale, **Mme Claude**

**Marcori** a assuré que des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) resteraient disponibles pour les espaces ruraux.

**M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité savoir quel bilan pouvait être tiré du fonctionnement de l'initiative communautaire Interreg III.

Après avoir indiqué qu'un bilan global avait été dressé dans le cadre du programme « Interact », **Mme Claude Marcori** a émis un jugement positif sur cette initiative, soulignant notamment que la dernière programmation avait, en imposant la désignation d'une autorité de gestion unique dans chaque espace de coopération (transfrontalier, transnational ou interrégional), favorisé le développement d'une approche intégrée et contraint les partenaires à dialoguer. Elle a rappelé que sur la période 2000-2006, la France était impliquée au titre d'Interreg III dans dix programmes transfrontaliers, sept programmes transnationaux et deux programmes interrégionaux.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'étant interrogé sur la possibilité de faire financer par Interreg III des projets de développement rural portés par des entités au niveau départemental, **Mme Claude Marcori** a indiqué que si tel était surtout le cas dans le volet transfrontalier, c'était également possible dans le cadre de programmes transnationaux comme l'illustre l'exemple de la coopération de conseils généraux dans le cadre de l'Arc latin. Concernant les crédits consacrés à l'initiative Interreg III, elle a précisé qu'ils devraient passer de 5,7 milliards d'euros sur la programmation 2000-2006 à 7,5 milliards d'euros sur 2007-2013, l'enveloppe destinée à la France passant quant à elle de 403 à 749 millions d'euros (au titre des volets transfrontalier et transnational, le volet interrégional n'étant pas réparti entre Etats membres). Elle a souligné, à cet égard, que grâce à un mode de calcul favorable, la France percevrait ainsi sur la prochaine programmation la plus importante dotation au titre d'Interreg. Elle a expliqué qu'il appartenait à chaque Etat membre de répartir lui-même l'enveloppe perçue dans le cadre de l'objectif 3 entre les différents programmes le concernant, les dotations nationales ainsi constituées étant ensuite mises en commun sur un compte unique pour chaque programme de coopération.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'interrogeait sur les changements induits en la matière par la réforme en cours de la politique européenne de cohésion, **Mme Claude Marcori** a indiqué que le volet transfrontalier continuerait à fonctionner de la même manière, alors que les projets financés par le volet transnational devraient désormais s'inscrire dans l'un des trois thèmes retenus pour la mise en oeuvre de l'objectif 2 des fonds structurels (innovation et économie de la connaissance ; environnement et prévention des risques ; accessibilité) et comporter une dimension urbaine. En outre, a-t-elle poursuivi, le volet interrégional devrait à l'avenir faire l'objet d'un seul programme de coopération confié à une autorité unique de gestion, au lieu de quatre actuellement. Elle a précisé que 77 % des crédits d'Interreg (soit 579 millions d'euros en France) seraient désormais affectés au volet transfrontalier, chaque Etat membre pouvant toutefois décider de transférer 10 % de la dotation de ce dernier au volet transnational. Elle a

également souligné que dans le cadre d'Interreg, les programmes pourront à l'avenir être cofinancés par le FEDER à hauteur de 75 %, contre 50 % actuellement. Enfin, elle a précisé que dans le cadre des politiques de coopération avec les pays tiers, un nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) permettrait d'abonder un programme de coopération avec les régions méditerranéennes voisines, en complément d'un programme transnational au titre de l'objectif 3 de la politique de cohésion.

**M. Jean François-Poncet, président**, ayant souhaité obtenir des précisions sur le futur groupement européen de coopération territoriale (GECT), **Mme Claude Marcori** a expliqué que la création de ce nouvel instrument juridique, très soutenu par la France, visait à remédier à la grande hétérogénéité des statuts juridiques applicables aux autorités de gestion des programmes de coopération Interreg selon les Etats membres, en dotant chacun de ces programmes d'un groupement ayant une personnalité juridique reconnue à l'échelle européenne. Elle a souligné que de nombreux Etats membres n'étaient toutefois pas favorables à ce groupement européen de coopération territoriale, notamment pour des raisons de compatibilité avec leur droit interne.

Relevant qu'en matière de coopération européenne, le cadre de référence stratégique national (CRSN) préconisait « d'intégrer les dispositifs d'ingénierie territoriale à la mise en œuvre des programmes », **M. Jean François-Poncet, président**, a demandé des précisions sur la manière dont cet objectif pourrait être atteint.

**Mme Claude Marcori** a expliqué qu'il s'agissait de favoriser l'intervention d'organismes partenaires susceptibles d'accompagner les projets au-delà de leur phase préparatoire. Revenant, pour conclure, sur les principaux obstacles rencontrés dans l'application d'Interreg en France, elle a évoqué l'absence de réglementation européenne particulière, qui avait obligé les acteurs à adopter, en les adaptant, les procédures prévues pour les programmes nationaux. Elle a aussi constaté qu'après une forte mobilisation au moment du lancement des projets, les élus s'impliquaient insuffisamment dans leur mise en œuvre.

**Mme Jacqueline Alquier** ayant rappelé que les élus locaux de sa région s'étaient fortement investis dans le soutien aux opérations intégrées de développement (OID) dans les années 1980, **Mme Claude Marcori** a fait observer qu'à cette époque, antérieure à la réforme des fonds structurels de 1988, les exigences en matière de gestion et de contrôle étaient beaucoup plus limitées.

#### **8. Audition de M. Raymond Forni, président de la commission « Europe » de l'Association des régions de France (ARF)**

**M. Raymond Forni, président de la commission « Europe » de l'Association des régions de France » (ARF)**, a tout d'abord dressé un bilan

positif de la programmation 2000-2006 des fonds structurels européens, soulignant qu'elle avait permis aux collectivités territoriales, en particulier aux régions, de lancer des projets qui n'auraient sans doute pas été mis en oeuvre en l'absence de soutien européen. Il a émis la crainte, à cet égard que, pour pallier la diminution attendue des crédits sur la période 2007-2013, les autres collectivités territoriales ne se tournent vers les conseils régionaux pour solliciter en compensation des cofinancements que ces derniers ne seront pas en mesure de leur apporter.

**M. Jean François-Poncet, président**, a considéré que la baisse de 25 % des crédits européens destinés à la France serait finalement moins importante que ce qu'on avait initialement craint. Il a fait observer que par le passé, les crédits certes abondants n'avaient pas toujours été utilisés à bon escient.

Après avoir reconnu que des projets non structurants, comme des salles des fêtes, avaient souvent été financés grâce aux fonds européens, **M. Raymond Forni** a relevé que la baisse de 25 % était une moyenne nationale qui ne devait pas occulter une diminution plus forte dans certaines régions. Ainsi, a-t-il précisé, la région Franche-Comté enregistre une baisse de 34 % des crédits qu'elle perçoit dans le cadre de l'objectif 2, correspondant à une réduction de 30 % des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) et de 40 % des crédits du Fonds social européen (FSE).

**Mme Yolande Boyer** a indiqué que l'enveloppe affectée à la région Bretagne diminuait quant à elle de 30 %.

**M. Jean François-Poncet, président**, a fait valoir que d'autres régions devaient par conséquent sortir gagnantes de la répartition et s'est interrogé sur la nature des critères retenus pour procéder à celle-ci.

**M. Raymond Forni** a estimé que ces critères n'étaient pas satisfaisants, dans la mesure où ils ne tenaient pas compte des mutations économiques en cours dans les régions. Il a plaidé, par exemple, en faveur d'un critère permettant d'appréhender l'importance de l'emploi industriel régional. Mettant en cause par ailleurs une « renationalisation » de la gestion des crédits européens, il a regretté que le Gouvernement ait annoncé, lors du comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars dernier, son intention de ne pas poursuivre les expérimentations de décentralisation de gestion des fonds structurels, sauf au profit de la région Alsace. Il a également dénoncé le manque de concertation réelle avec l'Etat, au sein des partenariats régionaux, compte tenu de l'attitude de certains préfets, mais aussi au niveau national, comme par exemple à l'occasion de l'élaboration du cadre de référence stratégique national (CRSN) qui, a-t-il souligné, ne tenait en définitive compte que des priorités de l'Etat. Enfin, il a expliqué que par son approche très étatique et sa volonté de limiter le rôle de ses régions, la France apparaissait au niveau européen en complet décalage avec les autres Etats membres.

**M. Jean François-Poncet, président**, a considéré que la réticence des collectivités territoriales à afficher la part des cofinancements européens dans les projets qu'elles financent n'était pas de nature à améliorer la lisibilité des politiques européennes. Revenant sur la prochaine programmation de fonds structurels, il s'est dit inquiet de la réduction de la place conférée au développement rural.

**M. Raymond Forni** a expliqué que la prise en charge des actuels crédits du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) consacrés au développement rural par un Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) ne relevant plus de la politique de cohésion et la suppression du zonage se traduiraient par une diminution des crédits destinés à l'espace rural et par un risque de saupoudrage. Il a estimé que les pôles d'excellence rurale, dispositif mis en place par le Gouvernement pour remédier à cette situation, étaient encore mal définis et insuffisamment dotés, soulignant à cet égard que les régions n'auront pas les moyens de contribuer à leur financement.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est dit pour sa part favorable aux pôles d'excellence rurale, tout en admettant le caractère limité des financements auxquels ils pourront donner lieu.

**M. Raymond Forni** a précisé que les crédits destinés à abonder ces pôles seraient gérés par l'Etat dans le cadre du programme national du FEADER piloté par le ministère de l'agriculture. Il a considéré que l'incapacité de notre pays à simplifier l'architecture des collectivités au niveau local avait rendu encore plus forte la tendance à la « renationalisation » des politiques au niveau de l'Etat. Enfin, rappelant que le Gouvernement avait décidé de ne pas prolonger l'exécution de l'actuelle génération de contrats de plan Etat-régions au-delà du 31 décembre 2006, il s'est dit inquiet du peu de temps dont disposeraient les collectivités territoriales pour élaborer en concertation avec l'Etat la prochaine génération de contrats dont la durée sera alignée sur celle de la prochaine programmation de fonds européens.

#### **9. Audition de M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, et de M. Pierre Mirabaud, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires**

**M. Jean François-Poncet, président**, a tout d'abord remercié M. Christian Estrosi de venir présenter à la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire le cadre de référence stratégique national (CRSN), sur l'élaboration duquel elle n'avait jusqu'alors pas été consultée.

Après avoir rappelé que la rédaction d'un CRSN était une obligation s'imposant à chacun des Etats membres, **M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire**, a rappelé qu'une consultation conduite dès le printemps 2005 par les préfets de région sur la base d'un document introductif rédigé par la délégation interministérielle à

l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) avait permis d'élaborer un premier document de travail technique, rendu public à l'automne 2005. Il a indiqué qu'un document stratégique, intégrant les réactions des partenaires consultés de nouveau au niveau régional avait été présenté au comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars dernier. C'est sur ce document qu'il a souhaité consulter les délégations à l'aménagement du territoire des deux assemblées. Il a fait savoir que les préfets allaient lancer simultanément dans chaque région l'élaboration des « contrats de projets », destinés à remplacer les actuels contrats de plan Etat-régions (CPER), et des programmes opérationnels régionaux destinés à mettre en œuvre les fonds européens.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'étant interrogé sur l'obligation d'affecter 75 % des crédits de l'objectif 2 à des actions conformes à la stratégie de Lisbonne (compétitivité, innovation, croissance et emploi), **M. Christian Estrosi** a affirmé que le Gouvernement s'attachait à prendre en compte les priorités de cette stratégie, tant dans le cadre des fonds structurels que pour l'élaboration des futurs « contrats de projets » Etat-régions.

Relevant que le respect des critères de la stratégie de Lisbonne pour l'utilisation des crédits issus des fonds structurels européens allait exiger des projets plus innovants, dont la mise au point demanderait nécessairement plus de temps, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir dans ce contexte la règle du dégagement d'office, qui impose de consommer chaque année un septième des crédits alloués au titre de la programmation.

**M. Christian Estrosi** a estimé que cette règle avait le mérite de contraindre les partenaires à ne retenir que des projets suffisamment « mûrs », garantissant une bonne consommation des crédits. Il s'est dit confiant dans la capacité de mobilisation des collectivités territoriales qui, a-t-il assuré, ont saisi l'importance de sujets tels que l'innovation et la compétitivité et sont déjà dans une phase active de préparation des projets.

**M. Pierre Mirabaud, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires**, a fait observer qu'à ce stade, l'affectation de 75 % des crédits de l'objectif 2 à des dépenses conformes à la stratégie de Lisbonne constituait une recommandation, dont le non-respect n'était pas sanctionné par un dégagement d'office.

**M. Aymeri de Montesquiou** a plaidé pour une conception de l'innovation adaptée à la diversité des territoires, soulignant la difficulté de certains départements ruraux à attirer les entreprises. Il s'est dit favorable, en outre, à une augmentation progressive du volume de crédits devant être consommé chaque année, au lieu d'une répartition en sept tranches identiques des crédits alloués pour l'ensemble de la programmation.

**M. Claude Saunier** a souhaité une clarification des règles du jeu en ce qui concerne les compétences respectives des pays et des régions, expliquant qu'en Bretagne, les pays conduisant des actions en matière

d'innovation et de recherche se voyaient reprocher par le conseil régional d'intervenir dans des domaines que celui-ci considère de sa compétence exclusive.

Après s'être déclaré favorable à l'innovation et à la compétitivité, **M. Roger Besse** a fait valoir la difficulté d'élaborer des projets innovants dans les départements très ruraux, où la priorité restait à son sens d'endiguer la désertification rurale. Il s'est dit satisfait des projets de pôles d'excellence rurale portés par les pays dans son département, soulignant toutefois les problèmes qu'ils rencontraient dans leurs relations avec le conseil régional.

Relevant que le CRSN évoquait, dans un développement consacré au soutien des entreprises, des « pôles de compétences de dimension régionale ou locale » distincts des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale, **Mme Jacqueline Gourault** a souhaité savoir ce que recouvrait ce terme.

**M. Christian Estrosi** a expliqué qu'il visait à désigner des rassemblements de compétences, donnant lieu par exemple à la constitution de réseaux interentreprises, tout en indiquant que cette dénomination portait à confusion et serait modifiée. Concernant la règle du dégageant d'office, il a fait observer qu'elle serait moins contraignante pour la future programmation, dès lors que la France aurait moins de crédits à consommer que sur la programmation 2000-2006, soulignant en outre que le dégageant des crédits n'interviendrait qu'à la fin de la deuxième année suivant celle de la programmation (règle n+2). Il s'est engagé à faire préciser par écrit aux membres de la délégation les conditions d'application de cette règle pour la programmation 2007-2013. S'inquiétant par ailleurs de l'ascendant que certains conseils régionaux cherchent à prendre sur les pays à travers la signature de contrats de pays, il a indiqué que lorsqu'un accord ne peut être trouvé entre un pays et sa région, la contractualisation pourrait intervenir directement entre ce pays et l'Etat sur les thèmes retenus par ce dernier, sans que la région puisse s'y opposer. Il a expliqué que, de manière générale, l'Etat se réservait la possibilité à l'avenir de contractualiser directement avec l'échelon le plus pertinent (conseil général, agglomération, intercommunalité...).

**M. Jean François-Poncet** ayant souhaité savoir si des financements européens pourraient abonder les pôles d'excellence rurale au-delà des plafonds de financement apportés par l'Etat (33 %, voire 50 % dans les zones de revitalisation rurale), **M. Christian Estrosi** a indiqué que les fonds européens pourraient contribuer au financement des pôles et apporter un financement complémentaire sur des projets nouveaux qui seraient mis en œuvre ultérieurement par ceux-ci.

**M. Alain Vasselle** s'est demandé si les projets de pôles d'excellence rurale situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou de redynamisation urbaine (ZRU) seraient considérés comme prioritaires. Il a mis l'accent sur les difficultés rencontrées par les petites communautés de communes rurales pour monter des dossiers et sur le peu de moyens financiers

dont celles-ci disposent pour recourir aux services de bureaux d'études. Insistant, par ailleurs, sur l'importance des délais d'instruction des dossiers par les administrations compétentes, il a souhaité obtenir l'assurance que les crédits de la programmation 2007-2013 pourraient être mobilisés rapidement. Enfin, il a fait valoir le caractère non institutionnel et parfois presque informel de certains pays, s'interrogeant sur leur légitimité.

En réponse aux différents intervenants, **M. Christian Estrosi** a indiqué que les crédits alloués au titre des pôles d'excellence rurale, tout comme les crédits des fonds structurels, ne seraient pas réservés aux projets situés en ZRR ou en ZRU. Il a annoncé que dans le cadre de l'objectif 2, le FEDER pourrait financer de l'ingénierie de projet, notamment en faveur des intercommunalités rurales et des pays, afin de faciliter l'élaboration des dossiers. Il a fait part de la volonté du Gouvernement de réduire les délais d'instruction des dossiers par l'administration. A cet égard, il a souligné qu'il avait proposé d'instaurer pour la prochaine génération de contrats de projets une procédure de dégagement d'office dans l'esprit de celle existant pour les programmes européens, ajoutant que la mise en oeuvre de ces contrats ferait l'objet d'une évaluation régulière et d'un suivi particulier par une cellule de la DIACT. Enfin, il a rappelé que des contrats pourraient être passés entre l'Etat et les pays en cas de désaccord entre ces derniers et leur région.

**M. François Gerbaud** s'étant interrogé sur la possibilité pour l'Etat de contractualiser avec des pays non constitués en établissements publics, **M. Christian Estrosi** a considéré que le pays devait rester une instance de concertation et de réflexion sur un territoire de projet et ne pas devenir une structure de gestion, les maîtrises d'ouvrage devant être assumées notamment par les intercommunalités. Il a fait part d'une réflexion en cours avec le ministre délégué aux collectivités territoriales en vue d'une clarification du statut des pays.

**M. Jean François-Poncet** a souligné que la situation des pays était variable selon les régions et selon le contexte dans lequel ils avaient été mis en place, précisant que dans le Lot-et-Garonne, le conseil général avait largement contribué à leur formation.

**Mme Jacqueline Gourault** ayant demandé des précisions sur la date d'adoption définitive du cadre de référence stratégique national, **M. Pierre Mirabaud** a indiqué qu'elle dépendait de l'adoption préalable des perspectives financières et de celle des règlements relatifs aux fonds structurels, respectivement envisagées pour mai et juillet 2006, de sorte que la version définitive du cadre de référence stratégique français pourrait être adressée à la Commission européenne en septembre 2006, les programmes opérationnels devant ensuite être validés pour entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007.



## ANNEXE IV

### **L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE CADRE DU FEOGA-O**

Dès les années 1960, le **FEOGA-O cofinance des actions de développement rural axées sur la politique des structures agricoles** (soutien à l'installation, aides aux investissements dans les exploitations, remembrement...). Progressivement, et notamment à partir de 1988, son champ de compétence s'élargit à des **mesures dont la portée dépasse la sphère agricole** : soutien aux activités touristiques et artisanales, diversification économique, rénovation des villages...

La **réforme de la PAC de 1992** met fin à cette extension du champ d'intervention du FEOGA-O. A cette occasion, trois mesures importantes de développement rural (les mesures agri-environnementales, l'aide au boisement des terres agricoles et les prétraitements agricoles) sont en effet transférées du FEOGA-O au FEOGA-G. Il s'agit alors, en « verdissant la PAC », de répondre aux nouvelles attentes de la société, qui aspire à une politique agricole moins productiviste et davantage portée vers le développement rural.

Cette tendance est confirmée lors de la **réforme de la PAC de 1999**, qui décide de **transférer une grande partie des mesures de développement rural, jusqu'à présent financées par le FEOGA-O et relevant comme telles de la politique de cohésion, vers la PAC et donc vers le FEOGA-G**. C'est pourquoi à compter de la programmation 2000-2006, le FEOGA-O n'intervient plus au titre de l'objectif 2, mais seulement pour le financement de Leader +, ainsi que de manière résiduelle, et pour des raisons d'ailleurs peu claires, dans le cadre de l'objectif 1.

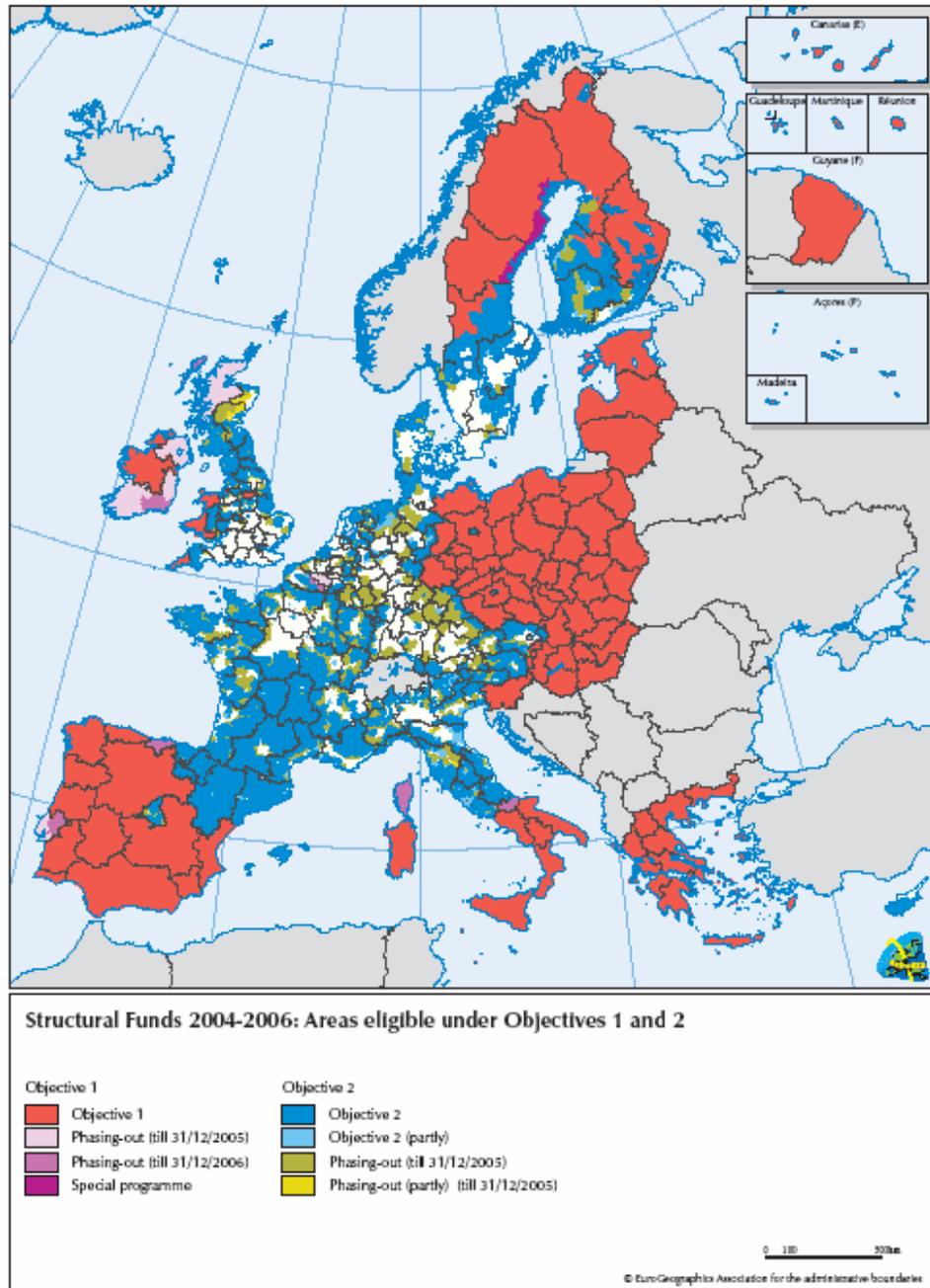
**Le cadre juridique de la politique de développement rural**, devenue « deuxième pilier » de la PAC, fait quant à lui **l'objet d'une refonte** (règlement de développement rural n° 1257-1999 du 17 mai 1999).

Pour compliquer les choses, cette nouvelle réglementation autorise les Etats membres à mettre en oeuvre une partie des mesures de développement rural relevant de la PAC « au niveau géographique approprié », ce qui conduit la France à choisir le support des DOCUP d'objectif 2. Les DOCUP régionaux sont donc dotés en France sur la période 2000-2006 d'un volet « agricole » FEOGA-G ne relevant pas à proprement parler de la politique régionale, mais pouvant, le cas échéant, bénéficier de financements convergents de la part du FEDER.



## ANNEXE V

### CARTE DES RÉGIONS ÉLIGIBLES AUX OBJECTIFS 1 ET 2 SUR LA PÉRIODE 2004-2006

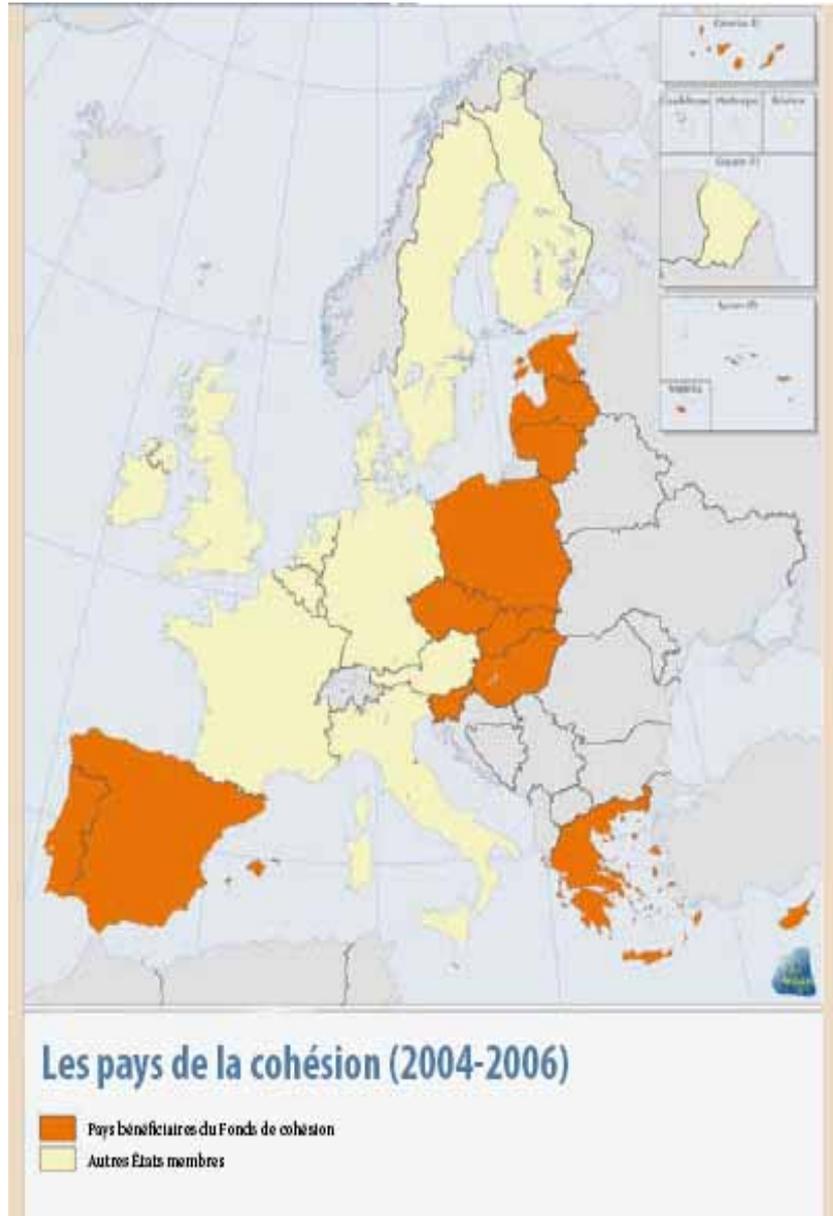


*Source : Commission européenne*



## ANNEXE VI

### CARTE DES ÉTATS DE LA COHÉSION SUR LA PÉRIODE 2004-2006



*Source : Commission européenne*



## ANNEXE VII

### LES AXES PRIORITAIRES ET LES MESURES DU DOCUP OBJECTIF 2 DE LA RÉGION CENTRE

Le DOCUP objectif 2 de la région Centre sur la période 2000-2006 comprend 14 mesures articulées autour de **cinq axes prioritaires** :

<b>Axe 1 : Accompagner la reconversion des activités économiques et l'amélioration de la compétitivité</b>		
Mesure 1	FEDER	Réhabiliter les anciennes emprises industrielles et de défense
Mesure 2	FEDER	Renforcer les capacités d'accueil des activités économiques
Mesure 3	FEDER	Accroître la compétitivité des entreprises
Mesure 4	FSE	Accompagner l'aide à la reconversion des activités économiques et l'amélioration de la compétitivité par la formation et l'emploi
<b>Axe 2 : Renforcer l'attractivité des territoires</b>		
Mesure 5	FEDER	Développer les pôles de compétence et les réseaux de diffusion technologique d'information et de communication
Mesure 6	FEDER	Soutenir les opérations touristiques, culturelles et sportives structurantes
Mesure 7	FEDER	Améliorer l'accessibilité et la desserte des territoires
Mesure 8	FSE	Accompagner l'innovation par la formation et l'emploi
<b>Axe 3 : Favoriser les conditions d'un développement solidaire et de qualité</b>		
Mesure 9	FEDER	Aider au renforcement des solidarités territoriales
Mesure 10	FEDER	Soutenir les initiatives en faveur de l'environnement
Mesure 11	FEDER	Améliorer la qualité de vie
Mesure 12	FSE	Améliorer par la formation et l'emploi le développement solidaire des territoires
<b>Axe 4 : Favoriser le développement rural</b>		
	FEOGA	Améliorer la valeur ajoutée de la production agricole
	FEOGA	Développer le potentiel d'attractivité des zones rurales
	FEOGA	Promouvoir le développement durable de l'agriculture dans son environnement
<b>Axe 5 : Assistance technique</b>		
Mesure 13	FEDER	Assistance technique
Mesure 14	FSE	Assistance technique



## ANNEXE VIII

### LES MESURES DU NOUVEAU RÈGLEMENT DE DÉVELOPPEMENT RURAL<sup>1</sup>

#### Axe 1 « Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier »

Article général présentant les mesures			Article détaillant le contenu des mesures		
20.a	Promouvoir la connaissance et améliorer le potentiel humain	20.a.i	actions de formation professionnelle et d'information, incluant la diffusion des connaissances scientifiques et de pratiques innovantes, pour les personnes actives dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier	21	Exclut les cursus de formation initiale classiques
		20.a.ii	installation de jeunes agriculteurs	22	Plafond maintenu à 55 000 € (40 000 pour DJA et 40 000 pour des prêts)
		20.a.iii	retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles	23	Aide sur 15 ans (→ 70 ans) limitée à 180 k€ (40 si salarié)
		20.a.iv	utilisation des services de conseil par les agriculteurs et les exploitants forestiers	24	Le conseil aux agriculteurs recouvre au moins la conditionnalité et la sécurité au travail. Plafond de 1 500 €
		20.a.v	instauration de services d'aide à la gestion agricole, de services de remplacement sur l'exploitation et de services de conseil agricole ainsi que de services de conseil dans le secteur forestier	25	Aide dégressive sur 5 ans
20.b	Restructurer et développer le potentiel physique et promouvoir l'innovation	20.b.i	modernisation des exploitations	26	Investissement matériel ou immatériel, pas nécessairement réalisé par un exploitant (mais bénéficiant à une exploitation) 40 % (+10 % ZAD et zones soumises à contraintes environnementales, +10 % JA), 75% RUP
		20.b.ii	amélioration de la valeur économique des forêts	27	Forêts privées ou communales. Plan de gestion au-delà d'un certain seuil. 50 % (+ 10 en ZAD et zone sous contrainte environnementale) RUP : toutes forêts (85 % ; 100 % forêts domaniales DOM)
		20.b.iii	accroissement de la valeur ajoutée des productions primaires agricoles et sylvicoles	28	PME agroalimentaires, micro-entreprises forestières. 40 % (+10 % dans l'objectif de convergence) Industries agro-alimentaires <750 salariés ou CA<200M€/an : 20 % (25 % objectif de convergence) RUP : éligibilité de toutes les industries agro-alimentaires (75 %)

<sup>1</sup> Règlement CE n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le FEADER.

Article général présentant les mesures			Article détaillant le contenu des mesures		
		20.b.iii a	coopération pour le développement de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire et sylvicole	29	Coopération entre agriculteurs, IAA et tierces parties pour les secteurs agricole, alimentaire, sylvicole
		20.b.iv	amélioration et développement des infrastructures en relation avec l'évolution et l'adaptation des secteurs agricole et forestier	30	Notamment des opérations en relation avec l'accès aux surfaces agricoles et aux superficies boisées, l'aménagement foncier et l'amélioration des terres, la fourniture d'énergie et la gestion de l'eau
		20.b.v	reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place de mesures de prévention appropriées	/	
20.c	Améliorer la qualité de la production et des produits	20.c.i	aider les agriculteurs à s'adapter aux normes exigeantes imposées par la législation communautaire	31	La norme communautaire doit être déjà transposée et applicable. Soutien dégressif sur 5 ans (après l'entrée en vigueur du texte UE), limité à 10 000 € par exploitation.
		20.c.ii	encourager les agriculteurs à participer à des régimes de qualité alimentaire	32	Régimes de qualité alimentaires communautaires (ou nationaux répondant à certains critères à préciser). Aide sur 5 ans limitée à 3 000 €/exploitation
		20.c.iii	soutenir les groupements de producteurs dans leurs activités d'information et de promotion pour les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	33	Uniquement pour les signes de qualité retenus dans le programme en application de l'article 30. 70 % des coûts
20.d	Mesures transitoires	20.d.i	aide aux exploitations de semi-subsistance en cours de restructuration	34	Pour les nouveaux États membres uniquement jusqu'en 2013
		20.d.ii	aide à la mise en place de groupements de producteurs	35	

## Axe 2 « Aménagement de l'espace »

Article général présentant les mesures			Article détaillant le contenu des mesures		
36.a	utilisation durable des terres agricoles	36.a.i	paiements destinés aux exploitants agricoles pour les handicaps naturels en zone de montagne	37	Statu quo sur le zonage et les paiements jusqu'au 31/12/2009
		36.a.ii	paiements aux exploitants agricoles situés dans des zones présentant des handicaps, autres que ceux des zones de montagne	37	Sous réserve d'un acte du Conseil : entrée en vigueur au 1/01/2010 des art 35 et 47.2 et .3 (zonage) Paiement dégressif au-delà d'un seuil à fixer, plafond (en moyenne nationale) à 250 €/ha en ZM, 150 €/ha sinon ZDS à (re)délimiter
		36.a.iii	paiements NATURA 2000 et paiements liés à la directive cadre sur l'eau	38	Et art 47.5 (zonage). Il s'agit d'indemnités compensatrices plafond à 200 €/ha (500 les cinq 1 <sup>ères</sup> années) pour NATURA 2000, pas d'encadrement pour la DCE
		36.a.iva	paiements agro-environnementaux	39	Et art 48 (sanctions) avec exigences supplémentaires : fertilisation, phytos Engagement sur 5 à 7 ans Possibilité de sélection par appel d'offres, concerne également la conservation des ressources génétiques
		36.a.iv b	paiements en faveur du bien-être animal	40	Et art 48 (sanctions). Non obligatoire.
		36.a.v	soutien aux investissements non productifs	41	En lien avec des MAE ou, pour les investissements des exploitants, sur des sites à haute valeur naturelle (dont les sites NATURA 2000)
36.b	utilisation durable des terres sylvicoles	36.b.i	soutien au premier boisement de terres agricoles	43	Et art 47.6 (zonage) 70 % (80 % en ZAD, 85 % dans les DOM) des coûts de plantation Perte de revenus exploitants: 700€/ha ; autres : 150€/ha
		36.b.ii	soutien à la première installation de systèmes agro-forestiers sur des terres agricoles	44	Frais d'installation : 70 % (80 % ZAD, 85 % DOM) Les terres concernées restent agricoles, donc éligibles à l'ICHN et aux MAE
		36.b.iii	soutien au premier boisement de terres non agricoles	45	Et art 47.6 (zonage) Idem 1 <sup>er</sup> boisement de terres agricoles, sans compensation de la perte de revenu
		36.b.iv	paiements NATURA 2000	46	Paiement annuel entre 40 et 200
		36.b.v	paiements environnementaux forestiers	47	
		36.b.vi	soutien à la restauration du potentiel sylvicole et à l'introduction de mesures de prévention	48	Et art 47.6 (zonage)
		36.b.vii	soutien aux investissements non productifs	49	En particulier en lien avec les paiements environnementaux forestiers

### Axe 3 « Qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale »

Article général présentant les mesures de l'axe 3				Article détaillant le contenu des mesures	
52.a	Diversification de l'économie rurale	52.a.i	diversification vers des activités non agricoles	53	Le bénéficiaire doit être un membre du foyer de la ferme
		52.a.ii	soutien à la création et au développement des micro-entreprises afin de promouvoir l'entrepreneuriat et le tissu économique	54	Le soutien ne vise que les micro-entreprises (selon la définition de la recommandation 2003/316/CE : entreprise qui occupe moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 M€)
		52.a.iii	encouragement des activités touristiques	55.a	Petites infrastructures telles que des centres d'information, la signalisation des sites touristiques
				55.b	Infrastructures récréatives telles que celles d'accès aux espaces naturels, et hébergements de petite capacité
				55.c	Développement et/ou marketing de services touristiques liés au tourisme rural
		52.b	Amélioration de la qualité de la vie en milieu rural	52.b.i	services essentiels pour l'économie et la population rurales
52.b.ii	rénovation et développement des villages			-	-
52.b.iii	préservation et mise en valeur du patrimoine rural			57.a	Élaboration des plans de protection et de gestion liés aux sites NATURA 2000 et à d'autres espaces de haute valeur naturelle, actions de sensibilisation environnementale et investissements liés à l'entretien, la restauration ou l'amélioration du patrimoine naturel ainsi qu'au développement des sites de haute valeur naturelle
				57.b	Études et investissements liés à l'entretien, à la restauration ainsi qu'à la mise en valeur du patrimoine culturel tel que les caractéristiques culturelles des villages et le paysage rural.
52.c	Formation et information des acteurs économiques dans les domaines couverts par l'axe 3	58	Sont exclus du soutien les cours ou les formations relevant des programmes ou des systèmes d'enseignement de niveaux secondaire ou supérieur		
52.d	Acquisition des compétences et animation en vue de la préparation et la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.			59.a	Études portant sur le territoire concerné
				59.b	Actions d'information sur le territoire et la stratégie de développement local
				59.c	Formation des personnes impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement local
				59.d	Actions d'animation et de formation d'animateurs
				59.e	Mise en œuvre par des partenariats public-privé, autres que les groupes d'action locale, de la stratégie locale de développement incluant une ou plusieurs des mesures concernant la qualité de la vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

## ANNEXE IX

### RÉPARTITION DES FONDS ENTRE LES RÉGIONS FRANÇAISES POUR 2007-2013

#### 1°) Enveloppes régionales FEDER/FSE en métropole

Région	Total 2000-2006 (en millions d'euros)	Total 2007-2013 (en millions d'euros)
Alsace	242,58	177,93
Aquitaine	659,36	507,30
Auvergne	387,46	260,37
Basse-Normandie	368,41	244,03
Bourgogne	356,05	250,29
Bretagne	318,44	430,35
Centre	345,29	297,12
Champagne-Ardenne	300,99	238,60
Corse	167,63	148,68
Franche-Comté	283,57	187,47
Haute-Normandie	486,81	319,89
Ile-de-France	757,96	601,95
Languedoc-Roussillon	461,24	382,25
Limousin	188,25	153,73
Lorraine	528,33	403,45
Midi-Pyrénées	615,82	511,37
Nord-Pas-de-Calais	1 335,82	926,61
PACA	591,45	520,82
Pays-de-la-Loire	647,93	450,21
Picardie	416,38	291,91
Poitou-Charentes	416,56	281,09
Rhône-Alpes	835,47	615,58

Source : dossier de presse du CICT du 6 mars 2006

**2°) Enveloppes régionales FEDER/FSE pour les DOM (à répartir)**

	Total 2000-2006 (en milliards d'euros)	Total 2007-2013 (en milliards d'euros)
Guadeloupe	2,88 Mds €	2,83 Mds €
Guyane		
Martinique		
Réunion		

*Source : dossier de presse du CIACT du 6 mars 2006*

## ANNEXE X

### LISTE DES PRIORITÉS DU CADRE DE RÉFÉRENCE STRATÉGIQUE FRANÇAIS

Les priorités françaises pour les trois objectifs de la politique de cohésion selon le cadre de référence stratégique national (CRSN)<sup>1</sup> sont les suivantes :

#### **I. OBJECTIF « CONVERGENCE » POUR LES DOM**

##### **a. Pour le FEDER**

Priorité 1 : promouvoir la compétitivité et l'attractivité du territoire

Priorité 2 : préserver l'environnement pour un développement durable

Priorité 3 : promouvoir la cohésion sociale et territoriale

Priorité 4 : compenser les contraintes particulières des régions ultra-périphériques

##### **b. Pour le FSE**

Priorité 1 : adapter les travailleurs et les entreprises

Priorité 2 : prévenir le chômage

Priorité 3 : favoriser l'inclusion et lutter contre les discriminations

Priorité 4 : promouvoir le partenariat et la mise en réseau en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale

Priorité 5 : investir dans le capital humain

Priorité 6 : renforcer les capacités institutionnelles et administratives

Priorité 7 : développer des actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale

---

<sup>1</sup> Dans sa version présentée au CIACT du 6 mars 2006.

## **II. OBJECTIF « COMPÉTITIVITÉ RÉGIONALE ET EMPLOI » POUR LA FRANCE MÉTROPOLITAINE**

### **a. Pour le FEDER**

Priorité 1 : promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance

Priorité 2 : développer les TIC au service de l'économie et de la société de l'information

Priorité 3 : soutenir les entreprises dans une démarche de développement territorial

Priorité 4 : protéger l'environnement et prévenir les risques dans une perspective de développement durable

Priorité 5 : développer les modes de transports alternatifs pour les particuliers et les activités économiques

### **b. Pour le FSE**

Priorité 1 : contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques

Priorité 2 : améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi

Priorité 3 : promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations

Priorité 4 : investir dans le capital humain

Priorité 5 : développer les partenariats et la mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion

Priorité 6 : soutenir les actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale

### **c. La dimension territoriale de la cohésion et du développement durable (volet territorial de l'objectif 2)**

Définir des stratégies d'intervention au sein de territoires de projets

Des espaces urbains porteurs de dynamisme économique, social et culturel

Un soutien spécifique nécessaire pour les zones rurales et les zones dépendantes de la pêche

Espaces interrégionaux et zones à handicaps géographiques et naturels

## II. OBJECTIF « COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE »

### a. Sur le territoire métropolitain

#### 1) *Coopération transfrontalière*

Privilégier les projets de territoires à fort potentiel d'intégration (agglomérations transfrontalières, réseaux métropolitains, communautés de montagne)

Favoriser les actions ayant un impact significatif et de long terme

Thèmes : coopération économique, accessibilité, enseignement, éducation, échanges artistiques et culturels, valorisation des ressources naturelles et du patrimoine culturel, économie touristique

#### 2) *Coopération transnationale*

Thèmes : innovation et compétitivité, environnement et prévention des risques, accessibilité et transports

Poursuivre et approfondir les coopérations territoriales en réseau (agglomérations, métropoles, réseaux universitaires, espaces ruraux)

Trouver une bonne articulation avec l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) destiné à favoriser les coopérations avec les rives sud de la Méditerranée

### b. L'intégration régionale des régions ultra-périphériques (RUP)

#### 1) *Coopération transfrontalière et transnationale*

Ces deux formes de coopération feront l'objet d'un même programme pour les RUP françaises situées dans les espaces Caraïbes et Océan indien

#### 2) *L'insertion économique des RUP*

Soutien aux projets de développement économique (connexions de réseaux d'énergie ou de télécommunications, promotion des entreprises dans l'espace régional)

Favoriser les échanges commerciaux

Mettre en place des complémentarités dans des domaines ciblés (formation technique, recherche appliquée, santé, préservation des ressources...)

**c. La coopération interrégionale**

Objectif : enrichir les démarches et politiques territoriales

Mettre l'accent sur la capitalisation des résultats, les échanges d'expériences, l'élargissement des réseaux à l'œuvre

Continuer en particulier à participer activement aux réseaux Urbact, Interact et Orate