



CELAVAR

Service Europe

**Fonds structurels 2007-2013
Où en est-on ? Quelles marges de
manœuvre ?**

**Note de synthèse
Septembre 2005**

En émettant, en juillet 2004, des propositions de règlement sur les fonds à « finalités » structurelles pour la période 2007-2013, la Commission européenne a ouvert un long processus de négociation qui devait trouver un aboutissement à la fin de l'année 2006. C'était sans compter le rejet du Traité Constitutionnel Européen (par la France et les Pays-Bas), l'échec du sommet européen de juin sur le budget de l'Union et les démarrages « houleux » de la présidence britannique. Le laps de temps supplémentaire « qu'ouvrent » ces événements dans le processus de négociation –l'absence de perspectives financières notamment bloquant toute avancée certaine dans l'élaboration des programmes –doit être perçu comme une opportunité et investi par les têtes de réseaux nationales et leurs relais régionaux.

Cherchant à favoriser l'effort de mobilisation des réseaux, la présente note, reviendra sur le contenu initial des propositions réglementaires de la Commission européenne ainsi que sur les principaux acquis du processus de négociation. Cette note vous permettra également de faire le point sur les prochaines étapes du processus de mise en œuvre des nouveaux programmes (d'ici à 2007).

- 1. Contenu des propositions initiales de la Commission européenne**
- 2. État d'avancement des négociations**
- 3. Perspectives pour 2006**

*
* *

1. Contenu des propositions initiales de la Commission européenne

Le 14 juillet 2004, les services de la Commission européenne ont émis une série de propositions réglementaires relatives aux interventions structurelles de l'Union pour 2007-2013. Ce « pack » réglementaire couvre :

- La gestion globale des « fonds structurels » (Proposition de règlement portant dispositions générales sur le « Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de cohésion » : un règlement unique)
- La gestion de chacun des fonds (FEDER, FSE, Fonds de Cohésion : un règlement par fonds)
- Un règlement instaurant un Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)
- Un règlement relatif aux Groupements Européens de Coopération Transfrontalière (GECT)

Prenant acte des recommandations du III^e rapport sur la Cohésion économique et sociale de l'Union européenne (février 2004) et des orientations financières arrêtées par le collège des Commissaires en mars 2004 (« Construire notre avenir commun : perspectives financières 2007-2013 »), les différentes Directions Générales de la Commission ont dessiné un schéma d'intervention des fonds structurels qui diffère sensiblement de celui de la période 2000-2006.

Ainsi :

- Les Programmes d'Initiatives Communautaires (EQUAL, INTERREG III, LEADER +, URBAN II) sont « mainstreamés » (c'est-à-dire intégrés à la programmation générale)
- Un Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) se substitue aux interventions du FEOGA-O/G pour les dépenses du 2nd pilier PAC
- Les objectifs « Convergence », « Compétitivité régionale et Emploi », « Coopération territoriale » se substituent aux objectifs actuels de la politique de cohésion¹.

Sans revenir sur le détail de chacune des modifications apportées par les règlements (au sujet desquels on peut consulter les documents 2 et 3 de la liasse) rappelons seulement que les principales modifications de la réforme de la politique régionale résident en :

- La modification des seuils d'éligibilité aux différents objectifs. Ainsi, là où avant prévalaient les seuils de < à 75% de la moyenne des PIB de l'UE 15 (pour les régions en objectif 1) et < à 50% (pour les régions en objectif 2) ne subsiste plus que le seuil de 75 % de la moyenne des PIB (pour la distinction entre les régions d'objectif « Convergence » et les régions d'objectif « Compétitivité »).
- La disparition de la notion de zonage infra-régional.
- La rédaction par les Etats membres d'un Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) posant les bases de la stratégie nationale et de sa programmation.
- La rédaction par la Commission d'Orientations Stratégiques Communautaires pour la période 2007-2013.

Pour ce qui concerne le FEADER, les principales modifications sont :

- Le reclassement des 22 mesures de l'actuel Règlement de Développement Rural (« mesures d'accompagnement », « mesures de diversification ») en 4 axes stratégiques. Ces 4 axes sont : Axe 1 : « Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestier » (16 mesures) ; Axe 2 : « aménagement de l'espace » (13 mesures) ; Axe 3 : « diversification de l'économie rurale et qualité de vie » (8 mesures) ; Axe 4 : « approche LEADER ».
- Le mainstream du PIC LEADER+ dans la programmation générale du Développement rural.
- L'instauration de seuils d'investissements minimaux par axe pour garantir une homogénéité des programmes (15% pour l'axe 1, 25% pour l'axe 2, 15% pour l'axe 3, 7% pour l'axe 4 + réserve de performance de 3%).
- La rédaction par les Etats membres d'un Plan Stratégique National (PSN) posant les bases de la stratégie nationale et de sa programmation.
- La rédaction par la Commission d'Orientations Stratégiques Communautaires pour la période 2007-2013.

En termes de programmation (programmation pluriannuelle, partenariat), d'intervention (subsidiarité, additionalité) et de gestion (crédits d'engagement/crédits de paiements, règle N+2) les principes demeurent les mêmes.

2. État d'avancement des négociations

Soumises - en vue des négociations au Conseil - aux Etats membres et au Parlement européen, les propositions de règlements devaient aboutir à un accord politique au mois de juin 2005, de manière à ce que l'année 2006 soit entièrement consacrée à l'élaboration des programmes (pour un démarrage des programmes en 2007). Parallèlement à cette phase de négociations, les Etats membres et la Commission étaient appelés à élaborer – respectivement – leurs Plans stratégiques nationaux/Cadres de référence nationaux (EM) et leurs Orientations Stratégiques Communautaires (CE).

¹ Objectif 1 « Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement », Objectif 2 « Soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle », Objectif 3 « Soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi ». CELAVAR, Service Europe, *Fonds structurels 2007-2013. Où en est-on ? Quelles marges de manœuvre ?*, note de synthèse, septembre 2005.

À l'échelle nationale, cette première phase des négociations s'est traduite par :

- Une consultation interministérielle (DATAR, Minagri, Equipement/transport, Finances, Industrie ...)
- Une consultation des « milieux » (élus, socio-pros, associatifs) concernés au sein de groupes de travail supervisés respectivement par la DATAR (pour le volet rural de la politique régionale et pour le Cadre de Référence Stratégique National), par le Ministère de l'Emploi (pour le volet Emploi de l'objectivité « compétitivité régionale et emploi ») et par le Ministère de l'Agriculture (pour la mise en œuvre du Règlement de Développement Rural).

Suite aux déconvenues « référendaires » et à l'absence de perspectives financières (échec des négociations budgétaires au Conseil européen de juin), le schéma initial des négociations a été quelque peu bouleversé. Il convient donc de dresser un rapide bilan des négociations :

➤ **Développement rural : baisse des seuils minimaux et incertitudes quand au niveau de programmation, émission des propositions d'Orientations Stratégiques Communautaires par la Commission européenne (juillet 2005)**

Seuils minimaux par axe (cf. documents 3, 4, 5) : principales innovations de la proposition de règlement, les seuils minimaux par axe n'ont pas « passé » le premier obstacle du Conseil Agriculture et Pêche. Ainsi, dès la première réunion de ce Conseil, une forte majorité du Conseil s'est prononcée en défaveur de ces seuils et en faveur d'une plus grande subsidiarité. Au Conseil « Agriculture et Pêche » des 20 et 21 juin dernier, les seuils minimaux d'investissement par axe sont passés :

- de 15% à 10% pour l'axe 1
- de 15% à 10% pour l'axe 3
- de 7% à 5% pour l'axe LEADER

Le seuil minimum pour l'axe 2 est maintenu à 25% (sauf pour les DOM : 10%). La réserve de performance allouée à LEADER et égale à 3% du budget du développement rural est supprimée². En termes budgétaires, le dernier compromis tomberait sur 74 milliards d'€ pour l'UE 25 (au lieu des 88 milliards d'€ réclamés par la Commission).

Incertaines sur le niveau de programmation (cf. documents 3, 4, 5) : En termes de programmation, la Commission souhaite que la France fasse un choix entre les niveaux de programmation national ou régional. Le compte-rendu du dernier Comité Stratégique National sur le Développement rural (document n°5) indique que la France s'achemine vers des programmes régionaux pour les DOM et – du fait du caractère régalien de certaines politiques (notamment : DJA, ICHN) – vers un programme national fortement déconcentré. Même si, sur ce volet, le « terrain » des négociations est miné (du fait notamment de l'opposition entre l'Etat et les associations d'élus territoriaux et locaux), une décision sera prise d'ici octobre 2005 (après une prise de décision en interministériel).

Les orientations stratégiques communautaires (cf. document n°6) : conformément à l'article 9 du règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le FEADER, la Commission européenne a publié en juillet dernier une proposition de Décision du Conseil sur les orientations stratégiques pour le développement rural (2007-2013). Ces dernières identifient les domaines importants pour la réalisation des priorités de la Communauté (en particulier stratégies de Lisbonne et de Göteborg). Elles devront être adoptées par le Conseil d'ici la fin de l'automne 2005. Ces orientations stratégiques doivent servir de base à l'élaboration de son Plan Stratégique National (qui constitue la préparation des programmes de développement rural). Les orientations stratégiques communautaires identifient un certain nombre de priorités parmi lesquelles :

- Pour l'axe 1 : le renforcement et la dynamisation des secteurs de l'agro-alimentaire européen en se concentrant sur les priorités du transfert de connaissances et de l'innovation dans la chaîne alimentaire et sur les secteurs prioritaires pour l'investissement dans le capital physique et humain (faciliter l'innovation et l'accès à la R & D, amélioration de l'intégration

² Pour rappel, à l'échelle communautaire, la répartition du pourcentage pour l'actuelle période de programmation est de 50-40-10 (axes 1, 2 et 3). Pour la France, le pourcentage est de 36-56-8 (axes 1, 2 et 3).

CELAVAR, Service Europe, *Fonds structurels 2007-2013. Où en est-on ? Quelles marges de manœuvre ?*, note de synthèse, septembre 2005.

dans la chaîne agro-alimentaire, adoption et diffusion des TIC, stimulation de l'esprit d'entreprise, nouveaux débouchés pour les produits agricoles et sylvicoles, amélioration des performances environnementales, restructuration du secteur agricole)

- Pour l'axe 2 : contribution à la préservation de la biodiversité, la préservation des systèmes agricoles et sylvicoles à haute valeur naturelle, eau et changement climatique (services environnementaux, préservation des paysages cultivés, lutte contre le changement climatique, renforcement de la contribution de l'agriculture biologique, favoriser les initiatives économiques, économiques/environnementales, encourager l'équilibre territorial)
- Pour l'axe 3 : priorité générale de création de possibilités d'emploi en milieu rural (développer l'activité économique et les taux d'emploi dans l'économie au sens large, encourager l'entrée des femmes sur le marché du travail, développer les micro-entreprises, former les jeunes aux compétences rurales traditionnelles, encourager l'adoption et la diffusion des TIC, développer la fourniture et l'utilisation innovantes des sources d'énergies renouvelables, encourager le développement du tourisme, moderniser les infrastructures locales)
- Pour l'axe 4 : contribuer aux priorités des axes 1, 2 et en particulier celles de l'axe 3. L'axe doit également permettre d'améliorer la gouvernance et mobiliser le potentiel de développement endogène des zones rurales (constitution d'une capacité locale de partenariat, encourager le partenariat public/privé, promouvoir la coopération et l'innovation, améliorer la gouvernance locale).

Les orientations stratégiques pour le développement rural 2007-2013 indiquent également la nécessité de penser une articulation satisfaisante entre les instruments communautaires (notamment FEDER-FEADER-FSE-FEP).

- ***Politique régionale : une réduction importante des crédits FEDER faisant peser des doutes sur l'éligibilité des zones rurales au « tronc commun » de la politique de cohésion, mais des consultations interrégionales encourageantes, présentation des Orientations stratégiques communautaires pour la politique de Cohésion 2007-2013***

Résultats des dernières négociations au Conseil (document 4) : comme indiqué à la page 3 du compte-rendu du deuxième Comité Stratégique National sur le Développement rural (MAP), l'enveloppe pour les fonds structurels 2007-2013 pour l'UE 27 est de 309 milliards d'€ (au lieu des 336 initialement prévus). Si ce compromis budgétaire aboutissait, la France disposerait de 12,75 milliards d'€ de FSE-FEDER pour 2007-2013. Ce projet de compromis ne préjuge pas de l'accord qui sera finalement trouvé au Conseil sur le budget mais on peut d'ores et déjà dire que ceci constituerait une baisse proportionnellement plus importante sur les fonds structurels que sur le FEADER. Cette baisse prévisionnelle des fonds structurels pourrait impacter plus fortement sur les priorités secondaires de la politique de cohésion (notamment éligibilité des zones rurales aux objectifs « compétitivité régionale et emploi » et « coopération territoriale »). Toutefois, les consultations interrégionales (inter-préfectures de régions et avec les Conseils régionaux dans certains cas) qui ont suivi l'élaboration du document introductif au Cadre de Référence Stratégique National (cf document 7) sont plutôt encourageantes – et ce dans la mesure où les régions semblent attachées à l'intervention des Fonds structurels dans les zones rurales. Ainsi, si on établit une typologie des priorités retenues par les régions, on trouve aux rangs 3 et 5 la « protection de l'environnement naturel » et « le développement des territoires ruraux » (dans un ensemble allant de 1 : « aide au PME/TPE à 29 » : « aide à la pêche »). Cet attachement des autorités régionales aux priorités environnementales se décline comme suit :

- 3 « protection de l'environnement » : préservation et mise en valeur des zones naturelles, paysagères, architecturales et culturelles remarquables. Ressources naturelles.
- 5 : « développement des territoires ruraux » : innovation, diversification de l'économie rurale, tourisme, offre de services, développement des infrastructures d'accueil de nouvelles populations.

Outre ces deux priorités, les consultations interrégionales, qui doivent abonder la rédaction d'une proposition finale de Cadre de Référence Stratégique National par les services de l'Etat, ont permis d'identifier d'autres priorités pour l'intervention des fonds structurels qui peuvent favoriser un développement intégré des territoires ruraux. Ainsi des mesures relatives :

- Aux PME/TPE (priorité n°1)
- Du développement du capital humain et formation (priorité n°2)
- Massifs de montagne (priorité n°8)
- Lutte contre le chômage, gestion de l'emploi (priorité n°9)
- Cohésion et inclusion sociale (priorité n°15)
- Cohésion territoriale (priorité n°16)

Cette détermination des autorités régionales (préfectures de régions/conseils régionaux) quand à l'éligibilité des territoires ruraux aux fonds structurels hors FEADER rassure sur les impacts négatifs de la baisse des crédits sur l'enveloppe « politique de cohésion » pour 2007-2013.

Les propositions d'Orientations Stratégiques Communautaires pour la politique de cohésion : conformément à l'article 23 du Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le « FEDER, le FSE et le Fonds de Cohésion », la Commission a proposé – au nom du Conseil – une série d'orientations transposant les priorités de la Commission afin de promouvoir un « développement équilibré, harmonieux et durable » (article 23 du-dit Règlement). Outre le principe de Concentration des interventions (thématique et géographique) la Commission souhaite que l'Union contribue à :

- l'amélioration des régions et des villes des Etats membres (accessibilité, qualité et niveau de services adéquats, potentiel environnemental)
- innovation et esprit d'entreprise, croissance de l'économie de la connaissance
- créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Viennent s'ajouter à ces priorités transversales, des orientations thématiques :

- Faire de l'Europe et de ses Régions un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi
- Améliorer la connaissance et l'innovation
- Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité
- Prendre en compte la dimension territoriale de la politique de Cohésion (contribution des villes, soutien à la diversification économique des zones rurales, coopérations transfrontalières et transnationales).

Ce document doit être approuvé d'ici à la fin du mois d'octobre, puis servir de base à l'élaboration des Cadres de Références Nationaux et aux Programmes Opérationnels.

Au final, il faut retenir que :

- pour les fonds structurels comme pour le FEADER, on entre dans une phase décisive (fixation des orientations stratégiques communautaires, rédaction des cadres de référence stratégiques nationaux). Le volet communautaire et national devant être bouclé d'ici la fin du 2nd semestre 2005.
- à cette étape succèdera une étape de rédaction des programmes (courant 2006)
- toutefois, l'absence d'accord sur les Perspectives Financières paralyse le mécanisme de mise en œuvre initié en juillet 2004 et laisse la porte ouverte à la prise de position et à la négociation (cf. partie 3)

On peut également retenir :

- que le niveau de programmation (régional et/ou national) pour le développement rural devra être arrêté en octobre prochain (suite à une consultation en interministériel)
- que si certains éléments des programmes (DR et politique de cohésion) peuvent paraître loin de nos préoccupations d'autres pourraient constituer une porte d'entrée pour les acteurs membres de nos réseaux
- que malgré la baisse des crédits FEDER/FSE (par rapport à ce qui était initialement prévu) l'attachement des autorités régionales à l'éligibilité des zones rurales aux programmes régionaux rassure quant à l'intervention future des fonds structurels en milieu rural (notamment diversification, tourisme, environnement).

3. Quelles perspectives pour 2006 ?

L'année 2006 doit être une période de rédaction des programmes pour le développement rural et pour la politique de cohésion. Il convient d'être présent dans cette période d'élaboration.

Pour le « développement rural », une fois le niveau de programmation arrêté, il conviendra d'être présent tant auprès du ministère de l'Agriculture (qui élaborera son nouveau Plan de Développement Rural National) que de ses services déconcentrés (DDA, DRAF) et/ou – le cas échéant – des Conseils régionaux. Dans un souci d'optimisation de cette action, des prises de contacts pourraient d'ores et déjà être initiées en « région » en s'appuyant sur la base documentaire ci-jointe. Un argumentaire pourrait être bâti aux niveaux régionaux et nationaux par les réseaux intéressés sur la base du rapport d'évaluation à mi-parcours du PDRN et des données caractérisant la future programmation. Les éléments recueillis à l'issue de la première étape de l'évaluation « associations/objectif 2 » pourraient également servir de base argumentaire.

Pour la « politique de cohésion », il conviendra de se rapprocher des services compétents des Conseils régionaux et/ou des groupes « associations » des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux. En prévision de cette phase de rédaction des programmes (courant 2006), des contacts pourraient d'ores et déjà être initiés en « région ». Dans la perspective d'une telle démarche, la base documentaire ci-jointe pourrait servir à élaborer un argumentaire.

*

* *