

Que deviendront les financements européens après 2020 ?

Une consultation citoyenne sur l'Europe organisée par le Ceep-France

Vendredi 26 octobre 2018 de 10h à 12h15

Au siège de la Caisse des Dépôts et Consignations – 56, rue de Lille 75 007 Paris

Introduction

Pascal BOLO, Président du CEEP-France

Dans un contexte d'euroscepticisme ambiant et à l'approche des élections européennes, il est plus que jamais important de se saisir des problématiques européennes et d'en débattre. Le nouveau cadre financier pluriannuel en Europe pour la période 2021-2027 est une occasion parfaite pour aborder la question des fonds de cohésion et des investissements dans les infrastructures sociales.

Cette Consultation citoyenne sur l'Europe doit permettre de sensibiliser sur les enjeux économiques, sociaux et territoriaux de la politique de cohésion en France pour les entreprises publiques, le logement social et les entreprises sanitaires et sociales. Le débat abordera également la nécessité d'investir dans les infrastructures sociales en France et en Europe.

L'accès à ces financements est l'un des enjeux majeurs des membres du Ceep pour les prochaines années. Le Ceep contribuera donc activement sur ces questions pour la période 2021-2027 en France et dans les autres États membres.

Table-ronde 1 - Quelle politique de cohésion souhaitons-nous ?

Cristina WALLEZ CUEVAS, Chargée de mission Instruments financiers, innovation, environnement, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Malgré le Brexit, le budget de l'Union européenne est stabilisé grâce à une hausse contenue des contributions des États membres, des redéploiements et de nouvelles ressources propres. L'Union européenne a renforcé certaines de ces priorités, à savoir la jeunesse, la défense, la gestion des flux migratoires, les enjeux liés à l'environnement, la recherche et l'innovation, mais au détriment d'autres secteurs. En effet, des budgets sont en baisse comme celui de la politique agricole commune (PAC), en particulier le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Néanmoins, des simplifications des règlements et de leurs dispositifs sont attendues. S'ajoute enfin une nouvelle conditionnalité : celle du respect de l'État de droit.

La Commission européenne propose d'allouer 373 milliards € à la future politique de cohésion, soit 4 % de plus par rapport à l'enveloppe actuelle. Cette enveloppe de crédits allouée à la cohésion vise à financer deux objectifs : « l'investissement pour la croissance et l'emploi »

(97 % des crédits), et la « coopération territoriale européenne » (3 % des crédits). La répartition des enveloppes nationales pour la politique de cohésion se fera selon trois critères socio-économiques : la démographie (nombre d'habitants), la situation économique (PIB) et la situation sociale (chômage, pauvreté, nombre de diplômés de l'enseignement supérieur). À ces derniers s'ajoutent les migrations et les émissions de CO².

LE NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027 UN BUDGET POUR UNE UNION QUI PROTÈGE, QUI DONNE LES MOYENS D'AGIR ET QUI DÉFEND

En milliards d'euros, prix courants



Source : *Un budget de l'UE pour l'avenir*, Commission européenne, 2 mai 2018,

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_fr.pdf

L'allocation allouée à la France connaît une baisse contenue de 5 %, soit une enveloppe de 18 milliards € courants. Cette diminution s'observe également pour d'autres États membres tels que la Pologne, la Hongrie ou la République Tchèque, à la différence de l'Espagne ou de l'Italie dont le montant des enveloppes est en augmentation. Au niveau régional, la répartition de cette enveloppe nationale se fait en fonction de trois catégories de régions. Deux régions sont dites « développées » (Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes), quatre sont « en convergence » (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte) et une majorité est « en transition » (11). Bien que des régions bénéficient de l'élargissement vers cette dernière catégorie avec la loi NOTRe, le nouveau taux de cofinancement régional a varié. Certaines y gagneront mais d'autres y perdront entre 5 et 15 %, en particulier les régions ultrapériphériques.

La nouvelle architecture réglementaire couvrira 7 fonds, à savoir le Fonds européen de développement régional (FEDER) et les Fonds de cohésion, le Fonds social européen élargi (FSE+), la FEAMP (affaires maritimes et pêche), mais aussi d'autres programmes non structurels et d'investissement (FESI) comme le FAMI (asile, migration), le FSI (sécurité

intérieure) et l'IGVF (instrument pour la gestion intégrée des frontières et visas). Le FEADER sort des FESI et le FSE+ intègre un cluster « capital humain ».

Les principales nouveautés pour le FEDER sont les créations d'un objectif territorial (urbain, rural et côtier) et d'une initiative urbaine européenne, la simplification de la mise en œuvre, notamment en facilitant les transferts vers d'autres fonds et programmes, et la concentration thématique, calculée au niveau de l'État et centrée sur une Europe intelligente et durable. Les objectifs stratégiques affichés sont une Europe plus intelligente (R&D, innovations), plus verte et bas carbone, plus connectée (mobilité, connectivité), plus sociale et plus proche des citoyens.

La concentration thématique intervient au niveau national en fonction du RNB. En pratique, les orientations seront données au niveau national dans le cadre de l'accord de partenariat (2020) mais ce seront aux autorités de gestion de faire le choix stratégique de leur programme opérationnel (2020/2021). L'Etat n'est donc plus à la manœuvre mais continuera à apporter son aide avec la création de l'Agence de la cohésion des territoires. S'il fut difficile de déposer des dossiers et de consommer les crédits alloués en raison d'un coût administratif trop élevé, la situation va s'améliorer durant la prochaine programmation financière 2021-2027. Les équipes en régions sont mieux formées et la réforme territoriale est désormais achevée.

Entre 2014 et 2020, près de 700 millions € ont été provisionnés pour les instruments financiers. Les cibles sont principalement des aides aux PME. Une dizaine d'autres fonds sont actuellement en cours de création mais aucun ne concerne la rénovation énergétique des logements. Le principal problème reste la consommation moindre de certains fonds, notamment pour des raisons administratives.

Des opportunités sont-elles à saisir à la fin de la programmation ? Si c'est le cas, elles se situent au niveau des thématiques liées à l'énergie. Néanmoins, un bilan récent n'a pas permis de tirer de conclusions générales, de typologies régionales ou thématiques. Cela dépend des régions qui ont la possibilité de réorienter leurs crédits sur d'autres thématiques.

Une simplification a été annoncée dans le prochain cadre financier, à savoir des conditions *ex-ante* allégées, des règles communes aux opérations sous forme de subventions et d'instruments financiers pour faciliter la mise en œuvre par les régions, et des règles plus simples en matière d'éligibilité, de paiement ou de coûts et de frais de gestion. Il s'agit également de faciliter la mutualisation avec d'autres ressources communautaires comme l'instrument Invest EU.

Une démarche partagée reste à construire au niveau national avec les différentes parties prenantes en vue d'une adoption des règlements et de l'accord de partenariat avant le 31 décembre 2020, afin de définir les orientations thématiques et les objectifs. La consultation des partenaires sera organisée fin 2019.

Visualisation d'une vidéo sur la réhabilitation des logements du Jas de Bouffan à Aix-en-Provence financée en partie par des financements européens.

Muriel BOULMIER, Directrice, Ciliopée Habitat

Le Jas de Bouffan à Aix-en-Provence est un exemple concret de l'utilité des fonds européens dans un projet de réhabilitation de logements sociaux. Ces derniers se sont élevés à 14 % et ont profité à tout un quartier et ses habitants.

Avec la loi NOTRe, les régions ont la compétence générale dans des secteurs comme le transport, le numérique et l'aménagement du territoire qui se retrouve dans le SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Par ailleurs, le retour des classes moyennes dans les centres villes constitue un enjeu majeur en matière de politique de cohésion territoriale et de cohésion sociale. Le logement social apparaît dans ces conditions comme le garant de la mixité sociale, de la sécurité intérieure, de la connexion d'un territoire et de l'emploi. Avec les logements sociaux, ce sont des innovations techniques mais également un accompagnement social qui est proposé. Muriel BOULMIER met en garde contre la fracture entre les territoires métropolitains et ses zones périphériques qui sont de deux types : les territoires irrigués avec qui on peut constituer des partenariats, et les territoires délaissés, voire en déclin. La politique de cohésion et les fonds structurels européens sont par conséquent indispensables pour le développement de ces territoires.

La politique de cohésion, née en 1986, est celle qui donne le plus de notoriété à l'Europe, à travers l'affichage que l'on en fait sur les chantiers par exemple. C'est une bonne nouvelle que la politique de cohésion subsiste pour toutes les régions mais il est important que les interventions soient bien ouvertes à tous. En reconfigurant les territoires, la loi NOTRe a permis à une majorité de régions de devenir des territoires « en transition », comme c'est le cas pour la Nouvelle-Aquitaine.

Nous allons vers une plus grande convergence, mais nous allons aussi vers une baisse de 5 % des fonds de politique de cohésion en France. Les collectivités territoriales devront donc financer plus dans un contexte financier tendu. C'est un nouveau frein qui nous amènera peut-être à une sous-consommation des fonds structurels. C'est un point de vigilance.

Questions / attentes / problèmes soulevés :

- L'Agence de cohésion des territoires ne va-t-elle pas succomber à la tentation d'un fléchage des fonds de cohésion, d'une recentralisation des financements ?
- Ne pas simplifier les procédures administratives et les règlements risque d'entraîner une sous-consommation des fonds alloués.
- Dans un contexte financier contraint, le nombre de projets portés par les collectivités, ou subventionnés par elles, pourraient diminuer.

Pistes de propositions formulées :

- Inventer de nouveaux instruments financiers, sous forme de prêts, pour créer des leviers efficaces.

Table-ronde 2 - Comment soutenir l'investissement dans les infrastructures sociales sur les territoires ?

Laurent GHEKIERE, Directeur des affaires européennes, Union sociale pour l'habitat (USH)

Publié par la Commission européenne, le rapport Prodi recommande à l'Union européenne d'investir davantage dans les infrastructures sociales. La crise financière et les contraintes budgétaires ont conduit les États membres à revoir à la baisse leurs investissements dans les infrastructures sociales, et notamment dans le domaine du logement. Ce serait 142 milliards € de déficit d'investissement pour l'ensemble des États membres, pour un investissement réel aujourd'hui de 168 milliards €. Concernant le logement social et le logement abordable, le déficit est estimé à 57 milliards € pour un investissement actuel de 28 milliards €. L'Union européenne prend conscience d'un délaissement du social et cherche à résorber ce manque en matière budgétaire. Et pour cause, ce déficit commence à avoir des effets.

Le logement social en France est ainsi contraint de se tourner vers d'autres sources de financement, n'étant plus assuré de la pérennité des financements classiques. Pour Laurent GHEKIERE, il s'agirait de mieux coordonner les financements : subventions FEDER, instruments financiers, plan Juncker 2. Il y a une mobilisation importante des membres de l'Union Sociale pour l'Habitat sur le FEDER (544 millions €). En parallèle, les financements proposés par la Banque européenne d'investissement (BEI) sont faibles (2 millions €) par rapport aux voisins européens.

En structurant des regroupements et en mettant en place des plateformes au niveau régional, on pourrait simplifier les procédures administratives, mobiliser plus facilement des fonds européens et des garanties, ainsi que des prêts de la BEI. Ces sociétés de coordination auraient pour compétence de mobiliser des fonds d'investissement pour ses membres.

Regroupant des capitaux tant publics que privés, ces sociétés de coordination pourraient candidater pour l'ensemble de ses membres à des fonds européens. Il faudrait seulement les mettre en capacité pour qu'elles assurent ce rôle, c'est-à-dire qu'elle est une masse importante de membres et une ingénierie financière suffisamment pertinente pour accéder aux financements européens.

Par ailleurs, de plus en plus de fonds sont créés avec des critères de performance sociale. Si l'Union européenne identifie des besoins de financement, les quantifie et cherche des solutions, c'est un message intéressant à l'intention des investisseurs.

Questions / attentes / problèmes soulevés :

- Baisse des investissements dans les infrastructures sociales liée à la crise financière et aux contraintes budgétaires imposées par l'Union européenne ;
- Difficulté à mobiliser des fonds européens, et notamment des financements par la BEI, en raison de manques de garanties.

Pistes de propositions formulées :

- Mutualiser les financements européens en regroupant les demandes autour de sociétés.

Arnaud VOISIN, Responsable des financements européens et des partenariats, La Banque des Territoires

Depuis 2007, la BEI, en tant que prêteur, a financé pour 11 milliards € une dizaine de projets. Ces derniers sont pour l'essentiel des infrastructures de réseaux, c'est-à-dire des lignes grande vitesse, des réseaux d'initiative publique en matière de très haut débit, etc. Les financements de la BEI portent donc sur de gros projets.

La période des grands projets est terminée. Les besoins se concentrent surtout sur de petits projets. Il devient nécessaire de rapprocher les financements européens des territoires pour les financer, comme la Banque des Territoires actuellement, puisque les collectivités territoriales et les établissements publics ne peuvent emprunter.

Depuis 2012-2013, l'idée de plateformes pour mutualiser les projets fait son chemin afin de justifier l'intervention de la BEI. En effet, la question qui se pose est : comment financer des projets de petite taille sur les territoires ?

Pour financer les petits projets, il y a un besoin de délégations d'instruction pour chacun d'entre eux à l'échelon le plus proche, c'est-à-dire par les banques nationales. Elles permettent ainsi d'atteindre un portefeuille suffisant dans des conditions de risque acceptables pour la BEI. Il faut ainsi parvenir à la reconnaissance mutuelle des procédures par la BEI et l'UE pour appliquer les mêmes standards dans la mise en œuvre des projets.

L'enjeu se situe donc dans le déploiement de plateformes qui auront, au même titre que les banques nationales, l'ingénierie financière, tout en simplifiant l'accès aux fonds européens qui n'est pas à la portée d'un acteur de petite taille.

Questions / attentes / problèmes soulevés :

- La difficulté à financer de petits projets d'infrastructures sociales car des manques de garanties pour le prêteur (BEI) et une complexité administrative pour accéder aux fonds européens.

Pistes de propositions formulées :

- Déploiement de plateformes pour mutualiser les ressources et les moyens, disposant d'une ingénierie financière et permettant de simplifier l'accès aux fonds européens ;
- Reconnaissance mutuelle des procédures par la BEI et l'UE pour appliquer les mêmes standards dans la mise en œuvre des projets.

Yves BARBE, Directeur général, Association Joseph Sauvy



À la limite de la France et de l'Espagne, l'hôpital de la Cerdagne a été construit pour répondre au besoin sanitaire d'un territoire de 33.000 habitants, et de 100.000 en période de forte affluence touristique. Sur la base d'un accord transfrontalier signé en 2008, cet hôpital est le seul à fonctionner sur un budget franco-espagnol. La gouvernance financière est à 60 % espagnole et à 40

% française. Le personnel est français et catalan, tout comme la gouvernance politique. Son coût d'investissement initial pour la construction s'élève à 33 millions €, dont 18 millions € vient du FEDER. L'hôpital de la Cerdagne illustre la présence européenne dans un projet d'infrastructure sociale.

Néanmoins, de nombreux problèmes subsistent liés aux différences législatives et culturelles entre les deux pays : les décès à l'hôpital, les interventions en territoire français, les normes sanitaires, le statut professionnel du personnel ou encore les règles en matière de construction sont autant de situations non prévues par la loi et les contrats.

Dans ces circonstances, Yves BARBE défend le fait de donner plus d'autonomie dans le fonctionnement d'une telle structure et favoriser l'expérimentation.

L'hôpital de la Cerdagne structure le paysage sanitaire des deux pays, élabore une culture commune et facilite le partage de bonnes pratiques. Mais il montre surtout que les instruments financiers sont en avance sur les juridictions nationales. Lorsque les acteurs politiques ne sont plus là, les normes sont aussi des frontières au projet.

Questions / attentes / problèmes soulevés :

- Des problèmes de juridiction et de normes pour les infrastructures sociales transfrontalières posent problèmes dans leur gestion quotidienne.

Pistes de propositions formulées :

- Donner plus d'autonomie dans la gestion de ce type d'infrastructure et favoriser l'expérimentation.