



JUIN 2016

Note technique du Secrétariat Général de la CRPM

REFORME DE LA POLITIQUE DE COHESION POST-2020 : TENDANCES, PRESSIONS ET OPPORTUNITES

1. Introduction

La présente note vise à analyser la situation concernant l'évolution de la Politique de cohésion post-2020. Dans cette analyse, la CRPM examine **les dernières statistiques du PIB régional** (section 2), énonce certaines des **pressions et opportunités quant à l'avenir de la Politique de cohésion** (article 3), et conclut en suggérant **un plan d'action que la CRPM pourra mettre en œuvre au cours des 12 prochains mois** (section 4).

2. Les tendances pour la réforme de la Politique de cohésion : le PIB à la loupe

2.1 Un aperçu (partiel) de l'avenir...

Dans l'histoire de la Politique de cohésion, l'indicateur le plus fiable pour tenter de prédire l'évolution future de l'éligibilité à la Politique de cohésion a toujours été le produit intérieur brut régional¹.

À l'heure où les menaces que la Politique de cohésion ne couvre pas toutes les régions de l'Union après 2020 semblent très réelles, le PIB régional ne donne qu'une indication très partielle de ce à quoi pourrait ressembler l'architecture de la Politique de cohésion après 2020. Néanmoins, le reste de cette section analyse quelques-unes des tendances émergentes et données utiles extraites des statistiques du PIB régional les plus récentes publiées par EUROSTAT.

2.2 Simulation de la CRPM

Le Secrétariat général de la CRPM a effectué un exercice de simulation pour évaluer l'éligibilité des régions de la CRPM dans l'hypothèse où les dernières statistiques du PIB régional seraient utilisées. L'exercice a pris en compte le PIB régional moyen pour 2012, 2013 et 2014. Les tendances pour chaque région, ainsi que la liste des régions dont le niveau d'éligibilité change, sont indiquées ci-après.

La carte suivante montre ce à quoi l'éligibilité des régions au sein de la Politique de cohésion pourrait ressembler sur la base des dernières statistiques du PIB.

¹ Voir [ici](#) pour plus de détails sur l'importance du PIB régional pour la Politique de cohésion

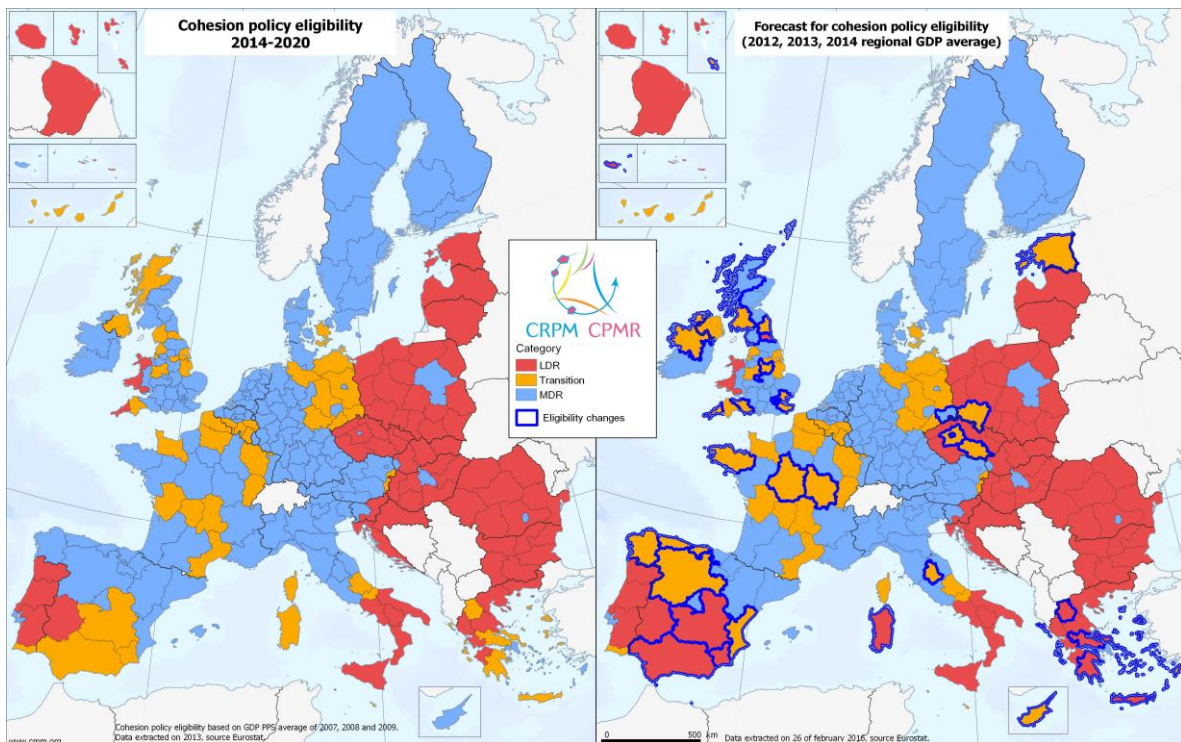


Figure 1 - Éligibilité à la Politique de cohésion pour 2014 - 2020 : comparaison du PIB régional de 2007, 2008, 2009 en % de la moyenne de l'UE avec les prévisions basées sur le PIB régional de 2012, 2013, 2014 en % de la moyenne de l'UE

Analyse rapide des tendances

- **43 régions** seraient touchées par un changement de leur niveau d'éligibilité d'après les derniers chiffres du PIB régional ;
- En dehors de ces 43 régions, **34 seraient rétrogradées à la catégorie inférieure** (passant de régions plus développées à régions en transition ou de régions en transition à régions moins développées), **tandis que 9 passeraient à la catégorie supérieure** ;
- Bon nombre des tendances identifiées par la CRPM dans son analyse publiée l'année dernière (voir [ici](#)) sont confirmées par les chiffres les plus récents : **davantage de régions verraient leur éligibilité changer et les disparités régionales sont en hausse** ;
- **Les disparités de développement se sont accentuées entre les régions d'un même pays.** Cela est particulièrement vrai aux Pays-Bas, au Portugal, en l'Allemagne, au Royaume-Uni et en Grèce ;
- La Grèce, l'Espagne, la France et le Royaume-Uni sont les pays les plus touchés par les changements d'éligibilité. Tous les changements d'éligibilité concerneraient des régions qui seraient rétrogradées à la catégorie inférieure, avec quatre exceptions ;
- Ces chiffres suggèrent de manière générale une **tendance positive pour les régions des États membres de l'UE13** et une **tendance à la baisse pour les régions de la Méditerranée** (à l'exception de Malte) ;
- **Beaucoup d'autres régions sont en passe de voir leur éligibilité changer**, ce qui confirme le point ci-dessus. Au vu des tendances actuelles :
 - 4 autres régions (1 en Bulgarie, 1 en République tchèque, 2 en Pologne) et la Lituanie pourraient avantageusement passer de la catégorie des régions moins développées à celle de régions en transition ;
 - Au moins 5 régions de pays méditerranéens passeraient à la catégorie inférieure, celle des régions moins développées (1 en Grèce, 2 en Espagne, 1 en Italie, 1 au Portugal) ;
 - Deux des régions ultrapériphériques françaises pourraient passer à la catégorie supérieure, celle des régions en transition. L'Allemagne et l'Autriche pourraient également être dépourvues de régions en transition après 2020.

2.3 Principaux enseignements

Message 1 - La Politique de cohésion remplit sa mission en Europe centrale et orientale.

Malgré toutes ses imperfections, le PIB régional demeure au cœur de la Politique de cohésion et est déterminant pour l'éligibilité des régions. Il s'agit d'un élément essentiel de la méthode d'attribution des fonds ESI (en particulier en ce qui concerne la catégorie des régions moins développées). Il constitue également un indicateur, certes brut, mais facilement compréhensible, pour mesurer les performances des politiques au niveau des régions et à l'échelle de l'Union européenne. Bien sûr, les chiffres positifs sur les performances économiques dans une région donnée ne peuvent pas uniquement être réduits à l'afflux de fonds ESI sur une période donnée. Mais la part importante de l'enveloppe des fonds ESI dans les régions les moins développées (en plus du cofinancement provenant de sources publiques ou privées), démontre de manière indéniable que le financement de la Politique de cohésion contribue à la croissance².

L'un des principaux messages découlant des dernières statistiques est que la politique produit des résultats positifs, notamment dans les régions moins développées des États membres d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Deux régions en République tchèque, une en Pologne et une en Estonie sortiraient progressivement de la catégorie des régions moins développées. Cette évolution est importante, d'autant plus que l'essentiel du financement de la Politique de cohésion est concentré dans les régions des pays de l'UE13.

Message 2 - La Politique de cohésion est plus que jamais nécessaire dans les régions méditerranéennes. L'examen technique sera probablement bénéfique pour la Grèce et l'Espagne.

Il n'est pas surprenant de voir que les effets de la crise financière de 2008 transparaissent dans les prévisions de la CRPM concernant l'éligibilité à la Politique de cohésion pour la période après 2020. La plupart des régions en Grèce, en Espagne et en Italie (dans une moindre mesure) chuteraient d'une catégorie selon les statistiques les plus récentes disponibles.

L'un des principaux messages est que l'aide que procure la politique est nécessaire en Europe, en particulier dans les pays de la Méditerranée.

Sur un plan pratique, la Commission examinera les dotations des fonds structurels au niveau des États membres aux environs des mois de septembre/octobre 2016 afin de prendre en compte les dernières données économiques. Les États membres qui ont le plus souffert de l'impact de la crise se verront octroyer des financements supplémentaires dans le cadre du budget de la Politique de cohésion. La Politique de cohésion dans son ensemble ne bénéficiera pas de financements supplémentaires et les ajustements ne pourront dépasser 4 milliards d'euros au total. **D'après les projections de la CRPM, il y a de fortes chances que les régions en Grèce et en Espagne soient les principales bénéficiaires de l'examen technique.**

Message 3 - Les disparités régionales sont en hausse entre les régions européennes, mais aussi au sein des États membres. De nouvelles disparités régionales sont en train d'émerger.

L'une des principales « raisons d'être » de la Politique de cohésion est de réduire les niveaux de disparités de développement entre les régions européennes (et les États membres) pour soutenir leur intégration effective dans le marché unique.

² À titre d'exemple, 97 % de l'investissement public en Hongrie en 2011 provenaient de fonds structurels et de cofinancement

Les dernières statistiques du PIB régional révèlent que les disparités régionales ont augmenté sur deux plans :

- **Au niveau des États membres**, où l'on peut clairement identifier quels pays ont été relativement épargnés par les effets de la crise financière et ceux qui accusaient déjà un retard avant la crise et qui continuent à fléchir vers le bas du classement. Le graphique ci-après montre la mesure dans laquelle les pays qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 sont plus performants que la moyenne de l'UE, par rapport à la performance des pays et des régions de la Méditerranée (en particulier depuis 2012).

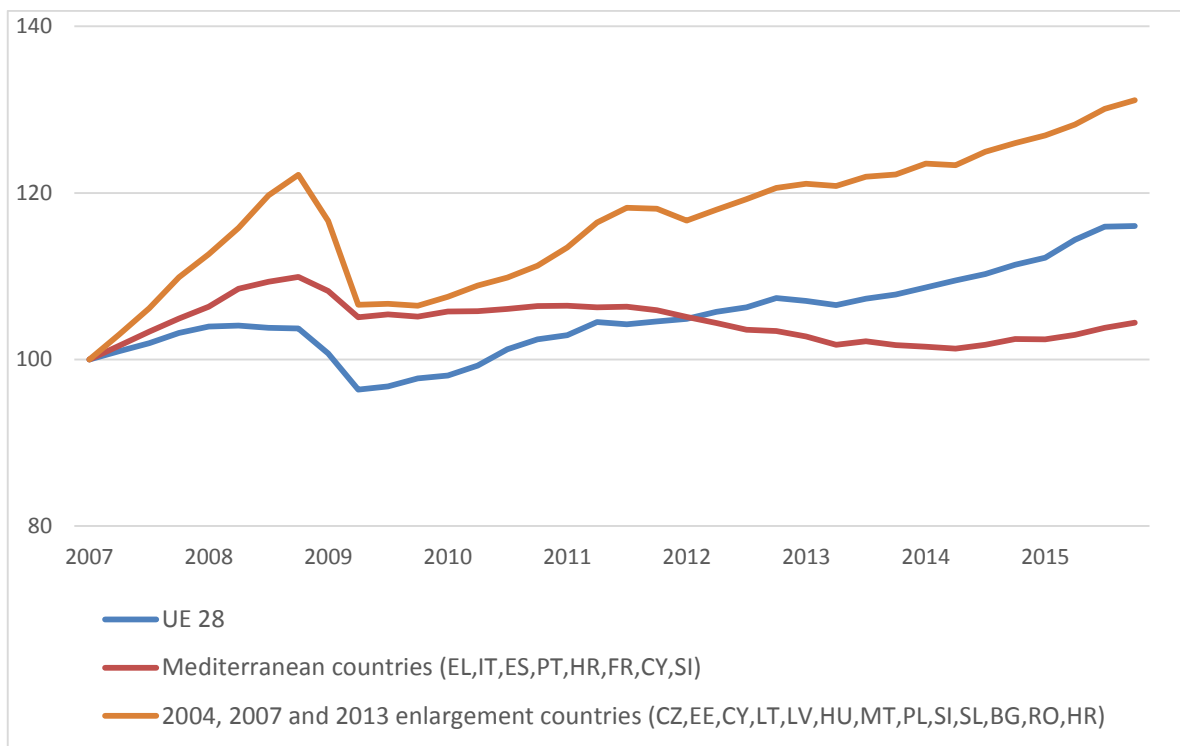


Figure 2 - Évolution des statistiques de PIB nationales illustrée par groupe de pays

- **Au sein des États membres**, avec de nets écarts en termes de croissance entre régions d'un même pays pour plusieurs États membres, comme le démontre le graphique ci-dessous. Cela révèle des schémas de croissance inégaux, dans tous les États membres qui ont enregistré une croissance positive ainsi que dans ceux où ce n'est pas le cas. Toutes les régions d'Allemagne, par exemple, ont connu une croissance (depuis la moyenne de référence de 2007, 2008, 2009), mais là où la région de Stuttgart est passée de 137 %, comparé à la moyenne de l'UE, à 160 % (+23 points), les régions comme la Mecklenburg Vorpommern n'ont enregistré qu'un point de croissance (passant de 82 % comparé à la moyenne de l'UE à 83 % de la moyenne de l'UE). Les schémas de croissance sont particulièrement inégaux au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Portugal et en Grèce.

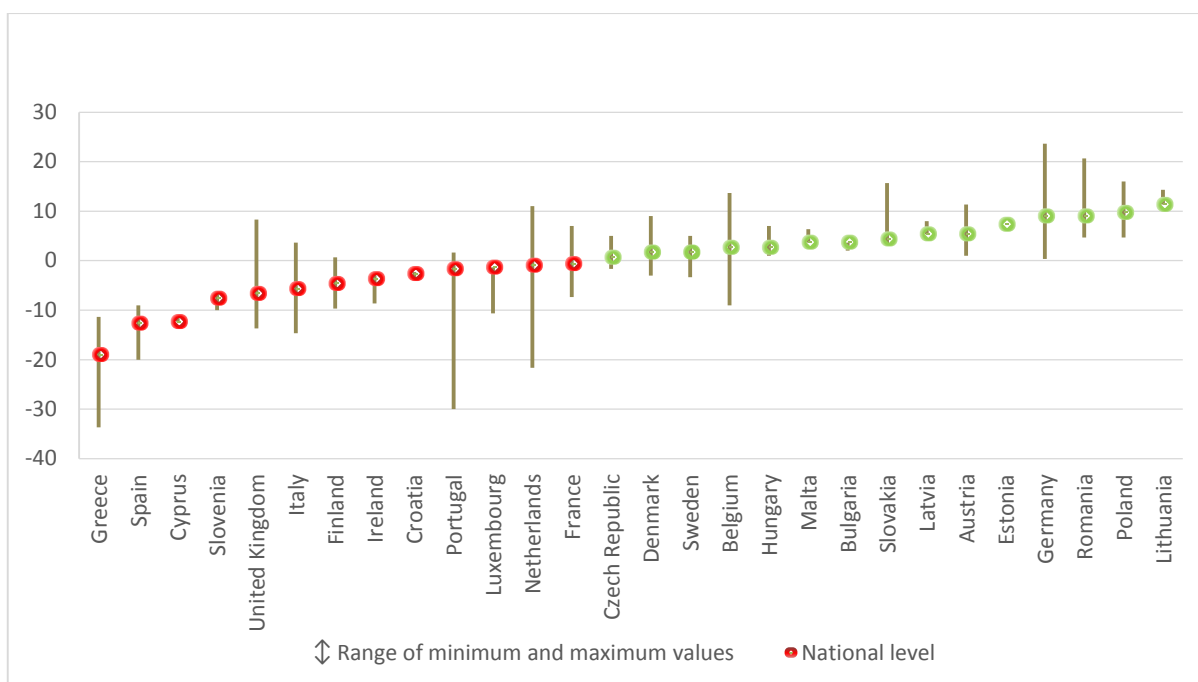


Figure 3 - Évolution des moyennes du PIB régional (2007, 2008, 2009 par rapport à 2012, 2013, 2014) y compris la plage de valeurs pour les régions au sein des États membres

Message 4 - Quelle sera l'influence de ces statistiques sur la position des États membres en matière de Politique de cohésion ?

Il s'agit davantage d'une interrogation que d'un message, mais il ne fait aucun doute que les statistiques du PIB régional étayeront les positions des États membres en matière de Politique de cohésion post-2020. Certaines tendances méritent un examen attentif :

- certains États membres qui sont désormais qualifiés de « **pays de la cohésion** » sont **susceptibles de recevoir beaucoup moins de financement** en raison des variations du PIB régional. L'Estonie et la Lituanie pourraient bien sortir progressivement du statut de régions moins développées. Un certain nombre de régions de République tchèque, de Bulgarie et surtout de Pologne pourraient également obtenir le statut de région en transition, à en juger par les tendances à long terme. La mesure dans laquelle ces tendances affecteront - de manière négative ou positive - la position des États membres de l'UE13 est inconnue à ce stade.
- **Des régions d'Allemagne et d'Autriche**, deux des contributeurs nets au budget de l'UE, pourraient être éligibles à la catégorie des régions plus développées après 2020, à en juger par les tendances actuelles. Cela conduira-t-il à une diminution de l'aide de ces deux pays en ce qui concerne la Politique de cohésion post-2020 ?
- **La position de l'Espagne** - et dans une moindre mesure, l'Italie - est susceptible d'être fortement influencée par ces tendances. Cela signifiera-t-il que l'Espagne sera l'un des principaux porte-drapeaux en faveur d'une Politique de cohésion forte pour la période post-2020 ?
- Deux **des régions ultrapériphériques de France** (Guadeloupe et Martinique), voire une troisième (Réunion), pourraient bien sortir de la catégorie des régions moins développées, ce qui se traduirait par une diminution considérable de la dotation octroyée à la France. Comment cela affecterait-il le soutien qu'accorde traditionnellement la France à la politique ?

3. Politique de cohésion : de multiples pressions

Peu importe ce que la situation sociale, économique et territoriale est susceptible de révéler des tendances pour les régions européennes, la question de l'avenir de la Politique de cohésion reste par-dessus tout un enjeu politique. À ce stade, la politique subit des pressions importantes qu'il convient de préciser ici.

3.1 Pressions externes

Le défi le plus important pour la réforme de la Politique de cohésion est la mesure dans laquelle son rôle, ses objectifs et ses priorités thématiques évolueront pour lui permettre de survivre comme politique autonome. Ces pressions ne sont pas nouvelles : la Politique de cohésion pour la période 2007 - 2013 a été guidée par la nécessité de faire le lien entre les fonds structurels et la stratégie de Lisbonne (l'ancienne stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi) ; la Politique de cohésion pour la période 2014 - 2020 a quant à elle été guidée par une plus forte orientation thématique (concentration thématique des priorités) et l'ajout de conditionnalités supplémentaires.

- **Adapter la Politique de cohésion aux nouveaux défis**

L'échec apparent de la Politique de cohésion à lutter contre les situations d'urgence et, pour en donner une illustration récente, la crise des migrants et des réfugiés, a incité de nombreux acteurs à demander **plus de « souplesse » dans la manière dont les fonds ESI devraient être utilisés à l'avenir.**

Deux courants de pensée s'opposent à ce sujet : une approche consisterait à s'assurer que traiter les conséquences de la migration soit une mission essentielle de la Politique de cohésion post-2020, par le biais d'un objectif thématique dédié et de ressources dédiées. L'autre approche consisterait à considérer que de par leur nature même, il est préférable de traiter les défis liés aux migrations par une ligne budgétaire spécifique de l'UE [comme cela a été récemment proposé par le ministre du Développement de l'Allemagne, Gerd Müller.](#)

- **Renforcer le lien entre le Semestre européen et la Politique de cohésion**

Le renforcement de la coordination des politiques économiques entre les États membres de l'UE - via un processus appelé le Semestre européen - est l'une des plus grandes priorités de la Commission Juncker. Il est largement admis que la mise en œuvre des recommandations de la Commission concernant les réformes structurelles adaptées à chaque État membre de l'UE (désignées par l'expression « Recommandations spécifiques par pays ») n'est pas satisfaisante.

C'est là que la Politique de cohésion entre en jeu. Il existe déjà un lien avec la Politique de cohésion, la conditionnalité macroéconomique, à laquelle le Parlement européen et la CRPM se sont ardemment opposés pour la période actuelle. La Commission va encore plus loin avec sa proposition dite de [« Programmes de soutien des réformes structurelles »](#) qui suggère essentiellement de redéployer une partie de l'assistance technique de la Commission affectée aux fonds ESI (à l'exception du FEAMP) pour soutenir le renforcement des capacités dans les États membres en vue de mettre en œuvre des réformes structurelles plus efficacement.

La question est de savoir si la Politique de cohésion devrait être axée principalement sur le soutien des réformes structurelles au niveau des États membres et donc moins sur le développement régional à long terme.

- **La Politique de cohésion est-elle toujours la stratégie d'investissement de l'UE ?**

Il ne fait aucun doute que l'EFSI représente une priorité politique essentielle pour le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, comme en témoigne la nomination d'une figure de proue dévouée en la personne du vice-président de la Commission, Jyrki Katainen.

La position de la CRPM sur cette question³ est constructive : l'EFSI constitue une avancée positive, mais ne devrait pas remplacer la Politique de cohésion à l'avenir. Par ailleurs, il existe certaines limites en termes de ce que peuvent effectivement accomplir les instruments financiers et dans quels cas ils peuvent être utilisés. Ce fut également l'une des principales conclusions de la conférence organisée conjointement en février dernier par la CRPM et la Présidence néerlandaise sur l'investissement dans la croissance bleue.

Des rumeurs abondent déjà au sujet d'un successeur au Plan Juncker en 2018 lorsqu'il arrivera à son terme. **La manière dont la logique d'intervention de la Politique de cohésion (qui concerne le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale) et l'EFSI (qui concerne l'augmentation du volume d'investissement) peuvent être conciliés constitue un défi majeur pour l'après 2020.**

3.2 Pressions internes

Comme cela a déjà été largement rapporté dans les précédentes notes de la CRPM, certains des plus grands défis auxquels fait face la Politique de cohésion résident au sein de la politique elle-même.

- **Simplifier la Politique de cohésion**

La simplification constitue déjà une préoccupation majeure pour la Commission et le Parlement européen, d'autant que certains des contributeurs nets au budget de l'UE manifestent déjà des signes indiquant qu'ils pourraient ne pas soutenir la poursuite de la politique après 2020 si elle continue d'être marquée par des charges bureaucratiques trop pesantes. Il est d'ores et déjà évident que le sempiternel jeu des reproches entre la Commission et les États membres, qui se renvoient mutuellement la responsabilité de la bureaucratie inutile qui complique la mise en œuvre des fonds ESI, figurera également en bonne place dans les discussions à venir.

L'une des voies les plus prometteuses pour la réforme jusqu'à présent est l'idée de systèmes d'audit et de contrôle proportionnel, ce qui signifie pour l'essentiel que les programmes opérationnels dans les États membres présentant de faibles taux d'erreur pourraient bénéficier d'un moindre degré de contrôle.

La question de savoir si une révision radicale de la politique afin de simplifier son exécution est nécessaire (et possible) sera un enjeu clé.

- **Mesure de la performance**

Depuis le début du mandat actuel de la Commission européenne, la Politique de cohésion a toujours été soumise à des pressions pour produire des résultats⁴. Parce qu'il s'agit d'une politique d'investissement à long terme, la tâche est loin d'être simple, d'autant plus que l'impact des fonds ESI dans la période de programmation actuelle ne sera pas prêt à être analysé à temps pour le débat sur la Politique de cohésion post-2020. C'est pourquoi la Commission européenne soutient des initiatives comme l'indice de progrès social pour améliorer la qualité du suivi des impacts des fonds ESI.

La question est de savoir comment la Commission va trouver la bonne approche pour démontrer que la Politique de cohésion est efficace à la fois comme politique de création d'emplois et de croissance et comme politique de soutien aux priorités de l'UE dans un sens plus large.

- **Dimension territoriale**

Un autre défi indirect auquel se heurte la réforme de la Politique de cohésion renvoie aux discussions sur l'élaboration d'un Agenda urbain de l'UE et à la déclaration d'Amsterdam. Bien qu'il ne soit pas sérieusement envisagé de consacrer davantage de ressources de la Politique de cohésion aux zones urbaines, il est indéniable que l'Agenda urbain a dominé les débats de ces derniers mois sur la Politique de cohésion et détourne l'attention des décideurs de l'UE sur des questions plus pressantes. Comme mentionné dans la Note technique de la CRPM « Aborder les premières questions de la Commission sur la Politique de Cohésion post-2020 » présentée en octobre 2015, il est essentiel que la Politique de cohésion n'oppose pas différents types de territoires, tels que les zones urbaines contre les régions rurales.

4

Recourir au PIB régional pour comparer la situation des régions urbaines à un autre type de régions identifiées en vertu de l'article 174 du TFUE comme méritant une « attention particulière » - les régions insulaires - est utile à cet égard. Le graphique ci-dessous montre l'évolution des chiffres du PIB régional pour les régions urbaines par rapport aux régions insulaires. L'écart de développement qui existait déjà entre les régions urbaines et les régions insulaires en 2000 n'a cessé de se creuser jusqu'à aujourd'hui.

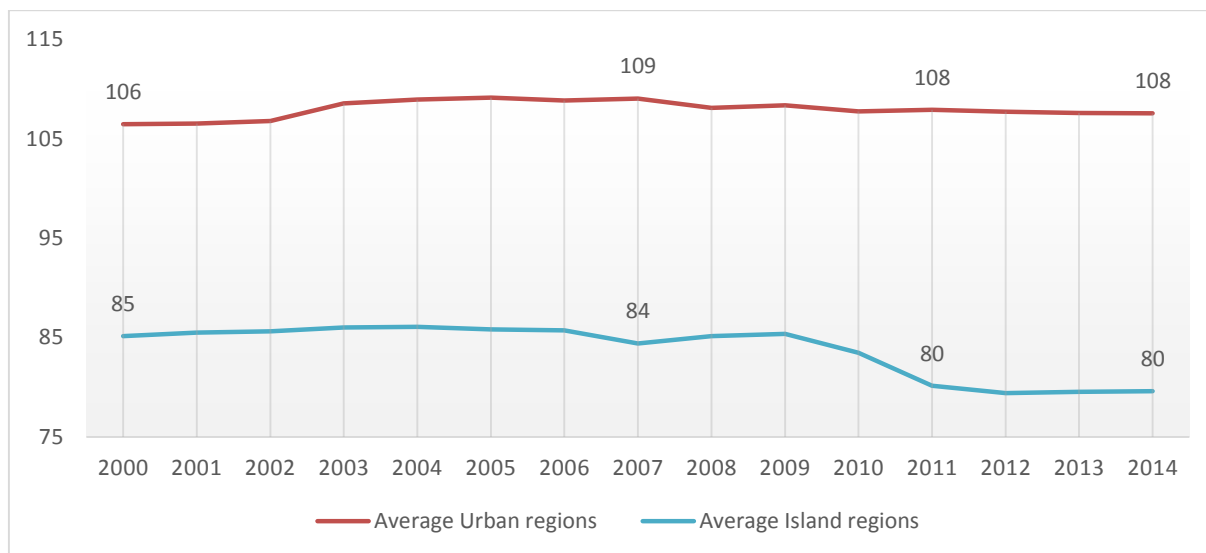


Figure 4 - Évolution des statistiques du PIB régional (en % de la moyenne de l'UE) pour les régions urbaines et les régions insulaires⁵

4. Opportunités : proposition pour une approche de la CRPM

Les défis exprimés dans les sections 2 et 3 de la présente note jettent les bases d'une action coordonnée de la CRPM et de ses régions. La marge de manœuvre considérablement réduite nécessite une approche constructive avec des arguments radicaux pour assurer la survie de la politique au-delà de 2020.

Le Secrétariat général de la CRPM prépare d'ores et déjà le terrain pour l'après-2020. Parmi les autres aspects étudiés à ce jour figurent les suivants :

- **le rôle des régions au sein de la Politique de cohésion** : une étude a été réalisée auprès de 40 membres de la CRPM en vue d'analyser l'implication des régions eu égard aux fonds ESI (octobre 2015) ;
- **la dimension territoriale de la Politique de cohésion** : des scénarios pratiques d'amélioration de la dimension insulaire sont en cours d'élaboration. Des idées concrètes ont déjà été présentées au Parlement européen en mars 2016 ;
- **le rôle de la Politique de cohésion comme politique d'investissement** : la CRPM étudie la dimension territoriale des instruments financiers dans le cadre d'une étude menée auprès de ses membres (prévue pour juillet 2016). Une conférence de haut niveau organisée par la Présidence néerlandaise sur l'investissement dans la croissance bleue (février 2016) a également démontré la valeur ajoutée des subventions pour stimuler l'investissement et le rôle effectif des régions à cet égard.

⁵ Les régions NUTS II comptant au moins une ville de plus de 250 000 habitants ont été considérées comme régions urbaines dans ce graphique. Les régions insulaires de niveau NUTS II et les régions NUTS II comptant au moins une région insulaire NUTS III ont été considérées comme régions insulaires.

D'autres aspects de la politique seront examinés d'ici la fin de l'année, à savoir **le lien avec la gouvernance économique de l'UE** (ce point sera abordé au cours d'une conférence conjointe de la DG REGIO/CRPM le 29 septembre 2016), le lien avec **la migration**, et **la simplification**.

Le Secrétariat général de la CRPM propose d'adopter l'approche suivante :

- Une série de **débats techniques** sera organisée par le Secrétariat de la CRPM, réunissant des experts de la Politique de cohésion parmi les membres de la CRPM et des experts des institutions de l'UE et des universités pour discuter des moyens pratiques d'adapter la Politique de cohésion pour l'après 2020. Les débats s'appuieront sur les travaux réalisés par la CRPM jusqu'ici sur la Politique de cohésion post-2020 (voir les paragraphes ci-dessus) ;
- **Un document présentant les pistes de réflexion de la CRPM pour la Politique de cohésion post-2020**, qui doit être adopté lors de l'Assemblée générale de la CRPM organisée fin octobre 2016 aux Açores. Ce document de pistes de réflexion proposera des idées concrètes et des recommandations à des fins de discussion avec les membres ;
- **Un document de position politique exprimant la vision de la CRPM sur la Politique de cohésion post-2020** serait ensuite présenté lors de la réunion du Bureau politique qui aura lieu à Malte au printemps 2017.