



## La politique de cohésion post-2020 : le point sur les travaux de la CRPM

### CONTEXTE

Cette note a pour objet de faire le point sur l'état d'avancement des propositions de la CRPM concernant la politique de cohésion post-2020.

La situation actuelle du débat sur la politique de cohésion post-2020 y est présentée à la section 1. D'une part, des évolutions majeures sont intervenues au sein de la politique de cohésion et d'autre part, le débat est influencé par un certain nombre de facteurs externes.

La section 2 explique le processus que nous avons entrepris depuis l'adoption de la position politique lors de la 44<sup>e</sup> Assemblée générale de la CRPM en novembre dernier aux Açores. Elle dresse par ailleurs la liste des dates clés pour la réforme de la politique de cohésion.

L'état d'avancement de l'élaboration de propositions spécifiques à la CRPM est décrit à la section 3. Enfin, la section 4 conclut par les futures mesures et activités prévues pour le reste de 2017.

## 1. Point sur le débat concernant la politique de cohésion post-2020

Le débat sur la politique de cohésion post-2020 a commencé dès la fin 2015, au tout début de la mise en place des programmes opérationnels. Depuis, des **changements majeurs au niveau européen** ont eu une grande influence sur ces discussions.

### Principales questions qui influencent le débat

- Le « **Brexit** » et ses conséquences sur l'avenir du budget de l'UE (qui sera probablement réduit après 2020) et sur la politique de cohésion elle-même. La [facture de 60 milliards d'euros réclamée suite au Brexit](#), si controversée, comprend des engagements de dépenses significatifs du Royaume-Uni jusqu'en 2023, parmi lesquels le financement de la politique de cohésion ;
- **Le calendrier des élections européennes** en mai 2019 sera également un facteur influent sur les négociations sur le budget de l'UE post-2020 ;
- **La position (ou l'absence de position) de la Commission Juncker** concernant la politique de cohésion en faveur d'autres initiatives telles que le Plan Juncker (FEIS). Les programmes relevant de la gestion partagée (y compris les programmes de la politique de cohésion) ont fait l'objet de vives critiques dans la récente proposition de la Commission en vue d'un examen à mi-parcours du budget de l'UE, notamment en raison de la lenteur de leurs progrès et de leur efficacité contestée ;
- **La position de certains États membres**, en particulier celle des contributeurs nets au budget de l'UE (tels que l'Allemagne) concernant le futur budget européen et en faveur de la baisse des lignes budgétaires traditionnelles du budget de l'UE pour financer les nouveaux défis de l'UE ;
- **La structure actuelle de la Commission européenne avec ses vice-présidents qui jouent un rôle clé, fait qu'il est difficile pour la DG REGIO** d'avoir un rôle proactif dans le débat sur l'avenir de la politique de cohésion.

S'agissant des **évolutions majeures qui ont touché la politique de cohésion à proprement parler**, les principaux points débattus sur l'avenir de la politique concernent les points suivants :

1. **La raison d'être de la politique** : pourquoi la politique de cohésion est nécessaire et se différencie d'autres plans d'investissement tels que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)
2. **La répartition de la politique de cohésion** : la politique de cohésion continuera-t-elle de s'adresser à l'ensemble des États membres, mais avec un budget réduit, **ou** va-t-elle maintenir les mêmes attributions pour un nombre réduit de régions (moins développées) ?
3. **L'utilisation d'instruments financiers**, considérés par la Commission Juncker comme un mécanisme de mise en œuvre de plus en plus répandu pour les fonds ESI.
4. Des mesures de **simplification de la politique** sont introduites dans l'actuelle période de programmation dans le cadre de l'examen à mi-parcours du budget de l'UE.

5. La **flexibilité** est également un sujet largement plébiscité par la Commission européenne, les États membres et certaines régions, le problème étant qu'elle est interprétée de différentes façons. L'examen à mi-parcours du budget de l'UE a introduit des éléments de flexibilité dans la mesure où il a permis aux États membres de transférer des fonds ESI vers d'autres instruments tels que le FEIS<sup>1</sup>. Mais la flexibilité pourrait également octroyer une plus grande marge de manœuvre aux autorités de gestion au niveau régional afin de modifier les programmes pour les adapter à l'évolution des défis.
6. **L'idée selon laquelle les États membres seraient soumis à des règles différentes de contrôle et d'audit (dites de « différenciation »)** gagne rapidement du terrain au sein de la Commission et de certains États membres. En cas d'accord, il sera particulièrement difficile de déterminer les « bons » critères de différenciation.
7. **Le lien avec le Semestre européen** est également l'un des sujets les plus controversés de cette liste. Les États membres influents (l'Allemagne, par exemple) tiennent à renforcer la mise en œuvre des réformes structurelles dans l'agenda de l'UE. Établir un lien entre ces réformes et le financement de la politique de cohésion plus formellement qu'avec l'actuel mécanisme de conditionnalité macro-économique fera l'objet de nombreuses discussions dans les mois à venir.
8. Des **interactions ou synergies constructives entre les fonds et autres instruments** (FEIS, Horizon 2020, le nouveau Programme d'appui à la réforme structurelle, etc.) sont à l'étude et fortement encouragées par la Commission Juncker et certains États membres.

## 2. Mesures de la CRPM concernant la politique de cohésion post-2020

### 2.1. Que faisons-nous ?

Suite à l'adoption de sa position de principe sur la politique de cohésion post-2020 en novembre 2016<sup>2</sup>, le Secrétariat général de la CRPM a poursuivi ses travaux sur l'élaboration des politiques. CRPM s'est adressée aux régions membres souhaitant participer à l'élaboration de propositions concrètes sur des sujets présentant un intérêt particulier pour l'avenir de la politique de cohésion, conformément à ce qui a été identifié lors de l'AG aux Açores :

- **Les instruments financiers et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)** - piloté par le Land Mecklenburg Vorpommern
- **La gouvernance multi-niveaux et le partenariat** - piloté par la région Västra Götaland
- **La simplification** - piloté par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **Interreg** - piloté par les provinces de Noord Holland et Friesland
- **Le Fonds Social Européen (FSE)** - piloté par la région Émilie-Romagne
- **La dimension territoriale de la politique de cohésion** - piloté par le secrétariat de la CRPM

D'autres questions transversales, ainsi que les principales priorités de la DG REGIO - **la simplification, la flexibilité, la performance et le lien avec le Semestre européen**, sont abordées de façon horizontale, à titre prioritaire.

<sup>1</sup> Article 125 du « règlement Omnibus »

<sup>2</sup> Position politique de la CRPM sur les « [Principes de la politique de cohésion pour la période post-2020](#) », Açores, novembre 2016.

## 2.2. Vers quoi voulons-nous nous orienter ?

L'objectif principal est de formuler des propositions spécifiques dans une prise de position en vue du Bureau politique de la CRPM qui se tiendra le 22 juin 2017 à Stavanger, Rogaland (NO). Cette position politique sera ensuite officiellement présentée au Forum sur la cohésion à Bruxelles les 26 et 27 juin 2017, au cours duquel la CRPM interviendra à deux reprises.

### Étapes majeures de la politique de cohésion

- Communication de la DG REGIO sur les stratégies de spécialisation intelligente - Mai 2017
- Conseil informel sur la politique de cohésion, Malte - 8 juin 2017 (avec la participation de la CRPM)
- **Forum sur la cohésion**, Bruxelles - 26-27 juin 2017 (avec la participation de la CRPM)
- Adoption de l'examen du cadre financier pluriannuel - Été 2017
- **7e Rapport sur la cohésion** – Septembre 2017 (selon nos dernières informations)
- **Consultation publique** sur l'avenir de la politique de cohésion – Automne 2017
- Communication sur une stratégie pour les régions ultrapériphériques - Octobre 2017
- **Projet de futur budget de l'UE** - Devrait légalement être proposé avant fin 2017, mais se produira plus probablement en 2018
- **Proposition législative sur la politique de cohésion** - 2018

## 3. Propositions en cours de développement à la CRPM

### 3.1. Les principes fondamentaux de la CRPM

Adoptés lors de l'Assemblée générale qui s'est tenue en novembre 2016 aux Açores, les principes et idées ci-après visent à orienter l'élaboration de propositions plus détaillées de la CRPM.

<b>Raison d'être de la politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La politique de cohésion devrait être considérée comme un élément central pour la réalisation des objectifs de l'UE et à ce titre englober toutes les régions européennes.</li> <li>• Traiter des objectifs à long terme devrait rester la fonction première de la politique de cohésion.</li> </ul>
<b>Rôle des autorités régionales et locales dans la politique de cohésion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il doit être renforcé dans la politique de cohésion post- 2020.</li> </ul>
<b>Simplification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des changements majeurs sont nécessaires afin de simplifier la politique pour les bénéficiaires comme pour les autorités de gestion.</li> </ul>

<b>Instruments financiers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est essentiel que la future politique de cohésion trouve le juste équilibre entre instruments financiers et subventions, dans un souci d'efficacité, de valeur ajoutée et de prise en compte des réalités territoriales.</li> <li>• Plutôt que de s'opposer aux subventions et instruments financiers, il convient davantage de définir dans quels cas les instruments financiers ajoutent le plus de valeur au sein d'une future politique de cohésion qui devrait continuer de s'appuyer principalement sur les subventions à l'avenir.</li> </ul>
<b>Aides d'État</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans la mesure où les fonds ESI visent à stimuler l'investissement, ils doivent être exemptés des contributions nationales du calcul du déficit fixé dans le pacte de stabilité et de croissance.</li> </ul>
<b>Dimension territoriale de la Politique de cohésion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les besoins des territoires spécifiques devraient être davantage pris en compte (îles, régions ultrapériphériques, zones septentrionales faiblement peuplées (NSPA)) conformément aux articles pertinents du traité.</li> </ul>
<b>Coopération territoriale européenne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elle doit rester un aspect clé de la politique de cohésion.</li> </ul>
<b>Lien avec le Semestre européen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La CRPM considère que la relation entre la politique de cohésion et le Semestre européen doit être positive et constructive, et non « punitive » comme c'est le cas aujourd'hui avec la conditionnalité macro-économique.</li> <li>• La CRPM estime que la politique de cohésion ne devrait pas soutenir directement la mise en œuvre des réformes structurelles comme le prévoient les Recommandations par pays (CSR). Une telle mesure irait à l'encontre de la « raison d'être » de la politique de cohésion.</li> </ul>

### 3.2. Propositions pour l'après-2020 : état des lieux

La CRPM travaille à l'élaboration de propositions politiques depuis 2015 à travers une série d'études, d'analyses, de conférences, de séances de réflexion et, plus récemment, l'élaboration de propositions spécifiques par des régions pilotes, tel que mentionné au point 2.1.

**L'élaboration de propositions spécifiques se produit à des rythmes différents** en raison de la nature du sujet et des travaux déjà entrepris précédemment par la CRPM. Des propositions spécifiques ont été élaborées et discutées avec les régions intéressées sur les instruments financiers, la politique de cohésion et le FEIS, ainsi que la simplification et sont donc déjà bien avancées.

La section suivante résume les aspects des propositions en cours d'élaboration, à l'attention des membres du Bureau politique de la CRPM. ***Ces idées ne constituent pas des propositions formelles à ce stade.*** Elles seront reprises dans la position politique de la CRPM qui sera présentée lors de la réunion du Bureau politique de la CRPM à Rogaland en juin 2017.

## Instruments financiers

L'utilisation d'instruments financiers est une réalité qui sera probablement intensifiée pour la politique de cohésion post 2020. La CRPM estime que **la meilleure approche pour la période post-2020 est celle qui se veut constructive**, plutôt que de s'opposer aux subventions et instruments financiers, il convient sans doute davantage de définir dans quels cas les instruments financiers ajoutent le plus de valeur au sein d'une future politique de cohésion qui devrait continuer de s'appuyer principalement sur les subventions à l'avenir.

Les propositions en cours d'élaboration se concentreront sur le fait qu'il est impératif que la Commission n'impose pas d'objectifs concernant l'utilisation des instruments financiers au niveau des programmes. Elles mettront par ailleurs l'accent sur la valeur ajoutée des instruments financiers dans des domaines spécifiques de l'économie.

Elles insisteront également sur la nécessité d'une simplification et d'une assistance technique supplémentaire pour accroître le renforcement des capacités au niveau régional.

## Politique de cohésion et FEIS

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a été prolongé jusqu'en 2020 et la Commission européenne a l'intention de le renouveler au-delà de cette date.

Une proposition constructive à l'égard de l'avenir de la politique de cohésion et du FEIS serait une demande de **clarification des rôles pour les deux instruments**. Cela permettrait alors d'établir des limites claires entre la politique de cohésion et le FEIS et d'identifier des possibilités évidentes lorsque les deux instruments peuvent être combinés.

**Il convient également de changer radicalement la façon dont la politique de cohésion est communiquée** : la collecte, l'évaluation et la communication des résultats de la politique de cohésion et du FEIS pourraient être harmonisées et les effets du FEIS sur la création d'emploi et la croissance économique pourraient faire l'objet d'un suivi plus précis.

## Simplification des fonds ESI

La simplification des fonds ESI est un domaine de travail très vaste qui aborde de nombreux sujets différents.

Les propositions en cours d'élaboration se concentreront sur le **calendrier de l'adoption de la proposition législative** et la préparation des futurs programmes, y compris les procédures visant à désigner les autorités de gestion. Elles soulignent également la **nécessité de traiter la politique de cohésion de la même manière que d'autres programmes européens** axés sur l'investissement, tels que Horizon 2020 et le FEIS, en ce qui concerne les aides d'État.

Enfin, elles mettront en lumière l'incertitude créée par la rétroactivité des règles et lignes directrices, ainsi que la nécessité pour les auditeurs de travailler de manière constructive et proactive avec les autorités de gestion en vue d'optimiser l'efficacité des procédures.

### 3.3. Points débattus et questions non résolues

Dans cette section, nous présentons deux types de questions qui demandent à être examinées, réfléchies et discutées : des questions que la CRPM n'a pas encore abordées jusqu'à présent et des idées qui n'ont pas encore été discutées (dont certaines sont cruciales mais controversées).

#### La gouvernance multi-niveaux et le partenariat

La gouvernance multi-niveaux et le partenariat sont l'une des caractéristiques les plus distinctives de la politique de cohésion et ont longtemps été appuyés par la CRPM.

Cela étant, les efforts déployés par la CRPM afin de renforcer ces principes fondamentaux risquent de se heurter à la résistance de certains qui préfèrent centraliser les aspects de la politique à l'avenir<sup>3</sup>.

Une possibilité de renforcer la gouvernance multi-niveaux et le partenariat consisterait à **créer une conditionnalité ex ante**, ce qui renforcerait le rôle de la Commission en tant que **garante du principe de partenariat**. Néanmoins, une telle proposition pourrait alourdir la charge administrative pesant sur les autorités de gestion.

Les propositions en cours d'élaboration permettront également de souligner la nécessité d'**améliorer l'harmonisation et la coordination des principaux documents stratégiques** (accords de partenariat, documents nationaux) à l'avenir.

#### La simplification

Outre les propositions mentionnées à la section 3.2, d'autres questions nécessitent une réflexion/discussion plus approfondie sur la simplification.

C'est notamment le cas de la notion controversée de « **différenciation** ». Un certain degré de différenciation de la gestion pourrait être introduit sur la base d'un critère objectif et de la participation proactive de la Commission européenne, avec le soutien continu de la Commission pour les régions à faible taux d'absorption.

La Commission s'intéresse également à la gestion partagée, à la simplification des réglementations et du nombre de lignes directrices, aux règles unifiées pour les fonds de l'UE et à la manière d'en assurer l'efficacité, entre autres.

#### Le lien avec le Semestre européen

Le lien avec Semestre européen est l'une des quatre priorités principales de la DG REGIO concernant la cohésion post-2020. Pour la Commission Juncker, en revanche, c'est la gouvernance économique de l'UE qui figure parmi les principales priorités.

<sup>3</sup> Y compris au sein de la Commission européenne. Voir le [discours de l'ancienne Commissaire européenne au budget, Kristalina Georgieva](#) prononcé en janvier 2016

Le principal enjeu est **de clarifier la nature de la relation entre la cohésion et le Semestre européen**. Un scénario extrême serait que les fonds ESI soutiennent pleinement les recommandations spécifiques par pays (CSR). Une autre possibilité plus réaliste serait que la politique de cohésion agisse comme une « carotte » pour inciter les États membres à se conformer à leurs recommandations et à mener des réformes structurelles, en particulier celles liées aux objectifs de la politique de cohésion.

## L'architecture et le financement de la politique

Le Secrétariat général de la CRPM possède une expertise en matière d'affectation des fonds de la politique de cohésion. Elle s'est également beaucoup impliquée ce sujet par l'intermédiaire de sa Task Force sur les indicateurs de la politique de cohésion, qui a achevé ses travaux en janvier 2016.

Au-delà des éléments de financement, il demeure une question cruciale sur l'architecture de la politique. Il est difficile cependant, à ce stade, de déterminer si toutes les régions seront concernées à l'avenir.

Une idée qui gagne du terrain est la possibilité d'une **seule catégorie de régions** pour la période post-2020, qui pourrait garantir l'application de la politique à toutes les régions pour la période post-2020 et rendre la répartition des fonds entre les États membres plus transparente.

## La flexibilité

La flexibilité est l'une des quatre priorités de la DG REGIO en ce qui concerne l'avenir de la politique de cohésion. Toutefois, la flexibilité revêt des connotations différentes pour les différents acteurs, ce qui pourrait conduire à une flexibilité du budget de l'UE, une flexibilité entre les fonds ESI et/ou une flexibilité au niveau des programmes opérationnels.

Différentes possibilités doivent être examinées pour parvenir à davantage de flexibilité en termes de cohésion : cela va de l'idée attrayante (mais ambitieuse politiquement) d'un **fonds unique** à une option plus pratique consistant à créer un **ensemble de règles communes pour les cinq fonds**.

## La dimension territoriale de la Politique de cohésion

La dimension territoriale de la politique de cohésion est une question qui a toujours été parmi les premières préoccupations de la CRPM du fait qu'elle représente des territoires spécifiques tels que les régions insulaires, les régions ultrapériphériques et les zones septentrionales faiblement peuplées (NSPA).

Le concept de renforcement de la cohésion territoriale a malheureusement perdu une grande partie de son attrait au niveau européen, ce qui constitue un défi pour la CRPM et ne facilite pas ses efforts pour accroître la dimension territoriale de la politique de cohésion.

La Commission des Îles de la CRPM travaille à l'élaboration de propositions destinées aux îles et régions ultrapériphériques avec la CRPM et un groupe de régions, parmi lesquelles les zones septentrionales faiblement peuplées (NSPA). Leur objectif est d'aborder de manière pratique les spécificités territoriales et de proposer une solution concrète pour prendre en compte les besoins spécifiques de ces territoires à l'avenir.



## 4. Prochaines étapes pour la CRPM et ses membres

La CRPM et ses régions membres continueront à se mobiliser pour présenter des arguments étayés et probants afin de défendre une vision de la cohésion en tant que politique centrale visant des objectifs européens à long terme pour toutes les régions européennes.

- Le secrétariat de la CRPM poursuivra sa collaboration avec les régions membres de la CRPM en vue d'**élaborer des propositions spécifiques** sur ces aspects, mais également sur la coopération territoriale européenne, le Fonds social européen et la performance.
- Le secrétariat de la CRPM publiera une **analyse des plus récentes statistiques régionales sur le PIB<sup>4</sup>** en mars 2017 en vue de comprendre les éventuels changements en matière d'éligibilité et l'impact du Brexit.
- Le secrétariat de la CRPM travaille également sur une **analyse de la dimension territoriale du FEIS** qui se penchera sur la répartition géographique des projets du FEIS au niveau régional.
- Les travaux actuels seront repris dans la **prochaine consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion** qui sera lancée par la DG REGIO courant automne 2017. Ils feront l'**objet de discussions avec la Commissaire Crețu** à l'occasion d'un déjeuner de travail réunissant les présidents des régions de la CRPM le 30 mai et seront ensuite présentés à la réunion du **Conseil informel des ministres sur la politique de cohésion** le 8 juin à Malte.
- Des propositions spécifiques sur la cohésion de l'après-2020 seront recueillies dans une **position politique qui sera adoptée lors du Bureau politique de la CRPM du mois de juin (22 juin 2017)**
- La position politique de la CRPM sur l'après-2020 sera présentée lors du **Forum sur la cohésion (26-27 juin 2017)**

---

<sup>4</sup> L'analyse sera fondée sur une prévision de l'éligibilité à la politique de cohésion sur la base du PIB régional pour 2013, 2014 et 2015



**Personne à contacter :** Estela Lopez-Hermoso, Analyste politique de la CRPM

**E-mail :** [estela.lopez-hermoso@crpm.org](mailto:estela.lopez-hermoso@crpm.org)

**La Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) rassemble quelque 160 Régions issues de 25 États de l'Union européenne et au-delà.**

Représentant près de 200 millions de citoyens, la CRPM agit en faveur d'un développement plus équilibré du territoire européen.

Elle opère à la fois comme un *think tank* et un lobby pour les Régions. Son principal objectif se concentre sur la cohésion sociale, économique et territoriale, les politiques maritimes et l'accessibilité.

**CONTACT :**

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes  
Tél. : + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Brussels  
Tél. : +32 (0)2 612 17 00

E-mail : [Secretariat@crpm.org](mailto:Secretariat@crpm.org) ; Site Web : [www.cpmr.org](http://www.cpmr.org)

**Réf. : CRPMNTP170004**