



CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE  
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin, 35700 RENNES - FR  
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19  
email : [secretariat@crpm.org](mailto:secretariat@crpm.org) - web : [www.crpm.org](http://www.crpm.org)

SEPTEMBRE 2014

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

## ANALYSE DE LA CRPM DU 6<sup>ÈME</sup> RAPPORT SUR LA COHESION

### 1. Introduction

L'objectif de cette note est d'analyser le [6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale](#), également appelé 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion. Compte tenu de sa taille et de sa nature, cette note n'en fait pas un résumé exhaustif mais s'attache aux points clés d'intérêt commun pour les Membres de la CRPM qu'il évoque.

Publié le 22 juillet 2014, le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion constitue une étude essentielle de l'état de la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne et du rôle que joue la Politique de cohésion dans son renforcement. Il s'intéresse aux quatre aspects suivants :

- la réforme de la politique de cohésion pour 2014 – 2020 et ses principales innovations, vues par la Commission européenne (section 2 de la présente note)
- la première évaluation par la Commission européenne des Accords de partenariat et des Programmes opérationnels pour 2014 - 2020 (section 3)
- l'impact de la crise sur les régions et le rôle des investissements dans le cadre de la Politique de cohésion (section 4)
- les hypothèses concernant l'évolution de la Politique de cohésion formulées dans le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion (section 5)

### Principaux messages du 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion

- La crise a accentué les disparités régionales et complexifié l'atteinte des objectifs de la stratégie Europe 2020.
- La Politique de cohésion a été déterminante dans le maintien des niveaux d'investissements publics pendant la crise, même si le faible degré d'absorption des fonds demeure un problème majeur.
- La Politique de cohésion s'écarte de sa fonction initiale, qui consistait à investir dans les infrastructures. Les infrastructures de transport et énergétiques recevront notamment moins de financement qu'en 2007 – 2013.
- Selon l'indice d'Autonomie régionale, ces 50 dernières années, les régions ont gagné en autonomie dans nombre d'États membres, en particulier en Italie, en Belgique, en Espagne et au Royaume-Uni.
- Les Accords de partenariat et les Programmes opérationnels sont généralement flous quant aux objectifs fixés. Les conditions *ex ante* demeurent un écueil et le lien avec les Recommandations par pays pourrait être plus explicite.

## Faits et chiffres notables

- En moyenne, les investissements publics au sein de l'UE ont reculé de 20 % en termes réels entre 2008 et 2013, un chiffre qui atteint 60 % en Grèce, en Espagne et en Irlande
- En 2013, près de 55 % du total des investissements publics ont été mis en œuvre par des instances infranationales.
- De 2010 à 2013, les fonds liés à la Politique de cohésion ont représenté près de 21,5 % du total des investissements publics fixes communautaires.
- En mai 2014, 32 % du financement prévu pour 2014 - 2020 n'avaient pas encore été versés par la Commission aux États membres.
- Les programmes du Fonds social européen (FSE) gérés au niveau régional sont 60 % plus nombreux qu'en 2007 - 2013.
- La Politique de cohésion 2014 - 2020 devrait générer une hausse du PIB de 0,4 % dans l'UE d'ici 2023. La hausse devrait s'élever à 2,6 % dans les pays de l'UE-13.

## 2. Quels sont les principaux éléments de la Politique de cohésion réformée ?

Le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion énonce les principaux éléments de la réforme en cinq idées :

- **Politique de cohésion et lien avec la gouvernance économique de l'UE** : L'une des innovations majeures est le renforcement du lien juridique entre la Politique de cohésion et les différents éléments de gouvernance économique de l'UE, à savoir le semestre européen de coordination des politiques et le Pacte de stabilité et de croissance. Ce lien s'appelle la conditionnalité macroéconomique. La CRPM a, à plusieurs reprises, critiqué la nature de ce lien<sup>1</sup>. - **Politique de cohésion et concentration thématique des priorités** : La réduction du nombre des priorités sur lesquelles les États membres et les régions doivent concentrer le financement constitue une réelle innovation. La Commission souligne également que le financement issu des Fonds structurels et d'investissement européens (ESI) sera plus étroitement aligné sur la stratégie Europe 2020.
- **Politique de cohésion et accent sur les résultats** : Les programmes de la Politique de cohésion doivent maintenant fixer des objectifs et préciser comment ils seront atteints. Il existe également une réserve de performance pour les programmes prioritaires.
- **Politique de cohésion et meilleure écoute des villes** : De manière assez incohérente, le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion cite le rôle prépondérant joué par les villes dans la Politique de cohésion et la réalisation de la stratégie Europe 2020. Près de la moitié des fonds du FEDER seront dépensés au niveau des villes.
- **Politique de cohésion et partenariats** : La Politique de cohésion comprend des mesures destinées à promouvoir les partenariats et la gouvernance à plusieurs niveaux, qui devraient permettre d'impliquer des partenaires de tous les échelons (y compris local et régional) à toutes les étapes de la programmation.

## 3. À quoi ressemblent les Programmes opérationnels 2014 - 2020 ?

Bien que le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion ne désigne aucun État membre ni aucune région, le chapitre qui évalue les Accords de partenariat et les Programmes opérationnels mis en œuvre tire des conclusions intéressantes. Le rapport évoque également l'impact des Recommandations par pays sur les Programmes opérationnels et évalue les conditions *ex ante*.

### 3.1 - Comparaison avec 2007 - 2013

La principale conclusion que la Commission tire de son évaluation des programmes est que les États membres et les régions affecteront les investissements en priorité à la R&D et à l'innovation, aux TIC, aux PME et à une économie sobre en carbone pour le FEDER et à l'emploi, à l'inclusion sociale, à l'éducation et à la gouvernance pour le FSE. Le principal changement par rapport à 2007 - 2013, c'est que les infrastructures de réseau et environnementales recevront moins d'investissements. Si « l'Infrastructure de

---

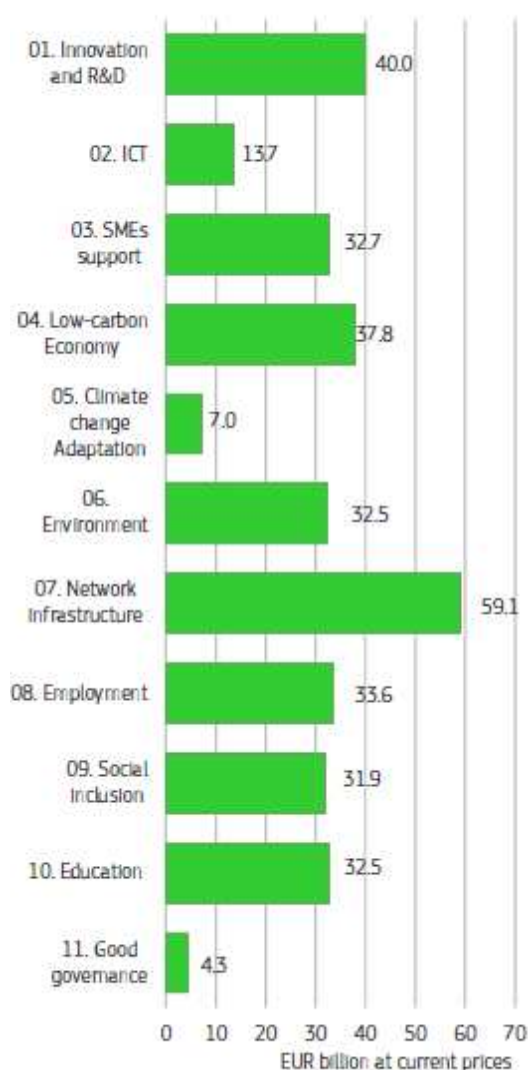
<sup>1</sup> Voir la [Position politique du Secrétariat général de la CRPM : Recentrer la Politique de cohésion sur l'objectif de la cohésion territoriale](#).

Réseau », qui constitue une priorité, bénéficiera du financement le plus élevé (voir le tableau ci-dessous), les investissements seront concentrés dans les régions éligibles au Fonds de cohésion. **La baisse des investissements dans l'infrastructure est particulièrement marquée dans les États membres plus développés.**

Les priorités en matière de R&D et d'innovation, de TIC, de PME et d'économie sobre en carbone recevront environ 124 milliards d'euros, ce qui constitue une hausse de près de 22 % par rapport à 2007 - 2013, tandis que 98 milliards d'euros seront consacrés aux mesures concernant l'emploi, l'inclusion sociale et l'éducation, soit un chiffre en légère progression. A l'inverse, 59 milliards d'euros seront affectés aux infrastructures de transport et énergétiques, ce qui représente une baisse de 21 % par rapport à 2007-2013, les investissements dans la protection environnementale accusant pour leur part un recul de 27 %.

Le tableau ci-dessous montre la répartition des financements entre les différents objectifs thématiques.

**Figure 8.1 Allocation to thematic objectives, 2014-2020**



Source: Final and draft partnership agreements as of 1 June 2014

### **3.2 - Les Recommandations par pays**

Les Recommandations par pays formulées par le Conseil pour chaque État membres, qui contiennent des recommandations en matière budgétaire, d'emploi et de réformes structurelles, doivent désormais être prises en compte dans la préparation des programmes 2014 - 2020. En pratique, cela revient à aligner les investissements issus des programmes des fonds structurels sur les recommandations prioritaires.

Dans le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion, la Commission considère :

- que la façon dont les programmes opérationnels répondront aux recommandations est généralement **insuffisamment** justifiée ;
- que les stratégies de spécialisation intelligente impliquent de privilégier les formes de soutien immatérielles, **de promouvoir la recherche axée sur le marché ainsi que la coopération avec le secteur privé** ;
- que, en matière d'aide aux PME, le « **scénario du statu quo** » doit être remis en cause par l'instauration de nouvelles voies de soutien ;
- que l'accent mis sur les objectifs de croissance incluse pourrait être renforcé dans certains Accords de partenariat. **La dotation destinée à l'éducation est généralement insuffisante** pour réaliser les priorités identifiées ;
- en ce qui concerne l'**Initiative pour l'emploi des jeunes**, que les informations contenues dans les Accords de partenariat et les Programmes opérationnels sont trop génériques et ne sont pas effectivement reliées à la Garantie pour la jeunesse ;
- que le mode de coordination des interventions du FEDER et du FSE doit être plus précisément défini.

### **3.3 - Conditions ex ante**

La Commission estime que le respect des conditions *ex ante* par les États membres et les régions a été un processus difficile et **pourrait exiger des plans d'actions pour assurer une conformité totale**. Les stratégies de spécialisation intelligente ainsi que la mise en œuvre d'une évaluation de l'efficacité énergétique et de l'impact environnemental posent le plus de problèmes au niveau des conditions *ex ante* ou nécessitent une réglementation européenne (passation de marchés publics par exemple). Les objectifs fixés dans les programmes opérationnels sont généralement jugés trop vagues et **de nombreux États membres ont tendance à inclure une liste des actions susceptibles de réaliser les conditions plutôt que de définir clairement des objectifs**.

Il est indéniable que le processus de conception a impliqué une phase de consultation avec les partenaires, mais, bien souvent, le dialogue s'est avéré insuffisant. **La Commission étudiera la façon dont le Code de conduite a été appliqué pour assurer une véritable participation des acteurs**.

## **4. L'impact de la crise et le rôle de la Politique de cohésion**

Le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion se donne du mal pour expliquer le rôle crucial de la Politique de cohésion au cœur de la crise financière.

### **4.1 - La crise a mis un terme aux investissements publics au sein de l'UE et accru les disparités régionales...**

Comme évoqué dans de récentes publications de la CRPM<sup>2</sup>, il est de plus en plus évident que la crise a mécaniquement accentué les disparités régionales au sein de l'Union. En pratique, cela signifie que l'écart entre les régions plus développées et celles qui le sont moins se creuse. Le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion confirme l'observation de cette tendance tant entre les États membres de l'UE qu'au sein même de ceux-ci. Il est intéressant de souligner que le rapport confirme que **l'incidence de la récession mondiale n'est pas clairement marquée géographiquement**, puisqu'elle a affecté tant les régions les plus développées, que celles en transition et les moins développées. A titre d'exemple, les disparités régionales se sont accentuées aussi bien en Grèce qu'au Royaume-Uni ces onze dernières années (le coefficient de variation y progressant, respectivement, de 12 et 8 points de pourcentage). Dans les deux cas, cela s'explique notamment par une baisse du PIB par habitant par rapport à la moyenne européenne dans plusieurs régions moins développées.

**Cela prouve la nécessité d'affiner l'analyse territoriale et de ne plus se contenter d'envisager les défis territoriaux à la seule aune du PIB. Cette conclusion va dans le sens de ce que demande la CRPM.**

### **4.2 - mais la Politique de cohésion a joué un rôle déterminant dans le maintien des investissements en période de crise...**

Les programmes de la Politique de cohésion pour 2007 – 2013 ont indéniablement amorti les effets de la crise dans les régions européennes. En 2010–2012, le financement issu de la Politique de cohésion représentait

---

<sup>2</sup> Dernière publication en date, la [Position politique du Secrétariat général de la CRPM : Recentrer la Politique de cohésion sur l'objectif de la cohésion territoriale](#), adoptée en juin 2014

21 % des investissements publics au sein de l'Union dans son ensemble et couvrait même 75 % de ceux-ci en Slovaquie, en Hongrie, en Bulgarie et en Lituanie. Le rapport confirme que, **sans ce financement, les investissements publics des États membres (pays les moins développés en tête) auraient chuté plus gravement encore.**

Le rapport pointe que la crise a accéléré l'utilisation des fonds structurels et modifié les priorités des programmes. **Près de 13 % du total des fonds (soit 45 milliards d'euros) ont été transférés d'un domaine d'action à un autre depuis 2009** pour répondre aux besoins pressants et renforcer une intervention particulière. La R&D et l'innovation, le soutien aux entreprises, les énergies renouvelables, les routes et le marché de l'emploi (notamment les mesures destinées à la jeunesse) ont ainsi bénéficié d'une forte hausse des investissements. Dans un souci de flexibilité et de réactivité, la Commission a également multiplié les avances de financement et réduit les taux de cofinancement nationaux.

#### **4.3 - les régions jouant notamment un rôle essentiel pour les investissements publics**

Le rapport distingue également le rôle des autorités régionales en matière de dépenses publiques et l'importance cruciale des programmes de la Politique de cohésion dans ce domaine. Fait intéressant, le rapport souligne que ce rôle a fortement évolué sous l'effet des programmes d'assainissement budgétaire mis en œuvre dans toute l'Union.

**En d'autres termes, l'antagonisme entre les programmes des fonds structurels et les investissements publics d'une part et les obligations des États membres dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'autre est mis en évidence, comme nous l'avons souligné dans la Position politique de la CRPM intitulée [Concilier gouvernance économique de l'UE avec la politique de cohésion et les régions.](#)**

## **5. Réflexions sur une future réforme de la politique**

Le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion n'est pas un document d'orientation ouvrant la voie à une réforme de la Politique de cohésion pour la période postérieure à 2020. Il énonce toutefois une série d'hypothèses qu'il est intéressant d'explorer.

### **5.1 - Quels sont les freins au développement et comment justifier une intervention de la Politique de cohésion ?**

Le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion tente de définir les raisons économiques d'une intervention de la Politique de cohésion. Ce faisant, il définit « trois déterminants de développement ».

- Le premier est défini comme le déterminant « naturel ». Il vise les caractéristiques intrinsèques des régions, notamment l'éloignement géographique. Le rapport cite l'Article 174 du Traité de l'UE et les territoires méritant une attention particulière, à l'instar des zones rurales, des zones affectées par une transition industrielle et des régions qui souffrent de handicaps géographiques importants et persistants.

En totale contradiction avec ce que préconise la CRPM, **le rapport balaye l'idée que ces zones devraient bénéficier d'un financement plus important (ou de « fonds permanents ») pour compenser leurs particularités géographiques.** Il va même jusqu'à dire que certains de ces territoires « sont parvenus à [...] réaliser un taux de croissance relativement élevé pour devenir des régions "à haut revenu" », ajoutant que « Dans une économie du 21<sup>ème</sup> siècle, les caractéristiques intrinsèques en question peuvent stimuler la croissance autant qu'elles peuvent l'entraver ».

- Le deuxième déterminant renvoie aux territoires aménagés ou influencés par l'homme, notamment ceux axés sur l'incidence de l'intégration commerciale et économique sur le développement. Le rapport évoque en particulier le sous-investissement dans le stock de capital public, l'accessibilité réduite, le capital humain, l'innovation, la piètre qualité des institutions ainsi que les agglomérations et les clusters comme autant de causes essentielles du retard de développement.

- Le troisième et dernier déterminant se réfère à l'intégration économique plus étroite de certaines régions de l'UE et, plus spécifiquement, à la contribution que les investissements de la Politique de cohésion ont apportée à l'intégration des régions à la traîne au sein du Marché unique.

*Analyse de la CRPM* : Le rapport suppose que l'intervention au titre de la Politique de cohésion a dépassé le besoin d'investissement des régions souffrant d'un handicap géographique spécifique (le déterminant naturel). Il s'intéresse plus à l'influence humaine et tient plus compte de la nécessité d'une intégration économique plus étroite. La justification d'une intervention au titre de la Politique de cohésion impliquera

une réflexion plus poussée. Mais ignorer les caractéristiques géographiques est **alarmant et en forte contradiction avec les positions de la CRPM à cet égard.**

## **5.2 - Politique de cohésion et cohésion territoriale**

Le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion contient un petit chapitre qui explique comment les politiques européennes, Politique de cohésion en tête, ont évolué pour renforcer la cohésion territoriale depuis l'intégration du concept en tant qu'objectif à part entière dans le Traité de l'UE en 2009.

La cohésion territoriale repose sur quatre piliers :

- **Importance de l'accès aux services.** La Commission a introduit l'Agenda numérique, qui vise à garantir à tous les Européens un accès aux services à large bande et à haut débit d'ici 2020. Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe est également cité comme un instrument issu du budget européen s'inscrivant dans cette problématique.
- **Développement durable** La concentration thématique des priorités, notamment celle du FEDER liée à l'amélioration de l'efficacité énergétique, est citée.
- **Géographies fonctionnelles** L'Investissement territorial intégré est cité au titre des nouveautés des programmes 2014 - 2020. Il devrait permettre de répondre à des questions dépassant les délimitations NUTS 2 en s'appuyant sur des fonds structurels.
- **Analyse territoriale** Le rapport évoque le renforcement de l'accessibilité aux données infranationales fournies par Eurostat, l'OCDE ou le Centre commun de recherche et de leur qualité.

*Analyse de la CRPM :* La CRPM considère déjà que la politique communautaire des transports (mécanisme pour l'interconnexion en Europe et réseaux transeuropéens) ignore les besoins des régions périphériques en **concentrant les financements dans la partie centrale de l'Europe.** De même, bien que les TIC et la large bande à haut débit soient désignés comme des secteurs « à forte croissance », la CRPM déplore les **difficultés qu'éprouvent certains de ses Membres pour justifier le recours au FEDER pour financer des projets de large bande à haut débit.** Comme mentionné dans la précédente position de la CRPM, les méthodologies de l'analyse territoriale (telles que l'indice de compétitivité régionale du Centre commun de recherche) s'intéressent plus spécifiquement aux défis régionaux **mais la dotation des fonds structurels aux régions repose toujours exclusivement sur le PIB national.**

## **5.3 Amélioration de l'absorption des fonds et simplification**

Le 6<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion pointe le piètre taux d'absorption et le définit comme un enjeu majeur pour l'avenir. En mai 2014, 32 % du financement prévu pour 2014 - 2020 n'avaient pas encore été versés par la Commission aux États membres

Selon le rapport, les faibles taux d'absorption dans certains pays sont dus à différentes raisons « parmi lesquelles on pointera le manque de compétence des autorités de gestion, voire des administrations publiques en général, ou le manque de personnel ». Cela justifie la dotation de 4,3 milliards d'euros à la « bonne gouvernance » (renforcement de la capacité institutionnelle et efficacité des administrations publiques), soit une hausse de 72 % par rapport à la période 2007-2013.

*Analyse de la CRPM :* La CRPM contrôlera l'incidence des nouvelles exigences (conditions *ex ante* et indicateurs de résultats par exemple) ainsi que la charge administrative qui en résulte pour les autorités. Il se peut que la faible absorption des fonds, y compris dans les régions plus développées, soit imputable aux exigences de plus en plus strictes associées aux programmes opérationnels et que **des solutions flexibles allégeant la contrainte bureaucratique entravant la performance puissent constituer une réponse.**