



Quel avenir pour la politique de cohésion ?

Des pistes de réformes

EN BREF

La conférence sur l'avenir des finances de l'UE, qui s'est tenue le 25 septembre à Bruxelles, a confirmé que des idées novatrices sont à l'étude en vue de réformer la politique de cohésion pour la période post-2020.

Sur la base de la [prise de position de la CRPM sur l'avenir de la politique de cohésion](#) adoptée en juin 2017, ce document propose des scénarios et des idées pour contribuer à positionner la CRPM sur des questions clés au cœur de la réforme de la politique de cohésion.

Cette note se penche plus particulièrement sur les points suivants :

- Les **domaines d'intervention de la politique de cohésion** et l'idée d'une plus grande concentration thématique à l'avenir. La CRPM propose un concept audacieux de « concentration thématique régionale ».
- **Une seule catégorie de régions** et son impact sur la méthode d'allocation des fonds structurels et d'investissement européens (ESI). La CRPM propose plusieurs options à cet égard.
- Un lien **plus étroit entre le semestre européen et la politique de cohésion**. La CRPM propose un rôle spécifique et constructif pour la politique de cohésion et les programmes des fonds ESI.
- **Un fonds d'investissement unique** regroupant les cinq fonds ESI.
- Le rôle futur des programmes de **coopération territoriale européenne**.
- La **dimension territoriale** de la politique de cohésion.

1. Introduction

Depuis l'adoption de la [Position politique de la CRPM sur l'avenir de la politique de cohésion](#) en juin 2017 par son Bureau politique à Stavanger, les discussions sur le rôle de la politique et sa place dans le budget de l'UE après 2020 se sont intensifiées.

La CRPM dispose d'une marge de manœuvre très étroite pour influencer les discussions en cours qui affecteront le rôle et l'orientation de la politique de cohésion pour la période post-2020. La Commission devrait publier en mai 2018 sa **proposition législative sur le budget de l'UE après 2020**, qui devrait être **suivie peu après par un paquet législatif sur la politique de cohésion**.

Cette note technique a deux objectifs :

- **analyser l'état d'avancement** du débat sur la politique de cohésion post-2020
- **suggérer une voie à suivre** pour que la CRPM se positionne sur les grands enjeux de la politique. Des scénarios sont proposés pour chacune des principales questions abordées dans cette note.

Ce document s'appuie sur la note technique « Quel futur budget de l'UE pour s'adapter aux priorités de l'UE ? » présentée lors de l'Assemblée générale de la CRPM à Helsinki en octobre. La note se penche sur des questions touchant le budget de l'UE plus largement.

2. Options de réforme de la politique de cohésion

Cette section ne prétend pas présenter une liste exhaustive des questions liées à la réforme de la politique de cohésion. Elle analyse les idées avancées dans le dernier des cinq documents de réflexion de la Commission, découlant du [Livre blanc sur l'avenir de l'Europe](#) publié le 1^{er} mars 2017. Le [document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#) a été publié en juin. Le Secrétariat général de la CRPM a déjà publié une [analyse approfondie](#) sur ses implications pour la politique de cohésion.

Le reste de cette section aborde une sélection de ce que le Secrétariat général de la CRPM considère comme les principales questions au cœur de la réforme de la politique de cohésion post-2020. Elle propose également des scénarios et des idées pour positionner la CRPM sur le débat à venir. **Les idées ci-dessous ne constituent pas des propositions formelles de la CRPM.**

2.1 Quelle concentration thématique pour la politique de cohésion après 2020 ?

Le contexte difficile des prochaines négociations budgétaires de l'UE et l'émergence de nouvelles priorités susceptibles d'être soutenues par le budget de l'UE¹ remettent en question les domaines prioritaires de la politique de cohésion pour l'après-2020.

La solution privilégiée par Corina Crețu, commissaire à la politique régionale, dans un [discours prononcé le 21 septembre](#) semble être une **plus forte concentration de la politique sur un nombre restreint de priorités**, qui restent à définir :

« Je suis convaincue que la politique de cohésion devrait se concentrer sur moins de domaines politiques qu'actuellement : pour la rendre plus efficace ; pour accroître sa visibilité ».

¹ voir la note technique : « Quel futur budget de l'UE pour s'adapter aux priorités de l'UE ? »

La commissaire Crețu a également indiqué plusieurs pistes sur la manière d'y parvenir : la politique de cohésion devrait jouer un rôle bien défini d'inclusion sociale, y compris l'intégration des migrants, mais elle ne devrait pas être impliquée dans les « grands projets de R&D » et les « réseaux transeuropéens centraux » qui devraient être financés par d'autres lignes budgétaires de l'UE.

Scénarios et options pour la CRPM

Parvenir à une concentration thématique plus forte ne sera pas aisé. Deux options sont sur la table :

- La CRPM pourrait décider de convenir que la politique de cohésion devrait se concentrer sur un ensemble beaucoup plus restreint de **priorités définies par consensus** par les régions membres de la CRPM. Cela serait difficile du fait de la diversité des potentiels endogènes et des différents défis auxquels sont confrontées les régions membres de la CRPM.
- La CRPM pourrait adopter une vision plus audacieuse et développer un **concept de « concentration thématique régionale intelligente »**. Ce concept s'appuierait sur les stratégies de spécialisation intelligentes en tant que processus permettant aux régions de définir les priorités d'investissement, et qui prévoirait que les régions concentrent le financement des fonds ESI sur deux ou trois priorités à forte valeur ajoutée européenne.

Ces options seront discutées au sein du groupe de travail de la CRPM sur la Cohésion, le « Core Group », au cours des prochains mois.

2.2 La politique de cohésion reposera-t-elle sur une seule catégorie de régions ?

Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne et l'absence de remplacement de la stratégie Europe 2020 posent des défis en ce qui concerne la politique de cohésion et son architecture :

- Le retrait du Royaume-Uni de l'UE bouleverse l'éligibilité régionale future de la politique de cohésion, même si, comme l'a fait valoir la CRPM dans le passé [l'impact serait négligeable](#).
- La méthode d'allocation intègre directement les objectifs d'Europe 2020 (notamment en ce qui concerne la catégorie des régions les plus développées).

Ces deux évolutions impliquent donc une révision substantielle de la formule dite « de Berlin »² pour l'attribution des fonds structurels.

La [déclaration du gouvernement fédéral allemand sur l'avenir de la politique de cohésion](#) (adoptée en juin 2017) faisait clairement référence à la possibilité de réformer l'architecture actuelle de la politique de cohésion.

« Nous recommandons également d'effectuer une évaluation pour déterminer s'il serait judicieux de remplacer le système consistant à avoir trois catégories de régions par une nouvelle approche de répartition des fonds, c'est-à-dire une approche linéaire, qui éliminerait le risque que les régions changent de catégorie de manière aléatoire. »

Bien que la déclaration ci-dessus ne demande pas explicitement qu'une seule catégorie de régions remplace l'architecture actuelle (basée sur des régions moins développées, plus développées et en

² Voir le [Briefing de la CRPM sur la « formule de Berlin »](#)

transition), un tel concept a été abordé ces derniers mois dans les cercles bruxellois. Une seule catégorie de régions présenterait à la fois des opportunités et des défis :

- **Opportunités**
 - Une politique de cohésion fondée sur une seule catégorie de régions irait de pair avec l'idée d'une **politique couvrant toutes les régions européennes**. Avec un tel concept, il serait difficile pour les États membres hostiles à la politique de cohésion de réduire celle-ci à un mécanisme de soutien aux régions plus pauvres uniquement (possibilité évoquée dans plusieurs scénarios présentés dans le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE).
 - Une nouvelle méthode d'attribution fondée sur une seule catégorie de régions permettrait d'ajouter de **nouveaux indicateurs pour compléter le produit intérieur brut (PIB) régional**.
 - Un tel concept rendrait la politique de cohésion **plus transparente** et **simplifierait** la distribution des fonds, qui repose actuellement sur des méthodologies radicalement différentes pour chaque catégorie de régions.
- **Défis**
 - Une politique de cohésion fondée sur une seule catégorie de régions nécessiterait une **refonte complète de la méthode d'allocation des fonds structurels**, avec des conséquences politiques importantes pour les négociations budgétaires de l'UE dominées par l'approche du « *juste retour* ».
 - Une seule catégorie de régions pourrait **réduire l'orientation régionale de la politique**. Cela risquerait de pénaliser des territoires et régions spécifiques visés par la politique (comme évoqué dans la prise de position de la Commission des Iles de la CRPM sur l'avenir de la politique de cohésion³). Cela pourrait également conduire à un plus grand nombre de programmes opérationnels nationaux.

Scénarios et options pour la CRPM

Le Secrétariat général de la CRPM travaille actuellement sur des scénarios afin de déterminer ce qu'impliquerait une seule catégorie de régions, et de proposer des options pour l'avenir (les idées initiales seront présentées lors de la réunion du Core Group de la CRPM du 18 octobre).

Compte tenu des opportunités et des défis mis en lumière ci-dessus, la CRPM doit émettre un avis sur l'impact qu'aurait une seule catégorie de régions et de la façon dont les fonds sont distribués.

En fonction de l'intérêt manifesté par les membres, la CRPM pourrait proposer, par exemple :

- Un **système plus linéaire** pour garantir que les régions proches des « seuils » actuels pour les trois catégories⁴ ne soient pas pénalisées
- Une forme de « filet de sécurité » pour assurer un **meilleur ciblage territorial de la politique**
- **Une régionalisation de l'allocation des fonds ESI** au niveau NUTS II (comme le suggère la [position de la CRPM sur l'avenir de la politique de cohésion](#) adoptée en juin 2017)

³ Voir [3.1.1](#) en particulier

⁴ par exemple, une région dont le PIB régional moyen est de 90,2 % par rapport à la moyenne de l'UE, soit un peu plus que le seuil des régions en transition de 90 %.

2.3 Une politique de cohésion soutenant plus directement le semestre européen

Le document de réflexion de la Commission sur l'avenir des finances de l'UE fait allusion au rôle accru de la politique de cohésion dans la mise en œuvre des réformes structurelles, dans le cadre du semestre européen⁵ après 2020. Il mentionne un mécanisme d'incitation, selon lequel un « bonus » financier serait accordé aux États membres qui mettent en œuvre efficacement des réformes structurelles.

Un séminaire réunissant les commissaires Crețu et Oettinger (chargés respectivement de la politique de cohésion et du budget de l'UE) et les associations régionales (y compris la CRPM) organisé le 27 septembre, a été particulièrement instructif en ce qui concerne le semestre européen et la politique de cohésion :

- Mme Crețu a fait allusion au « **rôle central** » que la politique de cohésion devrait jouer à l'avenir dans le cadre des « réformes administratives et institutionnelles »
- M. Oettinger a évoqué l'idée de « **recommandations spécifiques régionales** » au sein du semestre européen pour la période post-2020

Des recommandations spécifiques aux régions, associées à l'exécution de la politique de cohésion dans un cadre général d'incitations fournies par le fonds ESI, présenteraient des opportunités et des défis majeurs.

- **Opportunités**

- Sous réserve que les recommandations spécifiques aux régions soient très spécifiquement conçues pour être liées aux domaines d'intervention de la politique de cohésion et respectent les compétences au niveau régional, un tel cadre pourrait potentiellement conférer une réelle **légitimité pour les régions au sein du semestre européen**.
- Une telle possibilité donnerait également une **visibilité significative à la politique de cohésion en tant que politique d'investissement** qui ne se contente pas de décaisser des fonds dans les régions, mais qui produit également des changements et des réformes économiques.
- La politique de cohésion contribue déjà à la mise en œuvre des réformes structurelles dans la période actuelle grâce aux **conditionnalités ex ante** et contient un objectif thématique consacré à la modernisation de l'administration publique (objectif thématique 11), mais sa contribution n'apparaît nulle part dans les documents du semestre européen.⁶
- Cela répondrait également à l'une des principales préoccupations de la CRPM pour que la relation entre le semestre européen et la politique de cohésion soit **constructive** plutôt que punitive via la menace de la conditionnalité macroéconomique.⁷

- **Défis**

- La politique de cohésion utilisée exclusivement pour inciter les États membres à mettre en œuvre des réformes structurelles **contredirait radicalement la raison d'être de la politique** et irait à l'encontre de ses fondements en tant que politique de solidarité à long terme en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale.

⁵ voir la Section 2.1.2 de la note technique CRPM « Quel futur budget de l'UE pour s'adapter aux priorités de l'UE ? »

⁶ 57 % des recommandations spécifiques à chaque pays émise en 2016 concernent les territoires selon l'[Analyse territoriale des rapports nationaux du CdR](#) publiée en avril 2017

⁷ Voir la section 3.6 de la [prise de position de la CRPM sur l'avenir de la politique de cohésion](#) adoptée en juin 2017

- Un tel scénario suppose des **changements radicaux tant pour la politique de cohésion que le semestre européen**. Si la politique de cohésion devait à l'avenir jouer un rôle direct dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques pour chaque pays, elle devrait être alignée sur le cycle annuel du semestre européen. Cela pourrait se traduire par des **programmes opérationnels de roulement ou annuels**.
- Le semestre européen lui-même devrait également évoluer et formuler des recommandations spécifiques par pays (et peut-être par région) plus détaillées **tenant compte des spécificités et des défis territoriaux**.
- Développer un tel cadre tout en **veillant au respect du principe de « subsidiarité »** serait particulièrement difficile. La diversité des cadres constitutionnels des États membres et les différences colossales en termes de niveaux de compétences au niveau régional rendraient cette question problématique.

Scénarios et options pour la CRPM

Il semble inévitable que la politique de cohésion joue un rôle plus important pour soutenir le semestre européen et la mise en œuvre des réformes structurelles après 2020.

S'appuyant sur sa prise de position de juin appelant à une relation positive entre le semestre européen et la politique de cohésion, la CRPM pourrait proposer le scénario d'avenir suivant :

- La politique de cohésion devrait continuer à jouer un rôle dans la **modernisation des administrations publiques**, mais un tel rôle devrait être visible au sein du semestre européen
- Des recommandations spécifiques aux régions (avec une dimension territoriale spécifique) pourraient être élaborées et appliquées avec l'appui des fonds ESI. Ces **recommandations devraient s'inscrire dans le cadre des objectifs thématiques de la politique de cohésion** et s'appuyer sur une analyse approfondie, réalisée par les responsables du semestre européen en collaboration avec les unités géographiques de la DG REGIO.
- Les recommandations spécifiques aux régions devraient avoir **une durée plus longue** que les recommandations spécifiques aux pays (qui sont annuelles) pour garantir une bonne adéquation avec la programmation de la politique de cohésion.
- Les recommandations spécifiques aux régions exigeraient des **États membres qu'ils consultent les régions pour concevoir conjointement des programmes nationaux de réformes** afin de mettre en œuvre de ces recommandations.
- Un tel cadre devrait aller de pair avec **une flexibilité accrue pour les autorités de gestion des fonds ESI au niveau régional** afin d'appliquer les recommandations spécifiques aux régions.

D'autres questions, telles que la nature des incitations à fournir, ce qu'un tel scénario impliquerait pour les accords de partenariat, et le rôle des conditionnalités ex ante doivent être discutées de façon plus approfondie afin de préserver le rôle des régions dans la politique de cohésion.

2.4 Vers un fonds d'investissement unique ?

Le document de réflexion sur les finances de l'UE introduit l'idée d'un « fonds d'investissement unique » regroupant les cinq fonds ESI⁸ pour l'après 2020. Le 27 septembre, la commissaire Crețu envisageait la création d'un « **fonds unique pour le développement économique, social et territorial** », sans donner plus de détails sur la manière d'y parvenir et si des fonds autres que les cinq fonds ESI seraient concernés.

Marianne Thyssen, la commissaire chargée de l'emploi et des affaires sociales, a également évoqué par le passé l'idée de fusionner le Fonds social européen avec le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

La CRPM - ainsi que le Comité des Régions (CdR) et le Groupe de haut niveau sur la simplification - ont appelé à un ensemble unique de règles pour les fonds ESI pour l'après-2020. Un fonds d'investissement unique est un tout nouveau concept qui fait face à des défis et à des opportunités uniques :

- **Opportunités**
 - Un fonds d'investissement unique remplaçant les cinq fonds ESI permettrait une **simplification** qui serait très largement appréciée, en particulier par les bénéficiaires
 - Un fonds d'investissement unique permettrait de remédier dans une certaine mesure aux **chevauchements** entre les différents programmes et instruments de financement de l'UE (par exemples, au moins neuf programmes et instruments communautaires apportent un soutien explicite aux PME⁹)
- **Défis**
 - Les cinq fonds ESI relèvent de la responsabilité de quatre directions générales différentes de la Commission¹⁰. Cela signifie que quatre commissaires différents veillent à ce que les fonds placés sous leur responsabilité disposent d'enveloppes financières suffisantes et contribuent ainsi à ce que le budget de l'UE soit un budget d'investissement. Un fonds d'investissement unique pourrait donc se traduire par une **enveloppe sensiblement inférieure pour les fonds ESI après 2020**.
 - **Un fonds d'investissement unique pourrait ne pas avoir l'orientation régionale** dont bénéficie le Fonds européen de développement régional et pourrait donc donner lieu à des programmes opérationnels nationaux.
 - Un fonds d'investissement unique remplaçant le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche serait problématique pour les régions maritimes, car le **soutien à la politique commune de la pêche et à la politique maritime intégrée ne serait pas garanti**, à moins qu'un mécanisme de fléchage des ressources ou un objectif thématique dédié ne soit mis en place.

⁸Le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion, le Fonds social européen, le Fonds européen pour les affaires maritimes et de la pêche et le Fonds européen agricole pour le développement rural

⁹ H2020, COSME, EaSI, ERDF, ESF, EARD, EMFF, EFSI, Creative Europe

¹⁰ DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI, DG MARE

Scénarios et options pour la CRPM

Le Secrétariat général de la CRPM a déjà entrepris des travaux pour comprendre quels sont les programmes et instruments de l'UE qui soutiennent des projets à impact territorial, comme préalable pour établir clairement les rôles (et limites) entre eux. La prise de position de la CRPM sur l'avenir de la politique de cohésion adoptée en juin 2017 plaide d'ores et déjà pour une définition claire des rôles entre le FEIS et la politique de cohésion.

La CRPM devra se prononcer sur la possibilité d'un fonds d'investissement unique dans les mois à venir.

2.5 Autres questions

- **L'avenir de la coopération territoriale européenne**

Le document de réflexion sur les finances de l'UE fait une référence positive aux programmes transfrontaliers de la politique de cohésion, bien qu'il omette de faire référence aux programmes de coopération territoriale.

Les options concernant l'avenir des programmes de coopération territoriale semblent largement ouvertes. Les scénarios à l'étude sont les suivants :

- le rôle des programmes INTERREG doit être repensé pour affiner les objectifs
- la part globale des programmes de coopération territoriale dans le cadre de la politique de cohésion pourrait être augmentée en raison de sa plus grande valeur ajoutée européenne¹¹
- les programmes de coopération territoriale pourraient mettre davantage l'accent sur la mobilité transfrontalière
- les programmes de coopération transfrontalière pourraient être fusionnés au sein de programmes transnationaux, réduisant ainsi le nombre d'autorités de gestion

La CRPM a déjà élaboré des propositions fortes sur l'avenir d'INTERREG dans sa position de juin, qu'il s'agira peut-être de consolider compte tenu des événements actuels.

- **Renforcer la dimension territoriale de la politique de cohésion**

La CRPM a déjà critiqué le fait que le document de réflexion sur les finances de l'UE n'évoque pas la réelle valeur ajoutée apportée par la dimension territoriale de la politique de cohésion.

Certaines des innovations introduites au cours de la période 2014 - 2020 en matière d'instruments territoriaux seront vraisemblablement poursuivies ou renforcées : le concept de **stratégies de spécialisation intelligente** a fait ses preuves et des instruments tels que les **investissements territoriaux intégrés et le développement local dirigé par les communautés** devraient être maintenus après 2020.

Cela offre à la CRPM l'occasion de s'assurer que la politique de cohésion conserve à l'avenir une forte dimension territoriale. La Commission des Iles de la CRPM a déjà formulé des propositions détaillées pour renforcer la dimension insulaire de la politique de cohésion dans sa [position adoptée en mars dernier](#).

¹¹La réunion annuelle d'INTERREG en avril 2017 a évoqué la possibilité de porter la part globale à 45 %.

3. Prochaines étapes

Ce document permet à la CRPM de se positionner dans le débat actuel sur l'avenir de la politique de cohésion.

Les membres de la CRPM sont invités à se prononcer sur les options mentionnées dans la Section 2 et à présenter tout autre enjeu nécessitant l'attention du Secrétariat de la CRPM.

Le Secrétariat général de la CRPM propose les étapes suivantes :

- Dans les mois à venir, le Core Group de la CRPM examinera les options présentées dans ce document et en débattrà.
- Le Secrétariat général de la CRPM prépare une série de sessions de brainstorming avec des experts de différents horizons pour aider à positionner la CRPM sur les questions clés de la réforme.
- Les discussions au sein du Core Group et les sessions de brainstorming permettront à la CRPM de peser dans le débat sur la réforme de la politique de cohésion, avant la publication de la proposition de budget de l'UE pour l'après-2020 attendue en mai 2018.



Personne à contacter : Nicolas Brookes, Directeur CRPM
E-mail : nicolas.brookes@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.

www.cpmr.org

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 ; Site Web : www.cpmr.org

Réf. : CRPMNTP170021