



Un nouveau tournant pour la politique de cohésion ?

Un lien équivoque avec le semestre européen

EN BREF

Le lien entre la politique de cohésion et le semestre européen et les réformes structurelles **constitue l'un des principaux enjeux pour l'avenir de la politique de cohésion.**

Les liens qui existent déjà entre la politique de cohésion 2014-2020 et la gouvernance économique de l'UE ont été considérablement renforcés au cours des deux dernières années. Il ne fait guère de doute que la politique de cohésion sera appelée à soutenir davantage le semestre européen après 2020, comme en témoignent les propositions formulées dans le paquet sur l'Union économique et monétaire (UEM) publié par la Commission européenne en décembre 2017.

La Commission a l'intention de soutenir financièrement les États membres dans la mise en œuvre des réformes structurelles. Aux yeux de la Commission, le budget de la politique de cohésion est un bon candidat pour offrir des incitations financières aux États membres qui les exécuteraient efficacement. **Cela représenterait un tournant décisif pour la politique de cohésion.**

La présente note vise à **contribuer aux discussions sur la manière, à l'avenir, de faire le lien entre la politique de cohésion et le semestre de l'UE et les réformes structurelles.** Pour ce faire, la question est abordée sous plusieurs angles :

- Dans la **Section 1**, nous examinons le **contexte** dans lequel s'inscrivent les discussions sur la réforme de la politique de cohésion
- Dans la **Section 2**, nous expliquons **les éléments du paquet UEM** (décembre 2017) qui ont une incidence sur la politique de cohésion :
 - Le programme d'appui à la réforme structurelle
 - Le nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes
 - La fonction de stabilité
- Dans la **Section 3**, nous présentons les **options souhaitées par le Secrétariat de la CRPM pour l'avenir** :
 - Seules les réformes structurelles présentant un intérêt pour la politique de cohésion ou régional doivent être prises en compte
 - L'implication des autorités régionales dans la mise en œuvre des réformes structurelles dans les domaines de la politique de cohésion et qui relèvent de leurs compétences
 - Assurer une dimension territoriale au sein du processus du semestre européen

1. Le contexte

La Commission européenne devrait publier la prochaine proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) le 2 mai 2018. La proposition législative sur la politique de cohésion suivra peu après. L'incertitude concernant le budget de l'UE post-2020 et l'absence d'une stratégie claire pour le futur de l'Europe compromettent l'avenir de politiques cruciales telles que la politique de cohésion.

Il est plutôt inquiétant de constater qu'à un trimestre seulement de la proposition législative, il y a eu très peu de débats sur l'avenir de la politique de cohésion en général.

En effet, le seul document politique qui aborde l'avenir de la politique de cohésion est le paquet sur l'Union économique et monétaire européenne publié en décembre 2017. Ce paquet propose plusieurs éléments visant à renforcer l'UEM en établissant des liens clairs et directs avec la politique de cohésion et en tenant compte de ses conséquences pour la politique de cohésion.

Ces éléments ont été rappelés dans la communication de la Commission européenne publiée le 14 février, qui représente la contribution de la [Commission à la réunion informelle des dirigeants du 23 février 2018 sur le cadre financier pluriannuel pour l'après 2020](#). Cette communication envisage l'idée d'une **ligne budgétaire d'environ 25 milliards d'euros destinée à fournir aux États membres « un soutien fort et des mesures incitatives pour toute une série de réformes »**. Cela soulève évidemment plusieurs interrogations sur la place de cet instrument par rapport à la politique de cohésion et à ces « nouveaux » éléments, leurs objectifs, leur gestion, voire leur pertinence.

1.1. Discussions sur l'avenir du CFP

La communication publiée par la Commission européenne le 14 février 2018 expose différents scénarios budgétaires pour toutes les priorités existantes et nouvelles de l'UE et servira de base aux discussions entre les États membres sur l'avenir du budget de l'UE.

Le budget de l'UE subira les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'UE et de l'introduction de nouvelles priorités telles que les migrations et la défense, l'Europe sociale, etc. La consolidation de l'Union économique et monétaire européenne figure par ailleurs parmi les grandes priorités de l'UE. Plusieurs politiques de l'UE seront affectées par ces circonstances, y compris la politique de cohésion.

Certains des scénarios envisagés dans la communication de février seraient assez révolutionnaires en termes de répartition du budget de l'UE. À titre d'exemple, la Commission envisage la possibilité de porter le budget pour Erasmus+, actuellement de 13 milliards d'euros, à 90 milliards d'euros, ou de réduire les fonds de la politique de cohésion de 15 %, voire 30 %, comme le montre l'analyse de la CRPM sur les [Réductions budgétaires potentielles pour la politique de cohésion](#) publiée en décembre 2017.

1.2. Discussions sur l'avenir de la politique de cohésion elle-même

À ce jour, un certain nombre de questions fondamentales sont encore en suspens en ce qui concerne la réforme de la politique de cohésion. Le Secrétariat de la CRPM a choisi de classer ces questions relatives à l'avenir de la réforme de la politique de cohésion en deux catégories dans le tableau ci-dessous :

- les questions que nous considérons comme des « enjeux de haut niveau » ; par exemple, celles qui sont essentielles à la réforme de la politique de cohésion mais qui n'entrent pas dans son champ d'application direct ou dépendent de facteurs externes
- des « enjeux spécifiques » à la politique de cohésion elle-même

Principaux enjeux de la politique de cohésion après 2020

Enjeux de haut niveau

- Nature du lien entre la politique de cohésion, la gouvernance économique et les réformes structurelles
- Rôle de la politique de cohésion : priorités d'investissement ; rôle par rapport aux autres programmes et politiques
- Architecture de la politique et méthodologie d'allocation

Enjeux spécifiques

- Dimension territoriale de la politique
- INTERREG
- Modalités de gestion partagée et principe de partenariat
- Instruments financiers
- Simplification
- Flexibilité
- Performance
- Stratégies de spécialisation intelligente
- Synergies avec d'autres instruments/fonds/programmes

1.3. Pourquoi la CRPM s'intéresse-t-elle au lien avec le semestre européen ?

En ce qui concerne les « enjeux spécifiques » évoqués ci-dessus, le Secrétariat de la CRPM a déjà adopté des messages politiques dans la [position politique de la CRPM de juin 2017](#).

En ce qui concerne les trois enjeux de haut niveau mentionnés ci-dessus, il est encore trop tôt pour se focaliser sur le rôle de la politique de cohésion et ses priorités d'investissement. Par ailleurs, les discussions sur l'architecture de la politique et la manière dont les fonds seront distribués sont loin d'être closes.

Faisant suite à la publication du paquet UEM en décembre 2017 et à la communication de la Commission sur le futur budget de février 2018, **cette note s'intéresse tout particulièrement à la nature du lien entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE, étant donné que les débats sont, à ce stade, très ouverts à la discussion.**

1.4. Le lien déjà existant entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE

La politique de cohésion est déjà liée à la gouvernance économique de l'UE¹. La réforme de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 a introduit une série d'éléments visant à garantir que celle-ci contribue aux réformes structurelles en fixant les conditions nécessaires aux investissements :

1. **Accords de partenariat, programmes opérationnels et semestre européen** : les États membres peuvent réexaminer et proposer des modifications de leurs accords et programmes de partenariat à la demande de la Commission européenne, conformément aux recommandations du semestre de l'UE

¹ Le Secrétariat de la CRPM a publié une note technique expliquant le [nouveau](#) (à l'époque) [modèle de gouvernance économique européenne](#), en septembre 2013. La CRPM a également adopté une position politique au début de cette période de programmation sur la manière de concilier la [gouvernance économique de l'UE avec la politique de cohésion et les régions](#) (2014). La plupart des caractéristiques, enjeux et idées exposés dans ce document restent d'actualité.

2. **Conditionnalité macroéconomique** : la Commission européenne peut proposer la suspension de tout ou partie des paiements des programmes opérationnels si un État membre ne respecte pas certaines règles de bonne gouvernance économique
3. **Objectif thématique sur l'efficacité de l'administration** : un des objectifs thématiques de la politique de cohésion visant à renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties prenantes
4. **Conditionnalités ex ante** : liées au cadre politique, stratégique et réglementaire, il s'agit de critères qui garantissent que le financement de l'UE est axé sur les résultats.

Il existe un autre lien, plus récent, entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE dans le **programme d'appui à la réforme structurelle (PARS)**. Le programme a été proposé par la Commission en 2015 et adopté en mai 2017. Le PARS s'inscrit dans le cadre de l'assistance technique de la politique de cohésion pour apporter un soutien aux autorités nationales, sur la base du volontariat.

2. Le paquet UEM

Le 6 décembre 2017, la Commission européenne a publié un paquet législatif sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne contenant cinq éléments. Dans ce paquet, le document le plus pertinent pour la politique de cohésion est la [Communication sur les nouveaux instruments budgétaires](#). Celle-ci préconise :

1. Le renforcement du **programme d'appui à la réforme structurelle**
2. La création d'un **outil d'aide à la mise en place des réformes**
3. Une **fonction de stabilité au niveau européen**

2.1. Renforcement du programme d'appui à la réforme structurelle

Le programme, adopté en mai 2017, apporte un soutien technique à des actions spécifiques à la demande des États membres pour les aider dans la mise en œuvre de réformes. Les domaines de réforme sont liés à la gouvernance et à l'administration publique, aux recettes fiscales et à la gestion des finances publiques, à la croissance et à l'environnement des entreprises, au marché du travail, à la santé et aux services sociaux, à l'action en faveur du climat, au secteur financier et à l'accès au financement.

Le paquet UEM y a introduit de nouveaux éléments qui sont tout à fait pertinents pour la politique de cohésion actuelle et future :

1. Il est très probable que le PARS **renforcera son budget** pour sa période de validité restante (jusqu'en 2020) à hauteur de 300 millions d'euros.
2. **Les États membres seraient en mesure de transférer une partie de leurs ressources du volet « assistance technique » de leur fonds ESI au PARS.**
3. La Commission européenne envisage déjà la mise en place d'un **PARS pour l'après 2020, assorti d'un dispositif de convergence spécifique pour les États membres sur le point d'adhérer à l'euro**. La provenance des fonds destinés aux programmes post-2020 et leur lien avec la politique de cohésion restent inconnus.

2.2. Nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes

La Commission européenne a également proposé un nouvel outil d'aide à la mise en place des réformes, qui sera expérimenté dans le cadre d'une phase pilote pour la période 2018-2020 et qui sera pleinement opérationnel lors du prochain CFP.

Pour 2018-2020 : un « pilote »

L'objectif de cet outil est d'aider les États membres à mettre en œuvre les réformes identifiées dans le cadre du semestre européen dans les domaines des marchés des produits et du travail, des réformes fiscales, du développement des marchés des capitaux, des réformes visant à améliorer l'environnement des entreprises ainsi que des réformes en matière d'investissement dans le capital humain et l'administration publique.

L'outil s'articule autour de ce que l'on appelle des « **paquets d'engagements en matière de réformes** » :

- Ces derniers doivent être proposés par les États membres à la Commission et comporter une série de mesures de réforme assorties d'objectifs et d'échéances.
- Ces paquets d'engagements en matière de réformes seraient contrôlés avec les programmes nationaux de réforme (PNR, qui font partie du semestre de l'UE)
- Le suivi et le compte rendu de la mise en œuvre de ses étapes clés seraient alignés sur ceux du semestre européen.
- Les rapports annuels par pays établis par les services de la Commission fourniraient une évaluation actualisée des progrès accomplis en matière de réforme.
- Le projet pilote (2018-2020) sera **financé via une partie de la réserve de performance** des fonds ESI actuels.

Pour l'après 2020

Il n'y a pas d'indications claires sur la manière dont le pilote pourrait devenir un instrument à part entière dans le prochain CFP :

- Dans une première phase, à l'issue d'un dialogue avec la Commission, un **paquet d'engagements en matière de réformes** porterait sur les **réformes à mettre en œuvre sur une période de trois ans** au début de la période de programmation du CFP après 2020.
- Les trains de réformes approuvés prévoiraient un ensemble détaillé de mesures, des étapes clés de mise en œuvre et un **calendrier d'achèvement dans un délai maximal de trois ans**. Les États membres communiqueraient les progrès réalisés parallèlement aux programmes nationaux de réforme.
- **Une deuxième série de paquets d'engagements en matière de réformes pourrait être adoptée au cours de la période de programmation**, par exemple à la demande d'un nouveau gouvernement.

2.3. La fonction de stabilité

La Commission européenne a également proposé une « **fonction** » de stabilité pour l'après 2020.

- L'idée semblerait d'**activer rapidement des « ressources »** pour faire face à de grands chocs asymétriques qui ne peuvent être assumés au seul niveau national.
- L'accès à la fonction de stabilisation serait soumis à des critères d'éligibilité et à un mécanisme approuvé pour déclencher son utilisation.
- Cette fonction aurait une double incidence sur la politique de cohésion et les fonds ESI :
 - La Commission considère que les fonds ESI ont un **effet de stabilisation potentiel**. Elle envisage la **possibilité d'une augmentation temporaire du taux de cofinancement de l'UE et/ou une modulation du niveau de préfinancement des fonds ESI**, en fonction des circonstances.
 - La Commission européenne envisage également la **possibilité d'inclure un système d'appui budgétaire/subventions pour compléter le système de prêts existant**. Le budget de l'UE accorderait aux États membres concernés un soutien limité sous forme de subventions budgétisées annuellement et affectées à une **ligne budgétaire spécifique, éventuellement dans le cadre des fonds ESI destinés aux États membres participants**. Cette ligne budgétaire alimenterait chaque année la fonction de stabilisation pour contribuer à la constitution de son capital.

La communication de la Commission de février évoquée ci-dessus fait référence à une **ligne budgétaire de 25 milliards d'euros** (mentionnée au point 1 de la présente note), qui serait rattachée à la « fonction de stabilité », mais aussi au dispositif de convergence déjà mentionné (point 2.1.) du programme d'appui à la réforme structurelle post-2020.

Quelles conséquences pour les régions de la CRPM ?

- **Le lien entre la cohésion et le semestre de l'UE sera renforcé.** La politique de cohésion continuera à soutenir les réformes nécessaires au fonctionnement des projets financés par les fonds européens et à l'efficacité de l'administration publique. **Mais elle est susceptible d'aller plus loin à l'avenir.** Cela implique également des évolutions au niveau des conditionnalités ex ante et de la conditionnalité macroéconomique.
- Un lien plus formalisé avec le semestre européen soulève des questions critiques sur l'avenir de la politique de cohésion. **L'un de ces enjeux critiques serait de définir les actions éligibles à inclure dans la politique de cohésion.** Le financement des réformes structurelles par la politique de cohésion pourrait soulever des questions d'appropriation, de subsidiarité et de responsabilité. Il est difficilement concevable d'imaginer un scénario dans lequel le budget de l'UE « paierait » les États membres pour mener des réformes structurelles.
- **Rien n'indique que le fait de prévoir des incitations financières pour « encourager » les États membres à engager des réformes aura un effet positif sur la mise en œuvre des réformes structurelles** dans les États membres. On peut s'interroger sur les indicateurs qui seraient utilisés pour évaluer les progrès réalisés en termes de mise en œuvre des réformes structurelles dans les États membres et sur la manière dont la « rétribution financière » serait calculée et répartie entre les États membres. Une autre **question cruciale est de savoir qui de la Commission ou du Conseil prendrait la décision sur qui obtiendrait quoi.**
- Il n'y a **pas de lien évident avec les autres plans et propositions existants pour la réalisation de l'Union économique et monétaire européenne.** On ne sait toujours pas quelle stratégie sous-tend toutes ces propositions. La Commission européenne fait valoir dans le paquet UEM que *« l'objectif global est de renforcer l'unité, l'efficacité et la responsabilité démocratique de l'Union économique et monétaire européenne d'ici 2025 »*². Au regard des propositions spécifiques formulées dans le paquet UEM, peu d'éléments indiquent comment la responsabilité démocratique sera assurée.
- On peut **craindre que les objectifs « traditionnels » de la politique de cohésion** (développement économique régional, etc.) **soient privés de ressources financières considérables.** L'assistance technique fournie par les fonds ESI est déjà utilisée (par exemple le PARS) pour aider les États membres à mener à bien les réformes structurelles. Une nouvelle proposition est en préparation (paquet UEM) afin d'inciter les États membres à utiliser la réserve de performance de la politique de cohésion pour mettre en œuvre les réformes structurelles. À long terme, **une ligne budgétaire d'environ 25 milliards d'euros** destinée à soutenir et à encourager les réformes structurelles **affectera très probablement le budget de la politique de cohésion, que cet instrument soit intégré ou non à la politique de cohésion.**
- Les domaines concernés par ces **nouveaux instruments de réforme** sont un mélange de **réformes liées aux objectifs de la politique de cohésion, de réformes permettant l'investissement par le budget de l'UE et de réformes de type macro-économique.**
- **La politique de cohésion, les fonds ESI et les programmes opérationnels pourraient, à l'avenir, être liés à la « fonction de stabilité » proposée, au moyen d'une augmentation temporaire du taux de cofinancement de l'UE et/ou d'une éventuelle modulation du niveau de préfinancement.** La nouvelle proposition envisage d'utiliser les **fonds de la politique de cohésion pour créer une ligne budgétaire pour cette fonction** afin de faire face aux chocs asymétriques.
- Le fait de lier davantage la politique de cohésion au semestre européen **alourdira sans aucun doute la charge bureaucratique de la politique,** en particulier au niveau des autorités de gestion.

² Communiqué de presse de la Commission européenne sur une feuille de route pour approfondir l'Union économique et monétaire européenne, 6 décembre 2017 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_en.htm

3. Les options souhaitées par la CRPM pour l'avenir :

La Commission européenne envisage plusieurs modifications du système de l'Union économique et monétaire européenne qui ont une incidence sur la politique de cohésion actuelle et future. Elle a proposé la création d'un programme, d'un outil et d'une fonction qui détournent les fonds de la politique de cohésion pour financer des réformes structurelles ou réduire les chocs asymétriques. Il a également été question d'une ligne budgétaire d'environ 25 milliards d'euros dans le prochain budget de l'UE, destinée à fournir un soutien et des incitations pour mener à bien les réformes structurelles. Si les réformes structurelles ne sont pas totalement étrangères aux disparités régionales et à la cohésion territoriale, la nature, la raison d'être et les objectifs de la politique de cohésion semblent être en jeu.

La politique de cohésion continuera d'exister, mais son lien avec la gouvernance économique de l'UE sera beaucoup plus important. Il nous semble que toute proposition de réforme du lien entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE devrait :

1. **Considérer que la politique de cohésion est avant tout une politique d'investissement.** Malgré les pressions pour que la politique de cohésion soutienne le semestre européen à l'avenir, **la CRPM est convaincue que toute réforme dans ce domaine devrait garantir que seules les réformes structurelles présentant un intérêt pour la politique de cohésion ou régional soient prises en compte.**
 - Éviter tout nouveau détournement des fonds de la politique de cohésion (et de l'assistance technique) pour multiplier les programmes, instruments et fonctions destinés aux réformes structurelles (tels que le programme d'appui à la réforme structurelle).
2. **Tenir compte de la participation nécessaire des autorités régionales à la mise en œuvre des réformes structurelles dans les domaines de la politique de cohésion et de leurs compétences.** Par conséquent, les options pour assurer la place stratégique des Régions pourraient être :
 - Un **contrat de réformes** entre les Régions, les États membres et la Commission européenne sur les réformes à mener, en lien avec les objectifs de la politique de cohésion. Fondé sur les stratégies régionales de réforme, portées par les régions, ce contrat garantirait une réelle prise en main par les régions et la mise en œuvre des réformes au niveau où elles sont nécessaires. Une **prime pour la mise en œuvre de ces réformes**, sous la forme d'un financement supplémentaire ou d'un taux de cofinancement plus élevé, inciterait les régions et les États membres à les réaliser. Ces réformes, liées aux objectifs de la politique de cohésion, viseraient à la réduction des disparités régionales et à la réalisation de la cohésion territoriale, économique et sociale.
 - Dans le cas de la création d'un objectif thématique sur les réformes structurelles, veiller à ce que les **réformes ou les domaines de réforme soient décidés conjointement par les régions et les États membres et approuvés par la Commission européenne.** La Commission européenne devra s'en assurer.
 - Un **code de conduite européen** pourrait être mis en place pour formaliser le rôle des régions en tant que partenaires stratégiques dans le processus du semestre européen³.
3. **Assurer une dimension territoriale au sein du processus du semestre européen**
 - Les régions pourraient être **obligatoirement et officiellement consultées par leurs gouvernements** pour élaborer les programmes nationaux de réforme et pour contribuer au processus de croissance nationale.
 - Intégrer une **analyse territoriale dans l'ensemble du processus**, à commencer par les programmes nationaux de réforme, puis dans l'enquête annuelle sur la croissance, les rapports nationaux et les recommandations spécifiques par pays.
 - **Introduire**, parallèlement aux recommandations spécifiques par pays, des **recommandations spécifiques territoriales/régionales.**

³<http://cor.europa.eu/fr/activities/opinions/Pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%205386/2016>



Personne à contacter: Estela Lopez-Hermoso, analyste politique

E-mail : estela.lopez-hermoso@crpm.org

La Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) rassemble environ 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 (FR)
Tél. : + 33 (0)2 99 35 40 50

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

E-mail : Secretariat@crpm.org ; Site Web : www.cpmr.org

Réf.: CRPMNTP180005