



CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES 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)

MAI 2014

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

## RESULTATS DE LA CRPM DANS LES NEGOCIATIONS DE LA POLITIQUE DE COHESION

### 1. Introduction

Cette note vise à fournir une évaluation complète des résultats obtenus par la CRPM dans les négociations sur les règlements des fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) : le paquet sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020. Cette note examine plus particulièrement la manière dont les points avancés par la CRPM ont été pris en compte par le Conseil et le Parlement européen dans l'accord final conclu en novembre 2013, au terme de plus de deux ans d'après négociations en « trilogue ».

La CRPM a participé en tant qu'intervenant clé durant tout le processus de réforme des Fonds ESI qui a commencé en 2011 avec la publication du 5<sup>e</sup> rapport d'évaluation sur la cohésion économique, sociale et territoriale rédigé par M. Fabrizio Barca. Bon nombre des nouveautés proposées dans cette étude et par la CRPM ont été reprises par la Commission dans la proposition législative sur les nouveaux règlements des Fonds ESI qu'elle a présentée en octobre 2011. La CRPM a accueilli très favorablement les nouvelles dispositions relatives à la mise en commun des Fonds ESI au moyen de l'approche intégrée et du Cadre stratégique commun, les accords de partenariat renforcé et le nouvel ensemble d'instruments de développement territorial.

En procédant à une analyse en profondeur des propositions législatives, la CRPM a identifié d'autres éléments préoccupants pour ses régions membres dans le paquet initial sur la politique de cohésion de la Commission, qui ont été exprimés dans la [position politique de la CRPM sur le paquet](#) adopté en février 2012 :

- L'architecture normative du nouveau cadre de concentration thématique
- Une prise en compte insuffisante des spécificités territoriales et des besoins spécifiques des régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents
- L'absence d'un mécanisme d'évaluation pour adapter le niveau de financement à l'évolution des conditions de croissance
- Le manque de données récentes sur la croissance régionale pour tenir compte de l'effet de la crise
- Tentative floue d'établir un lien entre la politique de cohésion et la gouvernance économique par l'utilisation des conditionnalités

### 2. État des lieux

Suite à l'entrée en vigueur du nouveau règlement le 17 décembre 2013, les États membres et les régions s'attellent désormais aux Programmes opérationnels, tandis que la Commission analyse les accords de partenariat officiels qui ont déjà été soumis. Ceux-ci devraient fournir un aperçu des plans d'investissement pour les Fonds ESI dans la période de programmation 2014-2020. La Commission a souligné qu'une approche stratégique de l'utilisation des Fonds ESI est essentielle et précise que la qualité prévaudra sur la vitesse de soumission.

Le fait que de nombreux accords de partenariat déjà soumis ne comportent pas d'approche intégrée, que les dispositions de concentration thématiques ont été mises en œuvre artificiellement et que les conditions ex ante ne sont pas pleinement respectées suscite d'ores et déjà quelques inquiétudes.

### **2.1. Procédure d'accords de partenariat**

Le nouveau paquet prévoit que chaque État membre soumette son accord de partenariat à la Commission dans les 4 mois à compter de l'entrée en vigueur du règlement (le 22 avril 2014 au plus tard). La Commission aura 3 mois à compter de la date de soumission de l'accord de partenariat pour soulever des observations et devra adopter l'accord de partenariat dans les 4 mois à compter de sa soumission, à condition que l'État membre ait dûment pris en compte les observations formulées par la Commission. Cela signifie que, en règle générale, les accords de partenariat devraient être adoptés d'ici la fin du mois d'août 2014 au plus tard.

### **2.2. Procédure de programmes opérationnels**

Selon les nouvelles règles, les programmes opérationnels doivent être soumis au plus tard 3 mois après la présentation de l'accord de partenariat. La Commission peut formuler des observations dans les 3 mois à compter de la date de soumission du programme opérationnel, alors que l'adoption doit avoir lieu au plus tard 6 mois à compter de la date de sa soumission, à condition que l'État membre ait dûment pris en compte les observations de la Commission. Par conséquent, tous les programmes opérationnels devraient être adoptés en principe d'ici à la fin de janvier 2015 au plus tard.

## **3. Sur quels aspects des règlements des Fonds ESI la CRPM a-t-elle exercé une influence ?**

Un certain nombre de propositions clés de la CRPM sont reflétées dans le texte final des règlements des Fonds ESI. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- L'extension du champ d'intervention du FEDER pour les régions plus développées en vue de couvrir tous les types d'infrastructure
- Des arguments spécifiques sur la concentration thématique des fonds FEDER dans les régions les plus développées et les régions en transition
- La reconnaissance des spécificités territoriales dans le paquet global
- Les conditions ex ante ne s'appliquent que lorsqu'elles concernent les fonds structurels
- L'allocation des fonds structurels doit reconnaître les besoins spécifiques des régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents
- La reconnaissance des régions en transitions pour la concentration thématique des priorités
- L'inclusion d'une clause de révision et de modification de la période de référence

### 3.1. Concentration thématique

Proposition de la Commission - 2011	Texte définitif - 2013	Position de la CRPM
Les dispositions de concentration thématique prévoient qu'un minimum d'actions du FEDER et du FSE doit être affecté au financement des interventions dans le cadre de trois objectifs thématiques prédéfinis.	Une certaine flexibilité a été introduite par l'ajout d'une quatrième priorité thématique. En outre, le FEDER peut dorénavant être consacré à des activités soutenant le tourisme durable, le patrimoine culturel et naturel, y compris la reconversion des régions industrielles en déclin.	La CRPM a soutenu la position du Conseil sur l'extension du champ d'intervention du FEDER pour le tourisme durable et a proposé d'introduire d'autres priorités thématiques dans l'affectation obligatoire.
Aucun investissement dans l'infrastructure pour les régions plus développées.	Extension du champ d'intervention du FEDER pour les régions plus développées en vue de couvrir tous les types d'infrastructure.	Les investissements d'infrastructure devraient être possibles pour toutes les catégories de régions.
Les régions en transition avaient les mêmes contraintes que les régions plus développées en termes d'affectation du FEDER.	La reconnaissance des régions en transition dans le règlement du FEDER, avec l'ajout du texte suivant :  « Au moins 60 % des ressources totales du FEDER au niveau national seront allouées à quatre des objectifs thématiques ».	Les régions en transition ne devraient pas souffrir des mêmes contraintes que les régions plus développées en termes de concentration thématique.
Les parts minimales du FEDER et du FSE doivent être déterminées au niveau national.	La part minimale du FSE est déterminée en fonction du taux d'emploi au niveau national. Les États membres présentant un taux d'emploi plus faible doivent accroître leur part de FSE par rapport à la période 2007 - 2013. La part du FSE (en ce qui concerne le FEDER) au niveau de l'État membre ne peut pas dépasser 52 %.	Les parts minimales du FEDER et du FSE doivent être déterminées au niveau régional et, dans certains cas, il peut être plus pertinent d'énoncer des parts indicatives plutôt qu'obligatoires.  Il sera difficile pour les États membres dont la majorité de leur territoire est affecté par des handicaps géographiques et démographiques d'allouer au FSE une part substantielle des financements qui leur sont attribués, alors que ce dont ces territoires ont le plus besoin, c'est d'utiliser le FEDER.

- **Autres préoccupations**

Bien qu'une certaine souplesse ait été introduite dans le cadre de la concentration thématique, la CRPM déplore que seules quatre priorités thématiques au maximum puissent être affectées. La justification peut s'expliquer par un exemple : une région souhaitant consacrer les fonds d'investissement ESI à la mise en place d'une économie verte aura uniquement la possibilité de concentrer les ressources sur la priorité thématique (4) « soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les

secteurs » et seul un faible pourcentage des fonds peut être investi sur les priorités restantes telles que (5), (6) et (7), à savoir « promouvoir l'adaptation au changement climatique, la gestion et la prévention des risques y afférents », « la préservation et la protection de l'environnement » et « la promotion de transports durables et la suppression des goulets d'étranglement dans les principales infrastructures de transport ». Par conséquent, une stratégie intégrée sur les investissements verts dans une région plus développée serait limitée par les dispositions de la concentration thématique.

Une dernière préoccupation concerne l'extension du champ d'intervention du FEDER dans les régions plus développées. Bien que le compromis conclu pendant les négociations en « trilogie » prévoit que les régions plus développées peuvent en principe mettre à profit la dotation du FEDER pour des investissements d'infrastructure, la Commission semble réticente à accepter les interventions figurant dans le projet d'accords de partenariat.

### 3.2. Accords de partenariat

Proposition de la Commission - 2011	Texte définitif - 2013	Position de la CRPM
Le principe du partenariat, évoqué à l'article 5 du Règlement de dispositions communes, a été renforcé en rendant obligatoire pour les États membres la consultation des autorités locales et régionales et d'autres partenaires pour l'élaboration des programmes.	Renforcement du rôle des autorités locales et régionales, en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des programmes vis-à-vis des autres partenaires.	Il devrait y avoir une nette distinction entre les autorités locales et régionales et les autres partenaires, du fait qu'il s'agit d'organes démocratiquement élus qui jouent un rôle primordial dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes.
Mise en place du Code de conduite sur le partenariat.	Soutien et renforcement du Code de conduite sur le partenariat qui doit être adopté par un acte délégué.	Soutien d'une participation significative des régions dans la conception et la mise en œuvre des contrats de partenariat. La CRPM a proposé le concept de « pactes territoriaux » dès 2008 pour répartir clairement les responsabilités entre les régions, les États membres et la Commission en matière de gestion des Fonds ESI.

- **Autres préoccupations**

Les nouvelles dispositions sur les partenariats sont remarquables et constituent une étape supplémentaire dans la bonne direction vers la gestion partagée des Fonds ESI entre plusieurs niveaux de gouvernement. Néanmoins, il est regrettable que le Code de conduite sur le partenariat ait été publié très tard, étant donné qu'il est entré en vigueur en février, après l'approbation du Parlement européen. Par conséquent, bien que ses dispositions soient contraignantes, les travaux préparatoires sur les accords de partenariat, ainsi que les discussions entre les États membres, les collectivités territoriales et les parties prenantes ont commencé avant l'entrée en vigueur du Code de conduite.

Les membres de la CRPM ont exprimé des inquiétudes au sujet de la qualité du processus de consultation qui a eu lieu sur les accords de partenariat et les programmes opérationnels futurs. Dans certains cas (au Royaume-Uni notamment), la date limite pour l'envoi des observations sur les projets de documents était beaucoup trop courte.

La question épineuse qui se pose à présent est de savoir si la Commission européenne va appliquer de manière « proactive » l'article 5 et le Code de conduite dans ses observations sur les accords de partenariat

dans le cas où il est constaté que les consultations n'ont pas été correctement organisées et/ou que les dispositions du Code de conduite n'ont pas été respectées.

### 3.3. Cadre stratégique commun et approche stratégique

Proposition de la Commission - 2011	Texte définitif - 2013	Position de la CRPM
La Commission a proposé d'adopter le Cadre stratégique commun (CSC) par un acte délégué.	La Commission européenne va conserver certains éléments du CSC en annexe au Règlement portant dispositions communes (RPDC), tandis que d'autres seront adoptés par un acte délégué.	Le CSC devrait être une annexe du RPDC. Soutien marqué au CSC qui offre une approche stratégique pour les cinq fonds suivants : FSE, FEDER, FEAMP, FEADER, FC.
Possibilité de mettre en place des programmes plurifonds et donc d'intégrer des interventions.	Le recours aux programmes plurifonds est possible, même si leur utilisation reste facultative.	La CRPM a appuyé depuis le début les programmes plurifonds et a demandé à la Commission européenne d'aider les autorités de gestion à cet égard.
Dispositions particulières pour relever les défis démographiques régionaux et les besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par des handicaps naturels et démographiques graves et permanents.	Le texte n'a pas évolué, malgré les efforts conjugués du Parlement européen et de la CRPM visant à accroître le rôle de ces dispositions.	Nécessité d'une politique de cohésion qui adopte une approche intégrée pour relever les défis démographiques régionaux et les besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par des handicaps naturels et démographiques graves et permanents, tels que définis à l'article 174 du traité.

- **Autres préoccupations**

La CRPM salue dans l'ensemble de la mise en place du Cadre stratégique commun du fait qu'il introduit des innovations dans la gestion des Fonds ESI. En particulier, la Commission va désormais autoriser les programmes plurifonds et encourager l'utilisation d'approches intégrées. Cela obligera les différents ministères à travailler ensemble sur des projets spécifiques et à davantage tenir compte de la nature complexe du développement économique. Néanmoins, l'utilisation de programmes plurifonds demeurant facultative, une grande partie de son potentiel sera inexploitée, car rares sont les États membres ayant opté pour cette nouvelle approche. Lors de la récente réunion du Bureau politique de la CRPM qui s'est tenue à Leyde le 14 février, de nombreux membres se sont félicités de la possibilité d'établir un lien entre les Fonds ESI, mais craignent qu'à l'échelle nationale cela se traduise par une augmentation de la charge bureaucratique et empêche les autorités de gestion d'envisager l'utilisation des nouvelles possibilités d'associer les fonds.

### 3.4. Période de référence et clause de révision

Proposition de la Commission - 2011	Texte définitif - 2013	Position de la CRPM
La période de référence utilisée pour le calcul de l'allocation des fonds structurels devrait s'appuyer sur les données disponibles les plus récentes. Toutefois, le texte mentionne que la période de référence sera la moyenne des années 2006 à 2008.	À la suite des négociations, la période de référence comprend dorénavant la moyenne des années 2007 à 2009.	La période de référence devrait être en mesure de prendre en compte les effets de la crise. L'absence de prise en compte des statistiques disponibles les plus récentes est regrettable car cela permettrait d'affecter plusieurs régions à une catégorie différente.
La proposition initiale ne comprenait aucune clause de révision.	Une clause de révision a été introduite afin de réallouer une partie des fonds en 2016 à hauteur de 4 milliards d'euros.	La CRPM a été la première organisation à proposer un mécanisme de réallocation des fonds en fonction du nouveau niveau de PIB par habitant, afin de tenir compte de l'effet de la crise à long terme. Dans la proposition de la CRPM, cet instrument était désigné par le « Fonds d'urgence pour la crise ».

- **Autres préoccupations**

La CRPM attire l'attention sur les conséquences politiques et l'impact sur le terrain que la décision quant au choix de la période de référence aura sur la crédibilité de la politique de cohésion de l'UE à long terme. À cet égard, le fait de ne pas utiliser les dernières statistiques signifie que les effets à moyen et à long terme de la crise économique et financière actuelle sur le PIB régional risquent d'être négligés. Comme souligné dans la [note technique de la CRPM sur la période de référence](#), plusieurs régions changeraient de catégorie d'admissibilité, ce qui se traduit par des ressources allouées moins nombreuses que celles nécessaires.

### 3.5. Conditionnalité macro-économique et gouvernance économique

Proposition de la Commission - 2011	Texte définitif - 2013	Position de la CRPM
En cas de non-respect de la discipline budgétaire, la suspension des paiements et des engagements peut appliquer la conditionnalité macro-économique pour tous les fonds relevant du CSC.	Les dispositions relatives à la conditionnalité macro-économique ont été conservées. Toutefois, le Parlement européen sera tenu informé du processus avant que des sanctions ne s'appliquent et peut proposer un dialogue structuré sur l'application de cet article. La suspension des fonds ne peut excéder 50 % des paiements pour chacun des programmes concernés.	Opposée à la conditionnalité macro-économique. Les propositions évoquées par la CRPM dans le cas de l'application de la conditionnalité macro-économique en dernier recours et de l'implication du Parlement européen dans le processus font écho à certaines des idées présentées par les États membres au sein du Conseil.
Mention du CSC comme acteur potentiel pour établir un lien plus étroit entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE.		Opposée à l'utilisation du CSC comme instrument visant à lier la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE.
Les Recommandations spécifiques par pays (CSR) devraient être mises en lien avec les programmes de la politique de cohésion.	Processus annuel. Un lien étroit existe entre les CSR et les programmes opérationnels par le biais du semestre européen.	Les CSR devraient être prises en compte une seule fois, au tout début de la période de programmation.

- **Autres préoccupations**

La CRPM s'est battue avec acharnement contre le principe de conditionnalité macroéconomique. La raison en est que les régions ne peuvent pas être tenues pour responsable de la discipline budgétaire du fait que ces décisions dépendent du gouvernement central. Le Parlement européen a approuvé la proposition de la CRPM d'abolir la conditionnalité macroéconomique, mais s'est heurté à une forte opposition de la Commission et du Conseil dirigé par l'Allemagne. Le compromis semble très faible étant donné que le Parlement européen n'a pas obtenu de droit de veto et sera uniquement informé de la procédure.

Comme souligné dans la [Position politique de la CRPM sur les liens entre la politique de cohésion et la gouvernance économique communautaire](#) adoptée à Leyde en février 2014, la politique de cohésion, en tant que principale politique d'investissement de l'UE, devrait davantage compléter la gouvernance économique de l'UE afin de stimuler la croissance et l'emploi. Les autorités régionales et locales dans les États membres jouent un rôle fondamental dans l'exécution des politiques de l'UE et doivent également respecter les limites imposées par la discipline budgétaire. Exclure les régions de la maîtrise des processus compromettrait l'ensemble de la gouvernance économique de l'UE. Accroître la responsabilité politique et le sentiment d'appropriation du processus du Semestre européen renforcerait l'efficacité des réformes. La CRPM constate également que les Recommandations spécifiques à chaque pays sont des recommandations nationales, vastes et de haut niveau. Définir des Recommandations spécifiques à chaque pays sur mesure, basées sur des données régionales pour cibler les régions (ou groupes de régions) avec des caractéristiques marquantes serait beaucoup plus efficace. Il serait intéressant de disposer d'un mécanisme qui permette d'intégrer les caractéristiques et problématiques régionales dans l'Examen annuel de la croissance, et en définitive dans les Recommandations spécifiques à chaque pays.

### 3.6. Dimension territoriale

Proposition de la Commission - 2011	Texte définitif - 2013	Position de la CRPM
<p>Quelques mentions des spécificités territoriales apparaissent dans le texte. Néanmoins, la prise en compte des spécificités territoriales et des besoins spécifiques des régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents semble insuffisante.</p>	<p>Le rapport du Parlement européen sur le RPDC étaye la position de la CRPM préconisant que la méthode d'allocation des fonds structurels soit basée sur un ensemble plus large de critères, or ces éléments n'ont jamais été examinés par le Conseil dans le cadre des négociations en « trilogie ».</p>	<p>L'allocation des fonds aux différents territoires avec des conditions spécifiques devrait être révisée.</p> <p>La situation des régions ultrapériphériques se rapporte à un article spécifique du traité (article 349), et l'associer à celle des autres territoires risque de porter atteinte à la finalité de cet article. Par conséquent, la situation des régions ultrapériphériques doit être traitée séparément, avec un niveau de support correspondant à la gravité de leur situation.</p> <p>La géographie de l'Europe n'est pas homogène. Certains États membres sont confrontés plus que d'autres à des handicaps géographiques graves et permanents tels que l'insularité, le relief, ou la faible densité de population.</p>

- **Autres préoccupations**

La CRPM a milité en faveur de la révision des conditions d'allocation des fonds aux différents territoires présentant des conditions spécifiques. La géographie de l'Europe n'est pas homogène. Certains États membres sont confrontés plus que d'autres à des handicaps géographiques graves et permanents tels que l'insularité, le relief, ou la faible densité de population. L'importance de la prise en compte de ces handicaps est reconnue dans le traité de Lisbonne, à l'article 174 (TFUE)<sup>1</sup>.

Bien que le rapport du Parlement européen sur le règlement de dispositions communes étaye la position de la CRPM préconisant que la méthode d'allocation des fonds structurels soit basée sur un ensemble plus large de critères tenant compte des handicaps géographiques et de la situation des îles et régions ultrapériphériques, ces éléments n'ont jamais été examinés par le Conseil dans le cadre des négociations en « trilogue ».

L'amendement proposé par la CRPM, visant à abolir la limite de 150 km pour inclure aux programmes de coopération transnationale de nombreuses îles qui autrement en seraient exclues, s'est également heurté à une forte opposition de la Commission et n'a pas été approuvé dans le texte final, malgré l'appui du Parlement européen.

## **4. Conclusions**

Compte tenu de la complexité des négociations et du nombre de questions en jeu, la CRPM est globalement satisfaite du texte final sur le nouveau règlement relatif à la politique de cohésion. Comme l'ont souligné les précédentes sections, un nombre considérable de propositions clés de la CRPM sont reflétées dans les dispositions finales des règlements des Fonds ESI, et par conséquent, les intérêts et les préoccupations des régions périphériques et maritimes d'Europe ont été pris en compte par les décideurs dans une large mesure.

Le revers de la médaille est néanmoins défavorable aux régions souffrant de handicaps géographiques et démographiques tels que les îles et les régions périphériques. Les particularités territoriales ne sont pas suffisamment soutenues par des conditions spécifiques. Cela remet en question l'architecture globale des mécanismes d'allocation visant à déterminer le niveau de financement des régions européennes. À cet égard, la CRPM propose de lancer un processus de réflexion sur les indicateurs utilisés pour déterminer les allocations nationales de Fonds ESI afin de prendre en compte les handicaps géographiques et d'appliquer le principe de proportionnalité. L'utilisation de l'indice de compétitivité régionale ou la réalisation d'une analyse comparative sur l'impact des coûts supplémentaires pour les investissements en infrastructure imputables aux handicaps géographiques peuvent être des options viables qui méritent un examen plus attentif.

Le lien entre le nouveau cadre de gouvernance économique et la politique de cohésion devrait également être clarifié, et cela est partiellement lié à la nécessité de définir de nouveaux indicateurs susceptibles de prendre en compte les spécificités territoriales. Les résultats préliminaires d'une étude récente commandée par le Parlement européen et réalisée par la London School of Economics apportent une preuve supplémentaire que l'éloignement des centres économiques ralentit la croissance et entrave la compétitivité. Par conséquent, la CRPM estime qu'une plus forte participation des régions concernées et une meilleure évaluation des handicaps géographiques renforceraient les Recommandations spécifiques par pays et aideraient les régions européennes et les États membres à répondre aux objectifs de l'UE.

---

<sup>1</sup> L'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière doit être accordée aux zones rurales, aux zones touchées par les mutations industrielles et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents tels que les régions les plus septentrionales à faible densité de population, et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »