

 CRPM CPMR	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 - web : www.crpm.org

OCTOBRE 2015

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

ABORDER LES PREMIERES QUESTIONS DE LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE DE COHESION POST-2020

1. Introduction et contexte

Les débats autour de la politique de cohésion pour l'après-2020. [L'intervention de la Commissaire européenne à la politique régionale, Mme Corina Crețu](#) le 28 août, en préambule au 55^e Congrès de l'*European Regional Science Association* (ERSA) à Lisbonne, a révélé à quel point la Commission européenne s'interroge quant à l'avenir de la politique. Certaines des questions formulées dans son discours touchent aux fondements-mêmes de la politique de cohésion.

La CRPM doit être au centre de ce débat, et donc répondre aux diverses questions qui ont été soulevées. Loin de tenter de répondre précisément aux dix questions évoquées lors de cette intervention, l'objectif de la présente note consiste à :

- rappeler les messages dont la CRPM a convenu pour certains des thèmes abordés par la Commission ;
- déterminer les points nécessitant de nouvelles actions de la part de la CRPM.

2. Les dix questions

La première question, essentielle, porte sur la façon dont la politique de cohésion de l'UE peut contribuer de manière optimale à ses deux objectifs complémentaires, les deux revers de la même médaille : la compétitivité et la cohésion. Quelle est selon vous la valeur ajoutée de la politique de cohésion dans ce cadre ?

La réduction des disparités régionales et le renforcement de la compétitivité des régions constituent communément la raison d'être de la politique de cohésion de l'UE, comme mentionné dans [le manifeste d'Umeå de la CRPM](#), adopté en septembre 2014.

La politique de cohésion est autant une mesure de solidarité visant à poursuivre l'intégration du Marché unique qu'un stimulus pour la compétitivité globale dans toutes les régions d'Europe. La valeur ajoutée de la politique de cohésion est, par conséquent, le rôle essentiel qu'elle joue dans la connexion des territoires européens avec les objectifs de haut niveau des politiques européennes. Les régions sont actrices de l'investissement et le partenaire naturel idéal pour stimuler la croissance et l'emploi en Europe.

Deuxième question : Quel est le meilleur moyen de soutenir les régions à la traîne (« lagging regions »), notamment celles qui, malgré des décennies de subventions européennes et nationales, n'ont pas convergé vers la moyenne européenne ?

L'ambiguïté de cette question soulève de nombreux problèmes : Le premier, et le plus évident d'entre eux, consiste à déterminer si la récente initiative de la Commission visant à une meilleure mise en œuvre¹ est réalisée dans le but de légitimer la contribution de la politique de cohésion dans les régions moins développées ou, à l'inverse, si elle sera un moyen de montrer les limites des fonds structurels dans les régions concernées.

Le deuxième porte sur la mesure dans laquelle la Commission européenne pourra évaluer ce que la situation sociale et économique différente des « régions à la traîne » aurait été *sans* le soutien apporté par la politique.

Troisième problème, si les « régions à la traîne » doivent être considérées comme les « régions moins développées » au sens de l'architecture de la politique de cohésion, il faut se demander comment la diversité des défis socio-économiques dans ces régions moins développées sera traitée de manière uniforme.

Troisième question : Comment l'architecture de la politique devrait-elle être définie ? La politique de cohésion devrait-elle continuer d'investir dans les régions avancées, notamment en métropole, qui sont non seulement plus riches mais aussi privilégiées par les investisseurs privés ?

Cette question montre clairement que l'aide que la politique de cohésion apporte aux « régions avancées » ne doit pas être tenue pour acquise pour l'après-2020. Elle est révélatrice d'un certain courant de pensée au sein de la Commission européenne, auquel certains États membres de l'UE souscrivent, favorable à une future limitation des aides aux seules régions moins développées.

Au-delà des considérations liées aux économies budgétaires, **une telle décision diluerait considérablement la politique de cohésion qui cesserait, par conséquent, d'être une politique d'investissement et de compétitivité.**

Autre problème, la définition des « régions avancées » et son application aux régions plus développées et/ou aux régions en transition. L'architecture de la politique est entièrement définie par le produit intérieur brut (PIB) régional, un indicateur historique mais controversé. La qualification d'une région comme « avancée » et, par suite, son admissibilité à bénéficier de la politique, sur la base du PIB régional est un exercice difficile qui conduirait certainement à des divisions au sein de l'Europe et de ses territoires, les régions riches s'opposant aux régions et pays moins fortunés.

La CRPM est depuis longtemps attachée à l'idée que la politique de cohésion devrait soutenir l'ensemble des régions européennes, et elle s'est ardemment battue au cours de la période précédente pour instaurer une catégorie de « régions en transition ». Limiter la politique de cohésion aux seules régions moins développées serait très préjudiciable, ne serait-ce que sur le plan symbolique.

Quatrième question : Quelle est la meilleure utilisation des fonds de la politique de cohésion pour stimuler l'investissement en Europe ? Quelle forme d'aide est la plus efficace : Des subventions, une aide remboursable, des instruments financiers, une combinaison de ces éléments ? La part des instruments financiers dans les fonds européens devrait-elle être accrue ?

La part des instruments financiers dans la politique de cohésion devrait doubler durant la période 2014-2020 par rapport à la dernière période de programmation. Cette évolution est conforme à l'ambition de la Commission européenne de stimuler le recours aux instruments financiers conjointement avec les fonds structurels, dont elle a fait sa priorité politique.

Les instruments financiers sont acceptés comme un complément aux divers instruments à la disposition des autorités de gestion des fonds structurels. Toutefois, comme indiqué dans la [position politique de la CRPM relative au Plan Juncker](#) adoptée en février 2015, la grande diversité des expériences des autorités régionales

¹ La Commission européenne a lancé une initiative visant à une meilleure mise en œuvre le 24 mars. Elle consistera notamment à examiner pourquoi des régions présentant un faible niveau de développement économique ou dont la croissance du PIB est négative depuis plusieurs années sont à la traîne.

quant aux instruments financiers rend difficile la généralisation des instruments financiers dans le cadre de la politique de cohésion.

En ce qui concerne la « logique de l'intervention », cette question jette le doute quant à la façon dont il faut comprendre la notion d'aide efficace : elle pourrait signifier que les financements issus de la politique seront utilisés conformément au cadre législatif aussi bien que désigner un projet ayant une forte incidence sur l'économie d'une région donnée.

La valeur ajoutée pour l'Europe des instruments financiers cofinancés par les fonds structurels comparativement à ceux disponibles au niveau national est également discutable si l'on garde à l'esprit que certaines régions de la CRPM ont décidé de ne pas recourir aux instruments financiers durant la période 2014-2020, alors que ces mêmes régions les utilisaient durant la période 2007-2013.

Il serait plus pertinent de s'interroger sur les types d'interventions qui devraient bénéficier du recours aux instruments financiers ou dépendre de subventions. On peut se demander si certaines interventions bénéficiant actuellement des fonds ESI, à l'instar de la lutte contre la pauvreté, pourraient par exemple être financées exclusivement par des instruments financiers.

Cinquième question : Comment les investissements de la politique de cohésion pourraient-ils mieux contribuer aux grandes priorités européennes, tout en préservant son approche territoriale ? Devrions-nous prêter une attention plus particulière à certaines zones géographiques ?

La CRPM a été fondée en 1973, sur la promesse que l'établissement des politiques européennes devrait prendre en considération les disparités territoriales en Europe. La politique de cohésion est née de la reconnaissance que le Marché unique ne peut pas fonctionner efficacement sans une politique tenant compte des différences structurelles de développement entre les régions européennes.

Dans cet esprit, il est rassurant de constater que l'une des priorités de la Commission est que la politique de cohésion conserve une « approche territoriale ». La réalité de « l'approche territoriale » pour la période de programmation 2014-2020 laisse toutefois beaucoup à désirer :

- L'architecture de la politique s'appuie sur un indicateur de productivité économique (le PIB), qui ne tient pas compte des écarts de développement (ni des défis) territoriaux entre les régions européennes.
- L'inclusion de la « cohésion territoriale » en tant qu'objectif politique dans le Traité de Lisbonne et dans les articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (article 174 notamment) pour intégrer la cohésion territoriale dans l'établissement de la politique de l'UE. À l'exception de l'aide supplémentaire fournie aux zones faiblement peuplées du Nord, le lien entre l'article 174 du TFUE et la politique de cohésion est extrêmement ténu. Les négociations relatives aux programmes opérationnels pour 2014-2020 confirment largement cette affirmation concernant les régions insulaires, comme l'ont démontré les conclusions d'une étude que la CRPM a réalisée à cet égard.
- Les premiers retours des régions de la CRPM suggèrent que l'arsenal d'outils de développement introduit durant la période 2014-2020, comme le Développement local mené par les acteurs locaux (CLLD), quoique très bien accueilli, n'est pas aussi fructueux que la Commission l'aurait souhaité.

L'approche territoriale de la politique de cohésion constitue sa principale force et devrait donc demeurer une priorité essentielle. **Le manque total de référence à la notion de « cohésion territoriale » dans les discours du Président Juncker depuis son entrée en fonctions suggère toutefois que l'approche territoriale de la politique est loin de constituer une priorité.**

Sixième question : Comment la politique de cohésion devrait-elle répondre aux défis nouveaux ou grandissants (tels que la sécurité de l'énergie ou les migrations) ?

L'un des points forts de la politique de cohésion est la sécurité des financements qu'elle assure pendant sept ans. **Elle doit être suffisamment flexible et capable de s'adapter pour pouvoir répondre aux défis rencontrés dans le cadre des programmes opérationnels, tout en conservant une orientation stratégique à long terme.**

La contribution de la politique de cohésion à la crise des réfugiés et à l'intégration des migrants constitue un exemple récent et très pertinent. Les dernières propositions de la Commission visant à permettre aux autorités

de gestion de modifier à cet effet l'orientation de certains programmes opérationnels pour 2014–2020 sont bienvenues. Il est regrettable que ces propositions ne s'appliquent pas aux programmes pour 2007–2013. Par ailleurs, la rigidité du processus ne permet pas de répondre aux urgences.

Septième question : Quel rôle la dimension urbaine devrait-elle jouer dans la politique de cohésion ? Dans quels domaines les actions de l'UE peuvent-elles générer la plus grande valeur ajoutée ? À l'inverse, comment la politique de cohésion peut-elle mieux soutenir la croissance, l'emploi et l'innovation en dehors des zones densément peuplées ?

Il est essentiel que la politique de cohésion n'oppose pas la dimension urbaine et la dimension rurale. C'est pourquoi la CRPM a toujours plaidé en faveur d'un rôle accru des autorités régionales dans le cadre de la politique de cohésion, puisqu'elles sont toutes différentes et aptes à concevoir des programmes opérationnels répondant à leurs défis territoriaux, avec un potentiel endogène. Les efforts récemment entrepris pour axer davantage la politique de cohésion sur les villes sont par conséquent discutables de ce point de vue.

Huitième question : Comment pouvons-nous simplifier encore la mise en œuvre de la politique pour les bénéficiaires ? Comment la politique de cohésion peut-elle mieux stimuler la gouvernance nationale et régionale ? Le modèle de gestion commun devrait-il être révisé ? Des conditions quelconques devraient-elles être ajoutées à l'égard de la qualité des institutions ?

La charge administrative accrue liée à la mise en œuvre de la politique de cohésion a longtemps été critiquée par la CRPM². De ce fait, la CRPM espère que le nouveau groupe de haut niveau sur la simplification de la Commission européenne surmontera les obstacles qui restent avant la réforme de la politique de cohésion pour l'après-2020.

La simplification de la politique de cohésion n'est pas un nouveau problème. Elle est avant tout liée au fait que la politique est contestée. Si la politique de cohésion doit survivre à son intégration dans la gouvernance économique de l'UE (conditionnalité macro-économique, recommandations par pays, etc.), à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 (conditions *ex-ante*) et à la nécessité d'aboutir à des résultats (cadre de performance, indicateurs de résultats), il n'est pas surprenant qu'elle soit ternie par les « conditionnalités » et qu'elle entraîne de fait une charge administrative accrue. Les options pour l'avenir pourraient comprendre des procédures d'audit proportionnel et de contrôle³.

Il est regrettable que l'intérêt de la Commission européenne pour la simplification ne concerne que les bénéficiaires et exclue une discussion plus large sur un possible allègement de la charge administrative pour les autorités de gestion aussi. La performance de la politique ne pourra être améliorée que si des solutions sont trouvées pour alléger la charge administrative des autorités de gestion, afin qu'elles puissent se concentrer sur un ciblage plus efficace des financements.

Neuvième question : L'allocation des fonds de la politique de cohésion devrait-elle rester basée sur le PIB par habitant ou dépendre d'autres indicateurs tenant compte des avancées sociales ?

La question cruciale du mode d'allocation des fonds de la politique de cohésion a été examinée en détail par la CRPM. L'importance du PIB comme indicateur de répartition des fonds et le manque de cohérence entre les objectifs de la politique de cohésion et les indicateurs utilisés pour l'allocation des financements comptent parmi les critiques soulevées par la CRPM.

Il est toutefois entendu qu'il n'existe pas de réel débat au sein de la Commission européenne quant à la possibilité d'allouer les fonds de la politique de cohésion en fonction de critères alternatifs, ainsi que l'a démontré une récente réunion de la Task Force de la CRPM sur les indicateurs. Le fait que le budget de l'UE soit basé sur les contributions nationales des États membres interdit politiquement à la Commission de proposer une méthode radicalement différente qui dépasse le PIB. Il semble évident que la méthode d'allocation a pour unique objectif de justifier des résultats politiquement acceptables.

² Voir par exemple le manifeste d'Umeå : http://www.crpm.org/pub/cr/100_declarationfinale_manifeste.pdf

³ Les contrôles pourraient être proportionnés à la taille des projets cofinancés par la politique de cohésion. Une procédure d'audit proportionnel sur la base des performances passées, notamment, pourrait également être envisagée.

Dernière question : Quelle forme devrait prendre la contribution/l'intégration de la politique de cohésion dans le programme de gouvernance économique et de réforme structurelle de l'UE ?

Comme indiqué à la question 8, la **politique de cohésion doit sa survie à son intégration aux programmes visant à créer une véritable gouvernance économique de l'UE, non pas en tant que politique de développement régional en tant que tel.**

Les négociations relatives à la politique de cohésion pour 2014-2020 ont débouché sur un accord définitif en faveur de « mesures liant l'efficacité des fonds ESI à une bonne gouvernance économique », anciennement appelée conditionnalité macro-économique. La CRPM, aux côtés du Parlement européen, a résisté avec acharnement à l'inclusion d'une conditionnalité macro-économique, notamment au regard de l'approche visant à sanctionner les autorités régionales en cas de non-respect des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance par leur État membre⁴.

Dans le contexte actuel, la vraie question n'est plus de savoir si la politique de cohésion devrait être intégrée à la gouvernance économique de l'UE et à son semestre européen, mais bien à quel point cela renforcera leurs liens. Il suffit d'écouter le ministre allemand des Finances, M. Wolfgang Schäuble, [qui, dans un discours récent](#), a proposé « d'utiliser l'argent dépensé pour la politique de cohésion ainsi qu'une partie du budget consacré à l'agriculture pour soutenir les efforts de réformes au sein des États membres. Les projets nationaux qui bénéficient d'un financement européen devraient être systématiquement conçus pour mettre en œuvre les recommandations par pays ».

3. Quelles actions pour la CRPM et ses régions ?

Il semble clair que les régions de la CRPM devraient se mobiliser pour présenter des arguments construits et étayés en faveur de la vision de la politique de cohésion comme une politique d'investissement au service du développement régional, pour toutes les régions européennes. **La CRPM débattrait de ces questions essentielles lors de sa prochaine Assemblée générale, les 5 et 6 novembre 2015.**

Les questions suivantes seront notamment étudiées :

- étant donné que la nécessité de la politique de cohésion dans les « régions avancées » est critiquée, la CRPM devrait souligner la valeur ajoutée des investissements de la politique de cohésion dans les régions plus développées et en transition ;
- de la même manière, la CRPM pourrait entreprendre des actions pour participer à l'initiative de la Commission ciblant les « régions à la traîne » ;
- eu égard aux instruments financiers, une cartographie de leur emploi au sein des régions de la CRPM pourrait constituer le point de départ d'une réflexion sur leur contribution à la politique de cohésion ;
- en ce qui concerne la simplification, la CRPM pourrait recueillir plus de commentaires de ses Régions membres sur les obstacles rencontrés lors du processus de programmation (ou sur les évolutions positives par rapport à la dernière période de programmation) ;
- quant à « l'approche territoriale » de la politique, la CRPM continuera de plaider pour une politique de cohésion territorialement différenciée ;
- la CRPM accordera également une attention particulière au fait que le bon fonctionnement de la politique de cohésion requiert le soutien des régions.

⁴ Le fonctionnement des dispositions est expliqué en détail dans une [note de la CRPM](#)