



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

ÉTUDE DE LA CRPM « POLITIQUE DE COHESION DE L'UE ET LE PARTENARIAT AVEC LES REGIONS : UNE REELLE AVANCEE OU UN TRAVAIL INACHEVE ? »

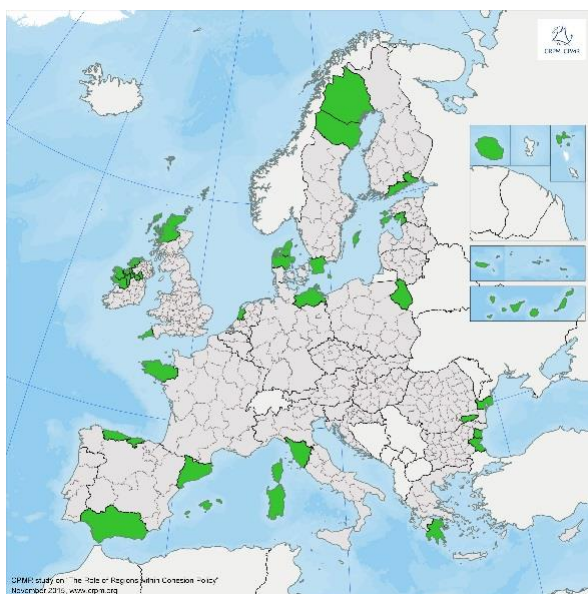
- SYNTHESE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS -

I. INTRODUCTION

La présente note technique constitue une synthèse de l'étude de la CRPM intitulée « Politique de cohésion de l'UE et le partenariat avec les régions : une réelle avancée ou un travail inachevé ? » Cette étude porte sur deux aspects :

- la mesure dans laquelle les dispositions visant à renforcer les partenariats introduites pour la politique de cohésion 2014-2020 ont donné lieu à **une implication significative et de qualité** des autorités régionales dans les programmes opérationnels ;
- la mesure dans laquelle la politique de cohésion comprend une **dimension insulaire** et la légitimité des régions en tant qu'acteurs clés de la politique de cohésion.

L'étude s'appuie sur l'analyse des réponses communiquées par les représentants des Régions de la CRPM à une enquête en ligne qui a été lancée en mai 2015¹. Afin de recueillir un large éventail d'expériences régionales, l'enquête a été adressée aux membres et suppléants du Bureau politique de la CRPM ainsi qu'aux membres de la Commission des Îles, afin qu'ils participent à l'étude s'intéressant à la dimension insulaire. **Au total, 40 Régions de 16 États membres de l'UE ont répondu à l'enquête². La carte ci-dessous indique les régions qui ont répondu à l'enquête.**



¹ Pour accéder à l'enquête en ligne : <http://goo.gl/forms/WPbw1rT1mJ>

² La liste complète des participants est consultable dans l'étude complète.

Profil des répondants

Les répondants font majoritairement partie d'un État unitaire ou centralisé (77,5 %). 20 % d'entre eux font partie d'un État régionalisé et 2,5 % d'un État fédéral. Les régions issues d'États régionalisés et fédéraux détiennent des pouvoirs législatifs exclusifs ou partagés avec un gouvernement central. Certaines régions d'États unitaires détiennent toutefois elles aussi des pouvoirs législatifs.

Principaux aspects couverts par l'étude :

- 1) Quelle est la qualité de l'implication des régions dans la politique de cohésion pour les programmes 2014–2020 ? Les dispositions renforcées relatives aux partenariats et à la gouvernance à plusieurs niveaux (article 5 du Règlement portant dispositions communes ou RPDC) font-elles une différence ? **Ces questions sont traitées dans les principales conclusions n° 1, 2 et 3 ci-dessous ;**
- 2) Les régions doivent-elles être considérées comme des acteurs légitimes de la politique de cohésion ? La politique de cohésion comporte-t-elle réellement une dimension insulaire ? **Ces questions sont traitées dans les principales conclusions n° 4 et 5 ci-dessous.**

II. PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. Les régions conservent un fort degré d'implication eu égard aux programmes de la politique de cohésion par rapport à la période 2007–2013, mais celle-ci ne débouche pas nécessairement sur une responsabilisation.

Il a été demandé aux participants de définir leur niveau d'implication au regard du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE), programmes INTERREG compris. **77,5 % des répondants déclarent avoir un rôle formel dans les programmes de la politique de cohésion :** 37,5 % sont des autorités de gestion en charge d'au moins un programme, 40 % sont des organismes intermédiaires tandis que 22,5 % ne sont impliqués que de manière informelle.

40 % des participants ont fait part d'une évolution quant à leur degré d'implication et de responsabilités comparativement à la période 2007-2013. Il n'existe toutefois pas de tendance globale faisant apparaître une hausse ou une baisse générale de l'implication des régions au regard des programmes de la politique de cohésion.

Le niveau formel d'implication des régions dans la politique de cohésion n'est à lui seul **pas totalement représentatif du degré de partenariat des régions dans le cadre de la politique de cohésion**. Il convient d'établir une distinction entre les niveaux d'implication formelle et informelle, selon leurs dispositions législatives différentes, telles que définies dans le RPDC (voir tableau 1 ci-dessous).

La majorité des répondants (77,5 %) jouent un rôle formel dans au moins un programme de la politique de cohésion. L'implication formelle n'est toutefois pas nécessairement synonyme d'un niveau de responsabilité élevé : il n'existe aucun article spécifique précisant les fonctions des organismes intermédiaires (leur degré de responsabilité est fixé au niveau national et diffère par conséquent significativement d'un État membre à l'autre).

Outre les dispositions légales relatives aux autorités de gestion et aux organismes intermédiaires, l'implication des Régions dans la politique de cohésion est garantie par l'article 5 du RPDC et le Code de conduite, nouveauté introduite pour la période 2014-2020. Il est regrettable que les dispositions de l'article 5 du RPDC soient très ambiguës et laissent libre cours à l'interprétation des États membres quant au choix de leurs partenaires et aux fonctions qui leur sont confiées eu égard à la politique de cohésion.

Implication de type formelle		Implication de type informelle
Autorité de gestion	Organisme intermédiaire	
<ul style="list-style-type: none"> • Désignation et fonctions définies par les arts. 123, 124 et 125 du RPDC • Responsabilité globale en matière de gestion des programmes opérationnels, y compris la gestion financière des programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Accomplit des tâches pour le compte des autorités de gestion, en lien avec les bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations • Fonctions concrètes non spécifiées, le RPDC ne contient aucun article consacré aux organismes intermédiaires 	<p>Article 5 du RPDC :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les « partenaires » doivent être impliqués dans la préparation des accords de partenariat, dans la préparation et la mise en œuvre des programmes opérationnels ainsi que auprès des comités de suivi • Les États membres organisent un partenariat avec les « autorités régionales compétentes » conformément à leur cadre institutionnel et juridique <p>Code de conduite en matière de partenariat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Référence très vague à la signification du terme « implication » • Les États membres associent les partenaires concernés : <ul style="list-style-type: none"> - à la préparation de l'accord de partenariat - à la préparation des programmes - à la préparation des appels à propositions et/ou à l'évaluation - à la préparation des rapports d'avancement sur la mise en œuvre des accords de partenariat et des programmes opérationnels - au suivi des programmes opérationnels dans le cadre des comités de suivi et des groupes de travail - à l'évaluation des programmes opérationnels dans le cadre des comités de suivi.
37,5% des répondants	40 % des répondants	22,5% des répondants

Tableau 1 : Dispositions juridiques régissant le type d'implication dans le cadre de la politique de cohésion

2. Les régions ont généralement été associées à la conception tant des accords de partenariat que des programmes opérationnels, bien que la qualité de l'implication diffère significativement d'un État membre à l'autre.

Après avoir établi les différents types d'implication dans la politique de cohésion, cette étude s'est également intéressée à l'application concrète de l'article 5 du RPDC et à l'analyse des réponses des sondés quant à la qualité de leur implication dans ~~eu égard~~ à la politique de cohésion.

La majorité des répondants a participé à la fois aux accords de partenariat (95 %) et aux programmes opérationnels (97,5 %). Les réponses étaient toutefois bien différentes quant à la qualité de l'implication pour les aspects suivants :

- **Accords de partenariat :** les réponses à l'enquête montrent de grandes disparités. Certaines Régions ont souligné un processus loin d'être optimal (implication par des acteurs régionaux dynamiques, faible influence perçue, etc.) tandis que d'autres se sont montrées plus positives avec quelques Régions qui ont apprécié le caractère inclusif du processus.
- **Programmes opérationnels :** À une exception près, tous les répondants y ont contribué. Le degré de satisfaction perçu quant au niveau d'implication dans les programmes opérationnels était généralement plus élevé. Plus de la moitié des répondants ont soit conçu les programmes soit collaboré à leur conception aux côtés de l'autorité de gestion.
- **Conditions *ex-ante***³: Les répondants ont dans leur majorité (70 %) également été impliqués dans la préparation des conditions *ex-ante*. La condition *ex-ante* la plus fréquemment citée a été l'élaboration de stratégies de spécialisation intelligente. Mais la portée et la qualité de cette implication diffèrent fortement d'une région à l'autre : 60,7 % des participants considèrent qu'ils ont joué un rôle réellement essentiel dans la préparation des conditions *ex-ante*, tandis que 39,2 % d'entre eux rapportent une influence très restreinte.

3. L'article 5 du RPDC et son code de conduite ont été respectés, mais cela n'est pas représentatif de la qualité de l'implication ni du niveau d'influence réel des Régions.

L'enquête jugeait également utile d'analyser le niveau d'influence perçu par les Régions sur des points spécifiques mentionnés dans le code de conduite concernant le développement des programmes opérationnels dans ces Régions. Les participants à l'enquête ont été invités à noter leur niveau d'influence au regard des aspects suivants : allocation des ressources financières pour les programmes, analyse des besoins des régions à prendre en compte dans les programmes, détermination des priorités des programmes opérationnels, intégration des principes horizontaux⁴ et implication des régions au sein des comités de suivi des fonds FEDER/FSE.

³ Les conditions préalables pour l'utilisation effective et efficace de tous les Fonds ESI liées au cadre réglementaire, aux politiques et aux stratégies, avec des objectifs clairs ainsi qu'une capacité administrative ou institutionnelle. Il existe deux types de conditions *ex-ante* : les conditions thématiques, liées aux objectifs thématiques sélectionnés pour la politique de cohésion, et les conditions générales, liées aux aspects horizontaux de la mise en œuvre du programme.

⁴ Égalité des chances entre les hommes et les femmes, prévention de la discrimination, promotion du développement durable

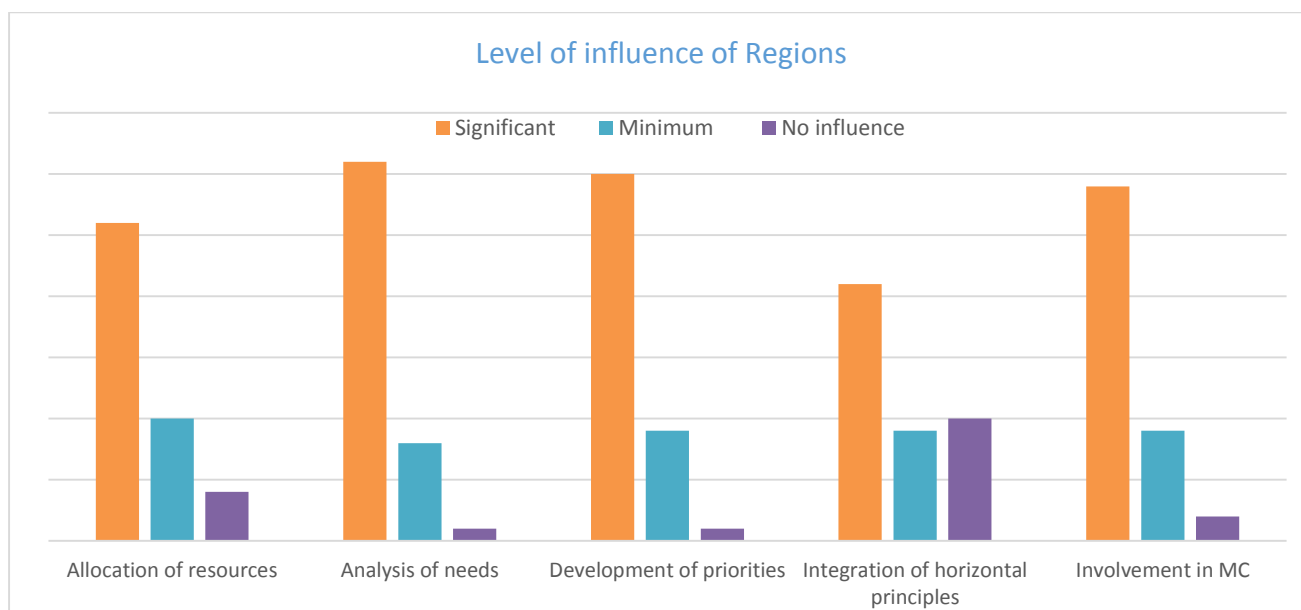


Tableau 2 : Niveau d'influence perçu des régions en termes de préparation des programmes opérationnels

Les répondants ont estimé avoir exercé une influence moindre dans l'intégration des principes horizontaux mais importante dans l'analyse des besoins de la région. La détermination des priorités et l'implication au sein des comités de suivi ont également affiché des scores élevés.

Le large éventail des réponses fournies peut en partie s'expliquer par les éléments suivants :

- le non-respect du processus dans certains États membres ;
- l'ambiguïté de la formulation du code de conduite ;
- la diversité des questions en jeu, à défaut de précision quant à leur importance et à leur hiérarchisation.

Les répondants ont toutefois été une majorité (70 %) à considérer que leur État membre avait respecté les dispositions de l'article 5 du RPDC et son code de conduite. Mais, comme l'un des participants l'a souligné, « cela ne signifie pas pour autant respecter le processus ».

L'enquête montre que, à plusieurs exceptions notables près, les Régions ont bien été impliquées dans la préparation des accords de partenariat et des programmes opérationnels. Toutefois, le fait de contribuer à l'élaboration des accords de partenariat et des programmes opérationnels ne garantit pas nécessairement une concertation utile avec les Régions. C'est particulièrement vrai pour les accords de partenariat et les conditions *ex-ante*, aspects au regard desquels les régions ont exprimé des points de vue très variés.

Les différentes opinions exprimées par les régions quant à leur niveau d'implication perçu sont particulièrement révélatrices. **Cela tient essentiellement à la fragilité des dispositions garantissant l'implication des régions dans la politique de cohésion (article 5 du RPDC), qui laisse une marge de manœuvre conséquente aux États membres, ainsi qu'au manque d'influence de la Commission pour assurer des dispositions efficaces en matière de partenariat avec les régions dans le cadre de la politique de cohésion.**

4. Les régions sont généralement compétentes dans les domaines d'intervention de la politique de cohésion

Tous les répondants possèdent des compétences dans au moins l'un des domaines d'intervention couverts par la politique de cohésion. Les pouvoirs administratifs (le pouvoir d'appliquer la loi, de donner effet aux lois, de mettre en œuvre les politiques gouvernementales et d'exercer un contrôle administratif) sont le domaine d'intervention le plus fréquemment cité par les répondants.

L'enquête montre qu'il existe un lien assez étroit entre les domaines d'intervention⁵ de la politique de cohésion et les compétences traditionnelles des régions, même dans les États membres unitaires. S'il existe des différences entre les États membres, cela renforce l'hypothèse selon laquelle les régions sont des acteurs légitimes de la politique de cohésion et possèdent une expérience, une connaissance et une expertise poussées des domaines d'intervention de la politique de cohésion.

Cette conclusion s'accorde bien avec certains commentaires formulés sur le rôle perçu de la politique de cohésion en tant que politique de développement territorial, certains répondants indiquant que les Fonds ESI ont permis à leur région de concevoir et d'appliquer dans de bonnes conditions des projets d'investissement qui n'auraient pas pu être financés par des sources financières nationales ou locales.

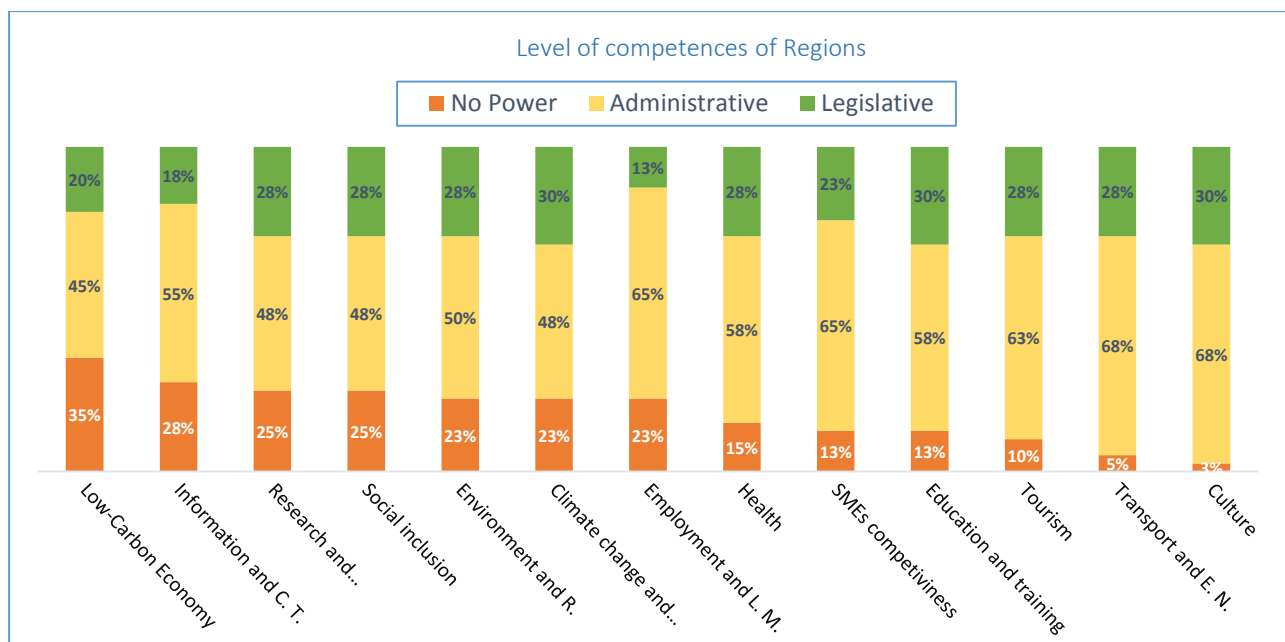


Tableau 3 : Niveau de compétence des régions dans les domaines d'intervention de la politique de cohésion 2014-2020

L'étude révèle également que les réformes territoriales mises en œuvre dans certains États membres n'avaient pas de lien avec le niveau des responsabilités confiées aux régions pour les programmes de la politique de cohésion dans leur ensemble.

Plus généralement, il a été conclu qu'il n'existe pas de corrélation entre le degré de régionalisation d'un État membre et le niveau des responsabilités confiées aux régions de cet État membre concernant la politique de cohésion.

5. Il n'existe pas de reconnaissance uniforme de la dimension insulaire de la politique de cohésion dans les régions insulaires, en dépit des dispositions du Traité de l'UE.

La politique de cohésion vise essentiellement à répondre à des problèmes spécifiques. Une étude de cas sur un type de territoire très spécifique semblait appropriée. Elle a été réalisée en collaboration avec la Commission des Îles de la CRPM. Les zones faiblement peuplées du Nord constituent l'un de ces territoires spécifiques. Les Régions Norrbotten et Västerbotten ont formulé des commentaires, la région Västerbotten saluant les ressources supplémentaires prévues à l'article 92 (1) du RPDC ainsi que le surcroît de flexibilité en termes d'imputation des financements pour cinq objectifs thématiques. Dans cette région, le supplément d'imputation et de flexibilité a permis à la région de mieux se concentrer sur les besoins régionaux.

Quinze des 40 répondants à l'enquête étaient des régions insulaires⁶, pour majorité impliquées formellement dans la politique de cohésion (12 sur 15). Sept de ces régions sont des autorités de gestion d'un

⁵ Tous les objectifs thématiques (à l'exception de l'OT 11 - Administration publique efficace) ont été pris en compte. Le tourisme, la culture et la santé ont été ajoutés, le FEDER soutenant des projets dans ces domaines.

⁶ La liste complète des participants est consultable dans l'étude complète.

programme régional du FEDER et/ou du FSE (l'une d'entre elles étant une autorité de gestion d'un programme INTERREG)

Les régions insulaires étaient généralement impliquées dans la conception des accords de partenariat et des programmes opérationnels. Toutefois, la **qualité de l'implication dans des accords de partenariat diffère considérablement :**

- un répondant n'a pas contribué à l'accord de partenariat ;
- certaines régions ont participé à plusieurs réunions avec des autorités et des intervenants nationaux, parfois même à des réunions avec la Commission européenne ;
- d'autres ont été impliquées dans un processus de consultation national médiocre et leurs commentaires n'ont pas été entendus.

À l'inverse, la totalité des régions insulaires ont contribué aux programmes opérationnels :

- sept d'entre elles ont élaboré les programmes du FEDER et/ou du FSE ;
- les autres n'ont fait que participer au processus, essentiellement par l'intermédiaire de groupes de travail, de séminaires et de réunions.

À 60 %, les régions insulaires considèrent qu'aucune considération particulière ne doit être apportée à leur spécificité territoriale lors de la conception de l'accord de partenariat et des programmes opérationnels, conformément aux dispositions de l'article 174 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). 20 % ont donné une réponse mitigée. Aspect déterminant, aucun répondant n'a mentionné que l'article 174 du TFUE a constitué un vecteur de mise en œuvre d'une dimension insulaire dans la politique de cohésion.

Certaines **réponses quant à la réalité ou non de la dimension insulaire de la politique de cohésion** pour les programmes opérationnels 2014–2020 **sont très ambiguës**, quelques régions remettant en cause la mise en œuvre d'une dimension territoriale au niveau européen (un répondant a indiqué que le même problème se pose pour les zones rurales), tandis que d'autres régions insulaires considéraient que les défis spécifiques liés à leur insularité ont été pris en compte dans l'élaboration des programmes opérationnels.

Bien que les régions insulaires aient été incluses dans le processus d'élaboration des programmes opérationnels, **toutes n'ont manifestement pas bénéficié d'un traitement spécial du fait de leur statut d'autorités régionales insulaires au niveau européen.** Le fait que les autorités insulaires n'aient pas toutes bénéficié d'un statut spécial au niveau national explique la diversité des opinions quant à la dimension insulaire de la politique de cohésion et confirme que les dispositions de l'article 174 du TFUE ne semblent pas s'appliquer aux régions insulaires du point de vue européen.

III. RECOMMANDATIONS DES REGIONS POUR L'AMELIORATION DU PARTENARIAT⁷

- **Désigner les autorités régionales en tant qu'autorités de gestion** de tous les programmes régionaux.
- **Accroître la qualité de l'implication informelle** en élargissant les groupes de travail, en clarifiant les structures, les rôles et les responsabilités des différents comités et groupes, en renforçant la transparence et la qualité des échanges, en améliorant l'orientation, en instaurant des comités d'arbitrage indépendants entre l'autorité de gestion et l'autorité régionale (si elle n'est pas elle-même une autorité de gestion) et en impliquant plus activement les partenaires.
- **Accentuer l'implication et l'influence des autorités régionales** dans la mise en œuvre et la gestion des programmes opérationnels et **ne pas les limiter à la seule programmation.**
- **Améliorer le dialogue** entre l'État membre, l'autorité de gestion, les organismes intermédiaires et les autorités régionales.
- **Conférer aux régions un rôle plus essentiel dans l'imputation des financements.** Un répondant considère que les Fonds ESI devraient être à 100 % alloués aux autorités régionales. Un autre répondant a indiqué que, compte tenu de leurs compétences, tous les fonds devraient être alloués aux régions par l'intermédiaire de programmes régionaux, et non à hauteur de 45 % comme c'est actuellement le cas.

⁷ Les répondants à l'enquête ont également formulé des recommandations sur d'autres aspects. La liste complète des recommandations est consultable dans l'enquête complète.

- **Développer la fonction de coordination et d'orientation de l'accord de partenariat.**
- Mener les négociations relatives aux accords de partenariat et aux programmes opérationnels sous la forme d'une **discussion tripartite entre l'État membre, la Commission et les responsables de l'élaboration des programmes opérationnels.**

IV. PISTES POUR L'AVENIR

L'enquête s'est intéressée à deux dimensions de la politique de cohésion : la qualité de l'implication des régions dans le cadre de la politique de cohésion et son degré de légitimité en tant que politique de développement territorial dans laquelle les régions jouent un rôle essentiel.

Les réponses formulées soulèvent un certain nombre de questions :

- L'article 5 du RPDC et son code de conduite constituent sans conteste un pas dans la bonne direction. L'ambiguïté des dispositions de l'article 5 explique toutefois, parfaitement, la grande disparité des réponses obtenues.
- Il existe une différence notable entre le fait de respecter les dispositions de l'article 5 du RPDC (qui a été mentionné dans la plupart des cas) et la qualité de l'implication réelle des régions dans la politique de cohésion.
- La comparaison entre les compétences traditionnelles des autorités régionales et les domaines d'intervention de la politique de cohésion confirme que les régions devraient être considérées comme des acteurs légitimes au cœur de la politique de cohésion. Ce point mérite d'être approfondi afin de développer cet argument.
- La situation particulière des îles n'a pas été prise en considération dans toutes les régions insulaires au regard du développement des programmes opérationnels.

Ces conclusions indiquent clairement que les dispositions relatives au partenariat et à la gouvernance à plusieurs niveaux devraient être encore renforcées afin d'assurer la qualité de l'implication des autorités régionales.

La CRPM a ainsi identifié les nouvelles pistes de travail suivantes :

- **continuer à plaider pour une politique dont la réussite requiert les autorités régionales.** La prochaine étape pourrait consister à considérer la valeur ajoutée des investissements de la politique de cohésion sur la croissance et l'emploi dans les régions maritimes périphériques comparativement à d'autres sources de financement.
- **Donner du « mordant » à l'article 5 du RPDC en faisant de ses dispositions des conditions *ex-ante*.** Faire des dispositions relatives au partenariat et à la gouvernance à plusieurs niveaux des prérequis pour une utilisation effective et efficace de tous les Fonds ESI susceptibles d'augmenter la qualité de l'implication des régions dans la politique de cohésion. Cela pourrait toutefois accroître la charge administrative d'une politique déjà pesante.
- **Intégrer le code de conduite au nouveau paquet législatif en faisant un article.** Renforcer l'article 5 du RPDC en y intégrant les dispositions du code de conduite et en précisant la formulation de ses dispositions, ce qui pourrait constituer une avancée.