



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

FEVRIER 2014

POSITION POLITIQUE DE LA CRPM

AVIS DU BUREAU POLITIQUE DE LA CRPM

(Approuvé par le Bureau politique de la CRPM – 14 février 2014 - Leiden, Zuid-Holland, Pays-Bas)

CONCILIER LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE DE L'UE AVEC LA POLITIQUE DE COHESION ET LES REGIONS

Introduction

La CRPM suit attentivement l'évolution de la Gouvernance économique européenne et le Semestre européen.

2014 sera une année charnière : les Accords de partenariat et les Programmes opérationnels dédiés aux Fonds structurels et d'investissements de l'UE (ESI) devraient être développés et approuvés par la Commission européenne, avant que des investissements à hauteur de 325 milliards d'euros puissent être déployés dans les régions européennes.

Pour la première fois, ceux-ci seront soumis à des conditions et priorités toujours plus strictes. Les vagues successives de réformes du Pacte de stabilité et de croissance signifient que les programmes opérationnels des Fonds ESI devront également soutenir les réformes identifiées dans les recommandations par pays (ou 'Country Specific Recommendations' - CSRs). Pour obtenir des informations plus détaillées sur la nouvelle Gouvernance économique renforcée de l'UE, veuillez vous référer à la note technique de la CRPM « [Le nouveau modèle de gouvernance économique européenne](#) » présentée lors de l'Assemblée générale annuelle de la CRPM les 25 - 27 septembre à St Malo.

Alors que les préparatifs de la prochaine génération de programmes sont en bonne voie, la CRPM estime qu'il est opportun de délivrer des messages politiques forts réaffirmant l'élaboration d'une gouvernance économique de l'UE et l'urgente nécessité de stimuler la croissance et l'emploi à travers la politique de cohésion et dans le cadre du processus du Semestre européen.

Considérations clés :

- La politique de cohésion, en tant que principale politique d'investissement de l'UE, devrait mieux compléter la gouvernance économique de l'UE afin de stimuler la croissance et l'emploi (section 2)
- La gouvernance économique de l'UE est à un tournant et doit être convenablement contrôlée et légitimée afin d'en assurer la réussite (section 3)
- La gouvernance économique de l'UE gagnerait à adopter une approche différenciée pour inclure une dimension territoriale (section 4)

1. La politique de cohésion comme stratégie d'investissement de l'UE

Les récentes réformes du Pacte de stabilité et de croissance confirment la priorité absolue de l'Union européenne depuis le début de la crise financière et économique : ramener les finances publiques dans les États membres à un niveau viable en ce qui concerne les critères de déficit et de dette du Pacte de stabilité et de croissance.

Dans cette perspective, la Commission européenne a récemment acquis plus de compétences pour renforcer la coordination des politiques économiques dans les États membres (ce que l'on appelle le processus de Semestre européen) et la surveillance budgétaire, ce qui permet à la Commission d'examiner les projets de budgets nationaux des États membres de la zone euro pour l'année suivante.

De timides tentatives ont été menées pour accompagner la consolidation fiscale par des mesures visant à relancer la croissance :

- Une série de mesures – le « **Pacte pour la croissance** » – a été adoptée en juin 2012. Le pacte pour la croissance (Growth compact) consistait uniquement en un reciblage des financements des fonds structurels, qui étaient déjà disponibles pour la période 2007 - 2013, et en une augmentation de la capacité de prêt de la Banque européenne d'investissement. Ces mesures n'ont pas mis en place un plan d'investissement concret pour relancer l'économie européenne.
- **L'Initiative pour l'emploi des jeunes (ISJ)** vise à soutenir les jeunes chômeurs qui ne suivent aucun enseignement ni aucune formation (NEET) avec un budget d'au moins 6 milliards d'euros¹ au cours de la période 2014-2020. Bien que la CRPM se félicite de l'initiative et salue le fait qu'elle sera « concentrée » sur deux ans (2014-2015) pour en maximiser l'impact, le budget restreint qui lui est alloué constitue un frein à la réussite de l'ISJ.
- **La 'Clause d'investissement'**. Sous la pression de l'Italie et du Parlement européen, la Commission européenne a adressé une lettre aux États membres en juillet 2013 afin d'introduire une « clause d'investissement » dans la gouvernance économique de l'UE. Cette clause d'investissement permet aux États membres d'attribuer un caractère « prioritaire » à certains types d'investissements publics et ainsi de les considérer comme des « écarts temporaires » eu égard aux objectifs de désendettement et de réduction du déficit d'un État membre au titre du Pacte de stabilité et de croissance. Pour bénéficier de la clause d'investissement, les États membres doivent satisfaire aux conditions suivantes :
 - Seuls les États membres qui ont une croissance négative ou « bien en deçà de son potentiel » sont éligibles
 - L'« écart » ne doit pas entraîner un dépassement du plafond de déficit de 3 % du PIB, et ne doit pas augmenter la dette publique de manière insoutenable
 - Seuls les investissements publics liés aux fonds et aux programmes de l'UE sont éligibles

Point particulièrement pertinent pour les régions de la CRPM, l'Italie a présenté une demande en vertu de la clause d'investissement et a proposé de « réserver » 0,3 % de son PIB (environ 4 milliards d'euros) en 2014 pour les dépenses entièrement financées par des programmes de l'Union européenne, afin de mettre en œuvre des mesures visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'intensifier les investissements d'infrastructure. Ce financement concerne essentiellement le cofinancement des fonds structurels. La Commission européenne a refusé l'utilisation de la clause d'investissement pour l'Italie au motif que les investissements publics supplémentaires « réservés » rendraient plus difficile pour l'Italie l'atteinte de son objectif spécifique en matière de déficit structurel par rapport au PIB.

Messages politiques clés de la CRPM

- La CRPM estime que **l'assainissement budgétaire et la réduction de la dette ne peuvent pas être l'alpha et l'oméga des décisions de la politique économique européenne**. Les répercussions à court terme se font déjà sentir dans toutes les régions de la CRPM, en particulier en ce qui concerne les taux de chômage des jeunes qui ont grimpé en flèche dans de nombreux États membres.

- La CRPM considère que la politique régionale de l'UE **continuera à jouer un rôle crucial en termes de relance de l'économie dans les régions d'Europe**, notamment dans les plus défavorisées et les moins prospères. À titre d'exemple, dans 10 États membres de l'UE, la politique de cohésion (y compris le cofinancement) représente plus de 50 % de l'investissement public. Pour les autres États membres, les Fonds structurels et d'investissement jouent un effet de levier essentiel dans l'économie des régions européennes.

¹ Voir le communiqué de presse de la Commission européenne - http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-984_hu.htm

- Le cas de l'Italie souligne une **incohérence évidente entre la politique de cohésion de l'UE** (et les fonds à la disposition des régions pour soutenir l'investissement) **et les règles de la gouvernance économique de l'UE**, qui visent à restaurer la stabilité.
- Le cas de l'Italie montre également que **l'effet de levier des fonds structurels** - qui a été largement documenté² - **sera mis en péril par les nouvelles règles qui sous-tendent la gouvernance économique de l'UE**. Avec des règles plus restrictives sur l'utilisation des fonds publics dans les États membres au titre de la procédure de déficit excessif, le cofinancement des fonds structurels s'avérera extrêmement difficile.
- Les règles qui sous-tendent la surveillance macro-économique des États membres semblent particulièrement souples et non limitatives, et laissent une grande latitude à la Commission européenne sur ces décisions cruciales, qui reposent sur des prévisions et des données internes. L'écart entre les prévisions pose également un problème (celles de la Commission européenne par rapport à celles réalisées dans les États membres ou par des organisations telles que l'OCDE et le FMI). **Une approche plus souple et une définition précise des paramètres qui doivent être pris en considération pourraient être une solution largement acceptable.**
- **La « clause d'investissement » est trop faible** pour résoudre la contradiction entre le volet « investissement » de l'UE (fonds ESI et autres fonds de l'UE) et le volet « stabilité » (Pacte de stabilité et de croissance). C'est pourquoi les Régions de la CRPM estiment qu'une réforme significative de la clause d'investissement est nécessaire, de sorte que les objectifs du Pacte de stabilité et de croissance ne viennent pas à l'encontre d'investissements qui sont actuellement cruellement défaut dans les territoires.

2. La gouvernance économique communautaire risque de souffrir d'illégitimité : impliquer les Régions fait partie de la solution

2.1 - Gouvernance du Semestre européen

Le développement d'une gouvernance économique renforcée de l'UE et d'une union bancaire à part entière confère des compétences et pouvoirs plus importants que jamais à la Commission européenne et la Banque centrale européenne :

- Les économies nationales des États membres de la zone euro sont soumises à l'examen par la Commission européenne (surveillance des politiques économiques et fiscales, Semestre européen de coordination des politiques) ;
- Les banques européennes seront étroitement surveillées par la Banque centrale européenne, dans le cadre des plans pour une Union bancaire européenne, afin de veiller à ce qu'elles soient suffisamment capitalisées pour prévenir de futures crises bancaires et financières.

Ces mesures ont été mises en place pour accroître l'efficacité de la gouvernance économique de l'UE, et en particulier des économies des États membres de la zone euro. Le succès des réformes susmentionnées sera apprécié en fonction de l'efficacité de leur application dans les États membres et les régions.

2.2 - Programmes opérationnels des Fonds structurels et d'investissements de l'UE (ESI) et Semestre européen

Les projets de programmes opérationnels relevant des Fonds ESI seront soumis à un certain nombre de processus d'évaluation par la Commission européenne avant qu'ils ne deviennent pleinement opérationnels. Il s'agit notamment de l'adéquation avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 (au travers de la concentration thématique), des documents nationaux mais également des conditionnalités ex ante et des accords de partenariat (au travers du Code de conduite).

Publié le 13 novembre dernier, l'[Examen annuel de la croissance 2014 \(EAC\)](#) fixe les grandes priorités économiques au niveau de l'UE. Celui-ci comporte deux innovations : l'évaluation par la Commission européenne des projets de budgets nationaux des États membres de la zone euro, ainsi qu'une mention explicite de la nécessité que les nouveaux programmes ESI « soutiennent les réformes identifiées dans les Recommandations par pays (CSR) ».

Cette référence cristallise pour la première fois les liens entre la gouvernance économique de l'UE et la Politique de cohésion de l'UE. Dans la mesure où la Commission européenne évaluera les Accords de partenariat et les Programmes opérationnels, il convient de se demander comment elle donnera la priorité à la nécessité pour les programmes opérationnels de soutenir les réformes identifiées dans les CSR tout en conservant le caractère territorial de la Politique de cohésion.

² Voir le [rapport du Comité des régions sur l'effet de levier des fonds structurels](#)

Il reste à voir si une telle référence aux Fonds ESI signifie que la Commission adoptera une approche « top-down » marquée concernant l'utilisation des Fonds structurels pour la prochaine période de programmation. Cela va à l'encontre de la nature territoriale de la politique régionale, qui vise à traiter des questions spécifiques et adapter les interventions aux besoins locaux en fonction des enjeux et des priorités identifiés dans les programmes opérationnels. Les autorités régionales et locales risquent d'être écartées du processus décisionnel en matière d'investissement, qui constitue l'une de leurs principales compétences, et de devenir simple exécutant de décisions prises au sommet, sans disposer officiellement d'un droit de regard.

2.3 - Mise en œuvre des Recommandations par pays

Une des nouvelles caractéristiques de la gouvernance économique renforcée de l'UE est le Semestre européen, un cycle annuel qui s'articule autour de l'élaboration des Recommandations spécifiques à chaque pays par la Commission, leur adoption par le Conseil, et leur mise en œuvre dans les États membres.

Les Recommandations par pays jouent un rôle central dans le fonctionnement de la gouvernance économique de l'UE. Elles offrent des orientations politiques de haut niveau - adaptées à chaque État membre - qui doivent être suivies et mises en œuvre au niveau national. Pour plus d'informations sur le Semestre européen et son intérêt pour les régions européennes, se reporter à la note technique de la CRPM « [Le nouveau modèle de gouvernance économique européenne](#) ».

Dans l'Examen annuel de la croissance 2014, la Commission plaide en faveur d'une plus grande appropriation du Semestre européen au niveau national et invite les États membres à associer les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile au processus afin d'assurer la compréhension et l'acceptation des réformes nécessaires. Il n'est fait aucune mention explicite de l'importance du rôle des régions et des autorités locales dans le processus.

Les premiers résultats des CSR à ce jour indiquent que, dans certains domaines, leur mise en œuvre a été mitigée, en particulier en ce qui concerne les questions sociales³.

Messages politiques clés de la CRPM

- La CRPM ne conteste pas le fait qu'une approche coordonnée et saine pour contrôler les institutions financières et la surveillance des politiques budgétaires est nécessaire pour éviter les crises telles que la récente crise financière qui a éclaté en 2008. Une croissance économique durable doit être étayée par des finances publiques saines dans les États membres. Toutefois, **la CRPM est fermement convaincue qu'il ne s'agit là que d'une partie d'un tableau bien plus vaste : il n'y a pas de stabilité sans croissance économique et il n'y a pas de croissance sans stimulation des investissements publics et privés.** Le paysage est tout autre s'agissant de l'Union européenne en tant que projet global visant à assurer la prospérité de ses citoyens.

- La CRPM constate que les réformes de la gouvernance économique de l'UE ont entraîné des changements considérables. **La Commission européenne (et la Banque centrale européenne) disposent de pouvoirs bien plus importants** pour surveiller activement l'économie des États membres et les inciter à faire aboutir des réformes structurelles, afin de s'assurer qu'ils répondent statistiquement aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance.

- 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.** Cela est essentiel du fait que la plupart des domaines de compétence concernés par les Recommandations spécifiques à chaque pays sont sous la responsabilité des autorités régionales et locales. **La CRPM rappelle que l'échec de la stratégie de Lisbonne était précisément dû à l'absence d'un sentiment d'appropriation de la part des acteurs territoriaux et socio-économiques.**

- **La CRPM estime que la gouvernance économique de l'UE ne peut pas reposer uniquement sur un processus purement 'top-down'.** La responsabilité politique est essentielle à la réussite des réformes économiques : c'est la raison pour laquelle la CRPM regrette le peu d'importance accordée au principe de la gouvernance à plusieurs niveaux dans la prise en main de la gouvernance économique de l'UE. Ceci est particulièrement important si les futures Recommandations spécifiques à chaque pays deviennent la base de « programmes de réforme » contraignants, un concept défendu par l'Allemagne.

³ Exemples provenant du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) sur [l'inclusion sociale](#) et de la Confédération européenne des syndicats sur [la santé et la sécurité au travail](#)

3. Apporter une dimension territoriale aux Recommandations par pays

Les Recommandations par pays (CSR) découlent directement des priorités de l'UE pour la croissance et l'emploi, telles qu'elles sont énoncées dans l'Examen annuel de la croissance 2014 :

- Poursuivre l'effort d'assainissement des finances publiques différencié et favorable à la croissance
- Rétablir l'activité de prêt à l'économie
- Promouvoir la croissance et la compétitivité d'aujourd'hui et de demain
- Lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise
- Moderniser l'administration publique

Dans la pratique, les recommandations par pays concernent les réformes à mener au niveau national, afin de résorber les déficits excessifs, en réduisant la dette publique par la mise en œuvre de mesures touchant à des domaines tels que le marché du travail, le marché de l'énergie, les pensions, les objectifs budgétaires, les PME ou les administrations publiques.

3.1 - Recommandations par pays : pertinence pour les compétences régionales

3.1.1 Évaluation des recommandations par pays de 2011 et 2012 par le Parlement européen

Le Parlement européen a réalisé une étude visant à analyser la mise en œuvre des CSR dans certains États membres, en adoptant une approche dite des « feux de circulation » pour déterminer si les réformes ont été menées avec succès. Ces États membres sont le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lituanie et la Pologne. L'approche des « feux de circulation » permet d'établir clairement si les réformes ont été « pleinement mises en œuvre » ou si de « sérieuses réformes (sont) en cours » ou encore si « aucune réforme (n'a été) engagée à ce jour ».

Du point de vue des Régions de la CRPM :

- Bien que les CSR portent sur des domaines de compétences habituellement associés aux régions (voir ci-dessous), elles n'abordent pas la dimension territoriale des États membres et ne font pas suffisamment référence aux autorités régionales et locales
- Les CSR sont généralement assez faibles et il n'y a pas d'ordre de priorité en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations
- De nombreuses CSR supposent un mode de mise en œuvre unique des politiques dans les différents États membres. C'est le cas pour la politique de l'emploi par exemple, qui présente une dimension territoriale très marquée et pour laquelle chaque région a des points forts et des points faibles.
- Certaines CSR concernent la réforme institutionnelle impliquant des relations infra-nationales (par exemple, les relations entre les régions et les gouvernements centraux) et la réforme de l'administration publique ; d'autres encore imposent des contrôles budgétaires sur les collectivités locales et régionales (Danemark).

Recommandations par pays pertinentes pour les Régions de la CRPM : Évaluation interne du Parlement européen (2011/2012)

1. Danemark : renforcer le contrôle des dépenses en adoptant des plafonds de dépenses pluriannuels contraignants pour les autorités locales, régionales et le gouvernement central ; seuils qui doivent être conformes aux objectifs budgétaires généraux à moyen terme. *(Pleinement mises en œuvre)*
2. Espagne : mettre en œuvre des réformes du marché du travail en renforçant la coordination entre les services publics de l'emploi nationaux et régionaux, y compris le partage d'informations sur les emplois vacants. *(Sérieuses réformes en cours)*
3. Espagne : améliorer la coordination entre les administrations régionales et nationales en vue d'alléger la charge administrative pour les entreprises. *(Aucune réforme engagée à ce jour)*
4. Italie : améliorer la capacité administrative. *(Sérieuses réformes en cours)*
5. Italie : prendre des mesures pour accélérer de manière rentable les dépenses cofinancées par les fonds de la politique de cohésion qui favorisent la croissance, afin de réduire les disparités persistantes entre les régions, en améliorant la capacité administrative et la gouvernance politique. *(Sérieuses réformes en cours)*

3.1.2 Évaluation des CSR par la Commission européenne en 2013

La Commission européenne a publié un document de travail des services pour évaluer la mise en œuvre des CSR dans les États membres en 2013. Ce document a été publié le 12 novembre conjointement à l'Examen annuel de la croissance 2014.

Du point de vue des Régions de la CRPM :

- Dans certains cas, les Fonds structurels et d'investissement européens (ESI) sont mentionnés dans les CSR. L'Italie par exemple a été contrainte de re-programmer sa contribution nationale aux Fonds ESI afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- Dans d'autres cas, le cadre constitutionnel des États membres est explicitement pris en compte dans l'équation. C'est le cas pour l'Espagne par exemple, où la Commission signale que la structure de ses régions autonomes constitue une menace pour la mise en œuvre effective des politiques du marché du travail
- Des domaines de compétences traditionnellement associés au niveau régional et local, comme le logement (Royaume-Uni) et la diversité des formes d'emploi au niveau régional (Bulgarie) sont explicitement mentionnés.

Recommandations par pays pertinentes pour les Régions de la CRPM : Examen annuel de la croissance 2013

1. Italie : afin de mieux cibler les prestations visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une étape décisive a été franchie en août 2013, à savoir l'extension de la carte sociale existante à toutes les régions du sud. Toutefois, le financement dépendra de la reprogrammation de la contribution nationale aux fonds structurels de l'UE.
2. Espagne : la gestion des finances publiques a été renforcée ; la transparence et le contrôle des budgets régionaux ont été améliorés.
3. Espagne : les efforts se poursuivent pour stimuler les politiques actives du marché du travail ainsi que leurs liens avec les politiques passives. Toutefois, l'application effective prend plus de temps que prévu et la coordination entre le centre et les régions autonomes continue de faire obstacle à l'exécution efficace.
4. Royaume-Uni : le marché du logement a repris dans l'ensemble des régions, avec toutefois d'importantes disparités régionales, mais on enregistre des pénuries persistantes dans l'offre de logements.
5. Bulgarie : la Bulgarie souffre d'un taux d'emploi en déclin et inférieur à la moyenne, ainsi que de très fortes disparités en matière de chômage entre les régions et groupes de population.

Messages politiques clés de la CRPM

- La CRPM constate l'évaluation par Parlement européen et la Commission des progrès concernant la mise en œuvre des Recommandations spécifiques à chaque pays. Cette évaluation révèle l'étendue des domaines de politique qu'ils couvrent, y compris ceux qui sont traditionnellement gérés au niveau régional et local.

- La CRPM constate également que les Recommandations par pays sont des recommandations nationales 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 pour permettre d'intégrer les caractéristiques et problématiques régionales dans l'Examen annuel de la croissance, et en définitive dans les Recommandations par pays.**

- La CRPM accordera une attention particulière à la façon dont la hiérarchisation des Fonds ESI destinés à soutenir les réformes mentionnées dans certaines CSR aura lieu dans la pratique. Les régions de la CRPM demeurent particulièrement attachées au principe de gouvernance à plusieurs niveaux dans la Politique de cohésion et devraient demeurer les principaux acteurs de la mise en œuvre de la politique sur le terrain. En outre, l'article 5 du Règlement des dispositions communes garantit explicitement ce rôle dans les dispositions juridiques qui régissent les fonds ESI.