



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

MAI 2015

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

ORGANISATION DES TRAVAUX DE LA CRPM LIES A LA POLITIQUE DE COHESION

1. INTRODUCTION - LA LONGUE MARCHÉ VERS L'APRES 2020

La phase de mise en œuvre de la Politique de cohésion pour 2014 - 2020 est désormais pleinement engagée, la plupart des programmes opérationnels étant adoptés et opérationnels. À la fin du mois d'avril, 80,5 % des programmes opérationnels d'Investissement pour la croissance et l'emploi ont été adoptés.

Le temps est maintenant venu de réfléchir à une stratégie à long terme pour que la CRPM soit en mesure de susciter des propositions réalistes et pertinentes dans l'optique d'une Politique de cohésion réformée pour la période de l'après 2020.

Cette note technique vise à informer les membres du Bureau politique de l'état d'avancement à l'égard de la Politique de cohésion de l'UE et à proposer un plan d'action pour les Régions de la CRPM sur le long terme.

Un bref rappel des récentes activités de la CRPM sur la Politique de cohésion

- Le Secrétariat général de la CRPM a établi un document de synthèse sur les **réalisations de la CRPM** en ce qui concerne les négociations **sur la Politique de cohésion** (juin 2014) ;
- La Déclaration de la CRPM (adoptée lors de l'Assemblée générale à Umeå) propose six **messages ambitieux concernant l'avenir de la Politique de cohésion** (septembre 2014) ;
- La CRPM a adopté une **position sur le plan Juncker** et a amendé le rapport du PE avec succès. Les messages politiques relatifs à l'expérience des Régions de la CRPM en matière de négociation et de préparation des programmes opérationnels ont également été transmis aux institutions de l'UE (février 2015) ;
- La CRPM a constitué une Task Force chargée d'étudier **la méthode de répartition des fonds structurels** et a lancé une **étude sur la gouvernance de la Politique de cohésion** (mars et mai 2015).

2. QUELS SONT LES PARAMETRES DE LA POLITIQUE DE COHESION DE L'APRES 2020 ?

Avant d'examiner les moyens d'action possibles pour la CRPM dans le domaine de la Politique de cohésion, il est utile de se pencher sur les événements récents et le nouveau contexte de la Politique de cohésion.

- Un changement sur le fond et sur la forme à la Commission européenne

L'arrivée du président Juncker à la tête de la Commission européenne a marqué un réel changement, tant sur le fond que sur la forme, par rapport à son prédécesseur. Plusieurs changements immédiats ont eu lieu, les plus notables étant la « re-politisation » de la Commission européenne et de ses Commissaires, l'adoption d'un programme de travail plus court et plus ciblé, et d'une nouvelle structure interne.

Dans le cadre de la nouvelle structure, les Vice-présidents de la Commission européenne se voient confier de véritables responsabilités pour mener les travaux effectués par un groupe de Directions générales. La Direction générale chargée de la Politique régionale (DG REGIO) relève du Vice-président pour l'Emploi, la Croissance, l'Investissement et la Compétitivité. Bien qu'une telle réorganisation interne devrait se traduire par une meilleure coordination des politiques de l'UE (et moins de concurrence entre les Directions générales), cela pourrait en effet limiter la visibilité de la Politique régionale au sein de la Commission européenne.

- La politique s'inscrit dans un cadre législatif plus large

Les dispositions établissant un lien entre les Fonds structurels et d'investissement de l'UE (Fonds ESI) et le Cadre de gouvernance économique de l'UE constituent l'une des innovations du paquet de la Politique de cohésion convenu en décembre 2013. Ces dispositions sont clairement considérées comme une priorité par la nouvelle Commission européenne. C'est dans cette optique que le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a demandé à la Commissaire Corina Crețu de veiller à ce que « les nouvelles dispositions de conditionnalité des fonds soient respectées et jouent leur rôle, en totale conformité avec les nouvelles exigences du cadre de gouvernance économique »¹.

- Une montée en puissance des instruments financiers

D'entrée de jeu, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a affirmé que la Politique de cohésion contribuerait au plan d'investissement de 315 milliards d'euros. Cela a été confirmé dans la proposition de la Commission européenne en janvier visant à doubler l'utilisation des instruments financiers dans le cadre de la Politique de cohésion par rapport à 2007 - 2013.

Les instruments financiers sont clairement considérés comme un pas en avant et se veulent pérennes. En témoignent la plate-forme « fi-compass » récemment déployée pour accroître la capacité des États membres en matière d'instruments financiers, ainsi que la révision des orientations relatives à la clôture des programmes 2007 - 2013, qui facilitent l'utilisation des instruments financiers. La Lettre de mission de Mme Crețu précise aussi que « le recours aux prêts et aux garanties plutôt qu'aux subventions et une identification proactive des projets viables signifient que nous pouvons financer davantage de projets et créer plus d'emploi »².

- S'agit-il encore d'une politique ?

Les déclarations figurant dans le Sixième Rapport sur la cohésion³ au sujet de l'évolution des rôles et des missions de la Politique de cohésion sont confirmées dans la Lettre de mission de M. Juncker adressée à la Commissaire Corina Crețu. Les fonds de la politique régionale sont perçus comme un moyen d'atteindre des objectifs politiques plus larges de l'Union européenne (« orientations politiques ») et la stratégie Europe 2020 au sens large.

Avec un peu de cynisme, on pourrait considérer que la justification de la Politique de cohésion - comme étant l'une des plus importantes enveloppes dans le budget de l'UE - a été obtenue au fil des ans par l'élargissement de la portée de ses objectifs initiaux et en mettant davantage l'accent sur la façon dont les fonds peuvent répondre à une large gamme d'objectifs de la politique de l'UE.

Il est utile de rappeler que ni les orientations politiques définies par le Président Juncker, ni sa Lettre de mission à la Commissaire, Corina Crețu, ne font référence à la notion de « cohésion ». Cette situation est d'autant plus alarmante que des publications officielles de l'UE telles que le Sixième rapport sur la cohésion reconnaissent très clairement l'accroissement des disparités entre les pays et les régions, et l'impact négatif pour la croissance et l'emploi à long terme.

Les indicateurs régionaux sont en effet utilisés pour déterminer la taille des dotations nationales pour les fonds structurels, et les programmes opérationnels régionaux existent dans plusieurs États membres. Toutefois, les récentes publications de l'UE (y compris la Lettre de mission de la Commissaire, Corina Crețu et les orientations politiques définies par le Président Juncker) ne font aucune référence au rôle spécifique que joue la Politique de cohésion pour soutenir le développement régional ou à sa nécessité de s'appuyer sur les Régions pour fonctionner efficacement.

¹ Lettre de mission du Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, adressée à la Commissaire Corina Crețu : http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/cretu_en.pdf

² Même référence que ci-dessus

³ Voir page 200 en particulier http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf

3. SUR QUOI LA CRPM DEVRAIT-ELLE FAIRE CAMPAGNE ?

« Que la stratégie soit belle, c'est un fait, mais n'oubliez pas de regarder les résultats. »
Winston Churchill

Ayant établi quelques-uns des facteurs qui détermineront le débat sur l'avenir de la Politique de cohésion, il est utile d'explorer la marge de manœuvre dont disposent la CRPM et ses Régions, et d'identifier les « batailles » à mener au cours des prochaines années.

Le tableau ci-dessous identifie le calendrier de réforme de la Politique de cohésion au cours des trois années à venir.

Dates clés pour la réforme de la Politique de cohésion

- **Mai 2015 : Publication par la Commission de statistiques régionales sur le PIB pour 2012 et 2013.**
Pourquoi est-ce important ? La publication des données régionales concernant le PIB fournit des indications essentielles sur la position à laquelle peuvent s'attendre les Régions de la CRPM en ce qui concerne l'architecture de la Politique de cohésion pour la période après 2020 (région plus/ moins développée, ou région de transition). La CRPM réalise une analyse comparative qui se basera sur les nouvelles données statistiques.
- **Décembre 2015 : Publication par la Commission d'un examen de l'état d'avancement des négociations relatives aux Accords de partenariat et aux Programmes opérationnels.**
Pourquoi est-ce important ? Le document devrait fournir une évaluation sur la mise en œuvre des Programmes opérationnels pour 2014 - 2020.
- **Mi-2016 : Évaluation ex post des programmes 2007 - 2013**
Pourquoi est-ce important ? L'évaluation de l'impact (entre autres) des Programmes opérationnels de la dernière période de programmation fournira un apport crucial pour le débat sur la Politique de cohésion après 2020.
- **D'ici le printemps 2016 : Évaluation par la Commission des dotations totales allouées aux États membres au titre des fonds structurels pour les années 2017 - 2020**
Pourquoi est-ce important ? Cette évaluation s'appliquera automatiquement de sorte que les États Membres (et les Régions) les plus touchés par la crise obtiennent des dotations plus importantes au titre de la Politique de cohésion.
- **D'ici la fin de 2016 : Proposition de la Commission pour la révision à mi-parcours du budget de l'UE pour 2014 - 2020**
Pourquoi est-ce important ? Un certain nombre d'interrogations demeurent quant à savoir si la proposition de la Commission sera une évaluation à part entière du budget de l'UE, ou si elle se limitera seulement à apporter de légères modifications au cadre existant.
- **Été 2017 : publication attendue du 7^e Rapport sur la cohésion, formulant les premières idées et propositions de la DG REGIO sur la Politique de cohésion après 2020**
Pourquoi est-ce important ? Le 7^e Rapport sur la cohésion devrait offrir un cadre assez précis quant à la forme de la Politique de cohésion pour la période après 2020 en ce qui concerne la proposition de la Commission.
- **Fin 2017/début 2018 : publication attendue du Paquet sur la Cohésion après 2020 et proposition du CFP pour la période 2021 - 2027.**

Le Core Group de la CRPM s'est réuni en décembre 2014 pour discuter des options de programme de travail à long terme pour les activités liées à la Politique de cohésion au sein de la CRPM. Suite à la réunion de décembre et tenant compte des questions soulevées à la Section 2 de la présente Note, le Secrétariat Général de la CRPM suggère que les activités liées à la politique de Cohésion soient concentrées sur les questions suivantes :

3.1. Un rôle renforcé et légitimé des Régions dans le contexte de la politique de cohésion

L'un des plus francs succès du dernier cycle de négociations concernant le paquet sur la Politique de cohésion a été l'introduction de dispositions renforcées sur la gouvernance à plusieurs niveaux et le partenariat (Article 5 du Règlement portant dispositions communes)⁴. Ces dispositions établissent un cadre de partenariat précis

⁴ Voir la Note technique de la CRPM : « Résultats de la CRPM dans les négociations de la Politique de cohésion »
http://www.crpm.org/pub/docs/421_fr_technical_note_cpmr_achievements_may_2014.pdf (page 4)

et prévoient un rôle pour tous les acteurs de la Politique de cohésion, et notamment les autorités locales et régionales.

Il est trop tôt pour évaluer l'impact réel et la valeur de l'Article 5. Au vu des commentaires formulés par les Régions de la CRPM sur la négociation des Programmes opérationnels et sur la mise en œuvre anticipée, la coordination entre le niveau régional, le niveau national et le niveau européen suggère des résultats plutôt mitigés⁵.

Il s'agit désormais de déterminer précisément la valeur ajoutée des fonds ESI sur le développement économique régional, et par conséquent, légitimer le rôle des Régions pour l'exécution des programmes de la Politique de cohésion.

En tant que première étape, la CRPM a récemment lancé une enquête interne pour évaluer le niveau de participation des Régions de la CRPM dans les programmes de la Politique de cohésion, en accordant une attention particulière à la relation entre les domaines d'intervention de la Politique de cohésion et les compétences législatives des autorités régionales.

3.2. Rôle et impact des instruments financiers au sein de la Politique de cohésion

Les instruments financiers ne sont pas seulement une composante permanente de la Politique de cohésion, ils sont également susceptibles de gagner en importance dans le cadre du débat concernant la réforme de la Politique de cohésion après 2020.

La CRPM représente des Régions possédant des expériences très variées en matière d'instruments financiers, comme l'atteste la Position politique⁶ adoptée lors de la dernière réunion du Bureau politique à Nantes (février 2015) et les messages politiques à cet égard.

L'une des questions essentielles à aborder est l'efficacité et l'impact des instruments financiers sur le développement économique régional et leur contribution à la cohésion économique, sociale et territoriale. Une autre question importante concerne l'adéquation de la Politique de cohésion avec le Plan Juncker (et toute éventuelle initiative de suivi).

La CRPM pourrait envisager d'examiner plus spécifiquement cette question, en collaboration avec les services de la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement ou le Parlement européen.

3.3. Allègement de la charge administrative et simplification de la politique

La Commission européenne a pris des mesures visant à simplifier la Politique de cohésion pour la période 2014 - 2020, mais ces nouvelles mesures concernaient les bénéficiaires des fonds ESI et non les Autorités de gestion et les organismes intermédiaires (qui sont souvent à l'échelon régional).

Les exigences supplémentaires (conditionnalités ex ante, cadre de performance, etc.) suivent une logique louable de légitimation de la Politique de cohésion dans son ensemble, mais les effets de ces exigences sur le terrain doivent faire l'objet d'un examen minutieux.

La CRPM pourrait travailler de concert avec ses Membres pour évaluer les écueils auxquels sont susceptibles de se heurter la gestion et la mise en œuvre des fonds ESI, une fois que les programmes sont bien en place.

3.4. Une Politique de cohésion bien dotée en ressources pour toutes les Régions

Le débat sur l'avenir de la Politique de cohésion sera étroitement lié à celui portant sur le budget de l'UE après 2020 et aux querelles habituelles des États membres afin de réduire l'ambition de la proposition de la Commission. Le processus de partage des ressources de la politique de cohésion entre les États membres - la formule dite « de Berlin »- sera au cœur de ce processus.

Il est intéressant de noter que même les positions les plus radicales de certains États membres (le Royaume-Uni et les Pays-Bas, par exemple) n'ont jamais officiellement prévu une suppression complète de la Politique de cohésion, et ont plutôt préconisé une politique restreinte pour le soutien aux régions les moins développées. Cela signifie que le soutien apporté aux régions les plus développées et de transition ne doit pas être pris pour acquis.

⁵ Voir la position politique : « Pour une mise en œuvre rapide et efficace des programmes opérationnels 2014 - 2020 » http://www.crpm.org/pub/docs/438_fr_cpmr_policy_position_efficient_implementation_of_programmes.pdf

⁶ http://www.crpm.org/pub/docs/435_fr_cpmr_declaration_juncker_plan.pdf

La CRPM s'attend à être au cœur des débats sur la méthode d'allocation et les indicateurs de la Politique de cohésion grâce à la Task Force sur les indicateurs de la Politique de cohésion qu'elle a récemment lancée.

Une autre étape importante pourrait consister à démontrer la valeur ajoutée des investissements réalisés dans le cadre de la Politique de cohésion dans une perspective régionale.

4. PROCHAINES ETAPES

La CRPM peut recourir à divers moyens pour mener à bien les actions préconisées dans les sections ci-dessus :

- Les Commissions géographiques de la CRPM joueront un rôle clé pour mettre en avant les points de vue de leurs Membres. Certains de leurs besoins et intérêts méritent par ailleurs un examen attentif : le rôle et la place des îles au sein de la Politique de cohésion pour la Commission des îles, et l'impact de la crise sur la cohésion économique, sociale et territoriale dans les régions méditerranéennes pour la Commission Interméditerranéenne, entre autres.
- L'étude lancée récemment par la CRPM sur les stratégies de spécialisation intelligente (stratégies S3) et l'affectation des fonds européens pour les activités liées à la Mer contribuera à illustrer l'importance de la politique de Cohésion dans les régions périphériques et maritimes
- L'intergroupe Mers, Rivières, Iles et Zones côtières du Parlement européen sera un forum utile pour mobiliser les députés européens sur les préoccupations de la CRPM à l'égard de l'avenir de la Politique de cohésion.
- **Le Secrétariat Général recommande que la CRPM formule un certain nombre de propositions sur la Politique de cohésion après 2020 en lien avec les questions ci-dessus, en vue de l'examen du CFP au deuxième semestre 2016.**