

25 OCTOBRE 2012

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

ÉTAT D'AVANCEMENT SUR LE PAQUET POLITIQUE DE COHESION 2014-2020

1. INTRODUCTION

Le but de cette note est de fournir une mise à jour complète sur le dernier état des lieux en ce qui concerne les négociations du paquet Politique de Cohésion post-2013, en regardant spécifiquement la façon dont les points mis en avant par la CRPM ont été pris en compte par le Conseil et le Parlement européen.

La deuxième partie du document tente de fournir une projection de la répartition des fonds structurels pour les régions CRPM pour 2014-2020 (au niveau des États membres) en fonction de la proposition de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, et explique comment ces derniers pourraient avoir un impact sur la négociation. Enfin, la note technique présente une simulation des réductions éventuelles apportées au budget de la politique de Cohésion selon les points exprimés dans le document de synthèse présenté au Conseil lors de la dernière réunion ministérielle informelle du 30 août à Nicosie, Chypre.

Veillez noter que tous les chiffres fournis dans cette note sont des estimations calculées par les analystes CRPM et ne représentent pas les vues officielles ou officieuses de la Commission européenne.

2. ÉTAT DES LIEUX

Depuis la publication du Paquet Politique de Cohésion en octobre 2011 jusqu'à aujourd'hui, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux mené des discussions internes et des négociations en vue de parvenir à une position représentant les vues de leur institution :

- Le Parlement européen a adopté son mandat de négociation le 6 juillet ;
- Le Conseil a adopté deux séries d'accords (également connus sous le nom «d'approches partielles») le 24 avril et le 26 juin couvrant la quasi-totalité des éléments du paquet politique de cohésion (voir les prochaines étapes ci-dessous pour plus de détails).

La phase formelle des négociations entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission a commencé le 17 septembre pour entamer une nouvelle phase de négociations (aussi appelées négociations tripartites ou « trilogue »).

À ce stade précoce des négociations tripartites, il est utile de comparer les points de vue exprimés par la CRPM sur la politique de cohésion et les positions du Parlement européen et du Conseil. Les tableaux ci-dessous résument les principaux éléments de la position de chaque institution présentant un intérêt à la CRPM à ce stade du processus de négociation.

Influence de la CRPM jusqu'à présent

Un certain nombre de propositions clés de la CRPM sont reprises dans la position du Parlement Européen et/ou dans la position du Conseil, ou les deux. Cela concerne en particulier les points suivants:

- **Extension du champ d'application du FEDER pour les régions les plus développées pour couvrir tous les types d'infrastructures ;**
- **Reconnaissance des régions en transition pour la concentration thématique des priorités ;**
- **Arguments spécifiques sur la concentration thématique pour le financement du FEDER dans les régions les plus développées et les régions en transition ;**
- **La reconnaissance des spécificités territoriales dans l'ensemble du paquet Cohésion ;**
- **Conditions ex ante qui doivent s'appliquer uniquement lorsque cela est pertinent aux fonds structurels**
- **L'allocation des fonds structurels devrait reconnaître les besoins spécifiques des régions souffrant de graves handicaps naturels ou démographiques.**

Concentration thématique

Position du Conseil	Position du Parlement européen	Position de la CRPM
Extension du champ d'intervention du FEDER dans les régions les plus développées pour couvrir tous les types d'infrastructures	Le PE est complètement opposé aux limitations de la Commission sur l'aide aux investissements d'infrastructure	C'est l'une des principales propositions de la CRPM <i>NB: La Commission européenne ne soutient cette position et va défendre sa position de restreindre l'utilisation du FEDER dans les régions plus développées</i>
	Reconnaissance des régions en transition dans le règlement FEDER, ajout du texte suivant: "Au moins 60% des ressources totales du FEDER au niveau national seront alloués à quatre des objectifs thématiques"	Une autre proposition clé de la CRPM, qui considère que les régions en transition ne devraient pas souffrir des contraintes comme les régions les plus développées en termes de concentration thématique des priorités
	Diluer la concentration thématique des fonds du FEDER dans les régions les plus développées, ce qui peut se concentrer sur quatre priorités au lieu de trois	Ceci est en accord avec ce que la CRPM a suggéré dans sa PPP en février 2012 , à savoir que le financement devrait être concentré sur un maximum de trois priorités, le Parlement européen a suggéré jusqu'à quatre priorités
Le FEDER peut désormais être consacré à des activités de soutien au tourisme durable, la culture et le patrimoine naturel, y compris la conversion des régions industrielles en déclin	Le PE propose un amendement visant à élargir le soutien du FEDER en faveur des actions de tourisme durable	La CRPM a soutenu la position du Conseil sur l'extension du champ d'application du FEDER au tourisme durable

Accords de partenariat

Position du Conseil	Position du Parlement européen	Liens avec la position CRPM
Dilution importante des accords de partenariat proposés par la Commission européenne (article 5 du RDC)	Renforcer les rôles des partenaires, notamment les autorités locales et régionales, en termes de préparation et de mise en œuvre des programmes	La position du Parlement européen est très favorable à la position de la CRPM sur ce sujet
Retrait du Code de conduite européen en matière de partenariat (CCEP)	Soutien et renforcement du Code de Conduite en matière de partenariat	Soutien à la participation significative des régions dans la conception et la mise en œuvre des contrats de partenariat
Contrat de Partenariat sera renommé Accord de Partenariat	Conserve la même formulation que la Commission européenne ; Contrats de partenariat	Même position que le Parlement européen

Cadre Stratégique Commun et approche stratégique

Position du conseil	Position du Parlement européen	Liens avec la position CRPM
Le CSC devrait être une annexe au RDC	Position similaire	Position similaire <i>NB: La Commission européenne gardera quelques éléments du CSC comme une annexe au RDC, alors que d'autres seront adoptés comme acte délégué</i>
Fort soutien au Cadre stratégique Commun en fournissant une approche stratégique pour les cinq fonds suivants: FSE, FEDER, le FEAMP, FEADER, FC	Position similaire	Soutien à la mise en œuvre significative du CSC pour aider à intégrer et coordonner les sources de financement européen
Mention du CSC comme jouant un rôle potentiel pour établir un lien étroit entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE		Contre le CSC utilisé comme un instrument pour lier la politique de cohésion de l'UE et la gouvernance économique européenne
La référence aux recommandations spécifiques par pays, comme dans la proposition de la Commission, est encore en discussion	Référence, dans le texte, aux programmes nationaux de réforme, comme documents stratégiques à long terme, conformément avec l'approche de la Politique de Cohésion	Conforme avec la position du Parlement européen (voir PPP sur le CSC)
Pas de position	Soutien aux programmes multifonds avec l'appui Commission européenne pour aider les autorités de gestion à cet égard	Proposition clé de la CRPM
Pas de position	Nécessité que la Politique de Cohésion de suivre une approche intégrée afin d'aborder des défis démographiques régionaux et les besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par de graves et permanents handicaps naturels et démographiques, tels que définis à l'article 174 du Traité	La position du Parlement européen émane de la proposition d'amendement de la Commission des îles de la CRPM

Conditionnalité macro-économique & conditionnalités ex ante

Position du Conseil	Position du Parlement européen	Liens avec la position CRPM
Aucune position définie pour l'instant, mais fort soutien au sein du Conseil d'appliquer la conditionnalité macro-économique pour tous les Fonds relevant du CSC. Débat interne sur la manière dont la conditionnalité macroéconomique pourrait fonctionner en pratique, si elle devrait s'appliquer uniquement aux engagements et non aux paiements, et si un plafond pourrait être appliqué	Contre la conditionnalité macroéconomique (suppression du terme dans le mandat de négociation du PE)	Contre la conditionnalité macroéconomique (PPP de février 2012). Les propositions évoquées par la CRPM dans le cas où la conditionnalité macroéconomique était appliquée en dernier recours sont reflétées dans certaines des idées discutées par les États membres au sein du Conseil

La conditionnalité ex ante devrait s'appliquer à une priorité d'un programme donné que si elle a un lien direct et réel et un impact direct sur la réalisation efficace et efficiente des objectifs spécifiques pour une priorité d'investissement ou d'une priorité de l'Union	La conditionnalité ex ante ne devrait s'appliquer seulement dans le cas d'un lien direct avec les fonds structurels	Les positions du Parlement Européen et du Conseil tirent toutes les deux parti de la position de la CRPM sur cette question
---	---	---

Période de référence et méthode de répartition des fonds structurels

Position du Conseil	Position du Parlement européen	Liens avec la position CRPM
La période de référence utilisée pour calculer l'allocation de fonds structurels devrait utiliser les données les plus récentes disponibles (situation similaire à celle de la Commission européenne)	Position similaire	La période de référence devrait être en mesure de prendre en compte les effets de la crise
Extension de l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques et les zones faiblement peuplées vers les îles		La proposition du Conseil reprend la position de la CRPM
Les méthodes d'attribution pour chaque fonds et catégorie de régions très ouvertes à la discussion	Utilisation des indicateurs supplémentaires pour calculer l'allocation de fonds structurels en tenant compte de la situation spécifique des régions souffrant de graves handicaps naturels ou démographiques, y compris le bénéfice net ajusté par habitant, taux de décrochage scolaire, les disparités intra-régionales (NUTS 3) et l'indice de vulnérabilité démographique	La position du Parlement européen émane de la proposition d'amendement de la position de la Commission des îles de la CRPM
	Les États insulaires d'une seule région sont éligibles au financement par le Fonds de cohésion en 2013 et les régions ultrapériphériques doivent recevoir une allocation au titre des Fonds au moins égal à quatre cinquièmes de leurs allocations 2007-2013.	La position du Parlement européen émane de la proposition d'amendement de la position de la Commission des îles de la CRPM

Questions encore à débattre

Le Conseil examine actuellement les questions liées au développement local mené par les acteurs locaux et les investissements intégrés territoriaux, en vue de parvenir à un accord sur ces deux questions en octobre. La CRPM et le Core Group travailleront avec le Parlement européen et le Conseil sur ces deux questions représentant le point de vue des régions.

3. PROJECTION DES ALLOCATIONS DES FONDS STRUCTURELS

Le Secrétariat général de la CRPM a préparé cette note en se basant sur les méthodes d'allocations des fonds structurels qui sont disponibles dans la [boîte de négociation du Conseil](#).

Les points importants et avis de non-responsabilité

- Bien que l'allocation de chaque État membre soit à peu près la somme des dotations destinées à chacune des régions éligibles, **la répartition des fonds structurels pour les régions ne suit pas automatiquement un schéma régional. Les États membres décident en fin de compte de l'affectation de leur propre enveloppe nationale de Fonds structurels, tant que certaines conditions préalables sont remplies.**
- La méthode d'attribution des fonds structurels telle qu'elle est énoncée dans le cadre des négociations laisse une grande place à l'interprétation (beaucoup d'Etats Membres sont arrivés à des estimations différentes des chiffres officiels de la DG REGIO)
- Il est intéressant de noter que, en plus de la méthode de calcul officielle, **le règlement général actuel prévoit un financement supplémentaire garanti pour un certain nombre d'États membres. Le financement additionnel a été négocié au début des négociations pour la période de programmation actuelle (2007 - 2013)**, et on peut s'attendre à ce que des arrangements similaires soient développés et convenus pour la période 2014 - 2020. A titre d'exemple, les régions italiennes et espagnoles bénéficient de quelque 1,4 milliards d'euros supplémentaires et 2,6 milliards d'euros respectivement, en plus de l'enveloppe globale des fonds structurels pour ces deux États membres. Dans certains cas, des dispositions spéciales ont été obtenues pour des régions particulières, comme le Nord Pas de Calais et la Corse qui bénéficient de 100 milliards d'euros supplémentaires. Au total, 20 Etats membres bénéficient de ces dispositions spéciales et celles-ci s'élèvent à plus de 8 milliards d'euros au total. Ce sont tous des ajustements qui ont été réalisés à l'issue des négociations.

3.1 Réflexions générales concernant les allocations des fonds structurels

1. **Le seuil de plafonnement (« capping ») (2,5%) a un impact important sur la taille des allocations des fonds structurels pour les États membres concernés.** Pour la période 2007 - 2013, un mécanisme de plafonnement a été appliqué pour limiter l'ensemble de la part d'un État membre, bien que le seuil fût beaucoup plus élevé que ce qui est actuellement sur la table des négociations (entre 3,2% et 3,8% selon les États membres). Il est bon de savoir que sans aucun mécanisme de plafonnement (« capping »), le budget de la politique de cohésion serait plus élevé de plus de 100 milliards d'euros, ce qui serait très difficile à justifier politiquement.
2. **La catégorie des régions en transition** apporte une perspective supplémentaire à la Politique de Cohésion, les besoins des régions ayant des niveaux de croissance et de prospérité similaires sont traités de la même façon permettant ainsi une perspective à long terme pour la Politique de Cohésion en tant que politique qui comble les disparités et permet le développement économique de toutes les régions ; un principe fondamental de la politique de Cohésion que la CRPM a toujours promu. Cependant, ce qui représente malheureusement une menace en termes de négociations en cours, est que cette nouvelle catégorie bénéficie à un nombre relativement restreint d'États membres. **L'Espagne, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni étant les principaux bénéficiaires de la catégorie de régions en transition, il y a un risque sous-jacent que le soutien politique pour cette catégorie puisse être relativement faible.** Le Royaume-Uni et la France en particulier n'ont pas été ouvertement en faveur de la catégorie et le Royaume-Uni s'est notamment exprimé contre cette nouvelle catégorie. Cela est tout à fait contradictoire, étant donné qu'en partie grâce à l'introduction de la catégorie des régions en transition, le Royaume-Uni verrait une hausse d'un quart en termes de répartition des fonds structurels dans la prochaine période de programmation, et la France de 10 à 15%. La Belgique, un autre grand bénéficiaire de la catégorie régions en transition, verrait une hausse de son allocation d'environ 20%.
3. **Les régions les moins développées et les bénéficiaires du Fonds de cohésion continueront d'être les principaux bénéficiaires de la Politique de Cohésion.** Selon nos estimations, la Pologne verrait une augmentation d'environ 15% par rapport à la période 2007 - 2013 et resterait le plus grand bénéficiaire des fonds structurels. Ceci peut être expliqué par le fait que la Pologne continue de recevoir une part importante du budget des régions moins développées (environ un tiers de l'enveloppe globale allouée à ces régions) et qu'une seule région polonaise sortirait de la catégorie de régions en Convergence, et ce malgré de relativement bons chiffres de croissance économique du pays. Les allocations de la Roumanie et de la Bulgarie augmenteraient d'environ 50% et 8%

respectivement dans la prochaine période de programmation, en dépit d'une région roumaine sortant de la Convergence.

4. **Les Régions qui sortent de la Convergence (bénéficiaires du filet de sécurité)** concerneraient principalement la Grèce et l'Espagne, qui verraient leur allocation baisser d'environ un tiers, et l'Allemagne pour laquelle l'allocation des fonds structurels serait réduit d'un quart sur la base des méthodes d'allocation actuelles. Pour chacun de ces trois États membres, la réduction peut s'expliquer en partie par un grand nombre de régions sortant (« *phasing out* ») de la catégorie Convergence. L'Espagne serait également désavantagée car elle ne serait plus éligible au Fonds de cohésion.
5. Parmi les membres de la CRPM bénéficiant largement de la catégorie des régions les plus développées, les régions en Suède, Irlande et au Danemark verraient leurs allocations d'État Membres respectives augmenter en vertu des propositions de la Commission, avec des augmentations allant de 25% à 35%. Cela peut en partie s'expliquer par les changements apportés à la méthode de répartition pour les régions les plus développées de 2014 - 2020, qui met en relation les données régionales et nationales avec les objectifs Europe 2020. Il est intéressant de noter le cas particulier de Chypre, qui perdra son statut de « *phasing in* » accordé pour 2007 - 2013, ce qui explique une baisse de 45% pour la période 2014 -2020.
6. L'impact de la **prime urbaine** est relativement limité, car il constitue environ 2,3 milliards d'euros. Les principaux bénéficiaires de la prime urbaine sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. **L'allocation spéciale pour les régions ultrapériphériques et les territoires à faible densité de population** (environ 930 millions d'euros) bénéficie principalement à la France, l'Espagne, la Finlande, la Suède et le Portugal mais elle a été réduite de 50% par rapport à son niveau actuel.
7. La méthodologie utilisée pour le budget de la coopération territoriale est le même que celui pour la période 2007 - 2013 de sorte qu'il n'y a pas de changements importants. **La France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni resteront les principaux bénéficiaires.**

3.2 Une variété de points de vue domine les négociations au sein du Conseil

L'existence d'alliances informelles au sein du Conseil entre les États membres ayant des intérêts similaires et des aspirations communes (« Amis de la cohésion » ('Friends of Cohesion'), « Les Amis du mieux dépenser » ('Friends of Better Spending')) est le reflet de la diversité des opinions sur la politique de cohésion et de son rôle au sein des États membres. Les facteurs influençant la position des États membres au sein du Conseil sur le budget de la politique de cohésion sont les suivants:

- **Des raisons idéologiques** : certains États membres sont opposés à certains ajouts dans le paquet de la Politique de Cohésion pour des raisons idéologiques, même si ces mêmes ajouts seraient bénéfiques pour l'État membre (par exemple, le Royaume-Uni est opposé à l'introduction de la catégorie régions en transition, en dépit du fait que le Royaume-Uni serait un grand bénéficiaire de cette catégorie). La France est aussi pressentie comme susceptible de donner une plus grande priorité à la Politique Agricole Commune qu'à la Politique de Cohésion.
- **La Politique de Cohésion comme une 'variable d'ajustement' afin de réduire la taille du budget de l'UE** : la Politique de Cohésion représentant environ un tiers du budget de l'UE, de nombreux États membres voient la Politique de Cohésion comme le choix évident pour faire des économies dans le prochain cadre financier pluriannuel. Par ailleurs, la Politique de Cohésion souffre d'une mauvaise réputation de ne pas obtenir des résultats là où cela est le plus nécessaire, avec des taux d'absorption qui restent très faibles en Bulgarie, en Roumanie, mais aussi dans certaines régions des 'anciens' États membres comme l'Italie.

3.3 Que signifierait une réduction du budget de la Politique de Cohésion ?

Lors la dernière réunion informelle du Conseil ministériel, les États membres ont confirmé que des scénarios concrets sont étudiés pour réduire la taille du budget de la Politique de Cohésion, en donnant la priorité à la réduction de l'allocation pour les catégories des régions les plus développées et celles en transition, ce qui représente un risque réel pour les Régions de la CRPM. Les options examinées par le Conseil incluent une réduction du taux de plafonnement ('capping'), une réduction du filet de sécurité pour les régions sortant de la Convergence, et une réduction du budget accordée à la catégorie des régions les plus développées.

Le budget de la coopération territoriale pourrait également être réduit et la prime urbaine entièrement supprimée. Le document de synthèse présenté par la présidence chypriote le 30 août à Nicosie lors la dernière réunion informelle du Conseil ministériel mentionne également que les 10 milliards d'euros destinés du Fonds de cohésion au mécanisme pour l'interconnexion en Europe sont également menacés.

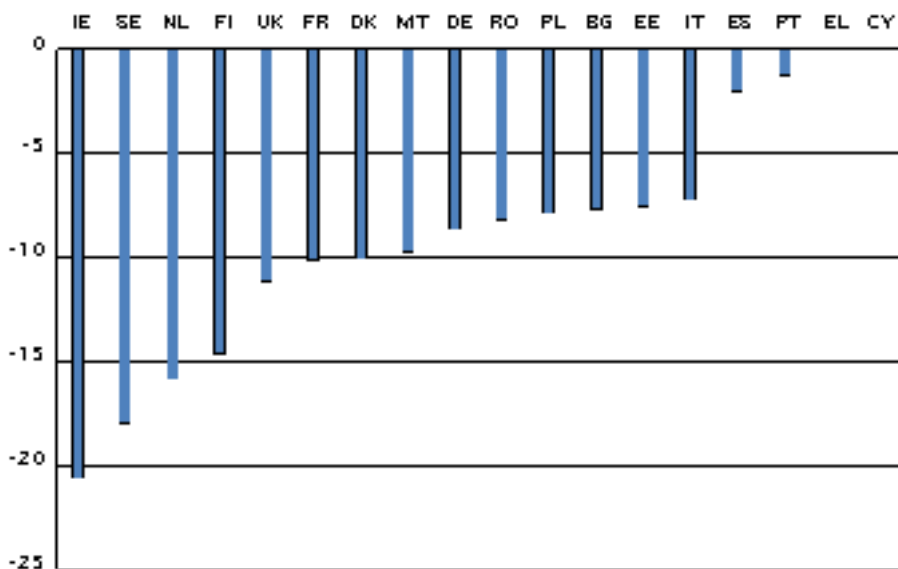
Sur la base de ces éléments, le Secrétariat général de la CRPM a réalisé une simulation pour projeter l'impact de réductions sur la Politique de Cohésion, en suivant un scénario extrême. Les éléments suivants ont été pris en compte:

- Réduction des euros par habitant pour la catégorie des régions les plus développées de 22,6 € à 17€
- Réduction du taux de 'capping' à 2,3%
- Réduction des filets de sécurité de deux tiers à 55%

Ces hypothèses sont des illustrations montrant comment de légères variations dans les méthodes d'attribution peuvent avoir un impact important sur le budget global et les allocations des États membres.

ANALYSE PRELIMINAIRE

Le graphique ci-dessous représente les États membres qui seraient les plus touchés par la simulation menée par la CRPM en fonction du pourcentage de réduction. Seuls les États membres pour lesquels il existe au moins une région de la CRPM sont inclus dans le tableau. Chypre et la Grèce ne sont pas représentées dans le tableau car les deux États membres relèveraient de la disposition qui stipule qu'aucun État membre ne peut recevoir moins de 55% de leur allocation de 2007 à 2013.



Graphique 1 - représentation indicative des coupes de la Politique de Cohésion par État membre selon le pourcentage de coupe (simulation CRPM)

La réduction des euros par habitant à 17 (par opposition à 22,6 appliqué actuellement) pour la catégorie des régions les plus développées auraient le plus grand impact sur les régions de la CRPM ; les États membres avec une forte proportion de régions plus développées verraient leur allocation baisser sensiblement. Cela est particulièrement vrai pour l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas et la Finlande qui plus perdraient en termes de pourcentage, et avec des baisses significatives pour la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

La réduction du filet de sécurité de deux tiers à 55% aurait une incidence la plus forte sur l'Allemagne en termes réels, avec l'Espagne et Malte perdants aussi dans une moindre mesure.