

30 décembre 2002

**REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE
EUROPEENNE APRES L'ELARGISSEMENT**

La Commission européenne a lancé avec la publication du deuxième rapport sur la cohésion en février 2001 un vaste débat sur l'évolution de la politique de cohésion économique et sociale après 2006. Lors du Forum des 21 et 22 mai 2001, puis du séminaire des 27 et 28 mai 2002 « Priorités de l'Union pour les régions – la valeur ajoutée communautaire », les premières esquisses de la Commission ont été présentées et discutées par plusieurs centaines de personnes.

Au cours des deux dernières années, Notre Europe a organisé plusieurs séminaires de réflexion et conférences sur ce thème :

- *Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006 ?* séminaire à Bruxelles, le 23 mai 2001
- *Coopération transfrontalière et transnationale, la Nouvelle Europe s'invente sur ses marges*, conférence à Bruxelles, le 13 novembre 2001
- *Quelles perspectives pour les Fonds structurels et la politique de cohésion ?* séminaire franco-allemand à Paris, les 31 janvier et 1^{er} février 2002
- *L'élargissement de l'Union européenne, vers un grand espace de solidarité et de coopération*, colloque à Varsovie, les 21 et 22 février 2002
- *Les réformes des politiques de l'UE à la suite de l'élargissement et leurs implications financières*, séminaire à Bruxelles, le 18 avril 2002

Ces travaux conduisent à proposer plusieurs axes de réforme pour que la future politique de cohésion réponde mieux aux besoins d'une Europe à 27 et à préconiser :

- la poursuite de transferts importants au profit des régions et pays en retard de développement ;
- le renforcement de la coordination des politiques publiques ;
- l'approfondissement de la coopération entre les autorités locales, régionales et nationales des Etats membres.

1 – Le contexte de la réforme

1.1 – L'expérience passée plaide pour une réforme profonde de la politique de cohésion

Les évaluations menées aux niveaux européen et national s'accordent sur le fait que :

- **l'objectif 1 remplit à peu près sa mission**, grâce à une logique de programmation pluriannuelle de développement régional, à l'intégration des trois fonds structurels (FEOGA-Orientation, FEDER, FSE), au respect d'une discipline de contrôle et d'évaluation, à une association des partenaires des différents niveaux géographiques et localement de différents secteurs.

- **l'objectif 2 n'a pas répondu aux attentes**, en raison de procédures (zonages, programmation) trop compliquées au regard des sommes en jeu et probablement d'un mauvais ciblage des priorités politiques. Lorsque des résultats positifs ont été enregistrés, ils étaient le plus souvent dus aux changements dans la gouvernance régionale et locale.
- **l'objectif 3** a souvent été utilisé en cofinancement des mesures nationales, **sans réelle valeur ajoutée, ni visibilité**. L'association avec les lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi apparaît toutefois positive depuis 2000.
- **les programmes d'initiative communautaire et les actions innovatrices** bien qu'outrepassant le niveau de compétence nationale et handicapés par des procédures bureaucratiques démesurées par rapport aux montants concernés ont souvent **fait la preuve de leur valeur ajoutée** (principalement Interreg, Leader, Urban). Grâce à des mises en réseaux et à la fourniture d'une assistance technique, ils ont contribué à une appropriation locale des logiques de développement économique et social, à la diffusion de l'innovation dans la gestion publique et à l'intégration européenne (sentiment d'appartenance).
- **le fonds de cohésion a joué un rôle complémentaire** à l'objectif 1 dans le soutien des investissements lourds d'infrastructures.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des fonds structurels, la réforme de 1999 ne s'est pas traduite par une simplification de la gestion mais plutôt par des retards accrus mettant en péril même les dotations allouées (dégagement d'office en n+2) et par une recrudescence des contrôles. Le nouveau règlement de développement rural faisant « basculer » les mesures de développement rural dans le budget agricole n'est pas satisfaisant pour les activités économiques non agricoles en zone rurale, tant du point de vue des procédures, que des règles budgétaires (gestion annuelle du FEOGA-Garantie) et des conditions d'éligibilité. Enfin, les politiques sectorielles ou nationales (concurrence, transports, etc) ont continué de produire des effets importants désordonnés sur les régions contrecarrant parfois les efforts locaux.

1.2 – La future CIG va probablement bouleverser le cadre budgétaire de la politique de cohésion

La réflexion qui s'engage sur la politique de cohésion et son cadrage financier ne doit pas négliger les conséquences que pourrait avoir la Conférence Intergouvernementale de 2004 sur le futur budget communautaire.

En effet, plusieurs réformes sont aujourd'hui fréquemment évoquées à la Convention ; il s'agit notamment de :

- **la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**. Ceci ferait voler en éclat la spécificité du budget de la PAC et rendrait caduque les précautions aujourd'hui prises pour verser dans le « deuxième pilier - développement rural » des actions qui relèvent essentiellement de la modernisation et de la diversification agricoles. De plus, le pouvoir de co-décision du Parlement européen sur la PAC modifierait considérablement l'équilibre politique actuel PAC-Fonds structurels.
- une nouvelle assiette pour **les ressources propres de l'Union**. Le lien de plus en plus étroit entre les ressources communautaires et les contributions nationales basées sur les PIB a conduit les Etats membres à focaliser leurs négociations sur le calcul de leurs soldes nets. Cette dérive étant régulièrement dénoncée, la Commission s'est engagée à présenter à la Convention des propositions sur la réforme de l'assiette des ressources propres de l'Union, qui pourraient aboutir à la création d'un impôt européen davantage proportionnel à la taille de

la population ou aux comportements de consommation (éco-taxe, par exemple). Dans cette perspective et dans un Conseil de 27 membres, la disparition du « chèque britannique » risque également d'être remise à l'ordre du jour.

- le financement de nouvelles politiques communes (**PESC ou PESD**). **Un accroissement du périmètre des politiques communes** (avec la fin de la structure en piliers) tel qu'il commence d'être envisagé par la Convention aurait des conséquences non négligeables sur les besoins financiers au niveau communautaire. L'équilibre entre PAC, Fonds structurels et autres politiques internes serait complètement bouleversé.

A ce stade, il ne paraît donc pas pertinent de discuter du montant de l'enveloppe globale et d'un plafond du PIB communautaire (0,45%) comme cela a pu être le cas pour l'Agenda 2000 qui s'est déroulé dans un cadre juridique stable. **Il convient au contraire de partir des besoins d'une Union à 27 membres et des objectifs qu'entendent poursuivre les Etats membres avec la politique de cohésion.** Par ailleurs, il n'y a pas lieu de considérer le plafonnement des transferts à 4% du PIB en raison d'une faible capacité d'absorption comme une limite intangible. En effet, si ce taux a utilement permis de boucler les négociations financières de l'Agenda 2000, l'association entre capacité d'absorption et PIB est totalement artificielle ; la capacité d'absorption reflète seulement l'aptitude des administrations nationales et régionales à gérer les procédures communautaires et à mener à bien des projets de développement. Elle peut dès lors évoluer au fur et à mesure des progrès réalisés par ces administrations.

2 – Les objectifs et l'architecture de la future politique de cohésion

2.1 – Le renforcement de l'intégration européenne passe par la réduction des disparités et l'amélioration de la gouvernance régionale

La recherche d'une plus grande efficacité de la politique de cohésion supposerait donc une réforme substantielle après 2006 permettant de répondre, d'une part, aux besoins d'une Union élargie à 27 membres et, d'autre part, aux besoins des régions les moins développées, majoritairement issues des pays d'Europe centrale et orientale.

Tout d'abord, il ne faut pas sous-estimer les forces centrifuges de nature économique, sociale et politique qui s'exerceront sur un vaste ensemble à 25 puis à 27 pays. La réforme devra donner naissance à de nouveaux mécanismes aptes à renforcer la cohésion entre les 250 régions en ciblant probablement des interventions de nature plus politique.

Ensuite, il faut avoir conscience que les besoins des nouveaux arrivants sont immenses, tant pour réaliser des actions de développement régional que des investissements lourds d'intérêt national ou européen. Ces pays auront également à se conformer aux standards communautaires de plus en plus élevés. A titre d'exemple, la BEI estime à 500 milliards € le coût de la remise à niveau de l'ensemble des infrastructures de transport et d'environnement est-européennes. Outre des besoins similaires aux régions du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce, les régions des PECO devront assumer la charge coûteuse de **la surveillance des frontières externes et lutter contre la corruption**. Il importe donc, à l'image de ce qui a été fait depuis 1988, de soutenir la demande intérieure et d'améliorer la compétitivité des pays les plus pauvres, en utilisant une panoplie complète d'instruments (cofinancement de grands projets, cofinancement de mesures de développement régional, prêts).

Pour ce qui est du critère d'éligibilité correspondant au «retard de développement », malgré son caractère insatisfaisant le PIB/habitant reste le moins mauvais. Concernant l'échelle géographique, il faut être conscient que les tenants de l'option nationale poursuivent essentiellement un objectif budgétaire car ainsi certaines régions pauvres de pays riches (Espagne, Italie, Irlande, etc.) peuvent être exclues. La prise en compte des dynamiques économiques plaide par contre pour le maintien du critère régional, d'une part pour lutter contre la persistance voire le creusement des inégalités entre régions au sein d'un même pays, d'autre part pour maximiser les effets de retour pour les pays qui commercent avec les régions bénéficiaires.

La faible consommation des fonds de pré-adhésion correspond à un réel problème, qui risque de s'aggraver avec l'octroi des fonds structurels. Plusieurs remèdes peuvent être envisagés. Premièrement, pour faciliter la gestion, il conviendrait probablement de **fusionner les trois fonds structurels** (FSE, FEDER et FEOGA-Orientation) en un seul ainsi que le fonds de cohésion, ce qui permettrait d'assurer le financement des différents aspects des projets locaux ou régionaux (formation, soutien à l'activité économique qu'elle soit artisanale, industrielle ou proche de l'agriculture), d'alléger la bureaucratie et de simplifier les contrôles. Deuxièmement, au lieu d'être considérée comme une donnée exogène et associée à un pourcentage fixe du PIB, **la capacité d'absorption devrait faire l'objet d'un effort particulier pour être accrue**. Dans ce cadre, l'instrument des jumelages paraît utile. Aussi devrait-il être maintenu dans sa forme actuelle ou transformé et associé à d'autres modalités de coopération en 2007-2013.

Quant aux autres régions de l'UE, l'apport de la politique européenne de cohésion pourrait venir d'une **incitation à une meilleure gouvernance au niveau régional**, et d'une **coopération renforcée sur des problématiques de développement territorial infra-régional** (zones frontalières, littorales, insulaires, montagnardes, rurales, urbaines, etc). La transposition de la méthode ouverte de coordination entre les régions pourrait offrir une piste intéressante pour remplacer, en l'allégeant, l'actuel «catalogue » des mesures de l'objectif 2, s'affranchir de la procédure des zonages et intégrer les mesures de l'objectif 3. En matière de coopération territoriale et trans-européenne, l'expérience des appels à proposition utilisés pour les Programmes d'initiative communautaire a montré la forte motivation des régions dans ce genre d'exercice. De plus, la demande actuelle de subsidiarité et de décentralisation plaide en faveur de telles procédures. Enfin, pour améliorer le taux de consommation des crédits, il conviendrait de mener à bien d'importantes réformes dans les procédures européennes et nationales.

2.2 – La future politique européenne de cohésion pourrait s'articuler en trois volets

Dès lors, on pourrait dessiner le profil idéal type de la politique de cohésion :

- **Volet 1 : Soutien aux régions et pays en retard de développement**

Seraient éligibles les régions (NUTS II avec un seuil de population minimal) ou les petits pays avec un PIB/habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire.

La liste des mesures éligibles serait adaptée aux besoins des nouveaux Etats membres, tout en conservant l'objectif d'un développement économique et social territorialisé. Une partie des sommes serait réservée (un tiers) aux grands projets d'infrastructure de transport et d'environnement. Les règles actuelles de programmation (pluriannualité, intégration, additionnalité, partenariat) seraient maintenues.

- **Volet 2 : Méthode ouverte de coordination appliquée à la gouvernance régionale**

Seraient éligibles toutes les régions de l'UE.

Sur le modèle de la Stratégie européenne pour l'emploi, une liste d'une quinzaine de lignes directrices correspondant à une « bonne gouvernance régionale » serait arrêtée au niveau communautaire. Des « bonnes pratiques » seraient identifiées avec des indicateurs et assorties d'un suivi par les pairs. Chaque région pourrait choisir de s'engager sur 5 lignes directrices dont la réalisation constituerait son programme régional. Les dotations de ces programmes pourraient être inversement proportionnelles au niveau du PIB/habitant. Le versement des dotations pourrait être conditionné aux résultats d'une évaluation tous les 2 ans et demi et à la réalisation des objectifs fixés.

Les lignes directrices concerneraient par exemple, l'intégration des minorités ethniques, la lutte contre l'insécurité et la délinquance, l'accès des populations aux services d'intérêt général, la préservation du cadre de vie (environnement), les services collectifs de transports, la lutte contre le chômage, la lutte contre l'exclusion sociale, la formation et l'éducation, l'économie sociale et solidaire, le soutien aux PME, le soutien à la recherche et développement, etc.

- **Volet 3 : Coopération territoriale trans-européenne**

Seraient éligibles tous les territoires infra-régionaux présentant des caractéristiques particulières : villes, zones de montagne, îles, zones frontalières, zones littorales, zones arctiques, zones rurales en voie de désertification, zones rurales périurbaines, etc.

Ce programme de coopération viserait à faciliter l'intégration des régions du point de vue territorial, en mettant en réseau des territoires présentant des caractéristiques similaires et cherchant à résoudre des problèmes d'aménagement du territoire. Le mode de coopération serait interrégional et thématique (zones appartenant à des pays différents et non contiguës). Une dizaine de thèmes pourraient être définis au niveau européen, s'inspirant le cas échéant du SDEC.

Comme pour les anciens PIC, seuls seraient retenus des projets exemplaires, dans le cadre d'appels à propositions communautaires (tous les deux ans et demi).

Ainsi la politique de cohésion, telle qu'elle fonctionne actuellement en privilégiant le rattrapage par le développement économique, se trouverait renforcée par une politique de coordination des politiques publiques et par une politique de coopération décentralisée.