

Question d'Europe
n°489
22 octobre 2018

Paolo CASALINO

La politique de cohésion après 2020 : enjeux et perspectives dans le contexte des négociations du cadre financier pluriannuel

Alors que le débat sur les perspectives financières pluriannuelles est lancé, il est normal de s'interroger sur les perspectives et les enjeux de la politique de cohésion après 2020 pour les territoires européens, compte tenu des propositions publiées par la Commission européenne les 29 et 30 mai derniers.

Des changements majeurs se profilent à l'horizon, mais il n'est pas certain que le dossier aboutisse vraiment avant les élections européennes de mai 2019, d'autant que le président français, Emmanuel Macron, et la chancelière allemande, Angela Merkel, ont déjà fait planer la menace de réduire l'enveloppe globale et de « punir » les Etats qui ne respecteraient pas l'état de droit. Ce qu'a confirmé publiquement le ministre français de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, affirmant le 30 août à Paris devant la conférence des ambassadeurs que « la France n'est pas prête à payer » pour ceux qui ne respectent pas « les principes fondamentaux de l'Union européenne », visant notamment la Hongrie et la Pologne.

LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL : ENTRE ENJEUX POLITIQUES ET QUESTIONS BUDGÉTAIRES

Le 2 mai dernier, la Commission européenne a publié une [communication](#) intitulée « *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend* ». C'est l'acte par lequel s'ouvrent officiellement les négociations sur le budget pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027.

La communication formalise des propositions attendues et pour lesquelles le débat avait débuté dès 2016.

Le document propose un budget fortement renouvelé, « [...] axé sur les priorités politiques de l'Union [...], plus simple, plus souple et plus ciblé. Un budget guidé par les principes de prospérité, durabilité, solidarité, sécurité ». Un budget basé sur le concept de la « valeur ajoutée européenne » de chaque euro dépensé : l'Union interviendra dans les secteurs pour lesquels la mise en commun des ressources permet d'aboutir à des résultats que l'action d'un État membre seul ne permettrait pas d'atteindre.

La dotation financière proposée par la Commission est d'environ 1.135 milliards € en crédits d'engagement et autour de 1.105 milliards € en crédits de paiements, les deux en prix constants^[1].

La structure des nouvelles rubriques témoigne de la volonté de l'exécutif européen de s'écarter d'une approche de *business as usual* et de remodeler en profondeur les chapitres du budget, après un examen approfondi des dépenses et avoir écouté les États membres et les parties prenantes.

Le poids des nouvelles priorités est évident : une augmentation substantielle est prévue pour la dotation des programmes qui agissent dans les domaines de la recherche, l'innovation et le numérique, de la jeunesse, du climat et de l'environnement, de la sécurité et de la défense, de la gestion des migrations, des frontières et de l'action extérieure.

En ce qui concerne les recettes, la Commission suit les propositions du [groupe de haut niveau](#) sur les [ressources propres](#) présidé par l'ancien commissaire Mario Monti. Ce groupe envisage une réforme globale des sources de financement du budget européen et l'élimination, de façon progressive, de tout rabais.

1. pp. 33-34 et annexe.

L'exécutif européen souhaiterait parvenir à un accord sur le budget 2021-2027 avant les élections européennes des 23-26 mai 2019. Mais il est évident que cette négociation sera longue et complexe, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, parce que nous assistons en parallèle à un débat sur l'avenir de l'Europe à l'horizon 2025, qui arrêtera les grandes lignes directrices de l'Union et influencera grandement tout choix budgétaire. Ensuite, parce que les institutions européennes et les États membres sont confrontés à de nombreuses contraintes. D'une part, une baisse importante de recettes du fait du départ du Royaume-Uni (*Brexit*) [2] et la nécessité d'identifier des ressources supplémentaires pour financer les nouvelles priorités de l'action européenne [3]; de l'autre, la volonté de réformer le système des ressources propres et la demande faite aux États membres d'augmenter leur contribution au budget de l'Union.

A en juger par les premières réactions, les critiques sont palpables, mais force est de constater que la Commission a opéré en absence d'indications convergentes de la part des États membres, avec comme circonstance aggravante le fait qu'une grande partie d'entre eux sont défavorables à un cadre financier pluriannuel supérieur à 1% du RNB[4].

LE DÉBAT SUR LA POLITIQUE DE COHÉSION APRÈS 2020

Les enjeux politiques et budgétaires sont le préalable indispensable pour comprendre les discussions en cours autour de la politique de cohésion. Celle-ci représente environ un tiers du budget actuel de l'Union et il est normal qu'elle soit sous pression dans le contexte d'évolution et de réforme du budget.

Il est vrai qu'à chaque négociation budgétaire, la politique de cohésion est remise en cause. Ses partisans et ses détracteurs s'affrontent. Néanmoins, cette fois-ci, l'enjeu est plus grand.

Au début des discussions informelles en 2016, certains ont été tentés de renoncer complètement à cet outil,

comme par exemple celui évoqué par le 4e scénario du Livre blanc sur l'avenir de l'Europe.

La perspective d'une disparition totale de la politique de cohésion a engendré parmi ses défenseurs le sentiment qu'il fallait agir vite et, si possible, de façon coordonnée.

Entre 2016 et 2018, plusieurs documents et rapports ont été publiés à l'initiative d'États membres, d'institutions européennes et nationales, de régions, voire de groupes d'intérêt.

Parmi la diversité des positions exprimées, beaucoup ont réaffirmé, à l'égard des décideurs européens, l'importance de la politique de cohésion afin de « [...] soutenir la compétitivité des économies régionales, [...] réduire les disparités de développement entre les régions et au sein des régions, et permettre ainsi [...] un aménagement durable du territoire européen »[5]. La politique régionale a une incidence concrète et tangible sur la qualité de vie des citoyens et représente un « pilier indispensable du processus d'intégration européenne ».

Cette mobilisation de grande ampleur démontre l'intérêt qu'il y a à défendre une politique régionale qui ne se limite pas aux seuls pays bénéficiaires nets, mais s'étende bien au-delà et intègre toutes les régions européennes, car notre continent « [...] est encore loin d'avoir atteint son objectif de cohésion économique, sociale et territoriale » [6].

La poursuite de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 est donc une bonne nouvelle pour tous ceux qui se sont mobilisés en faveur de son maintien et, en même temps, un premier résultat majeur.

LE RÔLE PRIMORDIAL DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR LES RÉGIONS ET VILLES D'EUROPE

Il s'agit de la principale politique d'investissement de l'Union et l'expression de la solidarité européenne, en vertu du soutien accru garanti aux régions en retard de développement (art. 174 TFUE). Elle est

2. Le Royaume-Uni est le quatrième contributeur net de l'Union européenne avec une contribution annuelle moyenne entre 12 et 14 milliards € : pour cela un manque compris entre 70 et 85 millions € est à prévoir.
3. Un besoin annuel de nouvelles ressources financières autour de 10 milliards € est à prévoir afin de financer les nouvelles priorités.
4. La proposition appelle les États membres à accroître leur contribution de 1% du RNB à 1,114%.
5. Initiative des régions françaises et des Länder allemands, mars 2018.
6. Initiative coordonnée par la région Basse Autriche : Political declaration "a strong renewed cohesion policy for all regions", 2016.

devenue une source essentielle de financement dans plusieurs secteurs, tels que l'environnement et le climat, les transports, la compétitivité, l'innovation, la recherche, le numérique, la formation du capital humain, la conservation et la valorisation des biens culturels, l'intégration des migrants, la construction d'une identité européenne[7]. Elle s'est aussi montrée capable d'être un instrument majeur de stabilisation des investissements publics en période de crise.

En même temps, elle demeure plus que jamais nécessaire pour les années à venir, au moins pour trois raisons. Elle est un instrument indispensable afin de réduire les disparités à l'échelle nationale, régionale ou infrarégionale ; elle est essentielle pour redresser les inégalités économiques, sociales et territoriales qui subsistent en Europe[8] ; enfin, elle peut aider les territoires européens à maîtriser les effets négatifs de la mondialisation.

Pour atteindre ces objectifs, l'intervention de la politique régionale européenne est [stratégique](#), compte tenu de la faiblesse du niveau de dépenses publiques d'investissements ou « favorables à la croissance » dans plusieurs États membres et de la fonction majeure des autorités infranationales dans le financement des dépenses publiques[9].

QUELLE POLITIQUE DE COHÉSION APRÈS 2020 ? LES PREMIÈRES INFORMATIONS DISPONIBLES

Les propositions de la Commission européenne présentent une [politique de cohésion](#) qui, à partir de 2021, devra s'adapter à une dotation budgétaire réduite et, en même temps, servir de nouvelles priorités, comme [l'intégration des migrants](#) et le soutien accru aux [réformes structurelles](#).

Si le maintien de cette politique est déjà un premier résultat, il est néanmoins difficile de cacher les inquiétudes que les nouveaux textes suscitent car ils proposent de nombreuses innovations qui risquent d'éloigner progressivement la politique de cohésion de son approche territoriale et intégrée[10], de remettre en question la définition par la base ds priorités de développement et d'en affaiblir l'impact sur le terrain.

Le premier élément critique est la réduction annoncée de la dotation budgétaire[11]. Le [Parlement européen](#) s'oppose particulièrement à toute coupe drastique ayant une incidence négative sur la nature et les objectifs de cette politique, comme les réductions proposées pour le Fonds de cohésion (45%) et pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (plus de 25%). Il s'interroge, dans ce contexte, sur le bien-fondé de la proposition visant à réduire le Fonds social européen de 6% malgré son champ d'application élargi et l'intégration de l'initiative pour l'emploi des jeunes.

Ces coupes ne seront pas appliquées uniformément et parmi les facteurs qui sont en mesure d'avoir un impact sur les équilibres actuels, nous pouvons indiquer l'introduction de la fourchette 75%-100% pour l'éligibilité des régions en transition européenne[12], le poids des indicateurs complémentaires au PIB[13] et l'élévation des taux de cofinancement national.

Une deuxième source de préoccupation vient du fait que « [...] la politique de cohésion est appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans le soutien du processus de réforme économique en cours dans les États membres ». En effet, nombreuses sont les nouveautés envisagées par la Commission dans ce domaine.

En premier lieu, l'ajout, à côté des recommandations annuelles par pays, d'un nouvel outil, les « orientations spécifiques par investissement », qui interviendront en amont du processus de programmation et à mi-parcours, « [...] le but étant de fournir une feuille de route claire aux investissements dans les réformes indispensables à un avenir prospère ».

En deuxième lieu, la clarification que « [...] l'analyse détaillée des défis à relever par les États membres effectuée à l'occasion du Semestre européen servira de base à la programmation des fonds structurels au début et à mi-parcours de la prochaine période » [14]. Et le rôle qui sera confié au Programme national de réforme (PNR), chargé d'assurer « [...] la coordination et la complémentarité des financements provenant des fonds de la politique de cohésion et du nouveau Programme d'appui aux réformes [...] structurelles » [15].

7. Les chiffres fournis en 2017 par la DG Regio dans le 7e Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale indiquent clairement l'ampleur de l'intervention de la politique de cohésion.

8. Le 7e Rapport fournit la photographie d'un Europe inégale et d'un modèle de développement inégalitaire parmi les régions du continent. C'est une situation qui demande une intervention des pouvoirs publics, ciblée et de longue durée.

9. Les autorités infranationales financent un tiers du total des dépenses publiques.

10. Une approche serait, en revanche, indispensable pour pouvoir prendre en compte toutes les spécificités territoriales que seule une programmation faite à l'échelle locale peut garantir.

11. La Commission propose pour la période 2021-2027 un budget de 273 milliards € pour le FEDER et le Fonds de cohésion et de 100 milliards € pour le FSE+.

12. Ce n'est pas une petite modification car cette nouveauté entraînera plusieurs changements dans la classification des régions européennes par rapport à la période 2014-2020. Conférence des régions périphériques maritimes CPMR forecast of post-2020 Cohesion policy eligibility.

13. Chômage des jeunes, faible niveau d'instruction, changement climatique, accueil et intégration des migrants.

14. A titre d'exemple, les dotations des fonds structurels pour les années 2026 et 2027 seront affectées aux priorités seulement après la révision prévue en 2024. Cette dernière déclenchera un processus de reprogrammation en 2025, qui devra tenir compte des recommandations spécifiques par pays adoptées en 2024.

15. Annexe, pp. 35-37.

Le maintien de la conditionnalité macroéconomique[16] ne fait qu'accentuer cette tendance et confirme que l'appel des différentes parties prenantes en faveur de son élimination n'a pas été complètement entendu.

Le risque est de se retrouver, alors, avec des fonds structurels pleinement intégrés dans les outils de renforcement de l'Union économique et monétaire. Or, c'est un domaine de compétence étatique qui réduit considérablement la marge de manœuvre pour les régions. Cette situation peut orienter de plus en plus la politique de cohésion vers une approche top down, avec des priorités agréées à Bruxelles et mises en place principalement au niveau national, dans le sillage d'une évolution en cours depuis ces dernières années. Dans un tel cadre, les États membres pourraient évoquer la nécessité de disposer au niveau central d'une dotation accrue de fonds structurels afin de donner suite aux recommandations spécifiques par pays.

Afin de contrebalancer cette tendance, il serait primordial d'introduire des contrepoids pour rendre le nouveau mécanisme plus équitable. En particulier, il faudrait établir un lien équilibré entre politique de cohésion et gouvernance économique de l'Union et « [renforcer la dimension territoriale et sociale](#) » du Semestre européen par un [engagement accru des autorités locales et régionales](#) dans toutes ses phases.

Il est aussi notable que la proposition du fonds européen de développement régional (FEDER) ait été publiée le 29 mai et celle du [FSE+](#) le jour suivant. L'institution d'une nouvelle rubrique dans le CFP, dédiée au FSE+ et baptisée « *investir dans le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs* », est un choix qui souligne la volonté d'autonomie de ce dernier.

Une séparation de *facto* entre ces deux instruments risquerait, si elle était confirmée, de mettre en cause toutes les démarches entreprises pendant des années pour intégrer les actions financées par ces deux fonds.

Conscient de ce risque, le Comité des régions a demandé que le FSE demeure une partie intégrante des fonds structurels et le Parlement européen a souligné la « *dimension de cohésion essentielle* » du FSE.

Une source de préoccupation additionnelle découle du transfert de 11 milliards € du Fonds de cohésion vers le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, afin de financer les projets relatifs aux réseaux transeuropéens de transport, « [...] *tant dans le cadre d'une gestion partagée que sur le mode de l'exécution directe* [...] ».

De même, il faudra veiller attentivement sur l'application concrète de la possibilité donnée aux États membres de demander le transfert d'un montant maximal de 5% des dotations financières des programmes des fonds à gestion partagée vers un autre fonds à gestion partagée[17] ou vers un autre instrument à gestion directe ou indirecte.

Le champ de réforme est très vaste et il y a d'autres éléments qui auront vraisemblablement une influence sur le nouveau visage de cette politique : la réforme des conditionnalités *ex ante*, les démarches de simplification, les nouvelles règles d'audit, l'individuation du juste équilibre entre subventions et instruments financiers. Un autre sujet majeur est la réduction du budget alloué à la [Coopération territoriale européenne](#) (CTE) avec la composante transfrontalière maritime qui risque d'être fortement réduite.

Les négociations, démarrées au cours de l'été, ont repris en septembre mais le calendrier reste incertain, en raison des équilibres difficiles sur le cadre financier pluriannuel[18] mais aussi de la situation dans certains pays qui font fi des « principes fondamentaux » de l'Union européenne. Aussi un accord avant les élections européennes de mai 2019 reste-t-il très hypothétique.

En ce qui concerne la politique de cohésion, plusieurs points de discussion restent ouverts, dont certains sont hautement critiques. Il s'agit d'éléments auxquels il faudra prêter une attention pendant les négociations et essayer de les modifier, dans la mesure du possible, afin de rééquilibrer une tendance dangereuse pour les territoires d'Europe.

16. Règles communes aux fonds en gestion partagée (article 15).

17. Règles communes aux 7 fonds en gestion partagée (article 21).

18. Au Conseil, le chemin vers l'unanimité nécessaire pour clore l'accord sur le CFP est très étroit à cause des différences entre les positions de chaque État en fonction de leurs intérêts nationaux et en raison des tensions avec les pays de l'Est de l'Europe sur l'introduction de la nouvelle conditionnalité liée au respect de l'État de droit. Le Parlement européen et le Comité des régions sont depuis quelques mois au travail. Les rapporteurs du Parlement ont été nommés en juillet et les commissions compétentes sont chargées de l'analyse des différents textes entre septembre et novembre.

Il est alors primordial, comme en 2016 et 2017, de parvenir à un engagement accru de tous ceux qui croient en cette politique. L'action des différentes institutions, des collectivités territoriales et des réseaux des régions sera décisive afin d'améliorer la proposition actuelle et d'apporter les nécessaires modifications aux éléments problématiques de son architecture.

Paolo Casalino

Directeur de la Délégation de Bruxelles de la Région des Pouilles, Chef du bureau de support à la coordination des politiques internationales, Ancien élève de l'ENA (promotion « Louis Pasteur », 2017-2018)

5

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.