



Propositions de la CRPM pour une politique de cohésion post-2020 forte et réformée

Approuvée par le Bureau Politique de la CRPM, 22 juin 2017, Stavanger (Rogaland, NO)

1. Introduction

Cette Position de principe énonce la vision de la CRPM pour une politique de cohésion réformée en vue de la période post-2020. Elle comprend des propositions détaillées sur les aspects essentiels de la politique de cohésion présentant une importance significative pour les régions périphériques et maritimes.

Lors de sa dernière réunion de l'Assemblée générale en novembre 2016, la CRPM a adopté les grands principes qui sous-tendent la politique de cohésion et a formulé quelques réflexions préliminaires quant aux aspects de la politique qui nécessitent d'être réformés. Depuis lors, le Secrétariat de la CRPM a mis sur pied des groupes de discussion dirigés par ses membres afin d'élaborer des propositions pour la période post-2020. Ces groupes ont examiné les questions suivantes :

- La simplification (dirigé par la Région Provence-Alpes-Côtes d'Azur, FR)
- La coopération territoriale (dirigé par les Provinces de Frise et de Noord Holland, NL)
- Le Fonds Social Européen (dirigé par la Région Émilie-Romagne, IT)
- Le partenariat et la gouvernance multiniveaux (dirigé par la Région Vastra Götaland, SE)
- Les instruments financiers et les liens avec le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) (piloté par le Land Mecklenburg Vorpommern, DE)

Ce document est structuré en deux parties : La section 2 présente la vision de la CRPM pour la période post-2020, et la section 3 suggère des propositions regroupées par thèmes.

Ces propositions s'adressent spécifiquement à la Commission européenne afin de nourrir les réflexions en amont du paquet à venir sur la politique de cohésion pour la période post-2020.

2. Une vision d'une politique de cohésion modernisée à l'horizon post-2020

L'Europe n'a jamais eu autant besoin de « cohésion » qu'à l'heure actuelle :

- **Sur le plan économique, la crise financière de 2008 a accéléré les disparités régionales** et laisse certaines régions et certains États membres démunis face aux pressions de la concurrence mondiale. En ce qui concerne la compétitivité, l'UE doit veiller à ne pas prendre de retard dans les secteurs économiques clés du marché mondial et à préserver son potentiel pour une croissance future durable.

- **Sur le plan social**, le taux de chômage moyen de l'UE se situe certes à son niveau le plus bas depuis 2009, mais **plus de 40 % des jeunes sont au chômage en Grèce, en Espagne et en Italie**.
- **Sur le plan territorial**, des études récentes¹ confirment **la concentration de la richesse en Europe, qui nuit à la structure même de l'Europe et à son modèle de « convergence »**, comme l'a décrit avec éloquence le [Document de réflexion de la Commission sur la Dimension Sociale de l'Europe](#).

Il est indispensable de tenir compte des disparités régionales. Celles-ci menacent la paix et la stabilité sociale, alimentent le populisme, et perturbent l'achèvement du marché unique.

C'est pourquoi la CRPM estime que la modernisation de la politique de cohésion devrait être au cœur des plans actuels pour la réforme de l'Union européenne.

¹ Voir [Panorama des régions de l'OCDE en 2016](#) par exemple

La vision de la CRPM pour la politique de cohésion post-2020 est la suivante :

- La politique de cohésion est une politique d'investissement à long terme **aussi indispensable au niveau européen** (pour concrétiser le potentiel du marché unique, réaliser les objectifs de l'UE partout en Europe) **qu'au niveau régional**.
- La politique de cohésion devrait être un **élément central pour la réalisation des objectifs de l'UE** et, à ce titre, englober toutes les régions européennes. Il ne devrait pas s'agir d'une politique distincte, de bienfaisance, dans le cadre de la politique de l'UE.
- La politique de cohésion devrait **être intégrée dans une stratégie européenne globale et à long terme pour la croissance et l'emploi**, mise en œuvre à partir de 2020. Les domaines d'intervention de la politique de cohésion devraient soutenir directement cette stratégie. Les fonds ESI devraient également se concentrer davantage sur les grands défis de société qui nécessiteront une attention après 2020 et devront soutenir le processus de modernisation industrielle des grands pôles économiques et la transition vers une nouvelle économie génératrice de plus d'emplois et de croissance dans toutes les régions européennes.
- Les **principes fondamentaux et objectifs initiaux de la politique de cohésion en tant que politique d'investissement sous gestion partagée doivent être maintenus**. Alors que des déséquilibres persistent à travers l'Europe, l'objectif d'un développement harmonieux dans toutes les régions d'Europe reste extrêmement légitime aujourd'hui. C'est pourquoi la politique de cohésion doit être modernisée et renforcée pour une meilleure efficacité.
- **Les processus efficaces au sein de la politique de cohésion, tels que les stratégies de spécialisation intelligente**, doivent être renforcés pour la période post-2020. En modernisant nos économies, la spécialisation intelligente joue un rôle majeur dans la transformation profonde de l'économie aux niveaux local, régional et interrégional.
- Une égalité de traitement au niveau de l'UE exige que **tous les citoyens européens soient traités de la même manière, quel que soit l'endroit où ils vivent**. Tel est l'esprit des principes de cohésion économique, sociale et territoriale inscrits dans les traités européens et ils doivent se refléter de façon globale dans la politique de cohésion et au-delà, dans tous les scénarios futurs pour l'avenir de l'Europe.
- **La dimension territoriale de la politique de cohésion doit être renforcée**. La réforme devrait porter une attention particulière aux régions insulaires et aux régions septentrionales à très faible densité de population, conformément aux traités d'adhésion pour la Suède et la Finlande. Les défis inhérents aux régions ultrapériphériques devraient également faire l'objet d'une attention particulière, conformément à l'article 349 du TFUE.
- **Les ressources budgétaires de la politique de cohésion ne doivent pas être sacrifiées** au cours des difficiles négociations à venir sur le futur budget de l'UE pour la période post-2020.
- **La Commission devrait communiquer clairement les avantages à long terme des programmes de la politique de cohésion** et gérer les attentes concernant leur capacité à montrer des résultats à un stade précoce de la période de programmation. Ceci est particulièrement important dans le contexte de négociations qui s'annoncent difficiles en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (CFP).

3. Propositions spécifiques visant à moderniser la politique de cohésion pour la période post-2020

3.1 Une politique de cohésion post-2020 efficace, ancrée comme politique d'investissement de l'UE

La CRPM estime que la politique de cohésion ne pourra être efficace dans la période post-2020 que si son rôle en tant que politique d'investissement est clairement défini dans le cadre de la politique de l'UE. Cela nécessite un exercice plus large impliquant toutes les directions générales de la Commission européenne afin de définir quels politiques et instruments de financement sont les mieux adaptés pour atteindre les objectifs européens.

Cet aspect est particulièrement important en ce qui concerne le Fonds européen d'investissement stratégique (FEIS). **Il convient pour cela de définir des limites claires entre la politique de cohésion et le FEIS, des opportunités concrètes lorsqu'il est possible de combiner deux instruments, et des mécanismes précis sur la manière d'y parvenir.**

Les Régions membres de la CRPM estiment que :

- **L'absence d'une vision claire au niveau de la Commission européenne en ce qui concerne l'investissement crée une inégalité entre les fonds de la politique de cohésion et le FEIS :**
 - Le financement du FEIS (même s'il relève de banques de promotion nationales ou régionales) **n'est pas soumis aux règles concernant les aides d'État**, contrairement aux Fonds structurels et d'investissements européens (ESI) gérés à l'échelle régionale.
 - **Le cofinancement des fonds ESI est pris en compte dans le calcul de la dette publique des États membres**, ce qui n'est pas le cas des contributions des États membres au FEIS.
 - Les fonds ESI sont soumis à des **exigences complexes (mais exhaustives) en termes d'audit et de performance**, tandis que le FEIS est uniquement soumis à un critère, qui est une « additionalité »².
 - L'article 125 de la proposition de règlement « omnibus » représente un **risque potentiel de réorientation unidirectionnelle de l'accord sur le financement de la politique de cohésion** au bénéfice d'instruments d'autres politiques, y compris le FEIS.
- **Combiner les fonds FEIS et ESI est particulièrement fastidieux** dans le cadre actuel, d'après les nombreux témoignages des régions de la CRPM. La combinaison du FEIS avec les fonds ESI est trop complexe et empêche d'identifier des solutions de financement efficaces.
- **La politique de cohésion soutient les stratégies de développement à long terme** à l'échelle européenne et régionale, **et semble mieux adaptée pour soutenir les PME, la recherche et le développement, et traiter les questions sociales** (intégration au marché du travail, chômage des jeunes, insertion sociale, etc.). Les résultats des projets actuellement financés par le FEIS suggèrent qu'il répond aux besoins des projets de grande envergure, en particulier ceux portant sur l'énergie et les transports.
- **Les synergies entre les fonds FEIS et ESI peuvent être une opportunité pour les projets d'infrastructure régionaux de grande envergure, avec la participation des régions.** En février 2017, 67 des 205 projets financés par le FEIS sont localisés au niveau régional³, principalement des grands projets d'infrastructure (énergie, environnement, R&D, social, etc.). En raison de leur taille, ces projets ont un impact conséquent sur l'aménagement du territoire au niveau régional. Les projets soutenus par le FEIS sont liés à des compétences qui en termes d'aménagement relèvent traditionnellement de l'échelon local et/ou régional. Des changements sont alors nécessaires dans la manière dont les autorités régionales sont impliquées dans le processus de sélection des projets.

² Article 5 du RÈGLEMENT (UE) 2015/1017 portant création du Fonds européen d'investissement stratégique

³ Source : Base de données des projets de la BEI

- **Les projets financés par le FEIS devraient en effet constituer de nouveaux investissements** générant une réelle valeur ajoutée européenne et contribuer à la création d'emplois et à la croissance économique, conformément au principe basé sur le rendement de la politique de cohésion. De nombreux projets d'infrastructures de transport menés au titre du FEIS (p. ex., le financement d'autoroutes ou d'aéroports) ne sont pas conformes aux politiques de l'UE qui favorisent les modes de transport durables et respectueux de l'environnement⁴.

En ce qui concerne l'exécution de la politique de cohésion en tant que politique d'investissement vis-à-vis du FEIS, la CRPM adresse les propositions suivantes à la Commission européenne :

- **Il convient d'établir des limites précises entre le FEIS et la politique de cohésion** en ce qui concerne les domaines d'intervention et les types de projets soutenus.
- **Des règles claires sont nécessaires pour définir dans quels cas il est possible de combiner les fonds ESI et le FEIS**, mais aussi dans quels cas une telle combinaison n'est pas utile.
- Une approche constructive pour favoriser le développement régional intégré et durable pourrait être fondée sur **les synergies entre les fonds FEIS et ESI concernant les grands projets**. Les régions ayant des besoins d'infrastructure à grande échelle sur leur territoire pourraient identifier ces derniers dans leurs programmes opérationnels comme projets stratégiques présentant une valeur ajoutée européenne, avec l'approbation de la Commission (DG REGIO), afin d'être considérés par le comité de sélection du FEIS comme projets stratégiques prioritaires.
- Le FEIS devrait couvrir les risques opérationnels et de marché spécifiques à chaque pays ou région afin de **veiller à ce que les régions moins développées et certains territoires particuliers** (comme les îles et les régions ultrapériphériques) **puissent plus facilement accéder aux financements du FEIS**.
- **Le fait que le financement du FEIS ne fasse pas l'objet d'aides d'État**, contrairement aux fonds FSIE gérés au niveau régional, **doit être abordé**.
- **La Commission doit assurer l'additionnalité, la valeur ajoutée européenne et la contribution à la création d'emplois et à la croissance économique du financement FEIS**, conformément au principe de performance de la politique de cohésion.
- **La collecte, l'évaluation et la communication des résultats du FEIS et de la politique de cohésion devraient être harmonisées**. Les effets du FEIS sur la création d'emplois et la croissance économique devraient être contrôlés plus rigoureusement.

⁴ Voir rapport de Bankwatch [‘The best laid plans’ \(les meilleurs projets élaborés\)](#)

3.2. Une politique de cohésion post-2020 mise en œuvre au moyen de subventions et d'une utilisation constructive des instruments financiers

Les instruments financiers jouent un rôle toujours plus important dans la politique de cohésion. La CRPM estime que **la meilleure approche pour la période post-2020 est celle qui se veut constructive : plutôt que d'opposer subventions et instruments financiers, il conviendrait de mieux déterminer les cas dans lesquels les instruments financiers ont la plus grande valeur ajoutée** au sein d'une future politique de cohésion qui devrait continuer de s'appuyer principalement sur les subventions.

Les Régions membres de la CRPM estiment que les instruments financiers devraient :

- **Être ciblés pour répondre à la preuve d'une « économie réelle ».** Il ressort clairement de la [récente analyse de la CRPM](#) que les instruments financiers semblent être plus efficaces lorsqu'ils soutiennent des projets liés à la recherche, au développement et à l'innovation, aux PME et à l'économie à faible émission de carbone (objectifs thématiques 1, 3 et 4), mais moins pour les questions sociales.
- **Être utilisés là ils où ils s'avèrent appropriés.** L'objectif devrait être de maximiser l'efficacité et les résultats, ainsi que la flexibilité au niveau régional pour aider les autorités de gestion à mettre en place des instruments financiers en fonction de leurs capacités et de leur expérience. Une approche plus normative ne serait pas appropriée en raison du mode de fonctionnement du marché dans certaines régions (par exemple les régions ultrapériphériques et insulaires).
- **Être aussi simples à utiliser qu'un produit bancaire.** Les témoignages des régions de la CRPM suggèrent que les autorités de gestion au niveau régional sont principalement préoccupées par la conformité aux règles. Elles ne voient donc pas l'intérêt de mettre en place des approches nouvelles et non éprouvées (comme l'utilisation d'instruments financiers) susceptibles de compromettre la conformité aux exigences d'audit de l'Union européenne.
- **Être correctement coordonnés avec d'autres instruments financiers de l'UE.** Il y a une grande multiplicité de règles concernant les instruments financiers de l'UE, voire même une rude concurrence entre différents instruments : prêts de la BEI, FEIS, COSME, fonds ESI ou nationaux, etc.
- **Bénéficier d'un approvisionnement préalable** afin d'assurer le décaissement rapide des fonds lorsque le marché l'exige.
- **Prévoir des possibilités de flexibilité** en vue de s'adapter à des taux d'intérêt négatifs, ce afin de permettre aux autorités de gestion de couvrir leurs frais en tant que prêteurs lorsque les taux d'intérêt sont négatifs.
- Être utilisés dans **des programmes de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, ainsi que dans des stratégies macro-régionales.**

En ce qui concerne la performance de la politique de cohésion en matière de dépenses et d'utilisation des instruments financiers, la CRPM adresse les propositions suivantes à la Commission européenne :

- **Les instruments financiers mis en œuvre dans la période post-2020 devraient en priorité se concentrer sur les défaillances du marché et suivre la demande du marché au sein d'un territoire et d'un secteur d'activité.**
- **Aucun objectif en ce qui concerne l'utilisation obligatoire des instruments financiers ne devrait être imposé** par la Commission européenne (au niveau national ou des programmes).
- La Commission européenne devrait **examiner pourquoi les instruments « prêts à l'emploi » destinés aux instruments financiers n'ont pas été utilisés dans la plupart des États membres** jusqu'à présent.
- Les règlements pourraient **définir des lignes directrices précises sur l'utilisation optimale des instruments financiers** (p. ex. lorsque les projets financés génèrent des recettes suffisantes) afin d'encourager leur adoption par les autorités de gestion, étant donné que les subventions seront toujours plus attrayantes que les prêts.
- Les instruments financiers devraient être accompagnés d'une **assistance technique** pour le renforcement des capacités au niveau régional, en particulier pour certains territoires de l'UE présentant des marchés plus petits et peu d'expérience dans ce domaine.
- **La mise en place, le reporting et les règles d'audit doivent être simples et intuitifs** pour maximiser l'effet de levier des programmes relevant des fonds ESI ainsi que des instruments financiers.
- Les instruments financiers ne devraient **pas être entravés par des exigences supplémentaires sans intérêt pour l'investissement**, telles que la lutte contre l'évasion fiscale.

3.3. Une politique de cohésion post-2020 basée sur des accords de partenariat et de gouvernance multiniveaux renforcés et plus souples

Les autorités régionales et locales ont recours à la politique de cohésion et aux programmes opérationnels régionaux pour intégrer les objectifs de la politique européenne dans leurs propres stratégies de développement régional, à commencer par la stratégie Europe 2020 et ses objectifs qui sont traduits à l'échelle régionale.

La CRPM estime que **la dimension territoriale de la politique de cohésion va de pair avec « l'autonomisation régionale »**, à laquelle il est fait allusion dans le document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation. C'est pourquoi nous sommes convaincus que **le principe de gestion partagée de la politique est fondamental et doit être maintenu** pour éviter que des territoires se retrouvent mis à l'écart du projet européen. **La confiance est d'une importance capitale pour le bon fonctionnement de la gestion partagée** pour toutes les parties prenantes, en particulier entre les autorités de gestion et la Commission européenne.

Les Régions membres de la CRPM estiment que :

- **Les mécanismes de gouvernance multiniveaux doivent être renforcés pour la politique de cohésion post-2020.** Il est primordial pour l'avenir de l'Union européenne que les autorités régionales et locales tiennent un rôle stratégique dans la planification, la gouvernance et la sélection des investissements relevant des Fonds ESI, étant donné que tous les investissements sont réalisés à l'échelle locale. Les accords de gouvernance multiniveaux :
 - **assurent la visibilité de l'Europe au niveau local et régional.** Pour de nombreux citoyens, les fonds ESI sont le seul lien qu'ils entretiennent avec l'Union européenne.
 - **facilitent la coordination du financement de différents niveaux administratifs** afin qu'ils puissent s'appuyer, se renforcer et se compléter mutuellement.
 - assurent qu'un large éventail d'intervenants participent au processus, garantissant par conséquent que l'expertise, l'expérience et le savoir-faire technique sont partagés. **Le principe de partenariat assure l'engagement et l'appropriation** de la part de tous les intervenants concernés.

- **Des dispositions plus souples peuvent améliorer l'efficacité de la politique à l'avenir.** Les fonds structurels jouissent d'une certaine flexibilité et sont en fait déjà en mesure de répondre à des besoins urgents et à venir lorsque les programmes opérationnels sont élaborés sur des stratégies de développement régional, que les différents fonds sont coordonnés, et que les partenariats au niveau régional fonctionnent correctement. Toutefois, **il est indispensable de mettre en place des mesures de flexibilité supplémentaires, notamment pour les pays où les fonds ESI constituent une part importante des financements nationaux et régionaux.**

- **Il est essentiel de changer radicalement la façon de communiquer sur la politique de cohésion.** La communication de la politique de cohésion devrait également se concentrer sur des données macroéconomiques, y compris l'effet de levier attendu des investissements soutenus par les fonds ESI.

- **Intensifier l'incitation à utiliser les investissements territoriaux intégrés (ITI) et les dispositifs de développement local mené par les acteurs locaux (CLLD) du fait qu'ils génèrent des avantages évidents pour les régions.** Les ITI ont démontré qu'ils confèrent un contexte régional à un programme national lorsque les fonds européens sont gérés au niveau national (en particulier pour le FSE). Ces outils ont permis de s'assurer que des appels avaient été lancés pour s'adapter aux besoins locaux et ont aidé le programme à surmonter les retards enregistrés au niveau national. Cependant, les résultats de l'enquête de la CRPM sur le FSE montrent que **l'adoption des ITI dans les régions périphériques a été plutôt faible**, avec moins de 10 % des personnes interrogées qui indiquent utiliser ces outils. Le manque de compréhension au niveau régional des avantages et du fonctionnement des ITI limite clairement leur potentiel.

En ce qui concerne le renforcement de la gouvernance multiniveaux et les accords de partenariat, la CRPM adresse les propositions suivantes à la Commission européenne :

- **La Commission européenne doit rester la garante du principe de partenariat**, comme le prévoit l'article 5 du Règlement portant dispositions communes (RPDC). Introduire davantage de mesures incitatives « carottes », un exercice de comparaison des performances annuelles ou un prix RegioStar récompensant les meilleurs accords de partenariat et de gouvernance multiniveaux, pourrait par exemple permettre cela.
- **La participation et l'influence des autorités régionales dans la mise en œuvre et la gestion de la politique de cohésion devraient être améliorées.** Les décisions concernant le ciblage des fonds devraient être prises au niveau régional ou local en priorité, y compris en ce qui concerne le FSE.
- **La qualité de la participation informelle des partenaires devrait être relevée** par une précision des structures et des rôles des différents comités, une transparence accrue et de meilleures directives.
- **Tout le financement de la politique de cohésion devrait être mis en œuvre au travers de programmes opérationnels régionaux** au niveau NUTS 2, conformément à la constitution de chaque État membre. Les autorités régionales chargées de la croissance et du développement à l'échelle régionale devraient être associées à la sélection des actions prévues dans les programmes nationaux financés par les fonds ESI.
- En cas de crise ou d'événements imprévus, les autorités de gestion devraient disposer de **plus de flexibilité pour modifier les programmes** et réaffecter les ressources entre axe prioritaire et entre objectifs thématiques dans un seul axe, **sans avoir besoin de recourir à la Commission européenne**. Chaque programme opérationnel devrait contenir une **réserve régionale de financements non alloués en vue de les répartir selon les besoins urgents** au cours de la période de programmation. La décision d'utiliser cette réserve non allouée reviendrait à l'autorité de gestion et à l'autorité régionale compétente.
- Pour **inciter les autorités régionales à adopter les instruments territoriaux, ITI et CLLD**, la Commission devrait apporter davantage de soutien et de conseils sur la façon de les utiliser. La Commission devrait également mieux faire connaître les avantages des ITI et encourager l'échange de bonnes pratiques, la diffusion d'informations et d'exemples à suivre dans les régions.

3.4. Une politique de cohésion plus simple pour les bénéficiaires et les autorités de gestion

Une évolution plutôt qu'une révolution s'impose pour simplifier radicalement la politique de cohésion à l'avenir. La refonte complète des systèmes de gestion et de contrôle de la politique peut paraître intéressante politiquement, mais pourrait entraîner des perturbations importantes au début du processus de programmation, le temps que les autorités de gestion se familiarisent avec le nouveau cadre législatif. À l'avenir, il est donc préférable de favoriser des étapes évolutives pour simplifier la mise en œuvre de la politique.

De l'avis des Régions membres de la CRPM :

- **Il est indispensable de définir un meilleur calendrier pour l'adoption de la politique de cohésion :** pour simplifier et accélérer la préparation des futurs programmes, il est essentiel que le prochain jeu de règlements soit adopté dès que possible, et plus tôt que pour la période de programmation 2014-2020⁵. La politique de cohésion produit des résultats tangibles à moyen et long termes, comme le montre l'[Évaluation ex-post des programmes de la politique de cohésion 2007-2013](#), mais ces résultats viennent souvent trop tard pour avoir un impact sur la série de réformes suivante.
- **La désignation fastidieuse des autorités doit être revue :** le processus actuel de désignation des autorités, d'une durée d'environ deux ans, s'est avéré extrêmement long. Il n'y a aucune preuve que le nouveau processus en place pour 2014 - 2020 permette de renforcer les systèmes de gestion.
- **Il convient de clarifier les notes d'orientation et relatives aux règlements :** l'interprétation juridique est nécessaire à la mise en œuvre des règlements sur les fonds ESI, ce qui a parfois été complexe et déroutant en raison de notes d'orientation supplémentaires publiées au cours de la période de programmation.
- **Une politique de cohésion « favorable aux aides d'État » :** les fonds ESI devraient être traités de la même manière que les autres programmes européens axés sur l'investissement, tels que Horizon 2020 et le FEIS. Tant que l'aide est octroyée conformément aux objectifs d'un programme opérationnel (qui a été négocié avec et adopté par la Commission européenne), la vérification des aides d'État ne devrait pas être nécessaire. Le financement accordé par le biais d'appels à projets (par opposition à l'attribution « au fil de l'eau ») gagne également de plus en plus d'importance au sein des fonds ESI. La portée des financements provenant du FEDER devrait être étendue aux aides au fonctionnement liées à la compensation des surcoûts pour les régions visées à l'article 174 du TFUE.
- **Des taux d'erreur tolérables supérieurs :** le fait que l'ensemble d'un programme puisse être bloqué si le taux d'erreur dépasse 2 % des dépenses ne constitue pas une approche proportionnelle. **Il en résulte un système de gestion qui concentre la majeure partie de ses efforts sur les contrôles plutôt que sur d'autres tâches importantes** (accompagnement des bénéficiaires ou communiquer sur le programme, etc.). La politique de cohésion est la seule politique communautaire soumise à cette disposition. Il devrait être appliqué une tolérance zéro envers la fraude. Il faut également considérer que les taux d'erreur peuvent s'expliquer par d'autres circonstances telles qu'un document manquant ou la modification de règles ou de lignes directrices.
- **Des processus d'audit constructifs :** les auditeurs doivent travailler de manière constructive et proactive avec les autorités de gestion afin de rendre les procédures plus efficaces et de réduire les risques d'erreurs lors de la programmation.

⁵ Les règlements n'ont été adoptés qu'en décembre 2013, et le Fonds Européen pour les affaires maritimes et la Pêche n'a été adopté qu'en juillet 2014, ce qui rendait impossible la mise en place de programmes pour le 1er janvier 2014

- **Pas de rétroactivité des règles** : la rétroactivité des règles et lignes directrices est source d'incertitudes et peut entraîner des complications à la fois pour les autorités de gestion et les bénéficiaires, et créer des problèmes d'interprétation, ce qui engendre des erreurs. Cela a également un impact négatif sur la manière dont l'Union européenne communique avec les citoyens.
- **L'éligibilité géographique en dehors de la zone couverte par le programme** : afin de faciliter les synergies entre les instruments (p. ex., Horizon 2020 et le FEDER), la possibilité pour les autorités de gestion d'utiliser le FEDER en dehors de la zone couverte par le programme doit être facilitée, et non restreinte. Cela leur permettrait de mobiliser le FEDER sur des projets d'intérêt commun. L'Article 70.2 du RPDC ne fait aucune mention d'une méthode au prorata à appliquer, ce qui est le résultat d'une interprétation trop restrictive dans la procédure de comitologie. Les propositions de simplification introduites dans le règlement omnibus donnent cette possibilité. Il serait intéressant de préciser directement à l'Article 70.2 que cette possibilité (plafonnée) est utilisable sans obligation de justifier ou de calculer les avantages pour la zone couverte par le programme. Les projets situés hors d'une zone transfrontalière Interreg peuvent également avoir une grande valeur ajoutée transfrontalière.

En ce qui concerne la simplification de la politique de cohésion, la CRPM adresse les propositions suivantes à la Commission européenne :

- La CRPM invite la Commission à **améliorer l'harmonisation et la coordination des principaux documents stratégiques** (accords de partenariat, documents nationaux) à l'avenir.
- **Il serait opportun de mettre en place un ensemble unique de règles pour tous les fonds ESI**, (notamment une méthode de calcul des coûts), un système de surveillance en ligne et une méthode uniforme de contrôle et d'audit de l'exécution et des résultats d'un projet, applicable à tous les programmes.
- **La logique serait que tous les projets des Fonds structurels soient exemptés du processus de notification d'aide d'État**. Tous les projets sélectionnés dans le cadre d'un processus d'exécution compétitif (p. ex, des appels à projets et non du « fil de l'eau ») et les projets INTERREG devraient en tout cas être exemptés du processus de notification d'aide d'État. **Une attention particulière devrait être accordée aux îles et régions périphériques souffrant de handicaps permanents** qui nuisent gravement à leur développement et empêche leur intégration au marché unique.
- **Le paquet législatif sur la cohésion devrait être adopté au plus tôt, de sorte qu'aucun retard ne puisse être reproché aux autorités régionales**. La Commission européenne devrait proposer un calendrier réaliste en ce qui concerne l'adoption des programmes opérationnels. Aucun des scénarios pour le CFP post-2020 actuellement examinés dans le cadre du Brexit ne devrait porter préjudice à la politique de cohésion sur le plan opérationnel.
- **Le taux d'erreur tolérable devrait être fixé à 5 % au lieu de 2 %** des dépenses contrôlées.
- **Des discussions plus régulières entre les auditeurs et les autorités de gestion** ex ante devraient être envisagées pour partager l'expertise et résoudre des problèmes d'interprétation.
- **Les prochaines réglementations sur la politique de cohésion se doivent d'être claires et sans équivoque**, précisant tous les éléments obligatoires, afin d'éviter les problèmes d'interprétation juridique et la profusion de notes d'orientation. Les notes d'orientation ne devraient pas être juridiquement contraignantes. Au lieu de cela, il conviendrait de garantir une diffusion accrue des bonnes pratiques.
- Pour éviter tout retard dans la mise en œuvre des programmes opérationnels, **la désignation des autorités devrait être plus simple et plus rapide pour la prochaine période de programmation**.
- **La modification de règles ou des changements d'une interprétation juridique** au cours d'une période de programmation **ne devraient pas être rétroactifs**.
- Il convient de **réduire le nombre de contrôles au niveau national**, tels que la délimitation des fonds et la réduction de la désignation des groupes cibles, de sorte que les autorités locales et régionales jouissent d'une plus grande flexibilité pour cibler les dotations là où elles sont les plus nécessaires.
- Des mesures incitatives devraient être mises en place pour **rendre l'utilisation des Options de coûts simplifiées en matière de coûts plus systématique** car elles se sont avérées être un outil efficace, notamment pour les programmes du FSE.

- **Des mesures spécifiques devraient être introduites en ce qui concerne les petits projets** (p. ex., jusqu'à 25 000 €) par une généralisation des options de coûts simplifiées et forfaits, un renforcement de l'e-cohésion, l'accélération des paiements aux bénéficiaires et la hausse du niveau des avances de paiements pour les bénéficiaires, jusqu'à 15-20 % du montant total.
- **En ce qui concerne les programmes plurifonds, il convient de rationaliser et de simplifier les processus** afin de veiller à ce que les régions et les programmes puissent bénéficier de synergies.

3.5. Une politique de cohésion post-2020 dotée d'un Fonds Social Européen davantage axé sur la géographie

Les Membres de la CRPM reconnaissent que **le Fonds Social Européen a une dimension territoriale essentielle qui reflète les domaines de compétences régionales (l'apprentissage, la formation, l'inclusion sociale pour n'en nommer que quelques-uns) à travers toutes les régions européennes.** C'est pourquoi le FSE doit continuer à faire partie de la politique de cohésion à l'avenir. Ceci est indispensable pour que les efforts renouvelés de l'UE sur l'Europe sociale se concrétisent sur le terrain.

Les Régions membres de la CRPM appellent aux mesures suivantes :

- **Le maintien de l'architecture générale et des objectifs du FSE pour 2020, partie intégrante de la politique de cohésion et solidement ancrée dans le contexte régional.** Le FSE a joué un rôle clé pour les territoires en matière d'investissement dans le capital humain, la modernisation des administrations publiques, l'appui aux réformes et la création d'un environnement plus favorable aux entreprises. Cela est particulièrement important pour des territoires tels que les régions ultrapériphériques, dont le taux de chômage se classe parmi les plus élevés de l'UE.
- **Les domaines d'intervention pour le FSE conviennent pour la période 2014-2020, mais il faut plus de flexibilité au niveau régional dans un souci d'efficacité et de résultats.**
- **L'intensification de la coopération transfrontalière dans le cadre du FSE, car elle contribue à atteindre ses objectifs.** Dans le contexte des défis auxquels l'UE fait face actuellement, cet aspect de la politique régionale devient d'autant plus significatif en ce qui concerne l'intégration des migrants, le chômage et l'apparente inadéquation des compétences qui existe dans certains territoires, et les éventuels nouveaux défis susceptibles de survenir à la suite du Brexit en matière de mobilité transfrontalière avec les pays tiers.
- **Le renforcement des stratégies de spécialisation intelligente (S3), car elles sont utiles pour orienter le développement de programmes régionaux du FSE.** 62 % des personnes interrogées par la CRPM au sujet du FSE ont déclaré que leurs stratégies de spécialisation intelligente régionales alimentaient le développement de leur programme opérationnel FSE régional. Les autorités locales et régionales ayant dû définir les besoins du marché du travail local dans leurs stratégies S3, elles ont acquis une vision claire des besoins d'investissements des marchés du travail locaux dans le capital humain, mais aussi dans les secteurs qui présentent un potentiel de croissance et de création d'emplois.
- **S'appuyer sur les possibilités offertes par l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).** Les régions soutiennent largement l'IEJ, mais il est encore possible d'améliorer le mécanisme en vue d'atteindre pleinement les résultats escomptés. L'enquête de la CRPM a mis en relief plusieurs enjeux clés de l'IEJ qui limitent le potentiel de cette initiative, comme les exigences difficiles des critères d'admissibilité, le manque de ressources financières, sa complexité et les pressions en raison de la courte durée de l'initiative.

En ce qui concerne la dimension territoriale du Fonds Social Européen, la CRPM adresse les propositions suivantes à la Commission européenne :

- **Les programmes opérationnels du Fonds social européen devraient être gérés au niveau régional**, ou devraient au moins renforcer l'implication des acteurs locaux et régionaux dans la mesure où ils sont les mieux placés pour connaître les besoins sociaux et économiques au niveau régional.
- **Une plus grande flexibilité dans les domaines d'intervention** du FSE serait souhaitable pour assurer une meilleure adaptation aux besoins spécifiques des régions.
- Le renforcement de **la dimension territoriale du FSE** compte tenu de la diversité des contextes dans les États membres et des différents niveaux de développement dans les régions.
- **Les priorités des domaines de coopération transfrontalière du FSE devraient porter principalement sur l'offre et la demande d'emploi**, y compris la reconnaissance des qualifications étrangères. D'autres domaines de coopération transfrontalière devraient être axés sur la formation et l'éducation, la protection sociale, la science et la médecine, le renforcement des capacités administratives et la culture.
- **Les stratégies de spécialisation intelligente**, qui se sont révélées utiles pour guider l'élaboration des programmes régionaux du FSE en particulier, **devraient être maintenues et renforcées en mettant l'accent sur la coopération transfrontalière et intersectorielle**.
- **Réaffirmer que les autorités locales et régionales sont les mieux placées pour identifier les parties prenantes concernées et contribuer à renforcer la coopération entre elles pour planifier l'intervention du FSE** en complément des initiatives soutenues par le FEDER et par d'autres programmes utiles pour la poursuite des stratégies de spécialisation intelligente.
- **Le chômage des jeunes devrait être une priorité intégrée au sein du FSE**, abordée dans une perspective et une stratégie à long terme pour assurer l'accès des jeunes au marché du travail et des possibilités d'emploi équitables et de qualité.

3.6. Une politique de cohésion post-2020 cohérente avec le semestre européen

La CRPM comprend qu'il y a un lien entre la politique de cohésion et le Semestre européen et reconnaît l'appui potentiel de la politique de cohésion pour aider l'exécution de réformes structurelles liées à des domaines prioritaires qu'elle soutient. La CRPM craint que le lien avec le Semestre européen soit seulement réalisé avec la politique de cohésion et pas avec d'autres instruments et politiques communautaires de soutien à l'investissement.

De l'avis des Régions membres de la CRPM :

- **La nature de la relation entre la gouvernance économique de l'UE et la politique de cohésion est actuellement punitive**. La promesse de sanctions a une connotation négative sur la politique de cohésion, en particulier dans les pays et les régions où elle est le plus nécessaire.
- **La politique de cohésion soutient déjà indirectement la gouvernance économique de l'UE et la mise en œuvre des réformes structurelles de deux façons** : d'abord par le biais de conditionnalités ex ante qui améliorent les conditions d'investissement, et d'autre part via l'Objectif thématique 11 (modernisation de l'administration publique) pour les États membres qui l'utilisent.

- **Le processus du Semestre européen est ciblé au niveau des États membres** (avec des recommandations spécifiques par pays (CSR) émises par le Conseil chaque année), mais les régions sont directement touchées par la mise en œuvre de ces actions à l'échelle nationale. De nombreux domaines des CSR concernent des compétences qui relèvent traditionnellement du niveau régional (formation professionnelle, apprentissage, etc.)
- **La politique de cohésion ne peut pas être compromise et perdre son rôle principal en tant que politique de développement territorial** en raison de réformes aboutissant à des programmes opérationnels directement liés à la mise en œuvre des réformes structurelles.

En ce qui concerne le lien entre la politique de cohésion et le Semestre européen, la CRPM adresse les propositions suivantes à la Commission européenne :

- **La politique de cohésion demeure une politique de développement des territoires visant à contribuer avant tout à la cohésion économique, sociale et territoriale.** Toutefois, si un lien formel devait être établi entre le Semestre européen et la politique de cohésion pour la période post-2020, il devrait être **positif plutôt que punitif (étant donné que les mécanismes de sanction ne sont pas efficaces)**. En contrepartie :
 1. **Un dialogue structuré sur l'état de cohésion au sein de l'UE** devrait être mis en place **chaque année** dans le cadre du processus du Semestre européen afin de garantir la coordination entre les niveaux de gouvernance.
 2. **Les autorités de gestion des fonds ESI devraient avoir plus de souplesse pour modifier leurs programmes opérationnels et participer de manière plus formelle au processus du Semestre européen**, sur le modèle d'un [code de conduite de partenariat](#).
- **Les conditionnalités ex ante devraient être maintenues, car elles contribuent à créer un environnement favorable à l'investissement, ce qui devrait assurer une meilleure mise en œuvre des fonds ESI.** Toutefois, une simplification serait souhaitable, car la complexité du système limite leur potentiel.
- **La conditionnalité macro-économique devrait être supprimée** du cadre de la politique de cohésion dans la période **post-2020 afin d'éviter une double pénalité pour les régions lorsqu'elles respectent les règles du pacte de stabilité et de croissance.** Les régions ne peuvent être tenues responsables du déficit national car elles sont déjà soumises à de fortes restrictions budgétaires comparé à l'État. De plus, nous estimons que la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE devrait être préservée, tel que prévu par l'article 174 du TFUE.
- **Les documents du Semestre européen** (Enquête annuelle sur la croissance, les programmes nationaux de réforme) **devraient inclure une analyse territoriale approfondie** soulignant le rôle des autorités régionales dans la mise en œuvre (CSR) et la situation de certains territoires.

3.7. Une politique de cohésion post-2020 avec un objectif de coopération territoriale renforcée

La coopération territoriale européenne (CTE), également connue sous le nom d'Interreg, est l'un des deux objectifs de la politique de cohésion, et est considérée comme l'un des aspects les plus efficaces et les plus

visibles de la politique de cohésion. Il n'existe aucun autre instrument de politique pour favoriser la coopération entre les régions européennes. Compte tenu de la montée de populisme, la nécessité d'une coopération à travers l'Europe n'a jamais été si importante. Des programmes de coopération territoriale plus forts et dotés de ressources suffisantes sont donc cruciaux pour la période post-2020.

Les Régions membres de la CRPM estiment que :

- **L'architecture du CTE devrait être simplifiée** : les limites géographiques des programmes de coopération territoriale européenne se chevauchent souvent alors que les thèmes éligibles à un financement sont, dans une large mesure, identiques. À l'inverse, les règles nationales s'appliquent et, par conséquent, chaque programme a ses propres règles, sa propre approche et ses propres critères prescrits. Le grand nombre de programmes différents peut conduire à un manque de transparence, générer de la confusion et davantage d'obstacles pour les participants et la participation des bénéficiaires.
- **Les programmes CTE devraient être fondés sur de solides accords de partenariat et de gouvernance multiniveaux** : Les programmes de la politique de cohésion sont basés sur la gestion partagée, la gouvernance multiniveaux et le principe de partenariat. Ces caractéristiques sont encore plus importantes en ce qui concerne les programmes de coopération, qui impliquent un grand nombre d'intervenants de différents horizons provenant de multiples régions et pays. Les possibilités de recourir à des « capitaux d'amorçage »⁶ devraient être exploitées pleinement pour mieux impliquer les acteurs.
- **Les programmes CTE devraient être axés sur les besoins** : les régions périphériques et maritimes sont souvent confrontées à des problèmes spécifiques dans des domaines tels que la pêche, le tourisme côtier, l'environnement côtier et l'accessibilité, qui ne peuvent pas toujours être traités au titre des priorités actuelles.
- **La coopération avec le Royaume-Uni devrait être encouragée dans les futurs programmes CTE** : La sortie du Royaume-Uni de l'adhésion à l'Union européenne aura un impact direct sur le CTE, en particulier pour les pays et les régions limitrophes. Le Royaume-Uni participe actuellement à 14 programmes de coopération (les quatre programmes interrégionaux, 5 programmes transnationaux et 5 programmes transfrontaliers). Il est crucial de maintenir une étroite relation avec les régions britanniques par le biais des programmes CTE.

⁶ Comme le [dispositif de capitaux d'amorçage de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique \(« seed money facility »\)](#).

En ce qui concerne la coopération territoriale européenne dans la politique de cohésion après 2020, la CRPM adresse les propositions suivantes à la Commission européenne :

- **Les autorités régionales doivent rester au cœur des programmes de coopération, des stratégies** macro-régionales, et des stratégies relatives aux bassins maritimes. Leur implication, ainsi que celle des autres parties prenantes, doit s'accroître pour la période post-2020.
- La Commission devrait évaluer si le nombre élevé de programmes de coopération différents qui existent actuellement est nécessaire et **si certains programmes de coopération pourraient être fusionnés ou, en cas de chevauchement géographique, mieux reliés**. Les programmes de coopération portant sur des thèmes communs pourraient inclure une ligne budgétaire consacrée à la capitalisation et à l'échange de bonnes pratiques.
- **Les ressources de financement pour les programmes de coopération territoriale devraient être allouées au niveau des programmes** plutôt qu'au niveau national.
- La concentration thématique des programmes de coopération devrait reposer sur **une analyse rigoureuse des besoins** du territoire.
- Les programmes Interreg devraient avoir **davantage de flexibilité en ce qui concerne les règles de concentration thématique pour mieux prendre en considération la diversité des territoires**, des thèmes et des critères spécifiques à chaque zone au sein des domaines de coopération. Ils devraient être autorisés à développer des objectifs plus larges que les objectifs thématiques existants.
- **Améliorer les niveaux de complémentarité entre la CTE et les autres programmes FESI**.
- Mettre en place un **cadre réglementaire européen pour les règles régissant les appels à propositions Interreg**. Ces règles au niveau européen pourraient également aborder les procédures d'appel, actuellement établies au niveau national.
- **Une meilleure harmonisation géographique et thématique des stratégies macro-régionales et de bassin maritime avec les programmes CTE (et vice-versa)**, en particulier avec les programmes transnationaux, dans les domaines couverts par des stratégies macro-régionales ou de bassin maritime.
- Une attention particulière devrait être accordée aux régions insulaires et ultrapériphériques afin de renforcer leur coopération et leur intégration régionales. Pour ce faire, **des programmes CTE spécifiques pourraient être créés pour les îles partageant le même bassin maritime** afin d'améliorer la coopération sur leurs zones prioritaires par bassin maritime et en **exemptant les îles de la limite actuelle de 150 km de frontières maritimes** d'autres zones éligibles qui s'applique actuellement dans les programmes de coopération transfrontalière.
- Compte tenu des incertitudes entourant la sortie du Royaume-Uni de l'UE et la participation future du Royaume-Uni aux programmes Interreg, en tant que pays tiers, il est essentiel d'envisager des **programmes de coopération transitoires pour les frontières entre le Royaume-Uni et l'UE**. Les régions de la CRPM souhaitent continuer à coopérer avec les partenaires britanniques à l'avenir.
- En ce qui concerne la participation des parties situées à l'extérieur de la zone pouvant bénéficier d'un programme dans le cadre des projets de coopération, l'éligibilité des projets devrait être plus souple en **relevant le seuil autorisé de 20 % pour le financement des opérations situées hors de l'Union**.



Personne à contacter : Nicolas Brookes, Directeur CRPM

E-mail : nicolas.brookes@crpm.org

La Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) rassemble environ 160 Régions issues de 25 États de l'Union européenne et au-delà.

Représentant près de 200 millions de citoyens, la CRPM agit en faveur d'un développement plus équilibré du territoire européen.

Elle opère à la fois comme un *think tank* et un lobby pour les Régions. Son principal objectif se concentre sur la cohésion sociale, économique et territoriale, les politiques maritimes et l'accessibilité.

www.cpmr.org

CONTACT :

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes
Tél. : + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Brussels
Tél. : +32 (0)2 612 17 00

E-mail : Secretariat@crpm.org ; Site Web : www.cpmr.org

Réf. : CRPMPPP17005