

Avenir de la politique européenne de cohésion après 2020 : Etat des lieux et enjeux de l'année 2017

Note technique du secrétariat de l'AFCCRE
Juin 2017

Plan de la Note

- I. Rappel des données de base de la politique de cohésion pour la France
 - II. Actualité pour l'année 2017
 - III. Enjeux pour les territoires français des négociations européennes
- Annexe. Calendrier des négociations européennes en 2017

I. Rappel des données de base de la politique de cohésion pour la France

La politique de cohésion constitue aujourd'hui le principal instrument d'investissement de l'Union européenne en direction des 28 Etats membres et des 277 régions européennes.

Elle mobilise pour la période 2014-2020 près de **351,8 milliards d'euros** dans le cadre du Fonds européens de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et du fonds de cohésion (FC).

A ces sommes s'ajoutent **77 milliards d'euros** en provenance du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui constitue le deuxième pilier de la PAC, et **6,56 milliards d'euros** du Fonds européen pour les affaires maritimes (FEAMP).

Les règles de programmation ont fait l'objet d'une harmonisation pour la période 2014-2020, l'ensemble des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) étant désormais soumis à une réglementation commune. La mise en œuvre de ces financements fait l'objet d'une gestion partagée entre la Commission européenne et les Etats membres, ces derniers étant responsable de l'essentiel des tâches de gestion et de contrôle.

La France bénéficie de près de 15,6 milliards d'euros de fonds structurels FEDER-FSE, de 11,4 milliards de FEADER et de 0,588 milliards de FEAMP.

Les autorités françaises ont fait le choix d'une mise en œuvre décentralisée de la plus grande partie de ces fonds en confiant aux Régions l'élaboration et la gestion des programmes opérationnels régionaux FEDER-FSE et des programmes de développement rural FEADER.

L'Etat reste pour sa part autorité de gestion du programme national FSE Emploi-Inclusion et du programme national FEAMP.

Les Fonds structurels poursuivent des objectifs qui découlent directement de la stratégie Europe 2020 :

- **l'Investissement pour la croissance et l'emploi**, en soutenant des projets liés à l'innovation, la formation et l'insertion, le développement des PME ou bien encore la lutte contre les changements climatiques ;
- **la Coopération territoriale européenne**, en appui à des projets transfrontaliers ou transnationaux.

Les 15,6 milliards d'euros dont dispose la France sont majoritairement investis sur le premier objectif (14,5 milliards) et interviennent d'une façon différenciée selon le type de régions, en fonction du PIB/habitant régional :

- 6,3 milliards (soit 43% de l'enveloppe) sont affectés aux 12 régions «développées », présentant un PIB/Habitant supérieur à 90% de la moyenne communautaire, **avec une intensité d'aide de 93 euros par habitant sur la période de programmation 2014-2020 ;**
- 4,3 milliards (soit 30% des crédits) pour les 10 régions « en transition » avec un PIB/Habitant compris entre 75 et 90% de la moyenne communautaire, **soit une intensité d'aide par habitant de 175 euros ;**
- 3,9 milliards (soit 27% des crédits) pour les régions ultrapériphériques (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion, Mayotte) **avec 1792 euros par habitant.**

L'objectif de Coopération territoriale européenne permet de mobiliser 1,1 milliards d'euros pour la France, celle-ci étant impliquée dans 23 programmes de coopération transfrontalière ou transnationale (programmes INTERREG).

Au total, sur la période 201-2020, la France bénéficie de 83 programmes européens, tous fonds et dispositifs confondus, pour un montant total de fonds européens de plus de 28 milliards d'euros.

II. Actualité pour l'année 2017

1. La clôture de la programmation 2007-2103

Les autorités de gestion, de certification et d'audit des programmes opérationnels couvrant la période 2007-2013 ont jusqu'au 31 mars 2017 pour transmettre les demandes de solde de crédits européens.

2. Les travaux sur la simplification

La programmation 2014-2020 est marquée par des exigences importantes en termes d'efficacité, de performance, et des règles de gestion et de contrôle particulièrement complexes.

Après une année 2016 consacrée en grande partie à la mise en place des programmes, dans un contexte de fusion des Régions et de transfert de l'autorité de gestion, les efforts en 2017

devraient se porter sur l'animation auprès des bénéficiaires potentiels de FESI. Les règles de programmation des FESI imposent en effet une programmation et une remontée des justificatifs des dépenses dynamiques et régulières.

Les difficultés qui demeurent sur la programmation FEADER et sur certaines mesures du FEDER ou du FSE (par exemple en direction des territoires urbains) devront ainsi être levées sous peine, dans certains cas, de dégagement d'office des crédits non consommés.

Enfin, les travaux sur la simplification des FESI, entamés au niveau européen en 2015 se poursuivront en 2017, le groupe d'expert à haut niveau mis en place par la Commission européenne devant rendre son rapport final en février 2018.

Sans attendre la future programmation post 2020, l'enjeu consiste à trouver des mesures rapidement opérationnelles pour les porteurs de projets, autour de quelques axes forts dont:

- une meilleure articulation des règles de concurrence (aides d'Etat) et du marché intérieur (commande publique) avec la programmation des FESI ;
- des dispositions simplifiées de justification des dépenses (prise en compte de couts simplifiés et de couts forfaitaires pour certaines dépenses) ;
- un système de contrôle proportionné à la taille des projets ;
- une incitation à limiter les surréglementations nationales.

3. Les négociations sur le post 2020

La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 ne devrait pas impacter les enveloppes de la politique de cohésion pour la France. En revanche, l'évaluation à mi-parcours des programmes opérationnels fournira les premiers éléments de bilan sur la mise en œuvre des fonds et la pertinence des objectifs et des priorités d'investissements.

Esquissées en 2016, les négociations sur la future programmation entreront ainsi dans une phase opérationnelle sur la base des premières orientations fournies par la Commission européenne :

- une flexibilité accrue entre les objectifs structurels de la politique de cohésion et la nécessité de trouver des réponses aux défis auxquels l'Union est confrontée, par exemple la crise migratoire ;
- une convergence optimisée entre les FESI et les autres instruments d'investissement de l'Union, en particulier le Plan d'investissement pour l'Europe (« Plan Juncker ») et le Fonds européen d'investissement stratégique (FEIS), dont le doublement et la poursuite après 2020 est proposé ;
- un renforcement du lien entre la programmation des FESI et la coordination des politiques économiques, en tenant compte des recommandations émises pour chaque Etat par la Commission européenne dans le cadre du semestre européen ;
- des exigences accrues en termes d'efficacité et de performance des programmes, dont les résultats devront être visibles et quantifiables.

Dans ce contexte, la Commission européenne organisera les 26 et 27 juin 2017 un grand forum sur la cohésion. Celui-ci s'accompagnera à la rentrée d'une consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion dont les résultats alimenteront le 7^{ème} rapport sur la cohésion sera

publié par la Commission européenne à l'automne 2017. Les premières propositions réglementaires sur la politique de cohésion post 2020 sont attendues courant 2018.

D'ores et déjà, les principales parties prenantes aux débats ont commencé dès le début de l'année 2017 à organiser la concertation et la formalisation des messages clés à porter aux débats.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, les principales associations d'élus européennes (CCRE, CRPM, Eurocites, ARE, ARFE) viennent de créer le 18 mai 2017 avec le Comité des Régions de l'Union européenne, **l'alliance sur l'avenir de la politique de cohésion dans l'UE**, afin de regrouper leurs efforts visant à défendre la politique de cohésion dans le futur budget 201-2020.

III. Enjeux pour les territoires français des négociations européennes

Les discussions sur le futur cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2028 vont s'engager dans un contexte de restriction budgétaire, encore accru par le BREXIT qui voit un contributeur net au budget quitter l'Union européenne.

Comme pour les précédentes négociations, la politique de cohésion, deuxième poste budgétaire après la politique agricole commune, fera sans nul doute l'objet de pressions fortes, qui peuvent conduire à sa remise en cause, au moins pour une partie des territoires français.

Dans ce contexte, les enjeux des négociations pour ces derniers se concentrent sur les points suivants :

1. Redéfinir les éléments fondateurs de la politique de cohésion territoriale

a. Clarifier les stratégies d'investissement en Europe

L'accent mis par la Commission européenne sur le Plan d'investissement pour l'Europe et le doublement annoncé du FEIS, positionne de facto une partie du débat sur les priorités et les modalités d'une future politique d'investissement dans les territoires européens.

Le FEIS, qui repose en partie sur les contributions des Etats membres, échappe aux négociations liées au futur CFP. Par ailleurs, ses interventions ne sont pas soumises aux règles communautaires en matière d'aides d'Etat et font par conséquent l'objet de contrôles allégés. Sans budget européen ambitieux, notamment pour la politique de cohésion, le FEIS peut ainsi devenir le mode privilégié d'investissement dans les territoires, au dépend d'autres outils, en particuliers les Fonds structurels européens.

Dans ce contexte il importe de rappeler l'objet et la nature différente, bien que complémentaires, du Plan d'investissement pour l'Europe et de la Politique de cohésion :

- d'une part le FEIS obéit à une gouvernance centralisée, en décalage avec les principes de base des programmes opérationnels FEDER-FSE, tels qu'ils découlent des Traités, en particulier les principes de subsidiarité, de partenariat et de cohésion sociale et territoriale ;

- d'autre part les programmes opérationnels européens soutiennent également des instruments financiers, particulièrement adaptés aux réalités territoriales car conçues et gérées sur une base régionale, voire infra-régionale. La question de l'articulation entre ces dispositifs est donc posée ;
- par ailleurs, les instruments financiers, qui ont pour objet de faciliter l'accès au crédit, ne peuvent se substituer aux subventions dans bon nombre de domaines prioritaires (l'inclusion sociale, la lutte contre les changements climatiques, l'égalité entre les femmes et les hommes...) ou de territoires cibles (zones rurales en déclin, zones urbaines en difficulté...)¹ ;
- enfin, le Plan vise à une augmentation quantitative du volume d'investissement en Europe alors que la politique de cohésion soutient des investissements répondant à des objectifs stratégiques et partagée entre l'Union, les Etats membres et les territoires européens.

b. s'adapter aux nouveaux défis de la cohésion territoriale en Europe

La politique de cohésion fixe traditionnellement des objectifs de long terme, pour une période de sept ans, avec des modalités de révision des programmes peu flexibles.

Les exemples récents, en premier lieu la crise migratoire, ont montré que des événements imprévus peuvent poser des problèmes de nature structurelle à l'Union européenne et ses politiques, car ils impactent le modèle économique, social et politique européen et revêtent une dimension territoriale forte. La politique de cohésion ne peut par conséquent être absente des solutions qui doivent être proposées au niveau européen.

En complément des objectifs traditionnels de la politique de cohésion (développement durable, innovation, formation et insertion, soutien des PME...) qui restent éminemment pertinents, **Il est essentiel par conséquent d'introduire de nouvelles priorités d'investissement adapté aux enjeux actuels de la cohésion** : lutte contre la grande pauvreté, meilleurs accès aux services publics (éducation, santé...), insertion des jeunes exclus du monde du travail (dans le prolongement de l'initiative pour l'emploi des jeunes)...

La question de l'adaptation de la politique de cohésion aux enjeux des territoires permet également d'introduire d'autres sujets actuellement en débat :

- la mise en place d'une « réserve de crise » de FESI, en début de programmation, afin de pourvoir à des situations territoriales imprévus (climatique, sociale...), à l'image par exemple des dispositifs existant dans le cadre de la PAC ;
- la redéfinition des critères d'allocation des enveloppes de FESI, traditionnellement basés sur le PIB/Habitant mesuré à l'échelle régionale (NUTS II), jugés de plus en plus inadaptés à l'aune de ces nouveaux enjeux ;
- la création d'un fonds unique (fusionnant le FEDER, le FESE, le FEADER et le FEAMP), solutionnant les problèmes de fongibilité entre les fonds et garantissant ainsi une meilleure adaptabilité des programmes.

¹ Sur ce sujet, le Parlement européen vient d'adopter, le 18 mai 2017, une résolution sur le nécessaire équilibre entre les instruments financiers et les subventions dans le cadre de la politique de cohésion. Résolution P8_TA-PROV(2017)0222.

c. Promouvoir les coopérations territoriales en Europe

La France, de par sa situation géographique et le nombre de ses frontières extérieures, y compris en outre-mer, bénéficie d'une situation privilégiée au regard de l'objectif de Coopération territoriale de la politique de cohésion.

La France est ainsi impliquée dans 23 programmes INTERREG, et les Régions françaises assument des tâches importantes de gestion des programmes transfrontaliers, transnationaux ou interrégionaux sur leur espace de coopération.

Au regard de ces enjeux financiers majeurs pour la France (plus d'1 milliards d'euros), il importe de poursuivre les dynamiques engagées, qui constituent des leviers important d'investissement dans des espaces stratégiques à fort potentiel économique ou environnemental (massifs, espaces maritimes..) et d'intégration politique au travers de projets bénéficiant aux populations (formations, services publics, santé...).de part et d'autre des frontières.

Par ailleurs, une attention particulière devra être portée à l'enjeu spécifique que représente pour l'Union européenne les coopérations impliquant les Régions ultra périphériques, notamment françaises. Leur meilleure insertion dans des espaces géographique soumis à des crises (aléas climatiques, instabilité politiques...) et fortement concurrentiels d'un point de vue économique dépendra des efforts de simplification des programmes INTERREG, et d'une coordination renforcée avec les instruments d'aide extérieure de l'Union européenne (notamment le FED).

2. Capitaliser sur les acquis des programmations passées et simplifier les dispositifs

a. Consolider l'approche territoriale intégrée

La programmation 2014-2020 des FESI a prévu et fortement encouragé la mise en œuvre d'approches territoriales intégrées avec l'ambition d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'intervention publique en répondant aux besoins spécifiques des territoires et en concourant à leur attractivité.

Fort de d'une longue expérience en matière de développement rural (dans le cadre du programme LEADER), l'approche territoriale intégrée représente un saut qualitatif dans la mise en œuvre des programmes européens en favorisant la combinaison de plusieurs facteurs:

- une approche multisectorielle (économique, sociale, environnementale) sur des thématiques cibles ;
- une approche territoriale adaptée aux réalités infrarégionales (quartiers urbains en difficulté, zones rurales, zones littorales, lien urbain-rural...) ;
- une approche stratégique (en opposition à la logique de guichet) autour d'enjeux partagés ;
- une approche multi acteurs et multi niveaux (public-privé, Régions-autres niveaux de collectivités territoriales).

De ce fait elle apporte une réponse pertinente aux exigences, renforcées à chaque nouvelle programmation, visant à :

- une concentration thématique des interventions sur un nombre limité de priorités (afin d'éviter le « saupoudrage » des crédits) ;
- une maximisation des effets de la politique de cohésion sur un territoire identifié.

Deux outils principaux, « le Développement local porté par les acteurs locaux (DLAL) » et « l'Investissement territorial intégré (ITI) », ont ainsi été proposés dans la réglementation 2014-2020. Ceux-ci ont néanmoins fait l'objet d'une compréhension et d'une appropriation parfois divergente selon les autorités de gestion en charge de l'élaboration des programmes opérationnels.

Ces différences de mise en œuvre, particulièrement visible en France s'agissant de l'approche urbaine intégrée, ajoutées aux problèmes conjoncturels du programme LEADER (liées aux difficultés qui pèsent sur la programmation du FEADER), ont pu nuire à l'image de ces instruments et plus généralement à celle de la démarche dans son ensemble.

Dans les négociations sur la future programmation, il est par conséquent essentiel de rappeler l'attachement des territoires à la poursuite de l'approche intégrée, ce qui suppose d'en clarifier les objectifs, le cadre juridique et le mode opératoire.

b. Préciser la logique de performance et fluidifier la programmation

La programmation 2014-2020 s'inscrit dans un cadre de performance, formalisé par des indicateurs de résultats et d'évaluation, destinés à évaluer chaque programme opérationnel européen, sur la base d'objectifs ciblés et chiffrés.

Cette approche est légitime au regard des obligations de transparence et d'efficacité qui pèsent sur la mise en œuvre du budget européen, mais elle suppose une mesure de la performance prenant en compte :

- la nature de certaines opérations soutenues ou de certains bénéficiaires (notamment s'agissant des interventions du FSE), qui suppose des outils d'évaluation souples et adaptés ;
- les nouveaux types de contrôle en matière de justification de la dépense qu'elles génèrent.

L'efficacité de la politique de cohésion est également fortement dépendante d'un allègement des contraintes administratives pour les autorités de gestion et les porteurs de projets des FESI.

La complexité des règles de programmation, déjà évoquée, conduit en effet, pour les porteurs de projets :

- à rallonger les délais d'instruction, de programmation, d'engagement des crédits, de contrôle et de paiement, créant ainsi des goulets d'étranglement;
- à augmenter les coûts de gestion des dossiers, posant par la même la question de la pertinence de certaines subventions ;
- à créer une insécurité juridique à la fois pour les autorités de gestion et les porteurs de projets. Ce constat est encore aggravé du fait d'interprétations des règles qui varient dans le temps (s'appliquant parfois de manière rétroactive) ou qui varient selon l'organe d'instruction ou de contrôle. Par ailleurs de nouvelles contraintes, liées par

exemple à la lutte anti-fraude, tendent à accroître les responsabilités pesant d'une manière générale sur les opérateurs publics.

Pour y remédier, la Commission européenne a mis en place en juillet 2015 un **groupe d'experts de haut niveau sur la simplification** dans le but de faciliter l'accès aux FESI. Cette initiative répond à une demande de la France et de plusieurs Etats membres, formalisée dans un « Non Paper » adressé à la Commission européenne en 2015.

Les 6^{ème} et 7^{ème} réunions de ce groupe (en mars et en juin 2017) devraient se focaliser sur le post 2020, un rapport final étant attendu pour février 2018

Néanmoins, La production de solutions concrètes et opérationnelles dès maintenant, dans le cadre de la programmation 2014-2020, conditionnera très directement la crédibilité et la pertinence de la future politique de cohésion après 2020.

Dans ce contexte Il est essentiel que les territoires français, en relation avec le Commissariat général l'Egalité du Territoire et l'Association Régions de France, puissent contribuer aux réflexions engagées.

Annexe

Rappel du calendrier des négociations européennes en 2017

26-27 Juin 2017	Forum européen sur la cohésion à l'initiative de la Commission européenne
Septembre 2017	Lancement de la consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion
Automne 2017	Publication du 7 ^{ème} rapport sur la cohésion
Fin 2018 ?	Première propositions réglementaires de la Commission européenne
Février 2018	8 ^{ème} réunion du groupe d'expert à haut niveau sur la simplification et présentation du rapport final



Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE)

20, rue d'Alsace Lorraine F- 45 000 Orléans

Tél (33) 02 38 77 83 83

Ccrefrance@afccre.org

www.afccre.org