



Commission des affaires européennes

La réforme de la politique de cohésion

Mentionné dans le traité de Rome, l'objectif de réduction des disparités de développement des régions est consacré par l'Acte Unique en 1986. En 1992, le traité de Maastricht en fait un objectif majeur de l'Union et avec le traité de Lisbonne en 2007, la politique de cohésion économique et sociale devient aussi « territoriale » (Article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Aujourd'hui, 43 % de la production et 75 % des investissements en recherche et développement en Europe ne sont concentrés que sur 14 % du territoire européen.

La politique de cohésion constitue le deuxième poste budgétaire après la PAC, avec une enveloppe de 351,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020 (32,5 % du budget européen). Le paquet législatif, finalisé fin 2013, pose de nouvelles règles, mais respecte toujours quatre principes :

– le **principe de partenariat**, qui institue un dialogue entre la Commission, les États et les autorités locales depuis la conception de la politique de cohésion jusqu'au stade du suivi et de l'évaluation ;

– le **principe d'additionnalité**, les financements européens ne pouvant remplacer les dépenses nationales ;

– le **principe de concentration** : il s'agit de concentrer les ressources (à hauteur de 70% des fonds pour 2014-2020) sur les régions les plus pauvres, mais aussi de « flécher » l'attribution d'aides sur les principaux axes de croissance (recherche et innovation, TIC, compétitivité et transition énergétique) ;

– enfin, la Commission alloue un financement annuel à chaque programme mais impose qu'il soit dépensé avant la fin de la deuxième année suivante (règle du **dégagement d'office**).

I. Une nouvelle architecture stratégique

A/ Des catégories de régions redéfinies

Jusqu'à présent, la politique de cohésion visait trois objectifs : la convergence, pour permettre aux régions les moins riches de rattraper leur retard économique et social ; la compétitivité régionale et l'emploi, pour rendre les régions plus attractives, et la coopération territoriale européenne, pour encourager les partenariats transfrontaliers.

Les objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » sont désormais fusionnés en un seul : « **investissement pour la croissance et l'emploi** ». Au titre de cet objectif, l'intensité de l'aide varie selon la richesse de la région.

Une catégorie supplémentaire est créée pour cet objectif unique : les « **régions en transition** »¹.

Le taux de cofinancement est de 60% pour les régions en transition, il est de 50% pour les régions les plus développées et de 80 ou 85% pour les moins développées.

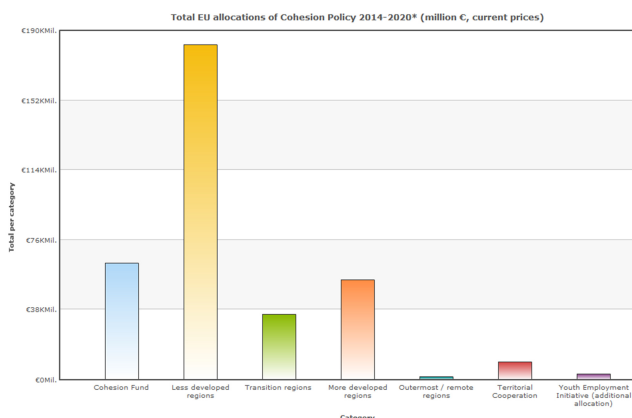
Le niveau maximal de transfert vers chaque État membre au titre de la politique de cohésion est fixé à 2,35% du PIB contre 3,8% auparavant.

¹ En France, cette nouvelle catégorie de régions concerne dix territoires (Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Basse-Normandie, Lorraine, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Languedoc-Roussillon et la Corse).

Pour la période 2014-2020, la Commission répartit les 351,8 milliards d'euros entre :

- les régions² les moins développées (PIB/habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire) : 182,2 Mds d'euros ;
- les régions en transition (PIB/habitant compris entre 75% et 90% de la moyenne communautaire) : 35,4 Mds € ;
- les régions les plus développées (PIB/habitant supérieur à 90% de la moyenne communautaire) : 54,3 Mds € ;
- les États éligibles au Fonds de cohésion (RNB/habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire) : 63,3 Mds € ;
- les régions ultrapériphériques³ et à faible densité de population : 1,6 Md d'euros ;
- l'objectif de coopération territoriale : 10,2 Mds € ;
- l'initiative pour l'emploi des jeunes : 3,2 Mds € au titre du FSE (voir ci-après).

Fonds alloués au titre de la politique de cohésion pour 2014-2020 (par catégorie de régions)



Source :

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_fr.cfm

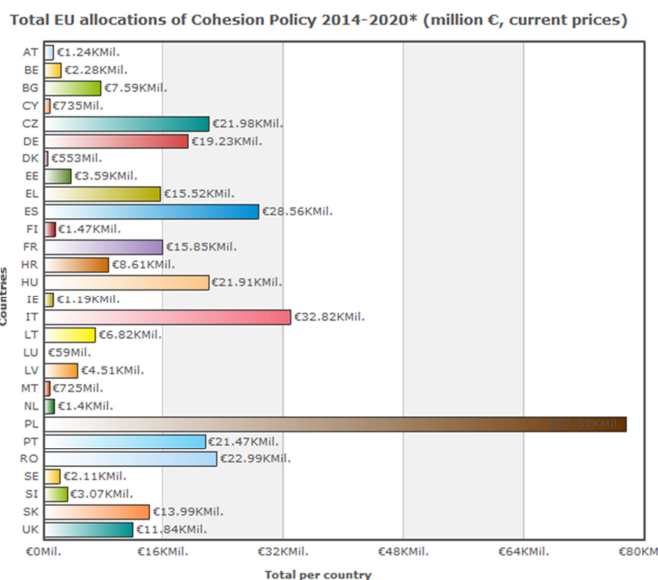
² Bénéficient en fait de la politique de cohésion les unités administratives (zones géographiques pour lesquelles une autorité est habilitée à prendre des décisions administratives). Ces unités sont classées en 3 groupes selon leur superficie et leur population (nomenclature NUTS 1, 2, 3 – nomenclature des unités territoriales et statistiques). Les régions françaises sont classées en NUTS 2 (soit une population comprise entre 0,8 et 3 millions d'habitants).

³ Il s'agit de neuf régions géographiquement éloignées du continent européen mais qui font partie intégrante de l'UE. Le droit européen leur est applicable, sauf mesures spécifiques. Ces neuf régions sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, Réunion et Mayotte (DOM), Saint-Martin (COM), Madère et les Açores (communautés autonomes portugaises) et les Iles Canaries (communauté autonome espagnole).

L'UE a par ailleurs décidé de réserver 2,5 Mds € pour l'aide aux plus démunis sur l'enveloppe globale des fonds structurels.

Tout ceci conduit à une ventilation des fonds par pays selon la répartition suivante :

Total des fonds alloués au titre de la politique de cohésion pour 2014-2020 par pays



Source :

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_fr.cfm

B/ Une approche stratégique commune aux cinq fonds européens

Le **Fonds de cohésion (FC)** bénéficie aux États membres dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire afin de réduire les disparités sociales et économiques et de promouvoir le développement durable : il finance surtout des réseaux de transport (infrastructures pour l'interconnexion en Europe) et d'environnement (efficacité énergétique, recours aux énergies renouvelables).

Le **Fonds social européen (FSE)** permet d'améliorer l'emploi et la formation et également la situation des populations menacées de pauvreté. Entre 2014 et 2020, plus de 80 Mds € seront consacrés à des projets visant à développer le capital humain, dont 3,2 Mds € à l'initiative « Emploi des jeunes ». 20 % du FSE devront aller à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté.

Le **Fonds européen de développement régional (FEDER)** a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale en corrigeant les déséquilibres entre régions par

des investissements concentrés sur les objectifs de la stratégie Europe 2020. Les zones présentant des handicaps naturels (régions insulaires, montagneuses ou peu peuplées) bénéficient d'un traitement privilégié et les zones ultrapériphériques d'une aide spécifique du FEDER.

En complément, le développement des régions agricoles est soutenu par deux fonds : l'un financé sur la PAC (le Fonds européen agricole pour le développement rural - **FEADER**) et l'autre sur la politique commune pour la pêche (le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche - **FEAMP**).

Dans un souci de simplification, la réforme de la politique de cohésion harmonise les règles de gestion de ces cinq fonds : il est établi un **cadre stratégique commun aux cinq fonds** pour améliorer leur utilisation et définir des priorités d'investissements pour 2014-2020.

Ce cadre est mis en œuvre au niveau national grâce à **un contrat de partenariat entre chaque État et la Commission, qui doit être élaboré en concertation avec les autorités**

locales et qui retrace la distribution des fonds sur le territoire national en fonction des objectifs de la stratégie Europe 2020. Enfin, les programmes opérationnels restent les documents de référence au niveau local. Un même programme peut désormais être financé par plusieurs fonds. **Un lien est créé entre les fonds européens et la bonne gouvernance économique** : la Commission peut suggérer au Conseil de suspendre les engagements (voire les paiements) destinés à un Etat membre qui ne respecterait pas les règles de discipline budgétaire européenne.

L'enveloppe FEDER-FSE de la France est en augmentation par rapport à la période 2007-2013 : 14,45 Mds € (contre 14,3 Mds € pour 2007-2013), dont 3,9 Mds € pour les RUP (contre 3,1 Mds € pour 2007-2013). La France percevra aussi 11,38 Mds € au titre du FEADER et 0,59 Mds € au titre du FEAMP, soit un total de 26,4 Mds €.

II. Une réforme au service de la croissance et de l'efficacité

A/ Une politique de cohésion au service de la croissance économique

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la nouvelle politique de cohésion concentre les investissements européens sur quatre domaines prioritaires : l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux PME et l'économie sobre en carbone. 50 % (pour les régions les moins développées) à 80 % (pour les régions les plus développées) du FEDER devront être consacrés à au moins 2 de ces priorités. 7 autres objectifs thématiques sont aussi définis.

- **La recherche, le développement technologique et l'innovation**

L'Union mobilise ses efforts sur la création d'emplois, en encourageant la recherche et développement, notamment grâce aux transferts de technologies, aux synergies, aux partenariats et au réseautage entre acteurs d'un même secteur (centres de recherche et PME).

À l'échelle des États, les **stratégies de spécialisation intelligente** permettent aux

régions de se focaliser sur les domaines où elles détiennent un avantage concurrentiel.

- **L'accès aux technologies de l'information et de la communication**

Le choix de l'Union d'investir dans ce secteur n'est pas nouveau, puisque sur la période 2007-2013, elle avait alloué 14,6 Mds € du FEDER aux États membres, ce qui avait permis à 4,7 millions de citoyens d'avoir accès au haut débit.

Pour 2014-2020, le but est de couvrir les régions reculées afin que les citoyens, les entreprises et les administrations bénéficient de services en ligne (e-santé, e-administration, *cloud*).

Au plan national, les États et les régions établissent des **stratégies de croissance numérique** pour présenter des projets viables en termes de recherche et développement.

- **La compétitivité des PME**

La nouvelle politique de cohésion ambitionne de doubler les investissements au profit des PME (140 Mds €) pour les faire accéder aux

leviers d'investissement (prêts, subventions, garanties), encourager les partenariats transfrontaliers et favoriser les nouvelles sources de croissance telles que l'emploi des seniors.

- **Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2**

La nécessité d'augmenter l'efficacité énergétique fait partie du triple objectif de l'initiative « 20-20-20 » d'ici 2020 (réduction de 20% de la consommation d'énergie primaire de l'Union, réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre, 20% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergies).

Désormais, le FEDER soutient cette transition à hauteur de 23 Mds € (18,5 Mds € en 2007-2013). Le Fonds de cohésion y participe également. De nouveaux objectifs sont affichés : encourager l'utilisation d'énergies renouvelables dans le secteur public et privé, réduire les émissions dans les transports et promouvoir la mobilité urbaine multimodale, investir dans les réseaux de distribution d'électricité intelligents...

Une attention accrue sera portée aux résultats, au regard d'objectifs et d'indicateurs faisant l'objet d'évaluation. Une **réserve de performance** de 6% sera allouée en 2019 aux programmes les ayant atteints.

B/ Donner plus de responsabilités aux acteurs locaux pour une meilleure efficacité de la politique de cohésion

Les quatre champs d'action sont mis en œuvre selon une **approche territoriale intégrée**, qui prend en compte les projets de développement et les spécificités territoriales. Deux outils sont encouragés. Au service du développement local, un **groupe d'action locale** détermine le contenu de la stratégie et les opérations à financer. De plus, **l'investissement territorial intégré (ITI)** permet de concevoir des projets sur plusieurs secteurs d'activité. Aussi bien les quartiers défavorisés, les périphéries que les grandes agglomérations peuvent faire l'objet d'un ITI. La décision d'utiliser un ITI peut émaner de l'État ou d'une région. Les autorités urbaines sont invitées à bâtir des stratégies répondant aux défis de la cohésion, notamment grâce à un nouvel

instrument mis en ligne : le cadre de référence pour les villes durables⁴.

C/ La garantie pour la jeunesse : une initiative pour l'emploi des moins de 25 ans

Au sein de l'UE en 2013, le taux de chômage des jeunes atteignait 23,5%, soit le double du taux de chômage général.

Suite à une recommandation du Conseil, l'UE a mis en place en janvier 2013 un mécanisme de garantie pour la jeunesse. Ce nouvel instrument propose à tous les jeunes de moins de 25 ans, inscrits au chômage ou non, une **offre dans les 4 mois suivant la fin de leur scolarité ou la perte de leur emploi**. Cette offre doit constituer en un emploi, un apprentissage, un stage ou une formation continue et être adaptée à la situation de chacun. Elle concerne les jeunes qui ne suivent ni études ni formations (les "NEETs") dans les régions ayant un taux de chômage des jeunes supérieur à 25% en 2012. De nombreux intervenants collaborent : pouvoirs publics, services pour l'emploi, conseillers d'orientation, établissements d'enseignement et de formation, services d'aide aux jeunes... Le mécanisme de garantie pour la jeunesse s'appuie sur un **nouveau fonds communautaire : l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)**. Celui-ci est doté de 6 Mds € pour la période 2014-2020, dont 3 Mds sont issus du FSE.

La France devrait recevoir à ce titre une enveloppe de 620 millions € pour les années 2014-2015. La France est ainsi le troisième pays bénéficiaire de ce mécanisme derrière l'Espagne et l'Italie. Huit régions⁵ et les DOM en sont bénéficiaires. 10 % des crédits alloués à la France seront ventilés au bénéfice de départements particulièrement touchés par le chômage, dont trois hors des régions éligibles⁶.

⁴Cet outil web, gratuit pour toutes les collectivités locales, aide les villes à promouvoir et améliorer leurs actions en matière de développement urbain intégré : partage d'expériences, échanges sur les défis communs, séances de formation en matière de gouvernance urbaine.

⁵ Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie.

⁶ Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Seine-Saint-Denis.