



*(Version 03/03/2004)*

***POINT ABREGÉ DU  
3<sup>ÈME</sup> RAPPORT SUR LA COHESION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE  
LA COMMISSION EUROPÉENNE  
FÉVRIER 2004***

***EBAUCHE  
POSITION PRISE***

***27 FÉVRIER 2004***

## Contenu

- I. Remarque en prologue de l'A.R.F.E.
  
- II. Le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion
  - II.1 Contexte politique, objectifs de cohésion, contribution à la croissance*
  - II.2 Situation et tendances actuelles*
  - II.3 Les répercussions des politiques dans les États membres concernant la cohésion*
  - II.4 L'impact des politiques communautaires : compétitivité, marché de l'emploi et coopération*
  - II.5 L'impact et autre valeur ajoutée de la politique structurelle*
  - II.6 Conclusions finales : proposition d'une politique de cohésion réformée*
  
- III. Prise de position de l'A.R.F.E.
  - III.1 L'Union Européenne devrait maintenant évoluer vers une communauté des valeurs politiques*
  - III.2 Une nouvelle gouvernance nécessite une répartition des tâches plus appropriée entre les différents niveaux européen, nationaux, régionaux/locaux qui devrait aussi se refléter dans la mise en œuvre des programmes de l'UE*
  - III.3 Une vraie politique européenne régionale et de cohésion au sein d'une UE qui s'élargit*
  - III.4 La compétence-cadre de l'UE*
  - III.5 De la coopération transfrontalière*



## **I. Remarque en prologue de l'A.R.F.E.**

Le rapport sur la cohésion fut présenté par le Commissaire Barnier à Bruxelles le 18 février. À ce même jour l'après-midi eut lieu une audition des organisations régionales européennes les plus grandes par le Comité des Régions sur le rapport de cohésion.

L'A.R.F.E. a fait part de certaines exigences majeures à propos du rapport au Président pour le CdR, M. Peter Straub, pour qu'il puisse en discuter avec les Ministres régionaux européens le 27/02.

Le 23/02, l'A.R.F.E. organisait communément avec les CPRM, RGRE et Eurocities une audition comptant plus de 350 personnes sur le 3<sup>ème</sup> rapport de cohésion. Entre autres orateurs : le Commissaire Barnier, le directeur Leygues.

## **II. Le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion**

### ***II.1 Contexte politique, objectifs de cohésion, contribution à la croissance***

Après plusieurs années de croissance économique réduite et d'élévation du taux de chômage, une croissance durable doit être rendue possible sur tout le territoire de l'UE.

Tout comme avant subsistent entre différents pays et entre régions d'importantes disparités au regard de la production, de la productivité, du travail. Les causes en sont certains déficits structurels touchant des facteurs-clés de compétitivité.

Un but des politiques de l'UE est de surmonter les manques de structures et de parachever certains des atouts comparatifs tout comme de rendre possible aux hommes l'accès à la formation autant générale que professionnelle.

La politique de cohésion de l'UE vise à engager toutes les régions et les citoyens dans l'effort de croissance en fortifiant la compétitivité régionale et en soutenant les capacités de tout un chacun. Un résultat possible : une hausse du potentiel de croissance de l'économie et une répartition beaucoup mieux équilibrée pour les activités économiques au sein de l'UE.



## **II.2 Situation et tendances actuelles**

Les disparités en termes d'emploi et de revenus à l'intérieur de l'Union Européenne ont pu être résorbées au cours de ces dix dernières années (principalement dans les pays de cohésion), cependant subsiste toujours tout une série de défis majeurs.

Les disparités subsistant encore actuellement dans l'UE (revenus, emploi, productivité du travail, principalement en Grèce et au Portugal, aussi encore en Espagne) seront intensifiées à l'entrée des nouveaux États membres. Les taux de croissance exigés pour un bon développement des pays en voie d'adhésion ne pourront être atteints que par une dynamique de croissance durable dans les États membres actuels (effets croisés entre UE présente et pays en voie d'adhésion).

C'est non seulement entre états, mais aussi au niveau régional, qu'existent de particulièrement grandes disparités. Les régions se distinguant par faiblesses de structure et compétitivité déficiente ne se trouvent pas seulement en pays de cohésion actuels et dans les nouveaux États membres mais encore tout autant dans une catégorie d'autres régions qui se démènent afin d'atteindre une croissance économique persistante. L'on trouve exacerbés les problèmes de développement dans les régions très en retard (défaut des infrastructures, de la qualification, du capital social) qui se comptent dans les zones présentes et futures titrées par l'Objectif 1 (surtout en pays de cohésion, dans les nouveaux États membres). Le degré de convergence est extrêmement variable de région à région et dépend fort souvent de la valeur accordée à chaque région à l'intérieur même des États membres.

Dans le courant d'extension de l'UE, le PIB communautaire va augmenter de 5 % mais la population, elle, d'environ 20 %. Comme une suite logique, le PIB moyen par habitant au sein de l'UE étendue à 25 États membres sera 12,5 % moindre que celui de l'UE à 15. Le revenu par habitant de 18 régions ne sera donc plus inférieur au seuil des 75 % (par effet statistique malgré la persistance des problèmes structurels).

Et par-dessus le marché existent des régions à compétitivité médiocre, aux niveaux des revenus ou de l'emploi qui s'effondrent relativement et qui se dépeuplent (p.ex. anciennes régions industrielles, régions aux caractéristiques géographiques ou autres non modifiables qui les défavorisent dans leur développement). Dans ces cas précis, la politique de cohésion doit promouvoir une restructuration économique et le développement d'une force d'innovation, avant que les faiblesses ne deviennent de grands problèmes.

D'autres facteurs nodaux de la politique de cohésion intéressent :

- la cohésion sociale et le risque de pauvreté,
- le vieillissement de la population et l'aggravation des taux de dépendance,
- la suppression des disparités dans les facteurs de la concurrence régionale par la création d'infrastructures de base appropriées (transports, télécommunications, réseaux énergétiques) tout comme d'un capital humain approprié (p.ex. d'une population active dotée des habilitations et qualifications nécessaires) et par la suppression des disparités dans les forces d'innovation.

### ***II.3 Les répercussions des politiques dans les États membres concernant la cohésion***

Les dépenses publiques des États membres se chiffrent à 47 % du PIB, le budget alloué par l'UE à la cohésion à 0,4 % de son PIB. La politique de cohésion de l'UE joue cependant un rôle important dans le combat contre les origines des disparités persistantes, d'emploi et de revenu, à l'échelle de l'UE.

Les dépenses publiques engagées par tous les États membres se concentrent en première ligne sur le fait de bien assurer l'accès aux services essentiels et d'apporter une contribution substantielle au réajustement des disparités de revenus. D'un autre côté les recettes des États se montent dans un rapport de proportionnalité à ces revenus.

Les grands investissements directs de l'étranger qui représentent un facteur essentiel de développement régional financent outre mesure les parties de l'Union les plus fortes économiquement au dépit des plus faibles (les causes : infrastructures déficientes, personnel qualifié manquant etc.) comme des pays en voie d'accès.

### ***II.4 L'impact des politiques communautaires : compétitivité, marché de l'emploi et coopération***

Les politiques communautaires, contrairement à la politique structurelle, ne poursuivent pas comme but primaire l'annihilation des grandes disparités régionales. Elles ont cependant une répercussion sur la cohésion et tiennent spécifiquement compte de certaines disparités, p.ex. :

- La politique pour les entreprises, l'industrie, l'innovation, renforce la compétitivité des producteurs européens (concurrence encouragée, sûreté d'accès aux marchés, environnement propice aux RD).
- Le programme «Education & formation 2010» permet de bien asseoir la formation professionnelle générale.
- La stratégie européenne pour l'emploi apporte son soutien aux États membres pour réformer leur marché du travail, parvenir au plein emploi, accroître la qualité et la productivité du travail et réduire les disparités sociales.
- Le « sixième programme d'action pour l'environnement » exprime les actions nécessaires dans le domaine de l'environnement pour soutenir la poursuite des objectifs économiques et sociaux de l'Union européenne.
- Les « services d'intérêt économique général » définissent comment un marché intérieur libéralisé reste conciliable avec une vraie prestation de services publics (menace pour des groupes sociaux particuliers ou certaines régions d'être exclus d'un accès à des services essentiels).
- Les réseaux de transport transeuropéens ont accru l'accessibilité des régions les plus éloignées et favorisé l'expansion des échanges commerciaux (de plus comptent là aussi les liaisons entre nouveaux États membres et États membres existants, comme les réseaux énergétiques transeuropéens).
- La réforme de la « politique agricole commune » apporte un découplage des paiements directs par rapport à la production, une réduction des versements effectués aux grandes exploitations, des prix plus bas et un accent plus important mis sur le développement rural et l'environnement ; la « politique commune de la pêche » vise surtout à préserver les stocks de poissons et à restructurer l'industrie (parmi les nouveaux États membres, seule la Pologne et les trois États baltes en sont un tant soit peu touchés).
- Les aides d'État et la politique de cohésion : pour la période qui commencera après 2006, les efforts qui visent à clarifier les règles applicables aux aides d'État seront poursuivis, en tenant compte des changements de la politique de cohésion, avec pour objectif une aide plus faible mais mieux ciblée.

Les politiques communautaires sont largement identifiées aux financements communautaires. Les fonds structurels tendent à la fois à être considérés comme les plus visibles et comme ceux qui ont le plus grand impact (particulièrement pour les régions d'Objectif 1 et pour l'initiative INTERREG). La critique est très répandue pour tout ce qui concerne le coût de gestion élevé des programmes des Fonds structurels et la complexité croissante des procédures.



## ***II.5 L'impact et autre valeur ajoutée de la politique structurelle***

Par la concentration des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sur l'aide aux parties les moins prospères de l'Union, les sommes transférées aux régions d'Objectif 1 représentent entre 0,9% et 7% des PIB nationaux concernés. Dans la plupart des cas, les dépenses publiques nationales de cofinancement au cours de la période 1994-1999 ont été plus fortes en termes réels que pendant la période précédente.

Les moyens de l'UE ont été déployés pour réduire les disparités dans les infrastructures et dans les dotations en capital humain entre les régions de l'Objectif 1 et les autres parties de l'Union européenne.

Les mesures se concentrent sur une amélioration des systèmes de transport (y compris les liaisons transeuropéennes et les réseaux secondaires au sein des régions) et l'amélioration des chances sur le marché de l'emploi. 14 % pris des Fonds structurels ont dotés des innovations améliorant l'environnement. Les taux d'emploi et productivité des régions de l'Objectif 1 se sont accrus beaucoup plus que dans le reste de l'Union.

La Convergence est le plus fortement empreinte parmi les régions les plus pauvres de ce groupe. La croissance (ou bien l'offre et la demande) s'est accélérée en pays de cohésion par l'investissement structurel (surtout en Espagne, en Grèce, au Portugal et dans les nouveaux Länder allemands).

Dans les nouveaux pays membres l'essentiel des dépenses supplémentaires se concentre dans l'importation, sur laquelle 60% ayant pour origine les pays membres actuels. Les dépenses structurelles touchant ces États candidats auront vraisemblablement un effet rétroactif analogue au profit de la croissance dans le reste de l'Union.

Les interventions en régions d'objectif 2 concernent essentiellement les réformes de structure (la reconversion d'anciens sites industriels, le service de soutien aux entreprises, le développement des ressources humaines, l'aide en R&D). Elles conduisent à la création de 700.000 emplois (500.000 emplois en termes nets). 300.000 PME ont reçu une aide, 115 km<sup>2</sup> de friches industrielles furent reconverties. Le chômage a diminué dans ces régions plus que dans le reste de l'Union, le Produit Intérieur Brut par habitant augmentant pourtant moins.

La promotion de l'agriculture et la promotion du développement rural (intégrées récemment dans une stratégie globale) paraissent avoir assez bien réussi à contribuer à la restructuration des petites exploitations dans les régions d'Objectif 1, à diversifier la production agricole et à

faire croître les activités (p.ex. agrotourisme ou services liés à l'environnement), à assainir certains villages et à mieux déployer les services publics.

Les aides au secteur de la pêche sont concentrées dans un nombre limité de régions des parties périphériques de l'Union (fort concours au développement d'autres activités économiques).

Un encouragement de l'emploi tout comme de l'éducation et de la formation par le truchement du FSE (60 milliards d'euros, ce qui en fait le principal instrument financier communautaire soutenant la Stratégie européenne pour l'emploi).

La promotion de la coopération par la mise en réseaux est faite dans le cadre des initiatives communautaires avec pour but d'aider à l'innovation, au partenariat et au développement des actions de collaboration entre pays et régions. Les initiatives communautaires satisfont certains des besoins qui, fréquemment, ne sont pas pris en compte par les programmes principaux mis en œuvre dans le cadre des Objectifs des Fonds structurels :

- INTERREG-A a certes reçu les plus gros fonds de toutes les initiatives communautaires mais a aussi bien obtenu les meilleurs résultats. À l'avenir, INTERREG devra tenir compte du nouveau contexte dans lequel les régions frontalières prendront une plus grande importance dans l'Union en termes de population et de superficie. L'initiative URBAN a permis de promouvoir 118 villes (aide de petits quartiers urbains et implication active de la population dans les projets).
- Les initiatives communautaires « EMPLOI » et « ADAPT » ont mêlé les gens dans des programmes d'insertion sur le marché du travail et dans la création d'emplois au niveau local.
- EQUAL a pu se concentrer conjointement sur des démarches novatrices de lutte contre les inégalités et contre la discrimination sur le marché du travail.
- LEADER a fourni une aide en régions rurales, surtout pour le tourisme, mais aussi pour les PME et le développement de produits locaux.

Les actions pilotes innovantes encouragent les régions à développer des programmes visant à accroître la compétitivité régionale et à promouvoir le développement durable.

L'amélioration de l'efficacité de gestion pour les Fonds structurels est liée aux conséquences de la politique communautaire. La programmation, le partenariat, la concentration et l'additionnalité en sont les principes centraux. Les systèmes devraient être rendus moins complexes et, d'autre part, la gestion devrait en être décentralisée (la Commission conserve la responsabilité finale).



Avec l'élargissement sont entraînés de nouveaux défis pour les Fonds structurels. Dans les futurs États membres jouent ISPA, SAPARD et PHARE jusqu'en 2006. Ils seront dans le même temps éligibles à une aide des Fonds structurels. Il s'agit en l'occurrence d'une phase transitoire destinée à bien préparer la nouvelle période de programmation, beaucoup plus longue. L'aide sera concentrée sur un nombre limité de domaines prioritaires afin de maximiser son impact et de minimiser les problèmes de mise en œuvre des programmes. Il est bon d'assurer la plus grande cohérence entre les Fonds structurels et les politiques nationales. Les candidats à l'accès devront se familiariser avec une approche stratégique programmatique et se concentrer sur un nombre restreint de priorités.



## ***II.6 Conclusions finales : proposition d'une politique de cohésion réformée***



Les options de la Commission engagent leurs orientations au su des prévisions financières.

**Point I** : donne les nouvelles priorités pour la politique de cohésion. **Point II** : décrit les éléments phares d'un système de mise en œuvre réformé. **Point III** : fait une recension des répercussions financières.

La politique de cohésion compte, de même que le marché intérieur et l'Union monétaire, parmi les grandes assises de la politique européenne. Elle est vraiment la seule à s'occuper explicitement des inégalités économiques et sociales. Via le budget de l'Union s'opère un transfert des ressources entre États membres, dans le but de soutenir la croissance économique et le développement durable, par l'investissement dans les personnes et le capital physique. Cela montre qu'elle n'est pas une politique passive (p.ex. redistribution de revenus) mais une politique dynamique de création de ressources et d'usage du potentiel.

### **II.6.1 Il est fait mention de quatre défis principaux pour le futur :**

- plus de cohésion par l'élargissement
- renforcement des priorités de l'Union
- progrès de la qualité pour promouvoir un développement durable et équilibré
- partenariat neuf pour la cohésion.

## **II.6.2: Point I : une nouvelle architecture pour la politique de cohésion après 2006 (les priorités)**

### ***Des interventions bien mieux ciblées***

L'on doit effectuer une concentration sur un nombre bien défini de priorités communautaire (effet de levier, grande valeur ajoutée). La Commission propose un petit nombre de thèmes centraux :

- innovation, économie de connaissance,
- environnement, prévention des risques,
- accès facile,
- services d'intérêt économique.

Ces priorités, valables pour l'Union prise en général, en sont toutefois complétées et fouillées, afin de couvrir les besoins bien spécifiques des régions les plus défavorisées et tenir compte des États membres (p.ex. dotation en infrastructures, construction d'effectives capacités institutionnelles).

### ***Trois priorités communautaires***

Les programmes de la future génération sont groupés sur trois axes :

- convergence,
- compétitivité dans les régions et marché de l'emploi,
- coopération dite territoriale.

**Convergence** : promotion de la croissance et de l'emploi dans les États membres et dans les régions les plus en retard :

les régions étant concernées en toute première ligne sont celles dont le PIB par habitant n'arrive pas à atteindre 75% de la moyenne communautaire. Les stratégies prévoient donc pour elles le développement de la compétitivité et de l'emploi sur le long terme.

Cette priorité-là inclut aussi des régions qui par le seul effet statistique de l'élargissement (en dépit d'une situation objective inchangée) se trouvent outrepasser la barre des 75% de la moyenne communautaire. Ce sont ces régions-là obtiennent donc un soutien plus intensif au titre de régions dites en soutien transitoire (« phasing out »), afin qu'elles mènent jusqu'au terme leur processus de convergence. Après 2013 n'aura plus lieu de soutien transitoire (encore dit « phasing out »). Les programmes se trouveront co-financés par le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

Le **FEDER** soutiendra par exemple :

- modernisation et diversification de la structure économique des États et régions
- extension et modernisation des infrastructures dites de base
- protection de l'environnement
- renforcement de la capacité institutionnelle des administrations nationales et régionales.

Le **FSE** soutiendra, lui, par exemple :

- perfectionnement en gestion du travail,
- systèmes d'éducation et formation,
- services sociaux et de santé,
- accroissement d'investissements dans le capital humain,
- développement des administrations publiques.

Le **Fonds de cohésion** renforcera sa contribution au développement durable, tout spécialement pour les priorités centrales suivantes :

- réseaux transeuropéens de transports (notamment les projets d'intérêt européen),
- infrastructures concernant l'environnement.

### **Compétitivité régionale et création d'emplois : anticiper, encourager le changement**

Des défis importants concernent tous les États membres et pas les seules régions défavorisées de l'UE (changements économiques et sociaux très rapides, restructuration, mondialisation, passage vers économie et société à base de connaissance, population vieillissante, immigration croissante, pénuries de main d'œuvre touchant des secteurs essentiels etc.). Le soutien financier communautaire servira de catalyseur pouvant mobiliser les politiques et les ressources nationales et régionales.

Les interventions de cohésion doivent en outre rester visible dans l'ensemble de l'UE et une double approche est proposée :

❖ **Anticiper, promouvoir le changement dans les régions**

Les programmes régionaux permettent de s'attaquer aux problèmes que connaissent les zones urbaines et les zones rurales en ce qui concerne la restructuration économique ainsi que d'autres handicaps, suivant les trois priorités de convergence, de compétitivité régionale et d'emploi, ainsi que de coopération territoriale.

Il faut bien voir deux types de régions touchées :

- les régions de l'Union ne relevant ni des programmes de convergence, ni du soutien temporaire (« phasing in ») ;

- les régions actuellement éligibles à l'objectif 1 ne répondant pas aux critères de convergence, sans tenir compte d'effets statistiques liés à l'élargissement. Ces régions-là bénéficient d'un soutien accru qui diminuera progressivement (au titre du « phasing in ») pendant une période transitoire.

Ces nouveaux programmes-là n'auront comme source de financement exclusive que le FEDER

❖ Mesures devant faciliter l'anticipation et l'adaptation des personnes au changement

Le soutien se concentre sur trois priorités politiques :

- adaptabilité des salariés et de leurs entreprises,
- encouragements pour mener plus de personnes vers l'emploi et éviter la sortie précoce du marché du travail,
- amélioration du potentiel d'emploi pour les personnes.

La source de financement exclusive des nouveaux programmes en question est le FSE.

**Coopération territoriale européenne** : promouvoir un développement harmonieux et équilibré du territoire de l'Union

❖ *INTERREG*

Se fondant sur l'expérience de l'actuelle initiative INTERREG et de sa valeur ajoutée distinctement visible, un nouvel objectif doit être créé, consacré à la poursuite de l'intégration harmonieuse et équilibrée de l'Union, qui soutienne la coopération entre ses différentes composantes aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional.

La source de financement exclusive est le FEDER. On se concentrera sur des programmes intégrés gérés par une autorité unique.

*En principe, toutes les régions classées catégorie NUTS-III situées le long des frontières externes et internes, terrestres et maritimes (ces dernières un peu moins) sont concernées par la coopération transfrontalière.*

La Commission a l'intention de proposer un nouvel *instrument juridique* de coopération décentralisée entre collectivités territoriales régionales/locales.

*Aux frontières extérieures* apparaît un nouvel instrument de voisinage qui est utilisé des deux côtés des frontières extérieures (le cas échéant y compris pour les frontières maritimes). Il se fondera sur l'expérience déjà acquise au long des frontières intérieures actuelles.

La coopération transnationale sera examinée sur l'arrière plan territorial (territoires cohérents, intérêts et chances partagés en commun).

Il est proposé que les régions puissent incorporer des mesures de coopération interrégionales dans leurs programmes régionaux, qui devront consacrer une partie définie de leurs ressources aux échanges, à la coopération et à la mise en réseau avec les régions d'autres États.

### **Une conception intégrée aux spécificités territoriales prises sous l'angle individuel**

Une politique de cohésion valable doit s'adapter efficacement aux besoins et caractéristiques spécifiques des territoires. Les handicaps géographiques ou naturels particuliers intensifient les problèmes de développement. C'est particulièrement vrai dans les régions ultrapériphériques, dans beaucoup d'îles, dans les zones de montagne et aussi en zones à faible densité ou pour les problèmes des villes jouant comme centres du développement économique.

#### ❖ *Urban +*

La Commission entend plus porter les questions urbaines vers le premier plan. Au début de la prochaine période de programmation, chaque État membre proposera une liste de zones urbaines qui bénéficieront d'une mesure spécifique dans le cadre des programmes.

La coopération entre les villes ressort à la coopération territoriale européenne.

#### ❖ *Régions ultrapériphériques*

Selon l'objectif de convergence, un programme spécifique est établi afin de compenser les contraintes particulières que connaissent les régions ultrapériphériques.

Une action de « grand voisinage » sera intégrée au titre des nouveaux programmes de la coopération territoriale européenne.

#### ❖ *Répondre aux problèmes spécifiques persistants de développement dans les régions à handicap géographique*

Beaucoup d'îles, certaines zones de montagne et aussi les régions faiblement peuplées (principalement au nord) ont des problèmes aigus d'accessibilité, par défaut des liaisons de transport, et d'éloignement des grands marchés. L'allocation des ressources en faveur de la priorité « compétitivité régionale et emploi » doit tenir compte de cette réalité.

Les États membres doivent s'assurer que les spécificités de ces régions sont prises en considération lors de l'affectation des ressources dans le cadre des programmes régionaux. Les territoi-

res à handicap géographique permanent bénéficient d'une majoration des participations communautaires.

### **Une meilleure organisation des instruments utilisés au sein des zones rurales et pour la restructuration du secteur de la pêche**

Pour la politique de développement rural sera développé un instrument exclusif relevant de la politique agricole commune. Il vise à :

- accroître la compétitivité dans le secteur agricole,
- mettre en valeur ensemble l'environnement et les paysages,
- améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales tout comme
- promouvoir une diversité d'activités économiques.

LEADER+ fait partie de la programmation générale.

De même, les actions en faveur de la restructuration du secteur de la pêche seront toutes regroupées et relèveront d'un seul instrument.

La politique de cohésion soutient sans discontinuer la diversification de l'économie rurale et des zones tributaires de la pêche.

### **Coordination avec d'autres politiques communautaires et complémentarité**

La politique de cohésion constitue un complément essentiel aux autres dépenses engagées à l'échelle communautaire dans les domaines de l'innovation, des réseaux tout comme ceux de la formation et de la culture.

La politique de cohésion doit contribuer à favoriser le respect des règles du marché intérieur, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés publics.

Problème clé : la cohérence des politiques de cohésion et de concurrence (limite du montant des aides versées au titre des territoires relevant d'objectifs et des autres territoires). La Commission a également l'intention de simplifier les règles relatives aux aides d'État („significant impact test“).

## **II.6.3 : Point II : Un système de mise en œuvre réformé**

### **Mise en œuvre**

Pour l'efficacité des politiques, la modalité de leur mise en œuvre a des effets décisifs. La Commission évalue l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre valables jusqu'ici et impose des règles rigoureuses en matière de gestion et de contrôle de l'argent public. Qu'elle préserve cette prérogative.

Les principes clés de programmation, partenariat, cofinancement, évaluation sont à conserver.

L'on pourrait cependant réformer :

- la programmation par l'encouragement d'une approche plus stratégique,
- la compétence par une plus grande décentralisation dans les régions et au niveau des autorités locales,
- l'efficacité et la qualité des programmes par un partenariat renforcé transparent, des mécanismes de suivi plus stricts,
- les systèmes de gestion par plus de transparence, de différenciation et de proportionnalité.

### **Une stratégie plus orientée vers les objectifs prioritaires de l'Union**

Le Conseil européen doit, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen adopter un papier de stratégie globale définissant des priorités claires pour les États membres et les régions (cohérence avec d'autres buts de l'UE).

### **Une simplification basée sur plus de subsidiarité**

La programmation est simplifiée :

- Sur le *niveau de la politique* : sur la base du document stratégique de l'UE, chaque État membre prépare un document politique sur sa stratégie de développement servant de cadre lors de la préparation des programmes sectoriels et régionaux (ce n'est pas un instrument de gestion comme pour l'actuel cadre communautaire d'appui).
- Sur le *niveau du cadre opérationnel* : en prenant pour base ledit document politique, la Commission donne son accord pour des programmes nationaux et régionaux ciblés sur chaque État membre. Le complément de programmation s'en trouve supprimé de même façon que la gestion par mesure.

Le nombre des Fonds est limité à 3 (actuellement 6).

Contrairement aux pluriprogrammes qui courent actuellement, un seul Fonds est attribué par programme, bien que chaque Fonds doive financer à lui seul, dans le cadre du concept global, des mesures relevant des autres Fonds.

Pour les infrastructures de transport et d'environnement, le Fonds de cohésion et le FEDER suivent un système unique de programmation.

Les grands projets sont adoptés séparément par la Commission.

### **Règles de gestion financière et cofinancement**

Le système payeur (touchant avances et remboursements) et la règle dite « N+2 » sont maintenus en place inchangés.

Les règles d'éligibilité des dépenses doivent être largement subordonnées aux dispositions nationales (les exceptions : TVA, assistance technique, intérêts débiteurs).

### **Contrôle financier**

Il doit être soumis au principe de la proportionnalité. L'intervention de la Commission aura lieu en fonction de l'adéquation des systèmes de contrôle nationaux et régionaux.

Une simplification de l'exécution financière dépend étroitement de la rigueur des sanctions.

### ***Les conclusions suivantes se rapportent aux termes de :***

- **l'additionalité,**
- **partenariat et coordination,**
- **plus forte concentration (efforts axés sur les priorités de Göteborg).** Dans le cadre du partenariat, la responsabilité première revenant aux régions, qui doivent concentrer les moyens financiers sur des thèmes qui leurs sont spécifiques,
- **accent mis sur les résultats et la qualité** (entre autres établissement d'une réserve communautaire de performance afin de primer les États membres et les régions ayant accompli les progrès les plus importants).



### **III. Ressources financières**

Pour les trois priorités touchant la politique de cohésion réformée, 336,3 milliards d'euros seront à disposition pour 2007-2013. Ils se répartissent comme suit :

- *Priorité convergence (78%)* : la limite des transferts financiers vers un État membre est maintenue à son niveau actuel de 4% du PIB national. Les régions concernées par l'effet statistique bénéficient d'un poste de subvention spécial dégressif
- *Priorité concernant compétitivité régionale et emploi (env. 18 %)* : en dehors des régions dites en „phasing in“, le rapport de financement se place à 50/50%. Les régions en „phasing in“ sont financées au travers d'une source unique (FEDER).
- *Priorité de la coopération territoriale européenne (4 %)*.

La répartition des aides financières se fait :

- pour la *convergence*, en suivant l'application de la méthode basée sur des critères objectifs utilisée lors du Conseil de Berlin.
- pour l'autre *objectif compétitivité régionale et emploi*, sur la base de critères communautaires économiques, sociaux et territoriaux.
- enfin *pour la coopération territoriale européenne* suivant la population et les conditions socio-économiques dans les différentes régions.

### **III. Prise de position de l'A.R.F.E.**

L'Association des régions frontalières européennes salue l'esquisse du 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion. Elle constate que ce rapport s'accorde dans ses grandes parts pour peindre les objectifs de l'UE d'une nouvelle politique de cohésion tournée vers l'avenir, dotée de points forts clairs et très prometteurs, avec beaucoup de justesse.

L'A.R.F.E. remercie fort la Commission Européenne de ce que de nombreuses idées, des impulsions et des propositions pratiques de l'A.R.F.E. qui purent être longuement débattues en de nombreux entretiens et auditions avec la Commission –cela est aussi vrai des discussions en commun menées de pair avec toutes les autres grandes organisations régionales– aient pu là trouver écho.

L'A.R.F.E. est satisfaite de ce qu'un nouvel objectif « coopération territoriale transeuropéenne » puisse être élaboré, au sein duquel la coopération transfrontalière prend une place de première importance.

L'A.R.F.E. s'exprime au cours de sa première prise de position provisoire sur les 5 points nodaux d'importance du rapport de cohésion. En prévision des consultations qui restent toujours en attente au niveau européen (Parlement, Comité des Régions et les États membres), les éléments incontournables du rapport de cohésion sont encore retravaillés et argumentés du point de vue de l'A.R.F.E.

### ***III.1 L'Union Européenne doit maintenant évoluer vers une communauté de valeurs politiques.***

Cette vision trouve ses bases dans l'objet du nouveau statut européen, y englobant analyse et intégration de l'Union Européenne. Elle ne considère pas seulement le développement économique mais aussi l'objectif de pouvoir rapprocher l'Union des personnes, de rendre les citoyens partie prenante d'effets démocratiques de l'Union, de permettre d'améliorer la répartition des tâches aux différents échelons européen, national et régional et local, et confier à l'Union Européenne des missions particulièrement importantes (la politique extérieure et la défense).

Comme part de cette vision, les politiques régionales, de cohésion, sont les instruments du développement économique, mais aussi une offre destinée à poursuivre les aspirations européennes, dans l'ensemble de l'UE et pour la population entière, en sauvegardant le principe du partenariat et de la subsidiarité.

Dans la discussion actuelle se rapportant au volume ultérieur du budget et aux priorités de l'UE qui devront être financées dans le futur, on encourt le risque que l'Europe ne se réfère qu'aux seules économie et croissance. Il est bien certain que la croissance économique apporte une contribution essentielle à la création de plus d'emplois et, par le biais des priorités européennes, qu'un meilleur budget européen puisse bien être redistribué.

Ladite croissance ne saurait à elle toute seule automatiquement garantir que soient bien prises en considération les autres grandes priorités européennes qui, à la faveur des discussions de la Convention européenne et entre la Commission et toutes les grandes organisations régionales européennes, ont pu se trouver cristallisées.

- Un développement équilibré, harmonieux et durable du territoire européen, surtout au niveau régional, aussi avec l'aide des moyens et politiques de l'Union.
- Un développement polycentrique du territoire de l'Union avec des chances de développement équilibrées entre les grandes métropoles urbaines et tout les espaces ruraux. Les coûts en termes d'économie pour un véritable essor du territoire

rural sont gigantesques et ne peuvent être compensés par une plus forte croissance des zones urbaines.

- Une certaine mesure de politique agricole, dans le futur encore nécessaire.
- Coopération transfrontalière et interrégionale considérée comme point nodal du rapport de cohésion.

### ***III.2 Une nouvelle gouvernance réclame une répartition améliorée des différentes tâches entre les divers échelons européen, national, régional/local, ce qui doit aussi se refléter dans la mise en œuvre des programmes de l'Union.***

La nouvelle Constitution européenne a défini, sur la proposition de la Convention européenne, une répartition améliorée des diverses tâches (les compétences de l'UE, les compétences partagées, les compétences nationales). Bien que cette Constitution n'ait pas pu être encore adoptée, il apparaît indispensable que ces conquêtes très importantes soient d'ores et déjà prises en compte par la Commission au travers de directives, communiqués, livres verts/livres blancs.

Cela touche particulièrement la politique régionale, de cohésion, les services concernant l'intérêt général, la politique culturelle, la politique des transports, les initiatives communautaires etc.

Le niveau régional et local s'est manifesté comme étant le mieux approprié des niveaux pour la mise en œuvre de nombreux programmes et projets de l'UE, particulièrement dans la politique européenne régionale et de cohésion tout comme pour les initiatives communautaires, avec de bons résultats.

Subsidiarité et partenariat restent les éléments incontournables de la nouvelle gouvernance. Elle vise non seulement le rapport États nationaux/UE mais aussi et surtout la relation qu'entretiennent les États nationaux avec leurs niveaux régional et local.

### ***III.3 Une grande politique européenne régionale et de cohésion dans le cadre d'une UE élargie***

Le défi qu'on doit relever pour les années d'après 2007 consiste en un développement, dans le cadre d'une UE élargie, de politiques nouvelles, flexibles, pour le Fonds structurel et les initiatives communautaires et de cohésion, qui, malgré des priorités, dans les faits et financières, rendent justice à l'Union Européenne prise dans son ensemble. Une UE élargie rend indispensable

une vraie cohésion territoriale et une mise en œuvre très conséquente du principe du bottom up respectant bien subsidiarité et partenariat.

Une politique visant l'après 2007 cohérente en soi et à long terme doit intégrer tous les grands domaines fondamentaux des politiques de l'UE et bien assurer qu'elles soient vraiment mieux accordées entre elles que par le passé : politiques d'aménagement du territoire, de cohésion, régionale, agricole et sociale etc. Cette politique-là doit encourager un développement polycentrique renforcé du territoire communautaire en regard des effets de l'unification européenne et de la mondialisation.

La politique de cohésion (Art. 158 du traité de l'Union) sert les intérêts de la communauté entière, et non pas seulement le soutien financier aux régions les plus pauvres. Il s'ensuit une politique de cohésion destinée à l'UE tout entière et pas seulement un déplacement des moyens ou une concentration.

Une concentration de la politique régionale et de cohésion sur l'exclusive priorité de la croissance entraîne de grands dangers :

- Le consensus politique, touchant la nécessité d'une vraie politique de cohésion européenne, est remis en question lorsqu'on ne parle plus que d'une convergence entre les États et non entre des régions aux revenus inférieurs
- Mesurer développement économique et croissance à l'exclusif niveau des États, et non pas adjoindre aussi le niveau régional, ne cautionne pas le pluralisme en Europe. C'est porter un jugement sans fondement que d'accréditer l'idée que la croissance au seul niveau des États entraînerait à elle seule automatiquement, à plus ou moins long terme, la croissance des régions défavorisées.
- Les impulsions orientées vers l'avenir, élaborées en de très nombreuses rencontres avec la Commission, qui ont prévu une politique régionale et de cohésion se projetant résolument dans le futur, seraient tenues pour rien.
- L'agriculture, son rôle pour l'environnement, l'assurance des revenus et le soin de l'agriculture en territoires ruraux, sont laissés pour compte, sans que des alternatives nécessaires ne soient réellement proposées.
- Par là-dessus court le danger d'une renationalisation de certains des domaines politiques pour l'équilibrage indispensable des régions défavorisées.
- Il apparaît un potentiel de conflits socio-économiques fort élevé à l'acceptation d'une telle propension de la part de l'UE.

**La dimension thématique** donne pas à une concentration sur des programmes liés à des régions spécifiques qui, sensés, se dédient à certains thèmes prédominants.

En insistant sur la mise en œuvre d'une politique européenne régionale et de cohésion tournée vers l'avenir, trois éléments sont importants :

- Qu'une participation directe des collectivités territoriales régionales pour définir, pour orienter, pour gérer les ressources de l'UE et l'évaluation de leurs résultats, ait bien lieu tout comme aussi la conclusion de contrats tripartites entre UE, échelon national, échelon local. C'est indispensable en raison des faiblesses de l'heure actuelle, qui sont rendues palpables à la mise en œuvre du principe de partenariat.
- La posture des collectivités territoriales régionales/locales – et celle revenant aux organisations qui les représentent – doit être soigneusement définie dans le cadre de ce type de contrats. Et l'on doit en tout état de cause donner la garantie que les régions soient reconnues comme parties contractuelles équivalentes. Ceci prend une signification particulière au vu de leur rôle grandissant dans la mise en œuvre des politiques de l'UE et de la compétence qu'elles ont acquise dans le domaine du développement régional.
- Simplification administrative notable et accroissement de l'efficacité organisatrice des processus.

L'échelon régional et local est à mettre plus avant dans la participation, notamment lorsque les programmes sont appelés à être plus largement mis en œuvre à l'échelon régional. Bien définir les grandes lignes stratégiques conductrices est assurément une priorité européenne principale, comme juger de l'adéquation des stratégies de programmes à la politique de cohésion.

Toutes autres problématiques engagées de quelque importance devraient être traitées par l'échelon régional en partenariat avec les niveaux national et local, aussi de pair avec les partenaires sociaux.

### ***III.4 Attributions-cadres de l'UE***

La Constitution européenne décrit particulièrement bien la répartition des rôles entre échelons national et européen. Tout comme hier, la Commission Européenne appréhende aujourd'hui ses grandes missions, avec l'argument qu'il est indispensable de bien définir, à l'échelon européen, les conditions-cadres permettant une certaine harmonisation, étant données de très

grandes disparités de situation, qu'on peut observer entre les différents États membres. Tant que ça relève effectivement d'un cadre, rien n'est engageable à son encontre. L'expérience démontre en fait que, souvent, de petites sources d'aide ou des réglementations de coordination ou de mesures approbatives se trouvent reliées avec les conditions-cadres. Ce n'est pas ici la hauteur des moyens qui est déterminante mais plutôt les textes qui sont établis en relation avec l'attribution de ces moyens et les objectifs que l'on poursuit. Ils en régissent contenu et procédures et déterminent les domaines politiques par le détail, tant et si bien que les attributions nationales et régionales en sont durablement touchées (p.ex. discussions sur l'aménagement du territoire, réseaux transeuropéens, culture, éducation etc.).



### **III.5 De la coopération transfrontalière**

En dehors de la valeur ajoutée très claire de la coopération transfrontalière (contribuer à l'intégration européenne, surmonter les désavantages toujours existants des frontières) les conditions (infrastructure, structures véritablement transfrontalières, instrument juridique de la coopération décentralisée) sont créées aux actuelles frontières intérieures et le seront plus tard aux frontières extérieures, pour profiter pleinement de part et d'autre des frontières des potentiels de croissance économiques, des possibilités dans les domaines de l'environnement, de l'innovation, du tourisme et de la coopération entre institutions sociales.

Les zones frontalières de l'Union élargie (42 % de la surface et 35 % de la population) sont donc d'une importance cruciale quand il s'agit de renforcer l'ensemble des futurs potentiels de croissance de l'Union.

En outre, avec des moyens d'INTERREG relativement peu élevés pour l'ensemble de l'UE (5 milliards correspondent environ aux moyens de l'UE pour le programme du marché de l'emploi national, objectif 1 seulement pour l'Espagne) la tâche européenne importante de la coopération et de l'intégration peut être remplie exemplairement et par conséquent il est possible de s'adresser d'une manière unique et très directe au citoyen.

Nous soulignons, sur la base d'une expérience longue de 20 années, touchant la coopération transfrontalière et pratiquement tous les programmes INTERREG-A et PHARE-CBC depuis 1990 :

- la nécessité d'un instrument légal concernant la coopération transfrontalière décentralisée,
- la nécessité de maintenir comme priorité du 3<sup>ème</sup> rapport de cohésion « la coopération jusques et y compris la coopération transfrontalière dans l'UE entière » ,

- la nécessité d'encre améliorer la teneur d'INTERREG-A après 2006 au travers d'une définition de l'UE sur un communiqué d'INTERREG autonome encore à paraître concernant les points essentiels suivants :
  - ❖ Qu'entend-on par un programme transfrontalier ?
  - ❖ Qu'entend-on par une structure décentralisée transfrontalière (donc qui ne concerne pas les ministères ou autres institutions nationales) ?
  - ❖ Qu'entend-on par compte conjoint (sur lequel les moyens de l'UE, les moyens de cofinancement national et régional sont versés et qui ultérieurement ne peut plus être de nouveau un compte national) ?
  - ❖ Qu'entend-on par projet transfrontalier effectivement mené en commun (collaboration sur le substrat de fond, organisationnelle, en personnels, financière de partenaires des deux côtés de la frontière) ?
- La nécessité, en outrepassant ces points, de sauvegarder :
  - ❖ Une indépendante communication d'INTERREG surmontant les désavantages de la soumission jusqu'ici au règlement du Fonds structurel,
  - ❖ Les programmes d'INTERREG comme missions de portée européenne, et non comme portions de programmes principaux nationaux (« mainstream » ; compromettant les buts d'INTERREG),
  - ❖ Renouvellement de l'attribution des ressources financières de l'Union par frontière, si possible par programme,
  - ❖ Protocole d'accord obligeant pour les partenaires d'INTERREG, à délivrer lors du dépôt des programmes, sur les responsabilités, garanties, fin etc. et sur la définition antérieure des actions et des dépenses susceptibles d'être soutenues en commun au sein de chacun des programmes.

\\server\daten\DATA\334 AGEG\REFERATE und STELLUNGNAHMEN\2004\Dritter Kohäsionsbericht\Deutsch\Dritter Kohäsionsbericht 260204.doc