



Datar



COESIONET
RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION
ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

Synthèse des débats

**« Comment renforcer la contribution des fonds structurels à la croissance et à la compétitivité ?
Quelques pistes de réflexion. »
2 février 2012**

Gilles Lepasant a présenté la note intitulée « Comment renforcer la contribution des fonds structurels à la croissance et à la compétitivité ? Quelques pistes de réflexion. »

Le contexte de cette note renvoie à la crise grecque et essaie d'analyser comment, à la lumière du cas grec, les fonds pourraient être mieux utilisés pour la compétitivité et si les nouveaux règlements tirent les enseignements de la crise. Les débats se sont orientés autour de quelques questions clés :

- quelle forme devrait prendre la conditionnalité afin de contribuer au mieux au développement des pays ?
- la politique de cohésion ne mériterait-elle pas d'être mieux articulée aux politiques sectorielles de l'Union ?
- quel devrait assumer la Commission Européenne ?

1. Conditionnalité

1.1 Questionnements sur la conditionnalité macro-économique

Les raisons de la crise diffèrent d'un pays à l'autre. Or, les pays les plus touchés par la crise ont été les pays les plus bénéficiaires de la politique de cohésion, néanmoins ils présentent un niveau d'innovation et de compétitivité plus faible. Si l'on applique la nouvelle règle de conditionnalité macro-économique aux pays qui ne respectent pas les conditions du pacte de stabilité, les pays les plus en retard de développement risquent d'être freinés encore davantage dans leur convergence, ce qui favorise le sentiment antieuropéen dans ces pays et contribue à développer un terrain propice pour les partis populistes. La conditionnalité pourrait avoir un effet plus important si elle était structurelle ou institutionnelle contraignant à l'adaptation institutionnelle ou législative. La difficulté réside dans le fait que les conditionnalités sont principalement imposées de façon top down sans concertation, qu'elles sont axées sur le court terme et qu'elles sont complexes à mettre en œuvre. La conditionnalité institutionnelle semblerait mieux appropriée pour envisager une optique de long terme avec davantage de concertation. La Commission Européenne tente de s'inscrire dans cette logique mais il est difficile de fixer des conditionnalités adaptées à 27 pays. Le choix qui a été fait avec la conditionnalité macro-économique est de fixer les conditionnalités pour les « plus mauvais élèves » et de les appliquer à tous avec le risque que les conditionnalités soient vagues et générales de sorte qu'elles puissent s'appliquer



Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act.
L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

à des contextes très différents. Elles dépendent de la capacité des gouvernements centraux à les mettre en œuvre et de la capacité de la Commission à en assurer le monitoring. Cet aspect est important pour la crédibilité de cette dernière. Par ailleurs la conditionnalité macro-économique est très pénalisante pour les régions qui seront exclues des fonds parce que leur gouvernement n'aura pas respecté les règles de stabilité. Un des dangers majeurs est une recentralisation massive au sein de la Commission Européenne qui se sert du contexte de crise pour recentrer tous les pouvoirs et imposer de façon top down un certain nombre de règles. Or, il semble plus pertinent de reconstruire la logique de partenariat : le contrat de partenariat peut être un levier important pour le succès de ces conditionnalités. Mais tout l'enjeu va résider ensuite dans la mise en œuvre. On peut également s'interroger pour savoir si cette conditionnalité macro-économique n'est pas un moyen politique de faire peser sur les fonds structurels une question qui devrait être réglée au niveau du Conseil. La politique de cohésion n'a pas les mêmes échelles d'application. L'hypothèse d'une suspension du Fonds de cohésion figure déjà dans les règlements actuels. Cependant, il paraît délicat d'agir sur le levier de la politique de cohésion pour sanctionner un Etat sur une question qui n'est pas directement liée à cette politique. Celle-ci ne doit-elle pas demeurer avant tout une politique de développement ?

1.2 Que peut apporter la conditionnalité macro-économique ?

Les propositions de la Commission pour la période 2014-2020 répondent à beaucoup des questions posées. La communication de la Commission du 29 juin 2011, intitulée « un budget pour la stratégie Europe 2020 », instaure une conditionnalité sous trois angles : une évaluation ex ante, une évaluation ex post et une conditionnalité macroéconomique. La conditionnalité ex ante répond à la problématique de savoir si les conditions préalables du succès des interventions des fonds structurels sont bien en place au démarrage des programmes ; parmi celles-ci figurent des conditions générales notamment sur l'efficacité administrative. La conditionnalité ex-post répond à l'impératif d'efficacité et vise à vérifier que les objectifs des programmes en termes de performance ont bien été atteints. Les Etats membres s'entendent avec La Commission, dans le cadre de partenariat et dans les programmes opérationnels, sur la vérification de l'existence de ces conditions. Enfin la conditionnalité macro-économique est souvent mal comprise par les Etats membres : la politique de cohésion devient un levier pour faire pression sur les Etats membres pour qu'ils adaptent leur politique en cas de déséquilibre macro-économique. En fonction des efforts fournis, des fonds pourront être réinjectés en augmentant le taux de cofinancement. Il s'agit d'une logique d'assistance et de solidarité.

Cette conditionnalité ne doit pas avoir uniquement un volet « répressif » mais également un volet « préventif » afin d'anticiper les crises et un volet « curatif » afin d'aider les pays en difficulté. La macro-conditionnalité existe actuellement pour le fonds de cohésion pour 14 Etats membres mais il n'a jamais été mis en œuvre et a perdu ainsi sa crédibilité. L'Union Européenne cherche un moyen de pression pour tous les Etats membres : appliquer la conditionnalité macro-économique à la politique de cohésion peut ainsi être adapté aux 27 sans qu'il soit besoin pour cela de modifier les traités. La politique de cohésion étant en gestion partagée, la DG Regio va devoir négocier avec les Etats membres.

1.3 Propositions

L'octroi des fonds pourrait être davantage conditionné à la réalisation d'adaptations institutionnelles et législatives afin de renforcer les capacités nationales et régionales dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement cohérente. Il conviendrait de réduire le nombre de priorités et fixer avec chaque Etat des objectifs législatifs liés aux problèmes qui affectent sa compétitivité.

La conditionnalité ex ante doit apporter une valeur ajoutée à l'utilisation des fonds structurels et aux politiques nationales. Cette conditionnalité ex ante doit cibler l'objectif d'efficacité des investissements financés. En ce sens la conditionnalité ex ante représente un outil programmatique afin de responsabiliser les décideurs dans leurs choix d'investissement. La conditionnalité ex ante doit être bien pensée afin de ne pas devenir un élément de blocage mais de représenter une opportunité



Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act.
L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

réaliste. Elle doit devenir un véritable outil d'accompagnement au diagnostic, à l'élaboration de stratégies adaptés et à la rédaction du programme. Il faut donc travailler sur l'évaluation ex ante, sur l'évaluation pendant la mise en œuvre et sur l'évaluation ex post afin d'obtenir un effet d'apprentissage.

2. Cohérence et priorité

Par ses recommandations, l'Union Européenne développe sa capacité prescriptive mais elle doit leur donner de la cohérence et les relier à la politique de cohésion : plutôt que viser la sanction, ces prescriptions pourraient être accompagnées par la politique de cohésion. Si nous prenons l'innovation comme exemple, l'Union Européenne a développé un nombre important de mécanismes et de dispositifs sans leur donner la cohérence nécessaire ni les adapter aux spécificités locales et nationales. Les Etats membres qui ont réussi à concentrer leurs programmes opérationnels sur quelques priorités ont donné le plus de satisfaction. L'éparpillement des fonds ne permet pas d'atteindre les objectifs visés. Par ailleurs, aujourd'hui l'on constate que certains pays privilégient des investissements permettant une absorption rapide des fonds à leur réelle contribution au développement et optent ainsi pour des projets d'investissement dans les infrastructures sans évaluer les impacts attendus en termes de développement pour les régions concernées. Or pour avoir un cercle vertueux de développement, il faut une complémentarité équilibrée entre les politiques, telle que lier la politique d'innovation et la politique d'éducation pour une vision de long terme. Il ne faut pas non plus perdre de vue que la politique de cohésion est la seule politique d'investissement et qu'il convient de la considérer en tant que tel.

Proposition

Dans certains domaines, en particulier au niveau de l'emploi, des entreprises et de l'innovation, des passerelles pourraient être envisagées entre les politiques sectorielles et la politique régionale afin d'envisager des investissements conduisant à un développement à long terme. Cela nécessite de dépasser la vision court-termiste de la seule absorption des fonds.

3. Le rôle de la Commission Européenne : procédures vs développement ?

L'articulation entre politiques régionales et politiques sectorielles de l'Union Européenne requiert deux conditions : tout d'abord qu'un intérêt commun existe entre la DG Regio les DG sectorielles et se traduise dans les prescriptions et les documents de programmation et ensuite que la DG Regio assume son rôle d'accompagnement au développement.

La DG Regio a-t-elle perdu son rôle « d'ingénieur de développement » au profit d'un rôle de contrôle des procédures ? D'une part, l'on peut considérer que la DG Regio n'a pas perdu son rôle d'ingénieur de développement dans la mesure où par exemple elle cherche de nouveaux instruments d'ingénierie financière pour les rendre plus flexibles et plus adaptables et avoir ainsi un effet de levier pour mobiliser les fonds du secteur privé. En revanche, l'on peut néanmoins constater que la DG Regio tend à devenir davantage une instance de contrôle des procédures et d'évaluations dont l'efficacité est discutable. Aujourd'hui sur le terrain la DG Regio est perçue comme une instance faisant du monitoring programmatique mais pas du développement. Elle semble avoir perdu sa capacité à formuler des positions au cours des négociations, elle ne peut plus ni conseiller ni accompagner l'élaboration de la stratégie. Ces critiques de la position de la Commission soulèvent la question de la crédibilité et de la légitimité de la DG Regio face aux autres directions puissantes de la Commission.

Proposition

La politique de cohésion doit redevenir une vraie politique de développement en s'appuyant sur une DG Regio qui conforte sa capacité à jouer le rôle de levier en faveur du développement.



Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act.
L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional