

Mémoire du gouvernement français sur la réforme de la politique de cohésion économique et sociale (Décembre 2002)

Légende: En décembre 2002, le gouvernement français rédige un mémoire dans lequel il propose de réformer la politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne élargie sur la base de trois principes généraux.

Source: Mémoire sur l'avenir de la politique régionale de l'Union européenne. [EN LIGNE]. [Paris]: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), [21.06.2005]. Disponible sur http://www.datar.gouv.fr/datar_site/datar_framedef.nsf/webmaster/europe_framedef_vf?OpenDocument.

Copyright: (c) Tous droits réservés.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/memoire_du_gouvernement_francais_sur_la_reforme_de_la_politique_de_cohesion_economique_et_sociale_decembre_2002-fr-1d036ca4-3230-4793-93b5-6ada74faa22d.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Réforme de la politique de cohésion économique et sociale : Contribution de la France (Décembre 2002)

La Commission a lancé avec le 2^e rapport sur la Cohésion de janvier 2001, mis à jour depuis, le débat sur l'avenir de la politique de cohésion dans une Union européenne élargie. Se traduisant par un accroissement de près d'un tiers de la population de l'Union mais de seulement 5% de son PIB, cet élargissement va accroître les disparités au sein de l'Union. L'ampleur sans précédent de cet élargissement et sa spécificité justifient donc d'importants changements dans la politique de cohésion économique et sociale.

Dans ce nouveau contexte, la cohérence globale des politiques européennes est plus que jamais une nécessité. Une triple exigence de compétitivité, de cohésion et de développement durable s'impose à l'ensemble des territoires européens. La politique de cohésion, en relation avec l'ensemble des politiques communautaires, devra notamment prendre en compte des objectifs de développement territorial durable, communs à l'ensemble de l'Union européenne.

Un bilan globalement positif mais perfectible

Le bilan que la Commission a dressé de la précédente période de programmation de la politique de cohésion fait apparaître un état des lieux globalement positif des actions menées dans ce cadre. Mais les aspects perfectibles qui contribuent à justifier une évolution de cette politique ne doivent pas être oubliés.

Ainsi et à titre d'exemple, pour les pays du fonds de cohésion et les régions concernées par l'Objectif 1 (développement et ajustement structurel des régions en retard de développement), une convergence des PIB nationaux et dans une moindre mesure des PIB régionaux vers la moyenne européenne a généralement été constatée.

Pour les zones concernées par l'Objectif 2 (reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle), la mise en place de stratégies globales de reconversion a souvent permis à l'emploi local de résister, d'introduire une culture de la diversification dans des espaces qui pouvaient être spécialisés à l'extrême et d'améliorer la prise en compte de préoccupations environnementales.

L'Objectif 3 (adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi), en appui des lignes prioritaires définies dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi, a permis de soutenir les politiques nationales de l'emploi sur l'ensemble du territoire, y compris dans leurs déclinaisons territoriales, en vue du renforcement de la cohésion économique et sociale.

Enfin, les Programmes d'initiatives communautaires permettent de garder à la politique de cohésion sa dimension innovante tout en mettant l'accent sur une valeur ajoutée européenne: celle de la coopération et de l'échange d'expériences, ciblées sur un nombre restreint de thèmes.

Visible pour les citoyens et souvent efficace, cette politique a favorisé la diffusion de nouvelles méthodes de développement territorial. Mais elle s'est aussi parfois révélée perfectible. Ainsi, ajoutés à la perspective de l'élargissement, la complexité des modalités d'intervention, la persistance de certaines disparités, la sous consommation globale des crédits sont autant d'éléments qui justifient des évolutions significatives.

Ces évolutions devraient permettre que l'Europe oeuvre dans le sens d'une plus grande cohésion économique et sociale de l'Union à travers une réforme ambitieuse de la politique de cohésion.

Trois ambitions pour une nouvelle politique de cohésion

Les autorités françaises, conscientes de la rupture qu'implique l'élargissement, entendent promouvoir trois principes : la priorité aux pays et aux régions les plus en retard de développement, appelés à recevoir la majeure partie des fonds (1), le renouvellement d'une politique communautaire pour les autres régions (2), le soutien des actions de coopération et d'intégration (3).

Les engagements pris à Bruxelles en octobre 2002, pour préparer l'élargissement de l'UE à 25 Etats-membres en 2004, conduisent à rechercher la conciliation des objectifs budgétaires et politiques.

(1) Etant donné l'ampleur des disparités de développement régional à venir (le rapport Cohésion estime que les disparités seront multipliées par deux), la priorité à accorder aux pays et aux régions « en retard de développement » des nouveaux Etats membres ne fait aucun doute. La complémentarité entre les différents instruments doit être renforcée. Le taux d'éligibilité régional doit rester fixé à 75% du PIB, sans préjudice de dispositions spécifiques concernant les régions ultrapériphériques relevant de l'article 299.2 du Traité⁽¹⁾.

(2) En outre, une intervention dans les autres régions de l'Union européenne est à imaginer. Elle contribuera à une plus grande cohésion en s'articulant aux actions développées dans le cadre des différentes politiques communautaires. En tout état de cause, cette approche à la carte, sectorielle ou géographique, devra privilégier un nombre réduit de thèmes et actions garantissant une meilleure valeur ajoutée communautaire. Parmi ces thèmes, ceux du développement régional tant dans les zones de faibles densités que dans les espaces très urbanisés devront conserver une place à part entière.

(3) D'autre part, il est crucial de promouvoir la cohésion territoriale d'un espace européen sans effets de frontières internes. Les programmes de coopération transnationale associant les régions sur la base de grands ensembles géographiques, la coopération en réseau, la coopération transfrontalière constituent une valeur ajoutée essentielle de l'action communautaire. Les difficultés administratives rencontrées jusqu'à présent pour leur mise en oeuvre ne peuvent toutefois plus être ignorées. Pour y remédier, la définition de cadres communautaires facilitant la conduite de ces programmes s'avère nécessaire. Cette politique contribue par ailleurs à l'ouverture et à la coopération aux frontières externes de l'Union, à l'Est, sur les pourtours du bassin méditerranéen et autour des régions ultra-périphériques.

Simplification, lisibilité, efficacité

Il est nécessaire d'aboutir à une réelle simplification des procédures. Tous les pays membres, la Commission et le Parlement, admettent que l'objectif de simplification affirmé dans l'agenda 2000 n'a pas été atteint. La clarification de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, la rationalisation des objectifs et des instruments, la mise en place de procédures d'exécution simplifiées mais sécurisées, passant notamment par la responsabilisation des gestionnaires directs, sont autant d'ambitions à concrétiser dans une Union élargie.

La politique de cohésion de l'Union européenne accentuera sa pertinence en s'inscrivant dans des stratégies de développement territorial. Les actions ne doivent pas être entravées par les effets pervers d'un zonage a priori. Ces stratégies doivent être conçues principalement à l'échelon régional, dans un cadre de cohérence nationale, et déclinées dans une programmation pluriannuelle. L'aide européenne viendrait à l'appui de ces stratégies, et concernerait, dans un souci de sélectivité, un ou plusieurs des thèmes prioritaires du menu à la carte proposée par la Commission.

Les modalités de mise en place de ces actions devraient être l'occasion de clarifier la répartition des responsabilités entre l'Union européenne, les Etats-membres et les régions, afin d'en faciliter l'appropriation et la visibilité pour ses bénéficiaires directs et l'ensemble des citoyens.

Affirmer une ambition politique pour la cohésion territoriale de l'Union Européenne

Une ambition politique pour la cohésion territoriale de l'UE doit être affirmée à partir d'enjeux communs aux différents Etats Membres. Ces enjeux communs ont été identifiés dans le SDEC. Il y aurait alors grand intérêt à utiliser cet outil pour aller dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'objectif de cohésion dans les politiques communautaires⁽¹⁾ et d'une meilleure coordination des politiques nationales de développement territorial⁽²⁾.

(1) Pour l'après 2006, dans un contexte d'accentuation des disparités territoriales, cette évolution appelle une nécessaire réflexion sur les objectifs visés par l'Union européenne à travers ses politiques. Cette

réflexion pose notamment la question de la prise en compte renforcée de l'objectif de cohésion (Rapport Cohésion, janvier 2001) dans le respect des politiques sectorielles; et ce d'autant plus que certaines politiques ont parfois un impact territorial qui justifie de rechercher une meilleure complémentarité.

Le développement de l'Union et son élargissement s'accompagnent d'une très forte croissance des échanges. Celle-ci soulève un certain nombre de questions au regard du développement durable et de la création des infrastructures de transport permettant d'assurer la réalisation effective du marché intérieur et la cohésion économique et sociale. Afin d'y répondre, il est nécessaire de définir une approche cohérente et complémentaire de l'utilisation des instruments financiers communautaires concourant à ces objectifs, dans le cadre de la révision des RTET et de la politique de cohésion ainsi que dans une perspective de développement polycentrique du territoire européen.

Sur un autre plan, il faut veiller à une bonne complémentarité entre la politique de développement rural et la politique de cohésion, dans une perspective de développement durable permettant de tenir compte de l'impact territorial des activités agricoles.

Enfin, en matière de concurrence, des solutions doivent être trouvées pour mieux articuler les règles avec l'objectif de cohésion, en particulier dans le domaine des aides d'Etat et des services d'intérêt général.

(2) En outre, la coordination des actions des Etats en matière de développement du territoire justifie la mise en oeuvre d'une « méthode ouverte de coordination » (définition d'objectifs et d'indicateurs communs notamment pour concrétiser les objectifs du SDEC). Les préoccupations de développement territorial pourraient être portées par la stratégie de développement durable de l'Union, et seraient alors reprises et développées par les Etats dans des stratégies nationales.

(1) Un mémorandum propre aux régions ultrapériphériques permettra de mieux tenir compte de leur spécificité.