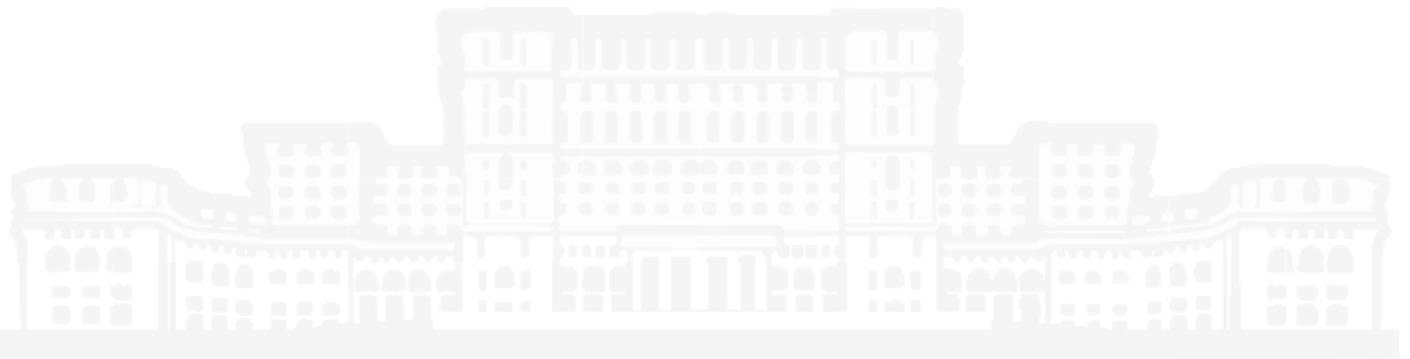


Réunion des présidents de la COSAC Bucarest, les 20 et 21 janvier 2019



**Session II – Renforcer la cohésion et assurer la convergence grâce
aux instruments du Cadre financier pluriannuel après 2020**

Contexte et Informations de fond

1. Le concept de convergence / cohésion (la théorie économique de la cohésion)

La cohésion est définie comme une réduction, dans le temps, des disparités en termes de revenus entre régions ou pays. Depuis des décennies, une dispute doctrinaire subsiste entre les écoles économiques de la convergence et celle de la divergence, c'est-à-dire entre l'hypothèse selon laquelle le marché libre produit automatiquement de la convergence et l'hypothèse selon laquelle celui-ci peut également produire de la divergence. Les preuves empiriques montrent que les tendances à la convergence et à la divergence se manifestent simultanément dans l'Union européenne.

Les écarts économiques et sociaux survenues au sein de l'UE / de la zone euro depuis la crise financière de 2008 ont placé la question de la convergence, en particulier celle de la convergence réelle durable, au centre des débats. La convergence durable implique un processus multidimensionnel. À ce jour, le concept de convergence fait plutôt référence à la convergence structurelle, perçue comme une convergence vers des structures économiques / économies résilientes, c'est-à-dire vers des économies capables de faire face aux chocs, telles qu'énoncées dans le rapport des cinq présidents de juin 2015, intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne ». Ce rapport semble avoir politiquement tranché la dispute doctrinaire entre l'école de la convergence et celle de la divergence en faveur de la première, en optant pour les marchés libres et flexibles comme principaux instruments de convergence. Cela reflète, en réalité, le changement de paradigme survenu au cours des dernières décennies dans l'UE à la suite du gain progressif d'importance de la responsabilité des États Membres au détriment de la solidarité européenne. Dans ce nouveau paradigme, la convergence apparaît tout d'abord comme une responsabilité nationale consistant à entreprendre des réformes structurelles pour renforcer la résilience des économies grâce à des marchés libres et flexibles.

La théorie de la convergence par les marchés est vigoureusement combattue par ceux qui affirment que la convergence est toutefois un problème qui dépasse la responsabilité nationale et qu'il faut des institutions, des politiques et des instruments de l'Union européenne afin de maîtriser les déséquilibres.

2. Évolution de la raison d'être de la politique de cohésion

Les principales politiques de l'UE en matière de convergence sont la Politique de cohésion et la Politique agricole commune. Ce sont des politiques de redistribution explicites. Les ressources allouées aux deux politiques traditionnelles pour réduire les disparités ont dominé tous les cadres financiers pluriannuels précédents, mais la tendance est à la baisse des allocations.

Le traité de Rome (1957) a mis en place des mécanismes de solidarité sous la forme de deux fonds : le Fonds social européen et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. En 1975, le Fonds européen de développement a été créé pour les questions régionales et, en 1994, le Fonds de cohésion.

L'Acte unique européen (1986) a pour la première fois introduit un titre spécifique selon lequel la mise en œuvre des politiques communes, y compris du marché intérieur, doit prendre en compte les objectifs de cohésion économique et sociale. De ce fait, il était implicitement admis que l'intégration économique pouvait créer des divergences, en favorisant le noyau industriel de l'UE, et que des politiques et des instruments pour compenser les déséquilibres étaient par conséquent nécessaires.

Au fil du temps, la raison d'être de la politique de cohésion a évolué. À l'origine, les fonds structurels européens devaient cibler la réduction même des disparités régionales. Les régions de l'UE ont été définies et perçues comme bénéficiaires de différents types d'assistance. La logique redistributive a été progressivement et partiellement remplacée par une logique de compétitivité, avec une adaptation des fonds structurels à l'Agenda de Lisbonne.¹

La raison actuelle d'être de la politique régionale européenne s'inspire des nouvelles théories de la croissance économique, en particulier de celle de la croissance endogène (Danuta Hubner, Commissaire européen pour politique régionale ; European Regional Policy: History, Achievements and Perspectives, 29 novembre 2007). Si les facteurs endogènes sont au cœur des politiques de développement régional, ils peuvent stimuler une « croissance du bas vers le haut », entraînant une croissance et une productivité plus élevée dans la région. Dans la nouvelle logique, la politique de cohésion est plutôt une politique d'allocation que de redistribution. L'allocation est faite au moyen de subventions conditionnelles ciblant les ressources de croissance locales. Dans ce modèle, stimuler l'innovation a des effets positifs sur le taux d'innovation dans une région et donc sur le taux de croissance globale. En réalité, il y a un compromis entre efficacité (en stimulant l'innovation) et équité (en stimulant la cohésion).

Le changement de paradigme de la politique de cohésion a placé les concepts de compétitivité et de cohésion dans le même contexte, étant considérés comme complémentaires. Dans ce nouveau paradigme, la capacité de la politique régionale de l'UE de renforcer la cohésion entre les régions repose sur la mise en œuvre des réformes structurelles évoquées d'abord dans l'Agenda de Lisbonne et ensuite dans la Stratégie 2020 et les politiques du Semestre européen. Le nouveau paradigme de la politique de cohésion fondé sur la logique de la compétitivité a été au début reflété dans le CFP 2007-2013, puis dans le CFP 2014-2020, qui ont relié les investissements financés des fonds européens et les réformes structurelles prévues dans l'Agenda de Lisbonne et dans la Stratégie Europe 2020.

La compétitivité est tout de même un concept assez ambigu, ayant plusieurs interprétations. L'interprétation qui domine à présent dans l'UE se retrouve dans le rapport des cinq présidents : « Une économie compétitive est une économie dans

¹ L'agenda de Lisbonne était un plan d'action et de développement de l'économie européenne pour la période 2000-2010, lancé en 2000, prévoyant des réformes structurelles pour accroître la compétitivité économique grâce à une économie fondée sur la connaissance. Dans le prolongement de l'agenda de Lisbonne, la Stratégie Europe 2020 a suivi.



laquelle les institutions et les politiques permettent aux entreprises productives de prospérer. Le développement de ces entreprises soutient alors la croissance de l'emploi, des investissements et du commerce ». En résumé, la prospérité des entreprises mène automatiquement à la prospérité de tous. C'est le triomphe de l'économie de l'offre sur l'économie de la demande.

Cette définition de la compétitivité est cependant contestée par le milieu universitaire économique, mais elle est surtout infirmée par les preuves empiriques accablantes sur la croissance des inégalités entre les revenus et entre les fortunes au cours des dernières décennies, qui ont des effets négatifs sur la stabilité sociale et implicitement sur la stabilité politique.

3. Les propositions de la Commission européenne sur le nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les négociations en cours

La Commission européenne a présenté un ensemble de propositions législatives sur le CFP 2021-2027 en mai 2018, proposant « un budget moderne [...] qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend ». L'approche de la Commission est fondée sur la valeur ajoutée européenne par opposition à l'approche comptable basée sur « des soldes nets » (« Juste retour »), qui domine généralement les négociations intergouvernementales. La proposition de la Commission visant à augmenter les ressources propres dans les recettes du budget de l'Union européenne s'ajoute également à cette fin, les nouvelles ressources propres proposées représentant environ 12% des revenus. Celles-ci s'appuieront sur : l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, les recettes des mises aux enchères du Système d'échange de quotas d'émission et la taxation des déchets d'emballages plastiques non recyclés.

La Commission propose un niveau d'engagement des dépenses de 1,11% du RNB de l'UE-27 et met l'accent sur les nouvelles priorités en accordant davantage de fonds à la recherche et à l'innovation, à l'économie numérique, à la sécurité et à la défense, à la gestion de la migration et des frontières, à l'action externe, au climat et aux programmes de soutien à la jeunesse. En même temps, cette proposition réduit les fonds pour la politique de cohésion de 10%. La Commission propose également de lier les fonds structurels au semestre européen et à l'état de droit.

En ce qui concerne le développement régional et la cohésion après 2020, la Commission propose cinq priorités d'investissement à médiation optimale de l'UE : (1) une Europe plus intelligente, (2) une Europe plus verte (3), une Europe plus connectée, (4) une Europe plus sociale et (5) une Europe plus proche de ses citoyens.

Les investissements pour le développement régional seront fortement axés sur les deux premiers objectifs. Entre 65% et 85% des fonds structurels et de cohésion seront alloués à ces priorités, en fonction du bien-être relatif des États membres.

Les propositions de la Commission européenne sur le nouveau cadre financier pluriannuel post-2020 reflètent le renforcement de la logique de la compétitivité de la politique de cohésion. Ainsi, la fiche d'information de la Commission européenne

indique : « La politique de cohésion soutient des réformes visant un environnement favorable aux investissements, dans lequel les entreprises peuvent prospérer. Il s'agit également d'assurer pleinement la complémentarité et la coordination avec le nouveau programme renforcé d'appui à la réforme ». Aussi : « Afin de créer un cadre favorisant la croissance et la création d'emplois, de nouvelles conditions « propices » permettront d'éliminer les obstacles aux investissements ».

Parallèlement, les perspectives actuelles de la politique de cohésion exigent de faire appel, de plus en plus, au secteur privé, au marché en général. Le plan d'investissement stratégique européen (le plan Juncker), lancé en 2014-2015, est venu avec un changement majeur du paradigme de l'utilisation des fonds publics. Ces fonds ne seraient plus utilisés pour investir dans des actifs matériels, mais plutôt pour garantir des instruments financiers structurés qui attirent les investissements privés. À cet égard, la Commission européenne a proposé, dans le cadre du CFP 2021-2027, d'utiliser plus intensément les instruments financiers, en partant du constat que les écarts importants d'investissement ne peuvent être éliminés par la seule attribution de subventions.

La Commission encourage ainsi les États membres à transférer une partie des ressources de la politique de cohésion vers le nouveau fonds Invest EU afin d'accéder à la garantie fournie par le budget de l'UE. Le nouveau cadre financier pluriannuel comprend également des dispositions spéciales visant à attirer davantage de capitaux privés.

La négociation du CFP 2021-2027 est en cours et la controverse porte principalement sur trois questions : (1) le niveau général des dépenses, (2) la structure des dépenses et (3) la date d'adoption du paquet financier. Il y a en gros deux groupes d'États : (1) les amis de la cohésion et (2) les amis de la meilleure dépense de l'argent. Les premiers veulent un niveau de dépenses supérieur et le maintien des fonds de cohésion et de l'agriculture intacts. Le second groupe préconise une réduction des dépenses et une meilleure utilisation de l'argent, optant pour les nouveaux programmes plutôt que pour les politiques traditionnelles telles que la politique de cohésion et la PAC. Ce deuxième groupe est plus ferme et semble plus uni que le premier.

Le Parlement européen, par la Résolution du 14 novembre 2018 (Rapport intérimaire sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027), a soutenu que le financement de la politique de cohésion et de la PAC devrait rester inchangé et que, pour que le budget puisse financer les nouvelles priorités, le niveau d'allocation devrait atteindre 1,3% du RNB de l'UE-27.

La déclaration du 6 mars 2018, des ministres des Finances du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie, des Pays-Bas et de la Suède, souligne la nécessité de lier le CFP post-2020 à la mise en œuvre de réformes structurelles : « Le cadre financier pluriannuel post-2020 peut contribuer à favoriser une croissance durable et peut être mieux aligné à la mise en œuvre des réformes structurelles tout en respectant la responsabilité et l'appropriation par les États membres de telles réformes. Les réformes structurelles sont essentielles pour



renforcer la résilience et la croissance potentielle des États membres et de l'UE dans son ensemble ».

Dans la Déclaration commune des amis de la cohésion sur le CFP 2021-2027, du 29 novembre 2018, les représentants de la République Tchèque, du Chypre, de la Croatie, de l'Estonie, de la Grèce, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, du Portugal, de la Slovaquie et de la Slovénie ont soutenu, parmi d'autres, que « Le degré d'ambition politique devrait déterminer le contenu et l'ampleur du CFP, et non l'inverse. Une Europe forte, sûre et prospère a besoin d'un niveau suffisant de financement, aussi bien pour les politiques existantes, que pour les nouvelles, avec une valeur ajoutée européenne nette ».

Quant à la date d'adoption du CFP 2021-2027, bien que la Commission et le Parlement européen aient proposé et soutenu la conclusion des négociations d'ici la fin de cette législature, c'est-à-dire pendant la présidence roumaine, le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2018 a invité la présidence roumaine « à élaborer une orientation pour la prochaine étape des négociations, afin qu'un accord puisse intervenir lors du Conseil européen de l'automne 2019 ».

