

Une remarque préalable à émettre porte sur l'échelle temporelle dans laquelle l'on s'inscrit pour mener la réflexion sur les priorités futures. S'il semble tout à fait approprié et nécessaire de jeter dès à présent les balises d'une réflexion à long terme sur les défis futurs de l'Union, il apparaît prématuré de baliser trop précisément un certain nombre de questions dès à présent, sans s'être donné le temps de prendre toute la mesure des réformes engagées pour la période 2007-2013. Celles-ci ont impulsé des réorientations importantes dans l'approche des politiques de l'Union, notamment la politique de Cohésion, dont les effets ne peuvent encore être observés ou mesurés. Il apparaît essentiel d'éviter de relancer le débat sur l'avenir de la politique de Cohésion sur base du seul bilan de la période 2000-2006, sans les éléments indispensables d'appréciation relatifs à la période 2007-2013. Il est dès lors nécessaire d'être prudent à ce stade quant aux pistes à tracer pour l'avenir, bien que de premières réflexions générales puissent être avancées.

1. Priorités de la Politique de Cohésion

1.1 Articulation avec la Stratégie de Lisbonne

Le renforcement de la cohérence entre Politique de Cohésion et Stratégie de Lisbonne apparaît comme un acquis important de la programmation 2007-2013. Elle devrait permettre de renforcer la cohérence dans les stratégies développées tant au niveau communautaire qu'aux niveaux national et régional. Elle constitue en outre un vecteur important pour **l'appropriation** de la Stratégie de Lisbonne par l'ensemble des acteurs, en particulier régionaux, qui constitue l'un des objectifs prioritaires de sa révision à mi-parcours. Cette articulation renforcée est de nature à doter les régions des moyens nécessaires, tant budgétaires que stratégiques et opérationnels, au renforcement de leur compétitivité à long terme.

Via le dispositif d'*earmarking*, **la Politique de Cohésion est devenue l'un des principaux instruments d'opérationnalisation des priorités communautaires** et nationales telles qu'exprimées dans les Lignes Directrices Intégrées (LDI) et les Plans Nationaux de Réforme (PNR). Dans la mesure où une évaluation positive de ces éléments pourra être dégagée, il conviendra de pouvoir **consolider et compléter les acquis** de cette articulation renforcée.

Dans ce contexte, bien que le soutien en faveur des régions les plus défavorisées au sein de l'Union doit rester le fondement de la Politique de Cohésion conformément aux objectifs de cohésion et de solidarité définis par le Traité, celle-ci **doit également rester le vecteur du soutien au développement régional sur l'ensemble du territoire de l'Union**. Il s'agit de mettre en œuvre des politiques proactives et innovantes en matière de soutien à la **compétitivité structurelle** des régions européennes, qui prennent en compte leurs spécificités socio-économiques, ainsi que les nouveaux défis qui se posent à elles. Via le soutien à l'anticipation et au renforcement du positionnement concurrentiel des régions dans un contexte globalisé, la Politique de Cohésion peut ainsi contribuer à créer davantage de croissance, de bien-être et d'emploi au niveau de l'Union Européenne, en conformité avec les objectifs communautaires. Une solidarité européenne bien comprise doit, dans ce cadre, veiller à ce que tous les Etats membres et leurs régions soient assurées d'un accès équitable aux instruments de la politique de cohésion, dans un schéma équilibré où la politique de

cohésion rencontre les besoins de convergences des régions les moins développées et le soutien à toutes les régions en vue de maximiser leur rôle moteur dans la compétitivité européenne.

La Belgique est ouverte à un débat constructif sur l'évolution future de l'actuel Objectif Compétitivité Régionale et Emploi, tenant compte des éléments avancés ci-dessus. Des réflexions approfondies mériteraient d'être menées pour renforcer encore l'efficacité des interventions, sur base de l'évaluation des réformes engagées pour 2007-2013. Nous identifions ici quelques pistes :

- Poursuite du ciblage thématique des interventions, en liaison avec les trois piliers de la Stratégie de Lisbonne (telle que complétée par la stratégie de Göteborg), les Etats membres ayant la latitude pour effectuer une concentration géographique appropriée, selon les besoins spécifiques rencontrés sur leur territoire.
- Articulation renforcée avec les autres politiques communautaires, notamment au sein de la rubrique 1a) étant donné la nature complémentaire des interventions (p.ex. politique de recherche et d'innovation, politique industrielle,...), et prise en compte renforcée de la dimension régionale au sein de ces politiques. Les interventions des Fonds structurels doivent prioritairement combler les déficits structurels de compétitivité des régions, en particulier les régions rencontrant des difficultés, et interviennent donc en amont de celles prévues dans la rubrique 1a) qui visent d'abord l'excellence, pour leur permettre d'y accéder à terme au même titre que les acteurs et régions les plus performants.
- Par ailleurs, des pistes devraient être avancées pour faciliter l'accès des acteurs régionaux aux programmes communautaires, sur base d'une évaluation des obstacles rencontrés actuellement. L'on peut à ce niveau plaider pour que la Commission poursuive et approfondisse ses analyses de la dimension régionale des politiques communautaires pertinentes et de leur contribution aux objectifs de cohésion, en liaison avec les nouveaux défis mis en évidence par la Commission, de manière à dégager de nouvelles voies d'action.
- Complémentairement, une voie à explorer et à évaluer porterait sur l'intégration éventuelle de certaines interventions actuellement financées au titre de la Politique de Cohésion au sein des politiques sectorielles européennes, mais assorties de modalités d'intervention et de mise en œuvre appropriées aux spécificités régionales.

Les évolutions envisagées devraient néanmoins veiller à préserver les acquis de la Politique de Cohésion sur le plan de sa gouvernance, ainsi qu'à les diffuser au sein de l'ensemble des politiques communautaires. Nous y reviendrons plus loin.

1.2 Défis et priorités futurs

En ce qui concerne les nouveaux défis identifiés par la Commission européenne, en particulier ceux liés aux **changements démographiques et climatiques**, ils posent des enjeux importants qui doivent être abordés dans un cadre global au niveau européen, de manière à **assurer une approche globale cohérente**. Bien que ceux-ci dépassent largement le niveau régional, ils pourront néanmoins, comme l'a mis en évidence le rapport sur la Cohésion, avoir des impacts différenciés au niveau régional selon les spécificités de chaque région, et pourraient accroître les disparités socio-économiques. Les réponses à y apporter relèvent des différents niveaux de pouvoir concernés : politiques européennes, nationales et régionales. Si

des actions particulières pour faire face à ces défis peuvent être menées dans le cadre des stratégies de développement régional soutenues par la Politique de Cohésion, celle-ci ne peut pas constituer le principal outil pour répondre aux enjeux climatiques et démographiques. Les différentes politiques pertinentes doivent être mobilisées selon une approche cohérente, et prenant en compte de manière appropriée la dimension régionale.

En matière démographique, la Politique de Cohésion peut apporter une contribution à différents niveaux : réponse aux facteurs se situant à la base de la mobilité géographique depuis les régions moins développées, mobilisation des acteurs du marché du travail pour la réponse aux problèmes de pénuries de main-d'œuvre qui pourront découler des évolutions démographiques, activation des talents, innovation sociale, politique de formation, partage des connaissances et échanges transnationaux, développement de l'apprentissage des langues, initiatives de soutien en matière de migration, actions en matière d'aménagement du territoire et d'accès aux équipements et infrastructures,...

L'intégration transversale du développement durable au sein de la Politique Régionale devrait en outre être poursuivie, en cohérence avec la Stratégie Européenne pour le Développement Durable et la Stratégie de Lisbonne (telle que complétée par la stratégie de Göteborg). Outre la prise en compte des défis spécifiques posés par les changements climatiques au niveau régional, il convient également de saisir les opportunités de développement économique et technologique qui y sont liées. La Politique de Cohésion peut jouer un rôle important à ce niveau, en soutenant le développement des industries « vertes » et des connaissances dans ces nouvelles filières (y compris efficacité énergétique et énergies renouvelables).

En ce qui concerne les **pressions concurrentielles** touchant certains secteurs, il appartient aux entreprises d'apporter les ajustements structurels qui s'imposent pour y faire face. Le cadre stratégique actuel de la Politique de Cohésion offre par ailleurs aux Régions les outils nécessaires pour **anticiper et accompagner ces mutations** qui, effectivement, sont susceptibles d'affecter les territoires de manière différenciée. Il faut néanmoins assurer une approche globale cohérente.

Les stratégies de reconversion peuvent viser d'une part le développement de produits et services plus innovants au sein des secteurs concernés (spécialisation dans des segments ou niches à plus forte valeur ajoutée), et d'autre part la diversification sectorielle et le développement de secteurs à plus forte valeur ajoutée, avec pour objectifs globaux la création d'entreprises, la réorientation des activités existantes et la création d'emplois. Il s'agit à ce niveau de mener des politiques proactives et intégrées permettant d'activer les différents leviers pertinents en matière de soutien à la compétitivité et à l'attractivité (accès au financement, R&D et innovation, entrepreneuriat, infrastructures performantes, développement des compétences, mise en réseau,...).

Par ailleurs, des politiques d'accompagnement des mutations, notamment en matière d'inclusion sociale et d'égalité des chances, doivent être poursuivies dans le contexte de la globalisation et dans la perspective du renforcement de la dimension sociale des politiques communautaires. Il s'agit de prévenir les dualisations, de soutenir la participation active et le développement de chaque talent, de garantir un accès plus large et équilibré au marché du travail,...

Ces différentes questions sont étroitement liées aux enjeux de la stratégie de Lisbonne, et le soutien à la créativité, à l'innovation sous toutes ses formes et dans différents domaines (innovation technologique et non technologique, organisationnelle, sociale et entrepreneuriale, éco-innovation et éco-technologies, politique renouvelée de gestion des ressources

humaines,...), ainsi qu'au développement des connaissances et des compétences doit être au cœur des stratégies de développement.

Globalement, le cadre actuel apparaît suffisamment souple et adapté pour que chaque région puisse, dans le cadre des orientations fixées pour la période de programmation, prendre en compte ces défis dans sa stratégie de développement et mettre en œuvre des politiques adaptées à sa situation, y compris territoriale. **La philosophie de base de la politique de Cohésion, qui vise à jeter les bases structurelles d'un développement équilibré à long terme en activant les facteurs d'attractivité et de compétitivité régionaux, ne doit pas être remise en question.** Si les défis nouveaux qui émergent doivent être effectivement pris en compte dans les stratégies de développement régional, il faut éviter d'utiliser la Politique Régionale aux fins de réponse exclusive à des situations de crise. Au contraire, il faut développer des stratégies proactives permettant à l'ensemble des régions européennes d'anticiper et de s'adapter aux changements et nouveaux défis, notamment mondiaux, et de renforcer ainsi leur position compétitive, et donc celle de l'UE dans son ensemble.

Complémentairement, les progrès accomplis par la Commission dans son quatrième rapport sur la Cohésion quant au développement de **nouveaux indicateurs régionaux** en matière d'attractivité et de compétitivité méritent d'être soulignés, et il apparaît souhaitable que ces travaux puissent être approfondis de manière à permettre une meilleure appréhension des problématiques et enjeux futurs de développement régional, et sur cette base d'adapter au mieux les réponses qui peuvent y être apportées dans le cadre des politiques communautaires, en particulier de la Politique de Cohésion, ainsi que des politiques nationales et régionales.

Enfin, tenant compte de ce qui précède, les réflexions avancées par la Commission en matière de « **biens publics** » devraient être davantage développées et explicitées. Le débat sur les priorités thématiques et les objectifs prioritaires doit précéder celui sur la forme des interventions à privilégier pour atteindre ces objectifs. La mise en œuvre d'une stratégie de développement intégrée nécessite la mobilisation d'une combinaison d'outils et d'acteurs qui soit la plus efficace possible. Il nous semble inapproprié d'exclure *a priori* des formes d'interventions spécifiques sur base d'arguments trop généraux et théoriques sans prendre la mesure des implications pratiques que cela pourrait avoir. Ce débat doit être mené à la lumière de l'évaluation de l'efficacité des différents types d'interventions dans les différents champs d'action visés, et au regard des objectifs poursuivis. Par ailleurs, il convient de ne pas restreindre les rôles de laboratoire de politiques innovantes et de diffusion des meilleures pratiques en matière de gouvernance de la Politique de Cohésion, qui constituent des éléments importants de sa valeur ajoutée communautaire.

1.3 Cohésion territoriale

Quant à l'intégration de **l'objectif de cohésion territoriale** au sein de la Politique de Cohésion, il nous semble que celui-ci y est déjà largement intégré. La notion de cohésion territoriale est indissociable des notions de cohésion économique et sociale, et est abordée via une prise en compte des spécificités des régions visées par les interventions dans le cadre d'une stratégie de développement intégrée, et le soutien aux actions de coopération. Il faut néanmoins souligner l'apport communautaire quant au développement d'outils d'analyse, de benchmarking,... au niveau territorial, qui permettent aux régions d'approfondir leurs réflexions stratégiques en la matière. Les travaux menés dans le cadre du SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire) et de l'Agenda territorial constituent notamment des outils de référence stratégique utiles. Par ailleurs, la prise en compte de cet objectif de cohésion territoriale pourrait être renforcée dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux.

Enfin, comme indiqué plus haut, la dimension régionale et territoriale de certaines politiques communautaires doit être renforcée afin de permettre une meilleure réponse à certains enjeux ayant des impacts territoriaux importants ou une dimension régionale avérée.

Nous attendons en outre la publication du **livre vert sur la cohésion territoriale** (septembre 2008) pour approfondir les réflexions à ce sujet, le concept et son application méritant d'être davantage explicités.

Etant donné le rôle moteur des **zones urbaines** dans la dynamique de développement économique, mais également la concentration de problématiques économiques, sociales et environnementales dans ces zones, qui les confrontent à des situations de disparités aiguës, celles-ci devraient faire l'objet d'une attention croissante. Bien que des progrès aient été accomplis dans l'appréhension de la dimension urbaine pour la période 2007-2013, notamment via l'intégration de l'initiative URBAN dans le *mainstream*, celle-ci devra être clairement reconnue et renforcée, de manière à prendre dûment en compte la dualité de ces territoires.

Au niveau de la **Coopération territoriale**, il apparaît nécessaire, vu l'importance de la dimension internationale et de la mise en réseau au niveau européen dans les politiques économiques, de recherche, d'innovation, d'environnement et d'énergie,..., que ces interventions viennent appuyer les stratégies de développement régional menées dans le cadre des autres Objectifs de la Politique de Cohésion et des autres politiques européennes, en permettant un accès large des acteurs aux réseaux européens, le développement de collaborations et l'échange de connaissances et d'expériences. La plus grande flexibilité introduite dans la programmation actuelle quant à la possibilité de travailler au-delà des frontières de la zone éligible peut constituer une valeur ajoutée importante en matière de coopération.

2. Valeur ajoutée communautaire

Comme mis en évidence dans les analyses de la Commission, les apports de la Politique de Cohésion en matière de valeur ajoutée communautaire sont multiples.

Outre les apports purement budgétaires de la Politique de Cohésion pour la concrétisation de stratégies de développement intégrées, il faut souligner que les principes **d'additionnalité et de cofinancement** sur lesquels reposent la politique régionale ont également un rôle important pour **l'orientation des budgets nationaux et régionaux** vers les priorités communautaires et apportent à ce niveau un effet de levier non négligeable. Cela contribue ainsi à l'appropriation des priorités communautaires aux niveaux national et régional, et au développement d'approches cohérentes dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux.

Il faut également rappeler les **apports de la Politique de Cohésion en termes de gouvernance**, qui ont été progressivement intégrés dans les politiques régionales : programmation pluriannuelle, développement de stratégies de développement territorial intégrées au niveau régional dans le cadre d'un partenariat avec les opérateurs locaux, développement des pratiques d'évaluation, gestion stratégique et budgétaire, développement de politiques novatrices,...

Ces différents éléments de la valeur ajoutée communautaire devraient être **préservés** et mériteraient d'être **plus largement diffusés au sein des différentes politiques communautaires**. Une réflexion quant à la manière de mieux valoriser les acquis et meilleures pratiques de la Politique de Cohésion au sein de l'ensemble des politiques

communautaires devrait être menée afin d'en renforcer également l'efficacité et les effets de levier, mais également l'appropriation et l'utilisation par les acteurs régionaux dans le cadre de stratégies cohérentes, en synergie avec la Politique Régionale.

3. Modalités de mise en œuvre

Globalement, la réforme introduite pour la programmation 2007-2013 a apporté des améliorations importantes en termes de programmation, de simplification de la gestion, de partenariat élargi. Les méthodes de gouvernance et les modalités de mise en œuvre devront être évaluées de manière plus approfondie pour poursuivre dans cette voie.

Au niveau des modalités d'élaboration (contenu) et d'adoption des documents de programmation, celles-ci devraient être réexaminées afin d'éviter certaines lourdeurs qui sont apparues lors de leur mise en pratique : manque de clarté sur le contenu attendu du CRSN et des PO, tenant compte des chevauchements possibles avec le PNR et entre ces documents, le découpage du processus décisionnel en deux phases (CRSN / PO) alourdit celui-ci, le découplage de la soumission des deux documents n'en simplifie pas l'appréciation par la Commission,... L'approche plus stratégique introduite par la Commission constitue une avancée positive et devrait être approfondie.

Cela semble un peu tôt pour pouvoir avancer de nouvelles pistes ou propositions en matière de répartition des responsabilités dans le cadre de la gestion de la Politique de Cohésion, les réformes introduites dans le cadre de la programmation 2007-2013 n'ayant pas encore pu être testées pratiquement au niveau de la mise en œuvre. Néanmoins, il apparaît nécessaire de poursuivre la réflexion quant aux possibilités d'accroître la flexibilité dans la mise en œuvre, et de poursuivre la simplification des procédures et l'allègement des charges administratives.

Enfin, pour une mise en œuvre efficace, la Politique de Cohésion doit reposer sur une répartition équilibrée des responsabilités entre les niveaux européen, national et régional dans le cadre d'un système de gouvernance multi-niveaux. Dans ce contexte, les principes de **partenariat, de subsidiarité et de décentralisation** sont prioritaires.

4. Conclusions

Les points qui nous apparaissent essentiels pour la réflexion sur l'avenir de la Politique de Cohésion sont les suivants :

- **Evaluer** les acquis des réformes mises en œuvre dans le cadre de la programmation 2007-2013, notamment au niveau de l'articulation avec la Stratégie de Lisbonne, et poursuivre la réflexion et l'analyse sur la question de l'efficacité des interventions et de leurs modalités de mise en œuvre. S'il faut prendre en compte les acquis, les apports de la Politique de Cohésion, il faut également prendre la mesure des déficiences, pour élaborer des pistes d'action efficaces et innovantes.
- **Maintenir et renforcer les acquis** de la Politique de Cohésion, que ce soit en termes de soutien à la compétitivité structurelle des régions ou en termes de gouvernance, et les diffuser au sein des autres politiques communautaires. De par leur nature, les interventions structurelles viennent en amont des politiques menées au sein de la rubrique 1a), elles restent nécessaires pour renforcer la cohésion au sein de l'Union Européen, mais également pour poser les bases de la croissance **sur l'ensemble du**

territoire communautaire. La philosophie de base de la politique de Cohésion, qui vise à jeter les bases structurelles d'un développement équilibré à long terme en activant les facteurs d'attractivité et de compétitivité régionaux, ne doit pas être remise en question. Il s'agit de permettre à l'ensemble des régions européennes d'anticiper et de s'adapter aux changements et nouveaux défis, et de renforcer ainsi leur position compétitive, et donc celle de l'UE dans son ensemble.

- **Renforcer l'articulation** entre la Politique Régionale et les autres politiques communautaires, dans le cadre de priorités stratégiques partagées s'appuyant de manière équilibrée sur les différents piliers de la Stratégie de Lisbonne/Göteborg (croissance, emploi, cohésion et développement durable), et conforter la Politique Régionale comme instrument central de leur mise en œuvre. Dans ce cadre, la dimension régionale des politiques communautaires pertinentes devrait être également renforcée.
- S'inscrire résolument dans l'objectif d'**appropriation** de la Stratégie de Lisbonne par les acteurs régionaux et de participation active de ces acteurs dans sa mise en œuvre dans le cadre d'un **système de gouvernance multi-niveaux** permettant une articulation entre priorités communautaires, nationales et régionales.

La poursuite de la mise en œuvre de l'Agenda de Lisbonne/Göteborg et des priorités futures de l'Union en matière de croissance, d'innovation, de créativité, d'emploi, et de développement durable doit être au cœur des réflexions sur le réexamen budgétaire et l'avenir de la Politique de Cohésion. Il nous semble nécessaire de pouvoir appréhender les politiques relevant de la rubrique 1 de manière intégrée, celles-ci s'inscrivant dans un cadre stratégique cohérent et étant étroitement interconnectées.

Les différentes pistes à envisager devraient viser un maintien global, voire une amplification des politiques communautaires en matière de croissance et d'emploi, une prise en compte appropriée des objectifs de cohésion de l'Union tels que définis par le Traité, ainsi que des besoins des régions en termes de compétitivité structurelle.