



## AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE POST-2013

### Note de réflexion de la Région Wallonne

---

L'avenir de la Politique de Cohésion au terme de la période 2007-2013 est au cœur du débat européen. La Région Wallonne y est particulièrement attentive et entend y participer de manière active et constructive. La présente note présente une synthèse de nos réflexions dans ce cadre.

#### *Pour la poursuite d'une Politique de Cohésion forte contribuant de manière effective aux objectifs communautaires...*

La Région Wallonne soutient fermement la poursuite, au-delà de 2013, d'une Politique de Cohésion forte s'inscrivant dans la réponse aux défis globaux de l'UE, tant en termes de cohésion économique, sociale et territoriale que de croissance et d'emploi durables.

La Politique de Cohésion constitue en effet l'un des principaux instruments **d'opérationnalisation de la Stratégie de Lisbonne** et constitue un vecteur essentiel **d'appropriation** des priorités et objectifs communautaires par l'ensemble des acteurs, en particulier régionaux. Ce rôle doit être maintenu et renforcé dans la perspective de la Stratégie communautaire post-2010 – la Stratégie « UE 2020 ».

Le renforcement de la cohérence entre Politique de Cohésion et Stratégie de Lisbonne apparaît comme un acquis important de la programmation 2007-2013. Elle permet de renforcer l'articulation entre les stratégies et politiques développées aux niveaux communautaire, national et régional. Cette articulation renforcée constitue un levier important pour l'orientation des budgets nationaux et régionaux vers les priorités communautaires. En outre, elle est de nature à doter les Régions des moyens nécessaires, tant budgétaires que stratégiques et opérationnels, au renforcement de leur compétitivité à long terme.

Dans ce contexte, bien que les interventions en faveur des régions les plus défavorisées au sein de l'Union doivent rester la première priorité 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, en tenant compte des spécificités socio-économiques et de la diversité des territoires. 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.

#### *...en y apportant les améliorations nécessaires à un renforcement de son efficacité globale*

La Région Wallonne est toutefois ouverte à un débat constructif sur l'évolution future de l'architecture de la Politique de Cohésion, de son ciblage et de ses modalités d'intervention, tenant compte des éléments avancés ci-dessus et de l'évaluation des réformes engagées pour 2007-2013, afin de renforcer encore son efficacité globale et ses apports en termes de valeur ajoutée communautaire.



Les pistes d'amélioration que nous privilégions sont les suivantes :

### 1. Poursuite du renforcement de la concentration thématique des interventions, en liaison avec la future Stratégie « UE 2020 »

La réflexion doit se poursuivre sur le renforcement du ciblage thématique des interventions permettant de générer des effets de masse critique. Ce ciblage doit être opéré en articulation étroite avec la Stratégie « UE 2020 », et en tenant compte des défis futurs auxquels seront confrontées les Régions européennes, notamment en termes de globalisation, de changements climatiques et démographiques.

Il apparaît néanmoins nécessaire de poser des balises quant à la manière d'opérer ce ciblage :

- 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**, doit être confortée et renforcée, et non remise en question. Il s'agit de développer des stratégies proactives permettant aux Régions 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.

Dans cette perspective, si les défis nouveaux qui émergent (changements climatiques et démographiques, enjeux énergétiques) doivent être effectivement pris en compte dans les stratégies de développement régional en raison des impacts qu'ils peuvent avoir à ce niveau, la Politique de Cohésion ne peut se substituer aux politiques sectorielles à mener aux niveaux européen et national en la matière, mais doit continuer à se concentrer sur le développement structurel des Régions.

- Les conséquences actuelles de la crise économique et financière mettent en lumière l'importance d'instruments d'intervention permettant de soutenir **l'ajustement structurel** des Régions et l'accompagnement des mutations sur les plans économique et social dans un contexte globalisé. La Politique de Cohésion doit se concentrer, dans cette perspective, sur la reconversion et l'adaptation structurelle des Régions sur les plans économique, social et environnemental dans une perspective de long terme, et ne peut devenir un instrument de réponse à des situations de crise à court terme.
- Au regard des défis environnementaux et climatiques, **l'intégration transversale du développement durable** au sein de la Politique de Cohésion doit être poursuivie, en cohérence avec la Stratégie « UE 2020 », et la Stratégie Européenne pour le Développement Durable.
- Une **recherche d'équilibre entre un ciblage thématique renforcé et une réponse adaptée aux besoins et spécificités des Régions visées** est indispensable. La logique de programmation intégrée constitue un élément essentiel de la Politique de Cohésion, et doit être préservée ; un ciblage renforcé ne doit pas conduire à son abandon. La mise en œuvre d'une stratégie de développement intégrée nécessite en effet la mobilisation d'une combinaison d'outils et d'acteurs qui soit la plus efficace possible, en fonction des spécificités du territoire visé.

C'est pourquoi il nous apparaît préférable de privilégier des modalités permettant d'atteindre cet objectif de concentration au niveau régional et des programmes plutôt qu'au niveau européen (éviter une approche « one size fits all »). Il s'agirait donc de définir des balises contraignantes permettant d'assurer une concentration des interventions au niveau des programmes. Ceux-ci devraient s'inscrire dans un cadre européen flexible tenant bien entendu compte de l'articulation renforcée avec les priorités et objectifs



communautaires de la Stratégie « UE 2020 », qui pourrait se traduire par un resserrement des champs d'intervention possibles de la Politique de Cohésion.

L'articulation entre la Politique de Cohésion et les stratégies de développement définies et mises en œuvre au niveau régional constitue, dans un contexte de ciblage thématique accru, également un facteur important d'efficacité de la Politique de Cohésion. L'implication régionale dans la définition et la mise en œuvre des programmes nationaux de Lisbonne est également essentielle dans cette perspective.

Compte tenu de ce qui précède, les **priorités thématiques** que nous privilégions à ce stade sont la recherche, l'innovation (au sens large), la formation et le développement des connaissances, l'entrepreneuriat et le développement des entreprises, l'inclusion sociale et l'attractivité territoriale (notamment des zones urbaines). Les différentes politiques en la matière peuvent être mobilisées dans un policy mix approprié dans le cadre de stratégies de développement régional répondant aux défis spécifiques de chaque Région en termes économiques, sociaux, territoriaux et environnementaux. Les priorités en matière de développement durable et de réponse aux enjeux climatiques devraient y être prises en compte de manière transversale.

## 2. Renforcement de la concentration territoriale

L'objectif de concentration territoriale est essentiellement rencontré via la priorité accordée aux régions en retard de développement (Objectif Convergence).

Nous estimons qu'il est possible, et nécessaire, d'approfondir cette logique de concentration territoriale également au travers des interventions en faveur de la Compétitivité et de l'Emploi, en renforçant la prise en compte dans les interventions et niveaux d'intervention en fonction des niveaux de développement et besoins régionaux. **Une modularité renforcée, fondée sur le niveau de développement régional, devrait être introduite.** En particulier, **une concentration accrue devrait porter sur les Régions dont le PIB par habitant se situe sous la moyenne communautaire**, en fonction des handicaps de compétitivité objectivement établis qu'elles présentent.

Cette concentration territoriale devrait être conçue **de manière complémentaire et articulée à la concentration thématique** évoquée ci-avant, de manière à garantir un ciblage effectif des interventions.

Une approche de ce type permettrait de rencontrer plusieurs objectifs :

- Renforcement de la concentration des moyens sur les Régions présentant les besoins les plus importants en termes de compétitivité régionale, et donc sur les besoins avérés en termes de libération des potentiels de croissance. Cela contribuerait donc au renforcement de **l'objectivité** des niveaux d'intervention.
- Cela permettrait en outre une meilleure prise en compte des **objectifs de cohésion**, y compris de cohésion territoriale. Le système actuel d'allocation budgétaire des interventions Compétitivité et Emploi peut en effet conduire à des effets contre-productifs au regard des objectifs de cohésion et de compétitivité.
- En effet, la création d'un cercle vertueux de croissance et la mise en place d'un processus de rattrapage dans les Régions dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne européenne nécessitent que des efforts d'investissement particuliers y soient consentis. Les Régions présentant des handicaps de compétitivité sont en outre moins à même de répondre aux défis nouveaux qui émergent. C'est dans ces Régions que les Fonds structurels sont susceptibles de générer les **effets de levier et d'entraînement** sur la croissance, l'emploi et la compétitivité les plus importants, en agissant sur les **facteurs de**



**compétitivité structurelle** (investissement, R&D et innovation, formation et développement des connaissances, mise en réseau, attractivité,...) et en accélérant les **processus de reconversion**.

- Assurer un traitement plus **équitable** des différentes Régions, en se basant sur des critères objectifs. Des Régions présentant des niveaux de développement similaires devraient pouvoir bénéficier de niveaux d'intervention équivalents. Cette approche permettrait une prise en compte appropriée de la situation des Régions qui perdront leur statut de Région en Convergence, tout en assurant un meilleur continuum des interventions entre les deux types d'Objectifs (Convergence et Compétitivité & Emploi).

### 3. Articulation renforcée avec les autres politiques communautaires

S'inscrivant dans la logique d'une cohérence renforcée entre Politique de Cohésion et Stratégie communautaire « UE 2020 », une articulation et une complémentarité accrues avec les autres politiques communautaires constituent à nos yeux un **complément indispensable** aux efforts de concentration thématique et territoriale décrits plus haut.

Cela devrait se traduire de différentes manières :

- Approfondissement de l'implication régionale dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, renforcement de la gouvernance multi-niveaux, reconnaissance de l'importance du développement régional pour la croissance européenne, et de la dimension régionale de certaines politiques européennes.
- Conception plus complémentaire des différents outils européens, dans leur nature (réponse à des besoins différents mais complémentaires) et dans leurs modalités de mise en œuvre (comment mieux combiner les différents types d'intervention sur un territoire, comment faciliter la transition entre les différentes politiques,... ?).
- Prise en compte renforcée de la dimension régionale au sein des politiques communautaires sectorielles : reconnaissance de la dimension régionale de certaines politiques, prise en compte de leurs effets au niveau régional, reconnaissance des acteurs régionaux, développement de modalités d'intervention appropriées aux spécificités régionales.

Des pistes devraient être avancées pour faciliter l'accès des acteurs régionaux aux différents programmes et politiques 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 économique, sociale et territoriale, de manière à dégager de nouvelles voies d'action.

- Renforcement de l'articulation entre politiques communautaires, nationales et régionales, permettant de maintenir et développer des acquis importants de la Politique de Cohésion : l'approche programmatique intégrée, la gouvernance multi-niveaux, le partenariat,.... Cela suppose également un renforcement de la capacité des acteurs régionaux à appréhender les politiques européennes, à combiner leur utilisation et à les articuler avec les politiques nationales et régionales.

Ces différents éléments devraient contribuer à une appropriation renforcée des objectifs et politiques communautaires par les acteurs régionaux telle qu'évoquée plus haut, à une meilleure conciliation des objectifs de compétitivité et de cohésion au niveau européen, et à un renforcement global de l'efficacité des politiques communautaires, nationales et régionales.



#### 4. Gouvernance et mise en œuvre

La poursuite de l'amélioration des modalités de gouvernance et de mise en œuvre constitue également un volet essentiel du renforcement de l'efficacité de la Politique de Cohésion. Les évolutions envisagées pour la Politique de Cohésion doivent néanmoins aussi veiller à préserver ses acquis importants sur le plan de la gouvernance (qui constituent des éléments essentiels de la valeur ajoutée communautaire de la Politique de Cohésion), ainsi qu'à les diffuser au sein de l'ensemble des politiques communautaires.

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 elle repose jouent 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.

La Politique de Cohésion a également été le vecteur d'intégration **des meilleures pratiques de gouvernance** au niveau régional : 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** afin d'en renforcer également l'efficacité et les effets de levier, l'appropriation et l'utilisation par les acteurs régionaux dans le cadre de stratégies cohérentes, en synergie avec la Politique de Cohésion.

Au niveau des **modalités de mise en œuvre**, 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. Une stabilisation des modalités de gestion et de contrôle devrait être assurée sur base de l'expérience de l'actuelle programmation. Par ailleurs, les efforts devront être poursuivis, notamment quant à l'approfondissement de l'approche stratégique de la programmation (articulation avec la Stratégie de Lisbonne, attention accrue portée aux résultats et impacts, évaluation), au développement de modes d'intervention innovants, à la flexibilité de la programmation,...

Par ailleurs, un meilleur équilibre doit être recherché entre objectifs de contrôle et prise de risque afin de ne pas restreindre le rôle de laboratoire de politiques innovantes de la Politique de Cohésion, autre vecteur de valeur ajoutée communautaire.

##### *Pour un Objectif de Coopération territoriale conforté et plus stratégique*

La programmation 2007-2013 des Fonds Structurels a consacré la création d'un Objectif de Coopération territoriale à part entière, doté de moyens renforcés. Il s'agit d'un instrument présentant une valeur ajoutée communautaire évidente qui doit être préservée (construction de réseaux européens, développement de collaborations, échange de connaissances et d'expériences,...). Une réflexion doit néanmoins être engagée afin de renforcer globalement l'efficacité de sa mise en œuvre.

D'une part, il apparaît nécessaire de poursuivre les réflexions quant aux **apports stratégiques** de l'Objectif de Coopération territoriale au sein de la Politique de Cohésion, ainsi que dans le cadre d'articulations renforcées avec les autres politiques communautaires, afin de développer ses effets de levier. De la même façon, les **synergies opérationnelles** doivent être développées. En effet, vu l'importance de la dimension internationale et de la mise en réseau





au niveau européen dans les politiques économiques, de recherche, d'innovation, de formation, d'emploi, de transport, d'environnement,..., il est indispensable que ces interventions viennent appuyer les stratégies de développement régional menées dans le cadre des autres Objectifs et politiques européennes, en permettant un accès large des acteurs aux réseaux européens, et que les synergies soient renforcées avec les politiques communautaires sectorielles qui développent également des actions de soutien au développement de réseaux européens.

D'autre part, et complémentirement à ce qui précède, **les modalités de programmation et de mise en œuvre** des interventions doivent encore être améliorées.

La Région Wallonne accorde sa priorité aux programmes de **coopération régionale** (aux niveaux transfrontalier et interrégional), ceux-ci répondant à des problématiques très concrètes et aux besoins des acteurs socio-économiques, notamment en termes de mise en réseau.

Concernant le volet « coopération transfrontalière », une approche multi-thématique reste pertinente pour autant qu'elle prenne en compte les besoins spécifiques du territoire concerné. Il y a lieu, par ce biais, d'encourager la création d'espaces de coopération viables et intégrés par la population qui l'habite, au-delà des découpages administratifs.

Les apports du GECT, créé dans le cadre de la programmation 2007-2013, devraient être évalués de manière approfondie, notamment dans la perspective d'une utilisation renforcée de ses potentialités.

Au niveau de la « coopération interrégionale », les actions devraient être davantage axées sur la capitalisation, et les liens avec les programmes régionaux devraient être renforcés, de même que les synergies avec les politiques sectorielles européennes. Ces actions présentent des potentialités importantes en matière de soutien à la mise en réseau européenne des acteurs socio-économiques, complément indispensable aux politiques de soutien à la compétitivité développées au niveau régional.

Concernant le volet « coopération transnationale », celui-ci devrait faire l'objet d'une évaluation approfondie afin de fonder une révision de ses modes de fonctionnement. Une approche plus ciblée thématiquement pourrait être pertinente, pour autant qu'elle s'inscrive dans un schéma cohérent d'organisation territoriale et s'avère plus efficace que de grands programmes multi-thématiques pour répondre à des problématiques territoriales spécifiques dépassant les frontières et nécessitant une coopération approfondie, p.ex. concernant les problématiques environnementales.



### *En synthèse*

- La Région Wallonne soutient fermement la poursuite d'une **Politique de Cohésion forte** contribuant de manière significative à la concrétisation des objectifs communautaires en matière de croissance et d'emploi durables, et de cohésion économique, sociale et territoriale. Dans ce cadre, les interventions en faveur des régions les plus défavorisées au sein de l'Union doivent rester sa première priorité. Toutefois, celle-ci doit également rester le vecteur du soutien au développement régional sur l'ensemble du territoire de l'Union.
- La poursuite d'une politique de soutien à la **compétitivité structurelle** des Régions européennes, tenant compte des spécificités socio-économiques et de la diversité des territoires, constitue selon nous un élément essentiel de la réussite de la **Stratégie de Lisbonne** et au-delà, de la future **Stratégie « UE 2020 »**.
- Consciente toutefois de la nécessité d'en améliorer encore l'efficacité et l'efficience, la Région Wallonne estime que la voie des réformes engagées au cours de la programmation 2007-2013 doit être poursuivie. **Il s'agirait d'approfondir, dans une combinaison appropriée et à définir, les notions de concentration thématique et territoriale, dans un cadre articulé avec la Stratégie « UE 2020 » et les autres politiques communautaires.** Par ailleurs, les **modalités de gouvernance** devront également encore être améliorées, tout en préservant et diffusant les acquis essentiels de la Politique de Cohésion.
- La **concentration thématique** des interventions peut être encore renforcée, en articulation avec la Stratégie « UE 2020 », en privilégiant la poursuite d'une approche de soutien au **développement régional intégré à long terme**, et donc ciblée sur l'activation des facteurs de compétitivité et d'attractivité régionaux.
- Au niveau de la **concentration territoriale**, la Région Wallonne estime qu'une modularité renforcée des interventions en faveur de la Compétitivité et l'Emploi devrait être introduite de manière à renforcer la concentration sur les Régions dont le PIB par habitant se situe sous la moyenne communautaire, et qui présentent les besoins les plus importants en termes de compétitivité régionale. Cela permettrait de renforcer **l'objectivité, l'équité et l'efficacité** des interventions.
- Une **articulation et une complémentarité accrues de la Politique de Cohésion avec les autres politiques communautaires** constituent un complément indispensable à ces efforts de concentration thématique et territoriale.
- La poursuite de l'amélioration des **modalités de gouvernance** constitue également un volet essentiel du renforcement de l'efficacité de la Politique de Cohésion. Les évolutions envisagées pour la Politique de Cohésion doivent néanmoins aussi veiller à préserver ses acquis importants sur ce plan, ainsi qu'à les diffuser au sein de l'ensemble des politiques communautaires.
- Enfin, concernant la **Coopération territoriale**, la Région Wallonne estime que cet Objectif doit être conforté, mais amélioré quant à ses apports stratégiques et opérationnels aux autres volets de la Politique de Cohésion et aux politiques sectorielles européennes, et quant à ses modalités de mise en œuvre. La Région Wallonne accorde sa **priorité aux programmes de coopération transfrontalière et interrégionale.**