

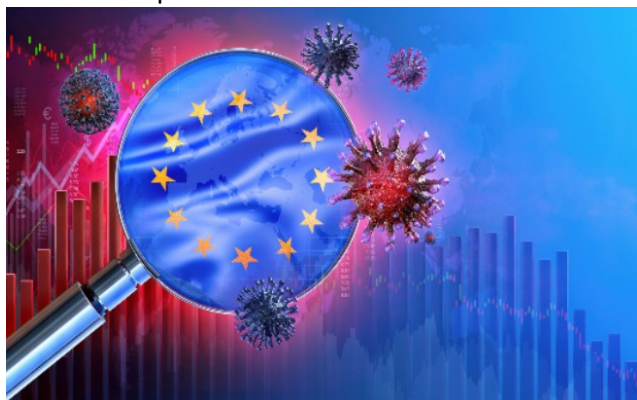
Étude réalisée pour la commission REGI - Mesures de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19

CONCLUSIONS PRINCIPALES

L'Union européenne n'a pas ménagé ses efforts pour mettre en place des mesures et des instruments de financement destinés à résoudre la crise sanitaire et à soutenir la reprise économique à la suite de la pandémie de COVID-19. D'après un premier éclairage:

- Les mesures sont appliquées et permettent de répondre aux besoins les plus urgents. Les programmes de la politique de cohésion sont modifiés en conséquence.
- Les mesures renforcent le rôle des autorités nationales dans la politique de cohésion, ce qui risque de fragiliser la dimension régionale de cette politique, d'en écarter les acteurs régionaux et d'accroître les disparités régionales.
- La crise et les mesures de relance risquent de se transformer en une occasion manquée d'accélérer les changements structurels, puisque la priorité est donnée aux investissements à court terme au détriment des investissements stratégiques à long terme.
- La facilité pour la reprise et la résilience pourrait éclipser la politique de cohésion et créer une concurrence dommageable entre les différentes sources de financement de l'Union.

La pandémie de COVID-19, source de nombreux défis, est à l'origine d'une grave crise économique en Europe. L'Union européenne s'est montrée très réactive face à l'évolution de la situation au début de l'année 2020. Elle a



mis en place des mesures et des instruments de financement afin de mobiliser rapidement et efficacement des aides pour, tout d'abord, faire face à la crise sanitaire, puis favoriser la reprise économique.

La coopération européenne a atteint des sommets, que ce soit pour le volume financier des aides, la vitesse à laquelle ces aides ont été mobilisées ou la flexibilité accordée dans l'utilisation des fonds européens. En bref, l'Union européenne montre, une fois de plus, sa capacité à réagir rapidement et sur tous les tableaux en temps de crise.

La présente étude propose une vue d'ensemble des mesures prises jusqu'en août 2020 dans le domaine de la politique de cohésion face à la pandémie de COVID-19,

Le présent document est une synthèse de l'étude sur les mesures de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19. L'intégralité de l'étude, disponible en anglais, peut être téléchargée à l'adresse suivante: <https://bit.ly/3dGFVKD>.

ainsi que des modifications des politiques de l'Union prévues à l'automne 2020. Elle fournit également un premier aperçu de l'utilisation attendue de ces mesures et de leurs avantages et risques potentiels.

Au moment de la rédaction de ce document, la pandémie de COVID-19 n'était pas terminée et de nombreuses mesures étaient encore en cours d'élaboration. Afin de fournir un premier aperçu de l'utilisation des mesures, l'étude s'appuie sur les données relatives à la politique de cohésion ainsi que sur des documents de réflexion et des déclarations disponibles à la fin du mois d'août 2020. Dès lors, elle ne vise à fournir qu'un aperçu et des réflexions préliminaires. Ce n'est qu'à partir du printemps 2021, lorsque les programmes de la politique de cohésion feront le bilan de 2020, que l'on pourra commencer à mesurer les effets réels de ces mesures et leur efficacité.

Mesures prises jusqu'à l'été 2020

Afin de faire face aux conséquences sociétales et économiques de la pandémie de COVID-19 et de répondre aux besoins les plus urgents dans les villes et régions européennes, les législateurs de l'Union ont adopté des mesures en lien avec la politique européenne de cohésion, qui sont entrées en vigueur au printemps 2020.

Très rapidement, les législateurs de l'Union ont mis en place diverses mesures pour soutenir les efforts déployés par le secteur des soins de santé et maintenir l'économie à flot. Ainsi, des mesures ont été intégrées aux dispositions communes pour la période 2014-2020, à la politique de cohésion, aux politiques de l'Union en matière de développement rural et à d'autres politiques européennes pertinentes; les décisions à cet égard ont été prises au printemps et au début de l'été 2020. Les mesures les plus importantes sont les suivantes:

- L'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII), adoptée en mars 2020, qui a mobilisé 8 milliards d'euros de préfinancements non utilisés afin de fournir des liquidités immédiates et a également introduit des simplifications.
- L'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (CRII+), adoptée en avril 2020, qui a introduit des modifications comme le taux de cofinancement de 100 % et la facilitation des transferts de dotations.
- En ce qui concerne les politiques rurales, plusieurs mesures exceptionnelles ont été adoptées, notamment une aide d'urgence, le versement de paiements anticipés plus élevés et un assouplissement des exigences administratives.
- L'Eurogroupe a adopté un train de mesures d'urgence de 540 milliards d'euros qui comprend trois filets de sécurité en faveur des États membres, des travailleurs et des petites et moyennes entreprises (PME).
- La Commission européenne a adopté un encadrement temporaire des aides d'État afin d'assouplir les règles en la matière et d'élargir le champ d'application des financements publics.

Évaluation préliminaire des mesures prises jusqu'à l'été 2020

Les motifs, les avantages et les risques potentiels des mesures prises dans le domaine de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19 peuvent être évalués grâce aux données sur la cohésion relatives aux modifications des programmes de la politique de cohésion, disponibles à la fin du mois d'août 2020, et grâce à divers documents de réflexion et déclarations.

L'objectif principal de CRII et CRII+ était de permettre aux États membres d'adopter rapidement des mesures de grande ampleur dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union afin d'atténuer les effets négatifs de la crise sur les régions et les citoyens.

Conformément aux intentions des législateurs de l'Union, nombre des programmes de la politique de cohésion tiennent compte des nouvelles règles, ce qui permet une plus grande flexibilité dans la répartition des dotations. Fin août 2020, près de 100 programmes présentaient des modifications. Les données relatives aux premières modifications montrent une hausse significative des dotations liées à l'infrastructure de santé, à l'accès aux services de santé et au soutien à l'entrepreneuriat et aux start-ups. À l'inverse, les dotations destinées à des secteurs stratégiques ou d'avenir comme la transformation écologique de l'économie et la transition numérique des PME ont diminué.

Outre les avantages, cette flexibilité nouvelle entraîne certains risques, notamment une absence d'orientations stratégiques, de responsabilités et de diversité territoriale. Les principaux risques sont les suivants:

- La priorité est donnée aux dépenses rapides afin de permettre aux systèmes de soins de santé en Europe de faire face à la crise et à l'économie de disposer de liquidités suffisantes. Or, rapidité n'est pas toujours synonyme d'efficacité ou de régularité des dépenses et cela pourrait poser des problèmes de responsabilité.
- La flexibilité risque de favoriser les investissements à court terme au détriment des choix stratégiques à long terme. Les dernières redistributions des financements indiquent une tendance à privilégier les investissements faciles à court terme, au détriment des domaines d'avenir comme le développement durable ou la transition numérique.
- Cette flexibilité accrue pourrait également mettre à mal certaines ambitions et certains avantages escomptés des efforts fournis précédemment pour renforcer l'approche axée sur l'obtention de résultats et les cadres de performance.
- En outre, la flexibilité et les mesures de simplification fonctionnent principalement au niveau national et ne sont pas modulées région par région, ce qui risque d'écarter les acteurs régionaux de la gestion de la politique de cohésion.

Mesures en cours d'élaboration

D'autres mesures européennes, de plus grande ampleur, sont actuellement à l'examen. Une décision est attendue pour l'automne 2020. Au cœur de ces mesures, on trouve l'instrument européen de relance Next Generation EU et le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Ensemble, ils constituent le plan de relance pour l'Europe, dont le budget proposé s'élève à 1 850 milliards d'euros et vise à soutenir la reprise en Europe à la suite de la pandémie de COVID-19 (état d'avancement au mois d'août 2020).

Le plan de relance pour l'Europe couvre à la fois la période de financement actuelle et la suivante. Pour la période de programmation 2014-2020, l'initiative REACT-EU fournira des fonds supplémentaires aux programmes du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen. Pour la période de programmation 2021-2027, la proposition la plus importante est l'introduction de la facilité pour la reprise et la résilience. À cela s'ajoutent diverses propositions de modifications de la politique de cohésion.

Compte tenu du volume sans précédent de fonds européens disponibles, les avantages et les risques potentiels méritent une attention particulière. Voici quelques points de discussion:

- Le risque principal est que la facilité pour la reprise et la résilience éclipse la politique de cohésion et crée ainsi une concurrence dommageable entre les différentes sources de financement de l'Union en raison des capacités d'absorption limitées.
- Il existe un risque que les diverses mesures de soutien, considérées dans leur ensemble, accroissent les disparités régionales en Europe si aucun critère stratégique n'est établi pour déterminer les régions qui bénéficieront de financements.
- La crise et les mesures de relance risquent de se transformer en une occasion manquée d'accélérer les changements structurels, puisque la priorité est donnée aux investissements à court terme au détriment des investissements de qualité et à long terme, plus ambitieux.

Les documents de synthèse analysés dans le cadre de cette étude montrent que, malgré ces risques, les quantités considérables de fonds disponibles, la flexibilité accrue, l'anticipation de la prochaine période de programmation et le recentrage sur les subventions grâce à l'initiative REACT-EU sont vivement appréciés.

Orientations politiques

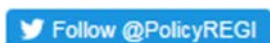
L'Europe a montré sa capacité à faire des «pas de géant» en temps de crise. Il faut néanmoins veiller à avancer judicieusement et dans la bonne direction. L'analyse des mesures liées à la politique de cohésion prises face à la pandémie de COVID-19 permet de recenser plusieurs aspects à prendre en considération:

- **La dimension stratégique à long terme.** Si les mesures à court terme répondent à un besoin urgent et bien réel, il existe un risque que la flexibilité accrue et les simplifications favorisent les besoins ponctuels au détriment des investissements stratégiques et structurels à long terme. Cela pourrait se transformer en occasion manquée. Le législateur devrait a) s'assurer que les critères stratégiques et territoriaux de financement sont appliqués à la fois pour la prochaine politique de cohésion de l'Union et pour la facilité pour la reprise et la résilience, b) autoriser l'expérimentation au niveau local et régional afin d'explorer de nouvelles voies, puisqu'il n'existe pas de modèle pour cette relance, et c) s'assurer que les mesures prises pour faire face à la crise sont fondées sur la vision commune d'une «Europe meilleure» (agenda territorial pour 2030, vision rurale pour l'Europe et conférence sur l'avenir de l'Europe).
- **Le renforcement de la gouvernance multi-niveaux.** Renforcer le rôle joué par les autorités nationales dans la politique européenne de cohésion risque de fragiliser la dimension régionale de cette politique et d'en écarter les acteurs locaux et régionaux. Cela peut aboutir à des approches moins territorialisées et, par conséquent, accroître les disparités régionales. Le législateur devrait souligner l'importance d'impliquer les collectivités régionales et locales dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi des plans pour la reprise et la résilience ainsi que dans la gestion partagée de la politique de cohésion. En outre, le législateur devrait veiller à ce que le Semestre européen soit axé sur la cohésion.
- **Le renforcement de la coopération.** La qualité de l'administration et de la gouvernance est essentielle au succès du processus de relance. Des orientations stratégiques claires, une gouvernance multi-niveaux solide et une coopération étroite entre les différents groupes sociétaux, les territoires et les domaines d'action peuvent appuyer les mesures colossales prises et réduire les risques. Le Parlement européen devrait a) renforcer les programmes et les instruments fondés sur une gouvernance multi-niveaux et les principes de coopération territoriale, b) faciliter la coopération dans les régions transfrontalières, en particulier dans les domaines des soins de santé et de la résilience, et c) rendre la coopération obligatoire pour l'ensemble des programmes de la politique de cohésion.

Autres informations

La présente synthèse peut être consultée dans les langues suivantes: allemand, anglais, espagnol, français et italien. L'étude, disponible en anglais, et les synthèses peuvent être téléchargées à l'adresse suivante: <https://bit.ly/3dGFVKD>.

Pour en savoir plus sur les recherches du département thématique pour la commission REGI: <https://research4committees.blog/regi/>.



Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen. © Union européenne, 2020. © L'image figurant à la page 1 est utilisée sous licence d'Adobe Stock.

Administrateur de recherche: Marek KOŁODZIEJSKI Assistance éditoriale: Jeanette BELL
Contact: Poldep-cohesion@ep.europa.eu