Conclusions du 5ème rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : l'avenir de la Politique de Cohésion (COM(2010)642)

Synthèse

Les conclusions du cinquième rapport sur la cohésion, publié en novembre 2010, se focalisent sur les propositions de la Commission pour la réforme de la Politique de Cohésion. Celles-ci s'inscrivent dans le contexte plus général de la communication sur le réexamen du budget communautaire[1]. Ces propositions portent essentiellement sur la concentration des ressources vers les objectifs de la Stratégie Europe 2020 et le renforcement de l'efficacité de la politique via une plus grande orientation sur les résultats.

1. Augmenter la valeur ajoutée européenne de la Politique de Cohésion

Les propositions formulées dans cette section visent à répondre aux critiques adressées à la Politique de Cohésion en termes d'efficacité.

1.1. Consolider l'approche stratégique

Il s'agit de réorganiser le schéma de programmation, afin de la rendre plus stratégique. Les propositions sont les suivantes :

- Adoption par la Commission d'un **Cadre stratégique commun** (CSC), qui traduirait les objectifs d'Europe 2020 en priorités d'investissement. Il engloberait le Fonds de Cohésion, le FEDER, le FSE, le FEADER et le FEP. Celui-ci remplacerait les actuelles Orientations stratégiques communautaires (OSC).
- Etablissement d'un **Contrat de partenariat pour le développement et l'investissement** fixant les priorités d'investissement, la répartition des ressources, les conditionnalités, les objectifs et les modes de coordination des Fonds. Celui-ci s'appliquerait à la Politique de Cohésion, mais pourrait être étendu à d'autres politiques et instruments de financement de l'Union. Celui-ci résulterait de négociations entre la Commission et les Etats membres sur la stratégie de développement présentée dans le PNR. Ce document remplacerait l'actuel Cadre de référence stratégique national (CRSN).
- Adoption de **Programmes Opérationnels** (PO), qui comme actuellement seraient les principaux instruments de gestion des fonds.
- Alignement de la présentation des **rapports annuels** rendant compte de la réalisation des objectifs sur le cycle de gouvernance d'Europe 2020, permettant un **débat politique** régulier.

1.2. Accroître la concentration thématique des ressources

Dans cette section, la Commission énonce les principes généraux visant à cibler les ressources sur un nombre limité de priorités afin d'atteindre une masse critique et de générer des résultats tangibles :

- Les Etats membres et régions devraient concentrer les ressources sur un petit nombre de priorités définies en fonction de leurs problèmes spécifiques ;
- Une liste de priorités thématiques serait reprise dans la réglementation ;

[1] COM(2010)700.

- Ces priorités seraient liées aux priorités, aux lignes directrices intégrées (LDI) et aux initiatives phares de la Stratégie Europe 2020 ;
- Le nombre de priorités serait modulé en fonction du niveau de financement apporté par l'Union (2 ou 3 pour les régions les moins dotées). Certaines priorités seraient obligatoires ;
- Une allocation de fonds en faveur de groupes cibles ou de stratégies expérimentales pourrait être envisagée.

1.3. Accroître les performances par un jeu de conditions et d'incitations

Cette section présente les propositions de la Commission en matière de conditionnalités macro-économiques et micro-structurelles, celles-ci visant à associer plus étroitement la Politique de Cohésion à la politique économique de l'Union. Sont également avancées des propositions plus directement liées aux modalités de mise en œuvre de la Politique de Cohésion.

- Mise en place de nouvelles **conditionnalités liées à l'accomplissement de réformes** dans des domaines liés à la Politique de Cohésion (p.ex. environnement, flexicurité, éducation, recherche et innovation). Des principes fondamentaux seraient posés dans le CSC pour chaque priorité thématique (p.ex. transposition d'actes de l'Union, financement de projets stratégiques de l'UE, capacités administratives, institutionnelles ou d'évaluation). Des conditions contraignantes seraient fixées sur cette base avec chaque Etat membre et/ou région en début de programmation (dans le contrat de partenariat ou les PO). Le respect de celles-ci conditionnerait le versement des moyens, soit en début de programmation, soit lors d'un réexamen.

  En contrepartie de ces conditions, seraient prévues des mesures de soutien en faveur des capacités administratives et institutionnelles et de l'amélioration de la gouvernance, qui seraient accessibles à tous les Etats membres et régions.
- Extension des **sanctions et incitations financières liées au Pacte de stabilité et de croissance** à l'ensemble des ressources budgétaires de l'Union (celles-ci étaient jusqu'à présent limitées au Fonds de cohésion). En cas d'infraction aux règles du Pacte de stabilité, les crédits pourraient être suspendus ou annulés en partie, sans que cela soit répercuté sur les bénéficiaires finaux.
- Réforme du contrôle du principe **d'additionnalité**, en le rattachant au processus de surveillance économique, sur base des indicateurs établis dans les programmes de stabilité et de convergence.
- Révision et modulation éventuelle du **niveau de cofinancement**, afin de tenir mieux compte du niveau de développement, de la valeur ajoutée européenne, des types d'action et des bénéficiaires.
- Création d'une **réserve de performance** communautaire, qui serait allouée lors d'une évaluation à mi-parcours aux Etats membres et régions dont les programmes contribueraient le plus à la réalisation des objectifs pour 2020.

  En complément, des ressources seraient réservées au niveau communautaire pour soutenir directement l'expérimentation et la mise en réseau (cf. actions novatrices).

A noter qu'il a été décidé à l'occasion de la Réunion Ministérielle informelle de Liège (22-23 novembre 2010, sous Présidence Belge de l'UE) qu'une Task Force serait mise sur pied pour approfondir ces questions.

1.4. Améliorer l'évaluation, les performances et les résultats

Afin de renforcer l'approche stratégique et orientée « résultats » de la Politique de Cohésion, la Commission avance les pistes suivantes :

- Définition *ex ante* **d'objectifs et d'indicateurs** de résultats clairs et mesurables. Ceux-ci seraient définis lors de la discussion sur les documents de programmation et compléteraient un petit nombre d'indicateurs communs, propres à chaque fonds. Des données devraient être produites dans le cadre des rapports annuels.
- Ciblage des **évaluations *ex ante*** sur l'amélioration de la conception des programmes.
- Développement des **études d'impact**, en prenant en compte dès l'amont les besoins en informations qu'elles nécessitent. Obligation de mener des **évaluations en cours d'exécution**, éventuellement dès la certification d'une partie déterminée des fonds.
- Préparation d'un **rapport de synthèse** des évaluations en cours d'exécution pour l'ensemble de la programmation.

1.5. Soutenir l'utilisation de nouveaux instruments financiers

Faisant écho à la communication sur le réexamen du budget, la Commission souhaite que les Etats membres et les Régions exploitent davantage les nouvelles formes de financement, pour s'éloigner des subventions classiques. Elle avance des pistes pour améliorer les instruments d'ingénierie financière :

- Clarification des règles relatives aux différentes formes de financement et les distinguer les unes des autres, notamment en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses et les audits ;
- Privilégier l'ingénierie financière pour le soutien général aux entreprises et réserver les subventions à des aides plus ciblées (innovation, environnement) ;
- Accroître le champ d'action et l'éventail des instruments financiers : englober de nouvelles activités (transport, énergie, R&D, …), combiner bonifications d'intérêt avec des prêts ou d'autres formes de financement remboursable.

2. Renforcer la gouvernance

2.1. Introduire une troisième dimension : la cohésion territoriale

Cette section présente la manière dont la Commission entend décliner au sein de la Politique de Cohésion le nouvel objectif de cohésion territoriale introduit par le Traité de Lisbonne.

- Mise en place d'un **programme urbain** ambitieux, définissant plus clairement les ressources financières disponibles et conférant un rôle accru aux élus locaux. Les actions, les ressources et les villes concernées devraient être spécifiés dans les documents de programmation.
- Une plus grande **souplesse dans l'organisation** des programmes pourrait être autorisée afin de prendre en compte la dimension territoriale. Les programmes pourraient ainsi être développés et gérés au niveau de groupes de villes ou à l'échelon d'un bassin.
- Dispositions ciblées pour tenir compte des régions à **spécificités géographiques ou démographiques** (RUP, zones à faible densité de population, régions insulaires, montagneuses et transfrontalières).
- **Stratégies macro-régionales** : les futures stratégies devraient se baser sur une évaluation des politiques actuelles et des ressources disponibles. La Commission prévoit qu'elles

soient soutenues par un volet transnational renforcé, le financement devant provenir essentiellement des programmes nationaux et régionaux cofinancés et d'autres ressources nationales.

2.2. Consolider les partenariats

La Commission réaffirme la place importante du partenariat au sein de la programmation, et plaide pour une place accrue à donner au **développement local**, p.ex. via des actions visant l'intégration active, l'innovation sociale, les stratégies d'innovation, la réhabilitation des zones défavorisées. Cela devrait être mis en œuvre de manière coordonnée avec les actions similaires développées au titre de la politique de développement rural ou de la politique maritime.

3. Rationaliser et simplifier les modes opératoires

La Commission avance des propositions ciblées quant aux modalités de mise en œuvre de la Politique de Cohésion, et notamment en matière de gestion financière, de réduction des contraintes administratives, de discipline financière et de contrôle financier.

- Présentation annuelle d'une déclaration d'assurance de gestion accompagnée des comptes annuels et d'un avis d'audit indépendant (cf. proposition de révision du règlement financier).
- Introduction d'une procédure périodique d'apurement des comptes, permettant des clôtures partielles des programmes.
- Réflexion à mener sur la suspension des remboursements aux autorités nationales tant que la contribution correspondante n'a pas été payée aux bénéficiaires.
- Eventuellement conditionner le cofinancement à l'obtention de résultats.
- Recours accru à des méthodes simplifiées de remboursement telles que le barème standard de coûts unitaires et les montants forfaitaires pour les subventions.
- Maintien de la définition des règles d'éligibilité au niveau national, mais des dispositions communes concernant certains points (p.ex. frais généraux) pourraient être adoptées pour différents Fonds de l'Union.
- Orienter davantage les mesures de contrôle sur les risques.
- Suppression des exceptions et dérogations à l'application de la règles n+2 (sauf pour la première année).
- Révision de la procédure d'évaluation ex ante des systèmes de gestion et de contrôle.
- Concentration des responsabilités de gestion et de contrôle des PO au sein d'un seul organisme accrédité.

4. L'organisation de la Politique de Cohésion

Cette section porte sur l'architecture de la future Politique de Cohésion. La Commission propose le maintien d'une couverture de l'ensemble du territoire de l'Union par la Politique de Cohésion, tout en maintenant une distinction claire entre régions moins et plus développées, notamment quant au niveau d'intervention.

- En la matière, la principale proposition de la Commission porte sur l'introduction d'une nouvelle **catégorie intermédiaire de régions**, en remplacement des systèmes de « phasing out » et « phasing in » actuels, et permettant un traitement équitable des régions présentant des niveaux de développement similaires.

- La Commission propose également de réexaminer le rôle du **FSE**, la manière de le recentrer sur les objectifs d'Europe 2020, d'assurer une plus grande prévisibilité des financements et de renforcer la visibilité des interventions. Sa contribution à l'initiative européenne pour l'emploi évoquée dans le réexamen du budget devrait également être examinée.
- Concernant **l'Objectif de coopération territoriale**, la Commission propose de modifier et simplifier les dispositions relatives à la coopération transfrontalière ainsi que les modalités de l'action transnationale.