

Réunion informelle des Ministres de la Politique de Cohésion Liège, 22-23 novembre 2010

Conclusions de la Présidence

Réunis à Liège les 22 et 23 novembre 2010 à l'invitation du Ministre-Président Rudy Demotte, les Ministres en charge de la Politique de Cohésion ont débattu de l'avenir de cette politique après 2013.

Les Ministres ont accueilli avec intérêt le 5^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : *Investir dans l'avenir de l'Europe* et la communication de la Commission sur les conclusions du 5^{ème} rapport¹. Ils le considèrent comme une bonne base de travail pour le débat. Le Commissaire à la Politique Régionale, Johannes Hahn et le Commissaire à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Inclusion, László Andor, co-auteurs du rapport, en ont fait un exposé détaillé.

A la lumière de ce 5^{ème} rapport et dans la suite des travaux préparatoires initiés par la Présidence belge, les représentants des Etats membres ont exprimé des orientations politiques fortes dans la perspective de la prochaine période de programmation et des propositions plus détaillées que la Commission fera en 2011.

Les Ministres ont pris connaissance de la résolution du Parlement Européen du 7 octobre 2010 sur la Politique de Cohésion et la Politique régionale de l'Union Européenne après 2013.

De manière générale, ils se sont prononcés en faveur :

- Du maintien d'une Politique de Cohésion ambitieuse, portant sur l'ensemble des régions européennes, et apportant une contribution forte aux objectifs de la Stratégie Europe 2020, de ses initiatives phares et des lignes directrices intégrées qui en découlent, dans la mesure où ils contribuent aussi aux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale.
- Du maintien de l'architecture actuelle de la Politique de Cohésion, moyennant quelques inflexions, notamment pour les régions en transition ou les zones urbaines. Dans ce cadre, l'approche intégrée du développement socio-économique régional basée sur des synergies étroites entre fonds doit être maintenue, en écartant un découpage sectoriel des instruments de la Politique de Cohésion.
- Du renforcement de l'efficacité des interventions par le biais d'un ensemble cohérent de mécanismes incitatifs propres à la Politique de Cohésion, portant en particulier sur une concentration thématique accrue, une approche stratégique consolidée et une conditionnalité spécifique renforcée dont la conceptualisation et la faisabilité doivent être examinées au plus tôt en concertation entre les Etats membres, la Commission et le Parlement Européen.

¹ COM(2010) 642 final du 9 novembre 2010 – SEC(2010) 1348 final.

Les Ministres ont rappelé que ce débat se situe dans le contexte des discussions relatives au réexamen du budget et à la gouvernance économique ainsi que dans la perspective des débats à venir sur les prochaines perspectives financières, au sujet desquels le Conseil Européen a fixé de premières orientations les 28 et 29 octobre 2010. Ils ont souligné qu'au sortir d'une crise financière, économique et sociale profonde, la poursuite d'une action structurelle en faveur du développement socio-économique des régions est une nécessité pour assurer la compétitivité et la croissance intelligente, durable et inclusive de l'UE dans une perspective de long terme, conformément aux objectifs de la Stratégie Europe 2020. Le 5^{ème} rapport sur la cohésion a permis de constater que la Politique de Cohésion a montré des résultats significatifs tant en termes de réduction des disparités socio-économiques que de renforcement de la compétitivité régionale.

*

* *

De manière plus détaillée, les conclusions des travaux menés sous Présidence belge sont les suivantes.

Une contribution spécifique de la Politique de Cohésion à la Stratégie Europe 2020

1. La Politique de Cohésion doit contribuer pleinement aux priorités de la Stratégie Europe 2020, encore plus que cela n'a été le cas avec la Stratégie de Lisbonne au cours de la période 2007-2013. L'intervention européenne devrait se concentrer sur un nombre réduit de priorités.
2. Les Régions ont un rôle essentiel à jouer pour la réussite de la Stratégie Europe 2020. Il est dès lors nécessaire de prendre en compte la nature du développement régional dans la définition des priorités thématiques, et de prévoir pour les Etats membres et leurs régions une approche flexible en fonction des spécificités régionales.
3. La réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020 passe par la poursuite de la réduction des disparités, qui reste l'objectif central de la Politique de Cohésion. Les effets de la crise viennent renforcer les problèmes structurels des Régions. Cela accentue la nécessité d'une action structurelle à long terme prenant en compte les spécificités régionales telle que proposée par la Politique de Cohésion.
4. La valeur ajoutée de la Politique de Cohésion réside également dans son approche intégrée du développement socio-économique régional, reposant sur des synergies étroites entre fonds. A cet égard, les Etats membres préconisent de renforcer la dimension régionale du FSE, et de renforcer ainsi sa visibilité. La flexibilité entre FEDER et FSE doit également être favorisée. Le cadre stratégique commun au FEDER, au FSE au Fonds de Cohésion, au FEADER et au FEP proposé par la Commission est de nature à favoriser ces synergies et est largement soutenu par les Etats membres. Une approche sectorielle de la Politique de Cohésion doit être évitée. Les complémentarités entre les instruments de la Politique de Cohésion et des politiques sectorielles communautaires doivent toutefois être promues.
5. Une concentration renforcée sur les priorités de la Stratégie Europe 2020 doit être assurée, mais dans le cadre d'une flexibilité permettant de tenir compte des besoins de chaque région. Pour opérationnaliser cette approche, l'idée avancée dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion d'une liste de priorités qui serait définie de manière relativement large au niveau européen, parmi lesquelles les régions devraient sélectionner un nombre limité de

priorités, est largement soutenue, mais les Etats membres souhaitent obtenir davantage de précisions sur les intentions exactes de la Commission. Une modulation du nombre de priorités pourrait être prévue en fonction du niveau d'intervention. En outre, les priorités de la Stratégie Europe 2020 doivent être précisées dans le cadre du développement régional et de la Politique de Cohésion.

6. Les Etats membres concernés par l'Objectif de Convergence pointent la nécessité de maintenir la possibilité d'investir dans les infrastructures de base nécessaires à leur compétitivité (cf. Conclusions du Conseil Européen des 25 et 26 mars 2010).
7. Enfin, les Etats membres soutiennent largement l'idée d'une utilisation plus large des nouveaux instruments financiers quand cela apparaît possible et approprié, pour autant que les règles de mise en œuvre soient établies de manière claire dès le début de la programmation, et que cela n'exclue pas la possibilité de recourir à d'autres formes d'intervention.

Stabilité de l'architecture de la Politique de Cohésion

8. Les objectifs de la Stratégie Europe 2020 sont impératifs pour l'ensemble de l'Union, chaque région devant y contribuer. Dans ce cadre, les Etats membres sont en grande majorité favorables à l'intervention de la Politique de Cohésion pour l'ensemble des régions et à une stabilité globale de son architecture. La priorité restante, unanimement, le soutien aux régions en retard de développement.
9. Toutefois, certaines inflexions sont souhaitées par plusieurs Etats membres, notamment quant aux systèmes de transition.

Une majorité d'Etats membres indiquent qu'il est nécessaire de conserver le principe d'une sortie douce de l'Objectif de Convergence. Mais la crise financière, économique et sociale a aussi montré la fragilité des régions dont les structures socio-économiques sont encore insuffisamment consolidées bien qu'elles ne soient pas éligibles à l'Objectif de Convergence. Aussi, certains Etats membres ont montré leur ouverture à examiner plus avant la proposition formulée par la Commission dans le 5^{ème} rapport de créer une nouvelle catégorie intermédiaire de régions qui assure un traitement équitable. Les modalités précises restent encore à affiner.

10. Un consensus se dégage sur le maintien de la dimension urbaine dans la programmation régionale, certains Etats membres plaidant pour un effort particulier à cet égard. Les modalités et instruments actuels permettent à chaque région de développer sa propre approche. La nécessité de prendre en compte les interconnexions entre zones urbaines et rurales est également mise en exergue. L'approche par le développement local intégré pourrait être encouragée.
11. Certains Etats membres souhaitent que les régions ultra-périphériques et les régions septentrionales à faible densité de population continuent de faire l'objet d'une attention particulière.
12. Un renforcement de l'Objectif de coopération territoriale, qui conserverait sa structure actuelle en trois volets, fait également consensus. Les modalités de mise en œuvre et de gestion devraient néanmoins être améliorées, de même que l'approche stratégique des programmes, en lien avec la Stratégie Europe 2020 et les autres Objectifs de la Politique de Cohésion. L'approche des macro-régions apparaît à de nombreuses délégations comme un outil stratégique utile, encore à un stade exploratoire. Toute évolution de cette

approche devrait se baser sur les évaluations programmées des stratégies macro-régionales en cours ou à venir.

Une efficacité renforcée grâce à une conditionnalité spécifique à la Politique de Cohésion

13. Dans le cadre de cette architecture stable, et en complément aux efforts de concentration, les Etats membres marquent une volonté forte de s'engager pour renforcer l'efficacité des interventions de la Politique de Cohésion, et conforter son approche stratégique orientée vers les résultats. Les modalités devraient être définies dans le cadre de la programmation de la Politique de Cohésion.
14. L'idée d'une conditionnalité extérieure à la Politique de Cohésion, sous forme de sanctions liées à la gouvernance macro-économique, à la transposition des Directives, ou aux réformes structurelles, suscite l'inquiétude d'un grand nombre d'Etats membres en termes de mise en œuvre. Les Ministres attirent l'attention du Conseil sur le fait que ces sanctions pourraient peser de manière déséquilibrée sur les bénéficiaires de l'Objectif de Convergence, et seraient de nature à déstructurer la programmation régionale et à priver les régions des moyens nécessaires à la réalisation de la Stratégie Europe 2020. Est également pointée une possible asymétrie entre le niveau sur lequel reposent les responsabilités et celui sur lequel pèserait les sanctions, ce qui limiterait fortement tout caractère incitatif en lien avec les objectifs de la Politique de Cohésion.

Par ailleurs, ce type de conditionnalité ne pourrait se limiter à la Politique de Cohésion ou aux instruments en gestion partagée.
15. Toutefois, les Etats membres se montrent ouverts à une réflexion plus approfondie sur le développement d'une conditionnalité incitative liée aux réformes structurelles, pour autant qu'elle soit liée au contenu et à l'efficacité de la Politique de Cohésion dans le contexte national et régional. Les Etats membres reconnaissent que cela pourrait également en renforcer la légitimité.
16. Le renforcement de la capacité d'absorption constitue également un élément de la problématique de la conditionnalité. Les dimensions de capacité institutionnelle et administrative, de localisation, de nature des actions, et de niveaux de cofinancement sont des variables à prendre en compte dans ce cadre.
17. En général, les Etats membres sont majoritairement d'accord pour que la Politique de Cohésion soit assortie de conditionnalités internes, de type incitatif, directement liées à la mise en œuvre de la programmation régionale, et de nature opérationnelle et équitable. Cette approche va dans le sens d'une responsabilisation accrue des régions, prenant la forme d'un partenariat renforcé et d'un dialogue plus étroit avec la Commission, selon une approche de gouvernance multi-niveaux. Cela contribuerait en outre à une appropriation renforcée des objectifs communautaires par les régions.
18. Il est également rappelé que des conditionnalités importantes sont déjà opérationnelles et ont fait preuve de leur efficacité dans le cadre de l'actuelle programmation. Il s'agit notamment de la règle du dégageant d'office, des règles de clôture, de l'agrément des systèmes de contrôle et d'audit, des principes d'additionnalité et de cofinancement. Ces outils doivent être maintenus, voire améliorés.
19. Toutefois le besoin de simplification reste une préoccupation importante. La plupart des Etats membres souhaitent que les efforts de simplification soient poursuivis en matière de gestion financière, d'audit et de règles d'éligibilité des dépenses. De la même manière, la

recherche d'une efficacité renforcée ne doit pas conduire à une complexité accrue, notamment lorsqu'il s'agira d'élaborer les indicateurs de performance.

20. Les pistes de réflexion avancées par les Etats membres en matière de conditionnalités rejoignent certaines propositions de la Commission et vont dans le sens du renforcement de l'approche stratégique, orientée vers les résultats et la performance, en tenant compte des situations de départ spécifiques. Elles portent essentiellement sur :

- Les modalités de la concentration thématique ;
- L'introduction de conditionnalités liées à l'efficacité des actions, sur base de l'utilisation d'objectifs et d'indicateurs pertinents et opérationnels, et de modalités de suivi et d'évaluation renforcées ;
- L'opportunité d'une réserve communautaire de nature incitative, basée sur des indicateurs et méthodes comparables et objectifs.

Ces éléments, mis en perspective, seraient de nature à mieux cerner la notion de « Contrat de partenariat », avancée par la Commission.

21. La Présidence, soutenue par les Etats membres, invite la Commission à aborder au plus tôt la conception concrète des différentes dimensions de la conditionnalité, dans le cadre d'un dialogue constructif entre la Commission, les Etats membres et le Parlement Européen au sein d'une Task Force. Sa mission serait en premier lieu d'en établir les objectifs équitables à atteindre par rapport à la Politique de Cohésion ainsi que la faisabilité en lien avec la programmation. Les résultats de cette Task Force seraient discutés lors de la prochaine réunion Ministérielle au printemps 2011, sous Présidence hongroise, avant la présentation des propositions législatives par la Commission.

22. Ces éléments ont un poids important dans le débat politique relatif à la nature stratégique de la Politique de Cohésion et à sa contribution à la réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020.

Les Ministres de la Politique de Cohésion souhaitent poursuivre ce débat dans le cadre formel du Conseil.