

Préparation de la Réunion informelle des Ministres européens de la Politique de Cohésion des 22-23 novembre 2010

Réponse belge au questionnaire de la Présidence

1. Articulation de la Politique de Cohésion et de la Stratégie Europe 2020 – Concentration thématique des interventions des fonds structurels

1.1. – 1.3. Priorités thématiques

En préambule, la Belgique rappelle qu'elle 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. A cet égard, l'articulation entre Politique de Cohésion et Stratégie Europe 2020 doit être forte sur le plan thématique.

La réflexion sur le renforcement du ciblage thématique des interventions, permettant de générer des effets de masse critique, doit se poursuivre. Ce ciblage doit s'opérer en articulation étroite avec la Stratégie Europe 2020, et en tenant compte des défis auxquels sont confrontées les régions européennes, notamment quant aux effets sur la compétitivité et l'emploi des évolutions liées à la globalisation, aux changements climatiques et démographiques.

Les priorités de la Stratégie Europe 2020, notamment celles identifiées pour l'intervention des fonds structurels nous apparaissent pertinentes et suffisantes. Elles devraient néanmoins être précisées quant au rôle de la Politique de Cohésion dans la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020 et de ses différentes initiatives phares, de manière à établir un lien clair avec les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale. En effet, les thèmes identifiés sont très larges, et toutes les interventions qui y sont potentiellement liées ne sont pas forcément pertinentes dans une perspective de développement socio-économique régional. 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. Enfin, soulignons également la nécessité de mieux articuler la Politique de Cohésion et les autres politiques communautaires.

A titre exemplatif, pour préciser les thématiques citées dans le questionnaire de la Présidence¹, que nous jugeons pertinentes, le soutien à l'entrepreneuriat et au développement des entreprises et des PME en particulier, devrait être couvert par les interventions. Un autre aspect à prendre en compte serait l'attractivité territoriale, vis-à-vis des investisseurs et des acteurs de l'innovation, notamment des zones urbaines qui concentrant également des enjeux environnementaux stratégiques. Pour le volet emploi, les politiques actives d'insertion sur le marché du travail, notamment pour les chômeurs de longue durée, et la formation tout au long de la vie constituent des axes à privilégier.

1.4. Modalités de concentration thématique

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

¹ Innovation, stratégie numérique, utilisation efficace des ressources, développement d'une base industrielle moderne, nouvelles compétences et nouveaux emplois, flexicurité, lutte contre le chômage, inclusion sociale et lutte contre la pauvreté.

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 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 Europe 2020 telle qu'évoquée plus haut, qui pourrait se traduire par un resserrement des champs d'intervention possibles de la Politique de Cohésion.

Ce cadre européen pourrait se matérialiser sous forme d'un « menu » de priorités basé sur les priorités de la Stratégie Europe 2020, à préciser et décrire dans le cadre d'un document d'orientation stratégique commun au FEDER et au FSE, élaboré au niveau européen. Celui-ci serait assorti de modalités claires de concentration au niveau des programmes / régions, se basant sur les principes suivants :

- Les régions devraient pouvoir retenir un nombre limité de priorités parmi le « menu », nombre à moduler en fonction de leur niveau relatif de développement, et donc du niveau d'intervention dont elles bénéficieront ;
- Cette sélection devrait reposer clairement sur le diagnostic des forces, faiblesses et potentialités des régions et s'intégrer dans une stratégie régionale cohérente et intégrée ;
- Les synergies concrètes avec les priorités du Programme National de Réforme, et les politiques menées hors fonds structurels devrait également être assuré ;
- Cette sélection de priorités devrait constituer un élément central de la négociation des programmes, et du « contrat » à établir entre Commission et Région, et donc être contraignante une fois arrêtée. Ce « contrat » devrait également comprendre les résultats à atteindre en lien avec les priorités retenues.

2. *Equilibre territorial de la Politique de Cohésion*

2.1. *Modulation du soutien de la Politique de Cohésion*

Les régions les plus défavorisées doivent rester la première priorité de la Politique de Cohésion. Néanmoins, celle-ci doit poursuivre ses interventions en faveur du développement socio-économique des régions sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Actuellement l'objectif de concentration territoriale des interventions est essentiellement rencontré via la priorité accordée aux régions en retard de développement (Objectif Convergence). Nous estimons qu'il est souhaitable d'approfondir cette logique de concentration territoriale également au travers des interventions en faveur des autres régions, en renforçant la prise en compte dans les interventions et niveaux d'intervention des niveaux de développement et besoins régionaux. Une modularité renforcée, fondée sur le niveau de prospérité régionale, devrait être introduite.

La Belgique soutient l'approche qui viserait à cibler davantage les régions dites « en transition » (régions dont la prospérité se situe à un niveau intermédiaire, entre 75% et 100% de la moyenne communautaire, en ce compris les régions en sortie de la Convergence) qui présentent des besoins plus importants en termes de renforcement de leur compétitivité

² Régions dont la prospérité se situe à un niveau intermédiaire, au-dessus du seuil des 75 % de la moyenne communautaire, mais sous cette moyenne.

régionale, de soutien à l'emploi et d'activation des potentiels de croissance, en lien avec les priorités de la Stratégie Europe 2020. Cette approche permettrait une prise en compte objective de la situation des régions, notamment celles 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). Ce ciblage ne peut toutefois se faire au détriment (notamment financier des autres régions de l'Objectif Compétitivité, qui doivent continuer à bénéficier d'un niveau d'intervention similaire au niveau actuel pour mener les réformes liées à la Stratégie Europe 2020.

Cette concentration territoriale devrait être conçue de manière complémentaire et articulée à la concentration thématique évoquée plus haut, de manière à garantir un ciblage effectif des interventions.

2.2. Prise en compte de la capacité d'absorption

Quant à la capacité d'absorption, elle devrait être examinée d'une part globalement au niveau de l'Etat membre (modulation éventuelle du « capping »), mais également lors de la définition des priorités thématiques et des champs d'intervention. Un lien devrait être établi lors de la négociation des programmes avec les réformes structurelles mises en œuvre dans le cadre des PNR.

2.3. Zones urbaines

Les zones urbaines (incluant les centres urbains et les zones péri-urbaines) devraient bénéficier d'une attention particulière étant donné la dualité de ces territoires et les problématiques spécifiques auxquelles elles sont confrontées, notamment sur les plans sociaux et environnementaux. Des moyens complémentaires pourraient leur être alloués dans le cadre de la programmation régionale sur base de critères objectifs pour répondre à ces problématiques, sans que cela ne porte préjudice aux autres zones. La concentration thématique des interventions en lien avec la Stratégie Europe 2020 devrait néanmoins également y être assurée.

Par ailleurs, la mobilisation de l'instrument JESSICA selon des modalités claires pourrait constituer une valeur ajoutée importante en matière de développement urbain.

2.4. Coopération territoriale

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, les apports stratégiques et synergies opérationnelles de l'Objectif de Coopération territoriale devraient être renforcés au sein de la Politique de Cohésion, ainsi qu'en articulation avec les autres politiques communautaires, en particulier celles liées à la Stratégie Europe 2020 à laquelle la Coopération territoriale doit contribuer au même titre et selon les mêmes modalités que les autres Objectifs. Il s'agirait de mieux prendre en compte et soutenir la dimension internationale et la mise en réseau des acteurs dans le cadre d'approches coordonnées. D'autre part, les modalités de programmation et de mise en œuvre des interventions doivent encore être améliorées.

La distinction entre les trois types de coopération doit être maintenue, chacun gardant sa pertinence. La coopération prend des formes différentes selon la proximité ou non avec la

région partenaire : effacer l'effet frontière, trouver ensemble des solutions à des problèmes communs et échanger les bonnes pratiques.

Le volet « coopération transfrontalière » répond à des problématiques très concrètes et aux besoins des acteurs socio-économiques. Il doit continuer à bénéficier d'une attention particulière. Le volet « coopération interrégionale » qui met l'accent sur les échanges de bonnes pratiques et la mise en réseau, sera d'autant plus intéressant qu'il se base sur la capitalisation de projets ayant fait leurs preuves dans les autres axes (du FEDER). En ce qui concerne le volet « coopération transnationale », une approche plus ciblée et intégrée serait pertinente, à condition qu'elle réponde à des problématiques territoriales spécifiques nécessitant une coopération approfondie. En ce sens l'approche développée dans le cadre des macro-régions pourrait être une base de réflexion, tout en gardant à l'esprit que cette structure ne s'adapte pas à toutes les zones de coopération territoriale.

3. Efficacité et transparence renforcées par la conditionnalité des financements des fonds structurels

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, en les capitalisant, 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. Les modalités de gouvernance de la Politique de Cohésion sur le plan du suivi et du reporting devraient également être articulées avec celles de la Stratégie Europe 2020.

La Belgique rappelle en outre sa position exprimée précédemment en faveur d'une simplification accrue des systèmes de gestion et de contrôle, notamment par le renforcement de la proportionnalité en matière de contrôle, le recours aux techniques de taux et montants forfaitaires et de coûts standards, ou l'application de taux réduits aux investissements générateurs de recettes sans autre forme de contrôle. Une sécurité juridique doit également être assurée dès le début de la programmation.

3.1. – 3.2. Conditionnalité des Fonds et conséquences sur le niveau des financements

Les efforts doivent être poursuivis quant à l'approfondissement de l'approche stratégique de la programmation. Cela doit se traduire par une articulation renforcée avec la Stratégie Europe 2020 et une attention accrue portée aux résultats et impacts des interventions, et à leur évaluation.

Dans ce contexte, la Belgique considère que l'instauration de nouvelles conditionnalités, claires et opérationnelles, peut constituer un outil incitatif utile et un vecteur de meilleure gouvernance. Celles-ci devraient être développées et mise en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre la Commission et les Régions. Selon le type et l'objet de ces conditionnalités, celles-ci seraient liées à l'approbation des programmes et/ou aux aspects financiers. Les différentes pistes que nous identifions à ce stade sont les suivantes :

- Elaboration d'un réel contrat d'objectifs qui remplacerait le CRSN actuel (à définir au niveau national ou régional selon la configuration institutionnelle) et constituerait le cadre stratégique de la programmation, incluant les éléments de concentration thématique et territoriale évoqués aux points précédents. Celui-ci serait au cœur de la négociation entre Commission et Etats membres, et conditionnerait l'approbation des programmes par la Commission.

- Instauration de conditionnalités micro-structurelles : un lien plus clair pourrait être établi entre réformes structurelles prévues dans le PNR et financement des fonds structurels, par exemple en conditionnant certains financements à la réalisation de réformes qui y sont liées et permettant de garantir l'efficacité des interventions des fonds structurels.
- Maintien d'un système d'objectifs et d'indicateurs et développement du système de suivi et d'évaluation permettant de rendre compte des réalisations de la Politique de Cohésion et de ses programmes, et d'établir un lien avec les objectifs communautaires.
- Obligation d'instaurer une méthode objective et transparente de sélection des projets et d'allocation des fonds au niveau des programmes.
- La Belgique est favorable à la révision de la règle de dégageant d'office sur une base N+3. A défaut, elle plaide pour le maintien de la règle N+2 telle qu'elle a été redéfinie cette année par le Conseil. Néanmoins, il y a également lieu d'éviter de fixer des profils financiers dégressifs qui imposent des contraintes financières fortes et ne sont pas de nature à faire émerger des projets innovants et d'envergure.
- Maintien de conditionnalités financières liées à la mise sur pied des conditions de bonne gestion, de contrôle, et d'audit des programmes.
- Maintien des principes d'additionnalité et de cofinancement.
- La possibilité de la création d'une réserve de performance est appréhendée avec prudence par la Belgique. Les expériences passées et propositions précédemment émises étaient peu satisfaisantes et opérationnelles. Si une telle réserve devait être créée, elle devrait être un instrument d'incitation plutôt que de sanction, et reposer sur des modalités claires, transparentes et objectives.

La Belgique examinera avec intérêt les propositions qui seront émises par la Commission en la matière.

Pour être effectives, les conséquences des conditionnalités doivent s'appliquer au niveau où se situent la responsabilité des éléments sur lesquels elles portent, et donc en principe essentiellement au niveau des programmes / des régions (ou des Etats membres selon leurs configurations institutionnelles). En outre, les conditionnalités doivent être clairement en relation avec la Politique de Cohésion, sa mise en œuvre et ses performances. Des conditionnalités liées à des aspects externes à la Politique perdraient tout effet incitatif et de responsabilisation des autorités concernées.

3.3. Rôle et responsabilité des autorités régionales

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.

L'instauration de conditionnalités, telle qu'évoquée au point précédent serait certainement de nature à renforcer le rôle et la responsabilité des régions dans le cadre de la gestion des fonds.

La Politique de Cohésion a 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, ainsi que l'appropriation et l'utilisation de ces politiques par les acteurs régionaux dans le cadre de stratégies cohérentes, en synergie avec les instruments de la Politique de Cohésion.

L'implication des régions dans le cycle de gouvernance de la Stratégie Europe 2020, notamment dans l'élaboration des PNR, le reporting, et la mise en œuvre des initiatives phares doit également être approfondie, dans une perspective de gouvernance multi-niveaux.

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.