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

Synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire de la Présidence

Introduction

En vue de la réunion informelle des Ministres de la Politique de Cohésion, la Présidence belge a soumis aux Etats membres en septembre 2010 un questionnaire afin de baliser les réflexions. La grande majorité des Etats membres ont adressé leur réponse à la Présidence.

Ce document a comme objectif de synthétiser les contributions reçues et d'identifier les messages clés.

Cette synthèse est rédigée sous la seule responsabilité de la Présidence, et ne préjuge en aucun cas des positions à venir des délégations.

Messages clés

- Les Etats membres soutiennent majoritairement une concentration accrue des interventions sur les priorités de la Stratégie Europe 2020, pour autant qu'elle soit assortie de la flexibilité nécessaire à l'adaptation aux besoins régionaux et aux spécificités de la Politique de Cohésion. Les modalités doivent encore en être définies.
- Les Etats membres se prononcent largement pour le maintien de l'architecture actuelle de la Politique de Cohésion, moyennant certaines inflexions, concernant notamment les régions en transition ou les zones urbaines. Ces éléments doivent encore être affinés. Dans ce contexte, les Etats membres expriment un engagement clair en faveur d'un renforcement de l'efficacité des interventions.
- Des réticences apparaissent quant à des conditionnalités nouvelles, extérieures à la Politique de Cohésion sous forme de sanctions. Par contre, le débat apparaît ouvert quant au développement de conditionnalités internes aux fonds, et de nature davantage incitative, en lien avec le renforcement de leur efficacité.

1. La contribution spécifique de la Politique de Cohésion à la Stratégie Europe 2020

Dans leurs contributions, l'ensemble des Etats Membres estiment que la Politique de Cohésion doit contribuer aux priorités de la Stratégie Europe 2020, comme cela a été le cas avec la Stratégie de Lisbonne au cours de la période 2007-2013. Les Etats membres sont majoritairement favorables à un nombre réduit de priorités sur lesquelles concentrer l'intervention européenne. Un nombre limité d'Etats membres estiment qu'il faut resserrer davantage le nombre de priorités. A l'inverse quelques autres souhaitent l'élargir.

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. La priorité reste, unanimement, le soutien aux régions en retard de développement. Plusieurs Etats membres soulignent en outre que 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.

Comme le Conseil européen l'a par ailleurs mis en exergue, les Etats membres soulignent le rôle essentiel des Régions pour la réussite de la Stratégie Europe 2020. Ils insistent dès lors sur la nécessité 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.

Pour les Etats membres, la valeur ajoutée de la Politique de Cohésion réside également dans son approche intégrée du développement socio-économique régional. Ils ne sont, pour la plupart, pas favorables à un basculement vers une approche thématique ou sectorielle. D'aucuns soulignent la nécessité de favoriser les complémentarités entre les instruments de la Politique de Cohésion et des politiques sectorielles communautaires.

En synthèse, une très large majorité d'Etats membres soutient la nécessité d'une concentration renforcée sur les priorités de la Stratégie Europe 2020, mais dans le cadre d'une flexibilité permettant de tenir compte des besoins de chaque région. Pour opérationnaliser cette approche, plusieurs Etats membres partagent l'idée d'un menu de priorités qui serait défini de manière relativement large au niveau européen, mais parmi lequel les régions devraient sélectionner un nombre limité de priorités.

En outre, les Etats membres souhaitent, en majorité, que les priorités de la Stratégie Europe 2020 soient précisées dans le cadre du développement régional et de la Politique de Cohésion.

Enfin, 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, et rappellent les Conclusions du Conseil Européen des 25 et 26 mars 2010.

2. Stabilité et efficacité de la Politique de Cohésion

Les Etats membres rappellent que les objectifs de la Stratégie Europe 2020 sont impératifs pour l'ensemble de l'Union, chaque région devant y contribuer. Dans ce cadre, ils 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. Toutefois, certaines inflexions sont souhaitées par plusieurs Etats membres, notamment quant aux systèmes de transition.

Bien que tous les Etats membres ne se soient pas prononcés sur le sujet, un certain nombre d'entre eux s'expriment en faveur d'un système transitoire qui viserait notamment la sortie de l'Objectif Convergence. Certains soutiennent l'idée d'un régime transitoire plus général qui répondrait à la volonté d'un traitement équitable des régions.

Un grand nombre d'Etats membres souhaitent le maintien de la dimension urbaine dans la programmation régionale, certains d'entre eux plaidant pour un effort particulier à cet égard. L'approche du développement local intégré est pointée comme pertinente en la matière. 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 par plusieurs Etats membres.

La majorité des Etats membres souhaite un renforcement de l'Objectif de coopération territoriale, tout en maintenant sa structure actuelle en trois volets. Les modalités de mise en œuvre et de gestion pourraient 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. Il n'est pas souhaité d'aller au-delà de l'existant avant toute échéance d'évaluation.

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.

3. Quelles conditionnalités spécifiques pour la Politique de Cohésion ?

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 la réticence d'un grand nombre d'Etats membres. 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. Certains Etats membres pointent également 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.

Par ailleurs, pour certains Etats membres ce type de conditionnalité ne pourrait s'appliquer exclusivement à la Politique de Cohésion ou aux instruments en gestion partagée, mais devrait porter sur l'ensemble des politiques européennes.

Toutefois, plusieurs Etats membres se montrent ouverts à une réflexion plus approfondie sur le développement d'une conditionnalité incitative, liée aux réformes structurelles menées dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et des Programmes Nationaux de Réforme, pour autant qu'elle soit liée au contenu et à l'efficacité de la Politique de Cohésion.

Le renforcement de la capacité d'absorption constitue également un élément de cette problématique. Les dimensions de capacité administrative, de localisation, de nature des actions, et de niveaux de cofinancement sont des variables à prendre en compte dans ce cadre.

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. 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 l'approche de gouvernance multi-niveaux. Cela contribuerait en outre à une appropriation renforcée des objectifs communautaires par les régions.

Quelques Etats membres indiquent qu'ils ne souhaitent pas aller au-delà des conditionnalités existantes ; certains ne se sont pas prononcés.

Nombre d'Etats membres rappellent également 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 dégagement 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.

Une majorité d'Etats membres rappelle toutefois le besoin de simplification, tant en matière de procédures déjà établies que dans le cadre de nouvelles dispositions.

Différents Etats membres indiquent quelques pistes de réflexion en matière de conditionnalités qui vont dans le sens du renforcement de l'approche stratégique, orientée vers les résultats et la performance. 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'indicateurs pertinents et opérationnels, et de modalités de suivi et d'évaluation renforcées ;
- L'utilisation d'un système de réserves, de nature incitative, basé sur des données comparables et objectives ;

Ces éléments, mis en perspective, seraient de nature à mieux cerner la notion de « Contrat d'objectifs », avancée par quelques délégations.

Plusieurs Etats membres estiment que ces éléments, d'apparence technique, ont toutefois 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. Certains Etats membres suggèrent que ce débat politique devrait trouver son prolongement dans les enceintes formelles du Conseil.