

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Agriculture et développement rural

Culture et éducation

Pêche

Développement régional

Transport et tourisme



**LA POLITIQUE DE COHÉSION
APRÈS 2013:
ANALYSE CRITIQUE DES
PROPOSITIONS LÉGISLATIVES**

ÉTUDE



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**LA POLITIQUE DE COHÉSION
APRÈS 2013:
ANALYSE CRITIQUE DES PROPOSITIONS
LÉGISLATIVES**

ÉTUDE

Ce document a été demandé par la commission du développement régional du Parlement européen.

AUTEURS

Carlos Mendez
Prof John Bachtler
Fiona Wishlade

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Dr Esther Kramer
Parlement européen
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE RÉDACTIONNELLE

Nóra Révész

VERSIONS LINGUISTIQUES

Originale: EN.
Traduction: DE, FR.
Synthèse: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

A PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le Département thématique B ou vous abonner à sa lettre d'informations mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rédaction achevée en juin 2012.
Bruxelles, © Union européenne, 2012.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

LA POLITIQUE DE COHÉSION APRÈS 2013: ANALYSE CRITIQUE DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES

ÉTUDE

Contenu

La présente étude propose une analyse critique du projet de textes législatifs relatifs à la politique de cohésion de l'UE après 2013. Sur la base d'une revue de la littérature disponible et d'une modélisation budgétaire, elle recensera les grandes forces et faiblesses des propositions et formulera des recommandations visant à orienter la position du Parlement européen lors des négociations.

IP/B/REGI/IC/2011_129

Juin 2012

PE 474.558

FR

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	7
LISTE DES FIGURES	9
SYNTHÈSE	11
1. INTRODUCTION	19
1.1. Objectifs et méthodologie	19
1.2. Situation législative actuelle	20
1.3. Structure de l'étude	22
2. ARCHITECTURE POLITIQUE: ÉLIGIBILITÉ ET ALLOCATIONS	23
2.1. Propositions de législation	24
2.2. Évaluation	26
2.3. Conclusions et recommandations	54
3. OBJECTIFS	57
3.1. Propositions de législation	57
3.2. Évaluation	61
3.3. Conclusions et recommandations	63
4. LA DIMENSION TERRITORIALE	65
4.1. Propositions législatives	65
4.2. Évaluation	70
4.3. Conclusions et recommandations	85
5. COHÉRENCE ET PROGRAMMATION STRATÉGIQUES	89
5.1. Propositions de législation	89
5.2. Évaluation	98
5.3. Conclusions et recommandations	109
6. PERFORMANCE	115
6.1. Propositions de législation	115
6.2. Évaluation	126
6.3. Conclusions et recommandations	136
7. SIMPLIFICATION ET ASSURANCE	143
7.1. Propositions de législation	143
7.2. Évaluation	147
7.3. Conclusions et recommandations	157

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	161
8.1. Objectif et structure de l'étude	161
8.2. Allocations et éligibilité	161
8.3. Objectifs	163
8.4. Dimension territoriale	164
8.5. Cohérence et programmation stratégiques	167
8.6. Cadre de performance	171
8.7. Simplification et assurance	177
RÉFÉRENCES	181

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMECO	Base de données macroéconomiques annuelles
CAPPAC	Politique agricole commune
CLLD	Développement local mené par les acteurs locaux
CdR	Comité des régions
CSC	Cadre stratégique commun
OSC	Orientations stratégiques communautaires
DG	Direction générale
DG EMPL	Direction générale de l'emploi et des affaires sociales
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
CE	Commission européenne
CESE	Comité économique et social européen
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
FEDER	Fonds européen de développement régional
ESEC	East of Scotland European Consortium
FSE	Fond social européen
CTE	Coopération territoriale européenne
UE	Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
IFI	Institution financière internationale
ITI	Investissements territoriaux intégrés
CFP	Cadre financier pluriannuel
MLG	Gouvernance multiniveau
EM	État membre
CRSN	Cadre de référence stratégique national
PO	Programme opérationnel

- PI** Introduction progressive
- PO** Élimination progressive
- CRE** Compétitivité régionale et emploi
- R&D** Recherche et développement
- RDTI** Recherche, développement technologique et innovation
- TFUE** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Crédits d'engagement proposés, par objectif (prix de 2011)	25
Tableau 2 Éligibilité géographique – Analyse d'impact de la Commission	26
Tableau 3 Caractéristiques financières des options stratégiques 1 et 2	27
Tableau 4 Crédits d'engagement par objectif, 2007-2013	29
Tableau 5 Couverture de la politique de cohésion 2007-2013 (% de la population)	31
Tableau 6 Crédits d'engagement, par État membre et objectif, 2007-2013 (en Mio d'EUR, prix de 2011)	34
Tableau 7 Éligibilité au Fonds de cohésion 2014+? (RNB(SPA) par habitant, UE-27=100)	35
Tableau 8 Couverture de la population par objectif, 2014+? (% de la population)	38
Tableau 9 Répartition des régions en transition, par État membre et ancien objectif (%)	40
Tableau 10 Répartition des régions plus développées, par État membre et ancien objectif (%)	41
Tableau 11 Comparaison des propositions relatives à la politique de cohésion 2007-2013 et au budget 2020 (prix de 2011)	42
Tableau 12 Allocations au titre du Fonds de cohésion non ajustées, 2007-2013 et 2014+? (en millions d'euros, prix de 2011)	46
Tableau 13 Allocations non plafonnées aux régions moins développées 2014+? (en millions d'euros, prix de 2011)	47
Tableau 14 Allocations aux régions en transition par catégorie, 2013+? (prix de 2011) sur la base des deux tiers (exacts) de l'enveloppe allouée aux anciennes régions de convergence pour la période 2007-2013	49
Tableau 15 Allocations aux régions plus développées par catégorie, 2013+? (prix de 2011) sur la base des deux tiers (exacts) de l'enveloppe allouée aux anciennes régions de convergence pour la période 2007-2013	50
Tableau 16 Plafond d'absorption 2007-2013	52

Tableau 17 L'incidence du plafonnement 2014+? (en millions d'euros, prix de 2011)	53
Tableau 18 Architecture des objectifs, des fonds et des catégories de régions dans la politique de cohésion	58
Tableau 19 Objectifs thématiques de la politique de cohésion, 2007-2013 et 2014-2020	59
Tableau 20 Investissements territoriaux intégrés et développement local mené par les acteurs locaux	67
Tableau 21 Liens entre la stratégie Europe 2020 et l'agenda territorial 2020	73
Tableau 22 Exemples hypothétiques de différentes caractéristiques locales	75
Tableau 23 Forces et faiblesses des ITI et du développement local mené par les acteurs locaux: le point de vue des autorités locales	79
Tableau 24 Coopération territoriale – Analyse d'impact de la Commission	80
Tableau 25 Objectifs thématiques pour le FEDER, le Fonds de cohésion et le FSE	92
Tableau 26 Liens entre les objectifs thématiques, les priorités d'investissement et les Fonds	93
Tableau 27 Concentration stratégique et coordination – Analyse d'impact de la Commission	99
Tableau 28 Parts allouées au FSE dans le cadre de la programmation actuelle	104
Tableau 29 Simulation de l'incidence des dépenses dans les régions plus développées	105
Tableau 30 Dépenses inéligibles dans les régions développées en 2014-2020?	106
Tableau 31 Conditions ex ante thématiques et générales	116
Tableau 32 Conditions et critères ex ante thématiques	117
Tableau 33 Conditions et critères ex ante généraux	120
Tableau 34 Améliorer la performance de la politique de cohésion – avantages et inconvénients	127

Tableau 35 Comparaison des options en vue d'améliorer les performances de la politique de cohésion	129
Tableau 36 Forces et faiblesses des plans d'action communs: le point de vue d'un gouvernement local	135
Tableau 37 La stratégie de simplification 2014-2020 et la politique de cohésion	144
Tableau 38 Rationalisation de la mise en œuvre et minimisation des erreurs	148
Tableau 39 Comparaison des options dans le domaine de la rationalisation de la mise en œuvre et de la minimisation des erreurs	150
Tableau 40 Coordination des instruments politiques (FEDER et FSE)	151
Tableau 41 Comparaison des options de coordination des instruments de la politique de cohésion	152
Tableau 42 Problèmes posés par les propositions en matière d'assurance et de simplification – Point de vue de la Cour des comptes européenne	155

LISTE DES FIGURES

Figure 1 Éligibilité aux Fonds structurels, 2007-2013	33
Figure 2 Régions éligibles aux Fonds structurels, 2014+?	37
Figure 3 Seuils d'affectation au titre du FEDER	97
Figure 4 Seuils d'affectation au titre du FSE	98
Figure 5 Part des Fonds structurels (FEDER + FSE) allouée au FSE pour l'objectif de convergence (2007-2013, %)	102
Figure 6 Part des Fonds structurels (FEDER + FSE) allouée au FSE pour l'objectif CRE (2007-2013, %)	103
Figure 7 Part des Fonds structurels (FEDER + FSE) et du Fonds de cohésion allouée au FSE pour l'ensemble des objectifs (2007-2013, %)	103

SYNTHÈSE

Le 6 octobre 2011, la Commission européenne a proposé un projet de train de règlements en vue de la réforme de la politique de cohésion après 2013. L'objectif de la présente étude est d'analyser de manière critique ces propositions – sur la base d'un examen des derniers documents de recherche et de politique ainsi que d'une modélisation budgétaire – ainsi que de proposer des recommandations en vue d'orienter la position du Parlement européen lors des négociations. Après le chapitre introductif, qui décrit de manière plus approfondie le contexte législatif, les objectifs, la méthodologie et la structure de l'étude, six autres chapitres se proposeront d'examiner les propositions de réforme en se fondant sur de grands volets thématiques.

Au chapitre 2, les **futurs scénarios d'éligibilité et d'allocation** au titre de la politique de cohésion de l'UE seront présentés. Ces scénarios se basent sur les données d'Eurostat disponibles à la fin février 2012. Les tendances actuelles de la croissance économique régionale et l'utilisation de moyennes de l'UE-27 réduiraient de manière significative la couverture de la population des régions de convergence au cours de la période 2014-2020. L'introduction d'une nouvelle définition des régions en transition altérerait également le modèle d'intervention, en créant une catégorie de régions assistées couvrant plus de 11 % de la population de l'UE des 15. Globalement, les propositions du budget 2020 suggèrent une diminution modeste du budget de la politique de cohésion - largement due à une réduction des montants alloués aux régions de convergence, même si les dépenses par habitant dans ces régions augmenteraient légèrement. Les dépenses liées à la compétitivité et à l'emploi régionaux augmenteraient significativement tant dans l'absolu que par habitant et les dépenses en faveur des régions en transition augmenteraient de moitié. L'intensité des aides variera considérablement entre les anciennes régions de convergence, qui recevront au moins les deux tiers de leur précédente allocation, et les autres régions en transition, pour lesquelles le mécanisme d'allocation n'est pas clairement spécifié. Le plafond financier jouera un rôle clé dans la fixation des allocations financières, tout particulièrement pour les États membres les moins prospères pour lesquels le plafond proposé est substantiellement inférieur à celui de la période 2007-2013 et entraîne des effets pervers pour les pays affichant une croissance moins forte.

Le chapitre 3 analyse **les objectifs de la politique de cohésion**. La Commission n'a pas proposé de modifications significatives des objectifs de la politique de cohésion. Le nouvel engagement pris par l'UE au titre du traité en faveur de la cohésion "territoriale" est à présent plus explicite, mais reste mal défini, et tous les projets de règlement accordent une grande importance aux objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020. Au niveau de l'architecture politique, il est proposé de rationaliser les objectifs en (re)formulant deux "objectifs" clés: l'investissement pour la croissance et l'emploi dans toutes les régions et la coopération territoriale. Cette simplification mérite d'être appuyée, car elle aide à distinguer les objectifs stratégiques des différentes catégories de régions ciblées par l'aide. Toutefois, le traitement des objectifs dans la législation est confus et incohérent, compte tenu de l'absence de déclaration claire concernant les objectifs des différents Fonds dans les dispositions communes et de l'utilisation incohérente des termes relatifs aux objectifs ("mission", "objectifs" et "tâches") dans les différents règlements relatifs aux Fonds.

Le chapitre 4 s'intéresse à la **dimension territoriale**. La Commission propose de mener des interventions plus localisées et intégrées grâce à des instruments consistant en investissements territoriaux intégrés et actions de développement local menés par les collectivités, à une approche intégrée en matière de développement territorial dans

l'architecture de planification et à une approche plus stratégique en matière de coopération territoriale. Les États membres sont perplexes face à la nature prescriptive verticale des dispositions, disposant notamment que tous les instruments territoriaux doivent être intégrés dans des contrats et des programmes de partenariat et que 5 pour cent des fonds doivent être affectés au développement urbain. D'autres craintes ont été exprimées au sujet de la capacité administrative requise pour la mise en œuvre d'une approche territoriale intégrée. D'une manière plus générale, la forte orientation thématique des projets de règlements et de cadre stratégique commun, axés sur les objectifs de la stratégie d'Europe 2020, entraîne des inquiétudes justifiables concernant l'abandon d'une approche stratégique du développement et de la cohésion territoriaux. La concentration thématique sur Europe 2020 est également problématique pour l'objectif de coopération territoriale européenne, dans le cadre duquel les programmes doivent souvent traiter des mélanges complexes de besoins et de défis; il est également difficile de savoir comment la coopération territoriale sera coordonnée de manière stratégique dans les contrats de partenariat et avec ceux des autres États membres.

Le chapitre 5, consacré à **la cohérence et à la programmation stratégique**, analyse les propositions pour un nouveau cadre de planification et une nouvelle concentration thématique. La Commission a soumis un projet de cadre stratégique commun offrant la possibilité d'améliorer la coordination stratégique entre les différents fonds et politiques de l'UE. Toutefois, l'adhésion politique et la légitimité du document au niveau national pourraient être réduites si le Conseil et le Parlement européen n'étaient pas impliqués formellement dans son adoption législative. L'architecture de planification stratégique est critiquée au motif qu'elle est dépourvue de dimension territoriale et qu'elle est excessivement axée sur la stratégie Europe 2020. Des préoccupations connexes ont été formulées au sujet de la contractualisation et de la centralisation excessives et notamment de l'utilisation de mécanismes de coordination dans des domaines où l'UE n'a que peu de compétences. Si tout plaide en faveur d'une concentration accrue des dépenses, les propositions d'affectation – tant à l'intérieur des Fonds qu'entre ceux-ci – sont complexes et incohérentes et ont été fortement critiquées par les États membres et les autres parties prenantes au motif qu'elles ne reflètent pas correctement les besoins territoriaux.

Le chapitre 6 examine le **nouveau cadre de performance** dans le cadre de l'agenda orienté vers les résultats. Les conditions ex ante en constituent un élément clé, mais elles doivent être axées sur l'amélioration de l'efficacité, liées aux investissements de la politique de cohésion, limitées en nombre, respectueuses du principe de subsidiarité et fondées sur un accord commun et consensuel. Certaines des conditions "générales" proposées sont davantage orientées vers le respect des règles des autres politiques de l'UE que vers la réalisation effective des objectifs du programme. L'élargissement des critères macroéconomiques, qui incluent désormais non seulement le Fonds de cohésion, mais aussi les Fonds structurels, n'est pas dûment justifié.

Étroitement liées aux conditions sont les propositions relatives à un cadre de performance et à une réserve de performance. Si le but est d'améliorer l'orientation sur les résultats, il est nécessaire de faire plus explicitement référence aux indicateurs de "résultats", et non pas aux dépenses ou aux produits, comme le règlement semble le suggérer. Des questions se posent également au sujet du moment à choisir pour effectuer l'examen des performances, de la qualité des données relatives aux performances, des problèmes méthodologiques qui se posent pour établir les performances et de la simulation (tentation de fixer des objectifs facilement atteignables). Les systèmes de surveillance doivent être adaptés à cette évolution des résultats. La condition ex ante proposée au sujet de l'existence d'un système effectif d'indicateurs des résultats devrait être accueillie

favorablement, mais il convient également de différencier clairement les indicateurs communs au niveau européen en établissant une distinction entre les indicateurs de réalisations et les indicateurs de résultats. Les propositions en matière d'évaluations offrent un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la nécessité d'assurer une certaine flexibilité permettant d'adapter les évaluations aux besoins des États membres, et, d'autre part, la nécessité d'effectuer des évaluations pendant la période prise en compte afin d'assurer l'efficacité des dépenses. Davantage d'efforts pourraient être entrepris afin de faire en sorte que tous les rapports d'évaluation soient mis à la disposition du public au niveau de l'UE en temps voulu.

L'incitation réglementaire offerte aux États membres lors de la période 2007-2013 afin de renforcer leur capacité administrative à mettre en œuvre les Fonds est renforcée dans les propositions législatives relatives à la période 2014-2020. Toutefois, le projet de concept des modalités de mesures de la capacité élaboré par la Commission reste toujours très rudimentaire.

Les plans d'action communs représentent un nouvel instrument orienté vers les performances basé sur l'approche fondée sur les réalisations du remboursement des dépenses. S'il existe une série d'inconvénients potentiels, semblables à ceux de la réserve de performance, l'initiative offre la possibilité de tester les options en vue d'orienter davantage certaines parties de programmes vers les performances et elle doit donc être encouragée. Il serait nécessaire à l'avenir d'assurer un suivi et une évaluation systématiques afin de tirer les leçons idoines et d'exploiter les possibilités de les intégrer aux autres types d'interventions (comme les aides à l'infrastructure au titre du FEDER).

Enfin, un domaine sur lequel les projets de règlements et les récents débats sur la réforme ont été relativement muets est les moyens de renforcer le débat politique à haut niveau et la responsabilisation au sujet des performances au niveau de l'UE, en particulier devant le Parlement européen. Afin de combler cette lacune, il est proposé d'introduire un cadre européen de responsabilisation en matière de performances.

Le chapitre 7 s'intéresse aux propositions **de simplification et d'assurance**. La Commission a entrepris des efforts considérables afin de simplifier, de rationaliser et d'harmoniser ses systèmes et règles, notamment en créant des cadres réglementaires et des exigences communs aux différents Fonds. D'autres mesures visent davantage à renforcer la légalité et la régularité. Globalement, les propositions législatives sont prioritairement axées sur la simplification pour les bénéficiaires, tandis que la simplification pour les gestionnaires des programmes nationaux ou régionaux, elle, demeure évasive. Il n'y a pas de solution simple aux problèmes associés à la complexité administrative et aux erreurs de la politique de cohésion, mais il convient néanmoins d'assurer un plus grand équilibre entre les objectifs (souvent concurrents) de simplification, d'assurance et de performance. Les propositions législatives et les amendements doivent être fondés sur une évaluation ex ante approfondie des incidences des mesures et soumis à un suivi et à une évaluation permanents, tout aussi rigoureux, pendant la période 2014-2020.

Un dernier chapitre rassemble les conclusions de l'étude et formule des **recommandations politiques** visant à informer le Parlement européen pour qu'il puisse prendre position.

- **Éligibilité et allocations**

1. Le Parlement européen devrait demander à la Commission de fournir une évaluation de la faisabilité d'une révision à mi-parcours de l'éligibilité et des possibilités permettant de traiter le problème représenté par une volatilité importante.
2. La Commission devrait être invitée à préciser les critères d'allocation des fonds destinés aux régions en transition et aux régions plus développées.
3. La Commission devrait être invitée à préciser ses propositions de plafonnement et expliquer comment elle entend traiter les effets pervers de ce plafonnement.

- **Objectifs**

4. Le Parlement européen devrait tenter d'introduire des précisions et modifications réglementaires spécifiques: Un nouveau titre ou article indépendant sur les "objectifs" dans les dispositions communes exposant les objectifs de chaque fonds relevant du CSC; un paragraphe supplémentaire sous "Définitions" précisant les objectifs et/ou la distinction entre les termes "mission", "objectifs", "buts" et "tâches"; et une harmonisation de la terminologie utilisée pour les règlements relatifs aux Fonds, évitant l'utilisation interchangeable et incohérente des termes et des rubriques "missions", "objectifs" et "tâches".

- **Dimension territoriale**

5. Le Parlement européen devrait chercher à renforcer la dimension territoriale du projet de paquet législatif. En particulier, le CSC devrait inclure une section spécifique – ainsi que des sous-sections pour chacun des objectifs thématiques (annexe I du projet de CSC) – relative à la dimension territoriale, définissant des principes territoriaux, des priorités et des actions en prenant l'agenda territorial 2020 comme point de référence et en indiquant les principaux liens entre cet agenda et la stratégie Europe 2020; en outre, il conviendrait d'exiger que les contrats de partenariat précisent, au niveau stratégique, la manière dont ils mettent à profit les interventions au titre de la politique de cohésion afin d'exploiter le potentiel territorial dans le but de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, conformément à l'agenda territorial, et d'améliorer la cohésion territoriale aux niveaux régional, national et européen.
6. Les rapports de mise en œuvre du programme opérationnel devraient inclure obligatoirement des informations sur la répartition territoriale des fonds au niveau sous-régional (p.ex. niveaux NUTS III/IV ou le plus bas niveau auquel les données relatives aux opérations sont automatiquement collectées par les systèmes de suivi) pour chaque objectif thématique du programme.
7. Le Parlement européen devrait préconiser de rendre l'utilisation des instruments territoriaux facultative et soumises à une justification adéquate de leur pertinence par les États membres, dans les dispositions réglementaires relatives aux instruments territoriaux spécifiques dans le contenu du contrat de partenariat (article 14); et d'accorder davantage de flexibilité aux États membres dans leur approche en matière de développement urbain durable, en indiquant que le niveau d'affectation doit être négocié avec la Commission sur la base des justifications des besoins des États membres et que la liste de villes demandées devrait être à titre indicatif.

8. Les règlements devraient exiger que la mise en œuvre des investissements territoriaux intégrés et des actions de développement local menés par les collectivités soit appuyée par des preuves spécifiques incluses dans le contrat de partenariat ainsi que par une évaluation ex ante ultérieure des programmes de capacité administrative adéquate.
9. Les règlements devraient octroyer une plus grande flexibilité aux programmes de CTE en ce qui concerne le thème des interventions, soit en augmentant le nombre d'objectifs thématiques pouvant être inclus, soit en limitant le critère de concentration à un pourcentage des ressources allouées (p.ex. 75 pour cent). Il y a également lieu de prévoir un mécanisme de coordination entre les contrats de partenariat des États membres participant à un programme de CTE commun, p.ex. un "protocole d'accord territorial" définissant les principaux domaines de coopération prioritaires et tenant compte des stratégies macrorégionales et des stratégies de bassin maritime pertinentes.

- **Cohérence et programmation stratégiques**

10. Le cadre stratégique commun devrait être proposé par la Commission et approuvé par le Conseil et le Parlement européen après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social européen, de préférence sous forme d'annexe au règlement général.
11. Le Parlement européen devrait veiller à ce que les objectifs de cohésion du traité soient reflétés de manière adéquate dans le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels, en incluant une approche "territoriale" et une approche "intégrée": le règlement général devrait clairement disposer que les contrats de partenariat et, en particulier, les programmes opérationnels, devraient définir avant toute chose une stratégie visant à réaliser les objectifs de l'UE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale; il convient d'exiger que le contenu intègre une approche "territoriale" ainsi qu'une approche "intégrée"; en outre, il y a lieu d'inclure des dispositions permettant l'adoption de programmes multi-fonds incluant l'ensemble des fonds relevant du CSC, une augmentation d'au moins 10 pour cent du seuil de financement croisé et des axes prioritaires associant des priorités d'investissements des différents objectifs poursuivis au titre des Fonds.
12. Il importe d'éviter les chevauchements et les doubles-emplois dans le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels. Il convient de déterminer les éléments et les types d'informations qui pourraient n'être inclus que dans les programmes et de se demander si la portée de la décision de la Commission devrait être limitée à certains aspects clés du contrat de partenariat; enfin, les procédures de planification et d'adoption des contrats de partenariat doivent tenir compte des spécificités territoriales et des modalités de gouvernance, en particulier dans les pays où les compétences en matière de développement régional sont attribuées intégralement ou partiellement aux régions.
13. Il convient d'inclure dans le règlement des dispositions exigeant des États membres et des régions qu'ils justifient, pour tous les fonds relevant du CSC, les hausses de la concentration thématique et qu'ils expliquent en quoi ces hausses permettraient d'augmenter la masse critique des types d'investissements sélectionnés. Cette justification devrait être apportée dans les programmes opérationnels et examinée plus en détail dans les évaluations ex ante.

14. Le Parlement européen devrait demander que le rapport de la Commission sur les négociations et résultats des programmes inclue une analyse de l'augmentation de la concentration thématique dans les États membres et au niveau de l'UE par rapport à la période 2007-2013.
15. Les allocations au titre du FSE devraient être déterminées sur la base d'une analyse fiable des besoins territoriaux et de la capacité d'absorption, et négociées de manière consensuelle par la Commission européenne, les États membres et les régions.

- **Cadre de performance**

16. Le Parlement européen devrait soutenir l'introduction de conditions ex ante. Toutefois, la condition macroéconomique n'étant que peu justifiée – du point de vue de la politique de cohésion –, il conviendrait de la remettre en question. Si cela s'avérait impossible en raison de pressions politiques plus larges, les conditions macroéconomiques ne devraient pas imposer d'amendements obligatoires des contrats et programmes de partenariat et devraient couvrir tous les paiements aux États membres effectués au titre du budget de l'UE.
17. Le Parlement européen devrait soutenir le cadre/la réserve de performance proposé, pour autant qu'il soit associé aux résultats; réalisé à un moment du calendrier de mise en œuvre du programme auquel on peut raisonnablement s'attendre à voir des résultats significateurs; appliqué sur la base d'informations de contrôle et de méthodologies d'évaluation crédibles; et alloué à des projets de haute qualité. Si ces conditions n'étaient pas réunies (particulièrement en ce qui concerne les informations), la charge de travail administratif associée à une réserve serait difficile à justifier.
18. Le Parlement devrait soutenir les propositions de la Commission visant à mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation orientés sur les résultats et veiller à ce que le Conseil n'affaiblisse pas la condition ex ante relative aux systèmes statistiques et aux indicateurs de résultat pendant les négociations. L'utilisation proposée d'indicateurs communs au niveau de l'UE et d'indicateurs propres aux programmes au niveau des États membres devrait également être appuyée, à condition que la cohérence des approches utilisées pour les différents Fonds soit assurée. Le Parlement européen devrait appuyer les propositions de la Commission visant à renforcer l'évaluation; il devrait d'ailleurs préconiser une transparence et une accessibilité maximales pour l'ensemble des résultats des évaluations afin d'orienter les prises de décisions.
19. La Commission devrait fixer des niveaux de référence et des indicateurs efficaces afin de mesurer et de contrôler l'état et l'évolution des performances administratives et des capacités; il s'agit là d'une tâche essentielle à accomplir avant le lancement de la prochaine série de programmes, en 2014.
20. Il convient de soutenir l'initiative relative au plan d'action commun, qui pourrait à l'avenir constituer un moyen utile d'examiner les moyens d'orienter davantage vers les performances certaines parties de programmes.
21. Le Parlement européen devrait exiger dans les plus brefs délais la création d'un cadre européen de responsabilisation en matière de performances pour la politique de cohésion, incluant la soumission, par la Commission, d'un rapport annuel au Parlement; un débat annuel au Conseil et un examen par les pairs au sein d'un

nouveau groupe de haut niveau; et enfin, la réorientation des rapports de mise en œuvre des États membres vers les résultats.

22. Il convient d'orienter davantage vers les résultats les mécanismes de rapport grâce (a) à une révision du rapport annuel de la Commission sur la politique de cohésion, afin de mettre davantage en évidence les questions relatives aux performances; (b) à l'établissement d'obligations renforcées et contraignantes relatives à des normes minimum pour la notification des performances dans les rapports de mise en œuvre des États membres (spécifiées dans le règlement ainsi que dans l'orientation de la Commission sur le contenu des rapports); et (c) à une transparence accrue assurée grâce à une disposition réglementaire exigeant que tous les rapports annuels de mise en œuvre soient publiés dans leur intégralité en ligne d'ici à juin de l'année suivante.

- **Simplification et assurance**

23. Compte tenu de la grande importance accordée à la réalisation d'économies administratives pour les bénéficiaires dans les propositions de la Commission, la grande priorité du Parlement européen, dans la formulation des amendements réglementaires, doit être de simplifier l'administration quotidienne pour les autorités de gestion, en tenant compte des différents dispositifs administratifs au niveau national et régional.

24. La position du Parlement doit être orientée par une analyse systématique des coûts administratifs de la réforme. À cette fin, les études externes réalisées par la Commission au sujet des coûts administratifs doivent être mises à la disposition du Parlement ou publiées dans les plus brefs délais et des études de suivi doivent être commandées afin d'évaluer périodiquement les incidences des mesures de simplification au cours de la période 2014-2020.

25. La simplification devrait être l'un des éléments centraux du cadre de responsabilisation en matière de performances. Il est nécessaire de mettre en place un système structuré de rapports de la Commission au Parlement européen sur les incidences et les résultats des mesures de simplification au cours de la période 2014-2020.

1. INTRODUCTION

1.1. Objectifs et méthodologie

L'objectif de la présente étude est d'analyser de manière critique le projet de paquet législatif pour la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020, soumis par la Commission le 6 octobre 2011, et de formuler des recommandations afin d'orienter la position du Parlement européen (PE) lors des négociations. Il s'agit d'une nouvelle version de l'"étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013" précédemment publiée et finalisée avant la publication des propositions législatives de la Commission¹. En outre, la présente étude aborde une série d'exigences spécifiées dans le cahier des charges de l'étude antérieure:

- tenir compte des questions posées par les membres de la commission REGI pendant la présentation de la première étude au sujet de la vision privilégiée pour la réforme, l'avenir des stratégies macrorégionales, les limites de l'affectation et le rôle du Parlement européen;
- valider et développer les scénarios de modélisation budgétaire en ce qui concerne les incidences des propositions du budget 2020 (p.ex. examiner le RNB ou le PIB, les données de la Commission) en fournissant davantage d'informations sur des questions telles que la mise en œuvre graduelle/l'élimination progressive et les régions en transition, les tendances à long terme, l'incidence des nouvelles règles de plafonnement, la comparaison avec la période de financement actuelle;
- recenser les options/positions présentées dans l'étude ayant été adoptées dans les propositions législatives de la Commission ainsi que les nouveaux aspects les plus importants;
- tenir compte des implications des différents systèmes politiques et administratifs des États membres;
- souligner et analyser les aspects du paquet législatif susceptibles de présenter un intérêt particulier pour le PE;
- fournir des recommandations concrètes aux députés européens en ce qui concerne les amendements des règlements relatifs à la politique de cohésion;
- indiquer comment renforcer le rôle du PE dans le débat stratégique et la gouvernance à plusieurs niveaux, au moyen d'amendements et de négociations politiques;
- formuler des recommandations en vue d'un CSC pour l'ensemble des fonds;
- indiquer les études/méthodes supplémentaires (contrefactuelles ou non) qui seraient nécessaires pour évaluer l'incidence des propositions législatives et l'efficacité de la politique de cohésion de l'UE; et
- souligner la contribution de la politique de cohésion à la stratégie Europe 2020.

La méthodologie utilisée pour cette étude associe une analyse documentaire de sources primaires et secondaires à une modélisation budgétaire. L'analyse documentaire a inclus une analyse structurée de thèmes clés présentant un intérêt particulier pour le Parlement

¹ Mendez *et al.* 2011.

(comme décrits dans le précédent rapport) sur la base des projets de textes législatifs, de l'analyse d'impact de la Commission, des informations disponibles sur les débats ministériels formels et informels au niveau européen, y compris les conclusions de la Présidence polonaise, les contributions apportées lors des conférences organisées par la Présidence polonaise (rapports d'experts, messages clés, etc.) et d'autres documents politiques et académiques récents consacrés à la réforme de la politique de cohésion après 2013.

Le second composant de la méthodologie est la modélisation budgétaire, qui développe l'approche adoptée dans la précédente étude à plusieurs aspects. Premièrement, la modélisation a utilisé les données mentionnées dans le projet de rapport pour le PIB (2006-2008), au lieu des estimations pour 2007-2009 utilisées dans le premier rapport. En principe, les résultats devraient coïncider avec les chiffres de la Commission, bien que cela ne soit pas toujours le cas. Les projets de règlements ont également clarifié certains points concernant les propositions du budget 2020. Cela a permis d'affiner l'avantage l'analyse relative à cet aspect de la politique, mais il persiste néanmoins un certain nombre d'incertitudes non négligeables. La présente étude examine l'incidence du plafonnement des éventuelles allocations, question que la précédente version n'avait pas traité en profondeur; il s'agit pourtant d'une question primordiale, étant donné que les allocations totales d'environ un tiers des États membres devraient être déterminées par le plafond d'absorption et non pas par les allocations calculées à partir des différentes formules de répartition. Les principales faiblesses de l'analyse budgétaire portent sur des manques d'informations dans les mécanismes d'allocation détaillés envisagés par la Commission et sur la possibilité que le budget 2020 et le projet de règlement présentent des déclarations contradictoires. Par exemple, sur la base des informations qui se trouvaient dans le domaine public à la fin février 2012, il est difficile de savoir si le plafonnement est calculé sous la forme d'un pourcentage du RNB ou du PIB. Aucun mécanisme précis n'est établi pour l'allocation des fonds aux régions en transition ou aux anciennes régions de convergence. Nous ne savons pas encore si une quelconque répartition a priori est envisagée au niveau national entre le Fonds de cohésion et les Fonds structurels, et nous ne savons pas davantage comment les allocations de financement coïncident avec le plafonnement. Il convient dès lors de tenir compte du fait que la clarification de la base des calculs et l'apport d'informations actualisées sur le PIB auront une incidence significative sur les réalisations.

1.2. Situation législative actuelle

Le 6 octobre 2011, la Commission européenne a adopté le projet de paquet législatif en vue de la réforme de la politique de cohésion de l'UE pour la période 2014-2020, comprenant:

- un règlement général arrêtant les "règles communes" applicables au Fonds européen de développement régional (FEDER), au Fonds social européen (FSE), au Fonds de cohésion (FC), au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ainsi que d'autres "dispositions générales" pour le FEDER, le FSE et le FC²;

² Commission européenne (2011a), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006.

- trois règlements spécifiques pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion³; et
- deux règlements pour la coopération territoriale européenne et le Groupement européen de coopération territoriale (GECT)⁴.

Les grandes différences par rapport à la situation réglementaire actuelle sont l'établissement de règles communes à tous les Fonds (le FEADER et le FEAMP n'étaient pas auparavant concernés par le règlement général sur les Fonds structurels) et la création d'un règlement spécifique pour la coopération territoriale européenne (incluant des règles qui faisaient auparavant partie du règlement général, du règlement pour le FEDER et d'autres orientations).

Une autre étape clé de la préparation du cadre législatif est l'adoption d'un cadre stratégique commun (CSC) qui fournirait une stratégie globale en vue d'une meilleure harmonisation et intégration des Fonds structurels, de cohésion, pour le développement rural et pour les affaires maritimes et la pêche, entre eux et avec d'autres politiques de l'UE. Un document de travail des services de la Commission sur les "Éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020" a été publié le 14 mars 2012 "pour servir de base aux discussions avec le Conseil et le Parlement européen"⁵. Contrairement aux actuelles orientations stratégiques communautaires pour la cohésion, qui avaient été approuvées par le Conseil, les projets de règlements indiquent que le CSC serait adopté en tant qu'acte délégué par la Commission dans les 3 mois suivant l'adoption des règlements. Cette procédure, de même que le calendrier proposé, ont fait l'objet d'une forte opposition.

Suite à la soumission du paquet législatif, la Présidence polonaise a lancé les négociations formelles au sein du groupe "Actions structurelles" du Conseil des ministres. La Commission a présenté et expliqué le paquet législatif dans sa totalité, avant que des discussions approfondies n'aient lieu au sujet des principaux points à négocier: la programmation stratégique, la concentration thématique, les conditions ex ante, l'examen des performances et le développement territorial. La Présidence a rédigé des textes de compromis au sujet de la programmation stratégique et de la concentration thématique et un premier échange formel d'opinions entre les ministres responsables de la politique de cohésion au sein du Conseil a eu lieu à la mi-décembre 2011. Le Danemark a pris la présidence de l'UE début 2012, avec la mission de faire avancer les négociations jusqu'à atteindre le stade d'un accord relativement définitif. Au moment de rédiger le présent document, des négociations étaient en cours sur tous les points de discussion. Les questions en suspens devaient être finalisées pendant la Présidence chypriote, au second semestre 2012. Toutefois, un accord final sur le paquet législatif au sein du Conseil, puis au Parlement européen, ne sera possible qu'une fois que les éléments budgétaires auront été

³ Commission européenne (2011b), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (COM(2011)0614), Bruxelles; Commission européenne (2011), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006, Bruxelles, COM(2011) 0607, Bruxelles; Commission européenne (2011), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) du Conseil n° 1084/2006, Bruxelles, COM(2011) 0612, Bruxelles.

⁴ Commission européenne (2011c), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2011 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne", COM(2011)0611, Bruxelles; Commission européenne (2011d), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil amendant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type, COM(2011)0610, Bruxelles.

⁵ Commission européenne, 2012a/b.

approuvés dans le cadre plus large des négociations sur le cadre financier pluriannuel. À en juger par l'historique des négociations budgétaires et de l'agitation actuelle en matière de gouvernance économique, cela pourrait devoir attendre que l'année 2013 soit bien entamée.

1.3. Structure de l'étude

Comme indiqué ci-dessus, l'objectif premier de la présente étude est de fournir une analyse du projet de paquet législatif pour la politique de cohésion durant la période 2014-2020. Une analyse structurée des forces et faiblesses actuelles de la politique de cohésion avait déjà été entreprise dans la précédente étude et nous n'y reviendrons dès lors pas ici⁶. Chaque chapitre commencera plutôt par une vue d'ensemble des grandes caractéristiques des propositions législatives en fonction des principaux points thématiques, suivie d'une analyse fondée sur les conclusions de la précédente étude, les dernières données disponibles, les rapports stratégiques, les positions institutionnelles et les réactions des parties prenantes. Les conclusions et recommandations seront présentées à la fin de chaque chapitre, puis résumées dans un chapitre récapitulatif.

Les chapitres sont organisés comme suit:

- Le chapitre 2 explore les futurs scénarios d'éligibilité et d'allocation en vertu de la politique de cohésion de l'UE, en s'appuyant sur les dernières données statistiques;
- le chapitre 3 analyse les objectifs globaux de la politique de cohésion et la manière dont ils sont abordés dans le paquet législatif;
- le chapitre 4 aborde plus en détail la dimension territoriale des objectifs de la politique de cohésion, en se concentrant plus particulièrement sur les grandes propositions de gouvernance relatives à l'agenda local, à la coopération territoriale européenne et à la dimension territoriale en tant que principe transversal;
- le chapitre 5 se penche sur la question de la cohérence et de la programmation stratégiques, en se concentrant sur les propositions d'architecture de planification et de concentration thématique;
- le chapitre 6 examine le cadre de performance, y compris les conditions, l'examen/la réserve de performance, le suivi et l'évaluation et la capacité;
- le chapitre 7 s'intéresse aux propositions relatives à la simplification et à l'assurance et notamment à l'harmonisation des règles et instruments; et
- le chapitre 8 rassemble les conclusions de l'étude et formule des recommandations politiques visant à informer le Parlement européen pour qu'il puisse prendre position.

⁶ Mendez *et al.* 2011.

2. ARCHITECTURE POLITIQUE: ÉLIGIBILITÉ ET ALLOCATIONS

POINTS CLÉS

- Dans le cadre des propositions de la Commission relatives à la future politique de cohésion, la couverture des régions de convergence (aujourd'hui appelées "régions moins développées") passerait de 32 pour cent à 24 pour cent de la population de l'UE. Cette diminution s'explique principalement par les changements économiques régionaux, mais aussi par l'utilisation de seuils basés sur le PIB de l'UE-27 (et non pas de l'UE-25). Ces régions seraient au nombre de 64.
- Il est proposé de créer une nouvelle catégorie de régions en transition, qui comprendrait *toutes* les régions dont le PIB (SPA) par habitant est situé entre 75 et 90 pour cent de la moyenne de l'UE. Selon les calculs présentés dans ce chapitre, ces régions seraient au nombre de 52, dont 17 avaient le statut de région de convergence durant la période 2007-2013.
- La catégorie "compétitivité régionale et emploi" serait remplacée par celle des "régions plus développées", comprenant *toutes* les régions dont le PIB (SPA) est supérieur à 90 pour cent de la moyenne de l'UE. Trois de ces régions possèdent le statut de région en convergence pour la période 2007-2013, dont deux dans l'UE-12.
- Selon les propositions, le budget de la politique de cohésion diminuerait, en chiffres réels, à 4,5 pour cent entre 2007-2013 et 2014-2020.
- L'intensité de l'aide augmenterait pour les régions moins développées (de 188 euros à 195 euros par habitant et par année), selon les calculs présentés dans ce chapitre.
- Les anciennes régions de convergence recevraient "au moins" deux tiers de leur enveloppe actuelle. Les incertitudes planant sur la manière dont l'intensité est calculée font qu'il est difficile de prédire l'intensité des aides octroyées aux régions en transition et plus développées. Toutefois, le traitement des anciennes régions de convergence, en particulier celles situées dans l'UE-12, devrait constituer l'un des grands problèmes rencontrés lors des négociations.
- Un plafonnement est proposé à un taux forfaitaire de 2,5 pour cent du PIB (plutôt que sur une échelle mobile allant jusqu'à 3,7893 pour cent du PIB, comme pour 2007-2013). Cela aurait un impact majeur sur les allocations de la plupart des États membres de l'UE à 12 puisque dans certains cas le financement futur descendrait bien en-deçà des niveaux de 2007-2013.

2.1. Propositions de législation

L'analyse présentée dans ce chapitre prend comme point de départ les propositions budgétaires publiées par la Commission en juin 2011⁷ et le projet de règlement général publié en octobre 2011⁸. Elle se base également sur l'analyse d'impact accompagnant les propositions⁹. Ensemble, ces documents donnent des indications d'ordre général sur la future couverture, les allocations budgétaires et les critères de distribution au titre des Fonds structurels et de cohésion¹⁰. Il importe néanmoins de préciser que les calculs ici présentés sont exclusivement basés sur les informations dans le domaine public à la fin février 2012.

En ce qui concerne la **couverture**:

- le projet de règlement établit une distinction entre les régions moins développées, les régions en transition et les régions plus développées¹¹;
- la définition de " région moins développée" est la même que celle de " région de convergence", sauf qu'elle est basée sur la moyenne de l'UE à 27 plutôt que sur celle de l'UE à 25;
- les catégories actuelles "suppression progressive de l'aide" et "introduction progressive de l'aide" sont supprimées et une nouvelle catégorie de régions de transition est créée, comprenant les régions dans lesquelles le PIB (SPA) par habitant est situé entre 75 et 90 pour cent de la moyenne de l'UE à 27 (quel que soit leur statut en 2013);
- toutes les régions dont le PIB (SPA) par habitant est supérieur à 90 pour cent de la moyenne de l'UE à 27 seraient classées dans la catégorie des régions plus développées; et
- le critère d'éligibilité au Fonds de cohésion resterait le même, sauf qu'il serait basé sur la moyenne de l'UE à 27 plutôt que sur celle de l'UE à 25.

Le projet de règlement relatif à la politique de cohésion indique que les trois catégories de régions (à savoir les régions moins développées, les régions en transition et les régions plus développées) seraient déterminées sur la base des données relatives au PIB pour la période 2006-2008 et que l'éligibilité au Fonds de cohésion serait fondée sur le RNB pour la période 2007-2009¹². Les calculs présentés dans ce chapitre sont basés sur les mêmes données de manière à reproduire le fidèlement possible l'approche actuellement employée par la Commission.

⁷ Commission européenne (2011), *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM(2011)500 final, 29 juin 2011.

⁸ Commission européenne (2011), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, COM(2011)615 final du 6 octobre 2011.

⁹ Commission européenne (2011), analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, SEC(2011)1141 final du 6 octobre 2011.

¹⁰ Il convient néanmoins de noter que dans certains domaines clés, les documents sont flous, voire même contradictoires.

¹¹ COM(2011) 615 final, article 82, paragraphe 2.

¹² COM(2011) 615 final, article 82, paragraphes 2 et 3.

En ce qui concerne les **allocations budgétaires**:

- Les ressources globales affectées à la politique de cohésion se chiffrent à quelque 336 020 millions d'euros (prix de 2011) pour la période 2014-2020¹³;
- Sur cette somme, 324 320 millions d'euros (prix de 2011) sont affectés à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi"; la ventilation entre les différents objectifs est présentée au Tableau 1.

Tableau 1: Crédits d'engagement proposés, par objectif (prix de 2011)

Objectif	Crédits d'engagement (Mio EUR)
Régions moins développées	162 589 €
Régions en transition	38 951 €
Régions plus développées	53 142 €
Régions ultrapériphériques	926 €
Fonds de cohésion	68 710 €
Total	324 320 €

Source: Règlement relatif à la politique de cohésion.

Le plafond d'absorption proposé est défini en tant que pourcentage fixe, contrairement à l'échelle mobile basée sur le RNB (SPA) par habitant utilisée pour les allocations de la période 2007-2013¹⁴. Toutefois, si les propositions budgétaires¹⁵ fixent le plafond à 2,5 pour cent du RNB, tout comme l'analyse d'impact¹⁶, le projet de règlement¹⁷, lui, le fixe à 2,5 pour cent du PIB¹⁸. Aucun des documents ne précise l'année de base à utiliser, ni les éventuels taux de croissance à appliquer.

En ce qui concerne les **critères de distribution**, on peut déduire ce qui suit des propositions:

- Les critères de distribution établis pour les régions moins développées dans le projet de règlement¹⁹ restent plus ou moins inchangés par rapport au règlement actuel²⁰. Ces critères sont: la population éligible; la prospérité régionale; la prospérité nationale; et le taux de chômage. Les mêmes critères de base s'appliqueront également aux régions en transition.
- Les critères de distribution du Fonds de cohésion restent également inchangés étant donné qu'une "clé de répartition" tenant compte de la population éligible, de la prospérité nationale et de la superficie de l'État membre est utilisée. Il n'est toutefois fait nulle part mention de la disposition selon laquelle, dans l'UE à 12, un tiers des allocations au titre de la politique de cohésion doivent être prises en compte par le Fonds de cohésion.

¹³ COM(2011) 615 final, article 83, paragraphe 1.

¹⁴ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, JOUE L 210 du 31 juillet 2006, annexe II, paragraphe 7.

¹⁵ COM(2011)500 Part I, p. 13, et COM(2011)500 Part II, p. 24.

¹⁶ SEC(2011)1141, p. 26.

¹⁷ COM(2011)615 final, p. 11.

¹⁸ Exprimé en pourcentage du PIB pour la période 2007-2013.

¹⁹ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 2.

²⁰ Règlement n° 1083/2006, article 19.

- Les régions qui perdent leur statut de "région de convergence" doivent recevoir une allocation équivalente à " au moins deux tiers" de leur allocation de la période 2007-2013.
- Pour les régions plus développées, un critère supplémentaire - le niveau d'éducation - est ajouté à la liste dans le projet de règlement, en plus de la population éligible, de la prospérité régionale, du taux de chômage, du taux d'emploi et de la densité de population. Toutefois, concrètement, le niveau d'éducation de la main-d'œuvre avait déjà été utilisé comme critère pour la période 2007-2013²¹.

Il importe de souligner que les critères de distribution sont exprimés dans des termes *très* généraux; Il est donc possible d'apporter des changements considérables tout en conservant ces paramètres de base.

2.2. Évaluation

L'analyse d'impact de la Commission s'est penchée sur trois séries de possibilités en matière d'éligibilité géographique et d'allocations financières pour la période 2014-2020: " Maintien du statu quo", c'est-à-dire conserver les dispositions actuelles en matière d'éligibilité; Une version adaptée des dispositions actuelles incluant la nouvelle catégorie élargie des régions en transition; Et enfin une option plus radicale "axée sur les pays en retard" limitant le financement aux États membres de l'UE les plus pauvres²². Les principaux avantages et inconvénients de chaque option sont présentés dans le Tableau 2, sur la base des commentaires inclus dans l'analyse d'impact.

Tableau 2: Éligibilité géographique – Analyse d'impact de la Commission

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1 – Scénario de référence – Statu quo		
<ul style="list-style-type: none"> • Convergence (régions en retard) • Suppression progressive de la convergence • CRE (dans les régions plus et moins développées) 	<ul style="list-style-type: none"> • Effets positifs estimés sur la croissance dans les régions plus et moins développées • Couverture de la population entière de l'UE • Forte intensité de l'aide 	<ul style="list-style-type: none"> • Le système d'introduction et de suppression progressives de l'aide est complexe et inéquitable
Option 2 – Scénario de référence plus une nouvelle catégorie de transition		
<ul style="list-style-type: none"> • Intensité d'aide actuelle pour le FC, l'objectif de convergence et l'objectif CRE • Nouvelle catégorie de transition incluant les régions à couverture étendue (75-90 % du PIB de l'UE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilite la transition de région moins développée à régions plus développée • Assure un traitement plus équitable pour les régions au développement similaire • Croissance accrue dans les pays avec régions en transition/régions en 	

²¹ Règlement n° 1083/2006, annexe II, paragraphe 4.

²² SEC(2011)1141, pp. 26 et suivantes.

Options	Avantages	Inconvénients
	transition <ul style="list-style-type: none"> Couverture de la population entière de l'UE, mais plus globale Maintient une forte intensité de l'aide 	
Option 3 – Priorité aux pays en retard		
<ul style="list-style-type: none"> Intensité d'aide actuelle pour les pays au RNB/habitant < à 90 % Non-éligibilité CRE et introduction/suppression progressives 	<ul style="list-style-type: none"> Concentration sur un nombre restreint de pays, permettant de faire des économies sur le budget de l'UE 	<ul style="list-style-type: none"> Faible couverture de la population de l'UE (23 %), perte de la fonction d'allocation dans l'UE Moins d'incitation à encourager les retombées transfrontalières Peu d'incitations à contribuer aux priorités à l'échelle de l'UE Moins d'effets sur la croissance que les autres options

Source: Basé sur SEC (2011) 1142.

La Commission a également fourni quelques larges estimations des caractéristiques financières des options stratégiques (Tableau 3). Il est à noter que l'option 3 (non représentée dans le Tableau 3) serait uniquement disponible pour les États membres éligibles au titre du Fonds de cohésion (population: 113 millions), suppose un budget global de 198 milliards d'euros seulement et entraînerait une intensité de l'aide (allocations par habitant sur sept ans) de 1 756 euros.

Tableau 3: Caractéristiques financières des options stratégiques 1 et 2

Option 1: Scénario de référence – Statu quo				Option 2 : Scénario de référence + régions en transition			
Objectif	Budget	Pop. (Mio)	Aide par habitant (EUR)	Objectif	Budget	Pop. (Mio)	Aide par habitant (EUR)
Convergence	70,3 %	119,2	1756	Moins dével.	67,9 %	119,2	1842
Élimination progressive	8,4 %	35,6	699	Transition	13,5 %	72,4	604
CRE	21,3 %	344	184	Plus dével.	18,6 %	307,1	196
Total	100 % 298 Mrd EUR	498,7	597	Total	100 % 324 Mrd EUR	498,7	649

Source: SEC(2011) 1142.

Comme observé, l'option 2, incluant la nouvelle catégorie de régions en transition, a été privilégiée. Lors de la comparaison des options, ce choix a été justifié par la Commission au motif qu'il assurerait "une plus grande couverture de la population" et "est l'option qui permet d'obtenir la croissance du PIB la plus élevée".

Les auteurs de la dernière étude ont examiné les opinions des États membres sur certaines de ces questions en se basant sur les réactions au cinquième rapport sur la cohésion et au budget 2020, qui ont révélé des divergences concernant la taille globale du budget affecté à la politique de cohésion, l'éligibilité et les allocations géographiques et la nouvelle catégorie de régions en transition²³.

Lors de la dernière réunion formelle des ministres au sujet de la politique de cohésion en décembre 2011, les questions financières et d'éligibilité n'étaient pas officiellement à l'ordre du jour, bien que plusieurs États membres aient profité de l'occasion pour exprimer des craintes spécifiques ou manifester leur soutien aux propositions de la Commission:

- la politique de cohésion devrait cibler exclusivement les États membres et régions de l'UE les moins prospères (Pays-Bas) – option 3 de l'analyse d'impact;
- les régions faiblement peuplées nécessitent un vaste soutien de l'UE (Finlande, Suède);
- le filet de sécurité proposé pour les régions sortant de l'objectif de convergence est nécessaire (Espagne); et
- forte opposition à la réduction du taux de plafonnement (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie).

Plus récemment, en février 2012, les ministres de 12 États membres ont signé une lettre conjointe réclamant une politique de cohésion "forte" axée sur les "régions moins développées"²⁴:

- la politique de cohésion doit rester une politique de l'UE forte et indépendante. Une réduction de ses ressources aggraverait dangereusement les disparités territoriales alors que ces fonds pourraient représenter une importante source de croissance pour les années à venir, dans de nombreuses régions d'Europe, et révéler au grand jour la valeur ajoutée de l'Union européenne.
- Les ressources devraient être concentrées sur les régions moins développées, en assurant le traitement équitable de tous les États membres et de toutes les régions de l'UE, tout en reconnaissant la nécessité d'aider les régions en transition à parvenir à un niveau de développement plus élevé.

En ce qui concerne l'avis des autres institutions de l'UE, **le Comité des régions a appuyé la création d'une catégorie de régions en transition** dans son récent avis sur le paquet législatif²⁵. Il estime que cela permettrait de mieux soutenir les régions sortant de l'objectif de convergence et d'adapter l'aide de l'UE aux différents niveaux de développement. Il appelle également à **utiliser d'autres indicateurs, en plus du PIB**, "pour évaluer de manière plus correcte le niveau réel de développement des régions européennes et contribuer ainsi à une répartition plus équilibrée des ressources entre les États membres".

²³ Mendez *et al.* 2011.

²⁴ Cette lettre a été publiée dans *The European Voice* le 16 février 2012 et signée par les ministres de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie.

²⁵ Comité des régions, 2012.

En revanche, la Cour des comptes européenne, elle, ne prend pas position au sujet de la catégorie des régions en transition. Elle manifeste néanmoins son désaccord avec les propositions relatives au plafonnement. **La réduction du taux d'écrêtement constitue selon elle un "changement d'orientation notable, dont l'incidence doit être analysée par la Commission".**

Le reste de ce chapitre propose une analyse plus détaillée des implications des propositions sur la base des dernières informations disponibles. Il convient dans un premier temps de présenter la position actuelle, qui servira de base à la comparaison (0), avant de passer à l'examen des implications pour la couverture spatiale (0) et les enveloppes financières (0).

2.2.1. Position actuelle

L'architecture actuelle de la politique de cohésion est établie dans le règlement général sur les Fonds structurels²⁶. Elle distingue trois objectifs:

- la *convergence*, qui vise à "accélérer la convergence des États membres et régions les moins développés" et qui est considérée comme "la priorité des Fonds"²⁷; l'objectif de convergence est financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion;
- la *compétitivité régionale et l'emploi* (CRE), qui vise à "renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi par l'anticipation des changements économiques et sociaux"²⁸; cet objectif est financé par le FEDER et le FSE;
- La *coopération territoriale européenne* (CTE), qui vise à "renforcer la coopération au niveau transfrontalier" (...) la coopération transnationale (...) et la coopération interrégionale"²⁹; l'objectif de CTE est financé par le FEDER.

Les ressources globales disponibles pour la politique de cohésion pour la période 2007-2013 s'élèvent à 308 041 millions d'euros (prix de 2004)³⁰. Dans le règlement, ce montant est ventilé entre les objectifs tel qu'exposé au Tableau 4.

Tableau 4: Crédits d'engagement par objectif, 2007-2013

	Millions d'euros (prix de 2004)	% de l'objectif	% du total
Convergence			
Convergence régionale	177083,6	70,5	57,5
Élimination progressive	12521,3	5,0	4,1
Fonds de cohésion	61558,2	24,5	20,0
Total	251163,1	100,0	81,5
Compétitivité			
Régions "Compétitivité"	38742,5	78,9	12,6
Introduction progressive	10385,3	21,1	3,4
Total	49127,8	100,0	15,9
Coopération territoriale			
Transfrontalière	5576,4	72,0	1,8

²⁶ Règlement n° 1083/2006, articles 5 à 7.

²⁷ Règlement n° 1083/2006, article 3, paragraphe 2, point a).

²⁸ Règlement n° 1083/2006, article 3, paragraphe 2, point b).

²⁹ Règlement n° 1083/2006, article 3, paragraphe 2, point c).

³⁰ Règlement n° 1083/2006, article 18.

	Millions d'euros (prix de 2004)	% de l'objectif	% du total
Coopération transnationale	1581,7	20,4	0,5
Interrégionale	392,0	5,1	0,1
PAIX	200,0	2,6	0,1
Total	7750,1	100,0	2,5
TOTAL	308041,0		100,0

Source: Règlement général, articles 81 à 21 et annexe II, paragraphe 22.

Les allocations pour la période actuelle établissent une distinction entre l'éligibilité au Fonds de cohésion, qui est déterminée au niveau *national*, et l'éligibilité aux différents volets de la politique, déterminée au niveau *régional*.

Fonds de cohésion

Pour la période 2007-2013, l'éligibilité au Fonds de cohésion est limitée aux États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant mesuré en SPA est inférieur à 90 pour cent de la moyenne de l'UE à 25 pour la période 2001-2003. Les bénéficiaires du Fonds de cohésion dans la période 2000-2006 ont été la Grèce, le Portugal et l'Espagne. L'Irlande a cessé d'être éligible à la fin de 2003, à la suite d'un examen à mi-parcours. Pour la période 2007-2013, l'Espagne a plaidé avec succès en faveur de l'application de dispositions spéciales aux États membre, qui étant victimes de l'"effet statistique" de l'élargissement, sont restés au seuil du Fonds de cohésion, et elle bénéficie d'une aide spéciale.

Fonds structurels

L'éligibilité pour les éléments *régionaux* de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 est illustrée à la Figure 1 et la couverture en pourcentage de la population est indiquée au Tableau 5. Comme chacun sait, il est possible de distinguer quatre catégories de régions bénéficiant d'une aide:

- Convergence: les régions dont le PIB (SPA) par habitant pour 2000-2002 était inférieur à 75 pour cent de la moyenne de l'UE à 25;
- Suppression progressive de l'aide: les régions qui ne répondent plus aux critères d'éligibilité au statut de convergence à la suite de l'élargissement – l'"effet statistique" -, c'est-à-dire des régions dont le PIB (SPA) par habitant était compris entre 75 pour cent de la moyenne de l'UE à 15 et 75 pour cent de la moyenne de l'UE à 25;
- Instauration progressive de l'aide: les régions relevant précédemment de l'objectif 1 qui sont devenues trop grandes pour le statut de région en phase de suppression progressive de l'aide; et
- Compétitivité régionale et emploi: toutes les autres régions de l'Union européenne.

Il est important de remarquer que bien que la Bulgarie et la Roumanie aient rejoint l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007, les moyennes utilisées pour la période 2007-2013 ont été celles de l'UE à 25, pas celles de l'UE à 27.

Tableau 5: Couverture de la politique de cohésion 2007-2013 (% de la population)

	Fonds de cohésion	Convergence	Élimination progressive	Introduction progressive	CRE
UE-27	34,2	31,7	3,4	3,9	60,9
UE-25	29,9	27,3	3,6	4,2	64,9
UE-15	16,3	14,5	4,3	4,1	77,1
UE-10	100,0	92,9		4,8	2,4
UE-12	100,0	94,9		3,4	1,7
BE			12,4		87,6
CZ	100,0	88,6			11,4
DK					100,0
DE		12,5	6,1		81,4
EE	100,0	100,0			
IE				26,5	73,5
GR	100,0	36,6	55,5	7,8	
ES	100,0	31,8	5,8	20,7	41,8
FR		2,9			97,1
IT		29,2	1,0	2,9	66,9
CY	100,0			100,0	
LV	100,0	100,0			
LT	100,0	100,0			
LU					100,0
HU	100,0	72,2		27,8	
MT	100,0	100,0			
NL					100,0
AT			3,4		96,6
PL	100,0	100,0			
PT	100,0	67,8	3,8	2,3	26,0
SI	100,0	100,0			
SK	100,0	88,9			11,1
FI				13,0	87,0
SE					100,0
UK		4,0	0,6	4,4	90,9
BU	100,0	100,0			
RO	100,0	100,0			

Remarques: l'Espagne est incluse dans les chiffres relatifs au Fonds de cohésion mais n'est éligible pour ce Fonds qu'à titre transitoire.

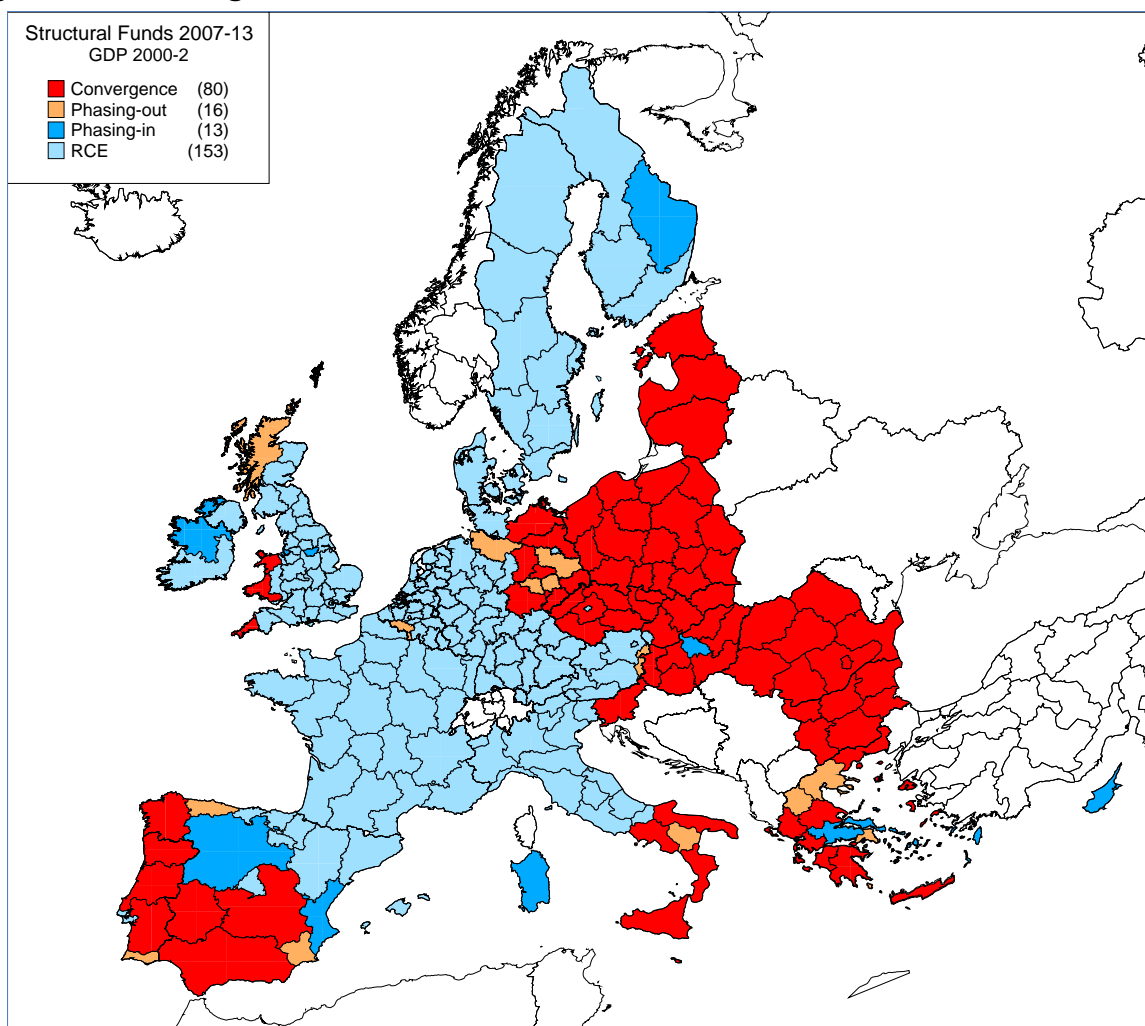
Source: Calculs propres sur la base des données d'Eurostat et des informations figurant dans les décisions de la Commission relatives à l'éligibilité, JO L 243/44 du 9 sept.-12 2006.

Comme le montre la Figure 1 , les **régions de convergence** sont fortement concentrées en Europe centrale et orientale et dans les États baltes, couvrant les territoires entiers de la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie et la Slovénie, ainsi que la plupart de la Hongrie, de la République tchèque et de la Slovaquie (les régions capitales de ces pays étant exclues). La majeure partie du Portugal est également couverte (la région de Lisbonne est exclue), ainsi qu'environ un tiers de l'Italie, de la Grèce et de l'Espagne, presque toute l'Allemagne de l'Est, et de petites parties du Royaume-Uni. Globalement, l'UE à 15 représente un peu plus d'un tiers de la couverture de convergence totale. Cependant, environ la moitié du total de l'UE à 27 est concentrée dans trois pays: l'Italie, la Pologne et la Roumanie.

La couverture des **régions en phase de suppression progressive de l'aide** n'est pas significative au niveau de l'UE à 27, couvrant à peine 3,4 pour cent de la population de l'Union. De plus, seulement huit pays - tous situés dans l'UE à 15 - sont concernés. Cependant, la couverture est particulièrement importante en Grèce, où plus de la moitié de la population relève de cette catégorie. L'Allemagne, la Grèce et l'Espagne représentent ensemble 80 pour cent de la couverture de l'objectif de suppression progressive de l'aide.

La couverture des régions en **phase d'instauration progressive de l'aide** est également modeste au niveau de l'UE à 27, couvrant à peine 3,9 pour cent de la population. Cependant, la couverture est particulièrement importante à Chypre (où le pays entier est éligible), en Hongrie, en Irlande et en Espagne. L'Espagne représente à elle seule près de la moitié de la population totale bénéficiant d'un soutien temporaire.

Enfin, le volet "**Compétitivité régionale et emploi**" (**CRE**) couvre toutes les régions qui n'ont pas le statut de région de convergence, de région en phase de suppression progressive de l'aide ou de région en phase d'instauration progressive de l'aide. Cette catégorie englobe 60,9 pour cent de la population de l'Union à 27, mais est fortement concentrée dans l'UE à 15, notamment l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, qui représentent ensemble plus de 60 pour cent de la population relevant de l'objectif CRE.

Figure 1: Éligibilité aux Fonds structurels, 2007-2013

Remarques: Le compte des régions doit être considéré avec précaution en raison de l'exclusion des quatre DOM français (alors que tous étaient éligibles pour l'objectif de convergence) et du fait que la carte utilise les régions NUTS II telles que définies au moment de la désignation; elles ont changé pour l'Allemagne et la Slovénie.

Source: réalisation propre d'après la DG Regio.

Enveloppes financières

Pour la période 2007-2013, les mécanismes d'allocation des fonds ont varié d'une catégorie de régions à l'autre. Pour le *Fonds de cohésion*, une "clef de distribution" tenant compte des parts de la population et de la superficie des États membres éligibles et ajustée à la prospérité a été utilisée pour déterminer la part du budget affecté au Fonds de cohésion. Pour les *régions de convergence*, l'allocation s'est faite sur la base de "l'écart" entre le PIB par habitant dans les régions éligibles et la moyenne de l'UE, avec un supplément en fonction des taux de chômage. Les enveloppes pour les *régions en phase d'instauration progressive de l'aide* et les *régions en phase de suppression progressive de l'aide* étaient principalement conditionnées par celles de la période précédente, qui ont ensuite été affinées avec le temps. Enfin, les enveloppes pour l'objectif CRE ont été principalement basées sur les parts nationales de population éligible et de taux de chômage. Fait d'une importance *cruciale*, en particulier pour l'UE-12, les réalisations se rapportant à ces différents mécanismes d'allocation ont été à nouveau ajustés. Il s'agissait notamment des transferts en faveur du développement rural, qui ont été déduits des enveloppes allouées aux régions de convergence; le principe selon lequel le Fonds de cohésion devrait représenter un tiers des allocations au titre de la politique de cohésion dans l'UE à 12; et

surtout, le fait que les transferts effectués au titre de la politique de cohésion étaient soumis à un plafond exprimé en pourcentage du PIB.

Les résultats de l'interaction entre ces différents paramètres sont illustrés au Tableau 6. Il importe particulièrement de remarquer que si l'UE à 12 représente plus de la moitié des crédits d'engagement, cette somme aurait été sensiblement plus élevée en l'absence de plafond.

Tableau 6: Crédits d'engagement, par État membre et objectif, 2007-2013 (en Mio d'EUR, prix de 2011)

	Fonds de cohésion	Convergence	Élimination progressive	Introduction progressive	CRE	CTE	Total
UE-27	70 360	202 373	14 270	11 836	44 166	8 386	351 391
UE-25	61 490	185 260	14 270	11 836	44 166	7 743	324 765
UE-15	10 554	87 799	14 270	9 297	43 273	5 583	170 775
UE-10	50 936	97 461	0	2 539	893	2 161	153 989
UE-12	59 807	114 574	0	2 539	893	2 803	180 616
BE			659		1 445	197	2 301
CZ	8 923	17 287	0		430	394	27 034
DK					517	105	621
DE		12 027	4 297		9 539	862	26 725
EE	1 162	2 271				53	3 485
GR	3 748	9 549	6 586	665		212	20 761
ES	3 704	21 342	1 635	5 122	3 571	566	35 940
FR		3 234			10 397	883	14 515
IE				478	297	153	928
IT		21 502	442	1 002	5 426	857	29 229
CY	221			413		28	662
LV	1 553	3 017				91	4 662
LT	2 318	4 519				111	6 948
LU					51	15	66
HU	8 649	14 421		2 126		391	25 587
MT	288	564				15	867
NL					1 683	250	1 933
AT			181		1 041	260	1 482
PL	22 499	45 412				741	68 652
PT	3 102	17 368	290	464	497	100	21 821
SI	1 412	2 744				106	4 261
SK	3 912	7 227			455	230	11 832
FI				559	1 065	122	1 746
SE					1 648	269	1 917
UK		2 776	180	1 006	6 096	731	10 790
BG	2 296	4 414				182	6 892
RO	6 575	12 699				461	19 735

Remarques: Ces chiffres sont basés sur les crédits d'engagements originaux, tels que modifiés par les amendements apportés à l'égard de la République tchèque, de la Pologne et de la Slovaquie en raison de différences entre le PIB escompté et le PIB réel - voir communication de la Commission européenne sur les ajustements techniques du cadre financier pour 2011, COM(2010)160 final du 16 avril 2010.

Source: Calculs propres réalisés sur la base des déflateurs de prix en ligne AMECO et des informations figurant dans les décisions de la Commission (telles que modifiées) relatives aux crédits d'engagement du 6 sept.-12 2006, JO L 243/37 (convergence, suppression progressive de l'aide et Fonds de cohésion); JO L 243/32 du 6 septembre 2006 (compétitivité régionale et emploi et instauration progressive de l'aide); JO L 247/26 du 9 septembre 2006 (coopération territoriale européenne).

2.2.2. Couverture spatiale³¹

Fonds de cohésion

L'éligibilité au **Fonds de cohésion** sur la base des données sur le RNB 2007-2009 est illustrée par le Tableau 7. Le principal changement par rapport à la position actuelle est qu'en principe, Chypre ne serait plus éligible au Fonds de cohésion³².

Tableau 7: Éligibilité au Fonds de cohésion 2014+? (RNB(SPA) par habitant, UE-27=100

État membre	Éligible	État membre	Inéligible
BG	40,7	CY	92,3
RO	43,9	ES	101,5
LV	55,2	IT	104,1
PL	55,5	FR	109,0
LT	57,8	UK	116,4
HU	59,6	IE	117,0
EE	64,4	BE	117,1
SK	69,7	DE	117,9
MT	74,4	FI	118,1
PT	76,3	AT	123,6
CZ	78,9	DK	124,3
SI	87,4	SE	126,1
GR	89,2	NL	131,3
		LU	204,6

Source: Calculs propres sur la base des données en ligne AMECO de la DG ECFIN.

Il convient de noter que d'après l'analyse d'impact de la Commission, la Grèce ne serait désormais plus éligible au Fonds de cohésion³³.

³¹ Cette analyse a été réalisée sur la base des données d'Eurostat relatives au PIB pour la période 2006-2008 (pour les Fonds structurels) et des données de la DG ECFIN sur le RNB pour la période 2007-2009 (pour le Fonds de cohésion). On observe quelques (légères) différences entre les calculs de ce chapitre, d'une part, et l'analyse d'impact de la Commission et la présentation par celle-ci de ses propositions, d'autre part (http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_fr.cfm - consulté en février 2012). En particulier, les chiffres relatifs à la population figurant dans la présentation de la Commission et dans l'analyse d'impact ne semblent pas correspondre aux données publiées par Eurostat et aucune année n'est indiquée pour les données utilisées. Le présent chapitre se base sur les données relatives au PIB et au RNB par habitant fournies par Eurostat afin d'obtenir une population correspondant au mécanisme d'allocation financière; les calculs ont pour base 2007. En outre, l'Auvergne (FR) entre dans la catégorie des régions en transition selon les données brutes publiées par Eurostat au sujet du PIB (SPA) par habitant, mais pas selon les valeurs arrondies en pourcentage. Le présent chapitre se base sur les données brutes publiées par Eurostat. Dans l'analyse de la Commission, l'Auvergne n'entre pas dans la catégorie des régions en transition, mais aucune information n'est fournie sur la méthode utilisée pour calculer les moyennes du PIB (SPA). Selon l'analyse d'impact, la Grèce serait inéligible au Fonds de cohésion (voir carte 3 de SEC (2011)1142 final, p. 53), tandis que comme nous le verrons, l'analyse présentée dans ce chapitre indique au contraire que la Grèce resterait éligible; cette différence ne peut être justifiée en l'état.

³² COM(2011)615 final prévoit certaines dispositions transitoires à l'article 83, paragraphe 3, mais leur portée n'est pas claire; il est donc difficile de déterminer les incidences qu'elles auraient sur les allocations globales au titre du Fonds de cohésion.

³³ Carte 3 de SEC(2011)1142 final, p. 53.

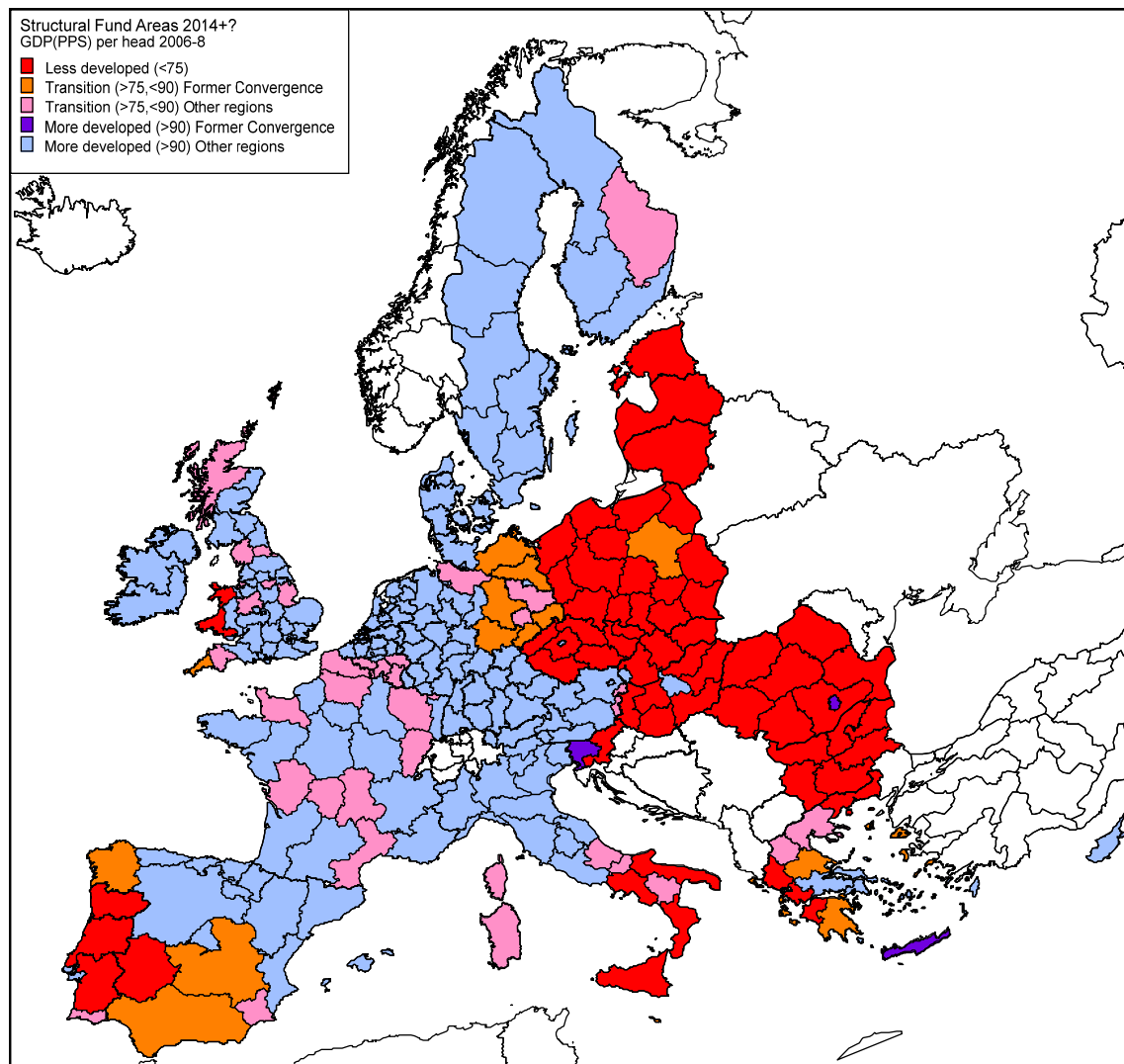
Fonds structurels

Dans une perspective d'avenir, la couverture des régions éligibles déterminée au niveau *régional* pour la période post-2014 est illustrée à la Figure 2. Comme mentionné ci-dessus, ce calcul est basé sur les données relatives au PIB (SPA) par habitant pour la période 2006-2008. La Figure 2 tient compte des projets de propositions de règlements, en établissant une distinction entre les trois nouvelles catégories de régions éligibles, mais en créant une division entre les régions en transition et les régions plus développées de manière à identifier les régions qui possèdent le statut de région en convergence pour la période 2007-2013, mais ne seraient pas classées comme régions moins développées après 2013 selon les données actuellement disponibles.

Par rapport à la Figure 1, la Figure 2 montre un schéma très différent de la désignation des régions. En particulier:

- la couverture des régions moins développées (anciennement régions en convergence) est considérablement réduite, en particulier dans l'UE à 15;
- la nouvelle catégorie de régions en transition inclut un nombre important de régions qui n'avaient jamais obtenu le statut de région en convergence, notamment en Belgique, en France et au Royaume-Uni; et
- certaines régions en convergence actuelles seraient classées dans la catégorie des régions plus développées après 2013.

Figure 2: Régions éligibles aux Fonds structurels, 2014+?



Remarque: Dans l'analyse de la Commission, l'Auvergne (FR) est classée dans la catégorie des régions plus développées; voir note de bas de page 31 ci-dessus.

Source: Calculs propres sur la base des données Eurostat.

Cette évolution reflète la couverture de la population illustrée par le Tableau 8. Cela indique qu'un peu moins d'un quart de la population de l'UE à 27 relèverait de la catégorie des régions moins développées et près de deux tiers de celle des régions plus développées, laissant ainsi près de 15 pour cent de la population dans les régions en transition.

Il importe de noter, comme nous le verrons plus en détail ultérieurement, que les mécanismes d'allocation des fonds pour les régions en transition et celles plus développées sont partiellement découplés de l'éligibilité: pour ces deux types de régions, des dispositions distinctes sont prises selon que la région en question possédait le statut de région en convergence durant la période 2007-2013.

Tableau 8: Couverture de la population par objectif, 2014+? (% de la population)

État membre	Régions moins développées	Transition	Régions plus développées
UE-27	24,0	14,8	61,2
BE		29,0	71,0
BG	100,0		
CZ	88,4		11,6
DK			100,0
DE		18,1	81,9
EE	100,0		
IE			100,0
GR	15,2	35,6	49,3
ES	2,4	31,3	66,3
FR	2,3	28,2	69,5
IT	28,5	6,6	65,0
CY			100,0
LV	100,0		
LT	100,0		
LU			100,0
HU	71,4		28,6
MT		100,0	
NL			100,0
AT		3,4	96,6
PL	86,4	13,6	
PT	67,3	4,0	28,7
RO	89,7		10,3
SI	53,7		46,3
SK	88,7		11,3
FI		12,5	87,5
SE			100,0
UK	3,1	14,1	82,8

Source: Calculs propres sur la base des données Eurostat.

Régions moins développées

Au niveau de l'UE à 27, la couverture des régions moins développées se chiffrerait à environ 24 pour cent de la population (119,2 millions d'habitants), contre une couverture de 31,7 pour cent pour les régions de convergence (153 millions d'habitants); il n'y a pas de "nouvelles" régions moins développées: toutes les régions moins développées étaient des régions en convergence durant la période 2007-2013. Au niveau des pays considérés séparément, les changements clés seraient les suivants:

- l'Allemagne n'aurait aucune région moins développée;

- en *Grèce*, la couverture des régions moins développées diminuerait, passant d'approximativement 36,6 pour cent de la population à environ 15 pour cent, cinq régions perdant leur statut de région en convergence;
- l'*Espagne* n'aurait qu'une seule région moins développée (l'Estrémadure, comptant environ 2 pour cent de la population espagnole, alors que la couverture actuelle avoisine les 32 pour cent de la population nationale).
- en *France*, la Martinique n'aurait pas le statut de région moins développée, bien que les autres départements d'outre-mer, eux, seraient toujours éligibles;
- *Malte* aurait le statut de région en transition;
- la *Pologne* n'aurait plus le statut de région moins développée pour la totalité de son territoire, vu que la région de la capitale, Mazowiecki, serait une région en transition³⁴;
- la *Roumanie* n'aurait plus le statut de région moins développée pour la totalité de son territoire, vu que București-Ilfov entrerait dans la catégorie des régions plus développées;
- de même, en *Slovénie*, Zahodna Slovenija, également la région de la capitale, se verrait attribuer le statut de région plus développée, notamment suite à la division de la Slovénie en deux régions NUTS II – alors qu'elle constituait auparavant une seule région NUTS II. Le reste du territoire slovène conserverait le statut de région moins développée après 2013;
- enfin, au Royaume-Uni, sur la base des chiffres du PIB 2006-2008, Cornwall et les Sorlingues perdraient leur statut de région moins développée, catégorie qui ne compterait plus que les Galles de l'Ouest et Vallées³⁵.

Régions en transition

La notion de "régions en transition" telle que définie dans le projet de règlement ne doit pas être confondue avec l'ancienne éligibilité "transitoire" au titre de la politique de cohésion. Par le passé, ces dispositions portaient principalement sur les régions qui perdaient le statut relatif à l'objectif 1 ou à la convergence et qui recevaient des enveloppes financières dans le but de pallier la perte de leur statut prioritaire. Dans le cadre du projet de règlement, l'éligibilité en tant que région en transition est entièrement déterminée par les niveaux de PIB(SPA) par rapport à la moyenne de l'UE. Par conséquent, la catégorie des régions en transition comprend à la fois les régions ayant perdu leur statut de région en convergence (régions en phase d'instauration progressive de l'aide et régions en phase de suppression progressive de l'aide, selon les termes utilisés pour la période 2007-2013) et les régions n'ayant jamais eu le statut de région en convergence. Par conséquent, il n'est que peu pertinent de comparer la couverture des régions en phase d'instauration progressive de l'aide et des régions en phase de suppression progressive de l'aide en 2007-2013 avec la couverture des régions en transition après 2014, si ce n'est pour observer que la couverture totale est presque doublée, passant de 7,3 pour cent à 14,1 pour cent de la population de l'UE à 27.

Au total, les régions en transition définies sur la base des chiffres du PIB(SPA) 2006-2008 comprendraient environ 73,3 millions d'habitants, soit approximativement 14 pour cent de

³⁴ Notons que dans le précédent rapport (Mendez *et al*) qui incluait des prévisions pour 2009, il avait été observé que Mazowiecki serait une région plus développée.

³⁵ Notons que dans le précédent rapport (Mendez *et al*) qui incluait des prévisions pour 2009, il avait été observé que Cornwall *serait* une région moins développée.

la population de l'UE-27. Toutefois, cette population n'est pas répartie de manière égale entre les pays.

Comme on peut le voir dans le Tableau 9, les régions en transition sont concentrées dans trois pays – l'Allemagne, l'Espagne et la France – avec une proportion importante au Royaume-Uni.

Tableau 9: Répartition des régions en transition, par État membre et ancien objectif (%)

	Convergence	Élimination progressive	Instauration progressive	CRE	Total
AT		0,4			0,4
BE		1,8		2,4	4,2
DE	14,6	5,7			20,3
ES	17,2	1,9			19,1
FI			0,9		0,9
FR	0,5			23,9	24,5
GR	2,4	3,0			5,4
IT		0,8	2,3	2,2	5,3
MT	0,6				0,6
PL	7,0				7,0
PT		0,6			0,6
UK	0,7	0,6	3,6	6,8	11,7
Total	43,1	14,7	6,8	35,4	100,0

Source: Calculs propres sur la base des données Eurostat.

Un élément d'importance capitale pour l'analyse des enveloppes financières est le statut de la région durant la période 2007-2013. Le projet de règlement dispose que les régions qui possédaient le statut de convergence en 2007-2013 recevront une allocation "équivalant au moins aux deux tiers" de leur enveloppe 2007-2013³⁶. Selon le Tableau 9, cela s'appliquerait à quelque 43 pour cent de la population des régions en transition; aucun traitement spécial n'est envisagé pour les régions possédant un statut de région en phase d'instauration ou de suppression progressive de l'aide en 2007-2013. Plus d'un tiers de la population des régions en transition est localisée dans des régions ayant actuellement le statut Compétitivité régionale et emploi; ces régions se situent principalement en France.

Régions plus développées

Les régions plus développées sont définies comme étant les régions dans lesquelles le PIB(SPA) par habitant est supérieur à 90 pour cent de la moyenne de l'UE-27 pour 2006-2008. Cette catégorie s'apparente à celle de la Compétitivité régionale et de l'emploi (CRE) pour 2007-2013, à l'exception qu'elle est *exclusivement* définie en fonction du PIB(SPA), alors que l'objectif CRE, lui, pourrait être considéré comme étant davantage une catégorie résiduelle – pour les régions ne possédant pas de statut de convergence ou d'instauration ou de suppression progressive de l'aide. Toutefois, la couverture globale est comparable – les régions plus développées telles que définies ici comprennent 61,2 pour cent de la population (303,8 millions d'habitants) contre 60,9 pour cent pour les régions CRE en 2007-2013.

³⁶ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 1.

Tableau 10: Répartition des régions plus développées, par État membre et ancien objectif (%)

	Convergence	Élimination progressive	Instauration progressive	CRE	Total
AT				2,6	2,6
BE				2,5	2,5
CY			0,3		0,3
CZ				0,4	0,4
DE				24,0	24,0
ES		0,4	3,1	6,3	9,8
FI				1,5	1,5
FR				14,6	14,6
GR	0,2	1,3	0,3		1,8
HU			1,0		1,0
IE			0,4	1,1	1,4
IT				12,7	12,7
LU				0,2	0,2
NL				5,4	5,4
PT			0,1	0,9	1,0
RO	0,7				0,7
SE				3,0	3,0
SI	0,3				0,3
SK				0,2	0,2
UK				16,6	16,6
Total	1,2	1,7	5,0	92,0	100,0

Source: Calculs propres sur la base des données Eurostat.

Le Tableau 10 montre, comme on pouvait s'y attendre, que la population des régions plus développées est concentrée dans les pays les plus vastes de l'UE à 15. En outre, la majorité des régions plus développées étaient également des régions CRE en 2007-2013. On observe toutefois quelques grandes exceptions, notamment trois régions de convergence 2007-2013 (en Grèce, en Roumanie et en Slovaquie).

2.2.3. Enveloppes financières

Les propositions au titre du budget 2020 sont basées sur une période de programmation de sept ans, 2014-2020. Dans le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2007-2013, les crédits d'engagement prévus s'élevaient à 1,048 pour cent du RNB. Cela équivaut à 987,5 milliards d'euros (prix de 2011); sur ce montant, 352 milliards d'euros (prix de 2011) ont été alloués à la rubrique 1b pour la politique de cohésion³⁷.

³⁷ Accord institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission du 14 juin 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, JO UE n° C 139/1 du 14 juin 2006; converti sur la base des déflateurs du PIB en ligne AMECO de la DG ECFIN.

Pour la période 2014-2020³⁸, la Commission a proposé des crédits d'engagement à concurrence de 1,05 pour cent du RNB au sein du CFP³⁹. Cela représente 1 025 milliard d'euros (prix de 2011), dont 336 milliards d'euros ont été alloués à la politique de cohésion.

En termes réels, cela représente **une diminution modeste - à peine en dessous de cinq pour cent - des fonds alloués à la politique de cohésion**. Une comparaison plus détaillée est fournie au Tableau 11. Cela montre que, pour deux volets de la politique (les régions de convergence et le Fonds de cohésion), les crédits d'engagement *diminueraient* - de près d'un cinquième dans le cas des régions de convergence. En revanche, les crédits en faveur des régions en transition *augmenteraient* pratiquement de moitié, ceux en faveur de la coopération territoriale de plus d'un tiers et ceux en faveur de l'objectif CRE d'un cinquième.

Tableau 11: Comparaison des propositions relatives à la politique de cohésion 2007-2013 et au budget 2020 (prix de 2011)

	2007-13			2014-20			% changement au total
	Mio EUR	% du total	EUR par hab. et par an.	Mio EUR	% du total	EUR par hab. et par an.	
Régions de convergence/moins développées	202320	57,5	187,9	162590	48,4	194,7	-19,6
Fonds de cohésion	70331	20,0	60,6	68710	20,4	78,9	-2,3
Régions en transition, dont:	26170	7,4	105,6	38952	11,6	75,8	48,8
• <i>Élimination progressive</i>	14305	4,1	124,6				
• <i>Introduction progressive</i>	11865	3,4	89,2				
CRE/plus développées	44263	12,6	21,4	53143	15,8	25,0	20,1
Coopération territoriale	8626	2,5	2,5	11700	3,5	3,4	35,6
Régions ultrapériphériques et à faible densité de population				926			
TOTAL	351710	100,0		336021	100,0		-4,5

Remarques: (i) Le chiffre du Fonds de cohésion pour 2007-2013 inclut le régime transitoire applicable à l'Espagne; sans l'Espagne, l'intensité d'aide annuelle par habitant se chiffrerait aux alentours de 76 euros. (ii) Les crédits d'engagements pour les régions ultrapériphériques et à faible densité de population n'ont pas été ventilés pour 2007-2013, mais le montant supplémentaire par habitant et par année était de 40 euros (aux prix de 2011); (iii) les chiffres pour 2007-2013 sont tirés du règlement original et n'incluent pas les ajustements effectués ultérieurement pour la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie en raison des différences entre le PIB escompté et le PIB réel - voir communication de la Commission européenne sur les ajustements techniques du cadre financier pour 2011, COM(2010)160 final du 16 avril 2010.

Source: calculs propres sur la base du règlement n° 1083/2003, COM(2011)615 final, données Eurostat et de la base de données en ligne AMECO de la DG ECFIN.

³⁸ COM(2011) 500 final du 29 juin 2011, p. 25.

³⁹ Un montant supplémentaire de 58,3 milliards d'euros, soit 0,06 pour cent du RNB, a été proposé en dehors du CFP.

Il convient de noter, cependant, que **les changements au niveau des crédits reflètent en partie les changements au niveau de la couverture. Par conséquent, les montants par habitant diffèrent de façon moins significative.** Par exemple, bien que le total pour les régions de convergence diminuerait de près de 20 pour cent, l'intensité de l'aide, elle, augmenterait légèrement (de 188 à 195 euros par habitant et par année, prix de 2011), étant donné que la population de convergence serait plus réduite.

L'intensité de l'aide globale pour les régions en transition est sensiblement plus faible dans les propositions relatives au budget pour la stratégie Europe 2020 que dans le CFP 2007-2013, ce qui reflète l'extension des dispositions transitoires aux régions qui n'ont jamais eu le statut de région de convergence. Toutefois, l'intensité des aides variera considérablement entre les anciennes régions de convergence, qui recevront au moins les deux tiers de leur précédente allocation, et les autres régions en transition, pour lesquelles le mécanisme d'allocation n'est pas clairement spécifié.

De même, la dotation annuelle moyenne par habitant pour les régions plus développées est plus élevée (25 euros) que pour la CRE en 2007-2013 (21,4 euros). Toutefois, parmi ces régions se trouvent les anciennes régions de convergence qui bénéficieront de la règle des "trois tiers" et qui gonflent donc la moyenne.

Mécanismes d'allocation

Comme auparavant, les mécanismes utilisés pour allouer les enveloppes financières varient d'un volet de la politique à l'autre.

- Les critères de distribution établis pour les **régions moins développées** dans le projet de règlement⁴⁰ restent plus ou moins inchangés par rapport au règlement actuel⁴¹. Ces critères sont: la population éligible; la prospérité régionale; la prospérité nationale; et le taux de chômage. Selon le projet de règlement, les mêmes critères de base s'appliqueront également aux **régions en transition**. Toutefois, d'après les propositions pour le budget 2020, le niveau de l'aide varierait en fonction du niveau du PIB, de sorte que les régions dont le PIB est proche de 90 pour cent de la moyenne de l'UE bénéficieront d'une intensité d'aide similaire à celle des régions les plus développées⁴².
- Les critères de distribution établis pour le **Fonds de cohésion** restent inchangés étant donné qu'une clé de répartition tenant compte de la population éligible, de la prospérité nationale et de la superficie de l'État membre est utilisée⁴³. Il n'est toutefois fait nulle part mention de la disposition selon laquelle, dans l'UE à 12, un tiers des allocations au titre de la politique de cohésion doivent être prises en compte par le Fonds de cohésion.
- Les **régions qui perdent leur statut de "région de convergence"** doivent recevoir une allocation équivalente à " au moins deux tiers" de leur allocation 2007-2013⁴⁴.
- Pour les **régions plus développées**, un critère supplémentaire - le niveau d'éducation - est ajouté à la liste existante des critères, en plus de la population

⁴⁰ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 2, point a).

⁴¹ Règlement n° 1083/2006, article 19.

⁴² COM(2011) 500 final, partie II, p. 25.

⁴³ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 2, point c).

⁴⁴ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 1.

éligible, de la prospérité régionale, du taux de chômage, du taux d'emploi et de la densité de population⁴⁵.

Il importe de souligner, d'une manière générale, que les critères de distribution sont exprimés dans des termes *très* généraux; Il est donc possible d'apporter des changements considérables tout en conservant ces paramètres de base. Même si certains éléments clés resteront inchangés, on remarque un certain nombre de changements visibles et d'incertitudes. Parmi les changements visibles figurent:

- **le plafonnement fixe:** pour la période 2007-2013, le niveau du plafond varie en fonction de la prospérité telle mesurée sur la base du RNB(SPA) par habitant, d'environ 3,8 pour cent du PIB pour la Lettonie à moins d'un pour cent pour le Luxembourg. Naturellement, bien que le système de plafonnement soit en principe généralisé à tous les États membres, dans la pratique, il ne s'appliquait qu'à neuf des États membres de l'UE à 12 - il ne concernait pas Malte, Chypre et la Slovaquie, ni ne s'appliquait à aucun État membre de l'UE à 15.
- **Affectation d'un tiers du Fonds de cohésion à l'UE à 12:** la répartition un tiers/deux tiers entre le Fonds de cohésion et les Fonds structurels pour les États membres qui étaient alors "nouveaux" n'est mentionnée ni dans les propositions pour le budget 2020, ni dans le projet de règlement. Ceux-ci donnent tous deux un budget total pour le Fonds de cohésion, et non pas une enveloppe initiale *par habitant*, comme c'était le cas pour la période 2007-2013.

Les principales incertitudes sont les suivantes.

- **Plafonnement:** il est difficile de déterminer si le plafonnement fait référence au RNB, comme indiqué dans le budget 2020 et l'analyse d'impact, ou au PIB, comme indiqué dans le projet de règlement. Dans l'analyse qui suit, nous avons supposé que ce dernier document (le projet de règlement) prévalait et que comme auparavant, le plafonnement était exprimé en pourcentage du PIB.
- **Année de référence et taux de croissance pour le calcul du plafonnement:** il est difficile de déterminer quelle est l'année de base utilisée pour calculer le plafonnement ainsi que le rôle (le cas échéant) des prévisions de croissance dans la fixation du plafond. Aux fins de l'analyse présentée dans ce chapitre, nous avons pris 2010 comme année de référence (la dernière année pour laquelle des données complètes étaient disponibles lorsque le projet de règlement a été publié) et aucune prévision de croissance n'a été prise en compte.
- **Allocations pour les régions en transition:** la méthodologie utilisée pour déterminer les enveloppes allouées aux régions en transition n'est pas clairement spécifiée.
- **Allocations pour les anciennes régions de convergence:** il est difficile d'établir si la référence devrait être le montant avant ou après les transferts vers les fonds pour le développement rural et la pêche, le plafonnement, l'ajustement d'un tiers du Fonds de cohésion; il n'est pas non plus indiqué si cette référence devrait tenir compte, le cas échéant, des ajustements découlant de l'écart entre le PIB réel et le PIB attendu⁴⁶. Comment interpréter cette expression "au moins deux tiers"?

⁴⁵ COM(2011) 500 final, article 84, paragraphe 2, point b). Il est néanmoins à noter que le niveau d'éducation de la main-d'œuvre avait déjà été utilisé comme critère pour la période 2007-2013, sans être mentionné dans le texte principal du règlement.

⁴⁶ Commission européenne (2010), communication sur les ajustements techniques du cadre financier pour 2011, COM(2010)160 final du 16 avril 2010.

- **Dispositions transitoires relatives au Fonds de cohésion:** nous ne connaissons pas le montant qui a été réservé pour les pays perdant leur éligibilité au Fonds de cohésion.
- **Régions plus développées et CTE:** les formules utilisées pour allouer les enveloppes prévues pour ces volets de la politique n'ont pas été clairement spécifiées. D'après l'analyse d'impact, la base serait "l'enveloppe actuelle de l'objectif CRE si disponible, sinon l'intensité moyenne actuelle pour la CRE"⁴⁷.

Malgré le nombre d'"inconnues", l'approche à l'allocation de fonds intègre une série de précédents. C'est particulièrement le cas pour les enveloppes allouées aux régions moins développées, pour lesquelles la "formule de Berlin" a été utilisée à deux reprises - pour 2000-2006 et 2007-2013; le projet de règlement ne mentionne pas explicitement un changement apporté à la formule de Berlin - bien qu'il soit également vrai que ces dispositions sont extrêmement vagues. On pourrait en outre affirmer que l'utilisation d'une "clef de répartition" pour l'allocation de sommes d'argent du Fonds de cohésion est également devenue bien établie.

Il est important de noter, cependant, qu'en dépit de la formule de Berlin et de la clé du Fonds de cohésion, il est clair que pour les États membres moins prospères, le plafond, bien que défini, continuera à déterminer les allocations de financement. C'est ce que qu'illustre le débat exposé ci-après, qui se concentre essentiellement sur les enveloppes allouées aux régions moins développées et au Fonds de cohésion.

Allocations du Fonds de cohésion

Pour la période 2007-2013, l'allocation du Fonds de cohésion comportaient deux éléments, le premier s'appliquait à tous les États membres éligibles et le deuxième uniquement aux États membres de l'UE à 12.

La première phase impliquait la distribution d'une "enveloppe financière théorique" obtenue en multipliant l'intensité moyenne de l'aide de 44,7 euros par habitant par an (prix de 2004) par la population éligible⁴⁸. Cette somme était allouée sur la base d'une "clef de répartition" qui tenait compte des parts de la population et de la superficie des États membres éligibles, ajustée par le RNB national afin de favoriser les États membres les plus pauvres. Pour la Grèce et le Portugal, l'allocation du Fonds de cohésion était le résultat de cette méthode. Pour les États membres de l'UE à 12, il y avait une deuxième phase qui impliquait d'ajuster l'allocation du Fonds de cohésion pour qu'il représente un tiers de l'allocation versée au titre de la politique de cohésion sur la période 2007-2013.

Les propositions relatives au budget 2020 et à la politique de cohésion mentionnent un budget fixe - 68,710 milliards d'euros - pour le Fonds de cohésion (au lieu de prendre comme point de départ un montant indicatif par habitant) et ne font nulle part mention de la règle des un tiers/deux tiers. Les calculs présentés (voir tableau 12) prennent le budget proposé et le répartissent entre les États membres éligibles selon la clé de répartition décrite plus haut; l'ajustement d'un tiers pour l'UE à 12 n'est pas appliqué.

Comme mentionné ci-dessus, l'une ou l'autre forme de disposition transitoire serait adoptée pour Chypre, mais nous n'en connaissons pas l'ampleur. Quoi qu'il en soit, compte tenu la

⁴⁷ SEC(2011)1142, annexe 2, p. 12.

⁴⁸ La Commission a proposé que la même intensité d'aide qu'en 2004-2006 s'applique en 2007-2013.

taille de l'enveloppe chypriote pour 2007-2013 – 221 millions d'euros seulement, aux prix de 2011 –, les dispositions transitoires ne devraient selon toutes probabilités n'avoir qu'une incidence modérée sur le budget total.

Tableau 12: Allocations au titre du Fonds de cohésion non ajustées, 2007-2013 et 2014+? (en millions d'euros, prix de 2011)

	2007-13	2014-20
UE-27	70 155	68 710
UE-25	61 284	46 653
UE-15	10 554	12 025
BG	2 296	6 922
CZ	8 923	5 541
EE	1 162	1 254
GR	3 748	8 152
ES	3 704	0
CY	221	?
LV	1 554	2 013
LT	2 318	2 244
HU	8 649	4 366
MT	288	166
PL	22 294	16 200
PT	3 102	3 873
RO	6 575	15 135
SI	1 412	708
SK	3 912	2 137

Source: Calculs propres sur la base de la décision de la Commission n° 2006/594/CE du 4 août (telle que modifiée), des données Eurostat et des données en ligne AMECO, ainsi que des indications du budget pour la stratégie Europe 2020.

Allocations aux régions moins développées

Le mécanisme pour l'allocation de fonds aux régions de convergence pour la période 2007-2013 était modelé sur la formule de Berlin utilisée pour 2000-2006. Ainsi, une allocation a été versée sur la base des disparités régionales de PIB par habitant, ajustées à la prospérité nationale, et du chômage élevé - le principe de base étant que l'allocation aux régions de convergence doit être liée à l'"écart" de prospérité et aux taux de chômage élevés. Les étapes de la formule de Berlin sont illustrées à l'Encadré 1. Dans une perspective d'avenir, le principal changement apporté à la méthode utilisée pour les calculs ici présentés a consisté à ajuster le critère de prospérité nationale afin de refléter l'élargissement de l'UE de 25 à 27 États membres⁴⁹. En outre, la prime de 700 euros pour le chômage a été revue à la hausse afin de tenir compte de l'inflation par rapport aux prix de 2011. Le résultat de l'application de cette formule est présenté au Tableau 13, de même que la dotation des régions de convergence pour la période 2007-2013, mais exprimé en fonction d'un prix commun, pour fins de comparaison.

⁴⁹ Ces calculs sont basés sur l'hypothèse que la formule de Berlin serait appliquée à nouveau sans réel changement, hormis une mise à jour, mais cela n'est absolument pas certain.

Encadré 1: Calcul de l'enveloppe annuelle allouée aux régions de convergence, 2007-2013

1. Calculer la différence entre le PIB régional (SPA) par tête et la moyenne de l'UE.
2. Multiplier le résultat par le coefficient de prospérité nationale:

RNB (SPA) par tête – EU25= 100	coefficient de prospérité nationale
<82	4,25%
>82 <99	3,36%
>99	2,67%

3. Donne l'allocation en € par tête de la population régionale; multiplier par la population régionale pour obtenir l'allocation régionale.
4. Ajouter €700 par chômeur en plus de la moyenne de la région de convergence, le cas échéant.
5. Additionner les allocations fondées sur le PIB régional et de chômage pour obtenir l'allocation régionale annuelle.

L'aspect le plus frappant du Tableau 13 est l'impact budgétaire de l'application de la formule de Berlin *sans* plafonnement. Bien que la population des régions moins développées *diminuerait* d'environ 34 millions, le Tableau 13 laisse entendre qu'une nouvelle application telle que celle de la formule de Berlin – *sans* plafonnement – nécessiterait une augmentation du budget alloué aux régions moins développées de 201 milliards d'euros à 417 milliards d'euros (prix de 2011). Cela tranche avec la somme de 162,59 milliards d'euros indiquée dans les propositions relatives au budget 2020.

Tableau 13: Allocations non plafonnées aux régions moins développées 2014+? (en millions d'euros, prix de 2011)

État membre	2007-13	2014-20
UE-27	201 814	417 629
UE-25	184 700	285 361
UE-15	87 799	59 322
BG	4 414	35 418
CZ	17 265	23 317
DE	12 027	0
EE	2 271	3 385
GR	9 550	3 153
ES	21 342	1 681
FR	3 234	3 068
IT	21 502	29 049
LV	3 017	8 208
LT	4 519	10 999
HU	14 421	30 353
MT	564	0

État membre	2007-13	2014-20
PL	45 000	131 218
PT	17 368	19 932
RO	12 700	96 850
SI	2 744	1 779
SK	7 100	16 780
UK	2 776	2 439

Source: Calculs propres sur la base de la décision n° 2006/594/CE de la Commission du 4 août (telle que modifiée), des données Eurostat et de la base des données en ligne AMECO de la DG ECFIN.

Allocations aux régions en transition

Le projet de règlement dispose que "la population éligible, la prospérité régionale, la prospérité nationale et le taux de chômage" seront utilisés comme critères de calcul de la ventilation, par État membre, de l'allocation financière des régions en transition⁵⁰.

Comme mentionné ci-dessus, aux fins des allocations de fonds, on distingue deux groupes de régions en transition: celles qui possédaient le statut de convergence en 2007-2013, et celles qui ne le possédaient pas. Nous ne disposons néanmoins que de **peu d'informations sur la manière dont chaque catégorie serait traitée**.

Le projet de règlement dispose que les anciennes régions de convergence:

"doivent recevoir une allocation équivalente à " au moins deux tiers" de leur allocation 2007-2013⁵¹".

Le projet de règlement ne mentionne nulle part le mécanisme d'allocation utilisé pour les autres régions en transition; toutefois, le budget 2020 indique ce qui suit, pour ces régions:

"[l]e niveau de l'aide variera en fonction du niveau du PIB, de sorte que les régions dont le PIB est proche de 90 % de la moyenne de l'UE bénéficieront d'une intensité d'aide similaire à celle des régions les plus développées"⁵².

Ces déclarations ne sont pas facilement conciliables avec la disposition générale de l'article 84, paragraphe 2, point a), du projet de règlement susmentionné. Elles ne sont pas non plus suffisamment précises pour permettre de calculer les allocations nationales aux régions en transition. Par ailleurs, **il subsiste de fortes incertitudes au sujet des chiffres qui seraient pris en considération aux fins de la réduction à deux tiers**. Ce fait revêt une importance cruciale dans les régions de l'UE à 12 concernées, mais moins dans les pays de l'UE à 15. Dès lors, comme par le passé, il semble probable que le traitement des régions en transition devienne l'un des principaux points de désaccord lors des négociations.

Ni le budget 2020, ni le projet de règlement ne prévoit de subdivision de l'ensemble des régions en transition. Par conséquent, nous ne connaissons pas le montant total qui serait alloué aux anciennes régions de convergence, et donc encore moins celui qui serait alloué pour chaque État membre. Nous savons néanmoins que les anciennes régions de convergence recevraient au moins deux tiers de leur enveloppe actuelle. À titre de

⁵⁰ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 2, point a).

⁵¹ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 1.

⁵² COM(2011) 500 final, partie II, p. 25.

référence, le Tableau 14 illustre le résultat obtenu en émettant l'hypothèse que l'allocation aux anciennes régions de convergence corresponde *exactement* aux deux tiers de leur précédente enveloppe; celle-ci a été calculée en fonction des parts régionales des crédits d'engagement des régions de convergence, sur la base de la formule de Berlin.

Tableau 14: Allocations aux régions en transition par catégorie, 2013+? (prix de 2011) sur la base des deux tiers (exacts) de l'enveloppe allouée aux anciennes régions de convergence pour la période 2007-2013

	Mio EUR	Intensité de l'aide (EUR par habitant et par année)
Régions en transition, dont:	38 952	75,8
Ex régions de convergence	25 046	113,1
Autres	13 906	47,6

Source: Calculs propres sur la base des données Eurostat.

Il convient d'interpréter le Tableau 14 avec une grande prudence: il laisse entendre que si la proportion précise de deux tiers des précédentes enveloppes était allouée aux anciennes régions de convergence, il faudrait alors prévoir quelque 25 milliards d'euros au titre du budget consacré aux régions en transition et assurer une intensité moyenne de l'aide de 133 euros pour les anciennes régions de convergence. Toutefois, comme expliqué ci-dessus, ce chiffre cache de fortes variations entre les régions. En particulier, Mazowiecki (PL), la seule région de l'UE à 12 à figurer dans cette catégorie, présenterait une intensité d'aide *inférieure* à celle des régions en transition "standard".

Cette conclusion est corroborée par le traitement différencié réservé aux États membres de l'UE à 12 et de l'UE à 15 pour la période 2007-2013. Comme indiqué ci-dessus, les enveloppes allouées à l'UE à 12 pour la période 2007-2013 étaient soumises à l'exigence selon laquelle le Fonds de cohésion devait représenter un tiers des allocations au titre de la politique de cohésion; par ailleurs, si, en principe, tous les États membres étaient soumis au plafonnement, concrètement, celui-ci s'appliquait à la plupart des États membres de l'UE à 12, et à aucun des États membres de l'UE à 15. L'incidence de ces ajustements a été considérable pour la plupart des pays de l'UE à 12 et pourrait avoir réduit les allocations aux régions de convergence en Pologne à environ un quart de ce qu'elles auraient pu être sans cela⁵³. En revanche, les allocations aux régions de convergence des pays de l'UE à 15 sont restées majoritairement inchangées par rapport au résultat de la formule de Berlin, hormis l'incidence des transferts vers le fonds pour le développement rural, qui a diminué leur allocation (cela s'appliquait également à l'UE à 12), et les ajustements ad hoc qui ont suivi les négociations⁵⁴, qui les ont invariablement augmentées⁵⁵. Par conséquent, l'intensité de l'aide dans les régions de convergence de l'UE à 15 au cours de la période 2007-2013 est considérablement plus élevée que dans l'UE-12; il en ressort que la règle des "deux tiers" établie pour les anciennes régions de convergence entraîne des allocations par habitant plus élevées pour les régions en transition de l'UE à 15 que pour les régions en transition de l'UE à 12.

⁵³ Estimation de l'auteur – il est également à noter que le processus a eu pour effet d'augmenter l'allocation au titre du Fonds de cohésion.

⁵⁴ Règlement n° 1083/2006, annexe II, paragraphes 12-31.

⁵⁵ Une autre question, dépassant le cadre de la présente analyse, consiste à déterminer si les résultats de la formule de Berlin se sont finalement retrouvés dans les allocations régionales au titre des programmes opérationnels.

Le résultat indiqué au Tableau 14 n'est manifestement pas crédible. Dans ce scénario, l'élément moteur des futures allocations aux anciennes régions de convergence de l'UE à 12 est essentiellement la poursuite du plafonnement et la part affectée au Fonds de cohésion en 2007-2013. Ces chiffres pourraient être faussés par le fait qu'une part fixe de deux tiers est appliquée, alors que le projet de règlement indique "au moins deux tiers". Il reste à voir la mesure dans laquelle cette disposition sera appliquée concrètement.

Allocations aux régions plus développées

Des problèmes similaires se posent au sujet de l'allocation de fonds aux régions plus développées. Le projet de règlement indique que "la population éligible, de la prospérité régionale, du taux de chômage, du taux d'emploi et de la densité de population" seront utilisés comme critères de calcul de la ventilation par État membre des enveloppes financières allouées aux régions plus développées⁵⁶. Toutefois, d'après l'analyse d'impact de la Commission, l'allocation aux régions plus développées est basée sur "l'enveloppe actuelle de l'objectif CRE si disponible, sinon l'intensité moyenne actuelle pour la CRE"⁵⁷.

Comme pour les régions en transition, aux fins des allocations de fonds, on distingue deux groupes de régions plus développées: celles qui possédaient le statut de convergence en 2007-2013, et celles qui ne le possédaient pas. Comme indiqué ci-dessus, aux termes du projet de règlement, **les anciennes régions de convergence doivent recevoir "au moins deux tiers" de leur enveloppe 2007-2013. Toutefois, on observe au sujet de la base utilisée pour ce calcul les mêmes incertitudes** que celles décrites pour les régions en transition. En dépit de ces incertitudes, le Tableau 15 illustre le résultat obtenu pour les régions plus développées en émettant l'hypothèse que l'allocation aux anciennes régions de convergence corresponde *exactement* aux deux tiers de leur précédente enveloppe.

Tableau 15: Allocations aux régions plus développées par catégorie, 2013+? (prix de 2011) sur la base des deux tiers (exacts) de l'enveloppe allouée aux anciennes régions de convergence pour la période 2007-2013

	Mio EUR	Intensité de l'aide (EUR par habitant et par année)
Régions plus développées, dont:	53 143	25,0
Ex régions de convergence	1 538	58,3
Autres	51 605	24,6

Source: calculs propres sur la base des données Eurostat.

Il convient d'interpréter ces chiffres avec prudence, pour les raisons exposées ci-dessus. Le Tableau 15 suggère néanmoins que si les anciennes régions de convergence recevaient exactement deux tiers de leur enveloppe 2007-2013, cela nécessiterait un budget d'exactly 1,5 milliard d'euros.

En outre, l'intensité de l'aide dans les anciennes régions de convergence serait à peine un peu plus du double de celle des régions plus développées "standard".

⁵⁶ COM(2011) 615 final, article 84, paragraphe 2, point b).

⁵⁷ SEC (2011) 1142, p. 12.

En outre, si cette approche était adoptée, l'intensité de l'aide pour les régions plus développées "standard" serait plus élevée que celle pour les régions CRE actuelles (21,4 euros, prix de 2011), ce qui tranche radicalement avec les indications données dans l'analyse d'impact susmentionnée. Cela suggère soit que les enveloppes actuelles seraient maintenues, soit que les intensités d'aide moyennes actuelles seraient conservées. Difficile de comprendre ce que cela signifie. Il convient néanmoins de souligner deux points. Premièrement, au cours de la période actuelle, les allocations annuelles par habitant varient considérablement autour de la moyenne de 21,4 euros, de plus de 50 euros par habitant et par année (République tchèque et Slovaquie) à moins de 15 euros (Danemark, Irlande et Pays-Bas)⁵⁸. Deuxièmement, si la moyenne CRE à l'échelle de l'UE (21,4 euros) était prise comme base pour la période 2014-2020, il faudrait prévoir une enveloppe d'environ 45 milliards d'euros pour les régions plus développées "standard", laissant ainsi environ 8 milliards d'euros pour les anciennes régions de convergence de cette catégorie. Cela entraînerait alors pour ces régions une intensité d'aide largement supérieure à celle des régions moins développées.

Comme auparavant, la raison de cette intensité d'aide relativement faible provient du traitement réservé à l'UE à 12 pour la période actuelle. Dans le présent cas, deux des trois régions éligibles - Zahodna Slovenija (SI) Bucarești-Ilfov (RO) et Kriti (GR) – se situent dans des États membres de l'UE à 12. La Slovénie n'était pas soumise à un plafonnement, mais la règle d'un tiers pour le Fonds de cohésion a bien été appliquée, réduisant ainsi l'enveloppe de convergence par rapport à ce qu'elle aurait autrement été. Dans le cas de la Roumanie, l'incidence du plafonnement a été considérable. La région grecque de Crète n'était soumise ni au plafonnement, ni à la règle d'un tiers pour le Fonds de cohésion, et par conséquent, avec des allocations fixées aux deux tiers du montant 2007-2013, l'intensité de l'aide à Kriti serait quatre à cinq fois plus élevée qu'à Zahodna-Slovenija ou Bucarești-Ilfov.

Résultats et conséquences du plafonnement

Comme mentionné précédemment dans ce chapitre, pour la plupart des États membres de l'UE à 12, une caractéristique cruciale de la méthodologie 2007-2013 était l'imposition d'une limite annuelle sur les transferts exprimée en pourcentage du PIB estimé pour cette année. Au début, le plafond avait été fixé à quatre pour cent et limité aux États membres de l'UE à 10⁵⁹. Cependant, au cours des négociations, le plafond a été généralisé et rendu progressif afin que les États membres les plus pauvres puissent bénéficier d'allocations en tant que part du PIB plus élevées. Parallèlement, la limite a été réduite sous le seuil de quatre pour cent dans tous les cas; en outre, comme l'indique le Tableau 16, le système de limites n'était pas *généralisé utilement*, vu que le plafond ne touche que les pays les moins prospères. Il y a également lieu de noter que le plafond était appliqué aux *prévisions* du PIB sur la période de programmation, de sorte que les prévisions des taux de croissance annuelle du PIB avaient des répercussions matérielles directes sur les allocations aux pays où le plafond s'appliquait. Dans les faits, ces prévisions se sont depuis lors révélées tout à fait erronées – dans la mesure où les crédits d'engagement ont changé à moyen terme pour trois pays⁶⁰, conformément au règlement général⁶¹.

⁵⁸ Tout aux prix de 2011: calculs de l'auteur, basés sur les données d'Eurostat et les décisions indicatives de la Commission en matière d'allocations.

⁵⁹ Les dispositions relatives à la Bulgarie et à la Roumanie étaient distinctes, vu que ces pays n'étaient pas États membres de l'UE au moment des négociations.

⁶⁰ Les prévisions 2007-2009 pour la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie étaient dépassées respectivement de 7,5, 8 et 10,8 pour cent, entraînant un ajustement de leur allocation au titre de la politique de cohésion - voir **COM(2010)160 final du 16 avril 2010**.

⁶¹ Règlement n° 1083/2006, annexe II, paragraphe 10.

Tableau 16: Plafond d'absorption 2007-2013

	(RNB(SPA) par habitant, UE-25=100)	Plafond - % du PIB	Allocation affectée?
LV	39,5	3,7893	Oui
LT	42,4	3,7135	Oui
EE	44,4	3,7135	Oui
PL	45,5	3,7135	Oui
SK	51,1	3,6188	Oui
HU	55,7	3,5240	Oui
CZ	64,9	3,4293	Oui
MT	73,5	3,2398	Non
PT	75,2	3,1498	Non
SI	75,7	3,1498	Non
GR	77,9	3,1498	Non
CY	82,5	3,0598	Non
ES	94,1	2,8798	Non
DE	108,7	2,6098	Non
IT	108,7	2,6098	Non
IE	110,8	2,5198	Non
FI	113,6	2,5198	Non
FR	114,0	2,5198	Non
SE	115,6	2,4298	Non
UK	119,6	2,4298	Non
BE	120,2	2,3398	Non
AT	121,1	2,3398	Non
NL	121,5	2,3398	Non
DK	122,9	2,3398	Non
LU	195,3	0,9898	Non

Source: Règlement général, annexe II, point 7, et calculs propres sur la base des données en ligne AMECO de la DG ECFIN, données Eurostat et cadre financier pluriannuel 2007-2013, fiche n° 1b.

Dans une perspective d'avenir, les propositions relatives au budget 2020 et le projet de règlement relatif à la politique de cohésion impliquent un changement d'approche. Dans le cadre de ces propositions, le plafond serait fixé à un taux *uniforme* pour tous les pays. Toutefois, **on ne connaît pas avec exactitude la base utilisée, notamment en raison d'incohérences entre le budget 2020 et le projet de règlement.** Aux fins des calculs présentés dans ce document, nous avons émis les hypothèses suivantes:

- la base est le PIB (comme auparavant et comme indiqué dans le projet de règlement sur la cohésion, qui est le document le plus récent – le budget 2020, lui, indique que le plafond est fixé en tant que proportion du RNB);
- l'année de référence est 2010, les derniers chiffres confirmés étant ceux de cette année; et
- aucune hypothèse en matière de croissance n'est prise en considération dans le calcul du plafond; en d'autres termes, le plafond est fixé à 2,5 pour cent du PIB de 2010, exprimé en prix de 2011 (conformément à la base de prix figurant dans le budget 2020).

L'incidence du plafonnement sur cette base est illustrée au Tableau 17. Compte tenu des incertitudes décrites ci-dessus, il convient d'interpréter ce tableau avec une grande prudence.

L'une des difficultés rencontrées pour analyser l'impact du plafonnement est le **manque d'informations sur l'allocation du Fonds de cohésion**, mis à part le budget total et la clé de distribution. En particulier, nous ne savons pas s'il convient d'appliquer certains principes (comme la règle actuelle d'un tiers pour l'UE à 12). Il est bien entendu possible que la Commission n'envisage aucune règle spécifique de ce type, c'est-à-dire que l'allocation du Fonds de cohésion soit simplement le résultat de la clé de distribution telle que décrite et que toute réduction liée au plafonnement soit déduite de l'allocation des Fonds structurels. Toutefois, cela ne serait pas faisable pour la Bulgarie, dont l'allocation au seul titre du Fonds de cohésion, sur la base de la clé de distribution, est en fait *plus élevée* que le plafond d'absorption.

Tableau 17: L'incidence du plafonnement 2014+? (en millions d'euros, prix de 2011)

	Régions moins développées pas de plafond	Fonds de cohésion pas d'ajustement	Plafond d'absorption	Allocations sans plafond en % du plafond	Total politique de cohésion 2007-2013
UE-27	417 629	68 710			350 612
UE-25	285 361	46 653			
UE-15	59 322	12 025			
BG	35 418	6 922	6 405	661,0	6 892
CZ	23 317	5 541	26 539	108,7	27 007
EE	3 385	1 254	2 543	182,4	3 485
GR	3 153	8 152	40 403	28,0	20 761
ES	1 681	0	186 863	0,9	35 940
FR	3 068	0	343 532	0,9	14 515
IT	29 049	0	276 565	10,5	29 229
CY	0	~	3 081	~	662

	Régions moins développées pas de plafond	Fonds de cohésion pas d'ajustement	Plafond d'absorption	Allocations sans plafond en % du plafond	Total politique de cohésion 2007-2013
LV	8 208	2 013	3 195	319,9	4 662
LT	10 999	2 244	4 894	270,6	6 948
HU	30 353	4 366	17 257	201,2	25 587
MT	0	166	1 096	15,1	867
PL	131 218	16 200	62 975	234,1	68 035
PT	19 932	3 873	30 713	77,5	21 821
RO	96 850	15 135	21 674	516,7	19 735
SI	1 779	708	6 295	39,5	4 261
SK	16 780	2 137	11 711	161,5	11 698
UK	2 439	0	302 179	0,8	10 790

Remarque: Le total de la politique de cohésion 2007-2013 comprend tous les volets de la politique: convergence, Fonds de cohésion, suppression progressive de l'aide, instauration progressive de l'aide, CRE et CTE.

Source: Tableau 12, tableau 13 et calculs propres sur la base des décisions de la Commission relatives aux crédits d'engagement, des données Eurostat et de la base de données en ligne AMECO de la DG ECFIN.

Le point clé à souligner au sujet du Tableau 17 est **l'incidence considérable du plafonnement sur certains pays**. Il semblerait que les pays affectés par le plafonnement soient les mêmes qu'en 2007-2013; toutefois, **l'ampleur de l'impact varie considérablement**. Elle serait relativement limitée en République tchèque (où le plafond représente environ 92 pour cent de la politique de cohésion globale estimée, à l'exception des objectifs CRE et CTE), mais extrêmement importante dans plusieurs autres pays, notamment en Bulgarie et en Roumanie (où les résultats de la formule de Berlin et de la clé du Fonds de cohésion sont cinq à six fois supérieurs au plafond). De plus, dans plusieurs cas, notamment dans les États baltes et en Hongrie, le "nouveau" plafond imposerait une réduction considérable des recettes de la politique de cohésion par rapport à 2007-2013.

2.3. Conclusions et recommandations

Par rapport aux autres aspects des propositions relatives à la future politique de cohésion, les possibilités existantes pour proposer des changements aux critères d'éligibilité et aux allocations financières ne sont pas très nombreuses, vu qu'il s'agit d'éléments négociés dans le cadre plus vaste du paquet financier, en tenant compte des équilibres nets entre les différents domaines politiques de l'UE. Il importe néanmoins de souligner quelques-uns des points clés qui influenceront les décisions relatives à la future répartition des ressources de la politique de cohésion.

Un premier point à souligner concerne **la volatilité des données et la possibilité d'apporter de nouvelles modifications aux critères d'éligibilité avant l'adoption des règlements**, en apportant éventuellement des changements aux enveloppes financières. Il semble par exemple probable que sur la base des récentes tendances nationales, les données du printemps 2012 présentent Cornwall et les Sorlingues (R-U) comme possédant le statut de région moins développée et Mazowiecki (Pologne) comme une région plus développée. Les données relatives au printemps 2013 indiqueraient probablement d'autres changements, avant même le début de la nouvelle période. De ce

fait, **le Parlement européen serait en droit d'exprimer des craintes concernant l'utilisation de données transitoires en période de forte volatilité.**

La solution évidente serait de réexaminer l'éligibilité (par exemple) en 2016, bien que cela nécessiterait de toute évidence une nouvelle série de négociations potentiellement ardues, une perspective qui ne serait probablement pas du goût des États membres. Il existe néanmoins un précédent: la période 1994-1999, qui avait été subdivisée en deux périodes d'éligibilité de trois ans pour les régions relevant de l'objectif 2. Une stratégie envisageable pour l'UE serait de conserver une "réserve d'éligibilité" (équivalant p.ex. à trois pour cent du budget), qui serait allouée aux régions accusant une "sévère" baisse de leur PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'UE (p.ex. -5 points de pourcentage). La réserve pourrait être allouée dans le cadre de la révision à mi-parcours aux régions qui, selon les derniers chiffres disponibles, "méritaient" un meilleur statut d'éligibilité. Cette révision pourrait également servir à réexaminer leur éligibilité aux termes des lignes directrices pour les aides à finalité régionale. Il y a de toute évidence d'autres possibilités à envisager.

Recommandation

Le Parlement européen devrait demander à la Commission de fournir une évaluation de la faisabilité d'une révision à mi-parcours de l'éligibilité et des possibilités permettant de traiter le problème représenté par une volatilité importante.

Un deuxième problème concerne **l'importance des précédents mécanismes d'allocation pour déterminer les futurs financements.** Cette importance se remarque surtout dans le cas des anciennes régions de convergence, dont l'enveloppe allouée se chiffrait à "au moins" deux tiers des enveloppes 2007-2013. Dans les faits, les allocations antérieures varient considérablement d'une région concernée à l'autre. Toutefois, cette variation n'est pas liée aux niveaux de prospérité (actuels ou antérieurs), mais plutôt à la soumission ou non de l'État membre à un plafonnement et à la règle d'un tiers pour le Fonds de cohésion.

Un troisième point à prendre en considération est **le manque de transparence des critères d'allocation des fonds au titre des volets consacrés aux régions en transition et aux régions plus développées.** Compte tenu de l'imprécision des critères d'allocation des fonds aux anciennes régions de convergence, il est également impossible de connaître les montants disponibles pour les régions de transition "standard" et les régions plus développées. Comme par le passé, cela pourrait intensifier les négociations et précipiter l'émergence de formules sui generis destinées à traiter "des situations spécifiques"⁶².

Recommandation

La Commission devrait être invitée à préciser les critères d'allocation des fonds destinés aux régions en transition et aux régions plus développées.

Le quatrième point problématique concerne l'équilibre entre le **Fonds de cohésion et les Fonds structurels dans l'UE à 12. Rien n'indique qu'une division spécifique est envisagée et l'allocation du Fonds de cohésion se fait sur la base d'une clé de distribution.** Compte tenu de l'application de cette clé au Fonds de cohésion, une grande

⁶² Règlement n° 1083/2006, annexe II, paragraphes 10 à 31.

proportion de l'enveloppe allouée à certains pays au titre de la politique de cohésion provient du Fonds de cohésion - dans le cas de la Bulgarie, le montant est supérieur au plafond d'absorption.

Enfin, un point capital est **l'incidence, probablement néfaste, du plafonnement**. Ici encore, nous ne connaissons pas les paramètres exacts proposés par la Commission. Toutefois, dans tous les cas, le niveau du plafonnement serait beaucoup moins élevé (2,5 pour cent du PIB), mais ne concernerait toujours que les neuf mêmes États membres. Certains pays pourraient connaître une réduction considérable de leurs recettes de la politique de cohésion, mais cela ne serait pas uniquement à cause de la réduction du plafond, mais aussi à cause des performances économiques médiocres de ces pays. En revanche, les pays qui affichent des niveaux élevés de croissance seraient moins affectés, vu que leurs recettes théoriques seraient moins érodées par le plafond d'absorption. En d'autres termes, **les pays les moins prospères pourraient subir d'importantes diminutions de leur financement, tandis que les pays les plus prospères pourraient voir leur financement augmenter, compte tenu du creusement des écarts.**

Recommandation

La Commission devrait être invitée à préciser la manière dont elle entend traiter les effets pervers de ses propositions de plafonnement.

3. OBJECTIFS

POINTS CLÉS

- Les objectifs généraux de la politique de cohésion restent globalement semblables à ceux de la période actuelle, conformément aux dispositions du cinquième rapport sur la cohésion et aux propositions relatives au budget 2020.
- Au niveau de l'architecture politique, les précédents objectifs ont été rationalisés et ramenés à deux objectifs clés: (i) l'investissement pour la croissance et l'emploi, et (ii) la coopération territoriale.
- On observe une certaine ambiguïté et des incohérences dans le traitement des objectifs dans les propositions, tant en ce qui concerne les références générales aux objectifs qu'en ce qui concerne l'imprécision des termes clés.
- Il importe de clarifier les termes clés employés ("objectifs", "buts", "tâches" et "mission") en ajoutant du texte (à l'article 2 "Définitions") ou carrément un article supplémentaire sur les "objectifs" pour l'ensemble des Fonds relevant du CSC, et en harmonisant les termes utilisés dans les règlements spécifiques des Fonds.

3.1. Propositions de législation

Les objectifs de la politique de cohésion restent globalement inchangés, si ce n'est l'entrée en vigueur, en 2009, du TFUE, qui a ajouté la dimension territoriale au titre relatif à la cohésion. Dans le cadre des dispositions juridiques du règlement général, les articles pertinents du traité sont cités.

- L'action de l'UE est justifiée à la fois par les objectifs établis à l'article 174 du traité et par le principe de subsidiarité.
- Le droit d'agir en la matière est consacré dans l'article 175 du traité, qui requiert explicitement la mise en œuvre de cette politique par l'Union au moyen des Fonds à finalité structurelle, considéré en liaison avec l'article 177 qui définit le rôle du Fonds de cohésion.
- Les objectifs du FSE, du FEDER et du Fonds de cohésion sont définis, respectivement, aux articles 162, 176 et 177 du TFUE. L'action menée dans le domaine de l'agriculture et de la pêche est justifiée par les articles 38 et 39 du traité.
- L'article 174 du traité énonce qu'une attention particulière sera accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle, et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.
- L'article 349 du traité prévoit que des mesures spécifiques seront arrêtées afin de prendre en compte la situation économique et sociale structurelle des régions ultrapériphériques, qui est le fait de caractéristiques particulières nuisant gravement à leur développement.

La classification des objectifs de la politique de cohésion a été simplifiée: la précédente triple distinction observée entre les objectifs "Convergence", "Compétitivité régionale et emploi" et "Coopération" a été abandonnée au profit de l'établissement de **deux "objectifs" clés pour toutes les régions: "investir dans la croissance et l'emploi" et "Coopération territoriale européenne"** (Tableau 18).

Dans le même ordre d'idées et comme indiqué au précédent chapitre, une distinction plus claire a été établie entre les objectifs et l'éligibilité géographique en distinguant trois "catégories de régions": les régions "moins développées" (au lieu des régions de convergence), les régions en transition (remplaçant les statuts "instauration progressive de l'aide" et "suppression progressive de l'aide") et les régions plus développées (auparavant les régions relevant de l'objectif "**Compétitivité régionale et emploi**"). Comme déjà mentionné, l'allocation des fonds reste concentrée dans les régions moins développées.

Tableau 18: Architecture des objectifs, des fonds et des catégories de régions dans la politique de cohésion

2007-2013		2014-2020		
Objectifs	Fonds	Objectifs	Catégorie de régions	Fonds
Convergence	FEDER FSE	Investir dans la croissance et l'emploi	Régions moins développées	FEDER FSE
Convergence			Régions en transition	Fonds de cohésion
Élimination progressive				
Compétitivité régionale et emploi				
Instauration progressive	Fonds de cohésion	Régions plus développées	FEDER FSE	
Compétitivité régionale et emploi	FEDER FSE	Coopération territoriale européenne		FEDER

Source: Commission européenne (2011), *Politique de cohésion 2014-2020: Investir dans la croissance et l'emploi*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, p. 14.

Dans la partie II du règlement, qui inclut les "dispositions générales" applicables au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion, un article spécifique relatif à la "mission" et aux "objectifs" de la politique de cohésion (article 81) souligne l'engagement pris en faveur (i) de la cohésion économique, sociale et "territoriale", (ii) de la stratégie Europe 2020 et (iii) du double objectif de la "croissance et de l'emploi" et de la "coopération territoriale":

- les Fonds contribuent au développement et à la poursuite de l'action de l'Union tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale conformément à l'article 174 du traité;
- les actions soutenues par les Fonds contribuent à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive;
- à cette fin, les objectifs suivants sont poursuivis:
 - (a) "Investissement pour la croissance et l'emploi" dans les États membres et les régions, objectif bénéficiant du soutien de l'ensemble des Fonds; et
 - (b) "Coopération territoriale européenne", objectif bénéficiant du soutien du FEDER.

Le lien étroit et la contribution aux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive sont réitérés tout au long du règlement. Ce lien est mis en œuvre grâce à une liste de 11 "objectifs thématiques communs" pour les Fonds, modifiant les précédents "thèmes prioritaires" d'intervention (voir Tableau 19).

Tableau 19: Objectifs thématiques de la politique de cohésion, 2007-2013 et 2014-2020

2007-13	2014-2020
<p>Thèmes prioritaires</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Recherche et développement technologique, innovation et esprit d'entreprise 2) Société de l'information 3) Transport 4) Énergie 5) Protection de l'environnement et prévention des risques 6) Accroître la capacité d'adaptation des travailleurs et des sociétés, des entreprises et des entrepreneurs 7) Améliorer l'accès à l'emploi et l'insertion durable 8) Améliorer l'intégration sociale des personnes moins favorisées 9) Amélioration du capital humain 	<p>Objectifs thématiques communs</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation 2) Amélioration de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité 3) Renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), de celle du secteur agricole (pour le Feader) et de celle du secteur de l'aquaculture et de la pêche (pour le FEAMP) 4) Soutien de la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans tous les secteurs 5) Promotion de l'adaptation aux changements climatiques, de la prévention et de la gestion des risques 6) Protection de l'environnement et promotion de l'utilisation rationnelle des ressources; 7) Promotion du transport durable et suppression des goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles 8) Promotion de l'emploi et soutien de la mobilité de la main-d'œuvre 9) Promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté 10) Investissement dans l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie; 11) Renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité de l'administration publique

Source: Règlement n° 1083/2006; COM(2011) 615.

Le règlement contient également des dispositions relatives à un **cadre stratégique commun destiné à transposer les objectifs d'Europe 2020 dans tous les fonds relevant au CSC**, rassemblant ainsi les orientations stratégiques communautaires pour la cohésion et celles pour le développement rural, qui sont actuellement séparées.

Toujours en accord avec les dispositions existantes, le règlement inclut des **dispositions spécifiques visant à réaliser des objectifs en matière de développement durable et à promouvoir les priorités de l'UE en matière d'égalité entre les sexes et de prévention de la discrimination**.

En ce qui concerne la législation spécifique aux différents Fonds, le règlement relatif au FEDER définit la "mission" (précédemment "objectives") du FEDER ainsi:

"[contribuer] au financement du soutien visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale en corrigeant les principaux déséquilibres entre les régions par le soutien du développement et de l'ajustement structurel des économies régionales, y compris par la conversion des régions industrielles en déclin et des régions moins développées".

En revanche, l'intitulé équivalent dans le règlement relatif au FSE a été renommé "mission" (précédemment "tâches") du FSE, bien qu'ici également, le texte soit resté plus ou moins inchangé:

"Le FSE promeut des niveaux élevés d'emploi et de qualité d'emploi, soutient la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, facilite l'adaptation de ces derniers au changement, encourage un niveau élevé d'éducation et de formation, favorise l'égalité entre les hommes et les femmes, l'égalité des chances et la non-discrimination, améliore l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté, contribuant ainsi aux priorités de l'Union européenne en ce qui concerne le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale".

Le règlement relatif au Fonds de cohésion adopte une approche différente: il ne contient pas d'article spécifique concernant les "tâches" ou la "mission" du Fonds, mais le règlement relatif au développement rural définit la "mission" et les "objectifs" du **Feader** dans des articles distincts⁶³. À l'instar des trois volets de la coopération territoriale, le règlement relatif à la CTE ventile les "composantes de l'objectif 'Coopération territoriale européenne'" comme suit:

- la coopération transfrontalière entre régions adjacentes, pour favoriser un développement régional intégré des régions voisines qui appartiennent à deux États membres ou plus et qui sont séparées par une frontière terrestre ou maritime, ou encore, des régions frontalières voisines d'au moins un État membre et un pays tiers aux frontières extérieures de l'Union autres que celles couvertes par des programmes relevant des instruments financiers extérieurs de l'Union;
- la coopération transnationale à l'échelle de territoires transnationaux de plus grande taille associant les autorités nationales, régionales et locales, qui comprend également la coopération transfrontalière maritime lorsqu'elle n'est pas couverte par la coopération

⁶³ Sa mission est définie à l'article 3: "[l]e Feader contribue à la réalisation de la stratégie Europe 2020 en promouvant le développement rural durable dans l'ensemble de l'Union, de manière complémentaire aux autres instruments de la politique agricole commune (ci-après dénommée "PAC"), à la politique de cohésion et la politique commune de la pêche. Il contribue à rendre le secteur agricole de l'Union plus équilibré d'un point de vue territorial et environnemental, plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique et plus innovant. L'article 4 définit trois objectifs: (1) la compétitivité de l'agriculture; (2) la gestion durable des ressources naturelles et des mesures en matière de climat; (3) un développement territorial équilibré des zones rurales.

transfrontalière, pour accroître l'intégration territoriale de ces territoires et, partant, contribuer à la cohésion territoriale dans toute l'Union;

- la coopération interrégionale, afin d'accroître l'efficacité de la politique de cohésion en encourageant les échanges d'expérience (...) et l'analyse des tendances en matière de développement en rapport avec les objectifs de cohésion territoriale et de développement harmonieux du territoire européen.

Le lien entre les objectifs d'Europe 2020 et les Fonds varie en fonction des domaines clés d'intervention. **Les règlements relatifs au FEDER et à la CTE disposent que les 11 objectifs thématiques peuvent tous être ciblés, alors que le FSE, lui, privilégie davantage les quatre derniers objectifs:**

- obj. 8: favoriser l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre;
- obj. 9: promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté;
- obj. 10: investir dans l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie;
- obj. 11: renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

Un sous-ensemble de cinq objectifs thématiques est ciblé par le biais du Fonds de cohésion:

- obj. 4: soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de Co2 dans tous les secteurs
- obj. 5: promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques
- obj. 6: protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources
- obj. 7: promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les principales infrastructures de réseaux;
- obj. 11: le renforcement des capacités institutionnelles et la mise en place d'une administration publique efficace.

3.2. Évaluation

L'étude soumise par les auteurs au Parlement européen en septembre 2011 soulignait la nature plurielle des objectifs de la politique de cohésion ainsi que leur alignement croissant sur les objectifs généraux de l'UE par le biais de la stratégie de Lisbonne et, aujourd'hui, la stratégie Europe 2020⁶⁴. Parmi les grandes critiques formulées était la prise de conscience progressive d'une "accumulation" et d'une "confusion" d'objectifs aggravées par un "désordre terminologique dans les textes législatifs". La Commission reconnaît la nature problématique de l'objectif de la politique de cohésion dans son analyse d'impact des propositions de réforme⁶⁵. Si les objectifs de la politique de cohésion et de la stratégie Europe 2020 sont présentés comme étant parfaitement compatibles et mutuellement cohérents, l'étude reconnaît le manque de clarté apparent des objectifs de la politique, notamment les difficultés que celui-ci engendre pour:

- définir les domaines politiques et les instruments stratégiques les plus appropriés;

⁶⁴ Mendez *et al.* 2011.

⁶⁵ Commission européenne 2011.

- évaluer la politique de cohésion et prendre des décisions politiques basées sur des preuves;
- communiquer au grand public les objectifs de la politique, qui est
- définir les priorités, ce qui donne également lieu à des situations contradictoires et à des résultats inattendus;
- se concentrer sur les résultats;
- définir des attentes réalistes;
- tenir compte des nouvelles priorités et des nouveaux défis à relever, comme la durabilité et la mondialisation ou l'évolution de la compréhension des moteurs de la croissance économique tels que le rôle de l'agglomération ou de la gouvernance; et
- formuler un nombre restreint d'objectifs "SMART" (spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et situés dans le temps), notamment en raison de la nature complexe d'une approche multisectorielle et locale.

Cette franchise est surprenante dans la mesure où ces difficultés ne sont pas reconnues dans les autres documents officiels de la Commission et auraient probablement dû être plus ouvertement discutées et débattues lors des débats et consultations préalables à la réforme législative. Toutefois, l'analyse d'impact ne contient aucune indication sur les moyens de résoudre ces problèmes.

Dans le paquet législatif, les objectifs généraux de la politique de cohésion restent plus ou moins inchangés. Comme déjà mentionné, Le nouvel engagement pris par l'UE au titre du traité en faveur de la cohésion territoriale est à présent plus explicite, mais reste mal défini, et le texte accorde une grande importance aux objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020. Au niveau de l'architecture politique, les propositions envisagent une rationalisation des objectifs grâce à la (re)formulation de deux objectifs clés, l'investissement pour la croissance et l'emploi et la coopération territoriale, qui remplaceraient les trois précédents objectifs (i) de convergence, (ii) de compétitivité et (iii) de coopération. Cette idée est appuyée par le Comité des régions, qui estime qu'elle simplifiera la structure de la politique de cohésion⁶⁶.

Sans doute s'agit-il davantage d'un changement de présentation que d'une réforme en profondeur de l'architecture politique. L'objectif de convergence régionale reste implicitement inclus dans le traité et la plupart des fonds continueront à aller aux régions les moins développées – en supposant qu'ils contribueront à favoriser la croissance et l'emploi dans ces régions et se traduiront par une plus grande convergence (ou par moins de divergences). Ce changement devrait néanmoins être accueilli favorablement dans la mesure où il correspond à l'évolution du discours sur la politique, qui s'écarte d'une justification négative redistributive (utilisant même le terme d'"assistance sociale"). Il laisse plutôt la place à une vision de la politique centrée sur le développement territorial (une "approche locale"), dont le but premier est d'atteindre les objectifs collectifs de croissance et d'emploi sur la totalité du territoire de l'UE. La proposition est également cohérente avec la recommandation du rapport Barca visant à établir une nette distinction entre les cibles de l'aide (régions en retard ou non) et les objectifs de l'aide (équité et efficacité)

Il persiste néanmoins une ambiguïté et des incohérences dans le traitement des objectifs dans le projet de législation, et ce, non seulement en raison des références très générales

⁶⁶ Comité des régions, 2012.

aux objectifs du traité, auxquelles on pouvait s'attendre, mais aussi à cause d'un manque de clarté et de l'utilisation interchangeable de différents termes dans le règlement général et les règlements spécifiques des Fonds. Cela ne permet pas de faire taire les critiques évoquant des objectifs confus, contradictoires et conflictuels, tel qu'il ressort clairement des interventions de la dernière réunion formelle des ministres sur la réforme de la politique de cohésion (lors de laquelle les tensions entre les objectifs d'Europe 2020 et les objectifs de cohésion inclus dans le traité ont souvent été soulignées). Traiter le manque de clarté et l'utilisation incohérente des termes relatifs aux objectifs dans les propositions législatives constituerait un bon point de départ.

3.3. Conclusions et recommandations

Les objectifs généraux de la politique de cohésion sont consacrés dans le traité UE et restent fondamentalement inchangés. Le cadre législatif contient un engagement plus explicite en faveur de la cohésion "territoriale", mais l'objectif est mal défini et une grande importance est accordée aux objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020.

Un bon moyen de simplifier les choses serait de repenser l'architecture politique afin de souligner les deux objectifs qui sont "l'investissement pour la croissance et l'emploi" et la "coopération territoriale", en précisant la différence existant avec les régions cibles qui ont souvent été confondues avec les objectifs de "convergence", de "compétitivité" et de "coopération". Cette précision est utile, mais ne constitue qu'un changement mineur de présentation.

La principale critique émise porte sur le traitement des objectifs dans les projets de règlements, considéré comme étant quelque peu confus et incohérent. Les règlements manquent d'une déclaration claire sur les objectifs des différents Fonds et l'utilisation des termes relatifs aux objectifs, elle, manque de cohérence.

Recommandation

Le Parlement européen devrait tenter d'introduire des précisions et modifications spécifiques comme suit:

- un titre ou un article indépendant consacré aux "objectifs", inséré au début de la partie "dispositions communes" du règlement et définissant clairement les objectifs de chacun des Fonds relevant du CSC (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, Feader et FEAMP);
- à titre subsidiaire, un ou plusieurs paragraphes supplémentaires insérés dans l'article 2 ("Définitions") des dispositions communes précisant les objectifs et/ou la distinction entre les termes "mission", "objectifs", "buts" et "tâches"; et
- une harmonisation de la terminologie utilisée pour les règlements relatifs aux Fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion et Feader), évitant l'utilisation interchangeable et incohérente des termes et des rubriques "mission", "objectifs" et "tâches" pour les différents Fonds.

La dimension territoriale des objectifs de cohésion doit également être explicitement intégrée dans les dispositions susmentionnées. Les propositions spécifiques relatives aux instruments territoriaux et à la gouvernance constituent une question distincte que nous examinerons au prochain chapitre.

4. LA DIMENSION TERRITORIALE

POINTS CLÉS

- La cohésion territoriale est devenue un principe explicite et transversal, bien qu'elle n'ait pas été définie ou concrétisée. Le vague engagement en faveur de la mise en œuvre d'une "approche intégrée du développement territorial" doit être clarifié et renforcé dans la législation.
- Les règlements et le cadre stratégique commun devraient se baser sur l'agenda territorial 2020 afin de fournir des orientations claires au sujet de l'approche territoriale, des priorités territoriales et des actions à entreprendre. Les États membres et les régions devraient être invités à déterminer comment la dimension territoriale est interprétée et prise en considération dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des contrats de partenariat et des programmes opérationnels.
- Il est proposé d'établir un cadre renforcé pour les instruments subrégionaux et intégrés grâce au développement local mené par les acteurs locaux, à des investissements territoriaux intégrés et au développement urbain durable. Il s'agit d'une évolution positive, bien qu'il soit nécessaire de revoir la nature prescriptive des propositions.
- Il est prévu d'adopter une approche plus stratégique en matière de coopération territoriale européenne, malgré des craintes au sujet des restrictions qu'implique la concentration thématique.

4.1. Propositions législatives

La dimension territoriale de la politique de cohésion est plus présente dans le projet de cadre législatif pour 2014-2020. Une approche intégrée du développement territorial est plus fermement inscrite dans l'architecture de planification. Le préambule du règlement général dispose que davantage d'attention sera accordée au rôle des villes, à la géographie fonctionnelle et aux zones sous-subrégionales souffrant de problèmes spécifiques sur le plan géographique ou démographique. Il est proposé d'établir un cadre réglementaire pour le développement local et intégré grâce à un "développement local mené par des acteurs locaux" et à des "investissements territoriaux intégrés". Le développement urbain durable est lui aussi renforcé et plusieurs changements ont été apportés aux règles relatives à la coopération territoriale européenne.

4.1.1. Une approche intégrée du développement territorial

On observe très nettement une dimension territoriale plus transversale dans le cadre législatif, illustrée par des références à une "approche intégrée du développement territorial" aux différents niveaux stratégiques de l'architecture de planification.

- Au plus haut niveau stratégique, le **cadre stratégique commun** devrait faciliter la "coordination territoriale" et sectorielle de l'intervention de l'Union au titre des Fonds relevant du CSC ainsi qu'avec les autres politiques et instruments pertinents de l'Union, sur la base d'une analyse des défis "territoriaux".
- Au niveau des États membres, les **contrats de partenariat** devraient définir une approche intégrée du développement territorial soutenue par les Fonds relevant du CSC, incluant des mécanismes de coordination, des dispositions pour les zones urbaines, rurales, côtières, tributaires de la pêche et présentant des spécificités

territoriales, la mise en œuvre d'un développement local mené par les acteurs locaux, des stratégies de développement local et des investissements territoriaux intégrés, ainsi qu'une liste des villes qui participeront à une nouvelle plate-forme de développement urbain.

- Au niveau opérationnel, les **programmes** nationaux et régionaux devraient inclure, pour chaque axe prioritaire, une description des actions à appuyer, en identifiant les "territoires ciblés" et en définissant la contribution à "l'approche intégrée du développement territorial" établie dans le contrat de partenariat, incluant:
 - (i) les mécanismes qui assurent la coordination entre les Fonds, le Feader, le FEAMP et d'autres instruments de financement européens ou nationaux, ainsi qu'avec la BEI;
 - (ii) le cas échéant, une approche intégrée planifiée du développement territorial des zones urbaines, rurales, côtières, des zones tributaires de la pêche et des zones présentant des spécificités territoriales;
 - (iii) la liste des villes où seront réalisées des actions intégrées dans le domaine du développement urbain durable, la dotation annuelle indicative du FEDER pour ces actions, y compris les ressources dont la gestion est déléguée aux villes ainsi que la dotation annuelle indicative du soutien du FSE pour des actions intégrées;
 - (iv) le recensement des zones dans lesquelles sera mis en pratique le développement local mené par des acteurs locaux;
 - (v) les modalités des actions interrégionales et transnationales faisant participer des bénéficiaires établis dans au moins un autre État membre; et
 - (vi) le cas échéant, la contribution des interventions envisagées aux stratégies macrorégionales et aux stratégies de bassin maritime.

Selon le projet de cadre stratégique commun⁶⁷, relever les défis territoriaux inhérents à la croissance intelligente, durable et inclusive nécessite que les contrats de partenariat et les programmes opérationnels recensent les problèmes et les possibilités existant en matière de développement national ou régional, d'examiner les problèmes relatifs à la coordination inter-juridictionnelle ou transfrontalière, d'améliorer la coordination entre les différents niveaux territoriaux et sources de financement et d'établir des indicateurs de résultats appropriés.

4.1.2. Spécificités et instruments territoriaux

Plusieurs nouveaux instruments territoriaux ont été introduits dans le cadre réglementaire proposé. Le concept de **développement local mené par les acteurs locaux** est inclus dans les dispositions communes du règlement général (relatif à tous les Fonds relevant du CSC), dans un chapitre spécifique. Plus précisément, quatre articles définissent des règles et des dispositions communes en vue d'une coordination étroite des Fonds et, conformément à l'approche Leader au titre du Feader, chargent des groupes d'action locaux de mettre en œuvre des stratégies de développement local:

- **développement local mené par les acteurs locaux** (article 28): stratégies intégrées et multisectorielles de développement local menées par des groupes d'action locale;

⁶⁷ Commission européenne 2012a.

- **stratégies de développement local** (article 29): devraient être sélectionnées par un comité d'ici la fin 2015. La Commission serait habilitée à déterminer la zone et la population relevant de la stratégie au moyen d'actes délégués;
- **Groupes d'action locale** (article 30): seraient chargés de concevoir et de mettre en œuvre les stratégies de développement local;
- **Intervention des Fonds relevant du CSC en faveur du développement local** (article 31): couvrirait les coûts afférents au soutien préparatoire, à la mise en œuvre des opérations, aux activités de coopération, aux frais de fonctionnement et à l'animation de la stratégie de développement local (25 pour cent des dépenses).

Afin d'encourager l'inclusion d'activités de développement local menées par les acteurs locaux dans les programmes opérationnels, la Commission propose que les critères de cofinancement de l'UE soient revus à la hausse de dix points de pourcentage lorsqu'un axe de priorité entier cible le développement local mené par des acteurs locaux.

Les **investissements territoriaux intégrés (ITI)** représentent un autre nouvel instrument réglementaire à vocation subrégionale, mais spécifique au FEDER, au Fonds de cohésion et au FSE (article 99). Les ITI sont définis comme des stratégies de développement urbain, d'autres stratégies ou d'autres pactes territoriaux s'appuyant sur des investissements intégrés réalisés au titre de différents axes prioritaires d'un ou plusieurs programmes opérationnels. Les principales exigences en matière de programmation sont l'identification des ITI dans les programmes opérationnels, y compris les allocations financières planifiées, et le contrôle des réalisations des ITI pendant la mise en œuvre. Le Tableau 20 présente les grandes spécificités et différences opérationnelles relatives au développement local mené par les acteurs locaux.

Tableau 20: Investissements territoriaux intégrés et développement local mené par les acteurs locaux

	Investissements territoriaux intégrés	Développement local mené par les acteurs locaux/stratégies de développement local
Géographie	<ul style="list-style-type: none"> • Subrégionaux (développement urbain ou sur d'autres territoires définis – zones côtières, rurales, de pêche, touchées par la pauvreté, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-régional (urbain, rural, côtier, etc.)
Stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • descendante, mais avec une flexibilité au niveau local 	<ul style="list-style-type: none"> • Ascendante et "menée par les acteurs locaux"
Nature	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrée • Investissements au titre de plusieurs axes prioritaires ou programmes opérationnels, réalisés de manière conjointe 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrée • Plurisectorielle • Utilisation coordonnée des Fonds (Feader obligatoire, FSE/FEDER facultatifs)
Institution du Réseau	<ul style="list-style-type: none"> • Les domaines d'investissement sont prédéfinis dans chaque programme opérationnel • Porte sur (i) les initiatives locales pour l'emploi, l'éducation et l'inclusion sociale et (ii) sur le développement urbain durable des villes reprises dans le CP. Au moins 5 % des programmes du FEDER seront utilisés pour des ITI en matière de développement durable (villes). 	<ul style="list-style-type: none"> • Les États membres définissent les critères de sélection des stratégies de développement local. • Les autorités de gestion créent un comité chargé de la sélection – il établit les allocations pour chaque Fonds + les rôles de chaque autorité participant à la mise en œuvre de la stratégie • Sélection et approbation au plus tard le 31 décembre 2015 • Prise en charge des coûts de préparation

	Investissements territoriaux intégrés	Développement local mené par les acteurs locaux/stratégies de développement local
Administration	<ul style="list-style-type: none"> • Un ou plusieurs organismes intermédiaires pour la gestion et la mise en œuvre • Ne peuvent être effectués que là où il existe une stratégie territoriale • Les tâches relatives à la réalisation des investissements peuvent être prises en charge par l'AG ou déléguées à une autorité locale unique ou à une autre entité • Les stratégies urbaines devraient être déléguées aux autorités urbaines (selon l'allocation des CP et programmes opérationnels) • Les stratégies de lutte contre la pauvreté peuvent présenter une dimension géographique ou être axées sur des groupes cibles (selon l'allocation financière des CP et programmes opérationnels) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsqu'il y a plusieurs Fonds, un Fonds chef de file peut être désigné. Celui-ci peut être utilisé pour financer les coûts de fonctionnement, l'animation et les activités de mise en réseau. Le choix du fonds dépend des activités prévues • Groupe d'action locale – soit le partenaire chef de file pour les questions administratives et financières, soit une structure commune légalement constituée • Frais de fonctionnement à hauteur de 25 % des dépenses publiques totales réalisées éligibles
Prise de décisions	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi par l'autorité de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Le groupe d'action local gère les appels de projets, réalise les évaluations et présente à l'instance compétente la proposition pour la vérification finale de l'éligibilité • Suivi de la mise en œuvre de la stratégie • Un groupe d'intérêt unique ou le secteur public ne devrait pas représenter plus de 49 % des droits de vote au sein du groupe d'action local
Plus adapté	<ul style="list-style-type: none"> • FEDER et FSE 	<ul style="list-style-type: none"> • Activités Leader et dans le secteur de la pêche

Source: CESE (2011), note d'information sur les projets de règlements pour le FEDER, le FSE et le Feader, CESE, Aberdeen.

Des dispositions relatives au traitement de certaines spécificités territoriales sont également incluses dans les règlements spécifiques des Fonds. Comme pour la période actuelle, le règlement relatif au FEDER comprend un article relatif au **développement urbain durable** (article 7) afin de "soutenir des actions intégrées visant à faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques et sociaux que rencontrent les zones urbaines". Une approche plus prescriptive est néanmoins introduite par les exigences suivantes:

- **affectation de cinq pour cent du financement national au titre du FEDER** au développement urbain durable, avec gestion déléguée aux villes via les investissements territoriaux intégrés mentionnés ci-dessus; et
- **compilation**, dans les contrats de partenariat, **d'une liste de villes** dans lesquelles les actions seront mises en œuvre, en incluant une allocation financière indicative.

Dans le but d'encourager les échanges de meilleures pratiques au niveau de l'UE, le renforcement des capacités et l'expérimentation, il est proposé de créer une nouvelle plateforme de développement urbain (article 8), tandis que la Commission serait responsable des "actions innovatrices" (article 9).

- **Plateforme de développement urbain:** serait créée au niveau UE, en englobant 300 villes figurant sur les listes incluses dans les contrats de partenariat (20 par État membre) et sélectionnées en fonction des critères de population et de l'existence d'une stratégie intégrée de développement urbain.
- **Actions innovatrices en matière de développement urbain durable:** une allocation annuelle de 0,2 pour cent du budget du FEDER appuierait les projets et études pilotes à l'initiative de la Commission.

Conformément aux dispositions existantes, le règlement du FEDER contient également des dispositions relatives aux **zones à handicap** (article 10) et aux **régions ultrapériphériques** (article 11) en vue de souligner les besoins et les priorités spécifiques de ces régions en matière de programmation, tout en accordant davantage d'importance aux objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020.

La dimension territoriale est clairement prise en compte dans le **règlement relatif au FSE grâce à des "dispositions spécifiques relatives au traitement des facteurs territoriaux particuliers"** (article 12). Cet article crée les conditions nécessaires pour appuyer le développement local mené par les acteurs locaux, les pactes territoriaux et initiatives locales et les ITI, conformément aux dispositions du règlement général. Le FSE pourrait également compléter le FEDER grâce à des stratégies en matière de développement urbain durable.

Enfin, le **règlement sur la coopération territoriale européenne prévoit des activités de développement local menées par des acteurs locaux et des investissements territoriaux intégrés dans le cadre de l'intervention éligible** pour les programmes de coopération transfrontalière. Dans le cadre du développement local mené par les acteurs locaux (article 9), le groupe de développement local doit inclure des représentants d'au moins deux pays, donc un État membre. Les ITI (article 10) seraient gérés par un GECT ou une autre entité juridique établie conformément à la législation d'un des pays participants, à condition d'avoir été mis sur pied par les autorités publiques et les organismes d'au moins deux pays participants. Les propositions en matière de coopération territoriale, qui représentent l'un des instruments clés pour la cohésion territoriale, seront examinées séparément ci-dessous.

4.1.3. Coopération territoriale européenne

Cette **place centrale accordée à la coopération territoriale dans l'architecture politique est maintenue** dans les projets de propositions: la coopération territoriale est en effet présentée dans le règlement général comme étant l'un des deux objectifs clés de la politique. La structure de la CRE reste organisée en fonction des trois volets qui sont la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et la coopération interrégionale. Comme déjà indiqué, la part du budget de la cohésion allouée à la CTE pour la période 2014-2020 est supérieure à 3,5 pour cent (ou 11,7 milliards d'euros), dont 73 pour cent (8,57 milliards d'euros) seraient destinés à la coopération transfrontalière, 21 pour cent (2,43 milliards d'euros) à la coopération transnationale et 6 pour cent (0,7 milliard d'euros) à la coopération interrégionale. Le taux de financement maximal pour l'objectif de CTE est maintenu à 75 pour cent. Des dispositions spécifiques ont été incluses de manière à garantir que les régions ultrapériphériques ne reçoivent pas moins de 150 pour cent de l'aide actuelle au titre du FEDER, auxquels s'ajoute une enveloppe supplémentaire de 50 millions d'euros pour la coopération interrégionale.

Il a été proposé de créer un **règlement spécifique** pour la coopération territoriale européenne, afin de reconnaître la valeur ajoutée qu'elle apporte à la politique de cohésion et de relever les défis stratégiques et opérationnels propres aux contextes plurinationaux. La création d'un règlement distinct pour le Groupement européen de coopération territoriale est également suggérée, bien qu'un tel règlement existe déjà pour la période actuelle.

Comme indiqué dans le cinquième rapport de cohésion, l'un des objectifs clés est de **renforcer la dimension stratégique** de la coopération territoriale européenne. Les règlements détaillent davantage la manière dont il est proposé d'y parvenir.

- Concentration thématique sur la stratégie Europe 2020: les programmes devraient cibler au maximum 4 des onze objectifs thématiques formulés au titre des volets transfrontaliers et transnationaux.
- Coordination avec les autres programmes: l'objectif CTE devrait obligatoirement figurer dans les contrats de partenariat, qui devraient inclure les "principales zones prioritaires pour la coopération";
- coordination avec les stratégies macrorégionales et les stratégies de bassin maritime: les priorités des CP relatives à la CTE devraient tenir compte, le cas échéant, des stratégies macrorégionales et des stratégies de bassin maritime. Selon le projet de CSC, les programmes transnationaux devraient privilégier les opérations menées au titre de ces stratégies.
- Orientation vers les résultats: en plus de l'augmentation de la concentration thématique, la définition d'une série d'indicateurs communs dans le règlement relatif à la CTE a pour but de favoriser une plus grande orientation vers les résultats.

Au niveau opérationnel, le règlement vise à **simplifier et à préciser les exigences en matière de mise en œuvre**. Les règles d'éligibilité seraient fixées soit au niveau de l'UE, soit pour le programme par le comité de suivi, avec des règles nationales qui s'appliqueraient en leur absence. Enfin, une flexibilité sous la forme d'un dérogement d'office est assurée grâce à une extension de la règle "n+2".

4.2. Évaluation

Notre étude de septembre 2011 insistait sur le caractère essentiel de la dimension territoriale, qui constitue le principal trait distinctif de la politique de cohésion de l'UE⁶⁸. Nous y indiquions que les propositions du cinquième rapport de cohésion n'innovaient pas, mais cherchaient plutôt à renforcer les priorités et les pratiques existantes en consolidant l'agenda urbain, en renforçant la géographie fonctionnelle, en soutenant des zones qui sont face à des problèmes géographiques ou démographiques spécifiques, et en améliorant l'alignement stratégique entre la coopération transnationale et les stratégies macrorégionales. Le rapport soulignait aussi la résistance des États membres face à certains des éléments les plus prescriptifs proposés (l'affectation de fonds au développement urbain, la subdélégation de l'autorité aux villes et la désignation de zones cibles au niveau de l'UE); il mentionnait la nécessité d'adopter une approche plus stratégique et coordonnée de la coopération territoriale, notamment en simplifiant les règles, et recommandait la mise en place d'une plus grande gouvernance stratégique au niveau de l'UE grâce à une dimension territoriale renforcée dans le cadre stratégique commun.

⁶⁸ Mendez *et al.* 2011.

4.2.1. Une approche intégrée du développement territorial

L'une des grandes conclusions du premier rapport de la présente étude était que le nouvel engagement pris en faveur de la cohésion territoriale au titre du traité constituait l'occasion de promouvoir la dimension territoriale en tant que principe transversal de la politique de cohésion⁶⁹. On note certains efforts effectués dans ce sens dans le projet de paquet législatif, bien qu'une forte approche thématique ressorte de l'importance accordée à la stratégie Europe 2020 et de l'accent mis sur les objectifs thématiques; comme nous le verrons plus en détail au chapitre suivant, les nouvelles dispositions limitatives supposent une réduction de la liberté d'adapter les interventions aux caractéristiques propres au lieu concerné.

Au niveau stratégique le plus élevé, d'importantes interrogations subsistent au sujet de l'adéquation du traitement de la dimension territoriale par le CSC et plus précisément de son analyse des défis "territoriaux", de son articulation d'un cadre de développement territorial cohérent pour l'UE et de son traitement "territorial" des "actions clés". Conformément aux projets de règlements, l'accent est surtout mis sur les objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020. Les objectifs de "coordination" et de "complémentarité" sont également mis en évidence, mais **ce n'est pas le cas de la "territorialité" dans le projet de CSC.**

La section consacrée aux "défis territoriaux" ne contient que des orientations limitées et plutôt générales sur la manière de mettre en œuvre une approche territoriale, à savoir la nécessité de recenser les problèmes et les possibilités existant en matière de développement national ou régional, d'examiner les problèmes relatifs à la coordination inter-juridictionnelle ou transfrontalière, d'améliorer la coordination entre les différents niveaux territoriaux et sources de financement et d'établir des indicateurs de résultats appropriés. Des spécificités et défis territoriaux sont brièvement mentionnés - des villes, des zones rurales, des zones côtières et tributaires de la pêche, des zones qui font face à des problèmes géographiques ou démographiques spécifiques, les régions ultrapériphériques, les régions les plus septentrionales à très faible densité de population, les régions insulaires, transfrontalières et de montagne et les liens urbains-ruraux - sans entrer dans les détails des priorités ou actions spécifiques. L'agenda territorial 2020 de l'UE n'est pas mentionné, pas plus que les concepts territoriaux clés comme le développement polycentrique.

L'orientation thématique est aussi clairement visible dans l'annexe, plus concrète, consacrée aux objectifs thématiques et aux "actions clés". Certains de ces objectifs et actions font mention de questions territoriales, abordées dans le cadre de leurs principes de mise en œuvre, mais uniquement dans des termes assez vagues et simplistes: on y mentionne les différences de besoins entre les régions moins développées et celles plus développées (p.ex. OT1 sur la RTDI, ou l'OT2 sur les TIC), ou encore l'importance de la coopération territoriale entre les États membres et les régions (p.ex. OT5 sur le changement climatique). En fait, ces principes de mise en œuvre sont principalement axés sur l'identification des liens avec les nouveaux instruments financiers, les possibilités d'utilisation de ces instruments et de mise à profit du financement privé, les priorités horizontales de l'UE (FEDER/Fonds de cohésion) ou les recommandations de la Commission et du Conseil en matière de politique d'emploi (FSE)/ En revanche, **le projet de CSC, lui, contient une annexe plus détaillée consacrée aux priorités de coopération territoriale européenne, qui doit être accueillie favorablement.**

⁶⁹ Mendez *et al.* 2011.

La possibilité d'un traitement inadéquat de la dimension territoriale a été anticipée dans certaines des initiatives de réforme entreprises sous la présidence polonaise. À cet égard, l'une des recommandations formulées dans les "messages clés" de la Présidence était que **le CSC devrait avoir pour mandat explicite de développer des approches intégrées au niveau territorial**, notamment grâce à une méthode sur la conception et la mise en œuvre de stratégies et de liens intégrés entre les territoires ainsi que des orientations sur l'utilisation d'instruments spécifiques comme le développement local mené par les acteurs locaux⁷⁰. Les contrats de partenariat, quant à eux, devraient définir les différentes catégories de territoires soutenus ainsi que sélectionner les interventions appropriées en utilisant un cadre méthodologique clair.

D'autres recommandations visant à faire en sorte que le CSC prenne au sérieux la dimension territoriale ont été établies dans un rapport préparé au nom de la présidence polonaise⁷¹. Il s'agissait notamment:

- de l'adoption d'une approche transversale traitant la dimension territoriale de toutes les politiques de l'UE;
- d'un chapitre spécifique sur la dimension territoriale, comme cela avait été le cas pour les orientations stratégiques communautaires;
- d'une ligne directrice spécifique sur la cohésion territoriale, afin de compléter les lignes directrices thématiques sur la stratégie Europe 2020 recensant les priorités territoriales; et
- d'une série d'indicateurs territoriaux.

Encadré 2: Vers un cadre stratégique commun pour la cohésion "territoriale"

- **Il importe d'adopter une véritable approche transectorielle intégrant l'ensemble des politiques de l'UE pertinentes aux fins du développement régional intégré**, renforçant également la nature intégrante de la programmation multi-fonds.
- **Une ligne directrice spécifique sur la cohésion territoriale** devrait être incluse afin de transposer l'approche locale en un cadre stratégique pour la politique de cohésion et de souligner la manière dont la politique peut contribuer à la réalisation des objectifs de l'agenda territorial à différents niveaux géographiques. On pourrait par exemple illustrer la contribution potentielle de la politique de cohésion de l'UE à un développement équilibré et polycentrique au niveau européen ainsi qu'au niveau des macrorégions, des États membres, des régions fonctionnelles et des régions transfrontalières.
- **Les lignes directrices thématiques devraient inclure des références spécifiques aux priorités de la cohésion territoriale** ("clés territoriales"). L'analyse présentée dans le premier rapport de synthèse EPSO 2013 constitue un bon point de départ à cet effet. Le CSC devrait également souligner les manières dont une approche territoriale pourrait renforcer l'efficacité de la stratégie Europe 2020. Les "clés territoriales" présentées dans le rapport revêtent une importance particulière; il s'agit des réseaux de villes, des régions fonctionnelles, de l'accessibilité, des services économiques d'intérêt général et des capacités territoriales.

⁷⁰ Messages clés de la conférence de la présidence polonaise "*Instruments efficaces de soutien au développement régional*", 24-25 octobre 2011, Varsovie.

⁷¹ Böhme *et al.* 2011.

- **Un chapitre consacré à la dimension territoriale de la politique de cohésion** devrait être maintenu et lié plus étroitement à la cohésion territoriale et à la possibilité de sa réalisation à différents niveaux géographiques. Ce chapitre devrait également aborder la dimension territoriale et les incidences des différentes politiques de l'UE ainsi que la manière dont ces dimensions et politiques peuvent contribuer à la cohésion territoriale.
- Les exemples **d'indicateurs** inclus dans les orientations stratégiques non contraignantes **devraient être développés en ce qui concerne les priorités territoriales**. Ils devraient fournir des informations contextuelles sur la manière dont les priorités territoriales contribuent à la croissance intelligente, durable et inclusive. Si le système d'indicateurs communs obligatoires pour le suivi des performances de la politique de cohésion est introduit, le CSC devrait proposer une liste concrète d'indicateurs territoriaux à l'échelle de l'UE.

Source: Böhme *et al.* (2011).

L'agenda territorial 2020 pourrait constituer un point de référence stratégique dans le cadre de la formulation des priorités territoriales du CSC. L'objectif devrait être de mieux faire comprendre le rôle de la dimension territoriale dans la réalisation des objectifs d'Europe 2020, de fournir davantage d'orientations à ce sujet et de déterminer la contribution spécifique que peuvent apporter les différents types de régions aux objectifs de la stratégie. Les principaux liens entre cet agenda et la stratégie Europe 2020 sont illustrés ci-dessous.

Tableau 21: Liens entre la stratégie Europe 2020 et l'agenda territorial 2020

Objectifs de la stratégie Europe 2020				
Priorités de l'agenda territorial 2020		• Croissance intelligente	• Croissance durable	• Croissance inclusive
	Soutien du développement polycentrique	<ul style="list-style-type: none"> • Investir dans l'éducation • Interactions entre métropoles à l'échelle européenne • Interactions entre les principaux pôles de croissance nationaux 		<ul style="list-style-type: none"> • Services d'intérêt économique général (régions faiblement peuplées)
	Partenariat et coopération dans les zones rurales et urbaines	<ul style="list-style-type: none"> • Concentration sur les facteurs liés au territoire (milieux locaux, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Villes compact (villes durables) 	<ul style="list-style-type: none"> • Élargissement des marchés locaux du travail
	Intégration territoriale dans les régions transfrontalières et transnationales	<ul style="list-style-type: none"> • Masse critique de moyens grâce à la coopération territoriale • Accessibilité transfrontalière 		
	Compétitivité mondiale basée sur des économies locales fortes	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité globale • Accessibilité européenne • Concentration sur les facteurs liés au territoire (milieux 	<ul style="list-style-type: none"> • Caractéristiques territoriales/locales pour la production d'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalisation des villes

Objectifs de la stratégie Europe 2020				
		locaux, etc.) • Systèmes et réseaux locaux d'innovation		
	Amélioration de la connectivité territoriale pour les citoyens	• Connexions nationales et quotidiennes entre les métropoles • Accessibilité des centres principaux et secondaires (et connexions entre eux) • Connectivité électronique • Accès aux réseaux d'énergie	• Transports publics • Transport durable (y compris répartition modale et changements intermodaux) • Accès aux réseaux d'énergie (réseaux macrorégionaux et nationaux pour la transmission de l'énergie renouvelable) • Production d'énergie locale et renouvelable	• Accessibilité des centres principaux et secondaires (y compris accès aux services d'intérêt économique général) • Transports publics
	Structures écologiques et réseaux culturels connectés et gestion conjointe des risques	• Gestion prudente des actifs culturels et naturels		

Source: Böhme *et al.* (2011).

Dans le même ordre d'idées, une autre contribution au débat a défini une **typologie territoriale visant à cibler les objectifs d'Europe 2020**, comme base pour le recensement de priorités locales⁷². En ce qui concerne la priorité relative à la croissance intelligente, toutes les régions sont divisées en trois catégories selon le type de rôle joué par les connaissances dans les processus d'innovation locaux (régions de connaissances, zones de production industrielle et régions non orientées vers les sciences et technologies). Dans le cadre de la priorité relative à la croissance durable, axée sur l'environnement naturel et les spécificités de l'environnement bâti, on distingue quatre types de régions (rurales, rurales à urbaines, urbaines, urbaines à côtières). Enfin, la priorité relative à la croissance inclusive présente une forte dimension démographique et établit une distinction entre les régions connaissant un déclin ou des exodes de leur population et les régions connaissant une croissance de leur population ou des afflux de nouveaux arrivants. Sur la base de cette typologie, quatre exemples hypothétiques de régions sont présentés, ainsi que leurs caractéristiques locales, leurs problèmes et leurs priorités d'intervention politique (Tableau 22).

⁷² McCann, 2011.

Tableau 22: Exemples hypothétiques de différentes caractéristiques locales

	Urbaines + côtières	Urbaines + côtières	Urbaines	Conduite hors agglomérations
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Région de connaissances • Croissance de la population et immigration 	<ul style="list-style-type: none"> • Zone de production industrielle • Déclin de la population et émigration 	<ul style="list-style-type: none"> • Région non axée sur les S&T • Déclin de la population et émigration (en particulier région urbaine) 	<ul style="list-style-type: none"> • Région non axée sur les S&T • Croissance de la population et immigration
Les défis	<ul style="list-style-type: none"> • Congestion des transports et de l'utilisation des sols; ségrégation sociale et territoriale • Dommages environnementaux, notamment à l'écosystème marin 	<ul style="list-style-type: none"> • Déclin de l'utilisation des transports et de l'utilisation des terres, abandon, marchés immobiliers non opérationnels, exode des compétences, diminution du crédit disponible • Baisse généralisée de la cohésion sociale et territoriale • Dommages environnementaux, notamment à l'écosystème marin 	<ul style="list-style-type: none"> • Déclin de l'utilisation des transports et de l'utilisation des terres, abandon, marchés immobiliers non opérationnels, exode des compétences, diminution du crédit disponible • Baisse généralisée de la cohésion sociale et territoriale • Dommages environnementaux, notamment à l'écosystème marin 	<ul style="list-style-type: none"> • Pressions sur les ressources locales et l'utilisation des terres • Ségrégation sociale et territoriale; isolement économique et géographique
Priorités locales	<ul style="list-style-type: none"> • Projets plurisectoriels visant à améliorer les connaissances; 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques de spécialisation intelligentes ciblant les 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques de spécialisation intelligente basées sur des 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques de croissance intelligente de l'innovation

	Urbaines + côtières	Urbaines + côtières	Urbaines	Conduite hors agglomérations
	<ul style="list-style-type: none"> infrastructures, logement et fourniture de transports publics intégrés 	<p>secteurs à basse et moyenne technologie et basées sur des stratégies de diversification technologique spécialisées dans les grandes catégories professionnelles et technologiques intégrées</p> <ul style="list-style-type: none"> Programmes d'amélioration des compétences de la main-d'œuvre locale dans les technologies connexes Programmes intégrés de conversion et de réclamation de l'utilisation des terres 	<p>programmes d'amélioration des compétences de la main-d'œuvre locale dans les technologies connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> Programmes intégrés de conversion et de réclamation de l'utilisation des terres 	<p>basées sur les infrastructures de communication</p> <ul style="list-style-type: none"> Préservation et amélioration du patrimoine et des biens culturels Politiques d'amélioration des compétences axées sur le tourisme et les espaces environnementaux naturels Politiques en matière d'énergie renouvelable Cohésion sociale et territoriale axée sur le développement de l'utilisation intégrée des terres et la planification des transports publics

Source: McCann (2011).

S'agissant des dispositions réglementaires sortant du cadre du CSC, le rapport mentionné ci-dessus avance trois grandes propositions en vue de renforcer la dimension territoriale⁷³. Premièrement, il convient d'**inclure la cohésion territoriale dans les dispositions communes** du règlement général en intégrant le concept à la définition des objectifs des fonds et des exigences relatives (a) au contrat de partenariat et à son contenu; (b) aux rapports soumis par les États membres et l'UE; (c) au contenu du rapport de cohésion de la Commission; (d) à l'analyse AFOM des programmes opérationnels et à la justification des axes prioritaires; et (e) aux évaluations. Deuxièmement, **une condition ex ante relative à la cohésion territoriale** pourrait être introduite, imposant la réalisation d'une "évaluation des possibilités territoriales existantes pour réaliser les objectifs de la stratégie "Europe 2020" et améliorer la cohésion territoriale aux niveaux régional et européen". Cette condition ex ante se déroulerait en quatre étapes (Encadré 3). Troisièmement, les règlements pourraient inclure **un objectif supplémentaire relatif au "renforcement de la dimension territoriale" dans le menu thématique proposé**, tandis que l'article relatif aux "handicaps" géographiques devrait être remplacé par un article général sur l'approche "locale". Le Comité des régions avait déjà soumis une proposition similaire de priorité territoriale dans son avis sur le cinquième rapport de cohésion afin de garantir l'adoption d'une approche territoriale équilibrée favorisant l'interdépendance entre les régions et la cohérence globale des différentes politiques⁷⁴.

Encadré 3: La cohésion territoriale en tant que condition ex ante

Phase 1: préparation des documents de programmation

Autoévaluation: analyse AFOM soulignant les spécificités territoriales des zones pertinentes de la région couverte par le programme ainsi que leurs avantages et inconvénients pertinents aux fins de la mise en œuvre de la stratégie "Europe 2020" et de la réalisation de l'objectif de cohésion territoriale.

les critères établis pour la condition ex ante: mise en œuvre de la stratégie "Europe 2020" tenant compte de la dimension territoriale et travail en vue d'assurer la cohésion territoriale aux niveaux régional et européen conformément aux critères suivants:

- démonstration de la prise en compte de la dimension territoriale dans les cibles et objectifs du programme et la composition du partenariat du programme;
- dans l'analyse AFOM au niveau du programme; et
- dans l'évaluation ex ante, comprenant une étude d'impact territoriale.

Phase 2: soumission des documents de programmation

Éléments à inclure dans les programmes:

- actions nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la stratégie "Europe 2020" tenant compte de la dimension territoriale et le renforcement de la cohésion territoriale;
- définition d'une approche territoriale de la création des projets, des critères de sélections, des indicateurs, des informations et des activités de diffusion.

Phase 3: négociations et prise d'engagements

L'évaluation de la Commission serait réalisée sur la base du Livre vert sur la cohésion territoriale et la dimension territoriale du cadre stratégique communautaire (CSC).

Phase 4: Suivi

Les États membres rendraient compte, dans leurs rapports annuels de mise en œuvre, des progrès réalisés en vue du respect de leurs engagements. Le suivi pourrait être lié (a) à certains indicateurs de la cohésion territoriale (p.ex. ceux établis par ESPON); (b) à des analyses d'impact territorial annuelles; et (c) aux progrès réalisés dans le cadre des clés territoriales mentionnées dans le rapport.

Source: Böhme *et al.* (2011).

⁷³ Böhme *et al.* 2011.

⁷⁴ Comité des régions, 2011.

4.2.2. Spécificités et instruments territoriaux

Le projet de cadre législatif pour la période 2014-2020 contient un cadre plus solide pour **le développement local mené par les acteurs locaux et les investissements territoriaux intégrés**, appliquant une approche locale et intégrée. Il convient de se demander si ces instruments territoriaux (tels que présentés dans les règlements) sont suffisants et assez attrayants pour inciter les États membres à revoir en profondeur leur approche actuelle.

Les réactions des États membres à ces concepts ont été mitigées⁷⁵. Si l'introduction d'instruments spécialisés rencontre un vaste soutien, certains pays craignent par contre que l'ajout de nouveaux instruments **n'entraîne une fragmentation de l'intervention au titre de la politique de cohésion**. Un grand nombre de pays ont réclamé **davantage de précisions sur les liens entre les instruments relatifs au développement local mené par les acteurs locaux et ceux relatifs aux ITI**, en ce qui concerne leur rôle et leur application concrète.

Un doute particulier émis au sujet des ITI a été la pertinence d'en faire l'unique instrument à utiliser pour mettre en œuvre des stratégies de développement urbain durable. En outre, bon nombre de pays sont opposés à l'obligation de présenter, dans le contrat de partenariat, une liste de villes dans lesquelles des stratégies doivent être mises en œuvre. **Des inquiétudes ont également été exprimées au sujet de la capacité des villes à gérer les ITI** – Une délégation "partielle" des compétences aux villes pourrait être préférable dans certains cas. En ce qui concerne la proposition connexe de mise en réseau au niveau de l'UE, plusieurs États membres ont demandé des **explications sur le raisonnement à l'origine de la plateforme de développement urbain**, étant donné qu'un instrument similaire existe déjà (URBACT). Si cette plateforme est introduite, elle doit apporter une valeur ajoutée et être distincte des autres initiatives similaires. Pour s'en assurer, il conviendrait d'**expliquer les différences, la relation et les mécanismes de coordination avec les autres réseaux**.

Au sujet du **développement local mené par les acteurs locaux**, les États membres sont très favorables à la possibilité d'associer des aides des cinq Fonds relevant du CSC, mais sont également **préoccupés au sujet de la complexité de la mise en œuvre** d'une telle idée. Plus de détails ont également été demandés au sujet de la définition des zones et de la population éligibles, de la procédure de sélection des stratégies de développement local et des délais envisagés. Les problèmes de garanties représentent l'une des grandes craintes de la Cour des comptes⁷⁶. En particulier, celle-ci a souligné les **coûts supplémentaires et les risques ayant trait à la conformité et à la bonne gestion financière** découlant du transfert du contrôle aux groupes d'action locale. Elle précise également que la valeur ajoutée potentielle n'a pas été entièrement exploitée dans le cadre de l'instrument LEADER existant.

Le point de vue d'un gouvernement local sur les propositions d'ITI en matière de développement local mené par les acteurs locaux offre une analyse légèrement plus équilibrée des **forces et faiblesses potentielles des deux instruments**⁷⁷ (Tableau 23).

⁷⁵ Conseil – 2011.

⁷⁶ Cour des comptes européenne, 2011.

⁷⁷ ESEC, 2011.

Tableau 23: Forces et faiblesses des ITI et du développement local mené par les acteurs locaux: le point de vue des autorités locales

	Investissements territoriaux intégrés	Développement local mené par les acteurs locaux/stratégies de développement local
Forces	<ul style="list-style-type: none"> • Là où elles existent, les stratégies intégrées locales ou régionales pourraient constituer l'outil idéal pour réaliser des objectifs multiples couvrant différents programmes • Peut-être la solution idéale au niveau des villes • Peut-être le modèle le plus flexible pour le gouvernement local, vu qu'il ne présente aucune restrictions en matière d'investissement dans les infrastructures, aucun seuil financier minimum et aucune condition préalable à l'implication des acteurs locaux. • Meilleur outil pour mettre en œuvre des projets "localement stratégiques" 	<ul style="list-style-type: none"> • Rend possible la création conjointe de groupes d'action locale dans le domaine de l'agriculture et dans le domaine de la pêche • Une approche intégrée devrait minimiser les chevauchements d'activités des programmes • Personnalisation élevée afin de répondre aux besoins locaux • Possibilité de niveaux élevés d'administration • Prise en charge des coûts de préparation • Le FEDER peut être utilisé comme Fonds chef de file afin de contourner les règles d'audit LEADER plus strictes • Si les États membres créent une priorité spécifique à l'intérieur du programme opérationnel pour le développement local mené par les acteurs locaux, le taux de subvention peut être augmenté de 10 %
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> • 5 % des fonds alloués au niveau national par le FEDER cibleront le développement urbain, avec un maximum de 20 villes par État membre; la mise en œuvre se fera via des ITI. Il pourrait être difficile de justifier l'inclusion de plus de 20 villes par État membre. Les villes sélectionnées feront partie d'une plateforme de développement urbain à l'échelle européenne, qui financera les activités de mise en réseau et d'échange. • L'obligation pour les États membres de mettre en œuvre une stratégie intégrée pour atteindre les groupes les plus pauvres/exclus ouvre un débat entre le ciblage géographique et la création de groupes cibles. • La flexibilité entre les Fonds ne s'est pas révélée performante dans le cadre du programme actuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Consiste essentiellement à gérer un mini-programme; inclut la prise de décisions sur les projets, ce qui signifie un niveau accru de responsabilité financière et de contrôle pour le partenaire chef de file ou l'organisation structurelle commune • Le niveau d'implication du secteur privé dans les groupes d'action local n'est peut-être pas suffisant pour inciter les acteurs à envisager une activité dans le cadre du FEDER ou du FSE. • En se concentrant sur la dimension locale, il existe un risque d'aboutir à des projets moins stratégiques

Source: CESE (2011) Note d'information sur les projets de règlements, Bruxelles.

4.2.3. Coopération territoriale européenne

Les grandes priorités de réforme pour la CTE, définies dans le rapport soumis par les auteurs en septembre 2011 au PE, présentaient une dimension plus stratégique, étaient plus cohérentes avec les programmes de coopération extérieure et générale et réduisaient les charges administratives pour les gestionnaires et bénéficiaires des programmes⁷⁸. De

⁷⁸ Mendez *et al.* 2011.

fait, la dimension stratégique accrue et l'amélioration de la cohérence entre les programmes envisagés dans les propositions méritent d'être soutenues. Le raisonnement sous-jacent et les possibilités envisagées par la Commission ont été présentés dans l'analyse d'impact de cette dernière. Un scénario de référence correspondant à un statu quo a été comparé avec deux hypothèses: une concentration thématique sur la stratégie Europe 2020, avec un lien renforcé avec les programmes généraux grâce à l'intégration de l'objectif de la CTE dans le cadre stratégique commun et les contrats de partenariat, et l'intégration totale des programmes de CTE dans les programmes régionaux. Les grands avantages et inconvénients des hypothèses sont présentés au Tableau 24, sur la base des observations figurant dans le document de travail de la Commission.

Tableau 24: Coopération territoriale – Analyse d'impact de la Commission

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1: Scénario de référence – Statu quo		
<ul style="list-style-type: none"> • Les priorités continueraient à être définies de manière large • Aucun lien formel entre programmes de coopération et programmes régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Haute flexibilité pour fixer les priorités 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de clarté des objectifs; orientation stratégique réduite • Aucune définition claire des résultats attendus des programmes • Difficultés pour garantir la complémentarité avec les autres programmes de l'UE
Option 2: concentration thématique et lien renforcé avec les autres programmes		
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre restreint d'objectifs thématiques que les programmes transfrontaliers et transnationaux peuvent choisir • Intégration des aspects relatifs à la coopération dans le CSC et les CP 	<ul style="list-style-type: none"> • Assure une orientation accrue sur les priorités d'Europe 2020 • Logique d'intervention du programme améliorée • Assure un meilleur lien et une plus grande cohérence avec les programmes régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Moins de flexibilité dans la conception des programmes; limité à l'approche ascendante • Peu de programmes opérationnels en matière de CTE disposent de suffisamment de ressources pour contribuer à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 • Charge administrative accrue pour la Commission et les AG en cas d'inclusion dans le CSC/PC en raison des exigences de suivi
Option 3: intégration de la coopération dans les programmes régionaux		
<ul style="list-style-type: none"> • Plus de programmes de CTE séparés • Les activités de coopération seraient réalisées dans les programmes régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Synergies accrues; bénéfique pour les PO régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne permet la coopération que sur des projets spécifiques, empêchant ainsi le développement à long terme d'une stratégie intégrée • La dimension européenne serait négligée dans la programmation • Il serait plus difficile d'élaborer des projets communs sans une structure d'aide

Source: Adapté de la Commission européenne (2011).

L'option privilégiée – concentration thématique accrue sur la stratégie Europe 2020 et la coordination stratégique – était considérée comme offrant une plus grande orientation sur les priorités de l'UE, un renforcement de la logique d'intervention des programmes et un meilleur lien avec les programmes régionaux. Cela étant, la Commission a également reconnu d'importantes limites: moins de flexibilité dans la conception des programmes et limitation à l'approche ascendante basée sur les besoins territoriaux; ressources pour les

PO de CTE insuffisantes pour contribuer de manière visible aux objectifs d'Europe 2020; et enfin, charge administrative accrue pour la Commission et les États membres, en raison des exigences de suivi relatives à l'inclusion de la CTE dans le CSC et les CP.

Conformément aux limitations recensées par la Commission, le dernier rapport d'avancement sur les négociations du Conseil fait état de réserves émises par les États membres concernant les propositions visant à augmenter la concentration thématique et intégrer la CTE au cadre de planification stratégique⁷⁹. **Un nombre considérable d'États membres sont opposés à la proposition visant à limiter la liste d'objectifs thématiques à quatre objectifs.** Dans le même ordre d'idées, certains ont préconisé de rendre plus explicites les dispositions relatives au soutien des infrastructures de base, notamment en raison de l'importance de ces investissements dans le cadre des programmes opérationnels relevant de la coopération transfrontalière. La deuxième crainte concerne **la pertinence de l'inclusion de l'objectif de CTE dans le contrat de partenariat** et les moyens d'assurer une bonne coordination entre les contrats de partenariat des différents États membres au moment d'envisager des interventions dans le cadre des programmes opérationnels en matière de CTE. Enfin, certains ont réclamé davantage de précisions sur **la manière dont les stratégies macrorégionales sont censées être intégrées** au volet transnational en tant qu'objectif thématique supplémentaire.

Le concept de macrorégions a également été abordé dans l'avis du Comité des régions⁸⁰, qui **appelle la Commission à publier une évaluation du fonctionnement, de l'incidence et de la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales actuelles et ce, dans les plus brefs délais.** Cela constitue un adoucissement du ton du Comité par rapport à son premier avis sur le cinquième rapport de cohésion⁸¹, qui suggérait que les stratégies macrorégionales existantes devraient servir de "cadres de référence stratégiques" au niveau macrorégional et que les programmes opérationnels devraient alors se baser sur ces priorités macrorégionales.

Il convient également de mentionner l'avis du Comité sur le développement de la macrorégion adriatico-ioniennne, qui formule plusieurs recommandations⁸². Premièrement, la stratégie macrorégionale ne peut agir dans tous les domaines, mais doit se concentrer sur les défis et problèmes propres à la macrorégion identifiée par les partenaires dans une évaluation conjointe. Deuxièmement, le concept concrétise de manière tangible l'objectif de la cohésion territoriale, en soulignant aussi ici la valeur ajoutée pour les initiatives politiques de l'UE dans les Balkans occidentaux (à savoir un élan à la réconciliation entre les territoires et une contribution au processus d'adhésion à l'UE). Troisièmement, l'approche macrorégionale devrait prendre en considération tous les grands problèmes rencontrés dans la région (protection et conservation de l'environnement, énergie, changement climatique, recherche et innovation, etc.) Enfin, en opposition avec la devise "pas de nouvelle législation, de nouvelles institutions ou de nouveau financement", le Comité appelle à l'utilisation et au contrôle de règles existantes dans la macrorégion; la création d'une plateforme, d'un réseau ou d'un GECT; et un accord concernant l'utilisation du financement existant de l'UE pour la macrorégion.

D'autres réactions aux propositions relatives à la CTE figurent dans la consultation des parties prenantes à la coopération territoriale organisée par INTERACT (Encadré 4). L'une

⁷⁹ Conseil – 2011.

⁸⁰ Comité des régions, 2012.

⁸¹ Comité des régions, 2011a.

⁸² Comité des régions, 2011b.

des grandes critiques est le fait que **la concentration thématique sur quatre priorités limiterait la flexibilité et la capacité à poursuivre d'importantes priorités** en matière de coopération territoriale qui ne sont pas prises en compte de manière adéquate dans la stratégie Europe 2020 (p.ex. concernant les services d'intérêt général, le changement démographique, le tourisme et la gestion du patrimoine culturel et naturel ainsi que l'accessibilité des transports au-delà des infrastructures RTE-T). En ce qui concerne la coordination de la CTE avec les autres programmes, d'aucuns **craignent que la CTE ne devienne la seule source de financement des stratégies macrorégionales**. Il n'y a en outre pas suffisamment d'attention apportée aux liens avec les programmes de coopération transfrontalière au titre de l'IEV et de l'IPA, comme le soulignent également les conclusions de la Présidence polonaise lorsqu'elle appelle à déployer davantage "d'efforts pour harmoniser les règles relatives aux programmes de coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'UE". La dernière critique majeure porte sur la **simplification globalement limitée**, compte tenu de l'introduction d'obligations supplémentaires et des contraintes de temps découlant des nouvelles exigences en matière de programmation, d'audit et de contrôle. Il est jugé nécessaire d'établir des exceptions spécifiques pour les programmes de CTE, compte tenu des difficultés de mise en œuvre particulières rencontrées par ces programmes et de la nécessité de renforcer la proportionnalité.

En plus de ces trois séries de points, le document de position contient tout une série de propositions opérationnelles en vue de modifications réglementaires qui pourraient être envisagées par le Parlement européen dans la formulation de sa future position sur le règlement relatif à la CTE.

Encadré 4: Réactions des parties prenantes à la CTE aux propositions de la Commission – 15 points à traiter

1. Concentration thématique. La proposition actuelle passe outre à la complexité et à certains des défis auxquels font face les régions frontalières (par exemple, l'accès limité aux services d'intérêt économique général) et les zones de coopération transnationale (par exemple, les mutations démographiques). La restriction du choix de priorités thématiques à quatre priorités au maximum devrait également être supprimée pour ces programmes, sans quoi il sera impossible de sélectionner la combinaison la plus appropriée de solutions aux problèmes communs. En outre, les domaines de coopération transfrontalière ont toujours profité de priorités d'investissement comme le tourisme et la gestion du patrimoine culturel et naturel, ou encore l'accessibilité des transports au-delà des infrastructures RTE-T, qui sont actuellement exclues de la liste proposée. Il convient de veiller à ce que les programmes de coopération puissent continuer à travailler sur ces objectifs.

2. Stratégies macrorégionales. Il conviendrait d'ajouter une référence claire aux stratégies macrorégionales en faveur de l'objectif "investissement pour la croissance et l'emploi", p.ex. dans le cadre de l'aide apportée par le FEDER (article 3 du règlement relatif au FEDER) ou en tant que nouvelle priorité d'investissement horizontale (article 5 du règlement relatif au FEDER). Pour que ces stratégies portent leurs fruits, la CTE ne peut être la seule source de financement. Il y aurait également lieu d'ajouter l'implication des programmes de coopération transfrontalière à l'article 6, point b), du règlement relatif à la CTE, qui ne mentionne que les programmes transnationaux. La coordination avec les programmes de coopération transfrontalière au titre de l'IEV et de l'IPA devrait également être assurée.

3. Indicateurs. La liste proposée d'indicateurs de réalisations clés au titre de la CTE (article 15 et annexe au règlement relatif à la CTE) ne reflète pas la spécificité des objectifs

de coopération et devrait être révisée. Des indicateurs pourraient être retirés du règlement relatif à la CTE, puis approuvés ultérieurement par voie d'acte d'exécution, ce qui donnerait davantage de temps pour préparer une liste adéquate d'indicateurs de CTE communs.

4. Principe de partenariat. Le principe de partenariat élargi peut nuire à l'efficacité de la mise en œuvre des programmes de CTE, en particulier lorsqu'il s'agit de vastes programmes transnationaux et interrégionaux. La participation d'un nombre trop conséquent de parties prenantes au comité de suivi des programmes peut bloquer le processus de prise de décision et influencer négativement l'impartialité du comité de suivi en tant que principal organe décisionnel des programmes. Le principe de proportionnalité devrait être observé.

5. Flexibilité géographique. Il conviendrait d'abandonner les restrictions établies à l'article 19, paragraphe 2, point b) (20 %, 30 %). Il devrait suffire de veiller à ce que toutes les activités aient clairement pour objet le bénéfice du domaine ciblé par le programme (généralement, En outre, pour assurer une couverture géographique flexible, la possibilité de désigner des partenaires chefs de file issus de pays tiers devrait être incluse à l'article 12, paragraphe 4, du règlement relatif à la CTE, plusieurs programmes ayant mis en œuvre avec succès des projets avec, par exemple, des partenaires chefs de file norvégiens. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 7, du règlement relatif à la CTE devrait permettre l'utilisation des fonds non engagés en temps voulu au titre de l'IEV et rendus aux programmes intra-UE de coopération aux frontières externes, dérogeant ainsi aux restrictions établies à l'article 19 du règlement relatif à la CTE.

6. Rôle des organes communs. Le rôle des organes communs des programmes n'est pas suffisamment renforcé et ne reflète pas la nature de la CTE. Par exemple, le rôle du comité de suivi conjoint n'a pas été élargi, par exemple, aux décisions clés relatives à la gestion des programmes, les fonctions du secrétariat conjoint ne sont pas énumérées, l'article 23 du règlement relatif à la CTE met toujours davantage en exergue l'autorité d'audit que le groupe d'auditeurs, l'organisme d'accréditation est un organe composé de seulement un État membre et la responsabilité exclusive de l'autorité de gestion en matière de plaintes (article 63 du règlement général) pourrait nuire aux décisions du comité de suivi conjoint.

7. Accréditation. L'exigence d'établir, au niveau ministériel, un organisme d'accréditation distinct composé uniquement de l'un des États membres participant à un programme est considérée comme posant problème pour la CTE et comme étant contraire au principe de coopération. Elle pourrait en outre provoquer d'importants retards dans le lancement des programmes et donner lieu à des audits supplémentaires inutiles. Les solutions les plus adéquates et les plus simples pour les programmes de CTE seraient soit que la Commission conserve son rôle d'accréditation actuel, soit que l'autorité d'audit avec le groupe d'auditeurs assume ce rôle (ou que les organismes d'accréditation doivent se baser sur ces audits).

Accord de partenariat. Il est nécessaire de préciser la portée de l'accord au programme que l'État membre doit soumettre ainsi que ses différences par rapport aux pratiques actuelles dans le cadre de la CTE. L'exigence d'une coordination entre les différents Fonds (article 7, paragraphe 2, point c), du règlement relatif à la CTE) nécessite de plus amples explications.

Aides d'État. Les aides d'État ne sont pas abordées dans les projets de règlements. Si ce problème ne peut pas être résolu au niveau de la politique de cohésion, il convient de trouver des solutions efficaces pour traiter les aides d'État dans le cadre de la CRE, en même temps que la mise à jour des lignes directrices relatives aux aides d'État.

Exigences de programmation et calendrier. De nombreuses nouvelles exigences ont été formulées en ce qui concerne le contenu des programmes opérationnels (article 5 du règlement relatif à la CTE), p.ex. une description du système de gestion et de contrôle,

devant être prête en même temps que le programme opérationnel, ainsi que d La CTE nécessite un plus long délai, en raison de ses procédures décisionnelles plurinationales. En outre, l'article 7, paragraphe 3, du règlement relatif à la CTE, qui prévoit la soumission d'avis par les organismes nationaux de défense de l'égalité des chances de tous les États membres concernés, peut entraîner des retards considérables.

Assistance technique. Le montant minimum proposé pour l'assistance technique (1,5 million d'EUR) est insuffisant pour garantir la bonne mise en œuvre des programmes de coopération et ne tient pas compte de la complexité de l'approche multinationale et de l'ampleur géographique de certaines zones couvertes par les programmes. Des négociations individuelles du taux d'assistance technique pour les programmes d'ampleur réduite (p.ex. inférieurs à 50 millions d'euros au titre du FEDER) seraient une solution préférable.

Taux de cofinancement. Le taux de cofinancement proposé, fixé à 75 % au niveau de l'axe prioritaire, est inférieur que dans le cas des programmes au titre de l'objectif 1 " En outre, le taux de cofinancement fixé au niveau d'un axe prioritaire limite la possibilité de différencier le niveau de cofinancement afin d'attirer des bénéficiaires vers certaines priorités stratégiques. Il est nécessaire de fixer le taux de cofinancement au niveau des programmes et d'augmenter le taux maximum à 85 % pour les régions moins développées.

Règles d'éligibilité à la CTE Il serait bénéfique d'adopter des approches et des règles conjointes pour l'éligibilité des dépenses. La Commission européenne devrait (conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement relatif à la CTE) adopter un acte délégué afin d'établir des règles spécifiques pour l'éligibilité des dépenses.

Charge administrative et simplification. Plusieurs éléments sont introduits afin d'alléger la charge administrative et de mise en œuvre. Toutefois, certaines des nouvelles dispositions (p.ex. article 65, paragraphe 1, du règlement général) pourraient être encore plus encombrantes pour les programmes de CTE, compte tenu de la nécessité d'assurer une coordination avec les autres pays concernés.

La clôture annuelle des programmes est adaptée aux vastes programmes d'investissement, qui permettent de clôturer efficacement l'audit des projets lors de phases de projet fonctionnellement indépendantes dans un seul État membre; les activités de contrôle et d'audit menées dans plusieurs États membres, avec des règles et des calendriers différents, peuvent demander énormément de temps et d'argent, ce qui annulerait les bénéfices de la clôture annuelle. Les données des projets sont censées être transmises quatre fois par an, deux fois par an pour les prévisions de dépenses (article 102 du règlement général), tandis que le premier rapport annuel, lui, doit être soumis au plus tard le 30 avril. Compte tenu des règles d'éligibilité propres à la CTE, aucune valeur ajoutée ne pourrait être apportée par l'exigence de désigner les contrôleurs pour la CTE que pour les programmes opérationnels nationaux (article 22, paragraphe 4, du règlement relatif à la CTE) et de changer ainsi les systèmes actuellement opérationnels. Il convient d'ajouter des exceptions pour les programmes de CTE ainsi que de renforcer les principes de proportionnalité.

Comités, actes de la Commission et orientations. La Commission est vivement invitée à s'assurer que les spécificités de la CTE soient discutées et prises en compte dans ses actes ainsi que de veiller à ce que la représentation de la CTE soit assurée dans tous les comités et groupes de travail pertinents.

Source: INTERACT (2012) Contributions au projet de cadre juridique pour la coopération territoriale européenne (CTE), janvier 2012, INTERACT:

http://www.interact-eu.net/downloads/4736/Key_points_legal_package_ETC_.pdf
http://www.interact-eu.net/downloads/4736/Key_points_legal_package_ETC_.pdf

4.3. Conclusions et recommandations

Le projet de paquet législatif de la Commission inclut des références spécifiques à la dimension territoriale. **La cohésion territoriale est désormais un principe explicite et transversal** du règlement général, bien qu'elle n'ait pas été définie ou concrétisée. Toutefois, la Commission, les États membres et les régions seront invités à déterminer comment une "**approche intégrée du développement territorial**" est prise en considération dans la conception et la mise en œuvre du cadre stratégique commun, des contrats de partenariat et des programmes opérationnels. Le concept s'est largement répandu au cours du débat sur la réforme et notamment sous la présidence polonaise, pendant laquelle il était au centre des réunions tenues au niveau des ministres et des directeurs généraux. Il s'agit d'un concept souple, qui associe "intégration" et "territorialité" et promeut de différentes manières la coordination entre les Fonds, les objectifs/priorités communs ou financements communs des interventions dans des types de domaine spécifiques, et la coopération territoriale. À l'origine des propositions, on trouve l'expérience faite par le passé: différents instruments de financement avaient été gérés et mis en œuvre sans coordination efficace au niveau stratégique ou opérationnel.

D'importantes interrogations subsistent au sujet de l'adéquation du traitement de la dimension territoriale. Les projets de règlement et de CSC ne contiennent que des orientations limitées sur la manière de mettre en œuvre une approche territoriale. L'accent est surtout mis sur les objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020.

Les propositions de la Commission relatives à la dimension territoriale sont principalement axées sur le développement local ou sous-régional: elles prévoient un développement local mené par les acteurs locaux, des stratégies de développement local, des groupes d'action locale et des investissements territoriaux intégrés. Il s'agit de propositions positives, dans l'esprit du rapport Barca et d'autres contributions au débat sur la réforme, qui préconisaient une approche locale, garantissant que les interventions sont adaptées à l'échelle spatiale d'un défi politique et qu'elles sont coordonnées afin de promouvoir les synergies potentielles. Elles sont à même d'améliorer l'autonomisation locale, d'améliorer les procédures de ciblage, d'éviter les duplications et de renforcer la coopération entre les organes locaux.

L'une des grandes craintes évoquées concerne la prescriptivité descendante des dispositions dans les projets de règlements. Il est compréhensible que la Commission cherche des mécanismes capables de traduire les objectifs politiques en actions concrètes, mais il est dangereux de supposer qu'une "taille unique" sera suffisante. Les règlements semblent s'attendre à ce que toutes les actions territoriales proposées soient incluses dans le contrat de partenariat conclu par l'État membre, alors qu'il serait plus pertinent de les considérer comme des options dont l'utilisation (ou la non-utilisation) serait justifiée par l'État membre en fonction des exigences nationales. Par exemple, dans certains États membres, les interventions au niveau communautaire ne seraient pas forcément la meilleure utilisation à faire des Fonds structurels. De même, s'il peut être pertinent de vouloir imposer l'affectation aux villes d'une certaine partie des fonds du FEDER destinés au développement durable, le chiffre de cinq pour cent est arbitraire car il ne tient pas compte des grandes différences de structure urbaine entre les États membres (nombre et hiérarchie des petites et grandes villes).

Une **approche plus stratégique de la coopération territoriale européenne est prévue**; celle-ci sera intégrée dans un règlement concernant spécifiquement la CTE et bénéficiera d'un financement supplémentaire. Une concentration thématique est

escomptée, de même qu'une coordination avec les programmes nationaux et régionaux et les stratégies macrorégionales ainsi qu'une plus grande orientation vers les résultats.

Recommandations

Le Parlement européen devrait chercher à renforcer la dimension territoriale du projet de paquet législatif. Notamment,

- En particulier, le CSC devrait inclure une section spécifique – ainsi que des sous-sections pour chacun des objectifs thématiques (annexe I du projet de CSC) – relative à la dimension territoriale, définissant des principes territoriaux, des priorités et des actions en prenant l'agenda territorial 2020 comme point de référence et en indiquant les principaux liens entre cet agenda et la stratégie Europe 2020; en outre, il conviendrait d'exiger que les contrats de partenariat précisent, au niveau stratégique, la manière dont ils mettent à profit les interventions au titre de la politique de cohésion afin d'exploiter le potentiel territorial dans le but de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, conformément à l'agenda territorial, et d'améliorer la cohésion territoriale aux niveaux régional, national et européen.
- Les rapports de mise en œuvre du programme opérationnel devraient inclure obligatoirement des informations sur la répartition territoriale des fonds au niveau sous-régional (p.ex. niveaux NUTS III/IV ou le plus bas niveau auquel les données relatives aux opérations sont automatiquement collectées par le système de suivi) pour chaque objectif thématique du programme.

Recommandations

Le Parlement européen devrait préconiser

- de rendre l'utilisation des instruments territoriaux facultative et soumises à une justification adéquate de leur pertinence par les États membres, dans les dispositions réglementaires relatives aux instruments territoriaux spécifiques dans le contenu du contrat de partenariat (article 14); et
- d'accorder davantage de flexibilité aux États membres dans leur approche en matière de développement urbain durable, en indiquant que le niveau d'affectation doit être négocié avec la Commission sur la base des justifications des besoins des États membres et que la liste de villes demandées devrait être à titre indicatif.

Des questions ont également été soulevées au sujet de la capacité administrative requise pour la mise en œuvre d'une approche territoriale intégrée, qui doit être analysée plus en profondeur. Les expériences vécues avec les mesures de soutien subrégionales ont mis en exergue d'énormes problèmes (notamment en phase initiale) pour mobiliser les partenaires locaux afin qu'ils travaillent ensemble en vue de réaliser un objectif commun. La capacité locale nécessaire peut ne pas être disponible. La qualité des projets peut pâtir de l'allocation préalable des ressources et la délégation des tâches décisionnelles peut réduire la responsabilité et la transparence au sujet de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses. À cet égard, l'analyse d'impact de la Commission relatif au règlement général, qui indique que "la conception et la mise en œuvre de stratégies intégrées ne concernent pas uniquement le cadre réglementaire de l'UE, mais sont également liées à la capacité administrative et institutionnelle", est pertinente (Commission européenne, 2011i). Si les projets de règlements prêtent bien attention aux exigences spécifiques de création, de gestion et de prise de décisions (voir Tableau 20), il importe de

veiller à ce que la capacité administrative requise soit en place (p.ex. via les évaluations ex ante des programmes).

Recommandation

Les règlements devraient exiger que la mise en œuvre des investissements territoriaux intégrés et des actions de développement local menés par les collectivités soit appuyée par des preuves spécifiques incluses dans le contrat de partenariat ainsi que par une évaluation ex ante ultérieure des programmes de capacité administrative adéquate.

D'un point de vue stratégique, les propositions de la Commission relatives à la dimension territoriale de la future politique de cohésion présentent une lacune importante. La forte orientation thématique des propositions de la Commission et les liens avec la stratégie Europe 2020 entraîne des inquiétudes justifiables concernant l'abandon d'une approche stratégique du développement et de la cohésion territoriaux. Il existe en outre des possibilités d'effectuer une fragmentation géographique et thématique de l'aide au cours de la prochaine période. Dans certains États membres, les programmes régionaux pourraient être remplacés par des programmes thématiques à moins forte concentration territoriale; associés à une priorité accrue accordée au développement local et subrégional, ils pourraient donner lieu à une pléthore d'interventions à différentes échelles spatiales, sans cadre territorial global au niveau des États membres ou de l'UE.

Enfin, **les propositions de la Commission ont le mérite considérable d'améliorer la concentration stratégique et la cohérence des programmes de CTE**, grâce à une dimension thématique accrue et à une plus grande coordination avec les programmes nationaux/régionaux et les stratégies macrorégionales. Les réactions des parties prenantes de la CTE incluent une série de modifications réglementaires organisationnelles et opérationnelles qui devraient être prises en considération par le Parlement européen dans la formulation de sa position sur le règlement relatif à la CTE (voir encadré 4). La principale préoccupation valide concerne la proposition visant à limiter les interventions à quatre objectifs thématiques. Les programmes de coopération territoriale doivent traiter des combinaisons complexes de besoins et de problèmes qui varient considérablement à travers les régions de l'UE, en particulier celles situées en périphérie de la Communauté. Les possibilités d'intervention et le réservoir de projets sont parfois limités, alors qu'il est nécessaire de soutenir davantage de priorités d'investissement fondamentales que ce que ne permettent les règlements. Une autre question, liée à la précédente, consiste à savoir comment assurer une approche territoriale stratégique à la CTE. À l'heure actuelle, il est difficile de savoir comment inclure les interventions de CTE dans les contrats de partenariat et comment coordonner les contrats des différents États membres.

Recommandation

Les règlements devraient octroyer une plus grande flexibilité aux programmes de CTE en ce qui concerne le thème des interventions, soit en augmentant le nombre d'objectifs thématiques pouvant être inclus, soit en limitant le critère de concentration à un pourcentage des ressources allouées (p.ex. 75 pour cent). Il y a également lieu de prévoir un mécanisme de coordination entre les contrats de partenariat des États membres participant à un programme de CTE commun, p.ex. un "protocole d'accord territorial" définissant les principaux domaines de coopération prioritaires et tenant compte des stratégies macrorégionales et des stratégies de bassin maritime pertinentes.

5. COHÉRENCE ET PROGRAMMATION STRATÉGIQUES

POINTS CLÉS

- Le cadre stratégique commun offre la possibilité d'améliorer la coordination stratégique entre les différents fonds et politiques de l'UE. Toutefois, l'adhésion politique et la légitimité du document au niveau national pourraient être réduites si le Conseil et le Parlement européen n'étaient pas impliqués formellement dans son adoption législative.
- L'architecture de planification stratégique est critiquée au motif qu'elle est dépourvue de dimension territoriale et qu'elle est excessivement axée sur la stratégie Europe 2020.
- Des préoccupations connexes ont été formulées au sujet de la contractualisation et de la centralisation excessives et notamment de l'utilisation de mécanismes de coordination dans des domaines où l'UE n'a que peu de compétences et est peu sensibilisée aux dispositions de gouvernance territoriale des différents États membres.
- Si tout plaide en faveur d'une concentration accrue des dépenses, les propositions d'affectation – tant à l'intérieur des Fonds qu'entre ceux-ci – sont complexes et incohérentes et ont été critiquées au motif qu'elles ne reflètent pas correctement les besoins territoriaux. Les allocations devraient être déterminées sur la base d'une analyse territoriale fiable et en fonction de la capacité d'absorption.

5.1. Propositions de législation

5.1.1. Cadre de planification stratégique

Il est envisagé d'effectuer une mise à jour du cadre de planification stratégique actuel pour la période 2014-2020, en employant une approche plus coordonnée entre les Fonds et politiques de l'UE et en accordant une importance accrue aux objectifs stratégiques globaux de l'UE. Le plus haut niveau stratégique européen est le **cadre stratégique commun (CSC)**, qui transpose la stratégie Europe 2020 en cadre stratégique conjoint pour tous les Fonds relevant du CSC. Le contenu requis est spécifié dans les dispositions communes du règlement général:

- actions clés pour les Fonds;
- recensement des défis territoriaux;
- priorités horizontales;
- priorités de coopération territoriale;
- mécanismes de coordination entre les Fonds relevant du CSC et avec les autres politiques de l'UE; et
- mécanismes visant à assurer la cohérence avec les recommandations du Conseil en matière de croissance et de politiques budgétaires.

Contrairement aux actuelles orientations stratégiques communautaires, la responsabilité de l'adoption du CSC incomberait exclusivement à la Commission, qui adopterait pour cela un acte délégué dans les trois mois suivant l'adoption du règlement général. En cas de modifications majeures de la stratégie Europe 2020, la Commission pourrait être contrainte de proposer des modifications au CSC. **Un projet de CSC a été publié en tant que**

document de travail des services de la Commission le 14 mars 2011 "pour servir de base aux discussions avec le Conseil et le Parlement européen"⁸³. Il établit les modalités générales relatives aux éléments susmentionnés et inclut une annexe plus détaillée sur les objectifs thématiques, les actions clés, les principes de mise en œuvre, les mécanismes de coordination et les priorités de coopération territoriale.

Le **contrat de partenariat** transposerait le cadre stratégique commun en stratégie nationale. Son contenu devrait principalement inclure le recensement des dispositions à adopter afin de garantir:

- *l'alignement avec la stratégie Europe 2020*: notamment grâce à une analyse des besoins sur la base du CSC et des objectifs fixés dans les recommandations du Conseil relatives aux politiques économiques et d'emploi, à un résumé des évaluations réalisées, des résultats escomptés, des priorités de coopération territoriale, des priorités horizontales et des allocations financières et à une liste des programmes;
- *une approche intégrée du développement territorial*: notamment en adoptant des dispositions de coordination entre les différents Fonds relevant du CSC et en déterminant comment répondre aux besoins des différents types de territoires;
- *une mise en œuvre efficace*: notamment grâce à un cadre de performance doté d'étapes clés ainsi que grâce à une évaluation du respect des conditions ex ante; et
- *une mise en œuvre efficace*: notamment par le biais d'actions et de cibles visant à réduire la charge administrative des bénéficiaires.

Les États membres prépareraient le contrat de partenariat dans le cadre du principe de partenariat (impliquant les régions, les autorités locales et d'autres parties prenantes) et "en dialogue" avec la Commission. Dans les trois mois suivant l'adoption du CSC, le contrat serait soumis à la Commission pour examen, avant de subir éventuellement des révisions, puis d'être adopté par voie d'acte d'exécution de la Commission.

Les révisions du contrat par les États membres nécessiteraient également une décision de la Commission. Les conditions qui entraîneraient une révision ne sont pas reprises dans les dispositions du CSC, mais d'après les exigences relatives aux macro-conditions et aux programmes opérationnels, des révisions pourraient être nécessaires:

- pour soutenir la mise en œuvre d'une recommandation du Conseil adressée à l'État membre concerné au sujet de la croissance et des politiques budgétaires (y compris la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques);
- pour maximiser l'incidence des Fonds ayant trait au CSC, notamment un rôle accru pour la Commission, si un État membre bénéficie d'une aide financière au titre du mécanisme européen de stabilité financière, du mécanisme de soutien financier à moyen terme ou d'un prêt au titre du mécanisme européen de stabilité; et
- pour prendre en considération les modifications aux programmes opérationnels lorsqu'elles sont considérées "adéquates" et à l'exclusion de l'objectif de coopération territoriale européenne.

Les **programmes opérationnels** resteraient le principal instrument de gestion au niveau national ou régional. Le contenu requis inclut:

- *une stratégie contribuant à la stratégie Europe 2020*: recensement des besoins en tenant compte des problèmes mentionnés dans les recommandations du Conseil spécifiques aux pays, des lignes directrices en matière de politique économique et des

⁸³ Commission européenne, 2012a/b.

recommandations en matière de politique de l'emploi; et justification du choix des objectifs thématiques et des priorités d'investissement correspondantes au regard du contrat de partenariat et des résultats de l'évaluation ex ante;

- *des axes prioritaires*: avec des priorités et des objectifs d'investissement, des indicateurs communs et spécifiques, des valeurs de référence et des objectifs quantifiés; une description des actions incluant les principaux groupes cibles, les territoires spécifiques ciblés et les types de bénéficiaires, et l'utilisation prévue des instruments financiers; les catégories d'intervention correspondantes; et, enfin, une ventilation indicative des ressources programmées;
- *une approche intégrée du développement territorial*: un mécanisme de coordination entre les Fonds, l'UE et les instruments de financement nationaux; une approche intégrée planifiée du développement territorial des zones urbaines, rurales, côtières, des zones tributaires de la pêche et des zones présentant des spécificités territoriales et les dispositions relatives au développement local mené par les acteurs locaux; une liste des villes ciblées par des actions dans le domaine du développement urbain durable, des dotations indicatives, notamment les ressources déléguées aux villes et destinées au soutien des actions intégrées par le FSE; le recensement des zones dans lesquelles le développement local mené par les acteurs locaux sera appliqué; enfin, des dispositions en vue d'actions interrégionales et transnationales et une contribution aux stratégies macrorégionales et aux stratégies de bassin maritime;
- *une approche intégrée pour les zones les plus touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale*: notamment l'enveloppe financière indicative;
- *des dispositions en matière d'efficacité*: un cadre de performance; des actions et un calendrier visant à réaliser les conditions ex ante; des arrangements de partenariat; des plans d'assistance technique, incluant des actions pour le renforcement de la capacité administrative; et une évaluation de la charge administrative des bénéficiaires, avec les actions et cibles correspondantes;
- *une liste des principaux projets*: pour les projets débutant avant le 1^{er} janvier 2018;
- *un plan de financement*: deux tableaux présentant les allocations totales par Fonds et pour l'UE ainsi que les allocations nationales pour chaque axe prioritaire;
- *les modalités d'application*: présentant l'organisme d'accréditation, l'autorité de gestion, l'autorité de certification et l'autorité d'audit ainsi que l'organisme auquel la Commission versera les paiements; et
- *priorités horizontales*: description des actions spécifiques à réaliser pour tenir compte du changement environnemental et climatique, de l'égalité des chances et de la non-discrimination. Les États membres rendraient également un avis de leur organisme national de défense de l'égalité des chances.

Contrairement à ce qui se passe pour le moment, il y aurait des dispositions prévoyant un **soutien commun des Fonds** (FEDER, Fonds de cohésion et FSE, mais pas Feader ou FEAMP) aux programmes opérationnels au titre de l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi" (à l'exclusion des programmes opérationnels dédiés à la coopération territoriale). Les axes prioritaires de tous les programmes opérationnels correspondraient à un "objectif thématique unique", dont une ou plusieurs priorités d'investissement de cet objectif, ainsi qu'à un "fonds unique". En d'autres termes, le FEDER et le FSE n'interviendraient pas dans le même objectif ou axe prioritaire d'un programme. Toutefois, le financement croisé continuerait à être d'application pour le FEDER et le FSE, afin de financer des mesures de manière complémentaire, en observant une limite de cinq pour cent du financement pour chaque axe prioritaire d'un programme opérationnel (contre 10 pour cent pour la période actuelle).

Enfin, les États membres continueraient à se charger de l'élaboration des PO, mais en fonction d'un "modèle de la Commission" défini dans un acte d'exécution. Comme pour le contrat de partenariat, la Commission adopterait une décision approuvant le programme opérationnel par voie d'acte d'exécution.

5.1.2. Concentration thématique

La concentration thématique est un objectif clé des propositions de la Commission, dans le but d'obtenir un impact politique plus visible et démontrable. Comme déjà indiqué, le règlement général contient une liste d'objectifs thématiques (Tableau 25) dérivés des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 et des lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et de l'emploi. Leur correspondance avec les Fonds structurels et de cohésion varie en fonction du champ d'intervention de chaque Fonds. À l'intérieur de chaque objectif thématique, une liste plus détaillée de "priorités d'investissement" est définie pour chaque Fonds dans les règlements spécifiques des Fonds (31 pour le FEDER, 15 pour le Fonds de cohésion et 18 pour le FSE) (Tableau 26). En plus des "actions clés" du futur CSC, **les objectifs thématiques et priorités d'investissement constitueraient un cadre permettant d'assurer un alignement stratégique** avec les objectifs, thèmes et priorités d'Europe 2020 **ainsi qu'une concentration des dépenses** sur ceux-ci.

Tableau 25: Objectifs thématiques pour le FEDER, le Fonds de cohésion et le FSE

Objectif thématique	FEDER	Fonds de cohésion	FSE*
1) Renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation	√		
2) Amélioration de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité	√		
3) renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), de celle du secteur agricole (pour le Feader) et de celle du secteur de l'aquaculture et de la pêche (pour le FEAMP)	√		
4) Soutien de la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans tous les secteurs	√	√	
5) Promotion de l'adaptation aux changements climatiques, de la prévention et de la gestion des risques	√	√	
6) Protection de l'environnement et promotion de l'utilisation rationnelle des ressources;	√	√	
7) Promotion du transport durable et suppression des goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles	√	√	
8) Promotion de l'emploi et soutien de la mobilité de la main-d'œuvre	√		√
9) Promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté	√		√
10) Investissement dans l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie;	√		√
11) Renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité de l'administration publique	√	√	√

* Une disposition du règlement relatif au FSE (article 3, paragraphe 2) dispose que via les priorités d'investissement soutenues dans le cadre de ces objectifs, le FSE contribuera également aux autres objectifs thématiques.

Source: Règlements relatifs au FEDER, au Fonds de cohésion et au FSE.

Tableau 26: Liens entre les objectifs thématiques, les priorités d'investissement et les Fonds

Objectif thématique	FEDER	Fonds de cohésion	FSE
1. Renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures de R&I • Investissements R&I par les entreprises, transferts de technologies, innovation sociale, regroupements et innovation ouverte dans les PME par la spécialisation intelligente • soutien des activités de recherche technologique et appliquée, lignes pilotes, actions de validation précoce des produits et des capacités de fabrication avancée dans le domaine des technologies génériques essentielles, et de la diffusion de technologies à des fins générales 		
2. Amélioration de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité	<ul style="list-style-type: none"> • déploiement de la bande large • produits et services TIC, commerce en ligne • renforcement des applications TIC dans les domaines de l'administration en ligne, de l'apprentissage en ligne, de l'intégration par les technologies de l'information et de la santé en ligne (télésanté) 		
3. Renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), de celle du secteur agricole (pour le Feader) et de celle du secteur de l'aquaculture et de la pêche (pour le FEAMP)	<ul style="list-style-type: none"> • promotion de l'esprit d'entreprise, en particulier en facilitant l'exploitation économique des nouvelles idées et en stimulant la création de nouvelles entreprises • développement de nouveaux modèles d'activité à l'intention des PME, en particulier en vue de favoriser leur internationalisation 		
4. Soutien de la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans tous les secteurs	<ul style="list-style-type: none"> • sources d'énergie renouvelables • efficacité énergétique et énergies renouvelables dans les PME • efficacité énergétique et énergies renouvelables dans les bâtiments publics et logements • développement de systèmes de distribution basse tension intelligents • promotion des stratégies de développement à faibles émissions de carbone pour les zones urbaines 	<ul style="list-style-type: none"> • sources d'énergie renouvelables • efficacité énergétique et énergies renouvelables dans les PME • efficacité énergétique et énergies renouvelables dans les infrastructures publiques • développement de systèmes de distribution basse tension intelligents • promotion des 	

Objectif thématique	FEDER	Fonds de cohésion	FSE
		stratégies de développement à faibles émissions de carbone pour les zones urbaines	
5. Promotion de l'adaptation aux changements climatiques, de la prévention et de la gestion des risques	<ul style="list-style-type: none"> • soutien des investissements consacrés à l'adaptation aux changements climatiques • promotion des investissements destinés à prendre en compte des risques spécifiques, garantie d'une résilience aux catastrophes et développement de systèmes de gestion des situations de catastrophe 	<ul style="list-style-type: none"> • soutien des investissements consacrés à l'adaptation aux changements climatiques • promotion des investissements destinés à prendre en compte des risques spécifiques, garantir une résilience aux catastrophes et mettre au point des systèmes de gestion des situations de catastrophe 	
6. Protection de l'environnement et promotion de l'utilisation rationnelle des ressources;	<ul style="list-style-type: none"> • investissements dans le secteur des déchets de manière à satisfaire aux exigences de l'acquis de l'UE • investissements dans le secteur de l'eau de manière à satisfaire aux exigences de l'acquis de l'UE • protection, promotion et développement du patrimoine culturel • protection de la biodiversité, protection des sols et promotion des services liés aux écosystèmes • actions améliorant l'environnement urbain, notamment par la réhabilitation des friches industrielles et la réduction de la pollution atmosphérique 	<ul style="list-style-type: none"> • investissements dans le secteur des déchets de manière à satisfaire aux exigences de l'acquis de l'UE • investissements dans le secteur de l'eau de manière à satisfaire aux exigences de l'acquis de l'UE • protection et restauration de la biodiversité, notamment au moyen d'infrastructures vertes • actions améliorant l'environnement urbain, notamment par la réhabilitation des friches industrielles et la réduction de la pollution atmosphérique 	
7. Promotion du transport durable et suppression des goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles	<ul style="list-style-type: none"> • soutien d'un espace européen unique des transports de type multimodal par des investissements dans le réseau RTE-T • connexion de nœuds secondaires et tertiaires aux infrastructures RTE-T • systèmes de transport à faibles émissions de carbone et mobilité urbaine durable • systèmes ferroviaires interopérables 	<ul style="list-style-type: none"> • soutien d'un espace européen unique des transports de type multimodal par des investissements dans le réseau RTE-T • systèmes de transport à faibles émissions de carbone et mobilité urbaine durable • systèmes ferroviaires interopérables 	

Objectif thématique	FEDER	Fonds de cohésion	FSE
8. Promotion de l'emploi et soutien de la mobilité de la main-d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • pépinières d'entreprises, aides aux indépendants et aides à la création d'entreprise • développement local et structures offrant des services de proximité en vue de la création d'emplois • infrastructures destinées aux services publics d'emploi 		<ul style="list-style-type: none"> • accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives (y compris les initiatives locales pour l'emploi) et soutien à la mobilité professionnelle • intégration durable au marché du travail des jeunes qui ont quitté l'école, sont sans emploi ou ne suivent pas de formation • emploi indépendant, esprit d'entreprise et création d'entreprise • égalité entre les hommes et les femmes et conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale • adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise au changement • vieillissement actif et en bonne santé • modernisation et renforcement des institutions du marché du travail
9. Promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies de développement local menées par les acteurs locaux • Économie sociale et entreprises sociales • Éducation, compétences et formation tout au long de la vie 		<ul style="list-style-type: none"> • Inclusion active • Intégration des communautés marginalisées • Lutte contre la discrimination • Accès aux services, dont les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général • Économie sociale et entreprises sociales • Stratégies de développement local menées par les acteurs locaux
10. Investissement dans l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie;	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures d'éducation et de formation 		<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de l'abandon scolaire précoce et promotion de l'égalité d'accès à un enseignement préscolaire, primaire et secondaire de

Objectif thématique	FEDER	Fonds de cohésion	FSE
			bonne qualité <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'enseignement supérieur et équivalent • Accès à la formation tout au long de la vie, mise à niveau des aptitudes et des compétences de la main-d'œuvre et amélioration de l'utilité des systèmes d'éducation et de formation pour le marché du travail
11. Renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité de l'administration publique	<ul style="list-style-type: none"> • Capacités institutionnelles et efficacité de l'administration publique et des services liés au FEDER et soutenant les actions du FSE 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacités institutionnelles et efficacité de l'administration publique et des services liés au FEDER 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacités institutionnelles et efficacité de l'administration publique en vue de réformes, de l'amélioration des réglementations et de la bonne gouvernance • Renforcement des capacités des parties prenantes

Source: projets de règlements relatifs au FEDER, au Fonds de cohésion et au FSE.

Le principal instrument opérationnel utilisé pour assurer une concentration thématique serait le **mécanisme d'affectation**. Comme déjà expliqué dans les propositions relatives au budget 2020, l'affectation s'appliquerait à la fois à la répartition des ressources entre les Fonds, afin d'assurer une plus grande part pour le FSE, et aux objectifs et priorités thématiques spécifiques établies à l'intérieur des Fonds, en privilégiant les thèmes propres à la stratégie Europe 2020.

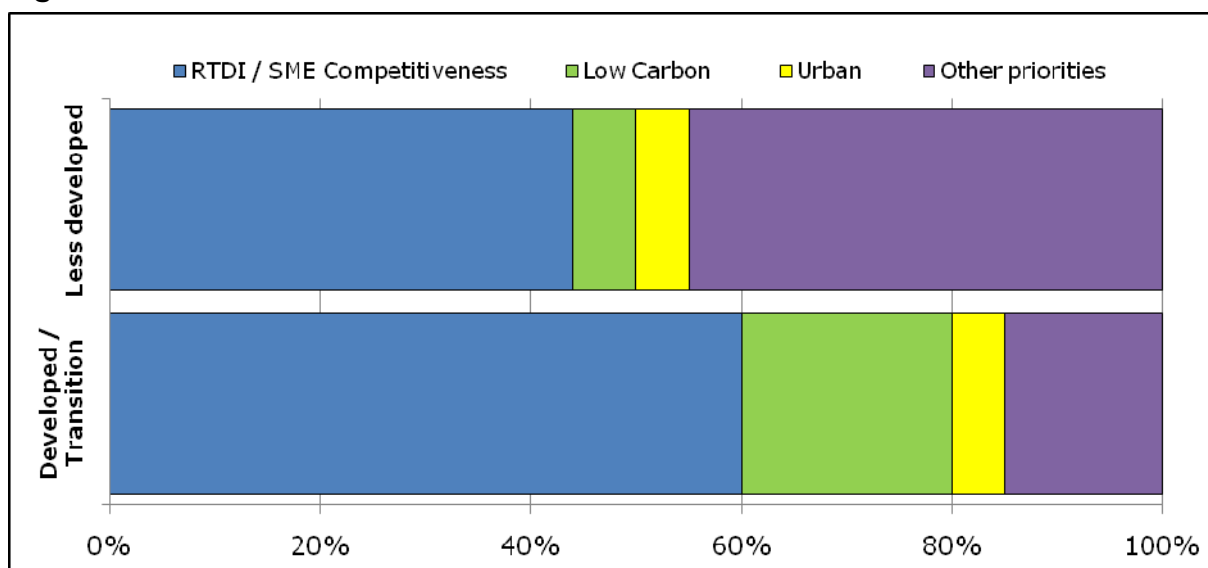
En ce qui concerne la répartition entre les Fonds, **une part minimum de 25 pour cent du budget total de la politique de cohésion serait allouée au FSE**, en observant des distinctions entre les catégories de régions (les régions moins développées alloueraient au moins 25 pour cent, les régions en transition au moins 40 pour cent et les régions plus développées au moins 52 pour cent de leur enveloppe totale). La Commission justifie ce choix par la contribution directe du FSE à trois des grands objectifs d'Europe 2020 (emploi, éducation, inclusion/pauvreté) ainsi que par le déclin, au fil du temps, de la part relative du financement du FSE.

La deuxième dimension du mécanisme d'affectation est la **concentration thématique à l'intérieur des Fonds** (FEDER et FSE). Pour le FEDER, au moins 80 pour cent de l'allocation nationale aux régions en transition et développées seraient affectés à trois objectifs: (1) une économie à faibles émissions de CO₂ (au moins 20 pour cent); (2) la RDTI; et (3) la compétitivité des PME. Le règlement prévoyant également l'exigence d'allouer cinq pour cent des fonds à la priorité du développement urbain durable, cela laisserait 15 pour cent à dépasser pour les autres objectifs thématiques et priorités d'investissement (Figure 3), bien que certaines interventions urbaines devraient

vraisemblablement relever des objectifs concernés par l'affectation (notamment les stratégies de réduction du carbone en zones urbaines).

Il est proposé de renforcer la flexibilité pour la catégorie des régions moins développées: au moins 50 pour cent (au lieu de 80 pour cent) de la dotation nationale devrait être concentrée sur les trois objectifs, en ce compris une part plus faible affectée à l'objectif d'économie à faible intensité en carbone (six pour cent au lieu de 20 pour cent). De fait, la flexibilité permettant de soutenir d'autres objectifs thématiques et priorités d'investissement passerait de 15 pour cent à 45 pour cent (ici encore, en tenant compte de l'allocation de cinq pour cent au développement urbain durable).

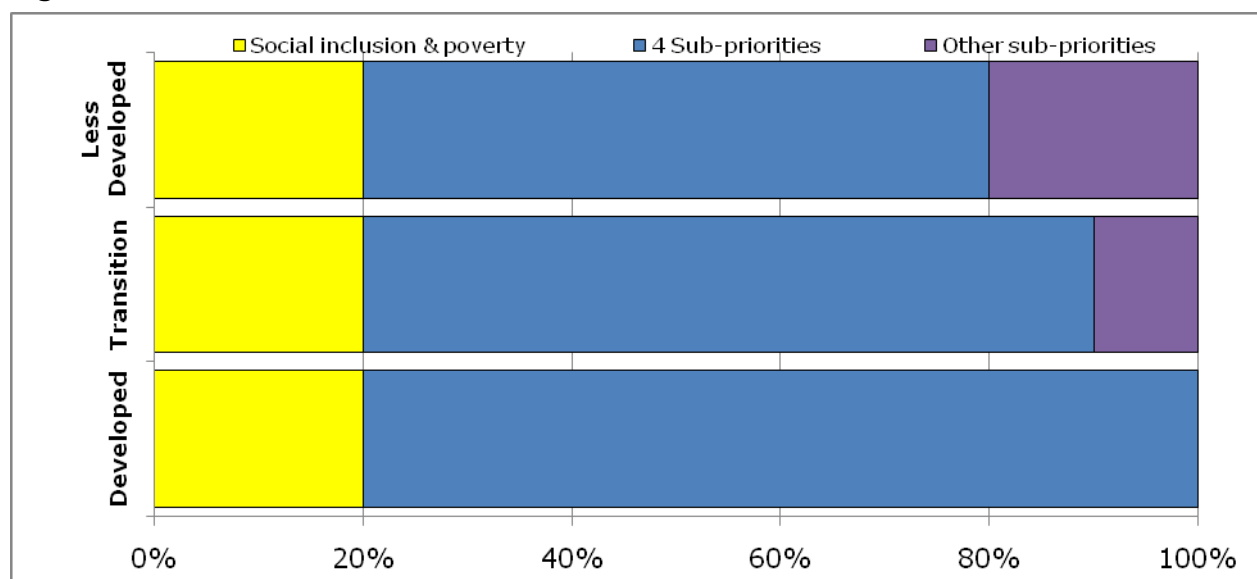
Figure 3: Seuils d'affectation au titre du FEDER



Source: Projet de règlement relatif au FEDER.

Une différente approche est proposée pour le FSE, à savoir une concentration sur un seul objectif thématique et sur un nombre limité de priorités d'investissement. Pour toutes les catégories de régions, 20 pour cent des dotations nationales seraient alloués à l'objectif thématique relatif à l'inclusion sociale et à la pauvreté. On prévoirait également des seuils mobiles pour la concentration thématique au titre de chaque "programme" mis en œuvre pour l'une des quatre "priorités d'investissement" (au lieu d'affecter les dotations "nationales" à des "objectifs"): 80 pour cent dans les régions plus développées, 70 pour cent dans les régions en transition et 60 pour cent dans les régions moins développées. Cela laisserait la possibilité d'allouer une part du financement du programme à d'autres priorités d'investissement dans les régions moins développées et en transition (respectivement 20 et 10 pour cent), mais pas dans les régions plus développées.

Figure 4: Seuils d'affectation au titre du FSE



Source: Projet de règlement relatif au FSE.

5.2. Évaluation

Le rapport soumis par les auteurs au Parlement européen en septembre 2011 soutenait les principes généraux du nouveau cadre de planification stratégique⁸⁴. Celui-ci vise à renforcer la cohérence, la coordination et les complémentarités des politiques structurelles de l'UE, de les intégrer plus fermement au cœur de la stratégie Europe 2020 globale de l'UE et d'augmenter la visibilité et l'impact de la politique de cohésion. Toutefois, le premier rapport soulignait également plusieurs problèmes et craintes. En ce qui concerne le cadre stratégique commun, les principaux problèmes relevés portaient sur la manière dont la dimension territoriale doit être abordée (comme nous l'avons vu au précédent chapitre), ainsi que la nécessité, particulièrement importante aux yeux du Parlement européen, d'assurer l'appropriation politique de la stratégie en impliquant le Conseil des ministres et le Parlement dans le processus d'approbation. L'augmentation des charges et des coûts administratifs constitue le principal défi relevé à l'égard de l'introduction de contrats de partenariat plus contraignants. Enfin, si la concentration thématique appelle un large soutien, il importe de savoir comment concilier une approche descendante avec une approche ascendante sensible aux divers besoins territoriaux, ainsi que comment concilier une approche sectorielle avec l'approche intégrée placée au cœur même de la politique de cohésion.

L'analyse d'impact réalisée par la Commission au sujet des projets de règlements comprenait une analyse des options de cohérence stratégique, dans un chapitre intitulé "Apporter une valeur ajoutée européenne"⁸⁵: la Commission y comparait trois ensembles d'options stratégiques relatives à l'éligibilité géographique, à la concentration thématique, aux allocations de financement du FSE et à la coordination avec les autres politiques de l'UE (Tableau 27). En mettant de côté la question de l'éligibilité géographique (celle-ci n'étant pas strictement liée à la cohérence stratégique), l'analyse de la Commission a comparé une option de "statu quo" (le "scénario de référence") avec deux options: l'une impliquant un lien plus global avec les objectifs et cibles de la stratégie Europe 2020, un financement du

⁸⁴ Mendez *et al.* 2011.

⁸⁵ Commission européenne 2011.

FSE plus prévisible et un meilleur alignement des politiques de l'UE (appelée "Concentration thématique et coordination des politiques"), et l'autre ("Concentration flexible") prévoyant moins d'incitations à la concentration sur les priorités de l'UE (tout en conservant une part minimale de financement pour le FSE sur la base d'une analyse des besoins de l'UE).

Malgré les inconvénients recensés pour la deuxième option (notamment moins de flexibilité, plus de complexité et de points à négocier), celle-ci a été considérée préférable aux autres options en raison de son meilleur "alignement" sur les objectifs d'Europe 2020 et au motif qu'elle offre "une approche plus efficace, plus concentrée sur les résultats, plus stratégique et plus intégrée".

Tableau 27: Concentration stratégique et coordination – Analyse d'impact de la Commission

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1: Scénario de référence – Statu quo		
<ul style="list-style-type: none"> • Orientations stratégiques de l'UE comme cadre de référence général • Affectation des dépenses aux objectifs d'Europe 2020 • Part du FSE déterminée dans le cadre de négociations • Coordination avec les autres politiques de l'UE via les orientations stratégiques de l'UE, le CRSN et les programmes opérationnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilité pour les décisions des États membres sur la concentration par rapport aux besoins • Flexibilité pour les décisions des États membres sur la part du FSE par rapport aux besoins 	<ul style="list-style-type: none"> • Trop de flexibilité • Fragmentation et concentration stratégique réduite • La part du FSE et la contribution de celui-ci à Europe 2020 pourraient diminuer • Les orientations stratégiques de l'UE sont non contraignantes pour les États membres et leurs effets sont limités • Difficultés pour assurer la coordination entre les Fonds et avec les autres politiques de l'UE
Option 2: concentration thématique et coordination des politiques		
<ul style="list-style-type: none"> • Menu des objectifs thématiques et priorités associés à Europe 2020 • Affectation des Fonds aux objectifs d'Europe 2020 • Affectation de la part du FSE sur l'enveloppe totale • Coordination avec les autres politiques de l'UE via les orientations stratégiques de l'UE, les CP et les programmes opérationnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Lien visible et global avec Europe 2020 • Incitations à la concentration de l'investissement national sur Europe 2020 dans tous les pays/toutes les régions • Financement du FSE plus prévisible • Étroite coordination et plus de synergies avec les autres politiques de l'UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Moins de flexibilité et difficultés pour traiter les spécificités régionales • Moins de flexibilité pour négocier la part du FSE et problèmes d'absorption • Cadre complexe, basé sur 5 Fonds, et risque d'une approche du plus petit dénominateur commun • Négociations plus ardues et longues sur les CP, entraînant une charge administrative supplémentaire
Option 3: Concentration flexible		
<ul style="list-style-type: none"> • Aucune concentration thématique • Part du FSE déterminée sur la base de la distance par rapport aux objectifs d'Europe 2020 • Pas de lignes directrices propres aux Fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilité pour les décisions des États membres sur la concentration par rapport aux besoins • Haute prévisibilité du financement du FSE 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu d'incitations à la concentration de l'investissement national sur Europe 2020 dans les pays développés • Pas de flexibilité pour négocier les parts du FSE et il serait politiquement

Options	Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> Lignes directrices intégrées servant de cadre de référence stratégique au niveau de l'UE 		difficile de trouver un accord sur une méthode <ul style="list-style-type: none"> Pas d'alignement avec les autres politiques de l'UE

Source: Commission européenne (2011).

L'analyse de la Commission ne couvre pas tous les éléments des propositions relatifs à la cohérence stratégique: elle omet par exemple les propositions visant à lier la politique de cohésion de l'UE à la gouvernance en matière de politique économique et d'emploi par le biais de recommandations du Conseil. L'analyse n'est pas non plus complète en ce qui concerne l'éventail d'options envisagées. Les sections ci-après se proposent d'étudier plus en détail quelques-unes des propositions formulées, en se basant sur les réactions des États membres ainsi que sur d'autres contributions récentes au débat sur la réforme.

5.2.1. Cadre de planification stratégique

Les propositions relatives à la programmation stratégique ont été examinées en détail par le groupe "Actions structurelles" et abordées lors de réunions ministérielles (in)formelles sous la Présidence polonaise. Comme exposé dans le récent rapport d'avancement sur les négociations⁸⁶, l'alignement stratégique et la coordination des Fonds et politiques de l'UE bénéficient d'un large soutien. Toutefois, le point principal soulevé par les États membres est qu'un **cadre stratégique commun ne devrait pas imposer de restrictions "à taille unique"** aux interventions réalisées au niveau national et régional. Dans le même ordre d'idées, on observe également une certaine résistance aux "actions clés" ayant une incidence contraignante sur le choix des priorités politiques, des doutes ayant été exprimés au sujet des liens avec les objectifs thématiques, les priorités d'investissement et les catégories d'intervention. D'un point de vue procédural, la plupart des pays estiment que **le CSC devrait être adopté en tant qu'annexe au règlement général**, et non pas en tant qu'acte délégué de la Commission. Comme l'ont fait valoir plusieurs délégations lors de la réunion ministérielle de décembre, les principaux avantages de cette proposition seraient les suivants:

- autonomisation, légitimité et sécurité juridique accrues grâce à l'implication des organes législatifs de l'UE (BE, BG, DE, EE, ES, GR, PT);
- flexibilité permettant d'adapter le document aux besoins lors de négociations (BE, UK);
- permet une adoption en temps utile afin de faciliter la programmation (BE, LV, MT); et
- en tant qu'élément essentiel des règles législatives affectant la programmation, il est plus approprié que le CSC soit inclus dans le cadre général de la législation (CZ, EE).

En ce qui concerne le **contrat de partenariat**, de nombreux États membres ont souligné qu'ils devraient être autorisés à l'adapter à **leur situation et à leurs propres structures de gouvernance**. Un **document simple et léger serait préféré** et certaines **craintes ont été manifestées au sujet du calendrier et de l'organisation du processus de planification**. La soumission simultanée du CP et des programmes opérationnels poserait problème dans certains pays et la période de six mois accordée pour l'approbation du CP par la Commission a été jugée excessive.

⁸⁶ Conseil – 2011.

Les risques de **chevauchements entre les programmes opérationnels et le contrat de partenariat** constituent un problème majeur. Si l'option consistant à utiliser des programmes opérationnels multi-fonds rencontre un certain soutien, bon nombre d'États membres **doutent de l'efficacité d'une approche intégrée multi-fonds**, vu le niveau de financement croisé proposé par rapport à la période actuelle et compte tenu du fait que les axes prioritaires ne pourraient être financés que par un seul Fonds.

Le **lien entre le cadre de planification stratégique et la gouvernance économique au sens large** dans l'UE a été particulièrement analysé. Les principales craintes exprimées concernent les références, dans les projets de règlements, à l'inclusion de recommandations spécifiques aux pays et de recommandations du Conseil en matière de politiques économiques et de l'emploi dans les contrats de partenariat et les programmes, ce qui pourrait rendre nécessaire des révisions des documents afin de tenir compte des nouvelles recommandations. **La plupart des États membres y sont opposés, en raison du statut juridique non contraignant des recommandations du Conseil et compte tenu du fait que le calendrier annuel du cycle de gouvernance économique ne correspond pas à l'approche de programmation pluriannuelle de la politique de cohésion.** En outre, certains pays estiment que les recommandations portent sur une vaste gamme de politiques et de réformes structurelles qui ne sont pas directement liées à la politique de cohésion. Ils considèrent qu'**il serait plus adéquat de lier le contrat de partenariat et les programmes aux programmes de réforme nationaux**, afin de coordonner les processus de gouvernance entre les deux domaines politiques, maintenant ainsi plus ou moins les dispositions actuelles – une vision qui a fait l'unanimité lors de la réunion formelle des ministres du mois de décembre 2011.

En revanche, un récent rapport universitaire fait valoir que **la politique de cohésion pourrait constituer un levier efficace pour accélérer la réforme structurelle dans certains États membres** et aider à surmonter les obstacles politiques à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, surtout dans le contexte de la crise actuelle⁸⁷.

Faisant écho à l'opinion de certains États membres, la Cour des comptes a émis des **craintes au sujet de l'introduction de nouvelles exigences de programmation via le contrat de programme et des risques de double-emploi avec le contenu des programmes opérationnels**⁸⁸. À cet égard, la Cour des comptes estime que les conditions et cibles pourraient être limitées aux programmes opérationnels, au lieu d'être également inclus dans le contrat de partenariat.

Pour le Comité des régions, il importe surtout d'utiliser une approche ascendante pour l'approbation et la mise en œuvre de l'approche stratégique⁸⁹. Il préconise de fait que le CSC soit adopté conjointement par le Conseil et le Parlement européen (sous forme d'annexe du règlement), mais en partenariat avec le Comité des régions. En outre, les autorités locales et régionales devraient être véritablement impliquées dans l'élaboration, la négociation et la mise en œuvre des contrats de partenariat.

D'autres réactions ont été formulées dans le cadre d'une récente enquête menée par les gestionnaires d'un programme des Fonds structurels⁹⁰, qui ont formulé deux grandes craintes. La première est que des **procédures excessivement complexes risquent d'être ainsi créées**, étant donné qu'il est nécessaire d'agir à deux niveaux distincts (UE et

⁸⁷ LSE, 2011.

⁸⁸ Cour des comptes européenne, 2011.

⁸⁹ Comité des régions, 2012.

⁹⁰ Kah 2011.

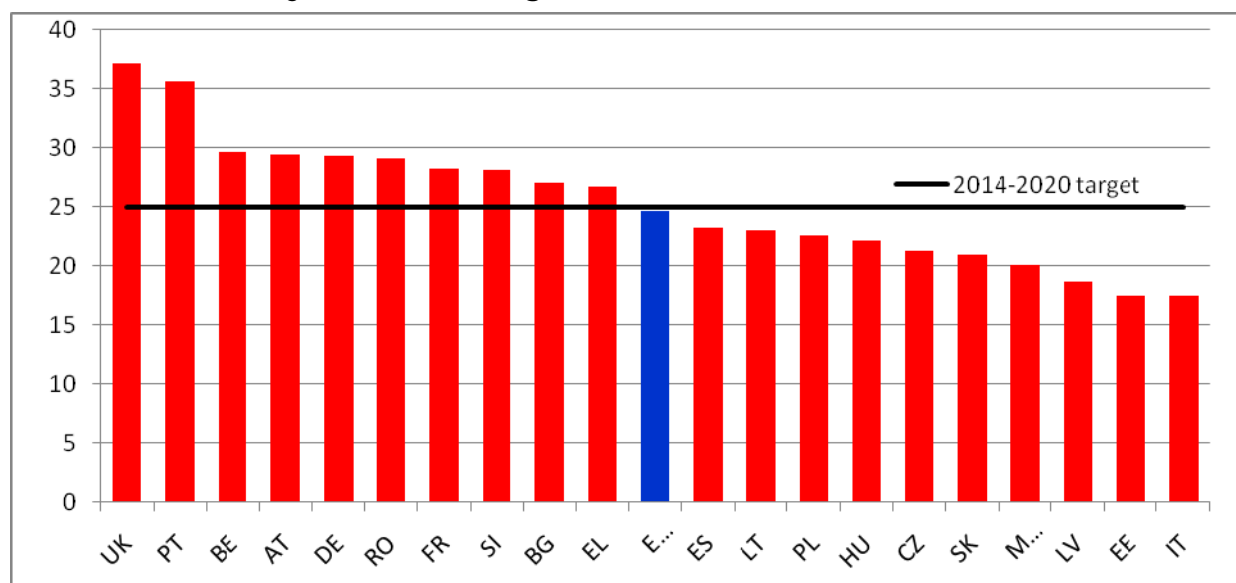
national) pour traiter parallèlement les mécanismes de coordination et les thèmes horizontaux. La seconde concerne la possibilité que **les orientations stratégiques de l'UE et les contrats ne donnent trop de détails opérationnels** au lieu de jouer un rôle stratégique global.

5.2.2. Concentration thématique

L'affectation des ressources de la politique de cohésion pour le FSE constitue la première dimension de l'approche proposée de la concentration thématique. Selon l'analyse d'impact de la Commission, le budget du FSE passerait ainsi à 84 milliards d'euros pour la période 2014-2020, contre 76 milliards d'euros pour 2007-2013⁹¹. Cette hausse des fonds du FSE concernerait principalement les régions développées, dans lesquelles la part du budget de la politique de cohésion (FSE et FEDER) allouée au FSE augmenterait de 8,5 points de pourcentage (de 43,5 à 52 pour cent). Pour les régions moins développées, la hausse serait minimale, de moins d'un demi-point de pourcentage (de 24,6 à 25 pour cent).

Les implications varient considérablement d'un pays à l'autre, dans les deux catégories de régions. Dans les régions moins développées, les données de la Commission indiquent que dix États membres allouent actuellement au FSE moins de la part de 25 pour cent proposée (Figure 5), tandis qu'un seul État membre (la Belgique) satisfait au seuil de 52 pour cent au titre de l'objectif "Compétitivité régionale et de l'emploi" (Figure 6).

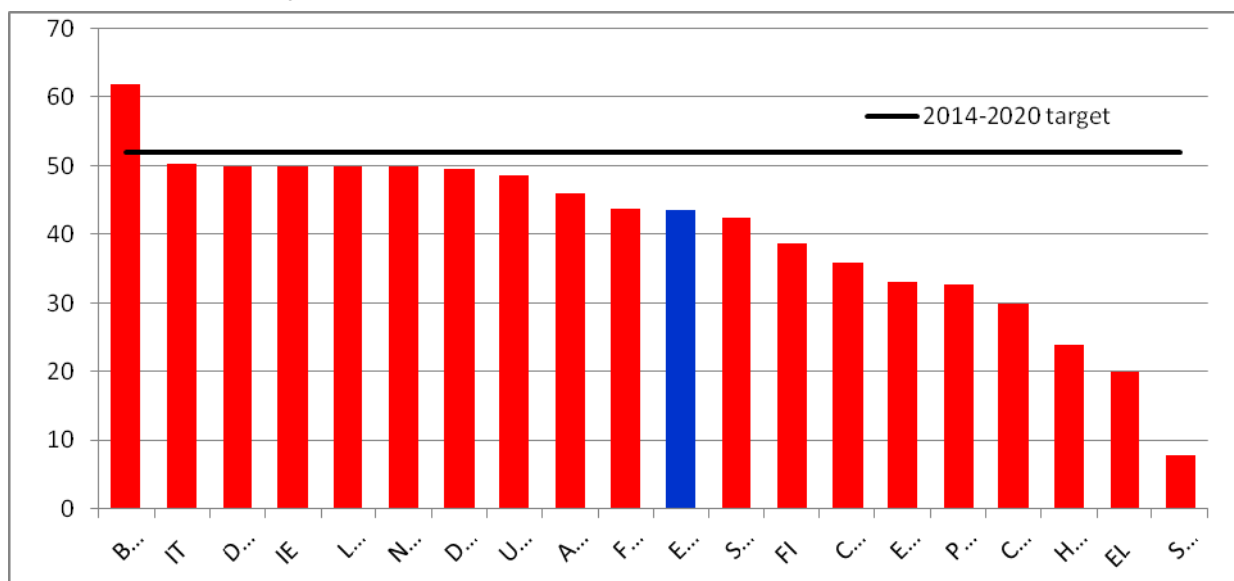
Figure 5: Part des Fonds structurels (FEDER + FSE) allouée au FSE pour l'objectif de convergence (2007-2013, %)



Source: Données de la Commission européenne (2011i), annexe 7.

⁹¹ Commission européenne 2011.

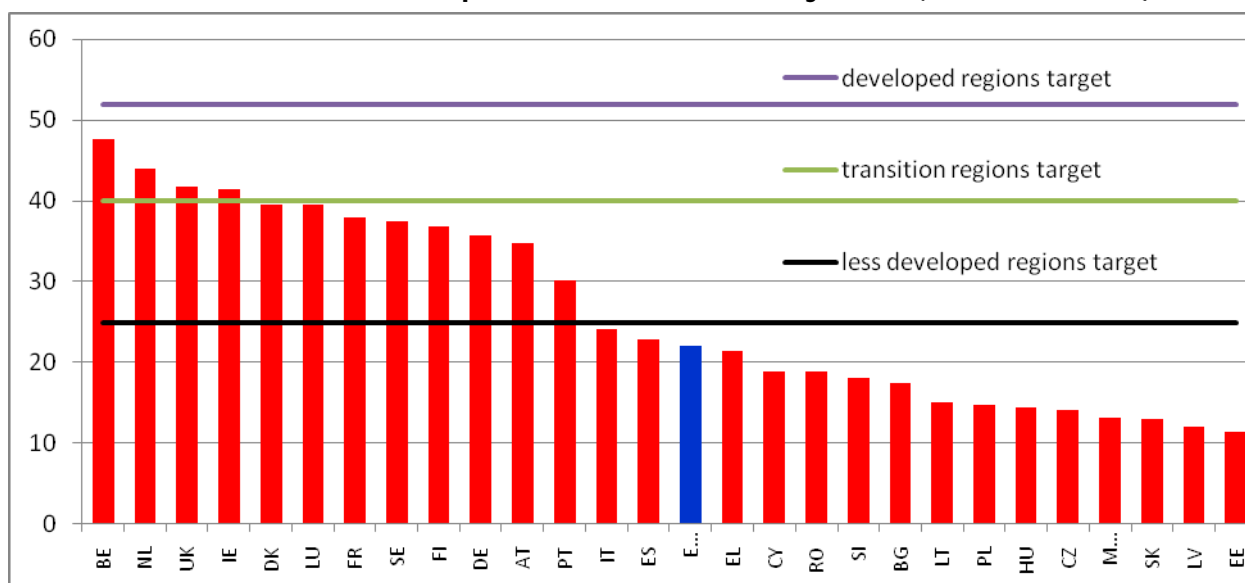
Figure 6: Part des Fonds structurels (FEDER + FSE) allouée au FSE pour l'objectif CRE (2007-2013, %)



Source: données de la Commission européenne (2011i), annexe 7.

Toutefois, si l'on tient compte du Fonds de cohésion dans l'analyse, les parts relatives allouées au FSE seraient considérablement plus faibles pour la plupart des États membres de l'UE à 12. Par exemple, la dotation actuelle de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Slovaquie pour le FSE chuterait, passant d'environ 30 pour cent de leur allocation totale, un chiffre largement supérieur à l'objectif fixé pour les régions moins développées pour 2014-2020 (25 pour cent), à moins de 20 pour cent. De fait, vu sous cet angle, tous les États membres de l'UE à 12 et la Grèce se situent actuellement en dessous de l'objectif de 25 pour cent.

Figure 7: Part des Fonds structurels (FEDER + FSE) et du Fonds de cohésion allouée au FSE pour l'ensemble des objectifs (2007-2013, %)



Source: Données de la Commission européenne (2011i), annexe 7.

Tableau 28: Parts allouées au FSE dans le cadre de la programmation actuelle

	Convergence	Compétitivité régionale et emploi	Total (CONV + CRE)	Total	Total (y compris Fonds de cohésion)
BE	29,6	62	52	47,6	47,6
BG	27	0	27	26,2	17,4
CZ	21,2	36	21,6	21,1	14,1
DK	0	50	50	39,6	39,6
DE	29,3	49,6	36,8	35,7	35,7
EE	17,4	0	17,4	17,2	11,4
IE	0	50	50	41,4	41,4
EL	26,7	20,1	26,4	26,1	21,4
ES	23,2	33,1	25,9	25,5	22,9
FR	28,2	43,8	40,1	37,9	37,9
IT	17,4	50,3	24,8	24,1	24,1
CY	0	30	30	28,4	18,9
LV	18,6	0	18,6	18,1	12
LT	23	0	23	22,7	15
LU	0	50	50	39,6	39,6
HU	22,1	24	22,3	21,9	14,4
MT	20,1	0	20,1	19,9	13,2
NL	0	50	50	43,9	43,9
AT	29,4	46	43,5	34,7	34,7
PL	22,6	0	22,6	22,1	14,7
PT	35,6	32,8	35,5	35,2	30,2
RO	29,1	0	29,1	28,4	18,9
SI	28,1	0	28,1	27,4	18,1
SK	20,9	7,9	20,1	19,6	13
FI	0	38,8	38,8	36,9	36,9
SE	0	42,5	42,5	37,4	37,4
UK	37,2	48,6	45,2	41,8	41,8
UE-27	24,6	43,5	28,5	27,6	22,1

Source: Commission européenne (2011i), annexe 7.

Il ressort de l'analyse ci-dessus que **l'augmentation de la part du financement du FSE pourrait entraîner des difficultés d'absorption**, en particulier dans les États membres de l'UE à 12. La pertinence d'un tel changement peut également être remise en cause dans le contexte actuel de crise. Dans de nombreux pays et régions, les grands problèmes actuellement rencontrés concernent le versant "demande" de l'économie (p.ex. création d'entreprises et d'emplois) et non pas l'offre, sur laquelle est davantage orienté le FSE (p.ex. formation). De fait, les travaux de modélisation réalisés par la Commission elle-

même montrent que la transition des investissements dans l'infrastructure et l'aide aux entreprises vers les investissements en capital humain "aurait uniquement des effets positifs à long terme, mais [qu']à court terme, elle entraînerait une légère baisse de la croissance par rapport à la situation actuelle"⁹². Compte tenu des retombées continues de la crise et de l'instabilité dans la zone euro, de nombreux dilemmes se posent au sujet de la meilleure façon d'utiliser les ressources de la politique de cohésion afin de promouvoir une croissance durable à long terme dans toute l'UE et en particulier dans les régions moins développées, qui constituent les cibles privilégiées de l'aide.

En ce qui concerne les propositions d'affectation à l'intérieur des Fonds, la Commission a produit des estimations globales de l'incidence attendue des propositions sur les allocations octroyées aux régions développées au titre du FEDER (Tableau 29). D'après ces estimations, **le soutien à la compétitivité des PME dans les régions développées devrait connaître une forte hausse**, de 9 pour cent du FEDER en 2007-2013 (2,6 milliards d'euros) à 30 pour cent pour la période 2014-2020 (7,7 milliards d'euros), **de même que l'aide à la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂**, qui doublerait, passant de 9 pour cent (2,6 milliards d'euros) à 20 pour cent (5,1 milliards d'euros).

Tableau 29: Simulation de l'incidence des dépenses dans les régions plus développées

FEDER	Dotations 2007-2013		Dotations 2014-2020	
	Mrd d'EUR	Part du FEDER	Mrd d'EUR	Part du FEDER
Objectifs thématiques (lignes directrices intégrées)				
Renforcement de l'innovation, du développement technologique et de la recherche (LDI4)	9,64	31 %	7,70	30 %
Amélioration de l'accessibilité aux technologies de l'information et de la communication, de leur utilisation et de leur qualité (LDI4)	1,67	5 %	0,98	4 %
Renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME)	2,66	9 %	7,70	30 %
Soutien de la transition vers une économie à faibles émissions de CO ₂ dans tous les secteurs	2,66	9 %	5,13	20 %
Promotion de l'adaptation aux changements climatiques et de la prévention des risques	0,59	2 %	0,35	1 %
Protection de l'environnement et promotion de l'utilisation rationnelle des ressources	2,31	7 %	1,35	5 %
Promotion du transport durable et suppression des goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles	3,24	10 %	0,00	0 %
Promotion de l'emploi et de la mobilité professionnelle	0,04	0 %	0,02	0 %
Promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté	2,44	8 %	1,43	6 %

⁹² Commission européenne 2011i.

FEDER	Dotations 2007-2013		Dotations 2014-2020	
Investissement dans l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie	0,82	3 %	0,48	2 %
Renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité de l'administration publique	0,91	3 %	0,53	2 %
Autres	4,26	14 %	0,00	0 %
Total FEDER	31,25	100 %	25,67	100 %
Total FSE	23,99		27,80	
Total allocations FEDER et FSE	55,25		53,48	

Source: Commission européenne (2011i).

L'augmentation des dépenses pour les objectifs de compétitivité des PME et d'économie à faibles émissions de CO₂ serait compensée par **des réductions dans une série de catégories de dépenses** relevant de deux grands domaines. Il s'agit premièrement des dépenses destinées aux infrastructures de transport (dans le cadre de l'objectif "encourager le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseau essentielles"). Selon les données de la Commission, ces dépenses ne seraient plus éligibles au financement dans les régions plus développées, alors qu'elles bénéficient actuellement d'une part de 10 pour cent du FEDER. Le second domaine qui serait supprimé des priorités éligibles dans les régions plus développées, représentant actuellement 14 pour cent du FEDER, est appelé "divers" et comprend les dépenses relatives à l'aide générale aux entreprises (hors PME) et certains investissements dans le domaine du tourisme et de la culture, ainsi que des projets intégrés de régénération urbaine et rurale (bien que cela ne satisfasse pas à la proposition de la Commission visant à affecter cinq pour cent du financement national aux stratégies de développement urbain durable).

Tableau 30: Dépenses inéligibles dans les régions développées en 2014-2020?

Objectif thématique (2014-2020)	Priorité thématique (2007-2013)	Code/catégorie de dépense non éligible (2007-2013)
Transport durable et infrastructures de réseau essentielles	Transport	17. Chemins de fer (RTE-T)
		18. Actifs ferroviaires mobiles
		19. Actifs ferroviaires mobiles (RTE-T)
		20. Autoroutes
		21. Autoroutes (RTE-T)
		22. Routes nationales
		23. Routes régionales/locales
		24. Pistes cyclables
		25. Transports urbains
		26. Transport multimodal
		27. Transport multimodal (RTE-T)
		29. Les aéroports
		30. Ports
		31. Voies navigables intérieures (régionales et locales)
32. Voies navigables intérieures (RTE-T)		
	Protection de l'environnement et prévention des risques	52. Promotion du transport urbain propre
Autres	RDTI et	8. Autres investissements dans des entreprises

Objectif thématique (2014-2020)	Priorité thématique (2007-2013)	Code/catégorie de dépense non éligible (2007-2013)
investissements favorables à la croissance	entrepreneuriat	
	Tourisme	56. Protection et valorisation du patrimoine naturel 57. Autres aides à l'amélioration des services touristiques
	Culture	58. Protection et préservation du patrimoine culturel 59. Développement d'infrastructures culturelles 60. Autres aides à l'amélioration des services culturels
	Régénération urbaine et rurale	61. Projets intégrés de régénération urbaine et rurale (voir dispositions d'affectation en matière de développement urbain)

Source: Commission européenne (2011i), annexe 4, et règlement n° 1828/2006 de la Commission.

Comme le reconnaît la Commission, "le principal inconvénient de cette option est la flexibilité réduite pour les États membres en ce qui concerne le choix des priorités d'investissement pour les fonds, qui **pourrait donner lieu à une situation dans laquelle les spécificités régionales ne peuvent pas être suffisamment traitées dans les régions plus développées**". Cet inconvénient explique la large opposition des États membres, exprimée lors de la dernière réunion ministérielle formelle organisée en décembre 2011 sous la Présidence polonaise. Si, en principe, ils sont favorables à une concentration sur un nombre réduit de priorités, **la plupart des États membres estiment qu'il conviendrait de prévoir une plus ample priorité que ce que ne prévoit le projet de législation** (BE, BG, CZ, CY, DE, EE, HU, LV, MT, PT) afin de pouvoir prendre dûment en considération les besoins territoriaux et la diversité (BG, CY, CZ, DE, HU, LT, MT, PT, RO, SK, UK). Les dispositions prévoyant une différenciation entre les catégories de régions ont été considérées comme ne répondant pas entièrement aux exigences de flexibilité des États membres (p.ex. PT). Les seuils d'affectation proposés, par contre, sont jugés **plus complexes** (BE, IE, LT) et certains États membres affirment qu'ils augmentent la **charge administrative** liée aux négociations des programmes (NL); ils pourraient même avoir pour effet de renforcer la méfiance entre la Commission et les États membres au sujet de la stratégie Europe 2020 (LT), surtout en cas d'adoption d'une approche mécanique (LT, SK) qui limiterait la liberté de choisir les priorités adéquates (MT). Une approche moins prescriptive est donc considérée comme étant nécessaire pendant la phase de programmation si l'on veut que la Commission joue un rôle plus actif durant la phase de mise en œuvre (SI).

La question de la **capacité d'absorption** est capitale pour certains États membres (ES), en particulier dans les pays moins développés, qui présentent des besoins non couverts de manière adéquate par Europe 2020 (LV). Plus de flexibilité est particulièrement nécessaire dans les régions sortant de l'objectif de convergence (SI), bien que certains États membres soient également préoccupés au sujet des restrictions des dépenses dans les régions développées, à savoir les investissements dans les infrastructures (BE, ES, FR). Des craintes connexes ont également été exprimées au sujet des effets pervers: les propositions d'affectation pourraient en effet entraîner une concentration thématique excessive (DE) ne correspondant pas aux besoins de certaines régions, ce qui réduirait l'impact des programmes (IT); on pourrait même observer une baisse de la concentration dans les régions présentant actuellement des niveaux élevés de concentration (IT).

Afin d'assurer un meilleur équilibre entre les objectifs européens communs et les priorités nationales et régionales, **les États membres ont formulé plusieurs propositions en**

vue d'augmenter le niveau de flexibilité dans le cadre de la concentration thématique:

- utiliser les négociations entre la Commission et les États membres comme mécanisme pour discuter de la concentration thématique, au lieu de fixer des seuils obligatoires au niveau national ou au niveau des programmes;
- introduire un nouvel objectif thématique en matière de développement territorial intégré;
- prendre en compte le Fonds de cohésion dans le budget total utilisé comme base pour fixer le seuil d'affectation du FEDER; et
- obliger les États membres/les régions à choisir un nombre limité d'objectifs ou de priorités.

Le **Comité des régions va encore plus loin et préconise l'abolition des seuils d'affectation**, afin de permettre de définir les objectifs et priorités au niveau régional sur la base d'un diagnostic territorial des forces et faiblesses et conformément à une approche intégrée basée sur l'investissement dans différents secteurs⁹³. En outre, le Comité considère que les objectifs thématiques devraient aller plus loin que les objectifs d'Europe 2020. Cela concorde avec les **préoccupations exprimées par le gestionnaire de programme au sujet des problèmes stratégiques et opérationnels pouvant survenir suite à une concentration excessive** (Encadré 5).

Encadré 5: Critiques relatives à la concentration thématique et à l'affectation – point de vue du gestionnaire de programme

Critiques relatives à la concentration thématique

- La politique de cohésion doit maintenir son champ d'action de manière à chercher à réaliser les objectifs de cohésion traditionnels axés sur les régions moins développées.
- La réalisation des objectifs d'Europe 2020 pourrait être compromise si les régions ne sont pas en mesure de répondre efficacement aux priorités thématiques choisies.
- La concentration thématique est incohérente avec l'approche locale préconisée dans les autres documents stratégiques européens.
- Il importe d'assurer un meilleur équilibre entre les priorités thématiques et les objectifs territoriaux.
 - Plus de flexibilité est requise pour mieux refléter la diversité des spécificités territoriales sur la base d'une analyse ascendante des besoins.
 - Il convient de maintenir le soutien au développement régional au sens strict (englobant la régénération urbaine et le tourisme).
 - Les régions périphériques et faiblement peuplées ont exprimé des craintes au sujet de l'absence d'un thème "accessibilité" (qui améliorerait p.ex. les communications entre les zones composant la région).

Problèmes avec l'affectation des fonds FEDER

- La concentration sur l'économie à faibles émissions de CO₂ entraîne parfois des problèmes
 - pour les régions industrielles: il peut leur être impossible d'abandonner

⁹³ Comité des régions, 2012.

- complètement l'utilisation du charbon comme principale source d'énergie.
- lorsque l'industrie verte est dominée par des multinationales: la région pourrait perdre ses bénéficiaires.
- lorsque plusieurs autres sources fournissent un financement en matière d'énergie: la demande de financement pourrait être faible.
- La concentration sur la compétitivité des PME peut être problématique en fonction des caractéristiques régionales:
 - un soutien aux entreprises non-PME serait toujours nécessaire à l'avenir: par exemple, dans certains cas, un tiers des fonds du FEDER est actuellement alloué à des entreprises non-PME.
 - il convient de préciser ce que l'on entend véritablement par innovation, à savoir si le tourisme et les activités des entreprises non-PME y seront ou non incluses.

Source: Kah S (2012).

En revanche, la Cour des comptes européenne affirme que le niveau de concentration proposé par la Commission ne va pas assez loin⁹⁴. Elle estime que **les 11 objectifs thématiques représentent ensemble "une large gamme d'activités que les crédits des Fonds relevant du CSC peuvent servir à financer"**. Elle critique en particulier le manque de règles contraignantes en matière de concentration pour les objectifs du FEDER ne faisant pas l'objet d'une affectation (p.ex. TIC, adaptation au changement climatique, transport durable, etc.), suggérant qu'il serait "encore plus difficile d'atteindre la masse critique nécessaire dans le cas des priorités concernées". La Cour des comptes remet également en cause les approches incohérentes utilisées en ce qui concerne la concentration entre les Fonds: selon elle, rien ne justifie que le Feader et le FEAMP ne soient axés sur des "mesures" et non sur des priorités ou des objectifs (comme c'est le cas pour le FEDER et le FSE).

Ce sont les **propositions sur la concentration relatives au FSE qui ont été considérées comme étant les plus problématiques** dans un récent rapport sur l'avenir du budget de l'UE réalisée par le Centre d'études de la politique européenne⁹⁵. Si la concentration thématique sur la RTDI et la compétitivité des PME est considérée comme solidement justifiée, une approche prescriptive appliquée au FSE est considérée comme inadéquate dans la mesure où le Fonds privilégie les domaines dans lesquels l'UE a peu de compétences et dans lesquels il manque dès lors une dimension paneuropéenne ou d'excellence et dans la mesure où les seuils ne reflètent pas nécessairement les besoins régionaux.

5.3. Conclusions et recommandations

5.3.1. Cohérence stratégique

L'un des grands objectifs du cadre de planification stratégique proposé est d'établir une approche de gouvernance plus intégrée pour les Fonds et les politiques de l'UE, axée sur les objectifs de la stratégie Europe 2020. La Commission adopterait un cadre stratégique commun couvrant l'ensemble des Fonds conjointement gérés (FEDER, Fonds de cohésion, FSE, Feader et FEAMP) et établissant des liens explicites avec les autres politiques de l'UE. Plus spécifiquement, le document devrait recenser les complémentarités existant entre les

⁹⁴ Cour des comptes européenne, 2011.

⁹⁵ CEPS, 2011.

Fonds relevant du CSC, fournir des orientations sur la manière dont les Fonds doivent être développés afin de maximiser les énergies, ainsi que d'autres orientations sur l'articulation des Fonds avec les autres politiques de l'UE comme Horizon 2020, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, la politique agricole commune (pilier I), etc.

En fournissant une source unique d'orientation stratégique aux États membres et aux régions, le CSC apporte une amélioration considérable à l'approche fragmentée actuelle. Toutefois, la principale crainte soulignée au précédent chapitre concernait la possibilité qu'une forte orientation thématique ne compromette l'adoption d'une approche stratégique locale en matière de développement territorial. De fait, il a été recommandé d'inclure dans le CSC un chapitre spécifique sur la dimension territoriale basé sur l'agenda territorial 2020. Afin d'appuyer cette perspective territoriale et de renforcer l'appropriation générale et la légitimité du CSC, il est nécessaire d'inclure les organes législatifs de l'UE dans le processus d'approbation. De nombreux États membres ont réclamé une approche territoriale plus prononcée dans la consultation sur Europe 2020, comme le Comité des régions l'a fait dans bon nombre de ses avis et rapports. Une adoption du CSC en temps utile est également capitale. Pour la période actuelle, l'approbation tardive des orientations stratégiques communautaires pour la cohésion, 3 mois après les règlements, a été accusée par certains États membres pour avoir favorisé des retards de lancement des programmes.

Recommandation

Le cadre stratégique commun devrait être proposé par la Commission et approuvé par le Conseil et le Parlement européen après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social européen, de préférence sous forme d'annexe au règlement général.

Une autre grande caractéristique du cadre de planification est une approche plus contraignante impliquant une gouvernance stratégique plus rigoureuse au niveau de l'UE, un engagement plus ferme en faveur des objectifs de l'UE dans les stratégies nationales et un rôle décisionnel accru pour la Commission. Les principales propositions suggérées pour y parvenir sont l'établissement d'"actions clés" dans le CSC, le remplacement des cadres de référence stratégiques nationaux par des "contrats de partenariat", l'introduction de liens explicites avec les recommandations du Conseil et un rôle accru pour la Commission dans la négociation, l'approbation et la révision des contrats. L'intention sous-jacente est de faire en sorte que la politique de cohésion soit à même de fournir un lien avec les objectifs de l'UE plus visible, cohérent et démontrable que par le passé et que cette vision soit effectivement transposée en stratégies nationales et régionales.

Conformément aux commentaires présentés ci-dessus au sujet du CSC, l'un des grands problèmes posés par cette approche est le risque que la politique de cohésion ne perde un peu de sa personnalité, qui est celle d'une politique centrale de l'UE à part entière, ancrée dans un engagement en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale inscrit dans le traité. La politique de cohésion ne devrait pas n'être qu'un simple instrument d'exécution de la stratégie Europe 2020 ou des recommandations du Conseil dans des domaines non connexes ou des domaines connexes dans lesquels l'UE n'a que de faibles compétences et peu de légitimité. Il est également possible d'aller plus loin dans les dispositions relatives à l'adoption d'une approche territoriale et intégrée, en particulier à l'intérieur des programmes opérationnels.

Recommandation

Le Parlement européen devrait veiller à ce que les objectifs de cohésion du traité soient reflétés de manière adéquate dans le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels, en incluant une approche "territoriale" et une approche "intégrée":

- le règlement général devrait clairement disposer que les contrats de partenariat et, en particulier, les programmes opérationnels, devraient définir avant toute chose une stratégie visant à réaliser les objectifs de l'UE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale, tout en contribuant également à la stratégie Europe 2020, et non pas l'inverse, comme le suggère le projet de règlement (article 87).
- il conviendrait d'exiger que le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels intègre une approche "territoriale" ainsi qu'une approche "intégrée". En d'autres termes, les spécificités territoriales à différents niveaux spatiaux devraient être prises en compte dans les stratégies, au lieu d'adopter une logique sectorielle à "taille unique", et des informations sur les mécanismes devraient être fournies afin d'assurer une intégration dans tous les domaines politiques au lieu de faire ressortir certains domaines. Le Parlement européen doit empêcher tout affaiblissement de ces dispositions par le Conseil.
- Afin de faciliter davantage l'approche intégrée, il y a lieu d'inclure des dispositions permettant l'adoption de programmes multi-fonds incluant l'ensemble des fonds relevant du CSC (et pas uniquement le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion), une augmentation d'au moins 10 pour cent du seuil de financement croisé (au lieu de 5 pour cent) et des axes prioritaires associant des priorités d'investissements des différents objectifs poursuivis au titre des Fonds (et non pas seulement au titre du FSE).

L'introduction d'une approche plus contractuelle via les contrats de partenariat entraîne des craintes légitimes au sujet de la centralisation, surtout dans les pays fédéraux ou décentralisés, ainsi qu'au sujet d'alourdissement des charges administratives. Il convient de rappeler à cet égard que l'introduction de cadres de référence stratégiques nationaux durant cette période avait en partie pour but de remplacer les cadres communautaires d'appui pour les régions relevant de l'objectif 1, qui étaient jugés excessivement rigides et lourds du point de vue de la gestion.

Recommandation

Il importe d'éviter les chevauchements et les doubles-emplois dans le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels. Notamment,

- il convient de déterminer les éléments et les types d'informations qui pourraient n'être inclus que dans les programmes et de se demander si la portée de la décision de la Commission devrait être limitée à certains aspects clés du contrat de partenariat; et
- enfin, les procédures de planification et d'adoption des contrats de partenariat doivent tenir compte des spécificités territoriales et des modalités de gouvernance, en particulier dans les pays où les compétences en matière de développement régional sont attribuées intégralement ou partiellement aux régions.

5.3.2. Concentration thématique

Afin de faire en sorte que les investissements de l'UE soient concentrés sur les objectifs de la stratégie Europe 2020 et atteignent une masse critique garantissant un investissement efficace, la Commission propose de fixer des allocations minimales pour un certain nombre d'objectifs thématiques et de priorités d'investissement dans le cadre du mécanisme dit "d'affectation". Par exemple, dans les régions plus développées et en transition, au moins 80 pour cent des ressources du FEDER au niveau national seraient affectées à la RTDI, à la compétitivité des PME et au changement climatique. Les régions moins développées alloueraient au moins 50 pour cent des ressources du FEDER à ces objectifs, laissant ainsi une plus ample marge de manœuvre. Un autre système est proposé dans le cadre du FSE. Pour les régions développées, 20 pour cent du financement serait concentré sur un seul objectif thématique et le reste sur 4 priorités d'investissement (sur 19). Une marge de manœuvre plus ample pour la sélection des priorités d'investissement serait laissée dans les régions moins développées (ainsi que celles en transition).

La Commission a également proposé d'augmenter la part relative du financement au titre du FSE dans le budget global de cohésion, en prévoyant ici encore des parts affectées afin de différencier les efforts nécessaires dans différentes catégories de régions. La Commission justifie cette initiative par la nécessité d'assurer un financement du FSE plus prévisible et visible.

L'évaluation fournie dans la présente étude des propositions, incluant les réactions des États membres et autres parties prenantes, s'est montrée critique vis-à-vis de cette nouvelle approche de la concentration thématique. Nous y avons indiqué que les propositions relatives à une affectation introduiraient un système inutilement complexe et incohérent pour les différents Fonds, qui serait contraire aux principes de simplification et d'harmonisation ainsi qu'au raisonnement ascendant, axé sur la dimension territoriale, de la politique de cohésion. Il est donc suggéré que le Parlement européen encourage l'adoption d'une approche plus simple et flexible de la concentration thématique, prenant dûment en considération les besoins territoriaux. Dans ce contexte, les États membres ont proposé différentes solutions de rechange ou ajustements au mécanisme d'affectation: par exemple, les seuils proposés pourraient être utilisés comme objectif ambitieux non contraignant dans le cadre des négociations sur les programmes; un nouvel objectif thématique en matière de développement territorial intégré pourrait être introduit; le Fonds de cohésion pourrait être pris en compte dans le budget total utilisé comme base pour fixer le seuil d'affectation du FEDER, afin de minimiser l'effort de concentration requis dans les pays moins développés; et enfin, les États membres/les régions pourraient être contraints de choisir un nombre limité d'objectifs ou de priorités.

Le Parlement pourrait appuyer une combinaison des propositions susmentionnées. Toutefois, nous estimons dans la présente étude que la dernière option apporte une réponse plus adéquate aux besoins territoriaux, pour autant que l'obligation de concentrer le financement soit respectée.

Recommandation

Il convient d'inclure dans le règlement des dispositions exigeant des États membres et des régions qu'ils justifient, pour tous les fonds relevant du CSC, les hausses de la concentration thématique et qu'ils expliquent en quoi ces hausses permettraient d'augmenter la masse critique des types d'investissements sélectionnés. Cette justification devrait être apportée dans les programmes opérationnels et examinée plus en détail dans les évaluations ex ante.

Autrement dit, l'essentiel est que la justification ne fournisse pas uniquement une analyse quantitative du niveau de concentration proposé pour la période 2014-2020, mais *démontre* également qu'il est prévu *d'augmenter* le niveau de concentration sur les objectifs et priorités proposés par rapport à la période 2007-2013. En échange, les États membres seraient entièrement libres de déterminer les objectifs thématiques et priorités d'investissement qu'ils veulent adopter, en fonction de leurs besoins territoriaux. Cette approche devrait s'appliquer à l'ensemble des fonds relevant du CSC, conformément au principe d'harmonisation.

La responsabilité, devant le Parlement européen, des résultats des contrats de partenariat et des négociations devrait être assurée sous la forme d'une communication de la Commission, comme lors des précédentes périodes de programmation. Suite à la précédente recommandation, le rapport devrait fournir des informations sur l'ampleur de l'augmentation de la concentration thématique, tant dans les États membres qu'au niveau de l'UE, au lieu de présenter des données sur l'adéquation entre les dépenses au titre de la politique de cohésion et les objectifs de l'UE, qui n'a pas besoin d'être démontrée.

Recommandation

Le Parlement européen devrait demander que le rapport de la Commission sur les négociations et résultats des programmes inclue une analyse de l'augmentation de la concentration thématique dans les États membres et au niveau de l'UE par rapport à la période 2007-2013.

Conformément aux critiques relatives à l'affectation des dépenses à l'intérieur des Fonds, le Parlement européen devrait s'opposer à l'affectation des parts du budget de la politique de cohésion allouées au FSE. Les allocations au titre du FSE aux pays et régions devraient être déterminées sur la base d'une analyse fiable des besoins territoriaux et de la capacité d'absorption, et non pas sur la base de seuils *ex ante* arbitraires fixés au niveau de l'UE. Cela ne signifie pas nécessairement que la part relative du financement du FSE ne devrait pas augmenter en 2014-2020, mais plutôt que les décisions relatives à l'établissement de priorités financières sont orientées par une analyse fondée sur les besoins et adoptées par les acteurs clés responsables de l'élaboration des contrats et programmes.

Recommandation

Les allocations au titre du FSE devraient être déterminées sur la base d'une analyse fiable des besoins territoriaux et de la capacité d'absorption, et négociées de manière consensuelle par la Commission européenne, les États membres et les régions.

6. PERFORMANCE

POINTS CLÉS

- Les propositions de conditions ex ante sont solidement justifiées du point de vue des performances. Toutefois, certaines des conditions générales proposées ont davantage pour vocation d'assurer le respect des règles des autres politiques de l'UE; du reste, l'extension des conditions macroéconomiques n'est pas dûment justifiée et serait contreproductive du point de vue du développement territorial.
- Si le but est de renforcer l'orientation vers les résultats, le cadre et la réserve de performance doivent être davantage axés sur des indicateurs "de résultats". Des questions se posent également au sujet du moment à choisir pour effectuer l'examen des performances, de la qualité des données relatives aux performances, des problèmes méthodologiques qui se posent pour établir les performances et de la tentation de fixer des objectifs facilement atteignables.
- Les propositions de suivi et d'évaluation permettent de bien concilier la nécessité d'assurer la flexibilité et la responsabilisation relative à l'efficacité des dépenses. Davantage d'efforts pourraient être entrepris afin de faire en sorte que tous les rapports d'évaluation soient mis à la disposition du public au niveau de l'UE.
- Le renforcement proposé des capacités administratives pour la mise en œuvre des Fonds est justifié, mais nécessite l'élaboration de niveaux de référence appropriés et de mesures des performances et des capacités administratives.
- L'introduction de plans d'action communs devrait constituer un moyen utile d'améliorer l'orientation de certaines parties des programmes vers les performances.
- Les projets de règlements et les récents débats sur la réforme ont été relativement muets sur les moyens de renforcer le débat politique à haut niveau et la responsabilisation au sujet des performances au niveau de l'UE, en particulier devant le Parlement européen. L'introduction d'un cadre européen de responsabilisation en matière de performances pourrait se révéler précieuse pour combler cette lacune.

6.1. Propositions de législation

6.1.1. Conditions ex ante

La Commission propose d'introduire un système formel de **conditions ex ante** pour garantir la mise en place des conditions nécessaires à des investissements efficaces au titre de la politique de cohésion. Le règlement distingue deux types de conditions (Tableau 31).

- les **conditions thématiques** sont propres à chaque objectif thématique et portent principalement sur l'existence préalable de stratégies nationales (p.ex. en matière de spécialisation intelligente), la transposition et la mise en œuvre des directives européennes (p.ex. sur l'eau ou les déchets), la prise en compte des lignes directrices de l'UE (p.ex. politique sociale et de l'emploi) et les activités de renforcement des capacités (p.ex. portefeuilles de projets suffisamment fournis dans le secteur des transports);
- les **conditions générales** portent principalement sur la mise en conformité avec le droit européen (p.ex. évaluation environnementale stratégique, règles en matière d'aides d'État, etc.) et le renforcement des capacités en vue de favoriser la mise en

conformité; une condition vise également à renforcer les systèmes statistiques et les données utilisées pour le suivi et l'évaluation des programmes.

Tableau 31: Conditions ex ante thématiques et générales

Type de condition	Stratégie nationale	Règlement/ directive de l'UE	Priorité/ligne directrice de l'UE	Institutionnel/ Capacités
Thématique				
1. RDTI	✓			
2. TIC	✓			
3. Compétitivité des PME		✓	✓	
4. Économie à faibles émissions de CO ₂		✓	✓	
5. Changement climatique	✓			
6. Ressources durables	✓	✓		
7. Transports durables	✓	✓	✓	✓
8. Emploi et mobilité professionnelle	✓		✓	✓
9. Compétences, éducation et apprentissage	✓		✓	
10. Pauvreté et inclusion	✓		✓	
11. Capacité institutionnelle	✓			✓
Général				
Lutte contre la discrimination		✓		✓
Égalité entre les hommes et les femmes	✓			
Handicap			✓	✓
Passation des marchés publics		✓		✓
Aides d'État		✓		✓
Environnement		✓		✓
Systèmes statistiques et indicateurs				✓

Source: Réalisation propre.

Une liste des critères à remplir dans le cadre de chaque condition est jointe en annexe au règlement général (et résumée au Tableau 32 et au Tableau 33).

Tableau 32: Conditions et critères ex ante thématiques

Objectif thématique/ condition	Critères de vérification du respect des conditions
<p>1. RDTI</p> <p>1. Stratégie nationale de R&I en faveur d'une spécialisation intelligente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cette stratégie comporte: (i) une analyse AFOM, afin de concentrer les ressources sur un nombre restreint de priorités; (ii) des mesures pour stimuler les investissements privés en RDT; et (iii) un système de suivi et de réexamen. • Cadre national établissant le budget disponible pour la R&I • Plan pluriannuel, budgétisation et établissement des priorités en fonction des priorités de l'UE.
<p>2. TIC</p> <p>1. Chapitre sur la croissance numérique dans la stratégie sur la spécialisation intelligente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Chapitre basé sur: (i) la budgétisation et l'établissement des priorités via une analyse AFOM, dans le prolongement de la stratégie numérique de l'UE; (ii) une analyse de l'équilibre entre l'offre et la demande; (iii) des cibles mesurables dans les domaines clés; et (iv) une évaluation des besoins de renforcement des capacités en TIC.
<p>2. Plans de NGA (Infrastructures d'accès de nouvelle génération) tenant compte des actions régionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le plan de NGA contient: (i) un plan des investissements en infrastructure passant par l'agrégation de la demande et une cartographie des infrastructures et des services, avec une mise à jour régulière; (ii) des modèles d'investissements pérennes; et (iii) des mesures de stimulation des investissements privés.
<p>3. Compétitivité des PME</p> <p>1. Mise en œuvre du Small Business Act (SBA) et notamment du principe "Priorité aux PME".</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanisme de suivi afin d'inclure un organe chargé de coordonner les questions relatives aux PME à tous les niveaux administratifs. • Mesures visant à réduire le temps de création d'entreprise à 3 jours et le coût à 100 euros. • Mesures visant à réduire à trois mois le délai d'obtention de licences et de permis. • Mécanisme d'évaluation systématique de l'incidence de la législation sur les PME fondé sur un "test PME", tenant compte de la taille des entreprises.
<p>2. Transposition de la directive sur la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transposition de la directive d'ici au 16 mars 2013.
<p>4. Économie à faibles émissions de CO₂</p> <p>1. Transposition des directives sur (i) l'énergie dans les bâtiments, (ii) l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et les services, et (iii) la cogénération</p> <p>Conformité à la décision de l'UE relative à la réduction des émissions de gaz à effet de serre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exigences minimales relatives à la performance énergétique des bâtiments (conformément aux articles 3, 4 et 5). • Mesures visant à établir un système de certification de la performance énergétique des bâtiments (conformément à l'article 11). • Atteinte du taux requis de rénovation de bâtiments publics • Fourniture de compteurs individuels aux clients finaux. • Promotion de l'efficacité en matière de chaleur et de froid conformément à la directive.
<p>2. Transposition de la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Régimes d'aide transparents, accès au réseau de distribution et

Objectif thématique/ condition	Critères de vérification du respect des conditions
directive sur les énergies renouvelables	<p>appel prioritaires et règles types rendues publiques concernant la prise en charge et le partage des coûts des adaptations techniques.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables conformément à la directive (article 4).
<p>5. Adaptation au changement climatique/prévention des risques</p> <p>1. Évaluation des risques aux fins de la gestion des catastrophes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation régionale/nationale des risques inclut: (i) une description du processus, de la méthodologie, des méthodes et des données non sensibles utilisées; (ii) une description de scénarios à risque unique et à risques multiples; et (iii) la prise en considération des stratégies nationales d'adaptation au changement climatique.
<p>6. Environnement et ressources durables</p> <p>1. Politique de prix de l'eau conforme à la directive sur la politique en matière d'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie de la contribution des différents utilisateurs d'eau à la récupération des coûts des services de l'eau conformément à la directive (article 9). • Adoption d'un plan de gestion de district hydrographique conformément à la directive sur la politique en matière d'eau (article 13).
<p>2. Mise en œuvre de la directive "Incinération des déchets"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'avancement relatif à la réalisation des objectifs de la directive. • Création de plans de gestion des déchets (conformément aux articles pertinents) • Création de programmes de prévention des déchets (article 29) d'ici à 2013. • Mesures visant à parvenir aux objectifs de réemploi et de recyclage à atteindre d'ici 2020 (article 11).
<p>7. Transport durable et suppression des obstacles</p> <p>1. Plan de transport national avec détermination appropriée de priorités dans le RTE-T</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Détermination des priorités pour le réseau RTE-T de base, le réseau global et les réseaux secondaires en tenant compte de la mobilité, de la durabilité, des émissions de gaz à effet de serre et de l'espace européen unique des transports. • Portefeuille de projets réalistes et arrivés à maturité. • EES répondant au prescrit légal relatif au plan de transport • Mesures de renforcement des capacités de mise en œuvre du portefeuille de projets.
<p>2. Chapitre sur le réseau ferroviaire planifié avec détermination des priorités du RTE-T</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Portefeuille de projets réalistes et arrivés à maturité. • EES répondant au prescrit légal relatif au plan de transport • Mesures de renforcement des capacités de mise en œuvre du portefeuille de projets.
<p>8. Emploi et mobilité professionnelle</p> <p>1. Politiques actives du marché du travail conformément aux lignes directrices de l'UE économiques et pour l'emploi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les services d'emploi ont la capacité: (i) de fournir des services personnalisés et de prendre des mesures actives et préventives à un stade précoce, accessibles à tout demandeur d'emploi; et (ii) d'anticiper l'apparition d'offres d'emploi de longue durée suscitées par des transitions structurelles du marché du travail, du type de celle en cours vers une économie à faibles émissions de CO₂, et fournir des conseils en la matière. • Informations transparentes et systématiques sur les nouvelles vacances de poste. • Les services d'emploi ont créé des réseaux avec les employeurs et

Objectif thématique/ condition	Critères de vérification du respect des conditions
	les établissements d'enseignement.
2. Stratégie nationale de soutien à la création d'entreprises inclusives conformément au Small Business Act et en cohérence avec les lignes directrices de l'UE économiques et pour l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures visant à réduire le temps de création d'entreprise à 3 jours et le coût à 100 euros. • Mesures visant à réduire à trois mois le délai d'obtention de licences et de permis. • Actions de liaison entre les services de développement commercial qui s'y prêtent et les services financiers, notamment en vue de les rendre accessibles aux groupes et zones défavorisées.
3. Institutions du marché du travail modernisées et renforcées conformément aux lignes directrices pour l'emploi, précédées d'une stratégie et d'une évaluation ex ante	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme des services de l'emploi afin d'assurer: (i) des services personnalisés et des mesures actives et préventives à un stade précoce, accessibles à tout demandeur d'emploi; (ii) des conseils sur les offres d'emploi de longue durée suscitées par des transitions structurelles; et (iii) des informations transparentes et systématiques sur les nouvelles vacances de poste au niveau de l'UE. • la réforme des services de l'emploi porte notamment sur la création de réseaux avec les employeurs et les établissements d'enseignement.
4. Politiques de vieillissement actif conformément aux lignes directrices de l'UE pour l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures visant à relever les défis d'un vieillissement actif et en bonne santé. • Implication des parties prenantes dans les politiques de vieillissement actif. • Mesures visant à promouvoir le vieillissement actif en vue de réduire les départs en retraite anticipée.
5. Politiques d'anticipation et de gestion du changement et des restructurations à tout échelon	<ul style="list-style-type: none"> • Aide efficace aux partenaires sociaux et pouvoirs publics cherchant à réaliser des changements et des restructurations.
9. Compétences, éducation et éducation et formation tout au long de la vie	<ul style="list-style-type: none"> • Système de collecte et d'analyse de données à différents niveaux fournissant une base de preuves suffisante et utilisé de manière systématique
1. Stratégie nationale de réduction de l'abandon scolaire conformément à la recommandation du Conseil	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie de lutte contre l'abandon scolaire: (i) fondée sur des éléments probants (ii) globale et permet d'apporter des réponses adéquates aux aspects "prévention", "intervention" et "compensation"; (iii) fixe des objectifs cohérents avec la recommandation du Conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire; et (iv) couvre tous les secteurs et associe tous les acteurs.
2. Stratégies nationales pour l'enseignement supérieur conformément à la communication de la Commission	<ul style="list-style-type: none"> • Cette stratégie comporte: (i) des mesures relatives à la participation et aux résultats; (ii) des mesures de qualité; et (iii) des mesures relatives à l'employabilité et à l'entrepreneuriat.
3. Cadre national pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conformément aux orientations de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre d'action comporte des mesures: (i) de soutien à l'EFTLV, au perfectionnement des compétences et à l'implication des parties prenantes; (ii) d'acquisition de compétences pour différents groupes; (iii) visant à élargir l'accès à l'EFTLV et à développer les services dans ce domaine; et (iv) visant à améliorer l'éducation et la formation et de l'adapter aux différents besoins.

Objectif thématique/ condition	Critères de vérification du respect des conditions
<p>10. Pauvreté et inclusion</p> <p>1. Stratégie de réduction de la pauvreté conformément à la recommandation de la Commission relative à l'inclusion et à l'emploi</p> <p>Stratégie d'inclusion des Roms et soutien pour faciliter l'accès des parties prenantes aux Fonds</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie: (i) fondée sur des éléments probants; (ii) conforme à l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; (iii) basée sur une cartographie de la concentration territoriale; (iv) associant les parties intéressées; (v) prévoyant des mesures pour la prise en charge de proximité; et (vi) visant à lutter contre la ségrégation • La stratégie d'inclusion des Roms, dotée d'objectifs réalisables, avec des cibles, est cohérente avec le PRN, recense les microrégions concernées, prévoit un financement suffisant, inclut des méthodes de suivi solides, est basée sur un partenariat avec la communauté rom et prévoit un point de contact national. • Soutien des parties prenantes aux demandes afférentes à un projet et à la mise en œuvre et à la gestion des projets.
<p>2. Stratégie en matière de santé assurant l'accès à des services de santé pérennes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie incluant: (i) des mesures coordonnées visant à améliorer l'accès aux services de santé; et (ii) pour stimuler l'efficacité (iii) un système de suivi et de réexamen. • Cadre décrivant les ressources budgétaires disponibles pour les soins de santé
<p>11. Capacité institutionnelle</p> <p>Stratégie nationale pour l'efficacité administrative, incluant une réforme de l'administration publique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cette stratégie comporte: (i) une analyse et une planification stratégique des réformes juridiques, organisationnelles et/ou de procédure; (ii) le développement de systèmes de gestion de la qualité; (iii) des actions de simplification et de rationalisation des procédures; (iv) des stratégies et des politiques en matière de ressources humaines; (v) des mesures pour le développement des compétences; et (vi) des outils de suivi et d'évaluation.

Source: Projet de règlement, COM(2011)0615, annexe IV.

Tableau 33: Conditions et critères ex ante généraux

Conditions générales	Critères de vérification du respect des conditions
<p>Lutte contre la discrimination</p> <p>Directives sur l'égalité de traitement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre efficace grâce: (i) à des modalités institutionnelles de transposition, d'application et de contrôle des directives de l'Union en matière de lutte contre la discrimination; (ii) à une stratégie de formation du personnel intervenant dans la mise en œuvre des fonds et de diffusion d'informations auprès de celui-ci; et (iii) à des mesures de renforcement de la capacité administrative nécessaire pour la transposition et l'application des directives de l'Union en matière de lutte contre la discrimination.
<p>Égalité entre les hommes et les femmes</p> <p>Stratégie nationale pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre efficace de la stratégie grâce: (i) à un système de collecte et d'analyse de données et d'indicateurs ventilés par sexe permettant l'élaboration de politiques d'égalité fondées sur des éléments probants; (ii) à un plan et à des critères ex ante d'intégration des objectifs d'égalité entre les hommes et les femmes au moyen de normes et de lignes directrices en la matière; et (iii) à l'intervention d'un organisme chargé de l'égalité et d'experts associés à la rédaction, au contrôle et à l'évaluation des interventions.
<p>Handicap</p> <p>Convention des Nations unies relative aux droits des personnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre efficace grâce: (i) à des mesures visant à prévenir, à recenser et à éliminer les barrières à l'accessibilité des personnes handicapées (article 9); (ii) à des modalités institutionnelles d'application, d'exécution et de suivi (article 33); (iii) à un plan de formation du personnel intervenant dans la mise en œuvre des fonds et de diffusion d'informations auprès de celui-ci; et (iv) à des mesures de renforcement de la capacité administrative

Conditions générales	Critères de vérification du respect des conditions
handicapées	nécessaire pour la transposition et l'application de la Convention des Nations unies, dont des dispositions régissant le contrôle de la conformité.
Marchés publics Directives de l'UE en matière de marchés publics dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des transports	<ul style="list-style-type: none"> • Transposition complète, incluant: (i) des modalités institutionnelles d'application, d'exécution et de suivi de la législation en matière de marchés publics; (ii) une surveillance adéquate de procédures d'attribution de marché transparentes et une information adéquate sur celles-ci; (iii) une stratégie de formation du personnel intervenant dans la mise en œuvre des fonds et de diffusion d'informations auprès de celui-ci; et (iv) des mesures de renforcement de la capacité nécessaire pour l'application et l'exécution de la législation en matière de marchés publics.
Aide d'État Législation de l'Union en matière d'aides d'État	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre efficace grâce: (i) à des modalités institutionnelles d'application, d'exécution et de suivi de la législation de l'Union en matière d'aides d'État; (ii) (iii) à une stratégie de formation du personnel intervenant dans la mise en œuvre des fonds et de diffusion d'informations auprès de celui-ci; et (iii) à des mesures de renforcement de la capacité administrative nécessaire pour l'application et l'exécution de la législation en matière d'aides d'État.
Environnement Directives de l'UE régissant l'EIE et l'EES	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre efficace grâce: (i) la transposition complète des directives régissant l'EIE et l'EES; (ii) à des modalités institutionnelles de d'application, d'exécution et de suivi des directives; (iii) à une stratégie de formation du personnel intervenant dans la mise en œuvre des directives et de diffusion d'informations auprès de celui-ci; et (iv) à des mesures de renforcement de la capacité administrative.
Systèmes statistiques et indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place en temps utile d'un plan pluriannuel de collecte et d'agrégation des données comportant: (i) l'identification des sources et des mécanismes permettant de garantir la validation statistique; (ii) des modalités de publication et de mise à disposition des données au public; (iii) un système d'indicateurs de résultats efficace incluant notamment: (a) des indicateurs de résultat pour chaque programme opérationnel, fournissant des informations sur les aspects motivant les actions politiques; (b) des objectifs; (c) le respect de principes clés (solidité, clarté, réactivité, collecte en temps utile et mise à disposition au public); et (d) des procédures visant à garantir que les opérations sont assorties d'un système d'indicateurs efficace.

Source: Projet de règlement, COM(2011)0615, annexe IV.

La mise en œuvre des exigences relatives aux conditions ex ante se déroulerait en deux phases. En phase de programmation, les États membres détermineraient si les conditions ex ante applicables ont été remplies. Lorsqu'elles n'ont pas été remplies à la date de transmission du contrat de partenariat, un résumé des mesures à prendre, accompagné du calendrier de leur mise en œuvre, serait inclut dans le contrat, tandis que les actions détaillées seraient décrites dans les programmes opérationnels. Ensuite, durant la phase de mise en œuvre du programme, le non-achèvement des actions dans les délais prévus constituerait un motif de suspension de tout ou d'une partie des paiements intermédiaires. En d'autres termes, les conditions ex ante ont des implications ex post.

6.1.2. Conditions macroéconomiques

La deuxième forme de condition proposée est de type macroéconomique: elle crée un lien entre le versement des fonds de la politique de cohésion et le respect des politiques de gouvernance économique de l'UE. **Le principe est élargi du Fonds de cohésion à tous**

les Fonds structurels et prévoit la suspension des paiements et engagements aux programmes d'un État membre lorsque:

- le Conseil décide que l'État membre concerné ne respecte pas les exigences de la discipline budgétaire de l'UE et qu'il n'a entrepris aucune action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif;
- la Commission conclut que l'État membre n'a pas pris de mesures visant à mettre en œuvre le programme de redressement et décide par conséquent de ne pas autoriser le déboursement de l'assistance financière prévue pour cet État membre; ou
- le conseil d'administration du mécanisme européen de stabilité conclut que les conditions auxquelles est subordonnée l'assistance financière du MES n'ont pas été remplies et décide par conséquent de ne pas déboursier le soutien à la stabilité qui lui était destiné.

Le règlement dispose que ces suspensions devraient être "proportionnées et efficaces, compte tenu de la situation économique et sociale de l'État membre concerné, eu égard notamment à l'incidence de la suspension sur l'économie dudit État membre" et décrit les conditions nécessaires à la levée de la suspension.

Comme déjà observé auparavant dans le présent rapport, le chapitre consacré aux conditions macroéconomiques inclut également des dispositions habilitant la Commission à proposer des modifications des contrats de partenariat afin de maximiser l'impact des Fonds relevant du CSC lorsqu'un État membre bénéficie d'une assistance financière au titre du mécanisme européen de stabilité financière, du mécanisme de soutien financier à moyen terme ou d'un prêt au titre du mécanisme européen de stabilité.

6.1.3. Réserve de performance, examen et soumission de rapports

Une **réserve de performance** (représentant cinq pour cent de l'enveloppe nationale allouée à chaque Fonds et catégorie de régions) serait créée au début de la période et allouée à une date ultérieure à la suite d'un examen des performances. Cette réserve serait obligatoire, contrairement aux dispositions facultatives actuellement en vigueur.

La Commission et les États membres procéderaient à un **examen des performances** des programmes en 2017 et en 2019, au regard du "cadre de performance" défini dans le contrat de partenariat et les programmes. Cet examen déterminerait si les cibles intermédiaires des priorités des programmes ont été atteintes, sur la base des informations et des évaluations présentées dans les rapports d'avancement soumis par les États membres en 2017 et 2019.

Le point de départ de l'examen serait la **fixation de cibles intermédiaires ("étapes") pour chaque priorité** dans le contrat de partenariat et les programmes pour les années 2016 (indicateurs financiers et indicateurs de réalisation) et 2018 (indicateurs financiers, indicateurs de réalisation et, le cas échéant, indicateurs de résultats), qui pourraient également être fixées pour certains "stades-clés de la mise en œuvre du programme". Les normes méthodologiques sous-tendant ces étapes intermédiaires incluraient: la pertinence (elles doivent permettre de rassembler les informations essentielles sur la progression d'une priorité); la transparence (en ce qu'elles procèdent de valeurs cibles vérifiables de façon objective, les sources des données étant identifiées et accessibles au public); la vérifiabilité (sans toutefois que des charges administratives disproportionnées soient imposées); et la cohérence (pour l'ensemble des programmes opérationnels, si nécessaire).

L'allocation de la réserve aurait lieu en 2019, suite à l'examen des performances. Par voie d'actes d'exécution, la Commission déterminerait, pour chaque Fonds et chaque État membre, les programmes et priorités pour lesquels les étapes fixées ont été franchies. Les États membres proposeraient l'allocation de la réserve à ces programmes et priorités.

Si, en ce qui concerne une priorité, les étapes fixées n'ont pas été franchies, **la Commission peut suspendre tout ou partie des paiements intermédiaires pour la priorité en question**. En outre, la Commission appliquerait des corrections financières aux priorités à la fin de la période du programme lorsqu'elle établit une incapacité importante à atteindre les objectifs fixés, sur la base de l'examen des rapports finals de mise en œuvre (la méthodologie et les critères à utiliser pour ce faire seraient définis dans un acte délégué de la Commission).

À l'instar des rapports annuels de mise en œuvre et des rapports stratégiques périodiques actuels, on distinguerait deux sources d'informations pour l'évaluation et l'établissement de rapports sur les performances.

- Les **rapports d'avancement** sur le contrat de partenariat seraient soumis à la Commission en 2017 et 2019. Ceux-ci couvriraient les changements des besoins de développement; les progrès réalisés dans la réalisation des objectifs d'Europe 2020 et des étapes des programmes; l'évaluation des conditions ex ante; la coordination entre les Fonds relevant du CSC et avec les autres politiques; les priorités de coopération territoriale; les actions de renforcement des capacités pour les autorités des États membres et les bénéficiaires; la réduction des charges administratives pour les bénéficiaires; et l'application du principe de partenariat. La Commission résumerait ces rapports dans ses propres rapports stratégiques (en 2018 et 2020) et les soumettrait aux autres institutions européennes pour examen et discussion.
- les **rapports annuels de mise en œuvre** des programmes de tous les fonds relevant des CSC seraient soumis à la Commission, mais seulement à partir de la troisième année de la période (2016), puis chaque année (jusqu'en 2022). Ces rapports examineraient les progrès physiques et financiers réalisés en ce qui concerne les axes prioritaires, les étapes, les actions relatives aux conditions ex ante, les priorités horizontales (en 2017) et la contribution aux objectifs d'Europe 2020 (en 2019). La deuxième partie du règlement prévoit que d'autres renseignements doivent être indiqués pour le FEDER, le Fonds de cohésion et le FSE, notamment l'état d'avancement des grands projets et des plans d'action communs et (uniquement pour les rapports 2017/2019) de l'approche territoriale intégrée, des mesures de renforcement des capacités, de la coopération territoriale, des plans et du suivi des évaluations, de la publicité et de l'information, des actions d'innovation sociale, des actions en faveur de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté pour certaines régions ou groupes spécifiques, et l'application du principe de partenariat. Des réunions de réexamen annuel seraient organisées avec la Commission à partir de 2016 au niveau des programmes et en 2017 et 2019 pour tous les programmes dans chaque pays.

6.1.4. Suivi, évaluation et capacité

Le point de départ du suivi et de l'évaluation est la programmation. Comme déjà indiqué, les programmes opérationnels contiendraient, pour chaque axe prioritaire, **des indicateurs de résultats communs et spécifiques** avec, "lorsque cela se justifie", une valeur de référence et une valeur cible quantifiée. Les indicateurs communs figurent dans les règlements spécifiques des Fonds. Le règlement relatif au FSE établit une distinction nette

entre les indicateurs "de réalisations" et "de résultats" ainsi qu'entre les indicateurs de résultats "immédiats" et "à long terme". On ne retrouve pas cette distinction dans les règlements relatifs au FEDER, au Fonds de cohésion et à la CTE, bien que les indicateurs mentionnés dans les règlements soient principalement des indicateurs de réalisations. Comme mentionné auparavant, des étapes et cibles seraient également fixées et suivies pour les stades-clés de la mise en œuvre des programmes. Celles-ci ne sont pas définies dans le règlement, mais elles portent vraisemblablement sur les engagements relatifs aux conditions ex ante. Des rapports seraient élaborés chaque année.

Les dépenses seraient programmées, contrôlées et notifiées au niveau des axes prioritaires ainsi qu'au niveau plus précis des catégories d'intervention, sur la base d'une liste adoptée par la Commission par voie d'acte d'exécution. (Pour la période actuelle, la plupart des catégories ont été incluses dans une annexe au règlement dans le cadre de la règle relative à l'affectation). Des rapports sur les catégories d'interventions seraient transmis à la Commission chaque année. Seraient couverts non seulement les allocations relatives à certaines opérations (comme en 2007-2013), mais aussi le volume des contrats ou autres engagements juridiques souscrits par les bénéficiaires, ainsi que les dépenses totales éligibles déclarées par les bénéficiaires à l'autorité de gestion.

Des dispositions spécifiques sont prévues pour le **suivi et l'établissement de rapports relatifs à l'aide à la lutte contre le changement climatique**. Les États membres seraient invités à fournir ces informations en recourant à une méthode adoptée par la Commission.

Des comités de suivi seraient toujours créés afin de surveiller et analyser l'évolution des programmes. **Des comités de suivi communs pourraient néanmoins être créés pour tous les Fonds relevant du CSC.**

Des **évaluations** seraient effectuées dans le but d'améliorer la qualité des programmes et d'évaluer leur efficacité, leur efficience et leur impact. D'après le règlement, elles cibleraient la mission du Fonds concerné par rapport aux objectifs d'Europe 2020, au PIB et au chômage. Toutes les évaluations devraient être rendues publiques dans leur intégralité.

Un **plan d'évaluation** serait établi par l'autorité de gestion pour chaque programme et soumis au premier comité de suivi. Lorsqu'un seul comité de suivi s'occupe de plusieurs programmes, le plan d'évaluation peut porter sur l'ensemble des programmes.

Des **évaluations ex ante** seraient réalisées pour chaque programme. Une liste étendue d'éléments exigés pour l'évaluation ex ante est spécifiée dans le projet de règlement:

- la contribution aux objectifs d'Europe 2020, tenant compte des besoins;
- la cohérence interne et les relations avec d'autres instruments appropriés;
- la cohérence entre les allocations et les objectifs ainsi qu'entre les programmes et le CSC, le contrat de partenariat et les recommandations du Conseil;
- la pertinence et la clarté des indicateurs;
- la manière dont les réalisations prévues contribueront aux résultats; le réalisme des objectifs quantifiés;
- la justification de la forme de soutien proposée;
- le caractère satisfaisant des ressources humaines et des capacités administratives de gestion du programme;

- la qualité des procédures de suivi et de collecte des données;
- la validité des étapes choisies; et
- la pertinence des mesures prévues pour promouvoir l'égalité des chances, prévenir la discrimination et promouvoir le développement durable.

Pendant la période de programmation, des évaluations devraient être effectuées pour chaque programme sur la base du plan d'évaluation. **Chaque axe prioritaire d'un programme serait évalué au moins une fois.** Le contenu requis n'est pas précisé, comme pour les évaluations ex ante.

Une nouvelle disposition pour la période 2014-2020 prévoit que toutes les évaluations doivent être rendues publiques dans leur intégralité.

L'évaluation ex post resterait une responsabilité de la Commission, en étroite collaboration avec les États membres. Pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion, les autorités de gestion seraient tenues de soumettre à la Commission, pour chaque programme et au plus tard le 31 décembre 2020, un rapport résumant les résultats des évaluations effectuées pendant la période de programmation et comprenant une évaluation des principaux résultats et réalisations du programme.

En ce qui concerne la **capacité institutionnelle**, nous avons déjà noté que l'un des 11 objectifs thématiques relatifs à la stratégie Europe 2020 serait le "renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité de l'administration publique". Au titre du FSE, les priorités sont l'investissement dans les capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations publiques et des services publics en vue de réformes, de l'amélioration des réglementations et de la bonne gouvernance, l'éligibilité étant limitée aux États membres comptant au moins une région moins développée ou bénéficiant d'une aide au titre du Fonds de cohésion, et le renforcement des capacités des parties prenantes qui mettent en œuvre des politiques sociales, d'emploi et d'éducation ainsi que des pactes sectoriels et territoriaux afin de susciter une mobilisation en faveur de réformes au niveau national, régional et local. Les priorités sont manifestement plus étroites dans les règlements relatifs au FEDER et au Fonds de cohésion. Pour le FEDER, la réalisation de l'objectif serait favorisée "grâce au renforcement de la capacité institutionnelle et de l'efficacité des administrations et des services publics *concernés par la mise en œuvre du FEDER*, et au soutien d'actions, dans les domaines de la capacité institutionnelle et de l'efficacité de l'administration publique, bénéficiant de l'aide du FSE". Le Fonds de cohésion, quant à lui, se concentrerait "[le développement des] capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations et des services publics *concernés par la mise en œuvre du Fonds de cohésion*".

Parmi les autres dispositions du règlement relatives aux capacités figurent les exigences suivantes:

- les évaluations ex ante devraient examiner le caractère satisfaisant des ressources humaines et des capacités administratives de gestion du programme;
- les contrats de programmes devraient inclure une évaluation de la nécessité ou non de renforcer les capacités administratives des autorités et, s'il y a lieu, des bénéficiaires, et les mesures à prendre à cette fin;
- la planification des capacités d'évaluation devrait faire en sorte que les capacités d'évaluation appropriées soient disponibles; et

- les conditions ex ante incluent des exigences en matière de capacité institutionnelle: par exemple, la condition anti-discrimination inclut des exigences minimales concernant les modalités institutionnelles, une stratégie de formation du personnel et des mesures visant à renforcer les capacités administratives.

6.1.5. Plans d'action communs

Conformément à la priorité accordée aux performances et à la stratégie de simplification, la Commission propose d'introduire des plans d'action communs (article 93 du projet de règlement général) pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Ces plans consistent en un groupe de projets faisant partie d'un programme opérationnel dans lequel les fonds de l'UE sont directement liés à la réalisation d'objectifs et à l'atteinte de résultats spécifiques, d'étapes convenues et d'indicateurs de résultats.

6.2. Évaluation

Dans leur précédent rapport soumis au Parlement européen, les auteurs avaient appuyé les objectifs clés figurant dans les propositions de la Commission relatives aux performances, à savoir veiller à ce que la politique de cohésion produise des résultats et des répercussions quantifiables contribuant de façon visible et mesurable à la stratégie Europe 2020⁹⁶. Toutefois, les réactions des États membres et autres parties prenantes ont mis en lumière d'importantes réserves concernant l'introduction ou le renforcement de conditions et d'incitations aux performances pour différentes raisons politiques, financières, méthodologiques et administratives. Le rapport estimait néanmoins qu'il convenait de prendre dûment en considération ces propositions et d'étudier les moyens de les rendre plus efficaces afin d'améliorer les performances de la politique et la légitimité des réalisations. Conformément aux avis exprimés par les experts nationaux du groupe de haut niveau, l'utilisation de conditions ex ante est soutenue tant que ces conditions sont concentrées sur l'amélioration de l'efficacité, directement liées aux investissements effectués dans le cadre de la politique de cohésion, limitées en nombre, respectueuses du principe de subsidiarité et basées sur un accord conjoint entre les États membres et la Commission. En revanche, la justification des conditions macroéconomique et de la réserve de performances, ainsi que leurs bénéfices, ont été davantage contestés.

L'analyse d'impact réalisée par la Commission au sujet des questions de performance était axée sur les propositions de conditions (ex ante et macroéconomiques) ainsi que sur le cadre/la réserve de performance⁹⁷. L'analyse des options a procédé à une comparaison entre un scénario de statu quo (le scénario de référence) et trois autres options (ainsi qu'une autre combinant ces trois options), sur la base de leurs avantages et inconvénients relatifs, des principes de bonnes pratiques en matière de conditions énoncés par la Banque mondiale et de la capacité à traiter les principaux problèmes de la politique en matière de performances. Les grands avantages et inconvénients de chaque option sont présentés au Tableau 34, sur la base des observations figurant dans l'analyse de la Commission.

⁹⁶ Mendez *et al.* 2011.

⁹⁷ Commission européenne 2011i.

Tableau 34: Améliorer la performance de la politique de cohésion – avantages et inconvénients

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1: Maintien du statu quo		
<ul style="list-style-type: none"> • Conditionnalité dans le cadre du Fonds de cohésion • Conformité quant à la procédure (contrôle, dépenses) • Respect de la législation sectorielle • Réserve de performance facultative 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuité pour les autorités de gestion • Pas de charge de travail supplémentaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Les problèmes de performance persisteraient (lacunes stratégiques, réglementaires, budgétaires et en termes de capacités) • Faible lien entre le PC et la réalisation des objectifs d'Europe 2020 • Le manque d'incitations limite l'efficacité/la rentabilité
Option 2: Condition ex ante		
<ul style="list-style-type: none"> • Fixation de conditions stratégiques, réglementaires et institutionnelles • Avant lancement du PO ou après le lancement, avec un plan d'action 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit des conditions stratégiques, réglementaires et institutionnelles adéquates pour l'utilisation des Fonds • Assure l'appropriation, l'harmonisation, la transparence et la conditionnalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Retards dans le lancement des programmes • Charge administrative alourdie • Problèmes au niveau du suivi • Comportements indésirables (concentration sur les conditions ayant déjà été remplies ou fléchissement des priorités)
Option 3: Cadre/réserve de performance		
<ul style="list-style-type: none"> • Étapes intermédiaires fixées dès le départ • Réserve allouée aux priorités pour lesquelles les étapes ont été atteintes, selon le réexamen effectué (en 2017/2019) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande responsabilisation (système de suivi et de rapport sur les performances) • Rôle renforcé de la Commission dans l'évaluation et l'adoption de mesures correctives • Coûts administratifs limités: le suivi des progrès est déjà en place <p>Assure l'appropriation, la transparence et la prévisibilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problème posé par l'absence d'un solide outil de mesure (influence de facteurs externes, retards) • Comportements indésirables (fixation d'objectifs peu ambitieux) • Les sanctions peuvent entraîner des difficultés de mise en œuvre

Options	Avantages	Inconvénients
Option 4: Macro-conditionnalité		
<ul style="list-style-type: none"> • Application plus stricte de la macro-conditionnalité du Fonds de cohésion • Extension à tous les Fonds structurels 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation totale entre la conditionnalité macrobudgétaire et les règles du PSC • Procédure crédible pour l'application de la macroconditionnalité • Assure l'appropriation, la transparence et la prévisibilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Perturbations des dépenses • Sanctionne les régions pour les décisions prises aux niveaux supérieurs • Dissocie l'instrument (Fonds de cohésion) de l'objectif (développement régional)
Option 5: combinaison des options		
<ul style="list-style-type: none"> • Condition ex ante • Cadre/réserve de performance • Macro-conditionnalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit des conditions stratégiques, réglementaires et institutionnelles adéquates pour l'utilisation des Fonds • Incitations à atteindre des objectifs et des étapes prédéfinis • Alignement sur les règles du PSC et renforcement de celles-ci 	<ul style="list-style-type: none"> • Charge administrative alourdie (plus tout ce qui précède!)

Source: Commission européenne (2011i).

L'option privilégiée était la combinaison de la condition ex ante, de la condition ex post et d'un examen des performances (options 2-4). La justification donnée par la Commission est que cette combinaison de solutions permettrait d'agir sur un nombre plus large de facteurs d'efficacité. Par contre, le principal inconvénient détecté est l'augmentation de la charge administrative, qui est manifestement un euphémisme. Il convient d'y ajouter les inconvénients tout aussi importants qui avaient déjà été recensés dans l'analyse de chaque option faite par la Commission (comportements indésirables, problèmes méthodologiques, difficultés de mise en œuvre, etc.). Comme l'illustre le Tableau 35, les conditions macroéconomiques présentent d'importantes limitations et peuvent éventuellement entraîner des effets pervers: les dépenses peuvent être perturbées; les régions seraient sanctionnées pour des décisions prises macroéconomiques aux niveaux supérieurs; en outre, les instruments (Fonds structurels et de cohésion) seraient dissociés de leurs objectifs (développement régional). Un autre aspect problématique de l'analyse est qu'elle ne permet pas une évaluation globale des performances, mais plutôt de certains aspects des propositions de réformes pris séparément. Pourtant, cette faiblesse de l'institutionnalisation de la culture de la performance ne s'explique pas seulement par l'absence d'instruments et de cadres de performances: elle est aussi la conséquence directe

de la priorité accordée à la conformité, qui imprègne tous les autres aspects de la conception et de la mise en œuvre des programmes et notamment la gestion financière, l'audit et le contrôle⁹⁸.

Tableau 35: Comparaison des options en vue d'améliorer les performances de la politique de cohésion

	Option 1: Statu quo/ scénario de référence	Option 2: Condition ex ante	Option 3: Cadre de performance	Option 4: Conditionnalité macrobudgétaire	Options 2-4 combinaison des options
Principes de la Banque mondiale					
Appropriation nationale	0	++	++	+	++
Harmonisation	0	+	+	++	++
Transparence et prévisibilité	0	++	++	+	++
Problèmes en matière de performances					
Obstacles dans les cadres institutionnels	0	++	0	+	++
Politiques budgétaires risquées	0	+	0	++	++
Incitations insuffisantes concernant les performances des programmes opérationnels	0	+	++	0	++

Source: Commission européenne (2011i).

Ces propositions en matière de performances – dont celles relatives au plan d'action commun axé sur les réalisations et celles relatives au suivi, à l'évaluation et aux capacités – sont examinées plus en détail ci-dessous, sur la base des dernières informations fournies par le Conseil sur les débats des États membres et autres contributions au débat sur les réformes.

6.2.1. Conditions ex ante

D'après le dernier rapport sur les négociations du Conseil, **les États membres sont favorables à l'application plus systématique de conditions ex ante** afin de veiller à ce que les conditions préalables essentielles soient en place pour favoriser l'intervention efficace des Fonds. Les discussions ont néanmoins mis en lumière certains points problématiques.

- Efficacité et efficience: il manque des références au lien entre les conditions ex ante et l'efficacité et l'efficience de la politique de cohésion.

⁹⁸ Mendez et Bachtler, 2011.

- Charge administrative: le nombre de conditions ex ante proposées risque d'entraîner des charges administratives disproportionnées, en particulier dans les pays et régions dont les allocations sont faibles.
- Subsidiarité et légalité: il est considéré que les conditions outrepassent le champ d'application de la politique de cohésion et interfèrent avec les compétences nationales, ce qui met en question la légalité de certaines des conditions proposées.
- Approche punitive: certains pays ont remis en cause la possibilité de faire suspendre les paiements intermédiaires dès le début de la période de mise en œuvre.

L'avis de la Cour des comptes européenne adopte une vision plus favorable aux conditions ex ante⁹⁹. La Cour estime en effet que ces conditions fournissent un outil utile pour renforcer la "logique d'intervention" des programmes, l'intégration des Fonds relevant du CSC aux autres politiques de l'UE et l'efficacité des investissements. Cette vision est appuyée par les audits réalisés par la Cour des comptes elle-même, qui suggèrent que l'efficacité a pâti du fait que les exigences politiques de l'UE au sens large (p.ex. la protection de l'environnement et des ressources hydrauliques) n'aient pas suffisamment été prises en considération et que les interventions n'aient pas été stratégiquement encadrées par des plans globaux définissant les besoins et priorités à long terme en fonction du contexte.

Si l'avis du Comité des régions est, lui aussi, favorable en principe¹⁰⁰, **le Comité insiste toutefois sur l'importance d'établir un rapprochement entre les conditions et les priorités thématiques de la politique de cohésion** et de ne pas tenter d'établir des liens avec les réformes structurelles qui ne sont pas directement liées au fonctionnement de la politique de cohésion.

Une enquête menée auprès des gestionnaires de programmes a également généré des réactions mitigées¹⁰¹. Bien qu'ils ne soient pour la plupart pas opposés en principe aux conditions, et que certains les considèrent même comme un élément nécessaire à une mise en œuvre efficace des programmes, ils sont néanmoins **inquiets au sujet des implications de ces conditions en matière d'équité, de subsidiarité et d'administration**.

- Premièrement, il est probable que les conditions ne soient pas appliquées de la même manière dans tous les États membres et soient donc perçues comme injustes (en particulier dans les pays et régions moins développés, qui présentent un éventail plus large de priorités thématiques).
- Deuxièmement, les conditions ne devraient pas imposer aux gestionnaires de programmes des obligations liées aux missions accomplies à des niveaux supérieurs (p.ex. la transposition des directives européennes).
- Troisièmement, les obligations de suivi et de rapport pourraient augmenter de manière disproportionnée par rapport aux bénéfices retirés, en particulier pour les programmes de petite envergure. Dans le même ordre d'idées, les textes réglementaires contiennent trop de détails – les conditions "générales" (relatives aux questions horizontales) sont particulièrement contraignantes et probablement inutiles, vu qu'elles sont également couvertes par d'autres dispositions réglementaires du projet de règlement.

⁹⁹ Cour des comptes européenne, 2011.

¹⁰⁰ Comité des régions, 2012.

¹⁰¹ Kah 2011.

- Enfin, des problèmes d'organisation pratique se poseraient au moment de définir et de coordonner les conditions ex ante pour tous les programmes du contrat de partenariat.

En résumé, les conditions ex ante sont perçues comme étant un outil utile pour favoriser l'efficacité et l'efficience de la politique de cohésion, mais certains doutent néanmoins que les propositions législatives aient trouvé un équilibre adéquat entre les efforts visant à améliorer les performances et la garantie que les conditions utilisées soient acceptables, équitables et gérables.

6.2.2. Conditions macroéconomiques

Il est ressorti de la première phase des négociations formelles que **les États membres restent divisés au sujet des propositions relatives aux conditions macroéconomiques**. Pour certains pays, ces conditions représentent un outil nécessaire pour garantir aux Fonds relevant du CSC un environnement macroéconomique stable, tandis que pour d'autres, elles sont inacceptables dans la mesure où on ne peut pas les concilier aux objectifs de la politique de cohésion: apporter un soutien en termes de croissance et d'emploi dans les régions qui en ont le plus besoin.

D'autres critiques des conditions macroéconomiques portent sur **l'équité, l'égalité de traitement, l'efficacité, les duplications et la subsidiarité**:

- *Équité*: il a souvent été souligné que les régions et les bénéficiaires ne devraient pas être sanctionnés pour les manquements des gouvernements centraux, sur lesquels ils n'ont aucune prise.
- *Égalité de traitement*: les pays et régions moins développés seraient affectés de manière disproportionnée par les sanctions, vu qu'ils bénéficient d'une enveloppe plus élevée au titre des Fonds relevant du CSC.
- *Efficacité*: comme nous l'avons aux points précédents, seuls les pays bénéficiant le plus des Fonds seraient motivés à l'idée de mener des politiques macrobudgétaires prudentes.
- *Duplications*: des sanctions sont déjà prévues dans les règlements du "six-pack" et, par conséquent, la conditionnalité macroéconomique introduirait une sanction supplémentaire pour la même infraction.
- *Subsidiarité*: plusieurs États membres estiment que les propositions octroieraient trop de pouvoir à la Commission en lui permettant unilatéralement de modifier les contrats de partenariat et les programmes.

La Cour des comptes européenne invite à la prudence en ce qui concerne les conditions macroéconomiques, en indiquant qu'il est nécessaire d'"examiner avec attention" les propositions¹⁰². Les craintes portent principalement sur les difficultés qui se poseraient pour mettre en place les problèmes, sur les incertitudes juridiques ainsi que sur le risque que les engagements à long terme pris dans le cadre des contrats de partenariat ne soient pas respectés.

Le Comité des régions a exprimé sa ferme opposition aux conditions macroéconomiques¹⁰³. En particulier, il affirme que les autorités locales et régionales ne

¹⁰² Cour des comptes européenne, 2011.

¹⁰³ Comité des régions, 2012.

devraient pas être pénalisées pour le non-respect de leurs obligations macroéconomiques par les gouvernements nationaux. C'est également ainsi que les autorités de gestion justifient leur propre opposition, en ajoutant les difficultés rencontrées pour concilier les objectifs de la politique de cohésion définis par le traité avec les sanctions dans les régions moins développées¹⁰⁴. À cet égard, la légalité des propositions a été remise en question. Le président du Comité des régions a même menacé de saisir la Cour européenne de justice au motif d'une violation du principe de subsidiarité.

6.2.3. Réserve de performance, examen et soumission de rapports

Bon nombre d'États membres soutiennent le cadre de performance proposé, selon le dernier rapport d'avancement sur les négociations¹⁰⁵. D'importantes réserves ont toutefois été émises concernant la création et la mise en œuvre d'une réserve de performance. Premièrement, les États membres affirment que la réserve pourrait décourager les ambitions, en fixant des objectifs facilement réalisables. Deuxièmement, elle pourrait dissuader la prise de risques ou avoir des incidences négatives sur les projets de recherche et d'innovation qui sont, par nature, plus complexes. Troisièmement, bon nombre d'États membres s'opposent à l'application de corrections financières à la fin de la période de programmation, qu'ils considèrent comme étant trop punitives et appliquées trop tard dans la procédure.

La Cour des comptes européenne émet des réserves plus fondamentales en ce qui concerne l'approche et la méthodologie utilisées¹⁰⁶. Premièrement, trop d'importance est accordée à la mise en œuvre financière et aux réalisations, au lieu des résultats (ou incidences). Deuxièmement, il convient de prendre en considération la faisabilité de la fixation d'indicateurs solides, la manière dont des facteurs non liés à un programme spécifique pourraient être identifiés et les moyens de tenir compte de résultats qui ne seraient visibles qu'à long terme. De même, la Cour des comptes s'interroge sur le réalisme d'effectuer des corrections financières lorsque les étapes ne sont pas atteintes ou lorsqu'on détecte une lacune importante en raison des difficultés rencontrées pour évaluer la fiabilité des données fournies par les États membres. Enfin, il est nécessaire de faire preuve d'une plus grande flexibilité lors de la fixation du calendrier de la procédure d'examen et d'allocation, afin de s'assurer que les performances ne sont évaluées qu'à une seule reprise, lorsqu'un niveau suffisant de mise en œuvre a été atteint. De fait, lorsque le lancement du programme est retardé, il importe de pouvoir reporter à une année ultérieure l'examen des performances (les années de référence étant actuellement 2016 et 2018).

Le Comité des régions a également exprimé sa ferme opposition à la réserve de performance¹⁰⁷. L'avis du Comité souligne les difficultés rencontrées pour établir des objectifs au titre d'Europe 2020 basés sur des critères d'allocation objectifs; les risques auxquels sont exposées les régions moins développées, dont la position de départ est plus faible; les problèmes relatifs à la prise en compte de la nature des approches intégrées complexes, qui nécessitent une longue préparation; les dangers d'une fixation moins ambitieuse des objectifs; et l'absence de garanties de futurs résultats plus efficaces. Le Comité préconise plutôt la création d'une "réserve de flexibilité", basée sur des fonds dégagés pendant la période afin de financer des initiatives pilotes pour une croissance intelligente, durable et inclusive ou de soutenir des interventions de crise aux côtés du Fonds d'ajustement à la mondialisation et du Fonds de solidarité de l'Union européenne.

¹⁰⁴ Kah 2011.

¹⁰⁵ Conseil – 2011.

¹⁰⁶ Cour des comptes européenne, 2011.

¹⁰⁷ Comité des régions, 2012.

Des considérations similaires viennent appuyer les critiques formulées par les gestionnaires de programmes au sujet de la réserve de performance¹⁰⁸. Premièrement, on rencontre des difficultés méthodologiques pour déterminer les effets de causalité: en effet, les objectifs de la stratégie Europe 2020 dépendant de nombreux facteurs externes aux interventions des Fonds structurels, ils sont réalisés avec de considérables délais et peuvent être difficilement identifiables dans les programmes de plus petite envergure. Deuxièmement, le processus de planification serait entravé par l'incertitude supplémentaire planant sur les futurs niveaux de financement. Enfin, si le règlement n'indique pas clairement si la réserve de performance sera appliquée au niveau national ou européen, une approche au niveau de l'UE est considérée comme étant irréaliste d'un point de vue politique.

Certaines de ces critiques sont malavisées, la Commission ayant précisé que la réserve de performance serait appliquée au niveau national sur la base de cibles qui sont sous le contrôle des autorités de gestion. Toutefois, s'il s'agit de se concentrer principalement sur "l'absorption financière" ou sur les indicateurs de "réalisations", **d'autres questions fondamentales se posent au sujet de la valeur ajoutée d'une réserve de performance** du point de vue des "résultats". Certaines questions restent également en suspens au sujet des différences des grandes spécificités et du mécanisme d'allocation de la réserve de performance proposée par rapport à la version connue durant la période 2000-2006, qui avait été largement discréditée et considérée comme un échec.

6.2.4. Suivi, évaluation et capacité

Notre étude de septembre soulignait l'importance capitale d'un suivi, d'une évaluation et d'une capacité efficaces pour soutenir la transition vers un modèle basé sur la performance¹⁰⁹. Les orientations générales proposées dans le cinquième rapport de cohésion – des objectifs et des étapes plus clairs au niveau de la planification, des rapports plus solides et fiables, des plans d'évaluation obligatoires et une concentration accrue sur l'analyse d'impact – ont toutes été favorablement accueillies. L'une des grandes critiques qui avait été exprimée dans le rapport concernait le manque de propositions concrètes sur les moyens d'améliorer le niveau et la qualité du débat politique au niveau de l'UE, notamment en termes de responsabilité vis-à-vis du Parlement européen au sujet des performances. Un autre aspect problématique était le manque de propositions ou de reconnaissance de la nécessité d'une augmentation des capacités administratives et techniques pour la conception, la surveillance et l'évaluation des programmes, aussi bien dans les États membres que dans les services de la Commission. Tous ces points restent pertinents et seront abordés de nouveau plus en détail dans la section consacrée aux conclusions et aux recommandations.

Les débats qui ont eu lieu au Conseil depuis la publication du paquet législatif n'ont pas donné priorité aux thèmes du suivi et de l'évaluation à un stade précoce¹¹⁰. La capacité institutionnelle n'a pas été non plus longuement abordée dans le rapport d'avancement du Conseil, hormis un commentaire sur la nécessité d'assurer une capacité suffisante dans les villes afin de gérer les investissements territoriaux intégrés.

La Cour des comptes a émis des **réserves fondamentales au sujet de la capacité des systèmes de suivi et d'évaluation à contribuer à la réorientation des**

¹⁰⁸ Kah, 2011; voir également CSIL, 2011.

¹⁰⁹ Mendez *et al.* 2011.

¹¹⁰ P.ex. Conseil – 2011.

performances¹¹¹, en raison du sérieux manque de pertinence et de fiabilité des informations contenues dans les systèmes de suivi des États membres. En outre, conditionner l'allocation de fonds de l'UE aux résultats nécessiterait d'importantes améliorations. La Cour des comptes estime qu'il incombe à la Commission de veiller à ce que les données produites par les États membres soient d'un niveau de qualité acceptable en termes de pertinence, de comparabilité et de fiabilité. En fait, le projet de règlement propose bel et bien des conditions ex ante relatives aux systèmes statistiques et aux indicateurs de résultats nécessitant la satisfaction de certains critères de qualité.

La nécessité que les États membres prennent plus au sérieux les conclusions des évaluations est soulignée dans l'avis du Comité des régions¹¹². Le Comité propose d'inclure dans les règlements une disposition explicite obligeant les États membres à utiliser les conclusions des évaluations réalisées pendant la période de programmation pour améliorer l'efficacité des programmes.

En ce qui concerne la capacité, **l'inclusion de la capacité institutionnelle dans la liste des objectifs thématiques est remise en cause par la Cour des comptes**, vu qu'elle constitue davantage une "condition préalable" à la réalisation des autres objectifs thématiques qu'un "objectif en elle-même"¹¹³. La Cour des comptes critique également l'incohérence de l'approche utilisée entre les Fonds: le soutien de la capacité administrative est limitée pour le FSE aux États membres comptant des régions moins développées ou éligibles au Fonds de cohésion, ce qui n'est pas le cas pour le FEDER.

Pour le Comité des régions, l'une des grandes priorités devrait être de **renforcer la capacité institutionnelle dans les pays bénéficiant d'une aide financière afin de pouvoir gérer les déséquilibres macroéconomiques grâce à une expertise de la Commission**¹¹⁴. Comme nous l'avons vu, cette mesure est déjà prévue dans les dispositions réglementaires relatives aux conditions macroéconomiques.

Une autre solution pourrait être de se concentrer sur la nécessité de renforcer les capacités. Comme l'a fait remarquer un observateur, la Commission pourrait chercher à faire en sorte que le financement de la capacité institutionnelle et de la réforme administrative dans les pays de l'UE soit inversement proportionnel à leur score relatif concernant la qualité de leurs indicateurs gouvernementaux¹¹⁵. Toujours selon cet observateur, on pourrait introduire une condition ex ante sur la capacité institutionnelle prévoyant la subordination du déboursement de l'aide à l'amélioration de la qualité des indicateurs gouvernementaux. Cette proposition peut être considérée comme excessive et ferait l'objet des mêmes critiques que celles qui avaient été soulevées à l'encontre des autres conditions de performance échappant au contrôle des gestionnaires de programmes. Une priorité plus adaptée pourrait être d'élaborer des valeurs de référence plus efficaces qui permettraient de mesurer et de contrôler l'état et la progression des performances et des capacités administratives *à l'intérieur* du processus de mise en œuvre de la politique de cohésion¹¹⁶.

¹¹¹ Cour des comptes européenne, 2011.

¹¹² Comité des régions, 2012.

¹¹³ Cour des comptes européenne, 2012.

¹¹⁴ Comité des régions, 2012.

¹¹⁵ Molle, 2012.

¹¹⁶ Bachtler *et al.*, à paraître.

6.2.5. Plans d'action communs

Les plans d'action communs représentent un nouvel instrument orienté vers les performances basé sur l'approche fondée sur les réalisations du remboursement des dépenses (coûts simplifiés). Trois inconvénients potentiels peuvent être recensés¹¹⁷: les difficultés de liquidités, vu que les paiements ne seraient pas effectués tant que les valeurs cibles n'auront pas été atteintes; les problèmes méthodologiques rencontrés pour fixer et mesurer des valeurs cibles fiables; et les coûts administratifs supplémentaires, découlant de la nécessité de négocier et d'approuver les plans avant de rendre compte des réalisations.

Les toutes dernières discussions au sein du Conseil démontrent que **les États membres sont généralement favorables à cette initiative, bien qu'un examen approfondi supplémentaire soit jugé nécessaire**¹¹⁸. D'autres contributions se sont montrées plus critiques. La Cour des comptes, par exemple, affirme que l'initiative ne pourrait être efficace que si elle remplaçait, au lieu de compléter, la structure de gestion basée sur les intrants dans laquelle l'instrument serait utilisé¹¹⁹. Pour sa part, le Comité des régions regrette que les projets d'infrastructure soient exclus et préconise une contribution des acteurs locaux à l'élaboration des plans d'action communs, compte tenu de l'ampleur considérable des ressources impliquées¹²⁰. L'avis d'une autorité locale sur l'initiative permet d'obtenir une analyse plus complète, mettant en exergue un certain nombre de forces et de faiblesses qui méritent une attention lors de l'évaluation de la capacité des plans d'action communs à améliorer les performances (Tableau 36).

Tableau 36: Forces et faiblesses des plans d'action communs: le point de vue d'un gouvernement local

Forces	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> • Une approche fondée sur les réalisations simplifiera énormément le processus d'audit et diminuera le taux d'erreurs du programme • Hautement attractif pour traiter avec des partenaires locaux/régionaux multiples d'un point de vue managérial • Une fois les réalisations/résultats convenus avec la Commission, le financement connaîtra une période continue de stabilité • Axés sur les résultats et incitent à se concentrer sur les priorités (sans réalisations, pas de paiement) • Une fois créés, possibilité de négocier les périodes de mise en œuvre et le champ d'application (plus flexibles que les organes de mise en œuvre et programmes opérationnels actuels) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle amoindri/nul des organes de gestion existants sous leur forme actuelle d'organe de mise en œuvre intermédiaire • Difficultés éventuelles pour atteindre la taille minimale, en fonction de l'échelle géographique • Moins flexible que d'autres modèles lorsqu'il s'agit d'"ajuster" les stratégies et activités • Perte de certains projets novateurs/créateurs d'opportunités, en raison de la concentration sur un groupe de projets • Tentation de privilégier les réalisations faciles au lieu de résultats de qualité • Difficultés éventuelles pour confirmer un cofinancement pendant toute la durée de la période de la stratégie • Les contraintes en matière d'audit financier pourraient être remplacées par des contraintes en matière d'audit des réalisations. Nécessité de mettre en place des systèmes d'information fiables • La charge de travail initiale à établir est élevée

¹¹⁷ Mendez *et al.* 2011.

¹¹⁸ Conseil – 2011.

¹¹⁹ Cour des comptes européenne, 2011.

¹²⁰ Comité des régions, 2012.

Forces	Points faibles
	<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés pour fixer des taux standard (besoin de données historiques) • Risque de sous-financement ou de sur-financement de certaines activités <p>Pas vraiment adaptés à certaines opérations (principalement au titre du FEDER)</p>

Source: CESE (2011) Note d'information sur les projets de règlements, Bruxelles.

6.3. Conclusions et recommandations

6.3.1. Conditions

Dans la présente étude, nous plaidons en faveur de l'introduction et du renforcement de conditions ex ante relatives à l'utilisation et au déboursement des fonds alloués au titre de la politique de cohésion. Les grands critères préalables à satisfaire pour remplir ces conditions ex ante sont bien connus: les programmes doivent être concentrés sur l'amélioration de l'efficacité, liés aux investissements effectués dans le cadre de la politique de cohésion, limités en nombre, respectueux du principe de subsidiarité et basés sur un accord conjoint entre les États membres et la Commission. Pour prendre un exemple probant, il est judicieux, du point de vue de l'efficacité, d'exiger la mise en place ou le développement d'une "stratégie sur la spécialisation intelligente"- qui est essentiellement un cadre local pour la recherche et l'innovation si d'importantes quantités de fonds sont alloués aux dépenses de R&I. Des doutes subsistent néanmoins sur la capacité de toutes les régions, surtout les moins développées, à développer de telles stratégies dans des délais permettant un bon lancement des programmes.

Le test d'efficacité est moins convaincant pour certaines des conditions générales proposées, qui sont davantage orientées vers le respect des règles des autres politiques de l'UE (p.ex. marchés publics et aides d'État) que vers la réalisation effective des objectifs du programme.

Par contre, **l'élargissement des critères macroéconomiques afin qu'ils incluent non seulement le Fonds de cohésion, mais aussi les Fonds structurels, n'est pas dûment justifiée**. Le cas du Fonds de cohésion est tout simplement différent. Le Fonds a été créé en 1993 afin de faciliter le respect des critères budgétaires établis dans le cadre de l'UEM dans les pays moins développées, bien que cette justification soit devenue moins pertinente avec la création de l'euro et les élargissements de 2004 et 2007: la raison d'être du Fonds est visiblement devenue plus encadrée afin de faciliter la conformité avec l'acquis de l'UE en matière d'environnement et de transports. En revanche, les Fonds structurels (FEDER et FSE), eux, n'ont jamais eu aucun lien direct avec les règles macroéconomiques sur les déficits et déséquilibres budgétaires. La base légale et la justification des Fonds structurels sont ancrées dans l'engagement pris en 1988 au titre du traité en faveur de la cohésion et de la promotion du développement harmonieux grâce à la réduction des disparités territoriales.

Recommandation

Le Parlement européen devrait soutenir l'introduction de conditions ex ante, dans la mesure où elles satisfont aux conditions préalables susmentionnées. Toutefois, la condition macroéconomique n'étant que peu justifiée – du point de vue de la politique de cohésion –,

Recommandation

il conviendrait de la remettre en question. Si cela s'avère impossible en raison des pressions politiques plus générales, la base juridique floue de l'élargissement proposé des conditions macroéconomiques aux Fonds structurels devrait être précisée. En outre, ces conditions ne devraient pas imposer d'amendements obligatoires des contrats et programmes de partenariat et devraient couvrir tous les paiements aux États membres effectués au titre du budget de l'UE.

6.3.2. Cadre et réserve de performance

La deuxième grande caractéristique des propositions de réforme est l'introduction d'un nouveau cadre de performance et d'une réserve de performance obligatoire. Si le but est de renforcer l'orientation vers les résultats, le cadre et la réserve de performance devraient alors être davantage axés sur des indicateurs "de résultats", et non pas sur les dépenses ou les réalisations. Autrement dit, une "réserve d'absorption financière" est inutile vu qu'il y a déjà à cet effet la règle "n+2".

En supposant qu'un accord soit conclu au sujet de l'introduction, au niveau national, d'une réserve de performance liée aux résultats des programmes, il convient de tenir compte de plusieurs points importants. Premièrement, l'examen des performances et l'allocation des enveloppes pourraient devoir être reportés à une date ultérieure, compte tenu de la nécessité d'assurer un niveau suffisant de mise en œuvre et compte tenu des retards de production de résultats que cela suppose. Deuxièmement, il est capital d'améliorer les données et les informations utilisées pour les modalités de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation. Troisièmement, dans le même ordre d'idées, il convient de reconnaître l'existence d'importants problèmes méthodologiques au moment de démontrer l'impact causal des programmes sur les objectifs de ceux-ci, du moins en ce qui concerne les indicateurs de résultats qui ne sont pas collectés via le système de suivi et qui rendent donc nécessaire la production de nouvelles données et/ou évaluations afin d'analyser les effets des programmes. Pour ne pas tomber dans le piège consistant à fixer des étapes facilement atteignables, il y a lieu de concevoir un système d'étalonnage des étapes entre les programmes et les États membres, qui sera ensuite suivi régulièrement et en toute transparence. Enfin, il conviendrait d'inclure l'exigence que la réserve soit allouée à des projets de haute qualité.

Recommandation

Le Parlement européen devrait soutenir le cadre/la réserve de performance proposé, pour autant qu'il soit associé aux résultats; réalisé à un moment du calendrier de mise en œuvre du programme auquel on peut raisonnablement s'attendre à voir des résultats significatifs; appliqué sur la base d'informations de contrôle et de méthodologies d'évaluation crédibles; et alloué à des projets de haute qualité. Si ces conditions n'étaient pas réunies (particulièrement en ce qui concerne les informations), la charge de travail administratif associée à une réserve serait difficile à justifier.

6.3.3. Suivi et évaluation

Un système de suivi et d'évaluation orienté sur les résultats est un élément essentiel du cadre de performance. On peut douter du fait que les propositions législatives pour 2014-2020 aient fait suffisamment pour faciliter cette transition. Comme indiqué ci-dessus, le cadre réglementaire continue à accorder davantage d'importance aux

"dépenses" et aux "réalisations" qu'aux "résultats". Une exception notable est la nouvelle condition ex ante relative aux "systèmes statistiques et indicateurs de résultats", qui nécessiterait "l'existence d'un système d'indicateurs de résultats efficace pour suivre l'avancement vers la production des résultats et pour entreprendre l'évaluation des incidences". Comme déjà indiqué, il s'agit là d'une condition préalable nécessaire à la production de preuves solides et crédibles sur les performances qui devrait être appuyée.

Les propositions de la Commission relatives à l'utilisation d'indicateurs communs au niveau de l'UE et d'indicateurs spécifiques aux programmes au niveau des États membres formaliseraient les pratiques existantes et sont positives. Pour la période actuelle, les indicateurs communs avaient été introduits pendant la phase de mise en œuvre, ce qui a engendré des difficultés pour leur intégration dans les séries d'indicateurs et les systèmes. Un accord d'emblée sur les indicateurs communs, que ce soit dans les projets de règlements ou dans les actes de la Commission, résoudrait ce problème. Quoi qu'il en soit, les règlements relatifs aux Fonds n'emploient pas une approche cohérente en ce qui concerne les indicateurs communs. Plus spécifiquement, les projets de règlements relatifs au FEDER et au Fonds de cohésion n'établissent aucune distinction entre les indicateurs de "réalisations" et les indicateurs de "résultats", au contraire du règlement relatif au FSE (qui distingue même les résultats à court terme des résultats à long terme). **Il est nécessaire de préciser la signification et les implications des termes "réalisation" et "résultat"**. Il importe également de modifier les règlements relatifs au FEDER et au Fonds de cohésion afin d'indiquer clairement les indicateurs qui concernent les réalisations et ceux qui concernent les résultats, en suivant la méthode utilisée pour le règlement relatif au FSE. Cette précision est nécessaire, car la distinction n'est pas toujours comprise par les autorités de gestion et les bénéficiaires, ce qui entraîne ainsi des erreurs dans la notification des données. Il est capital que les textes juridiques de base de la politique de cohésion n'alimentent pas cette confusion.

Recommandation

Le Parlement devrait soutenir les propositions de la Commission visant à mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation orientés sur les résultats et veiller à ce que le Conseil n'affaiblisse pas la condition ex ante relative aux systèmes statistiques et aux indicateurs de résultat pendant les négociations. L'utilisation proposée d'indicateurs communs au niveau de l'UE et d'indicateurs propres aux programmes au niveau des États membres devrait également être appuyée, à condition que la différence entre les termes "réalisation" et "résultat" soit précisée et que la cohérence des approches utilisées pour les différents Fonds soit assurée.

Les exigences proposées en matière d'évaluation pour la période 2014-2020 constituent une amélioration par rapport aux dispositions actuelles. Les États membres auraient toujours la liberté de déterminer eux-mêmes le calendrier, le contenu et les méthodes d'évaluation pendant la période du programme, mais ils seraient tenus d'effectuer au moins une évaluation de chaque axe prioritaire. Toutes les évaluations seraient rendues publiques dans leur intégralité et un résumé de toutes les évaluations serait transmis à la Commission à la fin de la période. Les propositions offrent un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la nécessité d'assurer une certaine flexibilité permettant d'adapter les évaluations aux besoins des États membres, et, d'autre part, la nécessité d'effectuer des évaluations pendant la période prise en compte afin d'assurer l'efficacité des dépenses tout en veillant à ce que les résultats soient rendus publics afin d'animer les débats et de renforcer la responsabilité. Cette dernière obligation ne devrait pas uniquement s'appliquer aux États membres, mais aussi aux évaluations parrainées par la

Commission. Une disposition devrait en outre être incluse afin d'exiger de la Commission européenne et des États membres qu'ils rendent publics leurs rapports d'évaluation "dans leur intégralité" et "en temps opportun" afin qu'ils puissent alimenter les discussions de nature décisionnelle. Les études externes réalisées par la Commission au sujet des coûts administratifs des propositions de réforme législative et de l'initiative sur la gouvernance électronique sont des exemples évidents de cas où une telle règle aurait pu être bénéfique (voir chapitre 7).

Une dernière recommandation connexe vise à créer une plate-forme européenne pour la conservation, la consultation et la diffusion des rapports d'évaluation, conformément aux recommandations du rapport Barca. La seule librairie en ligne actuellement disponible sur le site web "Evalsed" de la Commission a commencé à s'y attacher, mais le contenu du site pourrait être considérablement développé et devrait inclure des rapports d'évaluation complets, au lieu de simples résumés. Il devrait également inclure les rapports d'évaluation de la Commission afin de devenir une ressource en ligne unique et intégrée pour les décideurs politiques et les parties prenantes.

Recommandation

Le Parlement européen devrait appuyer les propositions de la Commission visant à renforcer l'évaluation; il devrait d'ailleurs préconiser une transparence et une accessibilité maximales pour l'ensemble des résultats des évaluations dans leur intégralité afin d'orienter les prises de décisions.

6.3.4. Capacité institutionnelle

L'incitation réglementaire offerte aux États membres lors de la période 2007-2013 afin de renforcer leur capacité administrative à mettre en œuvre les Fonds est renforcée dans les propositions législatives relatives à la période 2014-2020. L'une des 11 priorités thématiques définies pour l'investissement consiste à "renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique" et la Commission propose d'inclure des conditions relatives à la capacité administrative dans ses contrats de partenariat avec les États membres. Toutefois, le projet de concept des modalités de mesures de la capacité élaboré par la Commission reste toujours très rudimentaire.

Recommandation

La Commission devrait fixer des niveaux de référence et des indicateurs efficaces afin de mesurer et de contrôler l'état et l'évolution des performances administratives et des capacités; il s'agit là d'une tâche essentielle à accomplir avant le lancement de la prochaine série de programmes, en 2014.

6.3.5. Plans d'action communs

Les plans d'action communs représentent un nouvel instrument orienté vers les performances basé sur l'approche fondée sur les réalisations du remboursement des dépenses. Si le présent rapport souligne une série d'inconvénients potentiels, semblables à ceux de la réserve de performance, l'initiative présente tout de même un grand nombre d'avantages, grâce à la possibilité qu'elle donne de tester les options en vue d'une plus grande orientation vers les performances de certaines parties de programmes. Il serait nécessaire à l'avenir d'assurer un suivi et une évaluation minutieux des plans d'action communs afin de tirer les leçons idoines et d'exploiter les possibilités de les intégrer aux autres types d'interventions (comme les aides à l'infrastructure au titre du FEDER).

Recommandation

Il convient de soutenir l'initiative relative au plan d'action commun, qui est de nature volontaire et pourrait à l'avenir constituer un moyen utile d'examiner les moyens d'orienter davantage vers les performances certaines parties de programmes.

6.3.6. Responsabilité en matière de performances

Un domaine au sujet duquel les projets de règlements et les récents débats sur la réforme ont été relativement muets est la marche à suivre pour renforcer le débat politique à haut niveau et la responsabilisation au sujet des performances au niveau de l'UE. Pour combler cette lacune, on pourrait créer un cadre européen de responsabilisation en matière de performances, incluant: la soumission, par la Commission, d'un rapport annuel au Parlement; un débat annuel au Conseil et un examen par les pairs au sein d'un nouveau groupe de haut niveau; et enfin, la réorientation des rapports de mise en œuvre des États membres vers les résultats.

Une première étape consisterait à ce que la Commission soumette et présente un **rapport de performance annuel** à la commission REGI. Le rapport devrait cibler principalement les réalisations des programmes. Il omettrait les informations relatives à la mise en œuvre financière ou à l'absorption (qui seraient fournies dans un document séparé, voir ci-dessous) mais comporterait à la place des données comparatives, une analyse et des classements des performances des États membres ainsi que les raisons de l'évolution lente ou rapide de la réalisation des objectifs fixés. Étant donné que les résultats des programmes seraient uniquement perceptibles plusieurs années après le lancement des programmes, les premiers rapports de performance fourniraient une analyse comparative des objectifs programmés et du niveau d'ambition affiché dans les différents États membres.

La présentation du rapport annuel de performance au Parlement devrait être programmée à la suite de la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes sur la décharge du budget, en novembre de chaque année, afin d'apporter l'équilibre tant nécessaire entre les deux priorités des débats parlementaires sur la politique de cohésion, qui sont la légalité et la régularité. Vu que cette présentation aurait lieu en fin d'année, la Commission aurait tout le temps nécessaire pour réaliser sa propre méta-analyse des rapports de mise en œuvre des programmes soumis par les États membres au cours du premier semestre de chaque année (voir ci-dessous).

Une sélection d'États membres pourraient également être invités à participer aux auditions annuelles sur les performances, afin de présenter les objectifs sélectionnés dans leurs contrats de partenariat et l'avancement de leur réalisation.

Par ailleurs, la Commission devrait soumettre à la commission REGI des **rapports trimestriels ou bisannuels sur les progrès physiques et financiers**, basés sur les données collectées au niveau central via le système d'information électronique de la Commission. Ici encore, ces rapports devraient inclure à la fois des données agrégées au niveau de l'UE et au niveau des États membres, afin de permettre une comparaison entre les pays et programmes pour les grandes priorités thématiques et territoriales. Comme déjà indiqué, l'analyse plus détaillée des performances et l'explication des différences transnationales seraient réservées au rapport annuel de performance.

Pour améliorer le flux d'informations et les résultats des travaux d'évaluation, **le Parlement devrait être membre permanent du réseau informel des experts en**

évaluation des États membres coordonné par la DG Regio. Ce réseau devrait inclure un membre de la commission REGI du Parlement ainsi qu'un fonctionnaire du Département thématique B du Parlement, avec pour responsabilité la coordination des études sur la politique de cohésion. Cela favoriserait également une meilleure coordination des activités de planification des évaluations et minimiserait les doubles-emplois dans les études commandées par le Parlement et la Commission, réduisant ainsi les coûts pour les gestionnaires et bénéficiaires des programmes chargés de fournir des informations aux évaluateurs.

Les principes du cadre de responsabilisation en matière de performances devraient être codifiés dans le règlement, éventuellement dans la section relative aux rapports stratégiques ou dans un nouveau titre. Les modalités et exigences détaillées du cadre de responsabilisation en matière de performances devraient être établies dans un *protocole d'accord sur la responsabilisation en matière de performances*, signé par le Parlement européen et la Commission européenne après accord sur le paquet législatif.

Tout aussi importante est la **nécessité d'intensifier le débat politique à haut niveau entre les États membres.** Cette proposition, qui était au cœur du rapport Barca, a également été mentionnée dans le cinquième rapport de cohésion, mais ne s'est pas traduite en propositions de modifications des actuelles dispositions institutionnelles ou relatives à l'élaboration de rapports. Compte tenu du manque de volonté politique visant à créer une formation spécifique du Conseil pour la politique de cohésion, le Conseil des ministres devrait être invité à organiser en son sein au moins **une réunion annuelle sur les performances de la politique de cohésion**, avec les ministres responsables de la politique de cohésion et les représentants du Parlement européen. Étant donné que les rapports d'avancement actuellement proposés ne seraient disponibles qu'après deux ans durant les huit ans du cycle de vie des programmes, le rapport annuel de performance, décrit ci-dessus, pourrait constituer la base de ce débat.

Au niveau plus technocratique et conformément à l'approche adoptée par la Commission pour préparer les propositions législatives, **un groupe de haut niveau pour l'examen des performances de la politique de cohésion** pourrait être créé afin d'organiser des discussions régulières, structurées et informelles entre les haut fonctionnaires responsables de la politique de cohésion. Ce groupe participerait à un examen des performances par les pairs, tant en phase de programmation qu'en phase de mise en œuvre, en commençant par les contrats de partenariat avant de passer ensuite à la mise en œuvre¹²¹. L'objectif serait de combler la faiblesse du comité de coordination des Fonds (COCOF), dont l'objectif premier est de résoudre les questions d'ordre technico-administratif et qui n'a pas le temps de discuter des questions relatives aux performances et à la stratégie. Le Parlement européen devrait être membre permanent du groupe de haut niveau et des experts extérieurs pourraient être invités à apporter leur contribution, selon les besoins.

Recommandation

Le Parlement européen devrait exiger dans les plus brefs délais la création d'un cadre européen de responsabilisation en matière de performances pour la politique de cohésion, incluant la soumission, par la Commission, d'un rapport annuel au Parlement; la représentation du Parlement au réseau informel d'évaluation géré par la DG Regio; un débat annuel au Conseil et un examen par les pairs au sein d'un nouveau groupe de haut niveau; et enfin, la réorientation des rapports de mise en œuvre des États membres vers les résultats.

¹²¹ L'adhésion à ce groupe serait différente de celle au réseau existant des points de contact nationaux en matière d'évaluation, car son profil politique serait plus important.

6.3.7. Orientation sur les résultats dans les rapports de mise en œuvre

Conformément aux propositions ci-dessus, **nous plaidons vivement en faveur d'une révision des mécanismes de rapport envisagés afin de rehausser le profil de performance.** Actuellement, les rapports annuels de la Commission sur les Fonds structurels et de cohésion se concentrent exclusivement sur les questions ayant trait à l'absorption financière, aux audits et au contrôle. Il serait judicieux de supprimer les sections relatives aux audits et au contrôle (compte tenu du fait que ces informations figurent déjà dans les rapports annuels d'activité de la Commission) et de les remplacer par un "chapitre sur les performances" portant sur les progrès réalisés par les programmes en termes de "réalisations" et de "résultats", incluant des données nationales et comparatives, des analyses et des classements. Cette section pourrait constituer la base du rapport annuel de performance proposé, qui serait présenté au Parlement européen et débattu en son sein.

Si les rapports de mise en œuvre de la Commission doivent faire davantage de place aux performances, c'est également le cas des rapports de mise en œuvre des programmes soumis par les États membres, qui contiennent les données et analyses sur lesquelles la Commission doit fonder son évaluation. La proposition de la Commission visant à rationaliser les rapports annuels de mise en œuvre est bienvenue, mais il serait plus urgent de renforcer la qualité, la cohérence et la comparabilité des informations et analyses des résultats et réalisations des programmes dans les rapports annuels de mise en œuvre.

La Commission propose également l'introduction de "rapports de citoyens" dans les rapports de mise en œuvre annuels et finals. Il s'agit là essentiellement d'une mesure de publicité qui fera peu pour combler les lacunes actuelles relatives à la qualité des informations et analyses et pour fournir suffisamment de détails pour responsabiliser les décideurs politiques. Il est en effet frappant de constater qu'au cours de la période actuelle, les autorités de certains États membres ne publient pas leurs rapports, ou le font très tardivement, ce qui limite leur utilisation pour animer les débats sur les réalisations des programmes. Pour renforcer la responsabilité, **il est nécessaire d'aller plus loin que la seule publication de rapports de synthèse des citoyens**, en publiant de manière transparente et en temps utile les rapports dans leur intégralité. Une disposition similaire a été incluse dans le règlement général pour les évaluations et nous ne voyons aucune raison qui empêcherait d'en faire de même pour les rapports de mise en œuvre. La transparence est de mise si l'on veut améliorer la qualité des rapports, notamment parce que cela permettrait de surveiller les normes et de les comparer avec celles des autres pays et régions de l'UE – ce qui améliorerait ainsi la responsabilité des responsables. Une publication en temps utile est capitale pour maximiser la pertinence des rapports.

Recommandation

Il convient d'orienter davantage vers les résultats les mécanismes de rapport grâce (a) à une révision du rapport annuel de la Commission sur la politique de cohésion, afin de mettre davantage en évidence les questions relatives aux performances; (b) à l'établissement d'obligations renforcées et contraignantes relatives à des normes minimum pour la notification des performances dans les rapports de mise en œuvre des États membres (spécifiées dans le règlement ainsi que dans l'orientation de la Commission sur le contenu des rapports); et (c) à une transparence accrue assurée grâce à une disposition réglementaire exigeant que tous les rapports annuels de mise en œuvre soient publiés dans leur intégralité en ligne d'ici à juin de l'année suivante.

7. SIMPLIFICATION ET ASSURANCE

POINTS CLÉS

- La Commission a entrepris des efforts considérables afin de simplifier, de rationaliser et d'harmoniser ses systèmes et règles, notamment en créant des cadres réglementaires et des exigences communs aux différents Fonds. D'autres mesures visent davantage à renforcer la légalité et la régularité.
- Les propositions législatives pour la période 2014-2020 sont prioritairement axées sur la simplification pour les bénéficiaires, tandis que la simplification pour les gestionnaires des programmes nationaux ou régionaux, demeure, tout bien considéré, limitée.
- Il n'y a pas de solution simple aux problèmes associés à la complexité administrative et aux erreurs de la politique de cohésion, mais il convient néanmoins d'assurer un plus grand équilibre entre les objectifs (souvent concurrents) de simplification, d'assurance et de performance.
- Les propositions législatives et les amendements relatifs à l'assurance et à la simplification doivent être fondés sur une évaluation ex ante approfondie des incidences des mesures et soumis à un suivi et à une évaluation permanents, tout aussi rigoureux, pendant la période 2014-2020.

7.1. Propositions de législation

La simplification de la mise en œuvre de la politique est considérée comme étant l'une des "marques de fabrique" des propositions de réforme de la Commission dans l'exposé des motifs du règlement général. Le but est de veiller à ce que les systèmes de mise en œuvre soient aussi simples et rationalisés que possible, tout en fournissant des garanties raisonnables sur la légalité et la régularité des dépenses. Pour ce faire, plusieurs mesures ont été prévues:

- harmonisation des règles des différents Fonds;
- formulation de principes communs à tous les Fonds en matière de gestion et de contrôle;
- introduction d'une approche de l'assurance fondée sur les risques, comprenant notamment une procédure d'accréditation;
- Clôture et apurement annuels obligatoires des comptes;
- utilisation accrue de coûts simplifiés; et
- création de systèmes de gouvernance électronique pour les échanges de données avec les bénéficiaires.

Suite à la publication du paquet législatif, la Commission a publié en février 2012 une communication intitulée "Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020"¹²². Ce document contient une liste complète et détaillée de mesures de simplification de la politique de cohésion et d'autres politiques de l'UE. Par exemple, en plus des mesures mentionnées ci-dessus, il propose une réduction du nombre de programmes et de documents stratégiques, souligne les aspects synergétiques des propositions et préconise

¹²² Commission européenne, 2012.

plus de flexibilité pour les processus décisionnels. Les différentes mesures sont reprises au Tableau 37; elles sont structurées en fonction des neuf rubriques de la communication.

Tableau 37: La stratégie de simplification 2014-2020 et la politique de cohésion

Thème	Mesures
Réduction du nombre de programmes opérationnels	Possibilité d'opter pour des programmes opérationnels multifonds (FEDER, FSE et Fonds de cohésion), ce qui permet de réduire le nombre de programmes et de structures de coordination
Cadre unique	Règles communes pour la planification et la programmation stratégiques des Fonds relevant des CSC et réduction du nombre de documents stratégiques: il n'y aura plus qu'un seul CSC et un seul contrat de partenariat par pays
	Harmonisation des règles d'éligibilité et de durabilité pour les 5 Fonds
Synergies et intégration	Les synergies entre les Fonds sont facilitées par le CSC. Le processus de planification et de programmation stratégique assurera la coordination avec d'autres instruments de l'Union à travers le CSC et le CP.
	Synergies facilitées par la possibilité de mettre en place des modalités de suivi et d'évaluation conjointes (par exemple des comités de suivi) pour les programmes opérationnels relevant des cinq Fonds.
	L'intégration se poursuit en ce qui concerne les principes généraux visant à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination ainsi que le développement durable.
	Les dépenses relatives au changement climatique seront définies. Le respect des exigences législatives sera facilité par l'obligation de soumettre les programmes opérationnels à une évaluation environnementale stratégique.
Objectifs prioritaires clairs + indicateurs correspondants	Afin d'encourager une cohérence et un rapport coût-efficacité accrus en matière de dépenses, les programmes opérationnels devront décrire les actions spécifiques visant à prendre en compte les exigences en matière de protection de l'environnement, l'utilisation efficiente des ressources, l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci, la résilience aux catastrophes ainsi que la prévention des risques et la gestion des risques; encourager l'égalité des chances et prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
	Si les objectifs thématiques et les priorités d'investissement sont déterminés au niveau de l'UE par le règlement, les États membres et les régions définiront des objectifs spécifiques pour les priorités d'investissements choisies. Des indicateurs de résultats rendront compte des objectifs spécifiques.
	Des indicateurs moins nombreux mais plus ciblés impliqueront: une articulation plus claire des objectifs des programmes, avec indicateurs connexes de réalisations et de résultats; des informations relatives à un ensemble d'indicateurs communs; ainsi qu'un système de déclaration plus proportionné (le contenu du rapport annuel de mise en œuvre met l'accent sur les données opérationnelles et financières relatives à l'exécution, tandis qu'une analyse stratégique ne sera menée qu'en 2017 et 2019)
Objectifs prioritaires clairs + indicateurs correspondants	Le plan d'action commun étend les systèmes actuels de coûts simplifiés, permettant d'effectuer des remboursements sur la base des réalisations et des résultats de parties de programmes opérationnels visant à atteindre un objectif spécifique. La charge administrative sera déplacée vers le début de l'opération, mais peut potentiellement aboutir à des allègements sensibles de la charge pesant sur les bénéficiaires concernés ainsi que des coûts de contrôle. La gestion

Thème	Mesures
	financière, le contrôle et l'audit sont basés sur les réalisations et les résultats remboursés via des barèmes standard de coûts unitaires ou de montants forfaitaires. Le règlement précise en outre que lorsqu'un plan d'action commun est utilisé, l'État membre concerné peut appliquer ses pratiques comptables pour soutenir les projets. Ces pratiques ne sont pas soumises à un audit de l'autorité d'audit ou de la Commission.
Procédures décisionnelles souples	Possibilité de s'accorder avec la Commission sur les dérogations à l'obligation de mettre en place des programmes opérationnels au niveau NUTS 2 au moins a été étendue à l'ensemble des États membres pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.
	Flexibilité dans le calcul des enveloppes financières des catégories de régions (2 %)
	Option d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes monofonds ou multifonds faisant intervenir le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion
	Choix de combiner ou de séparer les fonctions de gestion et de certification
	Choix d'une diversité d'instruments visant à optimiser la mise en œuvre des programmes, y compris les investissements territoriaux intégrés, le développement local mené par des acteurs locaux et les plans d'action communs
	Possibilité de faire profiter une opération de l'aide de plusieurs fonds, pour autant qu'il n'y ait aucun double financement des dépenses
	Possibilité de renoncer à la réunion de réexamen annuelle (sauf pour 2017 et 2019). En outre, la réunion peut couvrir plusieurs programmes (sauf en 2017 et 2019).
Règles claires en matière d'éligibilité des coûts	Confirmation qu'une aide peut être accordée sous la forme de subventions, d'aides remboursables et d'instruments financiers, ou d'une combinaison de ces différents éléments. En particulier, la proposition expose les conditions d'un soutien sous la forme de subventions remboursables, en autorisant expressément l'emploi de cette forme de soutien.
	Les règles d'éligibilité relatives aux fonds CSC ont été harmonisées dans toute la mesure du possible, afin de réduire le nombre de dispositions appliquées sur le terrain et, partant, de simplifier la gestion des fonds de l'UE du point de vue des bénéficiaires. Ont ainsi été élaborées des dispositions communes relatives au traitement des recettes générées par les opérations, à l'application de barèmes standard, aux montants forfaitaires et aux financements à taux forfaitaire, aux contributions en nature, à l'amortissement, à l'acquisition de terrains et à la pérennité des opérations.
	La proposition prévoit une clarification des conditions dans lesquelles il sera possible de financer des opérations en dehors de la zone couverte par le programme, lorsqu'elles bénéficient à la zone couverte par le programme
	Le champ d'application de l'instrument financier est étendu et les règles sont harmonisées et clarifiées
	Des critères plus précis sont établis afin de déterminer les conditions dans lesquelles une infraction aux législations nationales ou à la législation de l'Union donne lieu à une correction financière.
	<p>Pour le FSE:</p> <p>Une plus grande flexibilité est prévue en termes d'éligibilité géographique des opérations FSE, afin de prendre en compte la nature immatérielle de la plupart des opérations</p>

Thème	Mesures
	<p>L'achat de matériel est de nouveau éligible (il ne l'était pas dans la période 2007-2013, mais il l'était entre 2000 et 2006).</p> <p>Les simplifications spécifiques réalisées dans la période 2007-2013 sont maintenues: harmonisation de la pérennité des opérations à l'aide des règles applicables aux aides d'État, exclusion des opérations FSE du champ d'application des opérations générant des recettes</p>
Méthodes de simplification des coûts	<p>Plusieurs mesures ont été introduites afin de faciliter et d'encourager l'emploi progressif des coûts simplifiés. Ainsi, il est possible d'adopter une approche cohérente pour les différents instruments de l'UE et d'éviter la duplication des travaux méthodologiques ou les retards au niveau des projets:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les méthodes actuelles concernant le FSE et le FEDER sont maintenues • Le système est harmonisé et étendu • Les méthodes de calcul possibles sont plus nombreuses et sont harmonisées afin de faciliter le calcul et d'apporter une plus grande sécurité juridique. <p>D'autres possibilités existent pour le FSE en raison de la nature des opérations:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allègement des procédures pour les subventions de faible montant: Pour les subventions d'une valeur inférieure à 100 000 EUR, possibilité de calculer les coûts simplifiés par référence à un projet de budget au cas par cas, tandis que pour les subventions d'une valeur inférieure à 50 000 EUR, utilisation obligatoire de montants forfaitaires et d'un barème standard de coûts unitaires, compte tenu des risques liés à l'utilisation du système de coûts réels et du faible rapport coût-efficacité en termes de gestion. • Concentration sur les dépenses de base: possibilité pour une opération d'utiliser un taux forfaitaire de 40 % des frais de personnel directs éligibles pour couvrir les coûts éligibles restants de l'opération (article 14, point 2, FSE). Le taux est établi par le règlement, de sorte qu'il n'a pas besoin d'être justifié pour être utilisé par les autorités nationales. • Barèmes standard de coûts unitaires et montants forfaitaires définis par la Commission
Contrôles proportionnés	<p>Le principe général de proportionnalité - les ressources administratives et financières requises pour la mise en œuvre, en liaison avec la déclaration, l'évaluation, la gestion et le contrôle, doivent être proportionnelles au niveau de soutien alloué</p> <p>Des vérifications sur place, réalisées par l'autorité de gestion et proportionnées (au montant de l'aide publique affectée à une opération et au degré de risque déterminé)</p> <p>Une participation proportionnée de la Commission dans l'évaluation ex ante des systèmes nationaux de gestion et de contrôle, remplaçant la lourde procédure de l'actuelle évaluation de conformité fondée sur une analyse des risques pour les programmes d'un montant supérieur à 250 Mio d'euros</p> <p>Les dates concernant la soumission des premiers rapports et comptes ont été redéfinies en fonction des montants des paiements</p> <p>Contrôle proportionnel des programmes opérationnels – les opérations dont le total des dépenses éligibles est inférieur à 100 000 EUR ne peuvent pas faire l'objet de plus d'un audit avant la clôture partielle des comptes. Les autres opérations peuvent faire l'objet d'un audit par exercice comptable sauf dans les cas présentant un risque spécifique d'irrégularité ou de fraude. L'autorité d'audit limite les travaux d'audit nécessaires lorsque les systèmes sont robustes, la Commission peut décider de limiter ses audits si elle est en mesure de se fier à</p>

Thème	Mesures
	l'avis de l'autorité d'audit
	Des actions d'évaluation à réaliser aux niveaux national et régional afin de réduire la charge pesant sur les bénéficiaires
	L'introduction de plans d'action communs, permettant de rembourser les coûts en fonction des réalisations et des résultats à une bien plus grande échelle et pour tous les types de subventions.
Gouvernance électronique	Les propositions relatives à la cohésion en ligne nécessiteraient que les États membres mettent en place d'ici la fin 2014 des systèmes permettant aux bénéficiaires de soumettre leurs informations sous forme électronique et à une seule reprise.
	Tous les échanges entre la Commission et l'État membre se feront sous forme électronique.

Source: Commission européenne (2012).

7.2. Évaluation

L'étude réalisée en septembre 2011 proposait une analyse d'un certain nombre de ces mesures, basée sur les réactions des États membres, d'experts et d'autres parties prenantes aux propositions du cinquième rapport sur la cohésion et sur les discussions du groupe de haut niveau chargé de réfléchir sur la future politique de cohésion¹²³. Certains changements systémiques proposés au niveau du modèle d'assurance ont été très négativement accueillis, compte tenu de l'augmentation des responsabilités, des obligations et des coûts qu'ils supposent et du manque de base probante pour les propositions. De fait, les opposants au système ont indiqué qu'il existait de bonnes raisons d'assurer la continuité des systèmes de gestion et de contrôle actuels ou, au moins, de trouver un moyen d'allier les propositions (dérivées du projet de règlement financier) avec les modalités de la politique de cohésion existantes. La principale urgence détectée était celle de l'allègement de la charge de la gestion financière, des audits et des contrôles pour les organismes chargés de la gestion du programme et ses bénéficiaires, en appliquant de manière plus systématique le principe de proportionnalité.

Dans l'analyse d'impact de la Commission sur les propositions législatives¹²⁴, deux grands aspects de la simplification ont été examinés: l'équilibre entre la simplification administrative et la réduction du taux d'erreur et la coordination des Fonds. En ce qui concerne le premier de ces aspects, l'analyse de la Commission a examiné les principales propositions formulées au sujet des méthodes de remboursement, de la gouvernance électronique et de l'assurance. Regroupées en quatre séries d'options stratégiques (dont un scénario de référence "statu quo"), les principales différences portaient sur la disponibilité de méthodes de remboursement liées aux résultats, sur le niveau d'implication de la Commission dans l'évaluation ex ante et la validation des systèmes de gestion et de contrôle et sur le caractère prescriptif des mécanismes utilisés pour promouvoir la gouvernance électronique dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Les avantages et inconvénients respectifs de chaque série d'options sont présentés au Tableau 38, sur la base des observations figurant dans le document de travail de la Commission.

¹²³ Mendez *et al.* 2011.

¹²⁴ Commission européenne 2011i.

La préférence de la Commission est allée à la quatrième option – appelée "approche proportionnelle -, qui suppose la possibilité de recourir à toute une série d'options de remboursement, une gouvernance électronique obligatoire pour les bénéficiaires et une approche de la gestion et du contrôle fondée sur les risques. Cette préférence est justifiée par le fait que l'option favoriserait davantage que les autres options une réduction considérable du coût des contrôles, une diminution de la charge de travail et un respect accru du principe de subsidiarité. Toutefois, l'analyse souligne également certains inconvénients non négligeables de cette option: aucune garantie concernant la diminution du taux d'erreur (avec l'adoption de méthodes de remboursement flexibles); d'importantes conséquences en termes de coûts (du fait de la gouvernance électronique); et enfin, la nécessité d'allouer davantage de ressources aux systèmes à haut risque qu'actuellement, ce qui pourrait donner naissance à un modèle à deux vitesses (en cas d'introduction d'une approche de la gestion et du contrôle basée sur les risques). Il est également difficile de comprendre comment la gouvernance électronique "obligatoire" pourrait être considérée comme étant une mesure "proportionnelle", même si elle pourrait faire économiser des sommes considérables aux bénéficiaires.

Tableau 38: Rationalisation de la mise en œuvre et minimisation des erreurs

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1: Scénario de référence – Statu quo		
<ul style="list-style-type: none"> • Remboursements basés sur les coûts réels • Orientations limitées au sujet de la gouvernance électronique • Accréditation nationale de la gestion et du contrôle + examen à 100 % par la Commission 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit que les fonds sont bien utilisés pour les projets • Continuité • S'est révélé efficace en faisant diminuer le taux d'erreur 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut entraîner une augmentation du taux d'erreur, des coûts et de la complexité (en particulier pour les projets plus souples) • Adoption inégale des solutions de gouvernance électronique destinées à réduire les charges pour les bénéficiaires • Les erreurs sont encore nombreuses et l'utilisation des ressources d'assurance est inefficace pour les programmes de faible envergure/à faibles risques
Option 2: Approche flexible		
<ul style="list-style-type: none"> • Modalités de paiement flexibles, fixées par les bénéficiaires • Approche de la gouvernance électronique basée sur des orientations • Les États membres sont responsables de l'évaluation ex ante de la gestion et du contrôle (accréditation nationale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilité • Continuité, avec une diffusion facilitée des meilleures pratiques • Incite au contrôle solide et diminue les coûts administratifs (principalement pour la Commission) 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexité et charge accrues pour les autorités de gestion, retards de mise en œuvre et risque de surréglementation accru • Utilisation inégale des solutions électronique destinées à réduire les charges pour les bénéficiaires • Perte d'un niveau de prévention et diminution de la sécurité juridique, ce qui peut augmenter le taux d'erreur

Options	Avantages	Inconvénients
Option 3: Approche prescriptive		
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements basés sur des produits de projets livrables • Système de gouvernance électronique européenne obligatoire • Examen des systèmes de gestion et de contrôle par la Commission 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorité accrue donnée aux résultats et charge administrative réduite • Amélioration du suivi et de l'évaluation • Examen indépendant pour une assurance maximale 	<ul style="list-style-type: none"> • Écrémage des projets pour ne garder que les résultats les plus simples (au lieu des projets les plus nécessaires); moins de transparence • Difficultés pour trouver un système informatique tenant compte de toutes les spécificités, problèmes opérationnels (confidentialité des données) et perte des investissements existants <p>Gros retards de mise en œuvre</p>
Option 4: Approche proportionnelle		
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements basés sur les coûts réels ou sur les coûts simplifiés • Gouvernance électronique obligatoire au niveau national/régional • Approche proportionnelle vis-à-vis de l'évaluation ex ante des systèmes de gestion et de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilite la transition vers des options de coûts simplifiés, le cas échéant, en assurant des coûts et une charge proportionnés et une orientation accrue vers les résultats • Charge de travail réduite pour les bénéficiaires, amélioration du suivi et de l'évaluation, réduction des erreurs (trace électronique, "e-trail") et flexibilité pour le choix des systèmes des États membres • Approche basée sur les risques, plus efficace/rentable, plus d'assurance, coûts administratifs réduits 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour garantir une réduction du taux d'erreur • Importantes conséquences en termes de coûts • Les cas à haut risque pourraient nécessiter plus de ressources qu'actuellement; risques d'un système à deux vitesses, avec implications politiques.

Source: Commission européenne (2011i).

Contrairement à l'analyse des options effectuée pour les autres thèmes abordés dans le présent rapport, les commentaires et les justifications des critères utilisés (au sujet de la rentabilité, de la flexibilité et de la charge administrative - voir Tableau 39) et la notation n'étaient pas suffisamment expliqués ou développés. Il est indiqué que l'option privilégiée devrait permettre une réduction de quatre pour cent de la charge de travail par rapport au statut quo, mais les estimations n'ont pas été ventilées en fonction de la partie prenante (UE, autorité de gestion ou bénéficiaire) et aucune valeur comparative n'a été fournie pour les deux autres séries d'options stratégiques. Les résultats préliminaires d'une analyse d'impact externe sur les coûts et charges afférents à la réforme sont néanmoins résumés dans une annexe au document de travail. Une étude connexe a été entreprise au sujet des propositions relatives à la gouvernance électronique, mais aucune des deux études n'a été publiée, un fait notable étant donné qu'elles devaient être achevées en 2011 et que leurs conclusions sont hautement pertinentes pour le débat actuel sur la réforme.

Tableau 39: Comparaison des options dans le domaine de la rationalisation de la mise en œuvre et de la minimisation des erreurs

Options	Rendement	Flexibilité	Charge administrative		
			UE	Autorité de gestion	Bénéficiaire
Option 1: Maintien du statu quo	0	0	0	0	0
Option 2: Approche flexible	+	++	+	+	+
Option 3: Approche prescriptive	++	-	--	-	-
Option 4: Approche proportionnelle	+	++	++	++	++

Source: Commission européenne (2011i), p. 74.

D'autres indications sur les implications des autres mesures d'assurance en termes de coûts figurent dans la fiche financière législative jointe au projet de règlement. Il y est notamment expliqué que trois des propositions auraient pour effet d'augmenter les coûts afférents au contrôle:

- la création et le fonctionnement d'un organisme d'accréditation;
- la présentation de comptes annuels certifiés et d'une déclaration annuelle d'assurance de gestion; et
- le contrôle supplémentaire par les autorités de contrôle nécessaire pour vérifier la déclaration d'assurance de gestion.

La Commission estime toutefois que ces coûts seraient compensés par la réduction de coûts dans d'autres domaines:

- la possibilité de fusionner les autorités de gestion et de certification;
- l'utilisation de coûts simplifiés et de plans d'action communs;
- les dispositifs de contrôle proportionnés pour les contrôles de gestion et les audits; et
- la clôture annuelle.

Pour revenir à l'analyse d'impact, la deuxième dimension de la simplification examinée était celle de la coordination entre les instruments politiques (principalement le FEDER et le FSE). Les dispositions actuelles – programmes monofonds plus flexibilité en matière de financement croisé – ont été comparées avec deux options:

- une approche de "programmation intégrée facilitée", supposant des programmes multifonds, établissant une distinction nette entre les priorités éligibles des différents Fonds (selon le principe de Fonds chef de file) et permettant le financement croisé; et
- une approche "une politique, un Fonds", acceptant les programmes monofonds et multifonds, dans le cadre de laquelle la portée et la priorité des Fonds sont déterminés

en fonction des priorités politiques fixées (à titre d'exemple, l'infrastructure pourrait être financée par le FSE dans les domaines relevant de ses priorités thématiques de base, même pour les projets de grande envergure).

Ici encore, les avantages et inconvénients de chaque option sont exposés ci-dessous, selon les observations figurant dans le document de travail (Tableau 40).

Tableau 40: Coordination des instruments politiques (FEDER et FSE)

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1: Scénario de référence – Statu quo		
<ul style="list-style-type: none"> • Programmes opérationnels monofonds • Possibilité de financement croisé dans les autres fonds (10 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilite la mise en œuvre des projets • Les gestionnaires sont familiarisés aux règles 	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes de chevauchement (distinction floue entre le FSE et le FEDER) • Charge administrative liée au contrôle du financement croisé • Clause de flexibilité insuffisante pour certains investissements
Option 2: Programmation intégrée facilitée		
<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des programmes opérationnels multifonds encouragée • Le Fonds chef de file a établi une nette distinction entre les priorités éligibles de chaque Fonds • Possibilité de financement croisé 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions du Fonds chef de file systématiquement complétées par les priorités des interventions des autres Fonds • Le financement croisé est moins nécessaire, mais toujours possible • Approche intégrée avec coordination améliorée 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne corrigerait pas entièrement les problèmes de coordination et les chevauchements entre le FEDER et le FSE ou avec d'autres Fonds. • Gestion plus complexe (incluant des systèmes de suivi) • Charge administrative liée au contrôle du financement croisé
Option 3: Approche "Une politique, un Fonds"		
<ul style="list-style-type: none"> • Programmes opérationnels monofonds ou multifonds • Le champ d'application et les priorités des Fonds seraient basés sur des domaines politiques et non sur des types d'actions 	<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence des politiques • Simplification (les autorités de gestion sauraient clairement quel Fonds choisir pour une action donnée) • Possibilité d'harmoniser les règles d'éligibilité (la nature de l'investissement ne serait pas un facteur de différenciation) • Concentration thématique facilitée 	<ul style="list-style-type: none"> • Les problèmes de chevauchement persisteraient (en raison des difficultés pour établir des délimitations dans certains domaines) • N'encourage pas forcément les approches intégrées au-delà des domaines politiques isolés

Source: Commission européenne (2011i).

L'option privilégiée par la Commission était la "programmation intégrée facilitée" (option 2). Elle a justifié son choix par le fait que cette option offrait une approche plus équilibrée, avec plus de gains d'efficacité et de flexibilité que les autres (Tableau 41). Selon elle, le scénario de référence (dispositions actuelles) ne permettrait pas de délimiter clairement les

Fonds, tandis que la troisième option, elle, dissuaderait les acteurs d'adopter une approche intégrée. Cela étant dit, la Commission reconnaît que l'option sélectionnée ne corrigerait pas entièrement les problèmes de coordination et les chevauchements entre le FEDER et le FSE ou avec d'autres Fonds (Tableau 40). Elle entraîne également une gestion plus complexe et maintient la charge administrative actuelle, associée au suivi des activités faisant l'objet d'un financement croisé.

Tableau 41: Comparaison des options de coordination des instruments de la politique de cohésion

Options	Rendement	Flexibilité
Option 1: scénario de référence – Statu quo	0	0
Option 2: programmation intégrée facilitée	+	++
Option 3: approche "Une politique, un Fonds"	+	-

Source: Commission européenne (2011i), p. 75.

Comme déjà indiqué, l'analyse d'impact a également présenté les résultats préliminaires d'une **étude externe sur les coûts administratifs de la réforme**. La grande conclusion générale de cette étude était que la charge incombant aux bénéficiaires serait réduite de 20 pour cent par rapport aux coûts administratifs actuels, bien que la réduction soit beaucoup moins importante pour les administrations nationales et régionales, à sept pour cent, et varie considérablement entre les différents éléments des propositions législatives examinées (Encadré 6).

Encadré 6: Étude sur les coûts administratifs des propositions de réforme - résumé de la Commission

- La charge incombant aux bénéficiaires serait réduite de 20 % par rapport aux coûts administratifs actuels, bien que la réduction soit moins importante pour les administrations régionales et nationales, à 7 %.
- Les principales économies pour les bénéficiaires viendraient de l'utilisation de services électroniques avancés pour tous les échanges d'informations entre eux et l'administration, réduisant ainsi de 11 % la charge des bénéficiaires.
- Les propositions restantes (simplification et harmonisation des règles d'éligibilité et clôture annuelle) représentent les 9 % de réductions de coûts restantes. En outre, 5 à 10 % supplémentaires pourraient être économisés en exigeant des États membres qu'ils incluent dans leurs programmes opérationnels un plan d'action visant à réduire la charge administrative des bénéficiaires (dont ils joindraient également un résumé dans leurs contrats de partenariat).
- En ce qui concerne l'administration régionale et nationale, les possibilités de réduction des coûts administratifs sont principalement liées à la réduction des niveaux de gestion et de contrôle ainsi qu'à la diminution du nombre d'interventions grâce à une concentration thématique accrue.
- L'utilisation des services électroniques et la simplification des règles d'éligibilité (sous la forme, par exemple, de coûts simplifiés) réduiraient également la charge de travail, bien que la Commission n'ait pas quantifié cet effet.
- Les implications des nouvelles dispositions pour l'accréditation nationale n'ont pas donné de résultats concluants.
- Les modifications des dispositions de clôture n'ont pas été considérées comme ayant un impact significatif, étant donné que ces coûts ne représentent qu'une petite partie des coûts administratifs totaux.

Source: Commission (2011i).

Il convient d'interpréter les estimations avec précaution, en raison des problèmes méthodologiques inhérents à l'évaluation et à la quantification des coûts administratifs, surtout compte tenu de la nature prospective de ce genre d'exercice. Cela étant dit, les économies semblent être relativement faibles (pour la gestion des coûts des organismes). En outre, rien ne garantit que les mesures volontaires seront adoptées et il existe un risque de "surréglementation" de la part des États membres (si des exigences nationales étaient adoptées en plus des nouvelles dispositions européennes) qui n'a pas été pris en compte dans l'analyse. Enfin, il est difficile de savoir si l'évaluation du scénario du statu quo présentée dans l'étude prend dûment en considération les changements ayant déjà été apportés aux procédures et pratiques administratives, notamment les mesures de simplification introduites au cours de la période actuelle. En d'autres termes, un scénario de "statu quo" stable pourrait lui aussi permettre de réaliser des économies compte tenu de l'assimilation et de l'intégration des règles actuelles.

Une autre analyse d'impact est en cours de réalisation au sujet de l'initiative de **politique sur la cohésion en ligne**, afin de mieux comprendre ce qu'il faudrait mettre en place pour inciter les États membres à améliorer la qualité de leurs portails et systèmes informatiques en termes de budget, de charge de travail, de coûts et de bénéfices. Les résultats de cette étude n'ont pas non plus encore été publiés par la DG REGIO. Toutefois, d'après le procès-verbal d'une réunion du comité de coordination des Fonds, **les principales inquiétudes des États membres portent sur les coûts afférents à la mise en œuvre de la proposition relative à la cohésion en ligne ainsi que sur les défis techniques à relever dans ce domaine et à la faisabilité du calendrier prévu**¹²⁵. Certains États membres ont émis des doutes sur les économies potentielles et ont préconisé une approche plus proportionnée et non obligatoire. D'autres ont souligné que leurs systèmes étaient déjà bien développés.

Nous n'avons pas davantage de détails sur les réactions des États membres à l'égard des propositions relatives à l'assurance et à la simplification, mis à part les informations tirées des réactions au cinquième rapport de cohésion et des discussions du groupe de haut niveau¹²⁶. Au niveau général, le dernier rapport d'avancement sur les négociations du Conseil indiquent qu'il existe entre les États membres un consensus au sujet de la nécessité de travailler davantage sur certains points¹²⁷. Premièrement, **plus de flexibilité et de proportionnalité** sont nécessaires pour s'adapter aux incidences des nouvelles règles sur les différents cadres institutionnels ainsi qu'aux différents niveaux de financement des États membres et des régions. Deuxièmement, dans un même ordre d'idées, toute **augmentation de la charge administrative doit être justifiée** par des motifs d'efficacité et de rentabilité. Troisièmement, le cadre législatif devrait **fournir d'emblée une certaine sécurité juridique**, afin d'éviter les modifications pendant la période de programmation, et devrait être approuvé de manière coordonnée et en temps utile. Quatrièmement, **une plus grande simplification est requise pour alléger le cadre législatif et le rendre plus convivial**, ce qui implique d'éliminer les détails superflus, les chevauchements et les ambiguïtés.

S'agissant des réactions des autres parties prenantes, les principales craintes portent sur les propositions ayant trait au modèle d'assurance. Par exemple, le **Comité des régions est opposé aux changements radicaux du système actuel** proposés dans le règlement financier¹²⁸. Il préconise plutôt un maintien du système d'assurance actuel en le complétant par des mesures de simplification *tant* pour les autorités de gestion que pour les

¹²⁵ DG REGIO, 2011b.

¹²⁶ Mendez *et al.* 2011.

¹²⁷ Conseil – 2011.

¹²⁸ Comité des régions, 2012.

bénéficiaires. À cet égard, le Comité des régions appelle à la prudence concernant l'introduction proposée de déclarations d'assurance de gestion par les autorités de gestion. En particulier, cette nouvelle exigence ne devrait pas augmenter la charge de travail des autorités locales et régionales et diminuer la responsabilité de la Commission à l'égard de son rôle d'interprétation et de soutien. De même, le Comité des régions a exprimé des doutes au sujet de la désignation d'un organe d'accréditation au niveau ministériel, en expliquant que l'accréditation ne devrait pas cibler les acteurs (c'est-à-dire accréditer les autorités de gestion et de certification), mais bien les systèmes. Enfin, la Commission souligne les risques que suppose l'application du principe de proportionnalité sur la base d'une échelle financière, notamment la possibilité qu'elle entraîne des traitements inégaux; les États membres qui reçoivent le plus de fonds pourraient être soumis à des audits et à des contrôles excessifs. Par contre, le Comité préconise une extension de la proportionnalité de manière à ce que les opérations supposant des dépenses éligibles d'une valeur maximale de 250 000 euros ne soient pas soumises à plus d'un audit (au lieu du seuil plus faible de 100 000 euros proposé par la Commission).

La Cour des comptes a publié des observations détaillées sur différents aspects des propositions d'assurance¹²⁹ (Tableau 42). Elle partage les **inquiétudes du Comité des régions concernant le risque d'une dilution du rôle de surveillance de la Commission** en raison des propositions d'accréditation nationale. **La valeur ajoutée des déclarations d'assurance de gestion est mise en cause**, particulièrement au moment d'évaluer la bonne gestion financière. Les propositions relatives à un **apurement annuel des comptes ne pourraient pas garantir une assurance en matière de légalité et de régularité et d'autres contrôles devraient encore être effectués après l'apurement; tel serait également le cas dans le cadre d'une clôture partielle**, bien que les contrôles préventifs des États membres, eux, pourraient être améliorés. **Un avis plus positif a été exprimé au sujet de la possibilité de fusionner les fonctions des autorités de gestion et de certification, ainsi qu'au sujet de la possibilité de maintenir les options des coûts simplifiés**; les deux options devraient avoir pour effet de réduire la charge administrative des bénéficiaires. En revanche, l'initiative ayant trait à la gouvernance électronique, qui a également pour but de réduire la charge des bénéficiaires, nécessite d'autres précisions en ce qui concerne ses modalités de mise en œuvre et ses exigences en matière d'information. Enfin, **si l'harmonisation des règles d'éligibilité au niveau européen est accueillie favorablement, des conflits pourraient encore se produire au sujet des règles d'éligibilité nationales**.

¹²⁹ Cour des comptes européenne, 2011.

Tableau 42: Problèmes posés par les propositions en matière d'assurance et de simplification – Point de vue de la Cour des comptes européenne

Proposition	Justification	Thèmes
Accréditation nationale	Renforce la responsabilité des États membres en ce qui concerne la capacité administrative des organismes nationaux de gestion et de contrôle	La Commission devrait jouer un rôle de surveillance dans ce processus afin d'atténuer les risques
		La Commission devrait examiner les systèmes des autorités d'audit et leurs performances afin de s'assurer que leurs travaux sont fiables
Déclarations d'assurance de gestion	Renforce les dispositions prises dans le domaine de l'assurance et de la gestion financière	L'utilité dépendra de la portée et de la qualité des travaux
		La capacité à évaluer la bonne gestion financière dépendra d'une transition de la concentration actuelle sur les processus et sur la mise en œuvre financière vers un système axé sur les performances, qui demeure floue.
Apurement annuel des comptes	Renforce l'exercice de décharge	La décision d'apurement annuel ne couvrirait pas la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes
		Recommande la fixation de délais pour toutes les étapes de la procédure, en particulier pour la décision finale de la Commission sur un exercice financier spécifique
		La Commission n'effectuerait ses contrôles qu'après l'apurement et, par conséquent, ce processus ne tiendrait pas compte des corrections financières ultérieures.
Clôture partielle	Apporte aux bénéficiaires une sécurité juridique au sujet des dépenses éligibles et permet de réduire la charge associée à la conservation de documents	La clôture partielle fait l'objet, à l'instar de la procédure d'apurement des comptes, de contrôles supplémentaires et ne peut donc constituer une clôture définitive des opérations.
		Peut apporter certains avantages, vu que les contrôles et audits nationaux devront être effectués plus tôt, ce qui permettrait un contrôle préventif plus efficace
Fusion des fonctions des AG et des AC	Renforce la responsabilité en chargeant un organe du contrôle et allège la charge administrative et des audits pour les bénéficiaires	Utile. Permettre à l'autorité d'audit de conserver son statut d'organisme d'audit indépendant et ses principales fonctions garantit en principe le respect de l'obligation de séparation des compétences.
Maintien des options de simplification des coûts	Réduit les charges administratives pour les bénéficiaires ainsi que les erreurs.	Appropriée. Peut être utile dans certains cas.
Gouvernance électronique	Pour permettre aux bénéficiaires et aux destinataires finals de soumettre toutes les informations par échange électronique, afin de réduire les problèmes de conservation des données, les erreurs d'encodage de données et la charge liée à la soumission multiple d'un même document	Pour rendre cette proposition opérationnelle, plusieurs questions techniques devront être réglées dans les régions et les États membres, ainsi qu'entre les différentes DG de la Commission et autorités nationales. Le type de données de suivi non financières qui devront être communiquées reste à déterminer.
Harmonisation des règles d'éligibilité avec les autres instruments de l'UE	Réduit la complexité des règles d'éligibilité ainsi que le nombre d'erreurs	Parallèlement, le principe général introduit lors de la période actuelle 2007-2013, aux termes duquel les règles d'éligibilité sont établies au niveau national (et éventuellement pour chaque PO), est maintenu. Or, l'expérience montre que ces deux principes sont parfois incompatibles.

Source: Cour des comptes, avis 7/2011.

D'autres points de vue sur les mesures d'assurance sont disponibles dans l'enquête réalisée auprès des gestionnaires de programmes¹³⁰, qui s'est penchée sur trois propositions spécifiques: la création d'un organisme d'accréditation; la possibilité de fusionner les autorités de certification et de gestion; et, enfin, les déclarations annuelles et clôtures partielles. Globalement, la plupart des gestionnaires de programmes voyaient d'un mauvais œil la création d'un organe d'accréditation, bien qu'ils aient eu des réactions mitigées aux propositions visant à fusionner les autorités de gestion et de certification ainsi qu'à l'introduction d'une clôture annuelle. **La principale critique émise au sujet de la création d'une autorité d'accréditation est qu'elle augmenterait les coûts**, étant donné qu'un organe d'audit indépendant qui rend des avis doit être indépendant de l'autorité d'audit actuelle. Il faut donc prévoir un niveau de contrôle supplémentaire, ce qui va à l'encontre des efforts déployés depuis longtemps pour alléger les structures de gestion, tout en étant inutile lorsque les systèmes fonctionnent correctement. Certains gestionnaires de programmes ne voyaient pas exactement quelle institution pourrait assumer le rôle d'organe d'accréditation, surtout compte tenu du fait que les propositions réglementaires ne donnent pas beaucoup de détails sur les responsabilités de cet organe, ni sur les critères à utiliser pour accorder et supprimer l'accréditation. De même, des conflits d'intérêt pourraient survenir, ainsi que des problèmes au sujet de valeur juridique des accréditations.

Les avis des gestionnaires de programmes étaient **plus divergents au sujet de la proposition de fusion des autorités de gestion et de certification**. Si certains préféreraient conserver ces deux autorités distinctes, d'autres se sont dits favorables à "l'option" d'une fusion. Les principaux avantages cités étaient les suivants: des procédures de paiement plus efficaces, grâce à l'accélération des processus de certification et des processus comptables, une réduction des charges administratives et le renforcement de la responsabilité au niveau régional, si les fonctions des autorités de certification sont transférées du niveau central vers le niveau régional, là où agit l'autorité de gestion. Les critiques émises par les gestionnaires de programmes portaient notamment sur l'anticipation de coûts organisationnels supplémentaires et de perturbations, sans avantages évidents en contrepartie, les problèmes rencontrés pour séparer les tâches au sein d'une même institution ou pour fusionner des organes situés à différents niveaux spatiaux, et, enfin, le risque de voir le taux d'erreur augmenter si les contrôles supplémentaires effectués par les deux organes ne sont plus exigés.

L'introduction d'une clôture annuelle a suscité des réponses tout aussi mitigées. Certains gestionnaires se sont dits intéressés à l'idée d'"explorer" les propositions de clôture partielle, dont les principaux avantages seraient, selon eux, la réduction des délais de conservation des documents, en particulier pour les bénéficiaires et les programmes de grande envergure, la possibilité, pour l'autorité de gestion, de contrôler le niveau d'absorption avec plus d'efficacité, l'obtention d'informations de meilleure qualité sur les résultats et incidences des programmes, et, enfin, la possibilité de réallouer au programme les corrections financières effectuées suite à la clôture partielle, ce qui améliorerait l'efficacité des dépenses durant le reste de la période. En revanche, les principaux inconvénients cités étaient la charge administrative supplémentaire pour les gestionnaires, les difficultés rencontrées pour fixer les étapes clés devant servir de base aux comptes annuels, et la perte de souplesse dans la mise en œuvre de certains projets qui pourraient être réalisés à une date ultérieure.

¹³⁰ Kah 2011.

L'enquête a également évalué **les éléments du programme de simplification relatifs à la coordination**, notamment l'option visant à créer des programmes multifonds. Les gestionnaires de programmes y sont en principe favorables, bien que certains d'entre eux aimeraient aller encore plus loin en permettant l'intégration des Fonds relatifs au développement rural et aux affaires maritimes et à la pêche aux programmes multifonds. Un certain scepticisme a également été exprimé. Des problèmes concrets peuvent survenir lorsque différents ministères gèrent différents programmes; en outre, de par la nature des interventions, la possibilité de réintroduire une approche multifonds peut ne pas apparaître particulièrement pertinente ou souhaitable. On constate des problèmes de faisabilité similaires lorsque de grands nombres d'organes, à différents niveaux spatiaux, sont responsables de différents domaines politiques. Des problèmes peuvent également se poser au niveau de la clôture, comme cela est déjà arrivé lorsque des programmes opérationnels multifonds étaient retardés par un petit nombre de projets cofinancés par un Fonds unique. Enfin, le seuil de financement croisé FEDER/FSE proposé est jugé trop faible (cinq pour cent pour chaque priorité) par certaines autorités de programmes, car il empêcherait de mettre en œuvre des interventions intégrées à une vaste échelle.

L'harmonisation des règles de mise en œuvre est soutenue par un grand nombre de gestionnaires de programmes, vu qu'elle permet en principe d'abaisser les coûts administratifs, de créer des synergies et de simplifier les procédures pour les bénéficiaires et les institutions chargées de la mise en œuvre. Toutefois, ici encore, des craintes sont manifestées au sujet des conséquences pratiques de cette harmonisation. Premièrement, l'approche du plus petit dénominateur commun pourrait être adoptée, ce qui signifierait que les règles les plus compliquées de chaque Fonds seraient adoptées. Deuxièmement, et dans le même ordre d'idées, le fait de vouloir simplifier les règles tout en harmonisant les Fonds entraîne naturellement des difficultés. Enfin, certaines autorités de programmes estiment qu'il reste encore de la place pour harmoniser davantage les règles.

7.3. Conclusions et recommandations

La simplification et l'assurance sont des objectifs placés au cœur des propositions législatives pour 2014-2020. La Commission a entrepris des efforts considérables afin de simplifier, de rationaliser et d'harmoniser ses systèmes et règles, notamment en créant des cadres réglementaires et des exigences communs aux différents Fonds. D'autres mesures visent davantage à renforcer la légalité et la régularité des dépenses, par exemple en créant des organes et des procédures d'accréditation.

Évaluer les implications de ces propositions est loin d'être chose facile. Non seulement les mesures sont de grande envergure et techniques, mais leurs effets peuvent aussi bien se renforcer mutuellement qu'entrer en conflit, en fonction des objectifs particuliers poursuivis. D'un côté, la simplification des règles peut réduire la complexité, les coûts administratifs et le taux d'erreur. De l'autre, les mesures visant à améliorer l'assurance peuvent entraîner des obligations supplémentaires et nécessiter d'autres investissements administratifs, ce qui serait également requis pour certaines mesures de simplification, du moins à court terme. Il se pourrait même que certaines mesures d'assurance, en transférant davantage de responsabilités aux États membres et en limitant le rôle de surveillance de la Commission, augmentent le risque d'erreur.

D'autres problèmes se posent au moment d'essayer de déterminer les acteurs qui sont le plus touchés par les mesures. Certaines mesures peuvent déboucher sur une simplification pour la Commission, les autorités des États membres et les bénéficiaires, tandis que d'autres entraîneront une simplification pour les bénéficiaires, mais pas nécessairement

pour les autorités de gestion, et que d'autres encore n'apporteront de simplifications qu'à certains États membres ou principalement à la Commission.

Les effets dépendent également des choix ou des systèmes institutionnels adoptés par les différents États membres et des régions. Certaines mesures étant facultatives, il se peut même qu'elles ne soient pas adoptées – et quand elles le sont, leurs effets peuvent être atténués par l'adoption de règles nationales supplémentaires (surrèglementation). Les effets peuvent même varier en fonction du cadre administratif établi au niveau national et régional et, dès lors, être plus importants dans certains États membres ou certaines régions que dans d'autres.

Malgré ces inconvénients, l'analyse des propositions et des documents publiés révèle plusieurs points que le Parlement européen devrait prendre dûment en considération au moment de formuler sa position de négociation.

L'un des points les plus importants est que **les propositions législatives pour 2014-2020 ont pour principale priorité la simplification pour les bénéficiaires**. On le remarque principalement dans l'exigence établie pour les contrats de partenariat et programmes, visant à formuler des mesures de simplification pour les bénéficiaires, dans les dispositions relatives à la clôture partielle annuelle, dans la flexibilité accordée pour que les opérations puissent bénéficier du financement de plus d'un Fonds du CSC, ainsi que, dans une certaine mesure, dans les propositions relatives à la gouvernance électronique et dans les limites d'audit et de contrôle fixées pour les projets de faible envergure.

Si les économies administratives pour les bénéficiaires pourraient être considérables, l'incidence de ces propositions sur les gestionnaires de programmes régionaux ou nationaux semble globalement limitée. La Commission reconnaît que les propositions en matière d'assurance impliqueraient davantage une "redistribution" des coûts et des tâches qu'une réduction¹³¹, tandis que la Cour des comptes européenne estime que "la charge qui pèse sur l'UE et les administrations nationales (...) pourrait même augmenter"¹³². En particulier, le projet de règlement financier modifie de manière significative les dispositions systémiques en matière d'assurance, ce qui a de vastes conséquences pour la gestion quotidienne. Pourtant, un grand nombre de propositions constituent une amélioration par rapport aux règles actuelles et comme nous l'avons vu, il y a également certaines dispositions facultatives qui laissent une marge de manœuvre aux États membres et aux régions.

Recommandation

Compte tenu de la grande importance accordée à la réalisation d'économies administratives pour les bénéficiaires dans les projets de propositions, la grande priorité du Parlement européen, dans la formulation des amendements réglementaires, doit être de simplifier l'administration quotidienne pour les autorités de gestion, en tenant compte des différents dispositifs administratifs au niveau national et régional.

¹³¹ Commission européenne, 2011a.

¹³² Cour des comptes européenne, 2011.

Enfin, il convient de reconnaître **qu'il n'existe pas de solution simple aux problèmes associés à la complexité administrative et aux erreurs de la politique de cohésion**. Toutefois, ce qui est sans aucun doute nécessaire, c'est d'assurer un meilleur équilibre entre les objectifs (souvent concurrents) de simplification, d'assurance et de performance. À cet égard, les propositions visant à améliorer la simplification et l'assurance, en particulier celles modifiant de manière radicale les structures ou systèmes actuels, nécessitent que l'on examine minutieusement les compromis qu'elles exigent au niveau des coûts et des avantages du changement¹³³. Il s'ensuit que les nouvelles mesures doivent être fondées sur une évaluation ex ante approfondie des incidences des mesures et soumises à un suivi et à une évaluation ex post permanents et tout aussi rigoureux.

Recommandation

La position du Parlement européen doit être orientée par une analyse systématique des coûts administratifs des propositions de réforme. À cette fin,

- les études externes réalisées par la Commission au sujet des coûts administratifs doivent être mises à la disposition du Parlement ou publiées dans les plus brefs délais et des études de suivi doivent être commandées afin d'évaluer les incidences des mesures de simplification au cours des programmes 2014-2020; et
- la simplification devrait être l'un des éléments centraux du cadre de responsabilisation en matière de performances présenté au chapitre 6, vu qu'il s'agit de l'un des éléments clés de l'efficacité des performances (à savoir les résultats par rapport aux ressources).

¹³³ Bachtler et Mendez, 2010.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1. Objectif et structure de l'étude

L'objectif de la présente étude est d'analyser de manière critique le projet de paquet législatif pour la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020 et de formuler des recommandations afin d'orienter la position du Parlement européen lors des négociations. Il s'agit d'une nouvelle version de l'"étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013" précédemment publiée et finalisée avant la publication des propositions législatives formelles de la Commission¹³⁴. Les tâches clés ont notamment consisté à évaluer les grandes caractéristiques des propositions législatives en fonction des principaux points thématiques, avant de réaliser une analyse fondée sur les conclusions de la précédente étude, les dernières données disponibles, l'analyse d'impact de la Commission, les positions institutionnelles et les réactions des parties prenantes ainsi que d'autres contributions au débat sur la réforme.

Les chapitres précédents ont présenté:

- les futurs scénarios d'éligibilité et d'allocation sur la base des dernières données statistiques;
- une analyse des objectifs de la politique de cohésion et de la manière dont ils sont abordés dans le paquet législatif;
- un examen plus en détail de la dimension territoriale des objectifs de la politique de cohésion, en se concentrant plus particulièrement sur les grandes propositions de gouvernance relatives à l'agenda local, à la coopération territoriale européenne et à la dimension territoriale en tant que principe transversal;
- une discussion sur la cohérence et la programmation stratégiques, en se concentrant sur les propositions d'architecture de planification et de concentration thématique;
- une étude du cadre de performance, y compris les conditions, l'examen/la réserve de performance, le suivi et l'évaluation et la capacité;
- les propositions relatives à la stratégie de simplification et à l'assurance et notamment à l'harmonisation des règles et instruments.

Ce dernier chapitre rassemble les conclusions de l'étude et formule des recommandations politiques visant à orienter la position du Parlement européen.

8.2. Allocations et éligibilité

Par rapport aux autres aspects des propositions relatives à la future politique de cohésion, les possibilités existantes pour proposer des changements aux critères d'éligibilité et aux allocations financières ne sont pas très nombreuses, vu qu'il s'agit d'éléments négociés dans le cadre plus vaste du paquet financier, en tenant compte des équilibres nets entre les différents domaines politiques de l'UE. Il importe néanmoins de souligner quelques-uns des points clés qui influenceront les décisions relatives à la future répartition des ressources de la politique de cohésion.

¹³⁴ Mendez *et al.* 2011.

Un premier point à souligner concerne **la volatilité des données et la possibilité d'apporter de nouvelles modifications aux critères d'éligibilité avant l'adoption des règlements**, en apportant éventuellement des changements aux enveloppes financières. Il semble par exemple probable que sur la base des récentes tendances nationales, les données du printemps 2012 présentent Cornwall et les Sorlingues (R-U) comme possédant le statut de région moins développée et Mazowiecki (Pologne) comme une région plus développée. Les données relatives au printemps 2013 indiqueraient probablement d'autres changements, avant même le début de la nouvelle période. De ce fait, **le Parlement européen serait en droit d'exprimer des craintes concernant l'utilisation de données transitoires en période de forte volatilité.**

Une solution serait de réexaminer l'éligibilité (par exemple) en 2016, bien que cela nécessiterait de toute évidence une nouvelle série de négociations potentiellement ardues, une perspective qui ne serait probablement pas du goût des États membres. Il existe néanmoins un précédent: la période 1994-1999, qui avait été subdivisée en deux périodes d'éligibilité de trois ans pour les régions relevant de l'objectif 2. Concrètement, toutefois, aucune modification n'a été apportée à moyen terme, le processus ayant été jugé trop contraignant et controversé et entravé par le raccourcissement de la période de planification qui avait alors été établie. Toutefois, une stratégie envisageable pour l'UE serait de conserver une "réserve d'éligibilité", qui serait allouée aux régions accusant une "sévère" baisse de leur PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'UE. La réserve pourrait être allouée dans le cadre de la révision à mi-parcours aux régions qui, selon les derniers chiffres disponibles, "méritaient" un meilleur statut d'éligibilité. Cette révision pourrait également servir à améliorer leur éligibilité aux termes des lignes directrices pour les aides à finalité régionale. Il y a de toute évidence d'autres possibilités à envisager.

Recommandation

Le Parlement européen pourrait demander à la Commission de fournir une évaluation de la faisabilité d'une révision à mi-parcours de l'éligibilité et d'envisager des possibilités permettant de traiter le problème représenté par une volatilité importante.

Un deuxième problème concerne **l'importance des précédents mécanismes d'allocation pour déterminer les futurs financements**. Cette importance se remarque surtout dans le cas des anciennes régions de convergence, dont l'enveloppe allouée se chiffrerait à "au moins" deux tiers des enveloppes 2007-2013. Dans les faits, les allocations antérieures varient considérablement d'une région concernée à l'autre. Toutefois, cette variation n'est pas liée aux niveaux de prospérité (actuels ou antérieurs), mais plutôt à la soumission ou non de l'État membre à un plafonnement et à la règle d'un tiers pour le Fonds de cohésion.

Recommandation

Le Parlement européen pourrait demander à la Commission d'examiner les options visant à allouer les fonds qui relevaient auparavant de l'objectif de convergence en fonction des besoins, et non pas des précédents.

Un troisième point à prendre en considération est **le manque de transparence des critères d'allocation des fonds au titre des volets consacrés aux régions en transition et aux régions plus développées**. Compte tenu de l'imprécision des critères d'allocation des fonds aux anciennes régions de convergence, il est également impossible de connaître les montants disponibles pour les régions de transition "standard" et les régions plus développées. Comme par le passé, cela pourrait intensifier les négociations et

précipiter l'émergence de formules sui generis destinées à traiter "des situations spécifiques".

Recommandation

La Commission devrait être invitée à préciser les critères d'allocation des fonds destinés aux régions en transition et aux régions plus développées.

Le quatrième point problématique concerne l'équilibre entre le **Fonds de cohésion et les Fonds structurels dans l'UE à 12. Rien n'indique qu'une division spécifique est envisagée et l'allocation du Fonds de cohésion se fait sur la base d'une clé.** Compte tenu de l'application de cette clé au Fonds de cohésion, une grande proportion de l'enveloppe allouée à certains pays au titre de la politique de cohésion provient du Fonds de cohésion - dans le cas de la Bulgarie, le montant est supérieur au plafond d'absorption.

Recommandation

La Commission devrait expliciter ses propositions relatives à la structure du budget et fournir une ventilation indicative des allocations par Fonds (Fonds de cohésion et Fonds structurels) au niveau national ainsi que la justification de ces allocations.

Enfin, un point capital est **l'incidence, probablement néfaste, du plafonnement.** Ici encore, nous ne connaissons pas les paramètres exacts proposés par la Commission. Toutefois, dans tous les cas, le niveau du plafonnement serait beaucoup moins élevé (2,5 pour cent du PIB – ou du RNB?), mais ne concernerait toujours que les neuf mêmes États membres. Certains pays pourraient connaître une réduction considérable de leurs recettes de la politique de cohésion, mais cela ne serait pas uniquement à cause de la réduction du plafond, mais aussi à cause des performances économiques médiocres de ces pays. En revanche, les pays qui affichent des niveaux élevés de croissance seraient moins affectés, vu que leurs recettes théoriques seraient moins érodées par le plafond d'absorption. En d'autres termes, **les pays les moins prospères pourraient subir d'importantes diminutions de leur financement, tandis que les pays les plus prospères pourraient voir leur financement augmenter, compte tenu du creusement des écarts.**

Recommandation

La Commission devrait être invitée à préciser ses propositions de plafonnement et expliquer comment elle entend traiter les effets pervers de ce plafonnement.

8.3. Objectifs

Les objectifs généraux de la politique de cohésion sont consacrés dans le traité UE et restent fondamentalement inchangés. Le cadre législatif contient un engagement plus explicite en faveur de la cohésion "territoriale", mais l'objectif est mal défini et une grande importance est accordée aux objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020, conformément à l'alignement actuel sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Un bon moyen de simplifier les choses serait de repenser l'architecture politique afin de souligner les deux objectifs qui sont "l'investissement pour la croissance et l'emploi" et la "coopération territoriale", en précisant la différence existant avec les régions cibles qui ont souvent été confondues avec les objectifs de "convergence", de "compétitivité" et de

"coopération". Cette précision est utile, mais ne constitue qu'un changement mineur de présentation, et non pas une réforme en profondeur de l'objectif de la politique.

La principale critique émise porte sur le traitement des objectifs dans les projets de règlements, considéré comme étant quelque peu confus et incohérent. Cela s'explique par le fait que les règlements manquent d'une déclaration claire sur les objectifs des différents Fonds et l'utilisation des termes relatifs aux objectifs, elle, manque de cohérence.

Recommandation

Le Parlement européen devrait tenter d'introduire des précisions et modifications spécifiques comme suit:

- un titre ou un article indépendant consacré aux "objectifs", inséré au début de la partie "dispositions communes" du règlement et définissant clairement les objectifs de chacun des Fonds relevant du CSC (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, Feader et FEAMP);
- à titre subsidiaire, un ou plusieurs paragraphes supplémentaires insérés dans l'article 2 ("Définitions") des dispositions communes précisant les objectifs et/ou la distinction entre les termes "mission", "objectifs", "buts" et "tâches"; et
- une harmonisation de la terminologie utilisée pour les règlements relatifs aux Fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion et Feader), évitant l'utilisation interchangeable et incohérente des termes et des rubriques "mission", "objectifs" et "tâches" pour les différents Fonds.

La dimension territoriale des objectifs de cohésion doit également être explicitement intégrée dans les dispositions susmentionnées. Les propositions portant spécifiquement sur les instruments territoriaux et la gouvernance constituent un cas à part qui devra être examiné plus en détail au chapitre suivant, qui portera sur la stratégie locale renforcée, les réformes de l'objectif de coopération territoriale et l'intégration de la dimension territoriale dans le cadre de planification.

8.4. Dimension territoriale

Le projet de paquet législatif de la Commission inclut des références spécifiques à la dimension territoriale. **La cohésion territoriale est désormais un principe explicite et transversal** du règlement général, bien qu'elle n'ait pas été définie ou concrétisée. Toutefois, la Commission, les États membres et les régions seront invités à déterminer comment une **"approche intégrée du développement territorial"** est prise en considération dans la conception et la mise en œuvre du cadre stratégique commun, des contrats de partenariat et des programmes opérationnels. Le concept s'est largement répandu au cours du débat sur la réforme et notamment sous la présidence polonaise, pendant laquelle il était au centre des réunions tenues au niveau des ministres et des directeurs généraux. Il s'agit d'un concept souple, qui associe "intégration" et "territorialité" et promeut de différentes manières la coordination entre les Fonds, les objectifs/priorités communs ou financements communs des interventions dans des types de domaine spécifiques, et la coopération territoriale. À l'origine des propositions, on trouve l'expérience faite par le passé: différents instruments de financement avaient été gérés et mis en œuvre sans coordination efficace au niveau stratégique ou opérationnel.

D'importantes interrogations subsistent au sujet de l'adéquation du traitement de la dimension territoriale. Les projets de règlement et de CSC ne contiennent que des orientations limitées sur la manière de mettre en œuvre une approche territoriale. L'accent est surtout mis sur les objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020.

Les propositions de la Commission relatives à la dimension territoriale sont principalement axées sur le développement local ou sous-régional: elles prévoient un développement local mené par les acteurs locaux, des stratégies de développement local, des groupes d'action locale et des investissements territoriaux intégrés. Il s'agit de propositions positives, dans l'esprit du rapport Barca et d'autres contributions au débat sur la réforme, qui préconisaient une approche locale, garantissant que les interventions sont adaptées à l'échelle spatiale d'un défi politique et qu'elles sont coordonnées afin de promouvoir les synergies potentielles. Elles sont à même d'améliorer l'autonomisation locale, d'améliorer les procédures de ciblage, d'éviter les duplications et de renforcer la coopération entre les organes locaux.

L'une des grandes craintes évoquées concerne la prescriptivité descendante des dispositions dans les projets de règlements. Il est compréhensible que la Commission cherche des mécanismes capables de traduire les objectifs politiques en actions concrètes, mais il est dangereux de supposer qu'une "taille unique" sera suffisante. Les règlements semblent s'attendre à ce que toutes les actions territoriales proposées soient incluses dans le contrat de partenariat conclu par l'État membre, alors qu'il serait plus pertinent de les considérer comme des options dont l'utilisation (ou la non-utilisation) serait justifiée par l'État membre en fonction des exigences nationales. Par exemple, dans certains États membres, les interventions au niveau communautaire ne seraient pas forcément la meilleure utilisation à faire des Fonds structurels. De même, s'il peut être pertinent de vouloir imposer l'affectation aux villes d'une certaine partie des fonds du FEDER destinés au développement durable, le chiffre de cinq pour cent est arbitraire car il ne tient pas compte des grandes différences de structure urbaine entre les États membres (nombre et hiérarchie des petites et grandes villes).

Une approche plus stratégique de la coopération territoriale européenne est prévue; celle-ci sera intégrée dans un règlement concernant spécifiquement la CTE et bénéficiera d'un financement supplémentaire. Une concentration thématique est escomptée, de même qu'une coordination avec les programmes nationaux et régionaux et les stratégies macrorégionales ainsi qu'une plus grande orientation vers les résultats.

Recommandation

Le Parlement européen devrait chercher à renforcer la dimension territoriale du projet de paquet législatif. Notamment,

- En particulier, le CSC devrait inclure une section spécifique – ainsi que des sous-sections pour chacun des objectifs thématiques (annexe I du projet de CSC) – relative à la dimension territoriale, définissant des principes territoriaux, des priorités et des actions en prenant l'agenda territorial 2020 comme point de référence et en indiquant les principaux liens entre cet agenda et la stratégie Europe 2020; en outre, il conviendrait d'exiger que les contrats de partenariat précisent, au niveau stratégique, la manière dont ils mettent à profit les interventions au titre de la politique de cohésion afin d'exploiter le potentiel territorial dans le but de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, conformément à l'agenda territorial, et d'améliorer la cohésion territoriale aux niveaux régional, national et européen.
- Les rapports de mise en œuvre du programme opérationnel devraient inclure obligatoirement des informations sur la répartition territoriale des fonds au niveau sous-régional (p.ex. niveaux NUTS III/IV ou le plus bas niveau auquel les données relatives aux opérations sont automatiquement collectées par le système de suivi) pour chaque objectif thématique du programme.

Recommandation

Le Parlement européen devrait préconiser

- de rendre l'utilisation des instruments territoriaux facultative et soumises à une justification adéquate de leur pertinence par les États membres, dans les dispositions réglementaires relatives aux instruments territoriaux spécifiques dans le contenu du contrat de partenariat (article 14); et
- d'accorder davantage de flexibilité aux États membres dans leur approche en matière de développement urbain durable, en indiquant que le niveau d'affectation doit être négocié avec la Commission sur la base des justifications des besoins des États membres et que la liste de villes demandées devrait être à titre indicatif.

Des questions ont également été soulevées au sujet de la capacité administrative requise pour la mise en œuvre d'une approche territoriale intégrée, qui doit être analysée plus en profondeur. Les expériences vécues avec les mesures de soutien subrégionales ont mis en exergue d'énormes problèmes (notamment en phase initiale) pour mobiliser les partenaires locaux afin qu'ils travaillent ensemble en vue de réaliser un objectif commun. La capacité locale nécessaire peut ne pas être disponible. La qualité des projets peut pâtir de l'allocation préalable des ressources et la délégation des tâches décisionnelles peut réduire la responsabilité et la transparence au sujet de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses. À cet égard, l'analyse d'impact de la Commission relatif au règlement général, qui indique que "la conception et la mise en œuvre de stratégies intégrées ne concernent pas uniquement le cadre réglementaire de l'UE, mais sont également liées à la capacité administrative et institutionnelle", est pertinente¹³⁵. Si les projets de règlements prêtent bien attention aux exigences spécifiques de création, de gestion et de prise de décisions (voir Tableau 20), il importe de veiller à ce que la capacité administrative requise soit en place (p.ex. via les évaluations ex ante des programmes).

Recommandation

Les règlements devraient exiger que la mise en œuvre des investissements territoriaux intégrés et des actions de développement local menés par les collectivités soit appuyée par des preuves spécifiques incluses dans le contrat de partenariat ainsi que par une évaluation ex ante ultérieure des programmes de capacité administrative adéquate.

D'un point de vue stratégique, les propositions de la Commission relatives à la dimension territoriale de la future politique de cohésion présentent une lacune importante. La forte orientation thématique des propositions de la Commission et les liens avec la stratégie Europe 2020 entraîne des inquiétudes justifiables concernant l'abandon d'une approche stratégique du développement et de la cohésion territoriaux. Il existe en outre des possibilités d'effectuer une fragmentation géographique et thématique de l'aide au cours de la prochaine période. Dans certains États membres, les programmes régionaux pourraient être remplacés par des programmes thématiques à moins forte concentration territoriale; associés à une priorité accrue accordée au développement local et subrégional, ils pourraient donner lieu à une pléthore d'interventions à différentes échelles spatiales, sans cadre territorial global au niveau des États membres ou de l'UE.

Enfin, les propositions de la Commission ont le mérite considérable d'améliorer la concentration stratégique et la cohérence des programmes de CTE, grâce à une dimension thématique accrue et à une plus grande coordination avec les programmes nationaux/régionaux et les stratégies macrorégionales. La principale préoccupation valide

¹³⁵ Commission européenne 2011i.

concerne la proposition visant à limiter les interventions à quatre objectifs thématiques. Les programmes de coopération territoriale doivent traiter des combinaisons complexes de besoins et de problèmes qui varient considérablement à travers les régions de l'UE, en particulier celles situées en périphérie de la Communauté. Les possibilités d'intervention et le réservoir de projets sont parfois limités, alors qu'il est nécessaire de soutenir davantage de priorités d'investissement fondamentales que ce que ne permettent les règlements. Une autre question, liée à la précédente, consiste à savoir comment assurer une approche territoriale stratégique à la CTE. À l'heure actuelle, il est difficile de savoir comment inclure les interventions de CTE dans les contrats de partenariat et comment coordonner les contrats des différents États membres.

Recommandation

Les règlements devraient octroyer une plus grande flexibilité aux programmes de CTE en ce qui concerne le thème des interventions, soit en augmentant le nombre d'objectifs thématiques pouvant être inclus, soit en limitant le critère de concentration à un pourcentage des ressources allouées (p.ex. 75 pour cent). Il y a également lieu de prévoir un mécanisme de coordination entre les contrats de partenariat des États membres participant à un programme de CTE commun, p.ex. un "protocole d'accord territorial" définissant les principaux domaines de coopération prioritaires et tenant compte des stratégies macrorégionales et des stratégies de bassin maritime pertinentes.

8.5. Cohérence et programmation stratégiques

8.5.1. Cohérence stratégique

L'un des grands objectifs du cadre de planification stratégique proposé est d'établir une approche de gouvernance plus intégrée pour les Fonds et les politiques de l'UE, axée sur les objectifs de la stratégie Europe 2020. La Commission adopterait un cadre stratégique commun couvrant l'ensemble des Fonds conjointement gérés (FEDER, Fonds de cohésion, FSE, Feader et FEAMP) et établissant des liens explicites avec les autres politiques de l'UE. Plus spécifiquement, le document devrait recenser les complémentarités existant entre les Fonds relevant du CSC, fournir des orientations sur la manière dont les Fonds doivent être développés afin de maximiser les énergies, ainsi que d'autres orientations sur l'articulation des Fonds avec les autres politiques de l'UE comme Horizon 2020, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, la politique agricole commune (pilier I), etc.

En fournissant une source unique d'orientation stratégique aux États membres et aux régions, le CSC apporte une amélioration considérable à l'approche fragmentée actuelle. Toutefois, la principale crainte soulignée au précédent chapitre concernait la possibilité qu'une forte orientation thématique ne compromette l'adoption d'une approche stratégique locale en matière de développement territorial. De fait, il a été recommandé d'inclure dans le CSC un chapitre spécifique sur la dimension territoriale basé sur l'agenda territorial 2020. Afin d'appuyer cette perspective territoriale et de renforcer l'appropriation générale et la légitimité du CSC, il est nécessaire d'inclure les organes législatifs de l'UE dans le processus d'approbation. De nombreux États membres ont réclamé une approche territoriale plus prononcée dans la consultation sur Europe 2020, comme le Comité des régions l'a fait dans bon nombre de ses avis et rapports. Une adoption du CSC en temps utile est également capitale. Pour la période actuelle, l'approbation tardive des orientations stratégiques communautaires pour la cohésion, 3 mois après les règlements, a été accusée par certains États membres pour avoir favorisé des retards de lancement des programmes.

Recommandation

Le cadre stratégique commun devrait être proposé par la Commission et approuvé par le Conseil et le Parlement européen après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social européen, de préférence sous forme d'annexe au règlement général.

Une autre grande caractéristique du cadre de planification est une approche plus contraignante impliquant une gouvernance stratégique plus rigoureuse au niveau de l'UE, un engagement plus ferme en faveur des objectifs de l'UE dans les stratégies nationales et un rôle décisionnel accru pour la Commission. Les principales propositions suggérées pour y parvenir sont l'établissement d'"actions clés" dans le CSC, le remplacement des cadres de référence stratégique nationaux par des "contrats de partenariat", l'introduction de liens explicites avec les recommandations du Conseil et un rôle accru pour la Commission dans la négociation, l'approbation et la révision des contrats. L'intention sous-jacente est de faire en sorte que la politique de cohésion soit à même de fournir un lien avec les objectifs de l'UE plus visible, cohérent et démontrable que par le passé et que cette vision soit effectivement transposée en stratégies nationales et régionales.

Conformément aux commentaires présentés ci-dessus au sujet du CSC, l'un des grands problèmes posés par cette approche est le risque que la politique de cohésion ne perde un peu de sa personnalité, qui est celle d'une politique centrale de l'UE à part entière, ancrée dans un engagement en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale inscrit dans le traité. La politique de cohésion ne devrait pas n'être qu'un simple instrument d'exécution de la stratégie Europe 2020 ou des recommandations du Conseil dans des domaines non connexes ou des domaines connexes dans lesquels l'UE n'a que de faibles compétences et peu de légitimité. Il est également possible d'aller plus loin dans les dispositions relatives à l'adoption d'une approche territoriale et intégrée, en particulier à l'intérieur des programmes opérationnels.

Recommandation

Le Parlement européen devrait veiller à ce que les objectifs de cohésion du traité soient reflétés de manière adéquate dans le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels, en incluant une approche "territoriale" et une approche "intégrée":

- le règlement général devrait clairement disposer que les contrats de partenariat et, en particulier, les programmes opérationnels, devraient définir avant toute chose une stratégie visant à réaliser les objectifs de l'UE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale, tout en contribuant également à la stratégie Europe 2020, et non pas l'inverse, comme le suggère le projet de règlement (article 87).
- il conviendrait d'exiger que le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels intègre une approche "territoriale" ainsi qu'une approche "intégrée". En d'autres termes, les spécificités territoriales à différents niveaux spatiaux devraient être prises en compte dans les stratégies, au lieu d'adopter une logique sectorielle à "taille unique", et des informations sur les mécanismes devraient être fournies afin d'assurer une intégration dans tous les domaines politiques au lieu de faire ressortir certains domaines. Le Parlement européen doit empêcher tout affaiblissement de ces dispositions par le Conseil.
- Afin de faciliter davantage l'approche intégrée, il y a lieu d'inclure des dispositions permettant l'adoption de programmes multifonds incluant l'ensemble des fonds relevant

Recommandation

du CSC (et pas uniquement le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion), une augmentation d'au moins 10 pour cent du seuil de financement croisé (au lieu de 5 pour cent) et des axes prioritaires associant des priorités d'investissements des différents objectifs poursuivis au titre des Fonds (et non pas seulement au titre du FSE).

L'introduction d'une approche plus contractuelle via les contrats de partenariat entraîne des craintes légitimes au sujet de la centralisation, surtout dans les pays fédéraux ou décentralisés, ainsi qu'au sujet d'alourdissement des charges administratives. Il convient de rappeler à cet égard que l'introduction de cadres de référence stratégiques nationaux durant cette période avait en partie pour but de remplacer les cadres communautaires d'appui pour les régions relevant de l'objectif 1, qui étaient jugés excessivement rigides et lourds du point de vue de la gestion.

Recommandation

Il importe d'éviter les chevauchements et les doubles-emplois dans le contenu des contrats de partenariat et des programmes opérationnels. Notamment,

- il convient de déterminer les éléments et les types d'informations qui pourraient n'être inclus que dans les programmes et de se demander si la portée de la décision de la Commission devrait être limitée à certains aspects clés du contrat de partenariat; et
- enfin, les procédures de planification et d'adoption des contrats de partenariat doivent tenir compte des spécificités territoriales et des modalités de gouvernance, en particulier dans les pays où les compétences en matière de développement régional sont attribuées intégralement ou partiellement aux régions.

8.5.2. Concentration thématique

Afin de faire en sorte que les investissements de l'UE soient concentrés sur les objectifs de la stratégie Europe 2020 et atteignent une masse critique garantissant un investissement efficace, la Commission propose de fixer des allocations minimales pour un certain nombre d'objectifs thématiques et de priorités d'investissement dans le cadre du mécanisme dit "d'affectation". Par exemple, dans les régions plus développées et en transition, au moins 80 pour cent des ressources du FEDER au niveau national seraient affectées à la RTDI, à la compétitivité des PME et au changement climatique. Les régions moins développées alloueraient au moins 50 pour cent des ressources du FEDER à ces objectifs, laissant ainsi une plus ample marge de manœuvre. Un autre système est proposé dans le cadre du FSE. Pour les régions développées, 20 pour cent du financement serait concentré sur un seul objectif thématique et le reste sur 4 priorités d'investissement (sur 19). Une marge de manœuvre plus ample pour la sélection des priorités d'investissement serait laissée dans les régions moins développées (ainsi que celles en transition).

La Commission a également proposé d'augmenter la part relative du financement au titre du FSE dans le budget global de cohésion, en prévoyant ici encore des parts affectées afin de différencier les efforts nécessaires dans différentes catégories de régions. La Commission justifie cette initiative par la nécessité d'assurer un financement du FSE plus prévisible et visible.

L'évaluation fournie dans le présent rapport sur les propositions, incluant les réactions des États membres et autres parties prenantes, s'est montrée critique vis-à-vis de cette nouvelle approche de la concentration thématique. Nous y avons indiqué que les

propositions relatives à une affectation introduiraient un système inutilement complexe et incohérent pour les différents Fonds, qui serait contraire aux principes de simplification et d'harmonisation ainsi qu'au raisonnement ascendant, axé sur la dimension territoriale, de la politique de cohésion. Il est donc suggéré que le Parlement européen encourage l'adoption d'une approche plus simple et flexible de la concentration thématique, prenant dûment en considération les besoins territoriaux. Dans ce contexte, les États membres ont proposé différentes solutions de rechange ou ajustements au mécanisme d'affectation: par exemple, les seuils proposés pourraient être utilisés comme objectif ambitieux non contraignant dans le cadre des négociations sur les programmes; un nouvel objectif thématique en matière de développement territorial intégré pourrait être introduit; le Fonds de cohésion pourrait être pris en compte dans le budget total utilisé comme base pour fixer les seuils d'affectation du FEDER, afin de minimiser l'effort de concentration requis dans les pays moins développés; et enfin, les États membres/les régions pourraient être contraints de choisir un nombre limité d'objectifs ou de priorités.

Le Parlement pourrait appuyer une combinaison des propositions susmentionnées. Toutefois, nous estimons dans la présente étude que la dernière option apporte une réponse plus adéquate aux besoins territoriaux, pour autant que l'obligation de concentrer le financement soit respectée.

Recommandation

Il convient d'inclure dans le règlement des dispositions exigeant des États membres et des régions qu'ils justifient, pour tous les fonds relevant du CSC, les hausses de la concentration thématique et qu'ils expliquent en quoi ces hausses permettraient d'augmenter la masse critique des types d'investissements sélectionnés. Cette justification devrait être apportée dans les programmes opérationnels et examinée plus en détail dans les évaluations ex ante.

Autrement dit, l'essentiel est que la justification ne fournisse pas uniquement une analyse quantitative du niveau de concentration proposé pour la période 2014-2020, mais *démontre* également qu'il est prévu *d'augmenter* le niveau de concentration sur les objectifs et priorités proposés par rapport à la période 2007-2013. En échange, les États membres seraient entièrement libres de déterminer les objectifs thématiques et priorités d'investissement qu'ils veulent adopter, en fonction de leurs besoins territoriaux. Cette approche devrait s'appliquer à l'ensemble des fonds relevant du CSC, conformément au principe d'harmonisation.

En outre, la responsabilité, devant le Parlement européen, des résultats des contrats de partenariat et des négociations devrait être assurée sous la forme d'une communication de la Commission, comme lors des précédentes périodes de programmation. Suite à la précédente recommandation, le rapport devrait fournir des informations sur l'ampleur de l'augmentation de la concentration thématique, tant dans les États membres qu'au niveau de l'UE, au lieu de présenter des données sur l'adéquation entre les dépenses au titre de la politique de cohésion et les objectifs de l'UE, qui n'a pas besoin d'être démontrée.

Recommandation

Le Parlement européen devrait demander que le rapport de la Commission sur les négociations et résultats des programmes inclue une analyse de l'augmentation de la concentration thématique dans les États membres et au niveau de l'UE par rapport à la période 2007-2013.

Conformément aux critiques relatives à l'affectation des dépenses à l'intérieur des Fonds, le Parlement européen devrait s'opposer à l'affectation des parts du budget de la politique de cohésion allouées au FSE. Les allocations au titre du FSE aux pays et régions devraient être déterminées sur la base d'une analyse fiable des besoins territoriaux et de la capacité d'absorption, et non pas sur la base de seuils ex ante arbitraires fixés au niveau de l'UE. Cela ne signifie pas nécessairement que la part relative du financement du FSE ne devrait pas augmenter en 2014-2020, mais plutôt que les décisions relatives à l'établissement de priorités financières sont orientées par une analyse fondée sur les besoins et adoptées par les acteurs clés responsables de l'élaboration des contrats et programmes.

Recommandation

Les allocations au titre du FSE devraient être déterminées sur la base d'une analyse fiable des besoins territoriaux et de la capacité d'absorption, et négociées de manière consensuelle par la Commission européenne, les États membres et les régions.

8.6. Cadre de performance

8.6.1. Conditions

Dans la présente étude, nous plaidons en faveur de l'introduction et du renforcement de conditions ex ante relatives à l'utilisation et au déboursement des fonds alloués au titre de la politique de cohésion. Les grands critères préalables à satisfaire pour remplir ces conditions ex ante sont bien connus: les programmes doivent être concentrés sur l'amélioration de l'efficacité, liés aux investissements effectués dans le cadre de la politique de cohésion, limités en nombre, respectueux du principe de subsidiarité et basés sur un accord conjoint entre les États membres et la Commission. Pour prendre un exemple probant, il est judicieux, du point de vue de l'efficacité, d'exiger la mise en place ou le développement d'une "stratégie sur la spécialisation intelligente"- qui est essentiellement un cadre local pour la recherche et l'innovation si d'importantes quantités de fonds sont alloués aux dépenses de R&I. Des doutes subsistent néanmoins sur la capacité de toutes les régions, surtout les moins développées, à développer de telles stratégies dans des délais permettant un bon lancement des programmes.

Le test d'efficacité est moins convaincant pour certaines des conditions générales proposées, qui sont davantage orientées vers le respect des règles des autres politiques de l'UE (p.ex. marchés publics et aides d'État) que vers la réalisation effective des objectifs du programme.

Par contre, **l'élargissement des critères macroéconomiques afin qu'ils incluent non seulement le Fonds de cohésion, mais aussi les Fonds structurels, n'est pas dûment justifiée.** Le cas du Fonds de cohésion est tout simplement différent. Le Fonds a été créé en 1993 afin de faciliter le respect des critères budgétaires établis dans le cadre de l'UEM dans les pays moins développées, bien que cette justification soit devenue moins pertinente avec la création de l'euro et les élargissements de 2004 et 2007: la raison d'être du Fonds est visiblement devenue plus encadrée afin de faciliter la conformité avec l'acquis de l'UE en matière d'environnement et de transports. En revanche, les Fonds structurels (FEDER et FSE), eux, n'ont jamais eu aucun lien direct avec les règles macroéconomiques sur les déficits et déséquilibres budgétaires. La base légale et la justification des Fonds structurels sont ancrées dans l'engagement pris en 1988 au titre du traité en faveur de la cohésion et de la promotion du développement harmonieux grâce à la réduction des disparités territoriales.

Recommandation

Le Parlement européen devrait soutenir l'introduction de conditions ex ante, dans la mesure où elles satisfont aux conditions préalables susmentionnées. Toutefois, la condition macroéconomique n'étant que peu justifiée – du point de vue de la politique de cohésion –, il conviendrait de la remettre en question. Si cela s'avère impossible en raison des pressions politiques plus générales, la base juridique floue de l'élargissement proposé des conditions macroéconomiques aux Fonds structurels devrait être précisée. En outre, ces conditions ne devraient pas imposer d'amendements obligatoires des contrats et programmes de partenariat et devraient couvrir tous les paiements aux États membres effectués au titre du budget de l'UE.

8.6.2. Cadre et réserve de performance

La deuxième grande caractéristique des propositions de réforme est l'introduction d'un nouveau cadre de performance et d'une réserve de performance obligatoire. Si le but est de renforcer l'orientation vers les résultats, le cadre et la réserve de performance devraient alors être davantage axés sur des indicateurs "de résultats", et non pas sur les dépenses ou les réalisations. Autrement dit, une "réserve d'absorption financière" est inutile vu qu'il y a déjà à cet effet la règle "n+2".

En supposant qu'un accord soit conclu au sujet de l'introduction, au niveau national, d'une réserve de performance liée aux résultats des programmes, il convient de tenir compte de plusieurs points importants. Premièrement, l'examen des performances et l'allocation des enveloppes pourraient devoir être reportés à une date ultérieure, compte tenu de la nécessité d'assurer un niveau suffisant de mise en œuvre et compte tenu des retards de production de résultats que cela suppose. Deuxièmement, il est capital d'améliorer les données et les informations utilisées pour les modalités de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation. Troisièmement, dans le même ordre d'idées, il convient de reconnaître l'existence d'importants problèmes méthodologiques au moment de démontrer l'impact causal des programmes sur les objectifs de ceux-ci, du moins en ce qui concerne les indicateurs de résultats qui ne sont pas collectés via le système de suivi et qui rendent donc nécessaire la production de nouvelles données et/ou évaluations afin d'analyser les effets des programmes. Pour ne pas tomber dans le piège consistant à fixer des étapes facilement atteignables, il y a lieu de concevoir un système d'étalonnage des étapes entre les programmes et les États membres, qui sera ensuite suivi régulièrement et en toute transparence. Enfin, il conviendrait d'inclure l'exigence que la réserve soit allouée à des projets de haute qualité.

Recommandation

Le Parlement européen devrait soutenir le cadre/la réserve de performance proposé, pour autant qu'il soit associé aux résultats; réalisé à un moment du calendrier de mise en œuvre du programme auquel on peut raisonnablement s'attendre à voir des résultats significatifs; appliqué sur la base d'informations de contrôle et de méthodologies d'évaluation crédibles; et alloué à des projets de haute qualité. Si ces conditions n'étaient pas réunies (particulièrement en ce qui concerne les informations), la charge de travail administratif associée à une réserve serait difficile à justifier.

8.6.3. Suivi et évaluation

Un système de suivi et d'évaluation orienté sur les résultats est un élément essentiel du cadre de performance. On peut douter du fait que les propositions législatives pour 2014-2020 aient fait suffisamment pour faciliter cette transition. Comme indiqué ci-dessus, le cadre réglementaire continue à accorder davantage d'importance aux "dépenses" et aux "réalisations" qu'aux "résultats". Une exception notable est la nouvelle condition ex ante relative aux "systèmes statistiques et indicateurs de résultats", qui nécessiterait "l'existence d'un système d'indicateurs de résultats efficace pour suivre l'avancement vers la production des résultats et pour entreprendre l'évaluation des incidences". Comme déjà indiqué, il s'agit là d'une condition préalable nécessaire à la production de preuves solides et crédibles sur les performances qui devrait être appuyée.

Les propositions de la Commission relatives à l'utilisation d'indicateurs communs au niveau de l'UE et d'indicateurs spécifiques aux programmes au niveau des États membres formaliseraient les pratiques existantes et sont positives. Pour la période actuelle, les indicateurs communs avaient été introduits pendant la phase de mise en œuvre, ce qui a engendré des difficultés pour leur intégration dans les séries d'indicateurs et les systèmes. Un accord d'emblée sur les indicateurs communs, que ce soit dans les projets de règlements ou dans les actes de la Commission, résoudrait ce problème. Quoi qu'il en soit, les règlements relatifs aux Fonds n'emploient pas une approche cohérente en ce qui concerne les indicateurs communs. Plus spécifiquement, les projets de règlements relatifs au FEDER et au Fonds de cohésion n'établissent aucune distinction entre les indicateurs de "réalisations" et les indicateurs de "résultats", au contraire du règlement relatif au FSE (qui distingue même les résultats à court terme des résultats à long terme). Il est donc recommandé de modifier les règlements relatifs au FEDER et au Fonds de cohésion afin d'indiquer clairement les indicateurs qui concernent les réalisations et ceux qui concernent les résultats, en suivant la méthode utilisée pour le règlement relatif au FSE. Cette précision est nécessaire, car la distinction n'est pas toujours comprise par les autorités de gestion et les bénéficiaires, ce qui entraîne ainsi des erreurs dans la notification des données. Il est capital que les textes juridiques de base de la politique de cohésion n'alimentent pas cette confusion.

Recommandation

Le Parlement devrait soutenir les propositions de la Commission visant à mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation orientés sur les résultats et veiller à ce que le Conseil n'affaiblisse pas la condition ex ante relative aux systèmes statistiques et aux indicateurs de résultat pendant les négociations. L'utilisation proposée d'indicateurs communs au niveau de l'UE et d'indicateurs propres aux programmes au niveau des États membres devrait également être appuyée, à condition que la cohérence des approches utilisées pour les différents Fonds soit assurée.

Les exigences exigées en matière d'évaluation pour la période 2014-2020 constituent une amélioration par rapport aux dispositions actuelles. Les États membres auraient toujours la liberté de déterminer eux-mêmes le calendrier, le contenu et les méthodes d'évaluation pendant la période du programme, mais ils seraient tenus d'effectuer au moins une évaluation de chaque axe prioritaire. Toutes les évaluations seraient rendues publiques dans leur intégralité et un résumé de toutes les évaluations serait transmis à la Commission à la fin de la période. Les propositions offrent un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la nécessité d'assurer une certaine flexibilité permettant d'adapter les évaluations aux besoins des États membres, et, d'autre part, la nécessité d'effectuer des évaluations pendant la période prise en compte afin d'assurer l'efficacité des

dépenses tout en veillant à ce que les résultats soient rendus publics afin d'animer les débats et de renforcer la responsabilité. Cette dernière obligation ne devrait pas uniquement s'appliquer aux États membres, mais aussi aux évaluations parrainées par la Commission. Une disposition devrait en outre être incluse afin d'exiger de la Commission européenne et des États membres qu'ils rendent publics leurs rapports d'évaluation "dans leur intégralité" et "en temps opportun" afin qu'ils puissent alimenter les discussions de nature décisionnelle. Les études externes réalisées par la Commission au sujet des coûts administratifs des propositions de réforme législative et de l'initiative sur l'e-gouvernance sont des exemples évidents de cas où une telle règle aurait pu être bénéfique (voir chapitre 7).

Une dernière recommandation connexe vise à créer une plate-forme européenne pour la conservation, la consultation et la diffusion des rapports d'évaluation, conformément aux recommandations du rapport Barca. La seule librairie en ligne actuellement disponible sur le site web "Evalsed" de la Commission a commencé à s'y attacher, mais le contenu du site pourrait être considérablement développé et devrait inclure des rapports d'évaluation complets, au lieu de simples résumés. Il pourrait également inclure les rapports d'évaluation de la Commission.

Recommandation

Le Parlement européen devrait appuyer les propositions de la Commission visant à renforcer l'évaluation; il devrait d'ailleurs préconiser une transparence et une accessibilité maximales pour l'ensemble des résultats des évaluations afin d'orienter les prises de décisions.

8.6.4. Capacité institutionnelle

L'incitation réglementaire offerte aux États membres lors de la période 2007-2013 afin de renforcer leur capacité administrative à mettre en œuvre les Fonds est renforcée dans les propositions législatives relatives à la période 2014-2020. L'une des 11 priorités thématiques définies pour l'investissement consiste à "renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique" et la Commission propose d'inclure des conditions relatives à la capacité administrative dans ses contrats de partenariat avec les États membres. Toutefois, le projet de concept des modalités de mesures de la capacité élaboré par la Commission reste toujours très rudimentaire.

Recommandation

La Commission devrait fixer des niveaux de référence et des indicateurs efficaces afin de mesurer et de contrôler l'état et l'évolution des performances administratives et des capacités; il s'agit là d'une tâche essentielle à accomplir avant le lancement de la prochaine série de programmes, en 2014.

8.6.5. Plans d'action communs

Les plans d'action communs représentent un nouvel instrument orienté vers les performances basé sur l'approche fondée sur les réalisations du remboursement des dépenses. Si le présent rapport souligne une série d'inconvénients potentiels, semblables à ceux de la réserve de performance, l'initiative présente tout de même un grand nombre d'avantages, grâce à la possibilité qu'elle donne de tester les options en vue d'une plus grande orientation vers les performances de certaines parties de programmes. Il serait

nécessaire à l'avenir d'assurer un suivi et une évaluation minutieux des plans d'action communs afin de tirer les leçons idoines et d'exploiter les possibilités de les intégrer aux autres types d'interventions (comme les aides à l'infrastructure au titre du FEDER).

Recommandation

Il convient de soutenir l'initiative relative au plan d'action commun, qui est de nature volontaire et pourrait à l'avenir constituer un moyen utile d'examiner les moyens d'orienter davantage vers les performances certaines parties de programmes.

8.6.6. Responsabilité en matière de performances

Un domaine au sujet duquel les projets de règlements et les récents débats sur la réforme ont été relativement muets est la marche à suivre pour renforcer le débat politique à haut niveau et la responsabilisation au sujet des performances au niveau de l'UE. Pour combler cette lacune, on pourrait créer un cadre européen de responsabilisation en matière de performances, incluant: la soumission, par la Commission, d'un rapport annuel au Parlement; un débat annuel au Conseil et un examen par les pairs au sein d'un nouveau groupe de haut niveau; et enfin, la réorientation des rapports de mise en œuvre des États membres vers les résultats.

Une première étape consisterait à ce que la Commission soumette et présente un **rapport de performance annuel** à la commission REGI. Le rapport devrait cibler principalement les réalisations des programmes. Il omettrait les informations relatives à la mise en œuvre financière ou à l'absorption (qui seraient fournies dans un document séparé, voir ci-dessous) mais comporterait à la place des données comparatives, une analyse et des classements des performances des États membres ainsi que les raisons de l'évolution lente ou rapide de la réalisation des objectifs fixés. Étant donné que les résultats des programmes seraient uniquement perceptibles plusieurs années après le lancement des programmes, les premiers rapports de performance fourniraient une analyse comparative des objectifs programmés et du niveau d'ambition affiché dans les différents États membres.

La présentation du rapport annuel de performance au Parlement devrait être programmée à la suite de la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes sur la décharge du budget, en novembre de chaque année, afin d'apporter l'équilibre tant nécessaire entre les deux priorités des débats parlementaires sur la politique de cohésion, qui sont la légalité et la régularité. Vu que cette présentation aurait lieu en fin d'année, la Commission aurait tout le temps nécessaire pour réaliser sa propre méta-analyse des rapports de mise en œuvre des programmes soumis par les États membres au cours du premier semestre de chaque année (voir ci-dessous).

Une sélection d'États membres pourraient également être invités à participer aux auditions annuelles sur les performances, afin de présenter les objectifs sélectionnés dans leurs contrats de partenariat et l'avancement de leur réalisation.

Par ailleurs, la Commission devrait soumettre à la commission REGI des **rapports trimestriels ou bisannuels sur les progrès physiques et financiers**, basés sur les données collectées au niveau central via le système d'information électronique de la Commission. Ici encore, ces rapports devraient inclure à la fois des données agrégées au niveau de l'UE et au niveau des États membres, afin de permettre une comparaison entre les pays et programmes et l'élaboration de classements nationaux pour les grandes priorités thématiques et territoriales. Comme déjà indiqué, l'analyse plus détaillée des

performances et l'explication des différences transnationales serait réservée au rapport annuel de performance.

Les principes du cadre de responsabilisation en matière de performances devraient être codifiés dans le règlement, éventuellement dans la section relative aux rapports stratégiques ou dans un nouveau titre. Les modalités et exigences détaillées du cadre de responsabilisation en matière de performances devraient être établies dans un *protocole d'accord sur la responsabilisation en matière de performances*, signé par le Parlement européen et la Commission européenne après accord sur le paquet législatif.

Tout aussi importante est la **nécessité d'intensifier le débat politique à haut niveau entre les États membres**. Cette proposition, qui était au cœur du rapport Barca, a également été mentionnée dans le cinquième rapport de cohésion, mais ne s'est pas traduite en propositions de modifications des actuelles dispositions institutionnelles ou relatives à l'élaboration de rapports. Compte tenu du manque de volonté politique visant à créer une formation spécifique du Conseil pour la politique de cohésion, le Conseil des ministres devrait être invité à organiser en son sein au moins **une réunion annuelle sur les performances de la politique de cohésion**, avec les ministres responsables de la politique de cohésion et les représentants du Parlement européen. Étant donné que les rapports d'avancement actuellement proposés ne seraient disponibles qu'après deux ans durant les huit ans du cycle de vie des programmes, le rapport annuel de performance, décrit ci-dessus, pourrait constituer la base de ce débat.

Au niveau plus technocratique et conformément à l'approche adoptée par la Commission pour préparer les propositions législatives, **un groupe de haut niveau pour l'examen des performances de la politique de cohésion** pourrait être créé afin d'organiser des discussions régulières, structurées et informelles entre les haut fonctionnaires responsables de la politique de cohésion. Ce groupe participerait à un examen des performances par les pairs, tant en phase de programmation qu'en phase de mise en œuvre, en commençant par les contrats de partenariat avant de passer ensuite à la mise en œuvre. L'objectif serait de combler la faiblesse du comité de coordination des Fonds (COCOF), dont l'objectif premier est de résoudre les questions d'ordre technico-administratif et qui n'a pas le temps de discuter des questions relatives aux performances et à la stratégie. Le Parlement européen devrait être membre permanent du groupe de haut niveau et des experts extérieurs pourraient être invités à apporter leur contribution, selon les besoins.

Recommandation

Le Parlement européen devrait exiger dans les plus brefs délais la création d'un cadre européen de responsabilisation en matière de performances pour la politique de cohésion, incluant la soumission, par la Commission, d'un rapport annuel au Parlement; un débat annuel au Conseil et un examen par les pairs au sein d'un nouveau groupe de haut niveau; et enfin, la réorientation des rapports de mise en œuvre des États membres vers les résultats.

8.6.7. Orientation sur les résultats dans les rapports de mise en œuvre

Conformément aux propositions ci-dessus, **nous plaidons vivement en faveur d'une révision des mécanismes de rapport envisagés afin de rehausser le profil de performance**. Actuellement, les rapports annuels de la Commission sur les Fonds structurels et de cohésion se concentrent exclusivement sur les questions ayant trait à l'absorption financière, aux audits et au contrôle. Il serait judicieux de supprimer les

sections relatives aux audits et au contrôle (compte tenu du fait que ces informations figurent déjà dans les rapports annuels d'activité de la Commission) et de les remplacer par un "chapitre sur les performances" portant sur les progrès réalisés par les programmes en termes de "réalisations" et de "résultats", incluant des données nationales et comparatives, des analyses et des classements. Cette section pourrait constituer la base du rapport annuel de performance proposé, qui serait présenté au Parlement européen et débattu en son sein.

Si les rapports de mise en œuvre de la Commission doivent faire davantage de place aux performances, c'est également le cas des rapports de mise en œuvre des programmes soumis par les États membres, qui contiennent les données et analyses sur lesquelles la Commission doit fonder son évaluation. La proposition de la Commission visant à rationaliser les rapports annuels de mise en œuvre est bienvenue, mais il serait plus urgent de renforcer la qualité, la cohérence et la comparabilité des informations et analyses des résultats et réalisations des programmes dans les rapports annuels de mise en œuvre.

La Commission propose également l'introduction de "rapports de citoyens" dans les rapports de mise en œuvre annuels et finals. Il s'agit là essentiellement d'une mesure de publicité qui fera peu pour combler les lacunes actuelles relatives à la qualité des informations et analyses et pour fournir suffisamment de détails pour responsabiliser les décideurs politiques. Il est en effet frappant de constater qu'au cours de la période actuelle, les autorités de certains États membres ne publient pas leurs rapports, ou le font très tardivement, ce qui limite leur utilisation pour animer les débats sur les réalisations des programmes. Pour renforcer la responsabilité, **il est nécessaire d'aller plus loin que la seule publication de rapports de synthèse des citoyens**, en publiant de manière transparente et en temps utile les rapports dans leur intégralité. Une disposition similaire a été incluse dans le règlement général pour les évaluations et nous ne voyons aucune raison qui empêcherait d'en faire de même pour les rapports de mise en œuvre. La transparence est de mise si l'on veut améliorer la qualité des rapports, notamment parce que cela permettrait de surveiller les normes et de les comparer avec celles des autres pays et régions de l'UE – ce qui améliorerait ainsi la responsabilité des responsables. Une publication en temps utile est capitale pour maximiser la pertinence des rapports.

Recommandation

Il convient d'orienter davantage vers les résultats les mécanismes de rapport grâce (a) à une révision du rapport annuel de la Commission sur la politique de cohésion, afin de mettre davantage en évidence les questions relatives aux performances; (b) à l'établissement d'obligations renforcées et contraignantes relatives à des normes minimum pour la notification des performances dans les rapports de mise en œuvre des États membres (spécifiées dans le règlement ainsi que dans l'orientation de la Commission sur le contenu des rapports); et (c) à une transparence accrue assurée grâce à une disposition réglementaire exigeant que tous les rapports annuels de mise en œuvre soient publiés dans leur intégralité en ligne d'ici à juin de l'année suivante.

8.7. Simplification et assurance

La simplification et l'assurance sont des objectifs placés au cœur des propositions législatives pour 2014-2020. La Commission a entrepris des efforts considérables afin de simplifier, de rationaliser et d'harmoniser ses systèmes et règles, notamment en créant des cadres réglementaires et des exigences communs aux différents Fonds. D'autres mesures

visent davantage à renforcer la légalité et la régularité des dépenses, par exemple en créant des organes et des procédures d'accréditation.

Évaluer les implications de ces propositions est loin d'être chose facile. Non seulement les mesures sont de grande envergure et techniques, mais leurs effets peuvent aussi bien se renforcer mutuellement qu'entrer en conflit, en fonction des objectifs particuliers poursuivis. D'un côté, la simplification des règles peut réduire la complexité, les coûts administratifs et le taux d'erreur. De l'autre, les mesures visant à améliorer l'assurance peuvent entraîner des obligations supplémentaires et nécessiter d'autres investissements administratifs, ce qui serait également requis pour certaines mesures de simplification, du moins à court terme. Il se pourrait même que certaines mesures d'assurance, en transférant davantage de responsabilités aux États membres et en limitant le rôle de surveillance de la Commission, augmentent le risque d'erreur.

D'autres problèmes se posent au moment d'essayer de déterminer les acteurs qui sont le plus touchés par les mesures. Certaines mesures peuvent déboucher sur une simplification pour la Commission, les autorités des États membres et les bénéficiaires, tandis que d'autres entraîneront une simplification pour les bénéficiaires, mais pas nécessairement pour les autorités de gestion, et que d'autres encore n'apporteront de simplifications qu'à certains États membres ou principalement à la Commission.

Les effets dépendent également des choix ou des systèmes institutionnels adoptés par les différents États membres et des régions. Certaines mesures étant facultatives, il se peut même qu'elles ne soient pas adoptées – et quand elles le sont, leurs effets peuvent être atténués par l'adoption de règles nationales supplémentaires (surrèglementation). Les effets peuvent même varier en fonction du cadre administratif établi au niveau national et régional et, dès lors, être plus importants dans certains États membres ou certaines régions que dans d'autres.

Malgré ces inconvénients, l'analyse des propositions et des documents publiés révèle plusieurs points que le Parlement européen devrait prendre dûment en considération au moment de formuler sa position de négociation.

L'un des points les plus importants est que **les propositions législatives pour 2014-2020 ont pour principale priorité la simplification pour les bénéficiaires**. On le remarque principalement dans l'exigence établie pour les contrats de partenariat et programmes, visant à formuler des mesures de simplification pour les bénéficiaires, dans les dispositions relatives à la clôture partielle annuelle, dans la flexibilité accordée pour que les opérations puissent bénéficier du financement de plus d'un Fonds du CSC, ainsi que, dans une certaine mesure, dans les propositions relatives à la gouvernance électronique et dans les limites d'audit et de contrôle fixées pour les projets de faible envergure.

Si les économies administratives pour les bénéficiaires pourraient être considérables, l'incidence de ces propositions sur les gestionnaires de programmes régionaux ou nationaux semble globalement limitée. La Commission reconnaît que les propositions en matière d'assurance impliqueraient davantage une "redistribution" des coûts et des tâches qu'une réduction¹³⁶, tandis que la Cour des comptes européenne estime que "la charge qui pèse sur l'UE et les administrations nationales (...) pourrait même augmenter"¹³⁷. En particulier, le projet de règlement

¹³⁶ Commission européenne, 2011a.

¹³⁷ Cour des comptes européenne, 2011.

financier modifie de manière significative les dispositions systémiques en matière d'assurance, ce qui a de vastes conséquences pour la gestion quotidienne. Pourtant, un grand nombre de propositions constituent une amélioration par rapport aux règles actuelles et comme nous l'avons vu, il y a également certaines dispositions facultatives qui laissent une marge de manœuvre aux États membres et aux régions.

Recommandation

Compte tenu de la grande importance accordée à la réalisation d'économies administratives pour les bénéficiaires dans les projets de propositions, la grande priorité du Parlement européen, dans la formulation des amendements réglementaires, doit être de simplifier l'administration quotidienne pour les autorités de gestion, en tenant compte des différents dispositifs administratifs au niveau national et régional.

Enfin, il convient de reconnaître **qu'il n'existe pas de solution simple aux problèmes associés à la complexité administrative et aux erreurs de la politique de cohésion**. Toutefois, ce qui est sans aucun doute nécessaire, c'est d'assurer un meilleur équilibre entre les objectifs (souvent concurrents) de simplification, d'assurance et de performance. À cet égard, les propositions visant à améliorer la simplification et l'assurance, en particulier celles modifiant de manière radicale les structures ou systèmes actuels, nécessitent que l'on examine minutieusement les compromis qu'elles exigent au niveau des coûts et des avantages du changement¹³⁸. Il s'ensuit que les nouvelles mesures doivent être fondées sur une évaluation ex ante approfondie des incidences des mesures et soumises à un suivi et à une évaluation ex post permanents et tout aussi rigoureux.

Recommandation

La position du Parlement européen doit être orientée par une analyse systématique des coûts administratifs des propositions de réforme. À cette fin,

- les études externes réalisées par la Commission au sujet des coûts administratifs doivent être mises à la disposition du Parlement ou publiées dans les plus brefs délais et des études de suivi doivent être commandées afin d'évaluer les incidences des mesures de simplification au cours des programmes 2014-2020; et
- la simplification devrait être l'un des éléments centraux du cadre de responsabilisation en matière de performances présenté au chapitre 6, vu qu'il s'agit de l'un des éléments clés de l'efficacité des performances (à savoir les résultats par rapport aux ressources).

¹³⁸ Bachtler et Mendez, 2010.

RÉFÉRENCES

- Bachtler J et Mendez C (2010) *Review and Assessment of Simplification Measures in Cohesion Policy 2007-2013*, Parlement européen, Bruxelles.
- Bachtler J, Mendez C et Oraze H (à paraître), *From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity revisited*, European Planning Studies.
- Böhme K, Doucet P, Komornicki T, Zaucha J et Świątek D (2011), *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*, rapport basé sur l'agenda territorial 2020, présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne, Varsovie.
- CEPS (2012) *Investing where it matters: An EU Budget for Long-Term Growth*, groupe de travail du CEPS, Bruxelles.
- Comité des régions (2011a), *Coopération territoriale dans le bassin méditerranéen à travers la macrorégion adriatico-ioniennne*, avis d'initiative, COTER-V-016, 92^e session plénière, 11-12 octobre 2011, Bruxelles.
- Comité des régions (2011b) avis du Comité des régions sur le cinquième rapport de cohésion, Comité des régions, Bruxelles.
- Comité des régions (2012), projet d'avis de la commission de la politique de cohésion territoriale sur la proposition de règlement général sur les fonds du cadre stratégique commun, 11^e réunion de la commission, 5 mars 2012, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2011), dispositif législatif sur la politique de cohésion, rapport de la Présidence, 18097/11, Bruxelles.
- CSIL (2011) *Moving towards a more results/performance-based delivery system in Cohesion Policy*, version provisoire, Parlement européen, Bruxelles.
- DG Regio (2011a) Période de programmation 2014-2020 – Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion – Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion – Concepts et recommandations, document d'orientation, direction générale de la politique régionale, Commission européenne, novembre 2011 (projet), Bruxelles.
- DG REGIO (2011b) 43^e réunion du comité de coordination des Fonds (COCOF), 29 juin 2011, DG Regio, Bruxelles.
- Commission européenne (2011a), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, COM(2011)615 final du 6 octobre 2011.
- Commission européenne (2011b), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (COM(2011)0614), Bruxelles.
- Commission européenne (2011c), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006, Bruxelles, COM(2011) 607, Bruxelles.

- Commission européenne (2011d), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) du Conseil n° 1084/2006, Bruxelles, COM(2011) 0612, Bruxelles.
- Commission européenne (2011^e), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2011 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne", (COM(2011)0611), Bruxelles.
- Commission européenne (2011f), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil amendant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type, COM(2011)0610, Bruxelles.
- Commission européenne (2011g), *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM(2011)500 final, 29 juin 2011, Bruxelles.
- Commission européenne (2011h) *Politique de cohésion 2014-2020: Investir dans la croissance et l'emploi*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2011i) analyse d'impact accompagnant le projet de règlement, document de travail des services de la Commission, Part I, SEC(2011) 1141 final, Bruxelles.
- European Commission (2012a) *Éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020, pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche*, document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 61 final, Part I, Bruxelles.
- Commission européenne (2012b) *Éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020, pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche*, document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 61 final, Part II, annexes, Bruxelles.
- Commission européenne (2012), *Un programme de simplification pour le CFP*, communication de la Commission, COM(2012) 42/5, Bruxelles.
- CESE (2011), note d'information sur les projets de règlements pour le FEDER, le FSE et le Feader, East of Scotland European Consortium, Aberdeen.
- Cour des comptes européenne (2011), avis 7/2011 sur le projet de règlement général, Cour des comptes européenne, Luxembourg.
- INTERACT (2012) *Contributions au projet de cadre juridique pour la coopération territoriale européenne (CTE)*, janvier 2012, INTERACT, Bratislava.
- Kah S (2011) *A Snapshot of the Present and a Glimpse of the Future of Cohesion Policy*, document présenté lors de la 31^e conférence 31st IQ-Net, 7-9 décembre 2011, Aix-la-Chapelle.
- Mendez C et Bachtler J (2011) *Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy 'Audit Explosion'*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 18: 5, 745-764.

- McCann P (2011), *Brief notes on the major practical elements of commencing the design of an integrated and territorial place-based approach to Cohesion Policy, Territorial Dimension of Development Policies.*
- Mendez C, Bachtler J and Wislade F (2011) *Étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013*, rapport au Parlement européen, Bruxelles.
- Molle W (2012), *Competitiveness, EMU and Cohesion. Conditions for an Effective post Crisis EU Policy*, in Latoszek E, Kotowska I, Nowak A, Stępnia A (éds.) *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Varsovie.
- Présidence polonaise de l'UE (2011), messages clés de la conférence de la présidence polonaise "Instruments efficaces de soutien au développement régional", 24-25 octobre 2011, Varsovie.

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

Documents

Visitez le site web du Parlement européen:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-4026-4

doi: 10.2861/1237



Office des publications