

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.11.2010
COM(2010) 642 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN,
AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN,
AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA BANQUE EUROPÉENNE
D'INVESTISSEMENT**

**Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale:
l'avenir de la politique de cohésion**

{SEC(2010) 1348 final}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN,
AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN,
AU COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA BANQUE EUROPÉENNE
D'INVESTISSEMENT**

**Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale:
l'avenir de la politique de cohésion**

1. INTRODUCTION

L'Europe est confrontée à une tâche impressionnante: sortir d'une profonde crise et réduire le chômage et la pauvreté, tout en se convertissant en une économie à faibles émissions de carbone. Une telle ambition exige d'agir rapidement sur un grand nombre de fronts, ce qui explique l'adoption par le Conseil européen de la stratégie «Europe 2020»¹. L'Europe ne pourra réussir sans une action de tous les acteurs européens, nationaux, régionaux et locaux. La politique de cohésion doit continuer de jouer un rôle décisif en ces temps difficiles pour garantir une croissance intelligente, viable et solidaire, et parallèlement soutenir un développement harmonieux de l'Union et de ses régions par une réduction des déséquilibres entre celles-ci.

La politique de cohésion contribue de façon significative à la généralisation de la croissance et de la prospérité dans toute l'Union, en même temps qu'elle atténue les disparités économiques, sociales et territoriales. Le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale montre qu'elle a créé des emplois, accru le capital humain, facilité la construction d'infrastructures cruciales et amélioré la protection de l'environnement, notamment dans les régions les moins développées. Indubitablement, sans la politique de cohésion, les disparités seraient plus marquées. Néanmoins, les répercussions sociales persistantes de la crise, l'exigence d'innovation induite par les défis toujours plus nombreux à l'échelle de la planète et la nécessité d'utiliser au mieux chaque euro dans les dépenses publiques appellent une réforme ambitieuse de cette politique.

Comme indiqué dans le réexamen du budget de l'Union², il convient entre autres de concentrer les ressources sur les ambitions et les objectifs de la stratégie «Europe 2020», de veiller à ce que les États membres s'engagent sur la réalisation des réformes nécessaires à la réussite de la politique et d'accroître l'efficacité de celle-ci par des actions davantage axées sur les résultats. En rattachant clairement la politique de cohésion à la stratégie «Europe 2020» nous aurons la possibilité de continuer à aider les régions les plus démunies de l'Union à combler leur retard, de faciliter la coordination entre les politiques de l'Union et de faire de la politique de cohésion l'un des moteurs de la croissance, y compris du point de vue qualitatif, sur tout le territoire européen, sans laisser de côté des enjeux sociétaux tels que le vieillissement et le changement climatique.

¹ «Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» – COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

² «Le réexamen du budget de l'Union» – COM(2010) 700 du 19.10.2010.

Se fondant sur ces conclusions, la Commission amorce une consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion en posant une série de questions relatives aux grandes idées qui sous-tendent la réforme de celle-ci.

Les sections ci-dessous abordent respectivement les thèmes suivants: comment rendre la politique de cohésion plus efficace et en améliorer les effets dans la perspective d'une plus forte valeur ajoutée européenne (point 2), comment renforcer encore la gouvernance (point 3), comment rationaliser et simplifier les modes opératoires (point 4) et comment améliorer l'organisation générale de cette politique (point 5).

2. AUGMENTER LA VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE DE COHESION

La valeur ajoutée de la politique de cohésion est régulièrement remise en cause par les décideurs politiques, les universitaires et les parties prenantes. D'aucuns arguent qu'elle n'est pas suffisamment rattachée aux priorités de l'Union, qu'elle éparpille les ressources entre les différents domaines d'action et que ses effets sont souvent difficiles à mesurer. Bien que le rapport montre sa contribution au développement économique et social des régions et au bien-être de la population, la Commission prend ces critiques très au sérieux.

Les transformations futures de la politique de cohésion, tout en préservant l'objectif global poursuivi, doivent donc tendre à axer clairement celle-ci sur les résultats et à concrétiser les réformes nécessaires à l'obtention de ces derniers, et, parallèlement, à éliminer les contraintes bureaucratiques et à simplifier la gestion quotidienne.

2.1. Consolider la planification stratégique

La politique de cohésion a déjà été considérablement alignée sur la stratégie de Lisbonne, en particulier grâce à l'affectation des ressources financières. Cependant, des disparités dans la gouvernance des deux politiques rendent cette action insuffisante. À l'avenir, une meilleure symbiose est possible entre la politique de cohésion et la stratégie «Europe 2020». À cet effet, il faut en premier lieu des orientations claires à l'échelon européen et des processus de négociation et de suivi plus stratégiques.

La communication sur le réexamen du budget de l'Union propose une nouvelle programmation stratégique de la politique de cohésion, le but étant d'associer plus étroitement toutes les politiques de l'Union et, partant, de traduire dans les faits la stratégie «Europe 2020» et les lignes directrices intégrées. Cette réorganisation impliquerait:

- un **cadre stratégique commun** (CSC) adopté par la Commission, qui traduirait les objectifs et les ambitions d'*Europe 2020* en priorités d'investissement. Il engloberait le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche;
- un **contrat de partenariat pour le développement et l'investissement** qui, sur la base du CSC, établirait les priorités en matière d'investissement, la répartition des ressources nationales et de l'Union entre les programmes et les domaines prioritaires, les conditions convenues et les objectifs à atteindre. Ce contrat s'appliquerait à la politique de cohésion, mais il pourrait être utile d'étendre son champ d'application à d'autres politiques et à d'autres instruments de financement de l'Union pour promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale de manière cohérente et intégrée. Le contrat serait l'aboutissement des

négociations entre la Commission et les États membres sur la stratégie de développement présentée dans le programme national de réforme de ces derniers. Il décrirait également le mode de coordination des Fonds de l'Union à l'échelon national;

- des **programmes opérationnels** (PO) qui, comme actuellement, seraient les principaux instruments de gestion et transposeraient le contenu des documents stratégiques en priorités concrètes d'investissement, assorties d'objectifs clairs et mesurables, ce qui devrait permettre d'atteindre les objectifs nationaux fixés dans le cadre de la stratégie «Europe 2020».

Les échéances de présentation des **rapports annuels** rendant compte de la réalisation des objectifs seraient alignées sur le cycle de gouvernance d'*Europe 2020*. Ainsi, un **débat politique** régulier au sein des formations pertinentes du Conseil et des commissions concernées du Parlement européen favoriserait la transparence, la responsabilisation de tous et l'évaluation des effets de la politique de cohésion.

Parmi les propositions avancées dans le réexamen du budget de l'Union, trois ont une incidence particulière sur la politique de cohésion, à savoir la concentration des ressources financières, le système de conditions et d'incitations et la focalisation sur les résultats.

2.2. Accroître la concentration thématique des ressources

Les évaluations ex post de la politique de cohésion ont conclu à la nécessité d'une plus grande concentration des ressources pour qu'une masse critique soit atteinte et des résultats tangibles obtenus.

À l'avenir, il faudra donc veiller à ce que les États membres et les régions **concentrent les ressources nationales et celles de l'Union** sur un petit nombre de priorités définies en fonction de leurs problèmes spécifiques. À cette fin, la réglementation relative à la politique de cohésion pourrait énoncer une liste de priorités thématiques liées aux priorités, aux lignes directrices intégrées et aux initiatives phares de la stratégie «Europe 2020».

En fonction du financement apporté par l'Union, les pays et régions seraient tenus d'adapter le nombre de leurs priorités. Les États membres et les régions recevant un financement moindre devraient allouer la totalité de leur enveloppe budgétaire à deux ou trois priorités, tandis que ceux qui bénéficient d'un financement plus élevé pourraient en sélectionner davantage. Certaines priorités seraient cependant obligatoires.

Cette concentration thématique ne devrait cependant pas empêcher les États membres et les régions d'expérimenter et de financer des projets novateurs. L'affectation de fonds en faveur de groupes cibles ou de stratégies expérimentales (comme le développement local) pourrait aussi être envisagée, éventuellement sous la forme de subventions globales.

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

La crise économique et financière a déjà contraint la Commission à proposer des mesures visant à améliorer la gouvernance économique de l'Union³. Des politiques macroéconomiques saines, un environnement microéconomique favorable et un cadre institutionnel fort sont des

³ «Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi — Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE» – COM(2010) 367.

préalables indispensables pour créer des emplois, stimuler la croissance, réduire l'exclusion sociale et introduire des changements structurels.

Ce constat est encore plus vrai pour la politique de cohésion, dont l'efficacité dépend largement des conditions économiques dans lesquelles elle est appliquée. Il est par conséquent possible d'associer plus étroitement la politique de cohésion à la politique économique de l'Union.

Premièrement, de nouvelles dispositions sur la conditionnalité incitant les États membres à accomplir des réformes seraient introduites à l'appui du nouveau système de gouvernance économique. Les États membres seraient tenus de procéder aux réformes nécessaires à la bonne utilisation des ressources financières dans les domaines directement liés à la politique de cohésion, par exemple la protection de l'environnement, la flexicurité, l'éducation ou la recherche et l'innovation.

Pour chaque priorité thématique, le CSC poserait les principes fondamentaux des interventions, lesquels pourraient naturellement être adaptés aux contextes nationaux et régionaux. Ces principes auraient avant tout pour fonction d'aider les pays et les régions à résoudre les problèmes rencontrés dans l'application des politiques, dont l'expérience a montré qu'ils étaient particulièrement épineux. Ils pourraient ainsi avoir trait, par exemple, à la transposition d'actes spécifiques de l'Union, au financement de projets stratégiques de celle-ci, ou encore aux capacités administratives et institutionnelles et aux capacités d'évaluation.

Sur cette base, des conditions contraignantes particulières seraient arrêtées avec chaque État membre et/ou région (en fonction du cadre institutionnel) dans les domaines ayant un rapport direct avec la politique de cohésion et seraient énoncées au début du cycle de programmation dans les documents concernés (à savoir les contrats de partenariat pour le développement et l'investissement et les programmes opérationnels). La définition de ces conditions se ferait de manière coordonnée pour l'ensemble des politiques concernées de l'Union. Du respect de ces conditions pourrait dépendre le versement des ressources prévues au titre de la cohésion soit au début de la période de programmation, soit lors d'un réexamen durant lequel la Commission évaluerait les progrès réalisés dans l'accomplissement des réformes convenues.

Les réformes institutionnelles sont décisives pour étayer les ajustements structurels, favoriser la croissance et l'emploi et réduire l'exclusion sociale, notamment en allégeant les charges réglementaires et administratives des entreprises ou en améliorant les services publics. Comme aujourd'hui, ces actions seraient complétées par des mesures de soutien relevant de la politique de cohésion et visant à étoffer les capacités administratives et institutionnelles et à mettre en place une gouvernance efficace. Tous les États membres et régions devraient en bénéficier.

Deuxièmement, l'application des sanctions et incitations financières liées au Pacte de stabilité et de croissance a, jusqu'à présent, été limitée aux interventions du Fonds de cohésion. La Commission a proposé de l'étendre au reste des ressources budgétaires de l'Union en tant que levier complémentaire destiné à garantir le respect de conditions macroéconomiques fondamentales dans le contexte du volet correctif du Pacte. Les États membres enfreignant les règles du Pacte devraient être incités à s'y conformer par des mesures prévoyant la suspension ou l'annulation d'une partie des crédits qui leur sont ou leur seront alloués sur le budget de l'Union, sans qu'il n'y ait de répercussions sur les bénéficiaires finaux des fonds européens. Les ressources annulées resteraient inscrites au budget de l'Union.

Toujours dans le contexte plus large de la gouvernance économique de l'Union, il conviendrait de réformer le contrôle du **principe d'additionnalité**, en le rattachant au processus de surveillance économique mis en place à l'échelon de l'Union, sur la base des indicateurs déjà établis dans les programmes en faveur de la stabilité et de la convergence présentés chaque année à la Commission par les États membres.

Le **cofinancement** est l'un des principes fondamentaux de la politique de cohésion, qui en garantit l'appropriation par les acteurs sur le terrain. Le niveau de cofinancement devrait être revu et, éventuellement, différencié pour mieux tenir compte du degré de développement, de la valeur ajoutée européenne, des types d'action et des bénéficiaires.

Enfin, d'autres pistes susceptibles de renforcer encore l'efficacité de la politique de cohésion doivent être étudiées. C'est ainsi, par exemple, qu'une **réserve «Performance»** pourrait être constituée à l'échelon de l'Union afin d'encourager la poursuite des objectifs de la stratégie «Europe 2020» et des objectifs nationaux qui s'y rapportent: une partie limitée des ressources budgétaires affectées à la politique de cohésion serait mise de côté et allouée, à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours, aux États membres et régions dont les programmes contribueraient le plus – par rapport au moment où ils ont été instaurés – à la réalisation des objectifs pour 2020. Par ailleurs, l'expérience acquise au cours de la période actuelle de programmation montre que la Commission a besoin de ressources pour soutenir directement **l'expérimentation et la mise en réseau**, dans le prolongement des actions novatrices des précédentes périodes de programmation.

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

Il est crucial de disposer de systèmes de suivi et d'évaluation plus performants et de meilleure qualité pour s'orienter vers une conception plus stratégique, davantage axée sur les résultats, de la politique de cohésion. Plusieurs changements iraient dans le sens d'une telle réorientation.

En premier lieu, il ne peut y avoir de focalisation sur les résultats sans une définition **ex ante d'objectifs et d'indicateurs de résultats** clairs et **mesurables**. Les indicateurs doivent être clairement interprétables, validés statistiquement, vraiment réactifs et directement liés à la politique appliquée, et rapidement recueillis et rendus publics. Ces indicateurs et objectifs doivent être établis lors des discussions sur les documents de programmation et s'ajouter à un petit nombre d'indicateurs propres à chaque Fonds, valables pour tous les programmes opérationnels liés à la stratégie «Europe 2020». En outre, la présentation exhaustive, dans les délais impartis, d'informations précises sur les **indicateurs** et les progrès enregistrés dans la poursuite des objectifs définis serait capitale pour les rapports annuels.

Deuxièmement, les **évaluations ex ante** devraient être axées sur l'amélioration de la conception des programmes pour que les instruments et incitations prévus afin de faciliter la réalisation des ambitions et des objectifs de la politique de cohésion puissent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation durant leur mise en œuvre.

Troisièmement, des méthodes rigoureuses d'évaluation conformes aux normes internationales, dont des **études d'impact**, devraient davantage être employées. Si possible, les études d'impact devraient être conçues en amont et garantir ainsi la collecte et la diffusion de données adéquates. De plus, **l'évaluation en cours d'exécution** deviendrait obligatoire pour chaque programme puisqu'elle facilite la transparence au niveau de l'Union européenne, dynamise les stratégies d'évaluation et améliore la qualité générale des évaluations. Des

évaluations pourraient aussi être envisagées dès la certification d'une partie déterminée des fonds à la Commission.

Enfin, les États membres pourraient préparer un rapport de synthèse des évaluations en cours d'exécution pour toute la période de programmation afin de fournir une vision globale des effets des programmes.

2.5. Soutenir l'utilisation de nouveaux instruments financiers

La communication sur le réexamen du budget de l'Union défend avec vigueur l'idée d'un budget européen exerçant un plus grand effet de levier. De nouvelles formes de financement de l'investissement s'éloignant des subventions traditionnelles pour combiner de manière innovante subventions et prêts ont été conçues durant la période de programmation 2007-2013. La Commission souhaiterait que les États membres et les régions exploitent davantage ce type d'instruments à l'avenir.

Les instruments financiers contribuent à la création de formes renouvelables de financement favorisant à long terme une plus grande pérennité de celui-ci. Ils permettent aussi à l'Europe d'augmenter ses capacités d'investissement, notamment en période de récession. De nouveaux marchés voient ainsi le jour pour des formes différentes de partenariats public-privé mettant à profit l'expertise des institutions financières internationales.

Des actions pourraient être envisagées pour améliorer les instruments d'ingénierie financière utilisés dans le contexte de la politique de cohésion:

- **clarifier** les règles relatives au financement par voie de subventions et celles régissant les formes remboursables d'assistance et les **distinguer** les unes des autres dans le cadre réglementaire, en particulier en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses et les audits;
- canaliser le **soutien financier général vers les entreprises**, principalement grâce aux instruments d'ingénierie financière, et réserver les subventions au cofinancement de programmes d'aide ciblés sur l'innovation, la protection de l'environnement, etc.;
- **accroître à la fois le champ d'action et l'éventail des instruments d'ingénierie financière**: pour ce qui est du champ d'action, englober de nouvelles activités (transport urbain durable, recherche et développement, énergie, développement local, éducation et formation tout au long de la vie ou actions de mobilité, changement climatique et environnement, TIC et large bande, etc.); concernant l'éventail des moyens d'action, combiner les bonifications d'intérêt avec des prêts ou d'autres formes de financement remboursable.

- Comment associer plus étroitement la stratégie «Europe 2020» et la politique de cohésion à l'échelon de l'Union et aux niveaux national ou infranational?
- Le champ d'application du contrat de partenariat pour le développement et l'investissement devrait-il déborder du cadre de la politique de cohésion et, si oui, dans quelle mesure?
- Comment parvenir à une plus forte concentration thématique sur les priorités d'*Europe 2020*?
- Comment la définition de conditions/d'incitations et une gestion fondée sur les résultats pourraient-elles rendre la politique de cohésion plus efficace?

- Comment axer davantage la politique de cohésion sur les résultats? Quelles devraient être les priorités obligatoires?

3. RENFORCER LA GOUVERNANCE

3.1. Introduire une troisième dimension: la cohésion territoriale

Le traité de Lisbonne a ajouté aux objectifs de la cohésion économique et sociale celui de la cohésion territoriale. En conséquence, il convient d'aborder cette question dans les nouveaux programmes, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle des villes, les délimitations géographiques fonctionnelles, les zones confrontées à des problèmes géographiques ou démographiques spécifiques et les stratégies macrorégionales.

Les zones urbaines peuvent être les moteurs de la croissance et des centres de créativité et d'innovation. Les taux de croissance peuvent être améliorés et des emplois nouveaux créés si une masse critique d'acteurs tels que des entreprises, des universités et des chercheurs est réunie. Les problèmes urbains, qu'ils soient liés à la dégradation de l'environnement ou à l'exclusion sociale, appellent une réponse spécifique et l'engagement direct des collectivités locales concernées. Dès lors, il convient de mettre en place un **programme urbain** ambitieux, définissant plus clairement les ressources financières disponibles et conférant aux élus locaux un rôle plus important dans la conception et l'application des stratégies de développement urbain. L'action dans le domaine urbain, les ressources y afférentes et les villes concernées devraient être clairement énoncées dans les documents de programmation.

À l'avenir, il conviendrait de se demander si l'architecture réglementaire de la politique de cohésion ne devrait pas autoriser **une plus grande souplesse** dans l'organisation des programmes opérationnels afin de mieux refléter la nature et la géographie des processus de développement. L'objectif serait que les programmes puissent être pensés et gérés non seulement aux niveaux national et régional, mais aussi, par exemple, par des groupes de villes ou à l'échelon d'un bassin fluvial ou maritime.

Le rapport montre que, parfois, des **aspects géographiques ou démographiques** accentuent les problèmes de développement. C'est plus particulièrement le cas dans les régions ultrapériphériques, mais aussi dans les régions les plus septentrionales à très faible densité de population, les régions insulaires, transfrontalières ou montagneuses, comme le reconnaît explicitement le traité de Lisbonne. Il sera nécessaire de prévoir des dispositions ciblées pour tenir compte de ces spécificités, sans multiplier inutilement les instruments et les programmes. La cohésion territoriale implique aussi de se pencher sur les liens entre les milieux urbain et rural du point de vue de l'accès à des services et à des infrastructures de qualité qui soient abordables, ainsi que sur les problèmes des régions à forte concentration de communautés socialement marginalisées.

Enfin, l'élaboration future de nouvelles **stratégies macrorégionales** devrait partir d'un examen minutieux des politiques actuelles et des ressources disponibles. Ces stratégies devraient constituer des mécanismes intégrés au champ d'action étendu, orientés vers les principaux défis et soutenus par un volet transnational renforcé, même si l'essentiel des fonds doit provenir des programmes nationaux et régionaux cofinancés au titre de la politique de cohésion et d'autres ressources nationales.

3.2. Consolider les partenariats

La réussite de la stratégie «Europe 2020» passe par un système de gouvernance associant les acteurs du changement dans les États membres et reliant les rouages européens, nationaux, régionaux et locaux de l'administration.

Afin de pleinement mobiliser tous les intéressés, il faut renforcer la présence des parties prenantes locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile dans le dialogue précédant la définition, puis lors de l'application des politiques. Dès lors, le soutien au dialogue entre les entités publiques et privées, dont les partenaires socioéconomiques et les organisations non gouvernementales, doit être maintenu.

Dans ce contexte, il conviendrait d'accorder plus de place au **développement local** dans la politique de cohésion, par exemple en soutenant l'intégration active, en promouvant l'innovation sociale, en élaborant des stratégies d'innovation ou en concevant des programmes de réhabilitation des zones défavorisées. Ces mesures devraient être étroitement coordonnées avec les actions similaires cofinancées au titre de la politique de développement rural ou de la politique maritime.

- Comment la politique de cohésion peut-elle mieux prendre en considération le rôle fondamental des zones urbaines et des territoires à la géographie spécifique dans les processus de développement, ainsi que l'émergence de stratégies macrorégionales?
- Comment améliorer le concept de partenariat et la participation des parties prenantes locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile?

4. RATIONALISER ET SIMPLIFIER LES MODES OPERATOIRES

Bien qu'il soit prématuré de tirer des conclusions définitives sur l'efficacité des modes opératoires de la politique de cohésion pendant la période 2007 - 2013, les États membres se sont prononcés contre des modifications trop fréquentes et radicales des règles de fonctionnement qui pourraient entraver l'application de la politique. Néanmoins, un certain nombre de changements ciblés méritent d'être examinés.

4.1. Gestion financière

Conformément à la récente proposition de révision du règlement financier⁴, chaque année, l'autorité gérant les programmes de la politique de cohésion pourrait présenter une déclaration d'assurance de gestion accompagnée des comptes annuels et d'un avis d'audit indépendant. Cette mesure irait dans le sens d'une plus grande responsabilisation en ce qui concerne les dépenses cofinancées sur le budget de l'Union durant un exercice financier.

Partant de la déclaration annuelle d'assurance de gestion, la Commission propose d'introduire une procédure périodique d'apurement des comptes pour la politique de cohésion, ce qui renforcerait les assurances données et permettrait également de clore partiellement les programmes à intervalles réguliers.

⁴ «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne» – COM(2010) 260.

Surseoir au remboursement des autorités nationales tant qu'elles n'ont pas payé la contribution correspondante de l'Union aux bénéficiaires accélérerait-il le versement des subventions à ces derniers et encouragerait-il un contrôle national plus rigoureux? Voilà une question que la Commission doit se poser.

De même, la Commission envisagera aussi la possibilité de conditionner le cofinancement européen des programmes opérationnels ou d'une partie de ces programmes, selon le type d'action concerné, à l'obtention de résultats.

Enfin, il y a lieu, afin d'en accroître les effets, d'encourager davantage le recours à des méthodes simplifiées de remboursement, telles que le barème standard de coûts unitaires et les montants forfaitaires pour les subventions introduits pour la période 2007 – 2013. Ce serait une autre façon de s'orienter vers une méthode plus axée sur les résultats.

4.2. Réduire les contraintes administratives

Il convient de maintenir les principes généraux de la période 2007 - 2013, qui prévoient la détermination des règles d'éligibilité à l'échelon national. Cependant, des dispositions communes concernant des points essentiels comme les frais généraux devraient être adoptées pour différents Fonds de l'Union. Une harmonisation des règles d'éligibilité des dépenses entre les domaines d'action, les instruments et les moyens financiers simplifierait l'utilisation par les bénéficiaires et la gestion par les autorités nationales des ressources octroyées, ce qui réduirait le risque d'erreurs tout en permettant, au besoin, une différenciation reflétant les spécificités de l'action, de l'instrument et des bénéficiaires.

Conformément au principe de proportionnalité, il serait aussi utile de réfléchir à la manière d'améliorer le rapport coût-efficacité des mesures de contrôle et d'axer davantage celles-ci sur les risques pour les rendre plus efficaces et plus efficaces tout en assurant une couverture adéquate des risques spécifiques à un coût raisonnable, dans le respect du principe de bonne gestion financière.

4.3. Discipline financière

La règle du dégagement vise à garantir la mise en place des projets dans un délai raisonnable et à encourager le respect d'une discipline financière. Cependant, elle peut altérer le comportement des États membres et des régions en focalisant trop leur attention sur une absorption rapide – aux dépens d'une utilisation efficace – des ressources. En outre, l'application de cette règle a été compliquée par un certain nombre de dérogations. Il est nécessaire de veiller à garantir la qualité de l'investissement tout en assurant une mise en œuvre aisée et rapide des projets. L'une des manières de parvenir à un juste équilibre pourrait consister à appliquer la règle N+2 (sauf pour la première année) à tous les programmes et à supprimer les exceptions et dérogations.

4.4. Contrôle financier

Quant aux systèmes de gestion et de contrôle, il faut que davantage d'assurances soient données, mais aussi que les États membres s'engagent plus dans le contrôle de la qualité. Ainsi, le Parlement européen, la Commission et les États membres pourraient se concentrer davantage sur les résultats et les effets de la politique de cohésion.

La première proposition, visant à prévenir les problèmes dans les systèmes de gestion et de contrôle, consiste à revoir la procédure d'évaluation ex ante de ces systèmes, en tirant parti de

l'expérience acquise lors de l'évaluation ex ante de la conformité réalisée pour les programmes de la période 2007 - 2013. Il convient de rationaliser cette procédure, tout en conservant ses avantages. Pour ce faire, il serait envisageable d'axer l'évaluation sur la principale entité de gestion responsable, via une procédure d'accréditation, et de repenser le rôle de la Commission dans celle-ci.

La seconde proposition vise, grâce à la concentration des responsabilités, à rendre les assurances données plus fiables. Un organisme accrédité assumerait seul la responsabilité de la gestion et du contrôle du programme opérationnel.

- Comment la procédure d'audit peut-elle être simplifiée et les audits des États membres et de la Commission mieux intégrés sans que la fiabilité des assurances données sur les dépenses cofinancées en pâtisse?
- Comment l'application du principe de proportionnalité pourrait-elle alléger les contraintes administratives en matière de gestion et de contrôle? Des mesures de simplification spécifiques devraient-elles être prévues pour les programmes de coopération territoriale?
- Comment atteindre, dans la définition des règles d'éligibilité, le juste équilibre entre des règles communes à tous les Fonds et la reconnaissance des spécificités de chacun d'entre eux?
- Comment garantir le respect d'une discipline financière tout en laissant la marge de manœuvre nécessaire à la conception et à l'application de programmes et projets complexes?

5. L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE COHESION

La politique de cohésion entend promouvoir un développement harmonieux de l'Union et de ses régions en réduisant les disparités régionales (article 174 du traité). Elle soutient également le modèle de croissance de la stratégie «Europe 2020», qui intègre la nécessité de résoudre les problèmes de société et d'emploi auxquels tous les États membres et régions doivent faire face. Elle favorise un tel développement grâce à une politique d'investissement claire dans toutes les régions, renforçant la compétitivité, soutenant l'emploi, améliorant l'inclusion sociale et protégeant et valorisant l'environnement. Son système de gouvernance à plusieurs étages rapproche l'Union de ses citoyens.

Toutes les régions et tous les États membres pourraient prétendre à bénéficier de la politique de cohésion et pourraient adapter leur stratégie de manière intégrée en fonction de leurs atouts et faiblesses spécifiques.

Comme c'est le cas aujourd'hui, les régions obtiendraient une aide différenciée en fonction de leur niveau de développement économique (mesuré à l'aune de leur PIB par habitant), une distinction claire étant établie entre les régions «moins» et «plus» développées. Pour que le passage de l'une à l'autre de ces deux catégories se déroule sans heurts et que les régions présentant un niveau de développement économique semblable soient traitées de manière plus équitable, il pourrait être opportun de se demander si un système simplifié comprenant une nouvelle catégorie intermédiaire de régions pourrait remplacer le système actuel de suppression et d'instauration progressives de l'aide. Cette catégorie engloberait aussi les régions bénéficiant actuellement d'un soutien au titre de l'objectif de convergence, mais dont

le PIB serait, selon les statistiques les plus récentes, supérieur à 75 % de la moyenne de l'Union.

Parallèlement et dans la logique de la communication sur le réexamen du budget de l'Union, il est nécessaire d'examiner, dans le contexte de la future organisation de la politique de cohésion, comment le FSE pourrait être recentré sur les objectifs de la stratégie «Europe 2020» et comment l'Union pourrait accroître la notoriété des interventions et assurer la prévisibilité des volumes de financement. Il est également important d'examiner la manière dont le Fonds pourrait concourir davantage à la stratégie européenne pour l'emploi et contribuer à l'initiative européenne englobant tous les aspects liés à l'emploi, prônée par la communication relative au réexamen du budget de l'Union.

La politique de cohésion continuera de mettre l'accent sur l'application des lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et de l'emploi.

Le Fonds de cohésion continuerait de soutenir les États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

Enfin, la politique de cohésion s'efforcera toujours de dynamiser la dimension territoriale (transfrontalière, transnationale et interrégionale) de la coopération. Ainsi, la Commission prévoit entre autres de modifier et de simplifier les dispositions en vigueur sur la coopération transfrontalière, dont celle établie au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et du Fonds européen de développement (FED) aux frontières extérieures de l'Union, ainsi que les modalités actuelles de l'action transnationale soutenue par le FEDER et le FSE.

- Comment garantir que l'organisation de la politique de cohésion tienne compte de la spécificité de chaque Fonds et, notamment, de la nécessité d'accroître la notoriété des interventions et d'assurer la prévisibilité des volumes de financement du FSE, ainsi que de la nécessité de recentrer le FSE sur les objectifs de la stratégie «Europe 2020»?
- Quelles pourraient être les caractéristiques d'une nouvelle catégorie intermédiaire de régions destinée à accompagner celles qui n'ont pas terminé leur processus de rattrapage?

6. LES PROCHAINES ETAPES

Le cinquième rapport sur la politique de cohésion présente certaines des principales propositions de réforme envisagées par la Commission à la suite d'un long débat entamé à l'occasion de la diffusion du quatrième rapport, en 2007. Ces propositions seront affinées et consolidées au cours des prochains mois.

La Commission invite toutes les parties prenantes à réagir aux questions posées dans la présente communication, en formulant leurs observations d'ici au 31 janvier 2011 sur le site suivant:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_fr.htm.

Il sera dûment tenu compte des réponses reçues lors de la rédaction des propositions législatives devant être présentées immédiatement après l'adoption du nouveau cadre financier pluriannuel, en 2011.

Le cinquième forum sur la cohésion, qui aura lieu à Bruxelles les 31 janvier et 1^{er} février 2011, sera l'occasion de débattre ces questions.