

5^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : L'avenir de la politique de cohésion

Réponses des autorités françaises aux questions posées par la Commission

A partir des orientations fournies par la Commission dans son 5^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, les autorités françaises ont engagé une concertation avec l'ensemble des parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre des fonds structurels en France, notamment les différentes associations d'élus locaux. La présente contribution des autorités françaises s'efforce donc de prendre en considération les attentes exprimées par l'ensemble des acteurs concernés en France. Ces attentes font l'objet, par ailleurs, de nombreuses autres contributions spécifiques, dans le cadre de la consultation publique lancée par la Commission.

De façon liminaire, la France souhaite que la politique de cohésion pour l'après 2013, et les négociations à venir, s'inscrivent dans le respect des principes suivants :

- a. **La stabilité dans l'architecture du système de gestion et de contrôle** de l'actuelle période de programmation, qui a demandé d'importants efforts d'adaptation de la part des Etats membres et des partenaires des programmes, et qui a permis d'assurer une gestion rigoureuse des fonds structurels, doit être privilégiée. Les autorités de gestion et les porteurs de projet ont, en effet, besoin de règles stables.
- b. **Les efforts de simplification** doivent être accentués afin de faciliter l'accès aux fonds européens pour les porteurs de projets et d'en favoriser la bonne gestion par les services administratifs, tout en assurant le maintien d'un bon niveau de fiabilité des programmes.
- c. **L'harmonisation des règles inter-fonds** et la coordination entre les fonds européens à gestion partagée (FEDER, FSE, fonds de cohésion, FEADER et FEP) doivent être améliorées.
- d. **Le principe du partenariat** dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux doit être conservé.
- e. **Une meilleure efficacité des interventions** dans le cadre d'une **maîtrise budgétaire renforcée** doit être recherchée.
- f. **Une meilleure visibilité de sa valeur ajoutée** devrait être recherchée grâce au suivi et à l'évaluation

AUGMENTER LA VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE DE LA POLITIQUE DE COHESION

La France tient à rappeler son attachement à la politique de cohésion, au principe de solidarité et à l'objectif de compétitivité de l'Union qu'elle poursuit. Toutefois, elle considère que des améliorations sont encore possibles pour renforcer son efficacité.

1. 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?

Elle estime que le principe visant à corréler explicitement la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020 est pertinent et rappelle, néanmoins, que son objectif premier est de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales entre et à l'intérieur des régions européennes.

Les procédures partenariales de mise en œuvre de la politique de cohésion constituent un atout fort pour mobiliser l'ensemble des acteurs locaux autour des objectifs de la stratégie Europe 2020, en les adaptant aux spécificités et aux atouts territoriaux. A chaque niveau il convient de bien mettre l'accent sur l'intérêt, pour le succès de la stratégie Europe 2020, de s'appuyer sur les instruments et les pratiques de la politique de cohésion.

Plus précisément, la France retient deux points centraux qui figurent dans les conclusions du 5^{ème} rapport sur la cohésion :

- Un **cadrage stratégique au niveau européen**, commun à l'ensemble des fonds en gestion partagée (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER, FEP) ainsi qu'à certaines politiques européennes ayant un fort impact sur les territoires (transports, énergie, recherche...) est nécessaire pour renforcer les synergies entre fonds et accroître la valeur ajoutée des interventions européennes et leur articulation avec la stratégie Europe 2020. Ce cadre commun devra définir les principaux objectifs territorialisés de chaque politique et leurs priorités d'intervention. La France estime que l'agenda territorial 2020¹, en cours d'élaboration, devrait permettre une meilleure prise en compte de la dimension territoriale dans le cadre européen.
- La politique de cohésion ne saurait faire l'impasse sur les spécificités d'intervention (en termes de modalités d'action et de capacité financière) de chaque Etat membre. Dès lors, le **contrat national de partenariat pour le développement et l'investissement** pourrait être le cadre dans lequel seront définies les priorités nationales en matière d'intervention des fonds structurels, déclinant la stratégie Europe 2020 et explicitant les priorités territoriales de l'Etat prenant en compte les différents contextes régionaux. Ce contrat, élaboré en concertation étroite entre l'Etat et les collectivités territoriales, servira de cadre aux divers programmes opérationnels qui doivent rester les seuls documents juridiques vis-à-vis de la Commission européenne. Ces programmes devront, ainsi, répondre aux orientations nationales et aux enjeux propres à chaque région.

¹ Adopté par les ministres de l'aménagement du territoire à Leipzig en 2007, l'Agenda territorial est un document d'essence intergouvernementale fixant des objectifs et émettant des recommandations pour une meilleure prise en compte de la réalité et de la diversité des territoires dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques tant nationales que communautaires. La cohésion territoriale étant, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une compétence partagée, l'Agenda territorial en cours de révision devrait être endossé à la fois par les Etats membres et la Commission à l'occasion de la réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire sous présidence hongroise.

La contribution régionale à la réalisation des engagements nationaux ne sera pas uniforme, elle dépendra de la situation de chaque région et de sa capacité contributive au regard du sujet traité. De la même manière, **les programmes de coopération territoriale** devront aussi être pleinement partie prenante de la stratégie Europe 2020, tout en prenant en compte les spécificités des territoires concernés.

Enfin, la France est convaincue qu'un débat régulier au sein du Conseil serait un élément utile pour suivre la mise en œuvre de la politique de cohésion en lien avec la stratégie Europe 2020.

2. *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?*

La France attend des précisions de la part de la Commission sur sa proposition de contrat de partenariat, notamment sur sa portée juridique, même si elle juge, à ce stade, l'idée intéressante.

Elle considère, à cet égard, que le contrat national de partenariat pour le développement et l'investissement pourrait constituer la transposition dans le contexte national de la stratégie européenne en matière de cohésion économique, sociale et territoriale. Il devrait, dès lors, comporter deux parties :

- a. La première partie fixerait le cadre stratégique national

La valeur ajoutée de la politique de cohésion réside dans l'exigence d'une approche territoriale stratégique, laquelle doit intégrer les politiques nationales, et les démarches partenariales (avec leur gouvernance dédiée).

Dès lors, les outils européens doivent intervenir dans les domaines dans lesquels ils auront une forte valeur ajoutée, de par leur utilité sociale ou économique, leur effet de levier ou leur visibilité, en complément et en fonction des moyens déployés par les politiques publiques nationales et régionales.

C'est pourquoi, la France considère qu'un cadre stratégique est utile pour répondre à l'objectif d'une bonne coordination des politiques publiques européennes, nationales et locales. Si cette première partie devrait fixer les orientations nationales pour la mise en œuvre des fonds structurels et des autres fonds en gestion partagée, elle devrait également être le cadre pour leur mise en cohérence avec d'autres politiques qui ont un fort impact sur le territoire comme la politique européenne des transports (RTE-T), d'une manière plus forte que dans l'actuel CRSN. Cette première partie de nature stratégique a vocation à être bien articulée avec le Programme National de Réforme.

S'agissant de l'objectif de coopération territoriale européenne, le cadre stratégique national pourrait fixer des priorités nationales d'intervention. Toutefois par souci de cohérence et d'efficacité, la Commission devrait, de manière concomitante, organiser une concertation entre Etats membres pour fixer les orientations stratégiques et les axes de concentration thématique pour les espaces de coopération, en veillant à l'articulation entre transfrontalier et transnational. Il conviendra, cependant, pour les régions ultrapériphériques de laisser la nécessaire marge d'adaptation aux espaces de coopération, compte tenu de la spécificité de leur environnement.

b. La deuxième partie serait plus spécifiquement centrée sur la politique de cohésion

Elle constituerait le cadre national définissant les priorités nationales et les modalités de mise en œuvre des fonds structurels – FEDER et FSE- au sein des programmes opérationnels et les modalités de coordination avec les autres fonds en gestion partagée (FEADER, FEP).

Un dispositif de pilotage national impliquant les ministères, les collectivités territoriales et les partenaires socio-économiques, devra être institué pour assurer le pilotage du contrat national. Ce dispositif, dans le prolongement de ce qui existe déjà aujourd'hui, devrait permettre, en effet, à l'Etat, au niveau national, d'assumer un rôle de coordination dans le pilotage de l'ensemble des programmes et de veiller à une meilleure articulation entre les politiques nationales, régionales et locales.

Les programmes opérationnels qui devraient rester les seuls outils juridiques de mise en œuvre de la politique de cohésion, fixeront au niveau pertinent (national, régional, interrégional ou transfrontalier) les objectifs et les résultats à atteindre dans le cadre des orientations du contrat national.

L'élaboration du contrat national et des programmes opérationnels devra garantir que, d'une part, les priorités nationales seront bien traduites au niveau régional (top-down) et, d'autre part, que la stratégie et les objectifs nationaux reflèteront bien les attentes, les besoins et les engagements du niveau régional (bottom-up). Cela suppose que l'élaboration et la négociation de ces documents s'effectuent de manière concomitante, et non pas successive.

Dans le contexte français, ce contrat national devrait être articulé étroitement avec l'ensemble des autres politiques contractuelles associant l'Etat aux collectivités locales et organisées autour de priorités partagées, afin d'entraîner tous les territoires dans cette logique.

3. Comment parvenir à une plus forte concentration thématique sur les priorités d'Europe 2020?

La France est favorable, dans la continuité de la période 2007/2013, à poursuivre le principe de concentration thématique des interventions des fonds structurels. Elle soutient l'idée d'un menu de priorités thématiques fixées au niveau européen qui viendraient se substituer à la logique actuelle de comptabilisation en fonction des catégories de dépenses (earmarking). L'efficacité et la valeur ajoutée européenne de ces interventions imposent qu'une liste de thèmes prioritaires soit définie au niveau de l'Union. Ces thématiques devraient pouvoir, le cas échéant, retenir des approches territoriales spécifiques permettant d'accompagner des territoires en difficulté par une gouvernance dédiée.

La France reste, néanmoins, attentive à ce que le degré de concentration thématique préserve la capacité pour les Etats membres et les régions de procéder au choix des priorités les plus adaptées à leur contexte particulier tant qualitativement que quantitativement, en tenant compte de leurs caractéristiques et de leur niveau de développement. Pour certaines régions qui connaissent des problèmes d'accessibilité, comme les RUP françaises, il importe que le soutien à des projets d'infrastructure puisse être pris en compte car il constitue une des conditions de leur attractivité et de leur compétitivité.

A cet égard, des précisions sont attendues de la Commission sur le nombre de priorités que comportera le futur « menu » communautaire, et surtout sur le contenu qui sera donné à chacune de ces priorités. En effet, limiter les possibilités de choix au sein de ce menu à « deux

ou trois priorités », comme cela est évoqué dans le 5^{ème} rapport pour les régions les plus développées, pourrait s'avérer trop restrictif. La France considère que le degré de flexibilité ne doit pas seulement tenir compte du volume de financement apporté par l'Union européenne, mais aussi de la nature du programme opérationnel : autant le nombre de priorités à choisir peut être très limité pour des programmes nationaux sectoriels, autant il importe de ne pas pénaliser les programmes régionaux faisant l'effort d'une véritable approche intégrée, en les contraignant à un choix trop limité de priorités.

S'agissant, plus particulièrement du FSE, et considérant que les ressources disponibles devront être orientées vers la recherche d'une plus grande efficacité des résultats atteints, son intervention devra être concentrée sur deux ou trois priorités thématiques, en lien avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 et articulée avec le PNR. Dans le cas des RUP confrontées à des réalités sociales et géoéconomiques distinctes (jeunesse de la population, persistance de l'illettrisme...), ces priorités devraient pouvoir être adaptées.

La fixation des priorités nationales devra se faire dans le cadre de la préparation du contrat national à partir du menu européen de thèmes prioritaires tirés de la stratégie Europe 2020 et des dépenses d'avenir.

Le contrat national pourrait définir **un noyau dur de thématiques prioritaires obligatoires**, les programmes opérationnels régionaux choisissant les autres thèmes prioritaires dans le menu européen en fonction des réalités et des stratégies régionales (exigences différentes entre régions rurales ou métropolitaines, meilleure prise en compte de certains programmes territorialisés comme les actuels programmes plurirégionaux, dont les objectifs prioritaires seront différents de ceux des programmes opérationnels régionaux...).

Les Etats membres ne devraient pas être tenus de répondre à toutes les priorités européennes afin de concentrer les moyens sur un nombre limité de priorités. De la même manière, les thèmes qui seront retenus par les programmes opérationnels, à partir du menu européen, devraient laisser une certaine marge de manœuvre pour **des approches de développement local intégré**. En effet, le ciblage des programmes opérationnels devra pouvoir tenir compte de critères géographiques (concentration sur des territoires fragiles prioritaires ruraux, industriels ou urbains) sans pour autant revenir à un zonage mais dans le cadre de démarches de territorialisation et de gouvernance intégrées et innovantes.

4. *Comment la définition de conditions/d'incitations et une gestion fondée sur les résultats pourraient-elles rendre la politique de cohésion plus efficace?*
5. *Comment axer davantage la politique de cohésion sur les résultats? Quelles devraient être les priorités obligatoires?*

La France considère que **l'application de conditionnalités externes** à la politique de cohésion et liées par exemple au respect des engagements du pacte de stabilité devrait faire l'objet d'un examen dans un autre cadre.

Pour la France, l'application de conditionnalités touchant à l'efficacité de la politique de cohésion se justifie pleinement, à condition toutefois qu'elles s'inscrivent dans deux principes majeurs que sont la simplification et la faisabilité.

Il s'agit d'abord de poursuivre les dispositions existantes pour une mise en œuvre efficace et rapide des fonds structurels telles que la définition préalable des systèmes de mise en œuvre,

de contrôle et de paiement, l'adaptation des outils de suivi-gestion à la nouvelle architecture, la prise en compte des objectifs du contrat national et des PO, la définition d'indicateurs adaptés, l'établissement d'un état 0 (« ex-ante ») ou encore la mise en place des structures d'évaluation et de pilotage national et régional. Ces questions sont, néanmoins, particulièrement sensibles en termes de faisabilité. En effet, il est essentiel de veiller à ce que les systèmes mis en place soient bien proportionnés aux enjeux, répondent à l'objectif de simplification et ne constituent pas un frein à la mise en œuvre des fonds ou un élément de complexification. Il conviendrait, d'ailleurs, que les futurs règlements encadrent précisément les modalités de fixation de ces dispositions par la Commission. Ceci nécessite un travail préparatoire important qui ne pourra être engagé que si les règles générales et l'architecture de la politique de cohésion ont pu être définies suffisamment tôt. Les moyens actuels d'assistance technique des programmes devraient pouvoir être mobilisés dès maintenant à cette fin.

Il conviendra ensuite de poursuivre les modalités actuelles du suivi technique et financier des programmes. Il faudra, en particulier, veiller à ce que les objectifs thématiques soient assortis d'outils de mesure précis, du type indicateurs de réalisation et que soient définies les conséquences du non-respect des objectifs. Ces outils de mesure devront être en nombre limité, facilement mobilisables et pertinents, c'est-à-dire adaptés à la situation de chaque Etat membre et de chaque programme.

Dans toute la mesure du possible, **des mesures d'incitation positives** seraient préférables à des mesures ayant pour effet de ralentir ou même de bloquer l'avancement général des programmes, ou à fortiori de mettre en difficulté financière les partenaires locaux ou les bénéficiaires.

Sur le plan financier, le principe du dégage­ment d'office est une bonne règle de gestion financière, qu'il convient de maintenir (voir question n°11). Le principe du cofinancement est également un élément de conditionnalité qui existe déjà et a le mérite de la simplicité. Une réflexion sur les taux de cofinancement devrait, toutefois, pouvoir être engagée, sans préjudice des dispositions spécifiques du Traité, par exemple, pour les RUP.

La mesure des résultats nécessite, quant à elle, la définition d'indicateurs partagés et pertinents. Au niveau communautaire, il s'agira de définir de façon homogène, précise et partenariale un nombre limité d'indicateurs clés, afin de pouvoir agréger les résultats produits et de les appliquer dans tous les Etats membres et dans tous les programmes, y compris dans les programmes de coopération territoriale.

Il convient, aussi, de souligner tout l'intérêt qu'il y aurait à définir pour tous les programmes (y compris les programmes de coopération territoriale et les programmes FEADER et FEP), des spécifications communes pour l'ensemble des **outils de suivi physico-financier**, permettant l'agrégation des données de suivi au niveau européen, les comparaisons dans l'avancement relatif des programmes, l'édition de cartographies aux échelles appropriées, l'analyse qualitative comparative des démarches engagées et l'échange de bonnes pratiques à l'échelle européenne.

L'application de ces dispositions pose, toutefois, la question plus générale de la mesure de la performance qui ne peut pas s'appuyer, exclusivement, sur des indicateurs chiffrés, si pertinents soient-ils mais doit s'apprécier par la mesure des réalisations. Elle relève, surtout, de démarches d'évaluation en continu, dont le lien avec le pilotage des programmes doit continuer à être renforcé. C'est pourquoi de tels indicateurs, qui ne peuvent être qu'en nombre

limité et assortis à des objectifs quantifiés, doivent rester des outils de pilotage stratégique et d'évaluation des programmes, et non pas devenir des outils de conditionnalité financière.

Dans le cas spécifique des RUP, la réalisation d'analyses d'impact de certaines dispositions réglementaires pourraient s'avérer nécessaires. Dans le respect des principes d'égalité et de proportionnalité, elles devraient prendre en compte des indicateurs pertinents au regard des spécificités territoriales et ainsi faciliter la mise en œuvre de la politique de cohésion dans ces régions.

RENFORCER LA GOUVERNANCE

6. 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 macro-régionales?

L'affirmation d'un **nouvel objectif de cohésion territoriale** par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne doit trouver sa traduction dans les règlements sur les fonds structurels pour la prochaine période de programmation, en veillant à une meilleure prise en compte de la diversité des territoires.

a. Les approches territoriales intégrées

Le cadre réglementaire tant au niveau européen que national de la politique de cohésion devrait renforcer le poids accordé à l'ensemble des approches territoriales. Les Etats devraient être conduits à déterminer, au regard de l'objectif de cohésion territoriale, leurs priorités territoriales pour l'intervention de la politique de cohésion. A partir d'un diagnostic territorial, chaque programme opérationnel régional devrait être incité à comporter un volet territorial qui selon les cas mettrait l'accent sur les territoires ruraux, les approches urbaines, le lien urbain rural, etc., en prenant, notamment, en compte les bonnes pratiques de la période actuelle afin d'éviter tout effet de « stop and go » particulièrement préjudiciable dans le cas de politiques territoriales. La valeur ajoutée de ces approches territoriales réside, entre autres, dans la mise en place d'une gouvernance dédiée.

Dans le cadre de ce volet territorial, la politique de cohésion devra promouvoir pour chaque territoire une approche intégrée du développement. Celle-ci s'appuiera sur une stratégie définie sur le territoire et incluant les autres politiques de développement qui le concernent. A cet effet, la mise en place d'une ingénierie territoriale et de son financement seront nécessaires, tant pour l'élaboration de la stratégie territoriale que pour sa mise en œuvre.

Les approches territoriales intégrées permettent, notamment, de répondre aux problèmes rencontrés par les territoires fragiles, qui ont un besoin renforcé d'animation locale pour identifier les projets et aider au montage des dossiers.

Dans le contexte français, ces approches pourraient notamment concerner prioritairement trois types de territoires: les territoires ruraux fragiles, les villes ou agglomérations au sein desquelles se trouvent les quartiers en difficulté identifiés par la politique de la ville et les zones d'emplois industriels en déclin.

Ces territoires prioritaires peuvent être infrarégionaux, plurirégionaux ou transfrontaliers. Le contrat national devra donc déterminer comment les approches intégrées sur ces territoires pourront trouver leur place, soit dans les stratégies et les programmes

régionaux via un volet territorial, soit dans des programmes plurirégionaux spécifiques. Dans tous les cas il conviendra de favoriser la coordination active des régions concernées pour une bonne prise en compte de leurs territoires communs.

Par ailleurs, l'absence de référence explicite aux territoires ruraux dans la communication de la Commission sur le cinquième rapport est regrettable, si l'on considère le rôle capital joué par le FEDER pour le développement de ces territoires au cours de l'actuelle période de programmation. Il conviendra donc dans le futur cadre stratégique européen de mentionner que le FEDER doit s'adresser à tous les types de territoires et de clarifier les rôles respectifs du FEDER et du FEADER pour le développement des territoires ruraux. L'articulation avec la démarche Leader devra, en outre, être clarifiée.

b. L'approche urbaine intégrée en direction des territoires abritant les quartiers en difficulté

La Commission souhaite développer un agenda urbain ambitieux et propose ainsi d'inscrire dans les programmes opérationnels un volet urbain assorti de ressources spécifiques et identifiant les villes concernées.

Au regard de son expérience actuelle, la France souhaite poursuivre dans la voie d'une meilleure mobilisation des fonds structurels au service des stratégies de revitalisation des quartiers en difficulté au sein des agglomérations et des villes. Les programmes opérationnels couvrant des territoires abritant des quartiers en difficulté, devraient, normalement, prévoir un volet urbain sauf si leur situation ne le justifie pas.

Il faut, également, insister sur la nécessaire complémentarité entre les interventions du FEDER et du FSE dans les volets urbains des programmes opérationnels et les projets urbains intégrés (PUI). Cette articulation devra être renforcée à l'avenir et s'appliquer selon une flexibilité effective et plus équilibrée en termes de types de dépenses éligibles dans les PUI. Un mode d'emploi établi au niveau communautaire pour activer une telle flexibilité apparaît utile pour sécuriser son application par les autorités locales.

L'animation et la mise en réseau des futurs projets urbains intégrés devraient être poursuivies aux niveaux régional et national et être accompagnées d'échanges sur le plan européen dans le cadre du futur programme d'échange entre villes européennes URBACT.

La France souhaite le maintien d'une concentration significative des fonds structurels sur les volets urbains des programmes opérationnels et les projets urbains intégrés qui bénéficieront aux quartiers en difficulté. Elle n'est, en revanche, pas favorable à la fixation au niveau européen d'un seuil minimal de crédits consacrés à l'urbain et encore moins à la désignation par la Commission des sites concernés.

c- Les régions ultrapériphériques

A l'instar des autres politiques de l'Union, la politique de cohésion doit intégrer les spécificités des RUP, conformément à l'article 349 du TFUE. Il est important de maintenir sur ces territoires l'effet levier des fonds européens, sur la base du principe de solidarité et dans la recherche d'un juste équilibre entre la compensation de leurs contraintes permanentes et un développement compétitif et durable.

L'approche territoriale est, d'ailleurs, particulièrement pertinente pour les RUP. Elle doit être à l'origine de l'émergence de politiques intégrées de développement économique et social, permettant de valoriser leurs atouts qui sont une valeur ajoutée pour l'Europe toute entière.

Dans ce cadre, la **politique de cohésion** doit rester un des principaux vecteurs de l'action européenne en faveur de la réduction des disparités entre les régions européennes dont font partie les RUP pour lesquelles elle doit continuer à **favoriser la réduction du déficit d'accessibilité** et des autres contraintes, le renforcement de la compétitivité et l'amélioration de leur insertion régionale. La France est donc particulièrement attentive au maintien de l'actuelle allocation pour la compensation des handicaps structurels, telle qu'elle est prévue à l'article 11 du règlement (CE) n°1080/2006, et dont les modalités de mise en œuvre devront être adaptées.

Il est d'autre part **indispensable de repenser la mise en œuvre de l'objectif de coopération territoriale dans les RUP**, au regard des difficultés et des incohérences rencontrées dans la mise en œuvre des programmes actuels de coopération territoriale. Il convient, en effet, d'engager en commun une réflexion sur la manière de donner un véritable rôle et des résultats aux instruments financiers dédiés à la coopération, sachant qu'il s'agit d'une des voies privilégiées du développement de ces régions et qu'il est nécessaire de mieux les intégrer dans leur contexte international. Une adaptation des programmes de coopération territoriale aux enjeux particuliers des RUP, et en particulier de leurs modalités de gestion, est souhaitable, afin de faciliter la mobilisation des fonds structurels et d'en améliorer leur mise en œuvre dans des actions communes avec des Etats tiers. C'est le cas, par exemple, du contrôle des dépenses réalisées dans ces Etats-tiers. Il faut aussi veiller à mieux articuler ces programmes de coopération territoriale avec les instruments de coopération et d'aide extérieure de l'Union, tel que le FED, en cohérence avec la stratégie de l'Union européenne en faveur des RUP. Cela pourrait conduire à rechercher certaines dispositions spécifiques de gestion.

Enfin, dans une stratégie d'anticipation de l'émergence possible de nouvelles RUP (Mayotte notamment) et de leurs futures responsabilités en matière de gestion des fonds structurels, des propositions spécifiques devraient être formulées pour accompagner la transition et faciliter le démarrage de la mise en œuvre de la politique de cohésion dans ces régions.

d. L'approche macro-régionale

L'approche macro-régionale constitue un creuset pour réfléchir en commun à l'échelle d'ensembles géographiques transnationaux qui sont liés par des intérêts et enjeux communs. L'objectif est d'élaborer un cadre commun de référence, de nature à inspirer les politiques à mettre en œuvre aux niveaux appropriés, transfrontalier, national, régional ou local avec le soutien des politiques de l'Union européenne. Il s'agit, aussi, d'identifier des projets phares intéressant plusieurs Etats dans leur sphère géographique et susceptibles d'avoir un effet structurant et de renforcer l'intégration et la cohésion territoriale au sein de l'Union européenne.

L'approche macro-régionale est récente. Elle nécessite que dans les mois et les années à venir on approfondisse la portée des propositions, les modalités partenariales, les conditions d'une bonne gouvernance et naturellement les actions expérimentales qui vont démontrer sa plus value et son impact, notamment, en termes de cohésion territoriale.

L'objectif est également de tester et de reconnaître l'importance des processus de coopération multi-niveaux et intersectoriels, comme une condition majeure de bonne gouvernance et de cohérence de l'action de l'Union européenne, impliquant les Etats, leurs régions et requérant un rôle de médiation pour la Commission (inter-directions générales) et une implication du Conseil et du Parlement européen.

Tous les espaces de coopération n'ont pas la même pertinence et la même capacité pour donner lieu à une stratégie macro-régionale et pour se lancer dans un tel exercice dans un délai rapproché. Cependant, on retiendra qu'elle a une valeur d'expérimentation pour approfondir l'élaboration de cadres stratégiques territoriaux destinés à mettre en œuvre des politiques de l'Union européenne.

Dans ce cadre, les espaces et les programmes de coopération transnationale offrent une plateforme de dialogue et disposent des moyens financiers pour amorcer, dès à présent, des réflexions préalables à de telles stratégies macro-régionales.

7. Comment améliorer le concept de partenariat et la participation des parties prenantes locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile?

Pour être atteints, les objectifs de la stratégie Europe 2020 doivent être compris, relayés et appropriés par les acteurs régionaux et locaux. Le concept de partenariat multi-niveaux et la participation des parties prenantes sont donc des conditions fondamentales de la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Des progrès sensibles ont été faits depuis 2000 et la programmation actuelle est développée dans le cadre d'un partenariat actif. Toutefois des améliorations sont encore possibles, depuis la préparation jusqu'à la mise en œuvre des programmes, en structurant et en croisant davantage le dialogue et le travail partenarial, à la fois :

- Sur l'approche thématique en intégrant des acteurs clés, ayant des compétences sectorielles reconnues et indispensables pour l'efficacité et la réussite des projets mis en œuvre ;
- Sur l'approche territoriale en mobilisant les acteurs de terrain pour qu'ils s'approprient les priorités thématiques retenues mais dans une logique de développement territorial intégré. Le renforcement de la dimension territoriale nécessite, en effet, de mobiliser les acteurs impliqués au sein des territoires concernés de quelque niveau qu'ils soient, infrarégional, plurirégional, transfrontalier ou transnational.

Lors de l'élaboration du contrat national de partenariat pour le développement et l'investissement, les recommandations sur les pratiques de concertation et de partenariat devront être renforcées. Il conviendra, notamment, d'insister sur les modalités d'animation et l'identification des parties prenantes susceptibles de représenter les forces vives nationales et régionales, nécessaires à la réussite de la démarche. Pour la France, cela devra se réaliser :

- Lors de l'animation et des consultations nationales (concertation interministérielle, consultation des élus et des associations d'élus des collectivités locales, des partenaires sociaux, des organismes publics et parapublics acteurs des priorités communautaires...);
- Lors des consultations régionales pour l'élaboration du diagnostic territorial et de la stratégie de développement, ainsi que pour le choix des priorités d'actions.

Lors de la mise en œuvre des programmes, il s'agira de veiller à la mise en place d'un dispositif de pilotage national impliquant les ministères, les collectivités territoriales et les représentants socioprofessionnels, et de renforcer, au niveau régional, la dimension « politique » des comités de suivi (animation à la fois thématique et territoriale, par exemple par des groupes de travail et de concertation approfondissant les conditions de mise en œuvre des priorités et des projets en vue de leur présentation en comité de suivi, ou bien encore par des témoignages de personnalités européennes susceptibles de faire part d'expériences ou de

pratiques intéressantes dans d'autres pays européens). C'est à ce niveau que la mobilisation de la société civile pourra se faire de la manière la plus pertinente et efficace.

Un effort particulier de communication devra être entrepris en direction des citoyens pour mieux faire connaître le rôle de l'Europe dans leur vie quotidienne au travers des réalisations de la politique de cohésion.

Par ailleurs, il semble utile d'inciter à mettre en œuvre, dans chaque programme opérationnel régional, des coopérations entre régions et entre villes européennes visant l'amélioration des politiques territoriales. Au niveau communautaire, il convient, toutefois de maintenir un programme d'animation et de mise en réseau pour faciliter la valorisation des résultats.

Si l'on veut que les programmes puissent démarrer dès le début 2014, il est nécessaire de lancer les travaux préparatoires dès 2011, qu'il s'agisse d'études stratégiques, de définition de territoires prioritaires, de construction d'indicateurs pertinents... L'expérience montre, en particulier, que la mise au point de projets intégrés infrarégionaux au niveau des villes ou des territoires ruraux nécessite des temps de préparation longs.

Ce travail en commun à l'amont est une condition pour pouvoir associer efficacement ces mêmes partenaires au pilotage en continu de la politique, à l'aide d'instruments de suivi bien définis et sur la base de travaux réguliers d'évaluation. C'est pourquoi, les mécanismes de suivi, d'évaluation et de révision du contrat national et des programmes opérationnels devront être définis avec précision, dans un souci d'adaptabilité et de performance toujours améliorée.

Dans tous les cas et à toutes les phases décrites précédemment, les moyens d'assistance technique devront être mobilisés, soit pour la préparation soit pour la mise en œuvre de l'ingénierie d'accompagnement des projets et plus particulièrement en accompagnement des groupes d'animation territoriaux et thématiques.

RATIONALISER ET SIMPLIFIER LES MODES OPERATOIRES

Les modalités du système de gestion et de contrôle de l'actuelle période de programmation a déjà apporté des améliorations visant à assurer une gestion plus rigoureuse des fonds structurels. Les efforts de simplification doivent donc être poursuivis, mais **en préservant les modalités actuelles**, qui ont demandé d'importants efforts d'adaptation de la part des Etats membres, des autorités de gestion et de leurs délégataires. Les autorités de gestion et les porteurs de projet ont **besoin de règles stables**. De même, il est nécessaire d'harmoniser les règles de mise en œuvre des fonds structurels avec celles du FEADER et du FEP. Les différences observées aujourd'hui sont sources de complexité, en particulier pour les porteurs de projet.

8. *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?*

La France est réservée, à ce stade, sur l'instauration d'une « **déclaration annuelle d'assurance de gestion** ». Cette proposition mérite d'être examinée attentivement si l'on veut progresser dans cette voie.

Il s'agit d'une responsabilité de la Commission. En reporter la charge sur les Etats membres pose des difficultés importantes tant de principe que de faisabilité, notamment pour la France qui se caractérise par une importante déconcentration de la gestion de ses programmes. Par exemple, le calendrier proposé pour la transmission des documents à la Commission ne semble pas réaliste et la désignation d'un organisme d'accréditation indépendant pose un problème politique et stratégique fort dans sa mise en place. En ce qui concerne la France, le dispositif actuel d'audit développé par la CICC répond, à cet égard, pleinement à la préoccupation de la Commission d'une bonne surveillance du déroulement des programmes.

Partant de la déclaration annuelle d'assurance, la Commission propose d'introduire une procédure **d'apurement des comptes annuels** pour chaque programme. Cet apurement annuel faciliterait une **clôture partielle annuelle** pour toutes les opérations achevées au cours de l'année considérée. Cette méthode de clôture partielle annuelle doit être approfondie afin de s'assurer qu'elle corresponde véritablement à une simplification du travail pour les gestionnaires, et que l'on ne revienne plus sur les opérations clôturées.

A ce stade des travaux, la portée de ces clôtures annuelles semble être très limitée et les gains de simplification réduits. Si cette mesure était introduite, elle devrait, en conséquence, être facultative.

C'est pourquoi, il ne paraît pas souhaitable de proposer un nouveau système de gestion et de contrôle alors même que l'actuel (qui a été renouvelé pour la période 2007-2013) est en cours d'appropriation par les gestionnaires et, même s'il n'est pas encore totalement éprouvé, a conduit à une réduction très significative du taux d'erreur. Il paraît préférable de stabiliser les règles actuelles tout en recherchant encore des pistes de simplification, sans remise en cause générale des dispositifs actuels.

En effet, les derniers résultats présentés dans le rapport annuel de la Cour des comptes pour l'exercice budgétaire 2009 tendent à présenter une amélioration qui mérite d'être poursuivie et approfondie sans remettre en cause les acquis de la période actuelle.

Les conclusions du 5^{ème} rapport évoquent aussi d'autres règles de gestion administrative et financière :

- Conditionner le remboursement des autorités nationales au paiement de leur contribution aux bénéficiaires

Il ne paraît pas opportun de modifier la règle actuelle et de conditionner les remboursements de la Commission au paiement effectif des bénéficiaires. Ce principe risque, en effet, de ralentir voire de paralyser la consommation des fonds, le préfinancement pesant alors excessivement sur la trésorerie des Etats membres après consommation intégrale des avances initiales versées par la Commission.

C'est pourquoi, il semble que la proposition de la Commission soit contradictoire avec l'objectif recherché d'accélération des paiements aux bénéficiaires.

- Conditionner les financements de l'UE à l'obtention de résultats

La mesure des réalisations reste un élément essentiel pour démontrer la valeur ajoutée de la politique de cohésion, la mesure des résultats étant plus difficile.

En effet, s'il est facile de mesurer la réalisation des projets (factures des bénéficiaires, indicateurs de réalisation physiques ...), l'évaluation des résultats (d'une mesure, d'un programme ...) répond à d'autres objectifs et ne doit pas conditionner le versement des aides. Elle nécessite le suivi d'indicateurs particuliers et requiert des délais plus longs (impacts sur le nombre d'emplois créés, sur le chômage des jeunes, sur l'environnement ou la baisse de consommation d'énergie ...). Par ailleurs, ces indicateurs sont dépendants d'autres politiques et le lien entre les résultats macro-économiques observés et la politique de cohésion semble impossible à effectuer de manière précise.

L'analyse des résultats doit faire l'objet de procédures d'évaluation, nécessaires pour assurer un véritable pilotage des programmes et la réorientation des mesures en cas de besoin. Elle ne devrait, en aucun cas, conditionner le versement des fonds européens. C'est pourquoi, le remboursement des autorités nationales sur la base de la liquidation des montants effectivement dus aux bénéficiaires doit rester la règle.

- Barème standard de coûts unitaires et montants forfaitaires

La possibilité de recourir à des coûts unitaires et à des montants forfaitaires est une voie importante de simplification, aussi bien pour les porteurs de projets que pour les gestionnaires et les contrôleurs. **Le recours à ces méthodes simplifiées doit donc être encouragé et mis en œuvre.**

Cela suppose néanmoins de la part de la Commission de donner des assurances aux Etats membres, quant au seul contrôle par les auditeurs, de l'application des méthodes de justification des coûts retenues et de ne pas mettre de contraintes excessives dans la fixation des niveaux de forfaitisation par les Etats membres, par exemple, en cas de contrôle, de ne pas obliger un bénéficiaire à justifier le coût réel lorsqu'un montant forfaitaire a été pris en compte.

Une piste à explorer consisterait à envisager la fixation au niveau des règlements de taux forfaitaires minima, en laissant ensuite le soin aux Etats membres désireux de pratiquer des taux plus élevés de justifier leur propre méthodologie auprès de la Commission.

- Mesures d'ingénierie financière

En ce qui concerne l'ingénierie financière, la France partage la conviction de la Commission sur l'intérêt de développer ces instruments de soutien financier vers les entreprises, et d'accroître leur champ d'action et l'éventail des bénéficiaires. En effet ces outils permettent d'augmenter l'efficacité et l'effet levier des fonds attribués. Ces dispositifs d'ingénierie financière doivent, cependant, être conçus comme complémentaires des subventions qui gardent toute leur pertinence pour certaines catégories d'investissements.

La mobilisation des fonds européens en faveur de l'ingénierie financière devrait donc être développée. Cependant, elle nécessite une clarification et une simplification des règles de gestion et de suivi des fonds structurels affectés à ces dispositifs, afin que l'affectation d'un financement du FEDER à un fonds d'ingénierie financière soit bien considérée comme une subvention à part entière, pouvant faire l'objet d'une certification vis-à-vis du dégagement d'office, et non pas comme un relais pour subventionner une entreprise. Les contrôles ne devraient viser que la vérification de la conformité des modalités de gestion du fonds à ses

règles de fonctionnement, et de la réutilisation effective des ressources et des intérêts disponibles après un premier usage des fonds.

Le développement de l'ingénierie financière va, par ailleurs, nécessiter d'importants moyens d'assistance technique et d'expertise, qu'il serait souhaitable de mobiliser dès la présente période de programmation si l'on veut donner toute son ampleur à l'ingénierie financière à partir de 2014. A ce sujet, l'élargissement des moyens d'assistance technique du dispositif JASPER à l'ensemble des Etats membres devrait être étudié.

La complexité des règles d'ingénierie financière (cf. JEREMIE pour les petites et moyennes entreprises ou JESSICA pour les partenariats publics privés ou des projets urbains) nécessite que soient clarifiés les objectifs attendus et les modalités de mise en œuvre pour l'ensemble de ces outils d'ingénierie financière, définis dans un cadre réglementaire commun et solide, intégrant la question des aides d'Etat et allant dans le sens de la simplification et de l'allègement des procédures.

Au regard de l'importance accordée à l'ingénierie financière et des enseignements à tirer de plusieurs années d'expérience de conception, de gestion et de contrôle d'outils d'ingénierie financière cofinancés par les fonds structurels, la voie d'un règlement d'application pourrait s'avérer pertinente. Son élaboration pourrait être issue d'un travail entre la Commission et les Etats membres.

9. Comment l'application du principe de proportionnalité pourrait-elle alléger les contraintes administratives en matière de gestion et de contrôle?

Le principe de proportionnalité est envisagé en France sous trois aspects fondamentaux que sont l'allègement des conditions d'instruction, d'éligibilité et de contrôle pour des projets de faible ampleur financière ou dont le degré de risques est faible. L'objectif consiste à ne pas alourdir la tâche d'instruction et de gestion avec des dispositions qui risqueraient d'éloigner des financements de l'Union européenne les éventuels porteurs de projets. Il convient, en effet, d'alléger les contraintes pesant sur les porteurs de projet comme sur les gestionnaires afin d'accroître la performance des systèmes de gestion, d'améliorer la qualité de service et de renvoyer une image plus positive de l'accès aux financements européens.

Le principe de proportionnalité est générateur de simplification et devrait, donc, être développé à deux niveaux :

- a. Au niveau des Etats membres : il paraît souhaitable d'approfondir l'introduction dans les règlements d'une plus grande différenciation dans les exigences imposées aux Etats membres en matière de contrôle, en fonction du degré de garantie susceptible d'être apporté en ce qui concerne la qualité de déroulement des programmes. Cette évolution permettrait aux Etats membres satisfaisant à certains critères, et ayant prouvé la qualité de leur système d'audit, de bénéficier d'exigences allégées, notamment en matière de contrôles, sous la forme d'un « **contrat de confiance** » entre la Commission et l'Etat membre. Il convient néanmoins qu'un tel contrat soit équilibré, et apporte à l'Etat membre les allègements escomptés et qu'il ne remette pas en cause les responsabilités respectives des Etats membres et de la Commission dans le cadre de la gestion partagée.
- b. Au sein des programmes opérationnels : le principe de proportionnalité, appliqué au niveau des opérations, pourrait permettre d'alléger le montage des dossiers et les contrôles en définissant des niveaux et des procédures de contrôle minimum en lien avec le degré de

risque des dossiers (taille du projet, degré de complexité, nature du bénéficiaire...) en donnant lieu, par exemple, à un mode de déclaration spécifique. L'objectif est de simplifier la tâche des services et d'alléger les contraintes pour les bénéficiaires. Cette proposition, qui nécessite des approfondissements, doit être soutenue.

A titre d'exemple :

- Le principe de proportionnalité appliqué à des petits projets : la modification apportée par le règlement (CE) n°397/2009 en matière de forfaitisation des coûts et notamment l'option concernant les montants forfaitaires (lump sums) destinés à couvrir l'ensemble ou une partie des coûts d'opération constitue une mesure bien adaptée. Le plafond pourrait utilement être porté à 100 000 €.
- De même, au regard de la complexité de calcul du déficit de financement, un retour sur le principe de l'article 55 du règlement (CE) n°1083/2006 paraît nécessaire. S'il est utile et important de veiller à ne pas surfinancer des opérations générant des recettes, l'application d'une procédure trop complexe et encadrée risque de décourager les éventuels porteurs de projets. Aussi, et au regard de ce principe de proportionnalité, un retour à la règle qui prévalait au cours de la période de programmation 2000/2006 (fixation d'un taux maximum d'aide, différencié par objectif le cas échéant, en cas de recettes nettes substantielles générées par un projet cofinancé) semble souhaitable.
- La procédure de définition et d'approbation des critères de sélection pour les projets s'est révélée, dans certains cas, inefficace et génératrice de contraintes à l'heure où ces critères d'intervention font l'objet d'une mise en ligne sur internet.
- Le principe de proportionnalité gagnerait également à être appliqué à la production du 1^{er} rapport annuel d'exécution qui pourrait utilement couvrir les deux premières années du programme, compte tenu des délais de lancement des programmes et de la nécessité de clôturer dans le même temps les programmes de la période précédente.
- *Des mesures de simplification spécifiques devraient-elles être prévues pour les programmes de coopération territoriale?*

Plutôt que d'avoir un règlement spécifique pour la coopération territoriale, la France soutient le principe de **règles spécifiques au sein du règlement général**. Le maintien de la gestion unique doit être retenu en recherchant les améliorations suivantes :

- Attribuer les dotations financières par programme et non plus par Etat membre serait à même de renforcer la qualité de la gestion commune et permettrait de gommer les effets souvent dissymétriques du système actuel de part et d'autre des frontières.
- Harmoniser au niveau européen les règles, notamment d'éligibilité des dépenses.
- Harmoniser l'évaluation de la description des systèmes de gestion selon l'article 71 pour éviter des différences notoires d'interprétation d'un programme à l'autre, source d'inégalité de traitement.
- Limiter les contrôles à deux niveaux : contrôle et vérification systématique de premier niveau relevant de l'Etat membre dans lequel se situe le bénéficiaire, mais sur la base d'une doctrine élaborée en commun (éligibilité des dépenses, coûts forfaitaires, etc.) et contrôles d'opération relevant du programme sous l'autorité du groupe des auditeurs représentant chaque Etat membre.

- Définir des spécifications communes à l'ensemble des programmes pour les outils de suivi, susceptibles d'être reprises par l'ensemble des programmes, afin de faciliter le suivi qualitatif et quantitatif à l'échelle de l'Union européenne, et pour chaque Etat membre.

10. 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?

Pour la France il paraît souhaitable de disposer d'un ensemble de règles d'éligibilité des dépenses définies au niveau européen et harmonisées entre les différents fonds en gestion partagée.

L'harmonisation des règles d'éligibilité entre les différents fonds européens permettrait de simplifier leur utilisation par les bénéficiaires et leur gestion par les autorités nationales. Un **socle réglementaire commun** constituerait une véritable mesure de simplification, en veillant à ne maintenir des différences que lorsqu'elles sont objectivement justifiées par les spécificités de l'instrument considéré. Par exemple, un socle commun d'éligibilité peut-être envisagé pour le FEADER, le FEDER, le FSE et le FEP concernant les aides aux entreprises ou encore les aides en faveur de la protection de l'environnement ou des services au public, ainsi que les dates d'éligibilité des dépenses.

Il reviendra aux autorités nationales d'apporter un appui aux autorités de gestion dans l'application de ces textes européens, en tenant compte des spécificités nationales et régionales (assistance technique, expertise juridique, formation, échanges d'expérience...). Un système institutionnalisé de médiation devrait pouvoir être organisé entre la Commission et les Etats membres pour traiter de manière satisfaisante et rapide les difficultés et les divergences d'interprétation réglementaire afin de cesser de placer les porteurs de projets dans des situations d'insécurité juridique.

11. 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? (règle du dégagement d'office)

Sur le plan financier, le **dégagement d'office** est une bonne règle de gestion financière, qu'il convient impérativement de maintenir et d'homogénéiser sur l'ensemble des programmes opérationnels. Il constitue un bon indicateur de la qualité générale du système de mise en œuvre des fonds. La France estime qu'une application stricte de la règle du dégagement d'office « n+2 » doit être promue.

L'introduction d'une clause d'exception « n+3 » la première année est évoquée par la Commission, afin de donner un peu de flexibilité au démarrage des programmes. Ce principe présente un risque en raison du montant élevé qui serait alors à justifier en 4^{ème} année, ce qui ne constitue pas une solution acceptable.

En réalité, cette règle pose à nouveau la question du démarrage effectif des programmes dès le 1^{er} janvier 2014, qui passe, sans doute, par une stabilité des règles et des systèmes de gestion, mais aussi, peut être, par une réflexion sur la définition d'un profil des engagements et des dépenses au cours des premières années, pour mieux tenir compte des conditions de démarrage des programmes, parallèlement à la clôture de la programmation précédente.

V. L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE COHESION

Le constat dressé dans le 5^{ème} rapport de l'augmentation du niveau de développement d'un certain nombre de régions auparavant en retard de développement et d'Etats de la cohésion entraîne comme conséquence la sortie mécanique de nombreuses régions de l'objectif « convergence » mais aussi de certains Etats du fonds de cohésion et l'extinction du « phasing out » 10 ans après l'élargissement de 2004, ce qui devrait permettre de réaliser des économies significatives en termes budgétaires. La réforme de l'architecture de la politique de cohésion devra en tenir compte.

12. 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»?

L'organisation actuelle de la politique de cohésion paraît déjà tenir compte de la spécificité du FEDER et du FSE, avec des modalités de pilotage et de gestion bien distinctes en France.

Chaque fonds devra participer à la visibilité et à la cohérence d'ensemble des interventions de l'Union européenne d'une part, et de la politique de cohésion d'autre part. Une approche intégrée des questions liées à la compétitivité et à l'emploi devra être encouragée dans la mise en œuvre des programmes opérationnels. Le défi à relever est celui d'une articulation renforcée entre les fonds, tant au niveau stratégique (cadre stratégique commun intégrant une double dimension économie et emploi) qu'au niveau de la mise en œuvre (prise en compte de la dimension territoriale, harmonisation des règles d'éligibilité et de gestion, coordination entre les services instructeurs) dans une perspective d'une part, de mobilisation des fonds plus en conformité avec les politiques nationales inscrites dans le PNR, dans un contexte de réduction des déficits et d'autre part d'amplification et de valorisation des effets de la politique de cohésion. Ce défi revêt une acuité particulière pour les RUP (programmes régionaux).

La question de la prévisibilité des volumes de financement du FSE mérite de recevoir une réponse claire. La détermination a priori des enveloppes respectives du FEDER et du FSE paraît constituer une solution. Elle devrait permettre à la politique de cohésion d'apporter des réponses adaptées aux situations de chaque Etat membre au regard de ses priorités. Comme actuellement, une certaine flexibilité entre fonds pourrait être maintenue, pour faciliter le financement de projets intégrés. Concernant les projets urbains intégrés, cette articulation devrait être renforcée et s'appliquer selon une flexibilité effective et plus équilibrée en termes de types de dépenses éligibles. Un mode d'emploi établi au niveau communautaire pour activer une telle flexibilité paraît nécessaire pour sécuriser son application par les autorités locales.

L'un des enjeux principaux semble donc de créer les conditions d'une meilleure synergie et d'une plus grande complémentarité entre ces deux fonds, tout en respectant leur spécificité et leurs objectifs. Elles doivent également être recherchées avec le FEADER et avec le FEP pour les territoires concernés.

La concentration thématique, telle que proposée par la Commission, pourrait être mise au service de démarches intégrées de développement aux niveaux géographiques appropriés, en combinant de manière concertée tous les fonds disponibles. Des thématiques telles que

l'innovation, l'inclusion sociale ou le développement des énergies vertes, de même que les approches territoriales intégrées telles que les programmes urbains intégrés (PUI), ont vocation à mobiliser aussi bien le FEDER que le FSE, ainsi que le FEADER et le FEP dans leurs domaines respectifs.

Tout en maintenant les actions de communication propres à chaque fonds, la politique de communication inter-fonds pourrait être renforcée, pour mettre en avant une image de cohérence entre les différents instruments communautaires au service de démarches intégrées de développement.

13. 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?

Dans les conclusions du 5^{ème} rapport sur la cohésion, la Commission propose que toutes les régions et tous les Etats membres de l'Union européenne puissent continuer à bénéficier de la politique de cohésion. Elle suggère *« qu'un système simplifié comprenant une nouvelle catégorie intermédiaire de régions pourrait remplacer le système actuel de suppression et d'instauration progressives de l'aide »*.

L'objectif de cette proposition est d'établir un accompagnement dégressif en intensité des régions les moins développées vers les régions les plus développées, en limitant les effets de seuil actuels, et tout en assurant que *« les régions présentant un niveau de développement économique semblable soient traitées de manière plus équitable »*.

Les mécanismes actuels de transition, entre la convergence et la compétitivité et celui aménagé pour le fonds de cohésion, présentent des inconvénients, notamment, en termes d'équité.

La perspective d'instaurer une nouvelle catégorie de régions intermédiaires, destinée à remplacer ces mécanismes de transition, ne peut être traitée indépendamment de la question de l'enveloppe financière allouée à la politique de cohésion et de l'évolution globale du budget européen.

Si un nouveau mécanisme « intermédiaire » devait être retenu, il ne devrait remettre en cause ni les effets attendus de la convergence constatée entre les régions et les Etats européens et de la fin de la prise en compte des derniers élargissements, ni l'objectif prioritaire d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de cohésion. En outre, il devrait être calibré avec des intensités d'aide nettement inférieures à ce qui existe dans la convergence et ne pas préjuger des réformes qui pourraient intervenir ultérieurement. La mise en place d'un tel mécanisme « intermédiaire » pourrait être envisagée si ces différentes conditions sont réunies.

* * *