

Conclusions du Conseil sur les résultats et nouveaux éléments de la politique de cohésion et les Fonds structurels et d'investissement européens

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE:

1) RAPPELLE ses conclusions du 19 novembre 2014 concernant le sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance[1] , du 23 juin 2015 sur les défis de mise en œuvre de la politique de cohésion 2014-2020[2] , du 18 novembre 2015, intitulées "Simplification: priorités et attentes des États membres en ce qui concerne les Fonds structurels et d'investissement européens"[3] , du 15 mars 2016, intitulées "Investir dans la croissance et l'emploi - optimiser la contribution des Fonds structurels et d'investissement européens"[4] , et du 24 juin 2016, intitulées "Une politique de cohésion plus propice à la recherche et à l'innovation, intelligente et simple, et plus généralement les Fonds structurels et d'investissement européens"[5];

2) RAPPELLE que l'UE doit élaborer et mettre en œuvre des actions visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union et que la politique de cohésion a pour mission spécifique de réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, comme le prévoit l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

3) EST CONSCIENT que la politique de cohésion constitue le principal outil d'investissement au niveau de l'UE pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020; et INSISTE sur la valeur ajoutée de la politique de cohésion et des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), en particulier lorsqu'il s'agit:

a) de fournir un cadre stable et à long terme au niveau de l'UE ainsi que des moyens financiers afin d'investir dans l'emploi et la croissance et de mener à bien des réformes structurelles grâce à des interventions intégrées adaptées aux États membres et aux diverses régions de l'UE;

b) de mobiliser et de coordonner les acteurs nationaux et infranationaux au titre de la gestion partagée en les associant directement, sur la base du principe de partenariat, à la mise en œuvre des priorités de l'UE au moyen de projets cofinancés;

c) d'expérimenter, pour les investissements de l'UE, une approche fondée sur des données factuelles et orientée sur les résultats;

d) de prévoir des mesures positives pour encourager nombre d'États membres et d'acteurs infranationaux à mettre en œuvre des réformes structurelles et à renforcer leur planification stratégique, leurs capacités administratives et leur coopération.

I. Évaluation des programmes mis en œuvre durant la période 2007-2013 au titre de la politique de cohésion

4) ACCUEILLE AVEC INTÉRÊT le document de travail des services de la Commission concernant l'évaluation ex post du FEDER et du Fonds de cohésion pour la période 2007-2013[6], qui démontre par des éléments probants que, durant la période de programmation 2007-2013, la politique de cohésion a apporté une contribution majeure aux possibilités de croissance, d'emploi et d'inclusion sociale dans les différents types de régions de l'UE, aux objectifs définis dans les stratégies de l'UE ainsi qu'à la réduction des disparités régionales entre les États membres;

5) SOULIGNE que les résultats énoncés dans l'évaluation ex post du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion ont été obtenus dans un contexte marqué par des difficultés économiques et sociales, notamment la grave crise économique et financière mondiale, la nécessité de renforcer l'économie, les infrastructures et les capacités administratives, en particulier celles des 13 États membres qui ont rejoint l'UE à partir de 2004, ainsi que par une réorientation des priorités politiques stratégiques et par de nouveaux défis qui se profilent au niveau de l'UE;

6) ATTIRE en particulier L'ATTENTION sur les constatations suivantes issues de l'évaluation ex post du FEDER et du Fonds de cohésion:

a) selon les estimations résultant de la modélisation économique appliquée par la Commission, les 270 milliards d'euros investis

au titre du FEDER et du Fonds de cohésion durant la période 2007-2013, avec le cofinancement national, auront généré, d'ici 2023, 1000 milliards d'euros en PIB supplémentaire dans l'ensemble des États membres;

b) les données transmises par les autorités de gestion des États membres montrent que le FEDER et le Fonds de cohésion auront permis la création de presque un million d'emplois, ce qui représente une contribution notable aux trois millions d'emplois nets créés au total dans l'économie européenne sur la période considérée;

c) l'aide financière apportée dans le cadre des programmes du FEDER a aidé 400 000 PME à résister aux effets de la crise économique et financière ainsi qu'à améliorer leur compétitivité et augmenter leurs exportations grâce à l'innovation;

d) la politique de cohésion a contribué à une plus grande intégration du marché intérieur de l'UE, en particulier grâce à l'amélioration des liaisons de transport (notamment les corridors du RTE-T), à une amélioration de l'efficacité énergétique et du traitement des eaux et des eaux usées ainsi qu'à une meilleure gestion des déchets, à la modernisation des infrastructures dans les domaines de l'éducation et des soins de santé, et au renforcement de la recherche et de l'innovation;

e) les fonds disponibles dans le cadre des programmes de coopération territoriale européenne (Interreg) ont renforcé la coopération entre régions voisines de différents États membres, entre États membres à travers l'UE, ainsi qu'entre les États membres et les pays tiers et ils ont aussi contribué à produire des effets plus étendus, notamment pour alléger les obstacles spécifiques pesant sur la coopération dans différents secteurs et mieux intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales, offrant ainsi un exemple marquant de valeur ajoutée apportée par l'UE;

7) nonobstant les résultats positifs de la politique de cohésion obtenus dans la période 2007-2013, RELÈVE certaines lacunes apparues durant cette période, en particulier:

- des faiblesses au niveau de la pertinence, du suivi, de l'efficacité et de la cohérence des actions entreprises, ce qui montre que la priorité accordée à l'orientation sur les résultats n'a pas été assez forte; et
- la nécessité de renforcer les capacités administratives au niveau de la gestion des programmes et de réduire la charge et les coûts administratifs;

8) NOTE que les évaluations inspirant le document de travail des services de la Commission reflètent la situation à la fin de 2014 lorsque les programmes ne pouvaient pas encore faire l'objet de rapports complets quant à la réalisation des objectifs;

9) NOTE que la Commission a aussi entrepris une évaluation ex post du Fonds social européen (FSE) et ATTEND AVEC INTÉRÊT la présentation des résultats dans le document de travail correspondant des services de la Commission; INVITE la Commission à présenter de manière coordonnée les résultats des futures évaluations des Fonds ESI afin de rendre plus facile une évaluation complète, tout en accordant une attention particulière, le cas échéant, à l'approche territorialisée;

10) SOULIGNE que la politique de cohésion, vu qu'elle s'accompagne d'un ensemble complet d'évaluations rigoureuses, représente une bonne pratique en matière d'élaboration de politiques fondées sur des données concrètes et peut servir d'exemple pour d'autres politiques européennes financées à partir du budget de l'UE;

11) INVITE la Commission et les États membres, en coopération avec tous les intervenants concernés, à diffuser largement auprès des citoyens les résultats et bénéfices de la politique de cohésion qui sont étayés par les évaluations disponibles.

II. Évaluation de certains éléments nouveaux de la politique de cohésion et des Fonds ESI 2014-2020

12) SOULIGNE que, par rapport à la période de programmation 2007-2013, un certain nombre d'éléments nouveaux ont été mis en place dans le cadre législatif pour la période 2014-2020 afin de renforcer l'efficacité, l'orientation vers les résultats et la valeur ajoutée européenne des Fonds ESI. Les premiers résultats concrets de la mise en place de certains éléments nouveaux, en particulier le cadre de performance, la concentration thématique, les conditions ex ante et le lien avec la gouvernance économique de l'UE, ont été obtenus dans les États membres lors de l'élaboration de leurs accords de partenariat et de leurs programmes. Il a été nécessaire de préparer avec soin, en termes de temps et de ressources, l'application pratique de nouveaux éléments pour veiller à ce que les conditions nécessaires à une gestion efficace des dépenses, y compris de nouveaux systèmes de gestion et de contrôle, soient en place. Parallèlement, de nouveaux instruments du cadre juridique tels que les plans d'action conjoints, les investissements territoriaux intégrés ou les stratégies de développement local mené par les acteurs locaux offrent de nouvelles possibilités aux États membres;

13) NOTE que l'exercice de programmation dans son ensemble, conjugué à l'adoption tardive des actes juridiques, à la préparation en parallèle de la clôture de la période 2007-2013 et à la désignation plus longue que prévue des autorités, a retardé la phase de mise en œuvre pour la période 2014-2020; ESPÈRE, toutefois, que les efforts consentis par les États membres et la Commission au cours du processus de programmation porteront leurs fruits dans les années à venir et se traduiront par une mise en œuvre plus efficace de programmes de grande qualité et par la possibilité de s'appuyer à l'avenir sur les améliorations réalisées durant la période actuelle; INVITE les États membres et la Commission à prendre les mesures nécessaires pour accélérer la mise en œuvre des programmes actuels et l'établissement des rapports sur les progrès accomplis dans le cadre de ces programmes;

14) RAPPELLE que l'initiative pour l'emploi des jeunes apporte un soutien ciblé pour lutter contre le chômage des jeunes, en accompagnant les actions traditionnelles soutenues par le FSE et en complétant les cadres stratégiques nationaux, y compris par la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse; et PREND acte de la communication récente de la Commission[7] dans laquelle sont présentés les résultats obtenus dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et de l'initiative pour l'emploi obtenus depuis 2013;

15) DEMANDE à la Commission de lui soumettre, dès que possible en 2018, les propositions législatives pour la prochaine période de programmation des fonds ESI, afin de permettre aux co-législateurs de parvenir à un accord en temps utile et de fournir une base propice au lancement précoce du processus de programmation;

16) INVITE la Commission à envisager de recourir à des éléments nouveaux des Fonds ESI à titre d'exemple pour d'autres politiques de l'UE financées par le budget de l'UE dans le cadre de son initiative intitulée "Un budget de l'UE axé sur les résultats" [8] qui a été lancée en 2015;

Cadre de performance

17) RAPPELLE que les Fonds ESI ont été les premiers instruments de financement de l'UE à mettre en place un cadre de performance fondé sur des indicateurs mesurables et un réexamen prévoyant une réserve de performance devant être allouée durant l'année 2019 uniquement aux activités prioritaires inscrites dans les programmes des États membres pour lesquelles les valeurs indiquées dans le cadre de performance des programmes ont été atteintes;

18) EST CONSCIENT des efforts déployés et des ressources consacrées par les États membres et la Commission pour élaborer une logique d'intervention et un cadre de performance pour les programmes relevant des Fonds ESI (en particulier pour définir des indicateurs solides ainsi que leurs données de référence et valeurs cibles); NOTE que ce processus a suscité d'utiles réflexions et discussions sur la définition d'objectifs et le suivi des progrès, et a contribué à faire évoluer les mentalités, conduisant à ce que l'accent soit davantage mis sur les résultats et la performance dans les États membres et à la Commission;

Concentration thématique

19) RAPPELLE que les Fonds ESI sont soumis à des exigences juridiques pour la concentration thématique, laquelle entraîne une plus forte concentration de l'aide financière dans un nombre réduit de domaines qui sont ceux contribuant le plus à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, ce qui devrait produire de meilleurs résultats;

20) SE FÉLICITE que, dans les programmes des États membres relevant du FEDER et du FSE, la concentration thématique ait été réalisée et que, dans de nombreux cas, elle aille au-delà des exigences minimales; ESTIME, toutefois, qu'un équilibre doit être maintenu entre les exigences prédéfinies en matière de concentration sur un nombre limité de domaines thématiques et les besoins des États membres, y compris en ce qui concerne la marge de manœuvre dont ils ont besoin durant la période de programmation pour relever les défis spécifiques en matière de développement national et régional;

Conditions ex ante

21) RAPPELLE que les conditions ex ante ont été introduites durant la période 2014-2020 afin de s'assurer que les conditions nécessaires à une utilisation efficace des fonds étaient en place dans les États membres avant que les investissements financés au titre des Fonds ESI ne soient réalisés;

22) ESTIME que, s'il faut parfois beaucoup de temps et de ressources pour réunir les conditions ex ante permettant de procéder à des modifications de la législation ou à des réformes complexes, ces conditions ont une incidence positive sur l'environnement global des investissements, le renforcement de la capacité administrative et la bonne gouvernance dans de nombreux États membres; NOTE avec satisfaction le rôle que jouent les conditions ex ante pour faciliter la préparation de réserves de projets et de documents stratégiques tels que les stratégies de spécialisation intelligente ainsi que pour favoriser une mise en œuvre plus rapide de l'acquis de l'UE;

Lien avec la gouvernance économique de l'UE

23) RAPPELLE que, dans le cadre législatif pour la période 2014-2020, des mesures ont été prises pour s'assurer que les investissements pluriannuels des Fonds ESI tiennent compte des recommandations pertinentes spécifiques à chaque pays. À la suite de l'exercice de programmation, les programmes actuels relevant des Fonds ESI sont conçus pour soutenir les réformes structurelles conformément aux priorités de l'UE définies dans le cadre du processus du Semestre européen;

24) CONSIDÈRE que les investissements qui tiennent compte des recommandations spécifiques pertinentes à chaque pays contribuent à la réalisation de réformes structurelles et à l'amélioration de la situation macroéconomique globale de l'État membre concerné;

25) ESTIME qu'il convient de rechercher à l'avenir une plus grande cohérence entre diverses mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et la gouvernance économique, en s'appuyant sur les premiers résultats positifs obtenus grâce à

l'instauration de conditions ex ante et en tenant compte de la nécessité de faire face aux défis sociaux, économiques et territoriaux ainsi que de la continuité et de la stabilité des programmes pluriannuels;

Simplification

26) DÉPLORE que toutes les possibilités que recèlent l'efficacité et l'orientation vers les résultats du cadre législatif des Fonds ESI soient limitées par une réglementation excessive et par l'existence de trop nombreuses séries de règles et de contrôles (aux niveaux régional, national et de l'UE); RAPPELLE que la confiance entre tous les acteurs est essentielle au bon fonctionnement du mode de gestion partagée et devrait être renforcée en rendant les Fonds ESI plus simples, plus accessibles et plus compréhensibles pour les citoyens, les entreprises et les administrations; RÉAFFIRME à cet égard combien il importe de disposer de mécanismes d'alerte précoce et de renforcer le rôle préventif des contrôles aux niveaux national et de l'UE;

27) SE FÉLICITE des conclusions et des recommandations émises à ce jour par le groupe de haut niveau chargé du suivi de la simplification pour les bénéficiaires des Fonds ESI, créé par la Commission, et ATTEND AVEC INTÉRÊT les travaux qu'il va accomplir pour préparer la période de programmation après 2020;

28) PREND ACTE de la proposition législative visant à simplifier les Fonds ESI pour l'actuelle période de programmation, que la Commission a soumise au Conseil en septembre 2016, et DEMEURE RÉSOLU à la voir rapidement adoptée; INVITE la Commission et les États membres à tirer le meilleur parti de toutes les possibilités offertes par le cadre juridique (y compris la préparation précoce d'actes délégués) qui contribuent à simplifier la mise en œuvre des programmes actuels relevant des Fonds ESI;

29) ATTACHE UNE GRANDE IMPORTANCE à la réalisation d'une simplification d'envergure, qui permette de trouver un équilibre entre le besoin de stabilité et de continuité et une réduction significative de la charge et des coûts administratifs durant la période postérieure à 2020; ESTIME que les orientations et nouvelles voies proposées ci-après méritent d'être étudiées avec soin sans préjudice des décisions futures:

a) Un ensemble de règles simples, claires et allégées pour les Fonds ESI, mettant davantage l'accent sur une approche intégrée (notamment des programmes plurifonds et des règles communes pour l'ensemble des Fonds ESI), tout en veillant à ce que chaque Fonds ESI puisse mener à bien, avec efficacité et efficience, les missions qui lui sont propres et à ce que la préférence soit donnée à la solution la plus simple qui soit disponible;

b) Les règles propres aux Fonds ESI et les règles applicables aux autres fonds de l'UE, ainsi que les autres politiques de l'UE qui ont une incidence sur la mise en œuvre des Fonds ESI (en particulier les règles relatives aux aides d'État), devraient être davantage harmonisées les unes avec les autres afin de simplifier la mise en œuvre des fonds de l'UE pour les bénéficiaires, faciliter les synergies et la complémentarité entre différents programmes ainsi que l'association de différentes sources et permettre une comparaison entre l'efficacité et l'efficience des différents instruments de financement de l'UE;

c) Des mesures visant à faciliter davantage l'adoption et l'utilisation efficace de l'ensemble des options simplifiées en matière de coûts, assorties d'exigences claires pour le contrôle et la vérification de ces options;

d) Un modèle de gestion partagée plus simple et rationalisé, fondé sur la performance plutôt que sur la conformité aux règles, afin de renforcer encore l'orientation des Fonds ESI vers l'obtention de résultats, tout en tenant compte de l'importance de la prévention, de la proportionnalité et de la rentabilité économique;

e) Une évaluation permettant de déterminer si les enseignements qu'il convient de tirer des mécanismes de mise en œuvre utilisés dans d'autres domaines d'action de l'UE pourraient contribuer à améliorer l'efficacité de la politique de cohésion et les Fonds ESI;

f) Une application plus large de la proportionnalité et l'introduction de la différenciation dans la mise en œuvre des programmes relevant des Fonds ESI, fondées sur des critères objectifs et des mesures positives en faveur des programmes;

30) DEMEURE RÉSOLU à ce qu'un débat politique ait lieu régulièrement entre les ministres compétents réunis au sein du Conseil des affaires générales pour discuter de la mise en œuvre et des résultats de la politique de cohésion et des Fonds ESI ainsi que pour contribuer à la préparation du cadre politique pour la période postérieure à 2020.

[1] Doc. 15802/14.

[2] Doc. 9622/1/15 REV 1.

[3] Doc. 14266/1/15 REV 1.

[4] Doc. 7075/16.

[5] Doc. 10668/16.

[6] Doc. 12371/16.

[7] Doc. 12749/16 + ADD 1-3.

[8] http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

Bureau de presse - Secrétariat général du Conseil de l'UE

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUXELLES - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press