



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES
ET DE COHÉSION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Cohérence stratégique de la politique
de cohésion: comparaison des périodes
de programmation 2007-2013
et 2014-2020

ÉTUDE

Contenu

Cette étude a pour objectif d'évaluer l'évolution et la mise en œuvre de la cohérence stratégique de la politique de cohésion en 2014-2020. Elle se fonde sur une analyse documentaire et des entretiens avec les autorités des États membres et conclut à une amélioration globale en comparaison avec la période précédente, tout en soulignant plusieurs difficultés rencontrées au niveau national ou de l'Union dans la mise en cohérence stratégique des différents fonds européens structurels et d'investissement et avec les autres politiques de l'Union.

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

AUTEUR(S)

Stefan Kah (EPRC)
Carlos Mendez (EPRC)
John Bachtler (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Diána Haase
Département thématique "Politiques structurelles et de cohésion"
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
Courriel: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Valérie Wiame

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

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

Manuscrit achevé en février 2015.

Bruxelles, © Parlement européen, 2015.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses-search.html>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

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

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

SYNTHÈSE

La cohérence stratégique est un élément essentiel de la réforme, en 2013, de la politique de cohésion pour la période 2014-2020. La présente étude propose un examen critique de l'évolution et de la mise en œuvre de la cohérence stratégique de la politique de cohésion, sur la base d'une analyse documentaire et d'entretiens avec les autorités des États membres chargées de la programmation des accords de partenariat et des programmes opérationnels pour la période 2014-2020. Elle est centrée sur quatre domaines considérés comme cruciaux pour l'orientation stratégique de la politique de cohésion: les cadres stratégiques de l'Union, les cadres stratégiques nationaux, la concentration thématique et l'architecture, la gouvernance et l'administration des programmes.

Les cadres stratégiques de l'Union

La période 2014-2020 bénéficie d'une innovation en matière de réglementation: le recours à un règlement portant dispositions communes (RDC) global, qui régit cinq fonds dans des domaines de politique différents. Le cadre stratégique commun (CSC) annexé au RDC constitue un outil plus large, mieux justifié et plus cohérent que les orientations stratégiques communautaires pour 2007-2013. Les responsables de la programmation au sein des autorités de gestion ont bien accueilli le CSC, qu'ils jugent pratique et utile, même si son influence sur le processus de programmation reste secondaire par rapport à celle des cadres stratégiques nationaux.

Les cadres stratégiques nationaux

Les accords de partenariat nouvellement mis en place sont des plans stratégiques articulés autour de priorités relatives aux cinq fonds européens structurels et d'investissement (Fonds ESI). Ils sont négociés par la Commission européenne et les autorités nationales et permettent de mieux coordonner les différents Fonds ESI non seulement entre eux, mais aussi avec d'autres politiques de l'Union ou des États membres. Dans la pratique, les modalités de coordination au niveau national varient grandement en fonction des États membres, en particulier dans leur degré de formalisation, mais les autorités de gestion font preuve d'un optimisme prudent quant au fait que les structures et les systèmes déjà mis en place ou prévus permettront d'exploiter les synergies et d'améliorer la coordination par rapport à la période 2007-2013. Les États membres se sont également efforcés d'appliquer le principe du partenariat pendant le processus de programmation. Ils ont constitué des organes directeurs et des groupes de travail sur la base de partenariats afin d'élaborer tout ou partie des accords de partenariat et des programmes opérationnels. Les consultations du public ont été complétées par des consultations et des campagnes d'information en ligne. Les recommandations spécifiques par pays semblent n'avoir joué qu'un rôle limité dans la préparation des cadres stratégiques nationaux, mais les États membres les ont généralement appliquées.

La concentration thématique

Les nouvelles exigences appliquées à la concentration thématique en 2014-2020 ont eu une forte incidence sur la programmation dans la plupart des États membres. Les crédits alloués aux objectifs thématiques 1 à 4 (RDTI, TIC, PME, compétitivité et économie à faible teneur en carbone) au titre du FEDER et du Fonds de cohésion ont connu une importante augmentation, tandis que l'investissement dans les infrastructures occupe une place moins centrale qu'en 2007-2013. Il n'a pas été facile de négocier la répartition des ressources entre les différents objectifs, et nombre d'États membres se disent insatisfaits de la marge de manœuvre dont ils disposent pour concilier concentration thématique et soutien aux priorités nationales. Les autorités de gestion approuvent en principe les dispositions spéciales relatives à la séparation des comptabilités (développement urbain durable, parts du Fonds social européen), mais souhaiteraient davantage de flexibilité. La différenciation par région des dispositions relatives à la séparation des comptabilités ne leur semble pas utile, dans la mesure où les catégories régionales sont trop rigides et ne reflètent pas les particularités régionales.

L'architecture, la gouvernance et l'administration des programmes

Le règlement portant dispositions communes pour 2014-2020 a été généralement bien accueilli et devrait renforcer la cohérence et la coordination de la planification et de la mise en œuvre des Fonds ESI. Toutefois, nombreuses sont les autorités de gestion qui considèrent qu'il ne va pas assez loin, étant donné qu'il existe encore des réglementations distinctes spécifiques à certains Fonds (notamment le Feader).

L'architecture des programmes a subi d'importantes modifications dans beaucoup d'États membres par rapport à 2007-2013, qui devraient faciliter la coordination institutionnelle entre les Fonds. Le champ laissé pour les programmes opérationnels rattachés à plusieurs Fonds est apprécié dans la plupart des États membres, mais les complications administratives (par exemple, du fait de la coexistence de plusieurs réglementations distinctes) que cela engendre soulèvent encore des inquiétudes. Les approches territoriales intégrées peuvent constituer des instruments utiles pour garantir la cohérence stratégique au niveau local ou régional. Enfin, le rôle de la Commission dans le soutien aux objectifs de cohérence stratégique est considéré comme globalement positif. Des critiques concernant la cohérence des positions et des conseils entre les différentes DG ont cependant été formulées. En effet, malgré les efforts consentis pour améliorer la consultation interservices et la coopération au sein de la Commission, les autorités de gestion considèrent que la persistance d'une "approche sectorielle" des Fonds ESI au niveau de l'Union (différents services étant chargés de différents Fonds) exige une démarche coordonnée.

Conclusions et recommandations

1. Le cadre stratégique commun a clairement défini les objectifs et les priorités de l'Union.
2. Les documents de synthèse de la Commission ont fourni aux autorités nationales un aperçu clair de la position qu'elle allait selon toute vraisemblance adopter lors des négociations.
3. La concentration thématique sera réalisée, du moins au stade de la programmation.
4. Des inquiétudes ont été formulées quant à la "transformation" progressive de la politique de cohésion en une politique thématique, le risque étant de perdre de vue l'objectif de cohésion qu'elle poursuit.
5. La gestion des Fonds devrait être améliorée sur le plan de l'intégration stratégique et de la coordination.
6. Le principe de partenariat a manifestement été largement respecté pendant le processus de programmation.
7. Il y a peu de signes de simplification.
8. Il n'est pas certain que les options disponibles en matière de développement territorial intégré soient efficaces ou utiles.
9. Le rôle de la Commission dans les négociations est perçu comme plutôt positif.
10. La préparation du processus de réforme politique pour la période 2014-2020 a été relativement ouverte et inclusive, du moins en comparaison avec celle de la période 2007-2013.

Compte tenu de ces conclusions, les recommandations suivantes sont formulées:

- il conviendrait d'envisager l'adoption d'une **démarche plus collaborative** entre la Commission et les États membres lors de l'élaboration du cadre stratégique commun et des documents de synthèse,
- il est **indispensable de renforcer considérablement l'intégration des Fonds ESI** et la coordination entre les directions générales de la Commission,
- **l'application du principe de partenariat pendant la phase de mise en œuvre** des programmes devrait être contrôlée par le Parlement européen,
- **le Parlement européen devrait exercer un contrôle et une surveillance stricts** de la cohérence stratégique et des résultats de la politique de cohésion,
- **il est nécessaire d'instaurer une coordination plus étroite au sein du Parlement européen**, notamment un dialogue plus important entre les quatre commissions chargées des Fonds ESI.