



L'Europe
locale & régionale

Cohésion

« Les autorités locales et régionales doivent être traitées comme des partenaires, et non comme des parties prenantes »

Version actualisée de la position du CCRE sur la cohésion territoriale

Avril 2012

Messages clés du CCRE

1. Les autorités locales et régionales compétentes seront traitées par les autorités de gestion comme des partenaires, et non comme des parties prenantes, pour la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes des fonds structurels à l'échelon national, régional et local. Les collectivités locales et régionales ne seront par conséquent pas traitées comme de simples acteurs économiques, sociaux et environnementaux en ce qui concerne la mise en œuvre.
2. L'intensité de l'aide dans les régions éligibles moins développées qui sont pénalisés de manière disproportionnée par la proposition actuelle de budget pour la cohésion, doit être revue de façon à maintenir au moins les seuils actuels.
3. Le CCRE approuve un taux d'absorption différencié par Etat membre basé sur les niveaux actuels d'absorption et fixé de façon à refléter la performance réelle de chaque pays tout au long de la période actuelle, de sorte que, par mesure de précaution, ils puissent au moins conserver leurs niveaux actuels de dépenses.
4. Le CCRE réaffirme son point de vue selon lequel, même si l'objectif des politiques de cohésion et de développement rural est de garantir que les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale inscrits dans le traité de l'UE soient atteints, elles doivent également contribuer à la réalisation de la stratégie Europe 2020 et d'autres politiques de l'UE. De même, nous nous attendons à ce que d'autres politiques de l'UE contribuent à renforcer la cohésion territoriale.
5. Nous voyons dans le Règlement portant dispositions communes (RPDC) et le nouveau Cadre stratégique commun (CSC) un pas décisif vers l'application de règles communes à tous les fonds soutenant le développement territorial conformément aux priorités de la stratégie Europe 2020. Nous espérons vivement que cette évolution permettra de surmonter une séparation artificielle entre les différents fonds et de se concentrer sur le développement réel des territoires concernés.
6. Nous accueillons favorablement le Cadre stratégique commun, mais nous sommes réalistes et ne nous attendons pas à ce que le CSC soit la solution définitive aux lacunes et aux incohérences évidentes des fonds à la fois en termes d'activités éligibles et de dispositions de mise en œuvre. Nous souhaiterions cependant que le CSC, ou ses dispositions, reçoivent un statut juridique à part entière et que, ce faisant, des principes fondamentaux de coopération et de délimitation entre les fonds, les objectifs thématiques et les instruments de mise en œuvre soient clairement définis de façon à apporter une sécurité juridique suffisante aux autorités nationales, locales et régionales.
7. Un Fonds social européen fort est une bonne chose, mais le CCRE craint que la mise en place à l'échelon européen de mesures d'affectation des fonds ne réponde pas aux besoins spécifiques de chaque région et n'empêche une véritable discussion au niveau national, régional et local à propos des priorités relatives par rapport à d'autres fonds.
8. Par conséquent, nous sommes favorables à ce que la répartition proposée, qui est de 52% et de 48%, entre le FSE et le FEDER, pour les régions plus développées et les régions en transition (article 84, point 3 du RPDC) ne soit considérée que comme une règle générale, et fasse l'objet de négociations spécifiques entre l'Etat membre et la Commission relativement au contrat de partenariat.
9. Le CCRE réaffirme son soutien à une politique plus centrée sur les résultats et plus responsable. Le CCRE rejette toutefois toute conditionnalité imposée dans les programmes pour laquelle les collectivités locales et régionales ne peuvent pas être tenues pour responsables. Nous sommes particulièrement opposés à l'article 21 du RPDC car il prévoit une suspension de l'aide aux Etats membres connaissant un déficit excessif.

PARTIE I : Point de vue du CCRE sur le soutien apporté par le cadre financier pluriannuel (CFP) à la cohésion territoriale

1. Nous nous félicitons que le principe de cohésion territoriale pour toutes les régions soit maintenu. Nous appelons les institutions européennes à adapter l'enveloppe financière proposée par la Commission pour qu'elle corresponde au niveau d'ambition des politiques de cohésion territoriale.
2. Le CCRE soutient le principe de concentration des fonds dans les régions les moins prospères, avec un soutien adéquat au reste des régions de l'UE.
3. L'intensité de l'aide dans les régions éligibles moins développées qui sont pénalisées de manière disproportionnée par la proposition actuelle de budget pour la cohésion, doit être revue, de façon à maintenir au moins les niveaux actuels.
4. Nous accueillons avec prudence le maintien du financement pour les régions plus développées.
5. Etant donné que le groupe des régions plus développées s'est agrandi, nous demandons qu'une augmentation proportionnelle de la taille du budget soit approuvée de façon à conserver les niveaux d'intensité de l'aide (financement par habitant). En ce qui concerne l'objectif des régions moins développées et l'objectif de transition, de nombreuses régions considéreront avec inquiétude la réduction des niveaux d'intensité de l'aide par habitant figurant dans la proposition.
6. Le CCRE accueille plutôt favorablement la création de l'objectif de transition et demande que toutes les régions en transition soient traitées de façon uniforme, en fonction de leurs besoins futurs en matière de développement territorial, notamment en termes de concentration thématique. Néanmoins, le CCRE désapprouve que la création de ce nouvel objectif résulte en une réduction du soutien aux régions éligibles aux deux objectifs existants.

Plafond d'absorption

7. Afin d'améliorer l'absorption des fonds, la Commission propose de fixer à 2,5% du PIB les taux de plafonnement des dotations en faveur de la cohésion, une augmentation temporaire du taux de co-financement de 5 à 10 points de pourcentage et l'inclusion de certaines conditions dans les contrats de partenariats.
8. Le CCRE et ses membres sont totalement opposés à un taux de plafonnement fixé à l'avance à 2,5% du PIB. Un seuil aussi horizontal et uniforme ne tient pas compte de la grande diversité de situations à travers l'UE. En outre, il peut pénaliser les pays qui ont progressé pendant la période actuelle et sont parvenus à améliorer considérablement la gestion des fonds qui leurs ont été alloués.
9. Un plafond aussi bas est dans certains cas nettement inférieur aux niveaux actuels, de sorte qu'il est perçu par nos membres dans les pays concernés comme étant en contradiction avec la priorité de la politique de cohésion, qui est de continuer à soutenir les régions moins développées.
10. Même si la Commission tient à mettre en œuvre un système centré sur les résultats, le taux d'absorption doit rester un indicateur, seulement pour empêcher une surchauffe de l'ensemble de l'économie et être fonction des capacités administratives de chaque pays. Il s'agit par conséquent d'une mesure technique, qui ne doit jamais être considérée comme un moyen de limiter les transferts ou de réduire le budget de la cohésion.
11. Par conséquent, le CCRE est en faveur d'un taux d'absorption différencié par Etat membre basé sur les niveaux actuels et fixé de façon à refléter la performance réelle de chaque pays

tout au long de la période actuelle, de sorte que, par mesure de précaution, ils puissent au moins conserver leurs niveaux actuels de dépenses.

12. Pour les mêmes motifs, le CCRE estime que la TVA non récupérable devrait être éligible, exactement aux mêmes conditions que dans la période de programmation actuelle. Si dans tous les projets mis en œuvre par le secteur public (ex. la construction de routes, la rénovation de bâtiments, la formation des chômeurs, etc.), la TVA, qui n'est pas récupérable, devait être considérée comme une dépense inéligible, cela augmenterait considérablement le cofinancement national nécessaire et compromettrait la capacité des régions et des villes à mettre en œuvre des projets dans les pays et régions concernés.

Affectation des fonds

13. Un Fonds social européen fort est une bonne chose, mais les associations membres du CCRE craignent que la mise en place à l'échelon européen de mesures d'affectation des fonds ne réponde pas aux besoins spécifiques de chaque région et n'empêche une véritable discussion au niveau national, régional et local à propos de la répartition appropriée des fonds.
14. Par conséquent, nous sommes favorables à ce que la répartition proposée, qui est de 52% et de 48%, entre le FSE et le FEDER, pour les régions plus développées et les régions en transition (article 84, point 3 du RPDC) ne soit considérée que comme une règle générale et fasse l'objet de négociations spécifiques entre l'Etat membre et la Commission relativement au contrat de partenariat.
15. De la même façon, nous accueillons favorablement le soutien ferme à l'objectif de coopération territoriale.

Cohésion et autres politiques de l'UE

16. Le CCRE réaffirme son point de vue selon lequel, même si l'objectif des politiques de cohésion et de développement rural est de garantir que les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale inscrits dans le traité de l'UE soient atteints, elles doivent également contribuer à la réalisation de la stratégie Europe 2020 et d'autres politiques de l'UE. De même, nous nous attendons à ce que d'autres politiques de l'UE contribuent à renforcer la cohésion territoriale.
17. C'est pourquoi nous pourrions soutenir la création d'un nouveau mécanisme pour « l'interconnexion en Europe », dans la mesure où il apporterait une valeur ajoutée par rapport aux lignes budgétaires existantes et serait compatible avec les programmes opérationnels locaux et régionaux. Nous sommes opposés à tout transfert à partir du budget du Fonds de cohésion pour financer ce mécanisme.
18. Le CCRE note également que 20% des fonds structurels doivent être consacrés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans les régions plus développées et en transition et 6% dans régions moins développées. L'utilisation d'une part importante des fonds structurels pour financer les investissements initiaux en matière d'économies d'énergie doit être saluée. De tels investissements constituent déjà un défi considérable pour les collectivités locales et régionales et les directives actuelles et à venir de la Commission européenne relatives à l'efficacité énergétique sont susceptibles d'aggraver encore la situation.
19. Les régions de l'UE ne sont cependant pas toutes dans la même situation, si bien que le CCRE serait plutôt en faveur d'objectifs nationaux ambitieux en ce qui concerne l'utilisation

des fonds structurels pour l'efficacité énergétique, plutôt que d'imposer un pourcentage minimum des fonds structurels pour chaque région. Une certaine flexibilité devrait être autorisée, afin que les décisions puissent être prises sur le terrain, et l'accent placé là où le potentiel de changement est le plus fort.

20. En ce qui concerne la recherche et l'innovation, le CCRE s'interroge sur le bien-fondé d'avoir DEUX cadres stratégiques communs, l'un pour la cohésion territoriale, l'autre pour l'innovation. En plus du CSC pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 », le CFP et le RPDC prévoient également que les Fonds de cohésion continuent de consacrer au moins 60 milliards d'euros à l'innovation. Il y a à tout le moins clairement un problème de délimitation pour lequel une solution doit encore être trouvée, afin que seules les activités liées à l'innovation avec une dimension territoriale évidente puissent être soutenues par les fonds structurels, sinon cette affectation des fonds de cohésion pénalisera injustement les autorités locales.

PARTIE II: Point de vue du CCRE sur le Cadre stratégique commun (CSC)

21. Le CCRE se félicite de la création du Cadre stratégique commun pour les fonds relatifs à la cohésion, l'agriculture et la pêche, qui garantira une mise en œuvre intégrée de tous ces fonds au niveau local.
22. Le CCRE se félicite que la Commission européenne propose aujourd'hui un Cadre stratégique commun pour tous les fonds de développement territorial de l'UE, qui permettra le développement d'une approche intégrée en matière de développement local et de développement territorial en général.
23. Nous soutenons l'évolution du Règlement portant dispositions communes (RPDC) et du CSC vers des règles communes applicables à tous les fonds soutenant le développement territorial conformément aux priorités de la stratégie Europe 2020. Nous espérons vivement que cette évolution permettra de surmonter une séparation artificielle entre les différents fonds et de se concentrer sur le développement réel des territoires concernés.
24. Etant donné que nombre de nos organisations sont actuellement en train de négocier le contenu des prochains programmes opérationnels avec les autorités nationales et régionales, nous pensons qu'afin d'aider les collectivités locales et régionales, les institutions européennes doivent se mettre d'urgence d'accord sur ce que le CSC souhaite ou ne souhaite pas atteindre comme objectif. Cela concerne aussi bien le statut juridique du CSC par rapport au RPDC et aux différents règlements, que la mesure dans laquelle les sous-priorités des objectifs thématiques décrites à l'annexe II du CSC sont contraignantes.
25. A ce stade, la proposition de la Commission, sous forme d'un document de travail de ses services, tend davantage à faire du CSC un ensemble d'orientations générales et facultatives, qu'une partie importante du paquet législatif. Nous pensons que le CSC reste ainsi en deçà de son potentiel de « rassembleur » des priorités des différents règlements, et ce en dépit d'un certain degré d'harmonisation déjà atteint entre ceux-ci.
26. Le CSC doit établir une distinction entre les objectifs thématiques de l'article 9 du RPDC, l'article 5 du FEDER, l'article 5 du FEADER, l'article 9 du FSE et l'article 6 du FEAMP. Les priorités thématiques communes actuelles et les priorités spécifiques des fonds ne correspondent pas, ce qui crée une grande incertitude et un risque de chevauchement. Le texte du CSC ne rend pas ce lien explicite, ce qui ne manquera pas de créer une insécurité

juridique pour les autorités nationales, régionales et locales lors de l'élaboration de l'accord de partenariat.

27. En ce qui concerne l'annexe II, le CCRE se félicite que, pour la première fois, les 11 objectifs thématiques et les contributions pour les réaliser par fonds soient décrits. Cependant, l'annexe II ressemble plus à une liste de souhaits qu'à une délimitation très nette entre les activités éligibles par fonds et par objectif.
28. Bien que nous estimions qu'une délimitation stricte serait contreproductive, l'annexe II du CSC devrait cependant au minimum clarifier ce que chaque fonds peut réaliser par objectif thématique et les activités que les fonds ne sont clairement pas amenés à réaliser.
29. Il existe un large consensus en faveur de plus d'intégration des différents fonds du CSC. Il faut cependant tenir compte des difficultés auxquelles chaque Direction Générale de la Commission, mais aussi les Ministères nationaux respectifs, seront soumis pour véritablement intégrer jusqu'à cinq différents fonds dans le laps de temps disponible.
30. Conscient de ces contraintes pratiques et politiques, le CCRE ne s'attend pas à ce que le CSC soit la solution définitive aux lacunes et aux incohérences évidentes des fonds à la fois en termes d'activités éligibles et de dispositions de mise en œuvre. Nous souhaiterions cependant que le CSC, ou ses dispositions, reçoivent un statut juridique à part entière et que, ce faisant, des principes fondamentaux de coopération et de délimitation entre les fonds, les objectifs thématiques et les instruments de mise en œuvre soient clairement définis de façon à apporter suffisamment de sécurité juridique aux autorités nationales, locales et régionales.
31. Le CSC doit indiquer clairement que les projets multi-fonds, mais aussi multi-priorités thématiques peuvent être menés à bien. L'approche proposée, qui consiste à réaliser séparément chaque priorité thématique n'est pas souhaitable, car elle ne reflète pas les réalités complexes et diverses sur le terrain. En outre, les projets et les programmes multi-priorités permettent de mieux optimiser les ressources que l'approche proposée par la Commission.

PARTIE III : la position du CCRE sur le code de bonnes pratiques sur le principe de partenariat

32. Le CCRE est fermement opposé à l'approche centralisatrice qui sous-tend l'élaboration des programmes nationaux de réforme (stratégie Europe 2020) et les propositions de la Commission de s'inspirer des PNR pour le choix des priorités des nouveaux programmes des fonds structurels.
33. Les collectivités locales et régionales compétentes doivent être traitées comme des partenaires par les autorités de gestion pour la préparation des programmes opérationnels aux niveaux national, régional et local. Par conséquent, les collectivités locales et régionales ne doivent pas être traitées comme de simples parties prenantes économiques, sociales et environnementales dans le processus de mise en œuvre.
34. Le CCRE a lancé un certain nombre d'initiatives visant à renforcer le principe de partenariat dans tous les domaines de la gouvernance de l'UE, et notamment dans l'un des domaines de l'UE où la participation des collectivités locales et régionales peut apporter la plus grande valeur ajoutée, à savoir la politique de cohésion. L'une de nos dernières contributions est une nouvelle vision intitulée « gouvernance en partenariat », qui selon nous peut être un plan de mise en œuvre la stratégie Europe 2020 au niveau local et régional.

35. Par conséquent, en ce qui concerne la nouvelle réglementation relative à la politique de cohésion, nous sommes extrêmement satisfaits que les dispositions relatives au principe de partenariat (article 5) aient été renforcées, et ce notamment de manière à inclure le nouveau contrat de partenariat à signer entre la Commission et un Etat membre donné couvrant l'ensemble des fonds régional, de développement rural et maritime.
36. Le CCRE plaide pour que le contrat de partenariat inclue également le principe de partenariat. C'est pourquoi, nous accueillons avec satisfaction le fait que l'article 5 du RPDC reconnaisse la participation du niveau régional, et surtout du niveau local, dans les négociations.
37. Un autre développement très positif est la création d'un code de bonnes pratiques d'application dans toute l'Union européenne.
38. Le CCRE estime que mélanger les collectivités locales et régionales avec les parties prenantes sape le rôle des collectivités locales et régionales comme institutions publiques élues démocratiquement qui ont souvent des compétences juridiques en matière de développement économique et d'intégration sociale et qui sont bien souvent les organismes qui fournissent le co-financement.
39. Le CCRE préconise un processus en deux étapes : tout d'abord, les autorités publiques compétentes (nationales, régionales et locales) définissent le cadre global, les dépenses disponibles, la cohérence avec les plans nationaux et, ensuite, les parties prenantes de la société civile sont invitées à contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes.
40. Le code de conduite définit un certain nombre de critères de partenariat qui font partie intégrante du contrat de partenariat. Ces critères couvrent au moins les spécifications minimales suivantes :
- a. *la description des institutions partenaires qui forment le partenariat officiel ;*
 - b. *la procédure de coopération avec les institutions nationales, régionales et locales compétentes, qui garantit des droits de vote contraignants dans le cadre des décisions de partenariat, y compris les modifications apportées au programme opérationnel ;*
 - c. *la description de la procédure de consultation officielle des institutions partenaires lors de l'élaboration des notes d'orientation nationales et des dispositions additionnelles d'application ;*
 - d. *la description des parties prenantes à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des programmes ;*
 - e. *la transparence des procédures et des documents pertinents concernant les contrats de partenariat et les programmes opérationnels.*
41. Ces critères doivent être vérifiés ex ante et faire l'objet d'un rapport annuel des Etats membres à la Commission.
42. En plus de l'accord de partenariat, et afin de faciliter la mise en œuvre des programmes opérationnels, chaque Etat membre prendra les dispositions nécessaires pour associer les parties prenantes suivantes : partenaires économiques et sociaux; et tout autre organisme approprié représentant la société civile ; les partenaires environnementaux, les organisations non-gouvernementales, et les organismes chargés de promouvoir l'égalité hommes-femmes.

Accord de partenariat

43. Nous pensons que le contrat ou les accords de partenariat (AP) vont jouer un rôle bien plus important dans la programmation que le Cadre de référence stratégique national (CRSN) actuel, car ils seront sans aucun doute plus contraignants. Ils seront liés à la réalisation des engagements de chaque Etat membre vis-à-vis des objectifs de la stratégie Europe 2020, éventuellement avec des indicateurs détaillés. Leur rôle sera également bien plus important cette fois-ci, car ils incluront les fonds de développement rural et maritime. Cela obligera ainsi les différents ministères de tutelle à penser différemment.

Nous nous réjouissons par conséquent que les collectivités locales et régionales compétentes ne soient pas seulement associées par les Etats membres, et que le contrat de partenariat soit préparé conjointement en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'AP.

44. En raison de la nature contraignante de l'AP, il est important de souligner qu'il aura essentiellement une fonction stratégique, qui consistera plus particulièrement à déterminer les éléments communs de chaque programme de financement, à préciser la délimitation par thème établie par le CSC et à décrire les dispositions en matière de suivi et de mise en œuvre à travers les Etats membres.

45. Toutefois, il ne devrait pas être obligatoire d'avoir une seule série de priorités thématiques sur tout le territoire d'un Etat membre. En effet, si cela sera possible dans certains Etats membres, cela ira à l'encontre des dispositions pratiques et constitutionnelles dans d'autres. Il devrait donc être parfaitement possible que dans certains Etats membres, l'accord de partenariat ne soit que la somme des programmes régionaux et des dispositions communes qui concernent chacun d'eux.

46. Au regard de l'article 12 du règlement général, il convient de clarifier quels aspects de l'AP doivent être ouverts à la discussion au niveau des Etats membres avec les collectivités locales et régionales, et quels autres aspects peuvent être traités dans le cadre des programmes opérationnels spécifiques.

PARTIE IV : Point de vue du CCRE sur le règlement portant dispositions communes

Liste des objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020

47. Nous nous félicitons que l'article 9 du RPDC stipule que tous les cinq fonds soutiennent onze objectifs thématiques découlant de la stratégie Europe 2020, qui sont traduits en priorités spécifiques à chaque Fonds et définis dans les règles spécifiques des Fonds. Nous nous réjouissons que les collectivités locales et régionales coopèrent avec les Etats membres à l'élaboration de l'accord de partenariat qui les transposera dans chaque contexte national et régional.

48. Le CCRE propose néanmoins d'élargir la priorité n°11, à savoir « *renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique* », afin d'également « fournir une orientation stratégique de développement territorial dans le cadre de la stratégie Europe 2020, à tous les niveaux de gouvernance, par le biais de l'Agenda territorial 2020 de l'Union européenne ». Cela permettra d'assurer que l'agenda territorial 2020 et le cadre stratégique commun, qui ne sont pas formellement liés pour l'instant, aillent de pair et soutiennent l'objectif de cohésion territoriale inscrit au Traité de l'Union européenne.

Concentration thématique

49. En ce qui concerne le FEDER en particulier, les associations membres du CCRE partagent généralement le point de vue selon lequel la concentration de priorités proposée est trop élevée (article 4 du FEDER). Au lieu de cela, nous proposerions que, dans les régions plus développées, 50% des fonds soient alloués aux priorités n°1, 3 et 4, et également à la priorité n°2 (développement des TIC). Dans les régions moins développées, cette concentration ne devrait couvrir que 25% des fonds alloués par le FEDER.
50. Nous pensons que notre proposition de seuils moins élevés permet une plus grande flexibilité pour s'adapter aux circonstances nationales et locales, tout en garantissant un niveau de concentration ambitieux.
51. La contribution de l'UE doit rester au moins au même niveau, pour chaque catégorie de régions, que dans la période de planification actuelle.
52. Le taux de co-financement des programmes opérationnels relevant de l'objectif de coopération territoriale européenne ne doit pas être supérieur à 85%.

Conditionnalité et résultats

53. Le CCRE réaffirme son soutien à une politique plus centrée sur les résultats et plus responsable. Le CCRE rejette toutefois toute conditionnalité imposée dans les programmes pour lesquels les collectivités locales et régionales ne peuvent pas être tenues pour responsables. Nous sommes particulièrement opposés à l'article 21 du RPDC car il prévoit une suspension de l'aide aux Etats membres connaissant un déficit excessif.
54. La conditionnalité liée aux réformes structurelles proposée par certains Etats membres en vue de renforcer la gouvernance économique va en fait pénaliser le développement régional.
55. Ces propositions ne sont pas du tout des mesures qui pourraient renforcer une politique de développement des régions, des villes et des communes et sont en totale contradiction avec le consensus général sur la nécessité de simplifier la politique de cohésion.
56. Au sujet des conditions ex-ante, l'article 17 du RPDC devrait indiquer clairement que l'Etat membre, avant de passer un contrat de partenariat avec la Commission, négocie avec les collectivités locales et régionales compétentes les conditions préalables qui doivent être respectées, telles que définies à l'annexe du règlement.

Conditions ex post / Cadre de performance

57. Nous accueillons avec prudence le nouveau « Cadre de performance » (article 18 du RPDC et annexe I du RPDC), car il propose une approche davantage centrée sur les résultats dans le but d'axer davantage la politique sur les résultats et la rendre plus responsable. Le CCRE estime cependant que ces dispositions doivent être définies en partenariat entre les niveaux national, régional et local dans l'optique d'améliorer la qualité et la mise en œuvre des fonds et non de pénaliser ceux qui pourraient avoir été peu performants.
58. Le CCRE rejette par conséquent l'idée de lier le cadre de performance à la réserve de performance. Les articles 18 et 19 du RPDC : 5% des ressources sont attribuées au programme d'ici 2017 si le programme atteint ses objectifs de performance, et un autre relatif à la « compétitivité et la réserve de croissance ». Même si la réserve de performance peut être contreproductive dans la pratique, la Commission européenne doit conserver la possibilité de recourir à un système qui permette d'éviter tout manque important de performance d'un

programme donné. Néanmoins, plutôt que d'imposer la constitution de réserves ou d'appliquer des sanctions immédiates, il convient d'abord de privilégier un processus négocié pour résoudre les problèmes afférents à un programme. Cette procédure négociée rendrait possibles l'apprentissage et le développement des capacités tout au long de la période et refléterait les progrès accomplis vers la réalisation des étapes établies, même si celles-ci n'ont pas été totalement franchies.

Approches de développement territorial intégré

59. Le CCRE accueille très favorablement les propositions fortes relatives au développement territorial, contenues à la fois dans le RPDC et dans le CSC. Nous nous félicitons en particulier que plusieurs instruments régionaux et sous-régionaux soient proposés : le développement local mené par les acteurs locaux, l'investissement territorial intégré, le nouvel agenda urbain et les plans d'action communs. Ils devraient permettre aux régions et aux municipalités d'avoir plus de poids dans la définition des priorités et la mise en œuvre des fonds, permettant de relier les fonds à des approches territoriales.
60. Le CCRE tient à rappeler que le choix des instruments spécifiques doit être laissé au niveau national ou régional compétent au cas où cela apporterait une valeur ajoutée.
61. En outre, nous pensons qu'avoir autant d'instruments similaires, quoique différents, peut porter à confusion : le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) devrait systématiquement être envisagé avec les autres instruments de mise en œuvre pertinents, à savoir les investissements territoriaux intégrés et les plans d'action communs. Une approche intégrée ne sera possible que lorsque les différents partenariats locaux pourront « choisir et combiner » ces différents instruments en fonction de leurs besoins, de telle sorte que plusieurs instruments pourraient être utilisés ensemble simultanément, le cas échéant.
62. Chacun de ces instruments de développement territorial doit pouvoir être utilisé pour réaliser plus d'une priorité thématique, voir même plusieurs fonds, en même temps.

Développement local

63. Nous accueillons très favorablement le fait que les nouveaux règlements relatifs à la cohésion et au développement rural présentés le 5 octobre incluent des propositions claires pour le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) (Chapitre II, partie II, articles 28 à 30 du RPDC). Il s'agit d'un sujet qui a fait l'objet d'un intense lobbying de la part des collectivités locales et régionales. Le CCRE est extrêmement satisfait de constater que le DLAL figure en aussi bonne place dans les parties communes du règlement général, au point qu'il est intégré de manière uniforme dans les fonds structurels, de développement rural et maritime, car nous avons fait intensément campagne à ce sujet au moment où la Commission préparait les règlements. Le développement local sera également intégré, car il sera soutenu par les fonds structurels, le FEADER et le FEAMP, l'un d'entre eux agissant en qualité de Fonds chef de file.
64. En faisant du développement local un concept global, on évitera les problèmes rencontrés dans certaines régions, où les autorités de gestion sont tiraillées entre des demandes pour une dimension urbaine, une dimension rurale ou des liens urbain-rural. Le terme « local » recouvre une réalité institutionnelle très différente d'un Etat membre à l'autre, à la fois en termes fonctionnels, géographiques et juridiques, d'où la nécessité de donner la primauté au concept de développement local par rapport à d'autres concepts plus spécifiques, même s'ils sont liés, tels que les concepts urbain, rural ou rural-urbain.

65. Le développement local est un moyen de se focaliser sur les défis et les potentiels des territoires au sein de la région, sans avoir une idée préconçue de celui qui est le plus pertinent (urbain, rural, semi-rural). Cela dépendra du contexte national et régional.
66. Il s'agit d'un énorme pas en avant. En effet, une commune, qui est rarement concernée de près par les fonds européens, sera ainsi en mesure de construire des projets aptes à recevoir un co-financement d'un ensemble de fonds européens.
67. En ces temps difficiles de crise et de ralentissement économique, la suppression des obstacles artificiels ou injustifiés à l'accès aux fonds européens est plus que jamais bienvenue. En fait, le DLAL est la seule disposition du RPDC prévoyant de réelles synergies au niveau de la mise en œuvre entre le FEADER et le FEAMP et les fonds structurels. Par conséquent, le fait que les territoires concernés puissent bénéficier d'une majoration de 10% du taux de co-financement pour le DLAL est vraiment à saluer.
68. Une approche de développement local répond également à la nécessité d'une approche davantage axée sur les résultats pour faire face aux défis au niveau territorial approprié. Elle permettra en fait aux gouvernements locaux de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre des objectifs politiques de l'UE, et notamment la stratégie Europe 2020.
69. En ce qui concerne le CSC, nous tenons à souligner que nous sommes opposés à faire du développement local le sujet principal de l'objectif thématique n°9 sur l'inclusion sociale, comme le suggère clairement l'annexe II. Un partenariat de développement local peut et doit être en mesure de répondre à une série d'« autres » objectifs, tels que la faible teneur en carbone, l'esprit d'entreprise, les transports, l'employabilité ou le développement durable.
70. La limite fixée dans le DLAL à 49% des droits de vote pour les pouvoirs publics convient comme règle générale. Une clause d'exception devrait cependant être introduite pour faire en sorte que les partenariats locaux « institutionnalisés » actuels et futurs avec un plus fort pourcentage de droits de vote pour une autorité publique puissent utiliser la proposition de DLAL pour mettre en œuvre les fonds communautaires. Sinon, cela pourrait constituer un obstacle insurmontable à l'utilisation du DLAL dans de nombreux pays et régions.

Investissements territoriaux intégrés

71. En ce qui concerne les investissements territoriaux intégrés (ITI), ils ne devraient pas concerner uniquement les questions urbaines, ni être uniquement un instrument de mise en œuvre pour les cinq pour cent des ressources affectées aux zones urbaines. Au contraire, leur champ d'application devrait être élargi afin d'inclure, au minimum, les zones fonctionnelles (et notamment les zones semi-rurales (« *RURBAN* »)). Il n'y a pas d'explication technique qui justifie que les ITI ne puissent pas être utilisés par les collectivités locales situées en dehors des agglomérations, si cet instrument permet de répondre aux besoins locaux, et, en effet, les autorités locales de ce type sont susceptibles d'être concernées (toutes les communes rurales ou semi-rurales ne sont pas petites, ou, même lorsqu'elles le sont, elles travaillent souvent dans des structures intercommunales qui leur donne suffisamment de poids pour faire partie d'un ITI).
72. Il convient de noter également que, conformément à l'article 113, point 6, du RPDC « L'Etat membre peut désigner un ou plusieurs organismes intermédiaires pour réaliser certaines tâches de l'autorité de gestion », ce qui signifie qu'il appartient à chaque Etat membre de décider dans quelle mesure il souhaite déléguer certaines tâches aux collectivités locales ou à d'autres autorités. Cela peut aller de la subdélégation totale à la simple exécution de tâches de pré-sélection dans le cadre d'un projet. Nous pensons que ce point doit être souligné, pour

que les Etats membres puissent décider en interne de l'opportunité et de la manière de mettre sur pied un ITI.

Plans d'action communs

73. Concernant les plans d'action communs, il est important que la Commission précise dès que possible si elle autorisera l'utilisation de ceux-ci pour réaliser des parties entières des programmes ou s'ils sont justes proposés à titre expérimental, et donc d'une utilisation limitée. Il existe une grande confusion parmi les Etats membres et les collectivités locales et régionales, ce qui retarde nos discussions internes relatives à la préparation des prochains programmes. Il est urgent que la Commission clarifie s'il faut s'attendre à ce que les plans d'actions communs soient utilisés dans d'autres fonds que le FSE.
74. Le CCRE souhaiterait également qu'il soit précisé si les plans d'action communs doivent être considérés comme des outils expérimentaux pouvant être utilisés dans un certain nombre d'Etats membres ou de régions ou s'ils peuvent être utilisés par diverses autorités de gestion pour répondre à un large éventail de priorités thématiques. En particulier dans le cas des plans d'action communs et des investissements territoriaux intégrés, il convient de s'assurer que ces outils ne soient pas à l'origine d'un double emploi entre des mesures administratives et des programmes opérationnels et qu'ils contribuent réellement à réaliser des objectifs de développement. Des précisions quant au contenu et à l'utilisation de ces outils sont nécessaires.

Agenda urbain

75. Les villes et les zones urbaines contribuent activement à la formulation des politiques de l'UE et sont essentielles au succès de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. La politique de cohésion doit continuer à jouer un rôle important dans le développement des villes européennes. C'est pourquoi le CCRE partage en principe les objectifs définis pour la dimension urbaine de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, à savoir :
- a) renforcer le rôle clé des villes européennes en faveur de la cohésion territoriale et de la stratégie Europe 2020,
 - b) renforcer le processus de programmation des actions dans les zones urbaines,
 - c) favoriser l'approche intégrée du développement urbain et créer de nouveaux instruments afin de parvenir à un développement urbain durable.
76. Toutefois, le CCRE, en sa qualité d'organisation européenne regroupant des associations nationales représentant les gouvernements locaux et régionaux, préconise une approche intégrée de développement local, qui est un concept horizontal et inclut un soutien aux zones urbaines, péri-urbaines et rurales, aux liens urbain-rural et aux zones fonctionnelles.
77. Tout en reconnaissant le rôle important des zones métropolitaines, il est important de considérer également les villes moyennes et plus petites afin d'examiner de plus près la concentration et l'urbanisation, telles qu'on peut les observer en Europe et d'autres parties du monde.
78. Les villes moyennes ont par conséquent un rôle essentiel à jouer pour assurer un développement équilibré. Notamment dans les zones périphériques, elles jouent un rôle de pôle pour la région avoisinante, semblable à celui qu'ont les grandes villes dans les zones métropolitaines.
79. Le CCRE se félicite que les propositions en matière de cohésion viennent redynamiser l'agenda urbain dans la politique de cohésion, essentiellement, mais pas uniquement par le

biais du FEDER. En fait, nous nous félicitons que la partie II du RPDC prévoit que l'agenda urbain ne soit pas focalisé sur les objectifs thématiques n°3 et 4 (transport et faible teneur en carbone), mais qu'il a clairement un rôle dans les objectifs thématiques traitant du changement climatique et de l'inclusion sociale.

80. En ce qui concerne l'affectation de 5% des fonds aux zones urbaines (article 7 du FEDER), il est important de reconnaître que la définition des villes, leurs taille, compétences, ressources financières et capacités ne sont pas les mêmes d'un Etat membre à l'autre. Il est par conséquent important d'accorder à chaque Etat membre et à ses collectivités régionales et locales la possibilité de négocier en vertu de l'application du principe de partenariat énoncé à l'article 5 du RPDC. De même, il est important que cette affectation ne soit pas allouée nécessairement aux villes, mais puissent l'être aussi à des groupes de municipalités qui forment une zone administrative ou fonctionnelle, lorsque cela permet de réaliser une action intégrée de manière plus logique.
81. De même, la liste des villes qui bénéficieront de cette affectation doit être définie à l'échelon national, en ce compris le nombre maximum de villes par Etat membre.

Liens urbain-rural (Initiative RURBAN)

82. Le CCRE souhaite que l'action préparatoire sur les liens urbain-rural (RURBAN) conduise à une meilleure reconnaissance dans la prochaine période de programmation des dynamiques qui relient les zones rurales et urbaines, et soutient la définition des solutions politiques qui favoriseront une meilleure intégration entre la politique régionale et la politique de développement rural.
83. Les liens urbain-rural existent sous diverses formes au sein de l'Union européenne et sont fortement influencés par les systèmes politiques et administratifs nationaux. C'est pourquoi toute forme d'intervention de l'UE devrait être suffisamment flexible pour refléter cette grande diversité.
84. Nous partageons le point de vue selon lequel les relations urbain-rural s'intensifient en réponse aux défis rencontrés aussi bien par les zones rurales que par les zones urbaines en termes de prestation de services, mais aussi en raison du potentiel de développement économique et des ressources naturelles et culturelles.
85. De nombreuses collectivités locales de l'Union européenne sont trop petites pour cela et les départements sont trop hétérogènes, en ce compris les nombreux « pôles d'attraction » (plateformes économiques ou pôles de développement) et leurs zones d'influence élargie. Même s'il est souvent difficile de délimiter correctement ces zones urbaines-rurales afin de cibler les interventions financières de l'UE, les nouveaux mécanismes de mise en œuvre, à savoir le DLAL, les ITI, etc. devraient permettre une mise en œuvre intégrée des programmes dans les territoires locaux. Le fait que le FEADER puisse aussi être utilisé pour le DLAL constitue un pas décisif vers une approche plus fonctionnelle, en particulier dans les zones rurales-urbaines.
86. Compte tenu de la diversité des situations en Europe, leur définition serait soumise à des règles nationales et régionales et le fruit d'une discussion « ascendante » avec les partenaires locaux. Une solution pourrait consister à avoir des indicateurs neutres supplémentaires pour cibler les fonds, tels que la « distance en voiture jusqu'au principal centre urbain », la « zone d'attraction de services publics », la zone commerciale, en plus d'indicateurs plus évidents déterminés par des caractéristiques géographiques tels que rivière, côte, bassins de montagne ou continuum bâti.

Contact

Alessandro Proia
Chargé de mission « Cohésion et politique territoriale »
Square de Meeûs 1
B - 1000 Bruxelles
Tél. +32 2 500 05 44
Email: alessandro.proia@ccre-cemr.org

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 50 associations nationales de villes, municipalités et régions de 40 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 100.000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.

www.ccre.org