



**COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS
CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE**

Document d'orientation du CCRE sur l'avenir de la politique européenne de cohésion

Bruxelles, janvier 2011

Messages politiques clés du CCRE sur l'avenir de la politique européenne de cohésion suite aux propositions du 5^{ème} rapport sur la cohésion

1. Le niveau territorial est essentiel pour réaliser les objectifs de cohésion et ceux liés à la stratégie Europe 2020

Le niveau local est le plus proche des citoyens. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle décisif dans le développement économique et social de l'ensemble des territoires de l'Union européenne et dans la mise en œuvre des politiques européennes et la réalisation de la cohésion.

2. La politique de cohésion est un objectif permanent du traité de l'UE pour toutes les régions, et non seulement un outil pour la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020

Nous nous félicitons que le 5^{ème} rapport sur la cohésion indique clairement que la future politique européenne de cohésion doit continuer à soutenir l'ensemble des territoires de l'Union européenne dans leur développement social et économique, ainsi que du point de vue de la durabilité environnementale, avec un accent particulier sur les régions en retard de développement. Le CCRE souligne que la future architecture de la politique de cohésion doit continuer à soutenir les trois objectifs existants.

Il faut veiller à ce que le nouvel objectif de l'UE de cohésion territoriale, ajouté par le traité de Lisbonne, soit bien le moteur de la future politique de cohésion et ne soit pas injustement limité par les objectifs de la stratégie Europe 2020 ni transformé en un simple instrument de mise en œuvre de cette stratégie. Au contraire, si elle ne met pas un accent fort sur un territoire déterminé, la stratégie Europe 2020 ne fonctionnera pas sur le terrain.

3. L'approche centrée sur le développement local garantira une plus grande décentralisation de la politique de cohésion et l'application du principe de partenariat, améliorant ainsi l'efficacité de la politique de cohésion.

Nous nous félicitons que le 5^{ème} rapport sur la cohésion ait convenu que davantage de responsabilités, associées à des ressources appropriées, devaient être attribuées aux collectivités locales et régionales. La prochaine réglementation de l'UE devrait inclure des critères précis obligeant les Etats membres à associer le niveau local et régional à la planification, la prise de décision, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et contrats de partenariats.

L'approche centrée sur le développement local est un concept horizontal, qui prévoit un soutien de l'UE au programme urbain, de même que pour les zones rurales, le lien urbain-rural et les zones fonctionnelles. Il convient d'examiner la problématique des zones urbaines dans le cadre des programmes opérationnels et en fonction du contexte national.

De même, le CCRE est fermement opposé à une approche exclusivement métropolitaine, qui se focaliserait sur les grandes villes au détriment des plus petites villes. Un cadre stratégique commun qui intègre tous les fonds de l'UE pertinents (fonds de cohésion, FEDER, FSE, FEADER et FEP), de même que les fonds thématiques dans la mesure où ils ont un impact sur le niveau local et régional, peut renforcer la dimension locale.

4. La participation des collectivités locales et régionales doit être garantie par une définition détaillée et juridiquement contraignante du principe de partenariat

Ces normes contraignantes devraient, à tout le moins, inclure des critères spécifiques visant à garantir la participation effective des collectivités locales et régionales à la conception et la mise en œuvre de tous les programmes des fonds structurels.

5. Les communes et les régions ne peuvent pas être tenues pour responsables de l'échec des institutions nationales à satisfaire aux critères macroéconomiques ou à l'application incorrecte des règles de l'UE, ni être pénalisées à cause de cela

Retirer les fonds de développement régional comme sanction pour violation du pacte de stabilité et de croissance ou pour une application incorrecte des règles de l'UE, serait en contradiction avec l'objectif communautaire de cohésion territoriale, économique et sociale, inscrit dans le traité de Lisbonne.

6. Nous soutenons totalement une politique de cohésion forte qui soit l'expression de la solidarité européenne

Nous nous félicitons que le réexamen du budget de l'UE ait reconnu la politique européenne de cohésion comme l'expression visible de la solidarité européenne ; elle contribue à créer un sentiment de citoyenneté européenne et favorise le développement régional dans un cadre économique et social commun.

7. La simplification des fonds et la concentration sur les résultats sont nécessaires, mais doivent être basées sur un accord global entre tous les niveaux administratifs concernés et ne peuvent servir de prétexte pour imposer des mesures descendantes liées à l'initiative Europe 2020

Le nouveau cadre stratégique commun doit veiller à ce que les programmes de financement soient simplifiés et consolidés afin de réduire la charge administrative des collectivités locales et régionales et de faciliter la mobilisation des financements par les acteurs de terrain.

Imposer des mesures visant à la simplification et à la concentration sur les résultats sans y impliquer les collectivités locales et régionales reviendrait à adopter une approche descendante contraire à l'esprit de la politique de cohésion, hypothéquant toute chance d'appropriation sur le terrain.

8. Le développement rural n'est pas une annexe de la politique agricole

Les programmes communautaires de développement rural développés actuellement dans le cadre de la politique agricole commune ne servent pas suffisamment le développement rural dans son acception la plus large. Le développement des zones rurales n'est pas seulement favorisé par l'agriculture, il dépend surtout de la valorisation du potentiel des économies rurales et de l'esprit d'entreprise local.

Les programmes de développement rural, et notamment ceux qui concernent l'économie rurale dans son ensemble, devraient être financés beaucoup plus solidement. Grâce au cadre stratégique commun, le développement rural devrait effectivement devenir plus cohérent avec le reste de la politique de cohésion territoriale.

9. Le développement durable comme principe directeur de la politique de cohésion

Le financement devrait soutenir l'intégration du développement économique et social, ainsi que de la durabilité environnementale, et s'inscrire dans une perspective à moyen et à long terme. A ce titre, les collectivités territoriales, par leur capacité à concilier les effets parfois contradictoires des politiques au niveau territorial pertinent, doivent jouer un rôle central dans la conception et la mise en œuvre des programmes.

10. L'échelon local et régional, et pas seulement l'administration centrale, doit être inclus dans des contrats de partenariats juridiquement contraignants

Bien que nous soutenions fermement le principe de partenariat, nous regrettons vivement que les nouveaux contrats de développement et d'investissement proposés dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion ne mentionnent pas le niveau local et régional. Ne pas les impliquer serait contradictoire avec une politique de développement axée sur les besoins du territoire concerné et nuirait considérablement à la valorisation et la mise en œuvre des fonds de l'UE comme instruments de la cohésion territoriale sur le terrain. Ces contrats ne peuvent pas être seulement bilatéraux, il est impératif de prévoir des dispositions claires à l'échelon européen relatives à l'engagement des collectivités locales et régionales.

Justification d'une politique européenne de cohésion

1. Le CCRE se félicite que le 5ème rapport sur la cohésion prévoie la poursuite d'une politique européenne de cohésion forte pour l'ensemble des régions de l'UE en évitant la renationalisation.
2. La politique européenne de cohésion est l'expression visible de la solidarité européenne ; elle contribue à créer un sentiment de citoyenneté européenne et favorise le développement local et régional dans un cadre économique et social commun.
3. Le CCRE rejette toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion. Les programmes communautaires ont une valeur ajoutée considérable par rapport aux fonds nationaux. En apportant son soutien aux collectivités locales et régionales, l'Union européenne leur permet de poursuivre des objectifs européens communs.
4. C'est pourquoi nous accueillons favorablement le signal donné par le réexamen du budget de l'UE en faveur de la politique de cohésion, qui sera l'une des principales politiques à être soutenues par le cadre financier de l'UE.
5. Les fonds structurels et le fonds de cohésion financent des projets qu'il ne serait peut-être pas possible de développer sans un soutien européen et ils apportent un financement complémentaire équivalent du secteur public et du secteur privé (effet multiplicateur). Le caractère pluriannuel du programme doit par conséquent être conservé. Le CCRE opte pour une période de dix ans avec une évaluation à mi-parcours qui n'entraverait pas la continuité des programmes. Nous rejetons en tout cas toute proposition qui déboucherait sur des périodes de programmation plus courtes que l'actuelle période de sept ans.
6. Les programmes de l'UE doivent continuer à encourager la coopération avec les partenaires dans toute l'UE, qui sont confrontés à des problèmes identiques et développent de nouveaux partenariats et de nouvelles modalités de gouvernance sur le terrain qui n'existeraient pas autrement.

Objectifs pour la future politique européenne de cohésion

7. La future politique européenne de cohésion doit continuer à soutenir les collectivités locales et régionales de l'UE en encourageant le développement et le potentiel territorial de l'ensemble des communes de l'UE. La future architecture de la politique de cohésion continuera à soutenir les trois objectifs actuels (convergence, compétitivité et coopération territoriale).

Elle devrait se fonder par-dessus tout sur les principes de subsidiarité et de solidarité territoriale et chercher à atteindre l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale dans toute l'Union européenne, en mettant particulièrement l'accent sur les régions en retard de développement.

8. Même si nous reconnaissons l'importance des nouveaux objectifs relevant de la stratégie Europe 2020, nous tenons à souligner que la cohésion est un objectif permanent et juridiquement contraignant des traités de l'UE. La politique de cohésion ne peut par conséquent pas devenir un simple outil de mise en œuvre de cette stratégie limitée dans le temps.
9. Le défi et l'opportunité majeurs de la politique européenne de cohésion sont d'identifier, de renforcer et de développer le potentiel de chaque territoire tout en gardant à l'esprit que l'objectif communautaire de cohésion économique et sociale doit encore être réalisé. La notion de « spécialisation intelligente » qui est actuellement préconisée par la stratégie Europe 2020 doit toujours respecter les valeurs fondamentales de la cohésion (comme l'utilisation du potentiel des territoires à travers une approche ascendante).
10. Le développement local et régional est une mission hautement politique pour laquelle les collectivités locales et régionales sont les mieux placées pour prendre l'initiative. Elles constituent en effet les niveaux qui connaissent le mieux les spécificités du territoire et sont les plus proches des citoyens. Une approche ascendante et l'intégration de toutes les politiques sectorielles pertinentes sont nécessaires. Les objectifs descendants de l'initiative Europe 2020, mis en œuvre grâce à des contrats conclus uniquement entre les niveaux européen et national, seraient ainsi absolument contraires aux objectifs de la politique de cohésion.
11. La politique de cohésion devrait donc se concentrer sur l'exploitation du potentiel territorial de l'UE toute entière. Cela nécessite un budget de l'UE suffisamment important pour soutenir une politique qui puisse être mise en œuvre dans toutes les régions d'Europe. A cet égard, la création d'une nouvelle catégorie de transition doit veiller au maintien du financement proportionnel des trois objectifs existants. La transition devrait être considérée comme un objectif limité dans le temps visant à intégrer progressivement la compétitivité.

Champ d'application territorial et niveau d'intervention de la politique européenne de cohésion

12. Le CCRE a accueilli favorablement le fait que le traité de Lisbonne ait ajouté une dimension territoriale à l'objectif de l'UE de cohésion sociale et économique. Nous insistons fortement sur la nécessité de veiller à ce que la dimension territoriale soit placée au cœur de la future politique de cohésion et prise en compte par toutes les politiques pertinentes de l'UE.
13. C'est pourquoi nous nous félicitons de l'accent nouveau mis par le 5^{ème} rapport sur la cohésion sur le développement local, ainsi que sur le programme urbain, le soutien au lien urbain-rural et les zones fonctionnelles.
14. Néanmoins, nous sommes en désaccord total avec le 5^{ème} rapport sur la cohésion, lorsqu'il envisage isolément les différents niveaux locaux d'intervention mentionnés ci-avant. Le CCRE est convaincu que le développement local doit faire l'objet d'une intervention horizontale et globale, garantissant une approche intégrée et cohérente. Le développement local est le cadre stratégique au sein duquel tous les types de territoires peuvent entreprendre un développement local. Le programme urbain, en particulier, ne peut pas être envisagé isolément des autres dimensions de cette approche globale du développement local, qui comprend également les liens entre milieux urbain et rural, et le développement rural.
15. Nous pensons que le 5^{ème} rapport sur la cohésion n'est pas assez ambitieux en ce qui concerne le développement local. Les autorités locales, indépendamment du fait qu'elles soient urbaines, périurbaines ou rurales, doivent jouer un rôle de premier plan dans la conception et la mise en œuvre des stratégies et programmes de développement local.
16. Le développement local, qu'il soit urbain, rural ou urbain-rural, doit continuer à soutenir les principaux objectifs de convergence existants. Le 5^{ème} rapport sur la cohésion expose un certain nombre d'idées : l'innovation sociale, l'inclusion sociale, l'élaboration de stratégies d'innovation avec les entreprises, les universités et les chercheurs, la prévention de la dégradation de l'environnement, ainsi que la conception et l'application des programmes de réhabilitation des zones défavorisées. Toutes ces actions, ainsi que d'autres actions thématiques, pourraient être ouvertes aux approches de développement local, contribuant à la mise en œuvre de projets locaux intégrés, comme la réhabilitation des zones locales défavorisées et des investissements dans les infrastructures locales et régionales.

17. Le CCRE plaide pour des dispositions claires dans le règlement des fonds structurels en matière de développement local, et notamment pour une affectation plus claire et plus importante des fonds au développement local, comme concept global de la future politique de cohésion, et pas seulement à l'expérimentation, comme proposé dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion.
18. En outre, comme la géographie économique fonctionnelle des territoires locaux peut varier et ne suit pas nécessairement les limites administratives, nous accueillons favorablement la référence faite par le 5^{ème} rapport sur la cohésion aux zones fonctionnelles. Celles-ci devraient être définies en fonction de la portée spatiale des problèmes à traiter, de même que par les stratégies actuelles de développement local et régional. Cependant, les zones fonctionnelles doivent être liées à des structures de gouvernance locale. Nous saluons le fait que le 5^{ème} rapport sur la cohésion stipule que les groupes de villes devraient être autorisés à penser et gérer les programmes de cohésion, mais nous tenons à souligner qu'il faut élargir cette possibilité à n'importe quel groupe de communes aux préoccupations similaires.
19. Un des obstacles à une politique de cohésion efficace réside dans les disparités au sein d'une même région. Il existe des régions « riches » dans l'UE, où subsistent des « îlots » de précarité ou des zones présentant des handicaps structurels. Le CCRE prend note de la reconnaissance des territoires à la géographie spécifique dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion. Nonobstant les dispositions du traité de l'UE en faveur d'un traitement spécifique pour un certain nombre de ces territoires, nous continuons à souligner que les conditions géographiques ne doivent pas être le seul critère d'éligibilité à des mesures spécifiques de soutien de la part des politiques de cohésion. Les régions de tous types doivent démontrer leur précarité relative en fonction de critères convenus d'avance, quel que soit leur situation géographique.
20. Enfin, toute intervention doit être correctement coordonnée avec les activités de la PAC, et notamment les programmes de développement rural de cette même zone, à commencer par la mise en place de règles communes partagées par l'intermédiaire du cadre stratégie commun.
21. Les programmes de coopération territoriale doivent être, le cas échéant, adaptés en vue de soutenir les stratégies macro-régionales. Les stratégies macro-régionales constitueront, dans les cas où une stratégie existe déjà, le cadre stratégique pour l'utilisation des programmes de coopération territoriale.

Gouvernance et gestion de la politique européenne de cohésion

22. Les collectivités locales et régionales jouent par nature un rôle de premier plan dans le développement économique et régional ; des responsabilités, accompagnées des ressources appropriées, doivent donc leur être octroyées. Nous nous félicitons que le 5^{ème} rapport sur la cohésion aille dans cette direction et nous attendons des règlements qu'ils consacrent clairement ce principe.
23. Cependant, le principe de partenariat devrait être bien plus souligné qu'il ne l'est dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion. Les nouvelles règles devraient obliger les Etats membres à associer, de façon structurée et systématique, le niveau local et régional à la planification, la prise de décision, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Il est regrettable que le 5^{ème} rapport sur la cohésion ne reconnaisse le partenariat que comme un principe général.
24. Sinon, le principe n'est pas appliqué, conduisant à un engagement limité ou nul du gouvernement local, voire même régional, et ce dans la plupart des Etats membres.
25. Alors que tous les niveaux de gouvernement reconnaissent en principe la valeur ajoutée du travail en partenariat, la pratique montre que la gouvernance à multi-niveaux tend à se réduire à des procédures administratives. Avec la proposition contenue dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion, les collectivités locales et régionales continueront bien souvent à n'avoir que des possibilités limitées d'apporter une contribution et d'être proactives au cours des négociations portant sur le nouveau cadre stratégique commun, les contrats de partenariat et les programmes opérationnels.
26. Une définition plus concrète et juridiquement contraignante du principe de partenariat dans le règlement permettrait de réduire les interprétations arbitraires ou incohérentes de ce principe dans tous les Etats membres. Tout en respectant l'autorité générale des Etats membres, les interventions dans le domaine du développement local doivent être définies par les collectivités locales elles-mêmes, en coordination avec les autorités régionales et nationales. Dans de nombreux pays, ce n'est bien souvent pas le cas, et nous craignons vraiment que les nouveaux objectifs fixés par la stratégie Europe 2020 selon une approche descendante ne feront que renforcer cette tendance.
27. La Commission européenne devrait ainsi proposer des normes minimales obligatoires pour le principe de partenariat et surveiller son application. Ces normes devraient comprendre, à tout le moins, des exigences spécifiques qui permettent la participation effective des collectivités locales et régionales à la conception et à la mise en œuvre de tous les programmes des fonds structurels, soit en qualité d'autorité de gestion, soit en partenariat avec celle-

- ci. En raison de leur rôle stratégique dans la planification et la mise en œuvre des programmes liés à la politique de cohésion, les collectivités locales et régionales devraient être traitées par les autorités de gestion comme des partenaires, et non pas comme des organisations soumissionnaires. Tous les partenaires du secteur public doivent avoir le même statut lors de la détermination des critères selon lesquels les projets de développement local (urbain, rural, rural-urbain) sont sélectionnés.
28. Cependant, un problème encore plus important est que les propositions du 5^{ème} rapport sur la cohésion relatives au principe de partenariat ne sont pas reprises dans les propositions de nouveaux contrats de partenariat pour le développement et l'investissement. Ces contrats ne sont prévus qu'entre l'UE et les Etats membres, sans aucune implication des collectivités locales et régionales. Ceci est en totale contradiction avec les dispositions du 5^{ème} rapport sur la cohésion relatives au principe de partenariat, car ces contrats seront très détaillés et conditionneront les programmes opérationnels dans une large mesure. Ces nouveaux contrats ne doivent couvrir que des fonds communautaires, et non pas des fonds nationaux.
29. La gouvernance à multi-niveaux se reflète dans des structures de gestion décentralisée et une coopération efficace. Nous accueillons très favorablement le fait que le 5^{ème} rapport sur la cohésion offre la possibilité aux consortiums de collectivités locales et régionales de devenir des autorités de gestion (ou, le cas échéant, responsables de la sous-programmation). Chaque fois que cette possibilité permet d'apporter une plus grande valeur ajoutée, il faudrait qu'elle soit la règle, plutôt que l'exception.
30. La subdélégation et les subventions globales devraient être largement disponibles dans la plupart des futurs programmes régionaux. Nous nous félicitons aussi que le 5^{ème} rapport sur la cohésion soutienne davantage d'instruments d'ingénierie financière ciblés sur le développement local. Il est toutefois crucial que cela se fasse en supplément et non au détriment des subventions.
31. Une gestion efficace nécessite des structures institutionnelles appropriées à tous les niveaux. Par conséquent, les collectivités locales doivent avoir la possibilité de choisir et de mettre en place de telles institutions afin d'accomplir leurs missions correctement. Nous nous félicitons que le 5^{ème} rapport sur la cohésion soutienne l'assistance technique en faveur du développement de capacités au niveau local et régional, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies, des programmes et des projets de développement. Cette assistance devrait continuer à encourager l'échange d'expériences entre les autorités de gestion, etc., afin de renforcer les capacités et soutenir l'expérimentation.

Simplification et cohérence du financement de la cohésion territoriale européenne

32. Le CCRE se félicite de la proposition contenue dans le réexamen du budget de l'UE et le 5^{ème} rapport sur la cohésion en faveur d'une politique davantage axée sur les résultats. Afin d'y parvenir, les règles de mise en œuvre des fonds devraient être simplifiées et mises plus en adéquation avec une politique axée sur les résultats. Les exigences fixées par le CSC doivent être claires et éviter toute ambiguïté. Nous accueillons favorablement, en principe, la proposition de cadre stratégique commun (CSC) entre tous les fonds communautaires ayant une dimension territoriale (FC, FEDER, FSE, FEADER, FEP). Le CSC devrait également s'aligner sur les règles des autres fonds « thématiques », dans la mesure où ils ont une dimension territoriale inscrite en eux, tels que les RTE-T, la recherche et, surtout, les nouvelles initiatives locales « thématiques » comme les « villes intelligentes ».
33. Les programmes de financement doivent être simplifiés et consolidés afin de réduire la charge administrative des collectivités locales et régionales et de transférer les ressources de l'administration à des actions concrètes.
34. Le cadre stratégique commun doit entreprendre une révision en profondeur des fonds de développement régional. Il est important que la Commission ne propose pas simplement des modifications mineures aux structures actuelles. Malheureusement, le 5^{ème} rapport sur la cohésion ne propose qu'un alignement « stratégique » des fonds, dans la mesure où ils contribuent à une meilleure réalisation des objectifs de l'initiative Europe 2020. Cependant, le CSC doit relier tous les programmes administratifs associés aux différents fonds, en utilisant en règle générale les règles et procédures communes.
35. La fragmentation des programmes de financement de l'UE génère des difficultés pour les collectivités locales et régionales, qui peinent à rendre leurs projets cohérents et à répondre efficacement aux problèmes sociaux, environnementaux et économiques d'une manière intégrée. Le CSC doit trouver une solution permanente à ce problème. Il faudrait effectivement un règlement général comprenant la plupart des dispositions d'application précises (telles que les dépenses éligibles, les questions financières, l'audit), en vertu duquel les règlements spécifiques ne traiteraient que des mesures d'application inévitables spécifiques à un fonds donné.
36. Nous nous félicitons que le 5^{ème} rapport sur la cohésion partage le point de vue du CCRE, selon lequel le modèle le plus efficace pourrait en fin de compte être que chaque territoire recevrait un montant unique de financement consolidé de l'UE, basé sur un ensemble de résultats prioritaires.

Il faut cependant que cela soit convenu entre le territoire donné, l'Etat membre et l'UE, au titre des contrats de partenariat et d'investissement avec l'échelon territorial donné.

37. Les activités de contrôle doivent être proportionnelles au niveau d'intervention afin de réduire les charges administratives et les coûts.
38. La proposition du 5^{ème} rapport sur la cohésion relative aux taux de co-financement différenciés est un point préoccupant. Le CCRE est opposé à une modification des dispositions actuelles. Le CCRE craint en effet que cela n'entraîne des conséquences imprévisibles et puisse en fin de compte rendre les fonds communautaires indisponibles dans certaines régions, en particulier celles relevant de l'objectif « compétitivité », étant donné que les budgets nationaux limités empêcheront une augmentation des taux de co-financement national.
39. Le CCRE note que la règle N+2 est particulièrement problématique pendant la première année de la période de programmation, compte tenu de l'approbation tardive des programmes opérationnels, du lancement des appels à projets, de l'évaluation, etc., et demande l'application de la règle N+3 à l'ensemble des 27 Etats membres de l'UE durant la première moitié de la période de programmation.

Contribution de la politique de cohésion à la stratégie Europe 2020

40. Le CCRE note que la stratégie Europe 2020 et le réexamen du budget de l'UE délimitent en grande partie le champ d'action de la politique de cohésion après 2013. Nous estimons cependant que les obligations du traité de Lisbonne envers la cohésion territoriale, qui est un objectif permanent de l'UE, ne peuvent pas être limitées par cette stratégie limitée dans le temps.
41. Même si la politique de cohésion peut contribuer, sur une base territoriale, à réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, la politique de cohésion est une politique autonome de l'UE, qui vise à soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale. En réalisant ceux-ci dans le cadre des objectifs mentionnés dans le traité de Lisbonne, la politique de cohésion peut contribuer aux objectifs de la stratégie Europe 2020, mais elle demeure une politique à part entière, avec des objectifs plus larges.

42. Une question importante, et cependant non encore résolue, est de savoir comment le CSC, les contrats et les programmes opérationnels sont liés et renvoyés aux initiatives phares de la stratégie Europe 2020 et aux programmes nationaux de réforme qui sont développés séparément des discussions sur la cohésion et le réexamen du budget.
43. Le CCRE convient qu'à un moment où les ressources de l'UE sont limitées, des priorités doivent être établies. Néanmoins, nous sommes clairement opposés à ce que ce contexte défavorable et l'introduction des objectifs de la stratégie Europe 2020 via le CSC et les contrats de développement soient utilisés comme prétexte à l'introduction de mesures descendantes, faisant ainsi des programmes opérationnels de simples dispositions d'application. Cela est contraire au principe de subsidiarité et risque d'entraver la bonne mise en œuvre de nombre des mesures proposées sur le terrain. Le point important n'est pas le nombre de priorités, mais le fait que les autorités locales soient directement impliquées dans le choix de celles-ci.
44. Nous plaidons avec vigueur pour que les Etats membres établissent d'urgence un dialogue stratégique avec les représentants des collectivités régionales et locales, tandis que les programmes nationaux de réforme sont en cours de discussion, afin de rapprocher les objectifs nationaux et les ambitions régionales et locales. Ce rapprochement se reflétera par la suite dans les programmes opérationnels. Inversement, et tout en respectant pleinement le principe de partenariat, le même engagement des représentants locaux et régionaux doit être présent au moment de définir la portée du CSC, des contrats de développement et, bien sûr, des programmes opérationnels.

Soutien aux objectifs de cohésion par le biais d'autres politiques et fonds communautaires

45. Nous nous félicitons que le 5^{ème} rapport sur la cohésion accorde une grande attention à la manière dont les objectifs de cohésion doivent être respectés et mieux soutenus par les autres domaines d'action de l'UE qui ont également un impact sur la cohésion. Nous pensons que c'est primordial, car les institutions de l'UE ne reconnaissent toujours pas que, même si la politique de cohésion est essentielle pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, ce n'est ni la mission de la politique de cohésion, ni d'ailleurs possible pour celle-ci, de remplir des objectifs qui ne sont pas territorialisés. C'est pourquoi il faut déterminer clairement en quoi la politique de cohésion est essentielle à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et ensuite définir le rôle des politiques thématiques et des programmes de financement.

46. Les effets combinés des différentes politiques des différents services de la Commission - telles que les politiques de transport (et notamment les RTE-T), les politiques énergétiques, les politiques environnementales, les politiques du marché intérieur et de la concurrence (et notamment les aides d'Etat), la Politique agricole commune (en particulier le développement rural), la Politique commune de la pêche et la politique de recherche et de développement - deviennent visibles à l'échelon local et régional.
47. L'UE ne devrait par conséquent plus se concentrer sur la réhabilitation des régions prises séparément, mais devrait accorder une plus grande signification territoriale à tous les domaines d'action de l'UE qui pourraient contribuer à la cohésion.
48. Fondamentalement, les programmes de développement rural devraient être davantage cohérents avec les autres fonds qui contribuent à la cohésion territoriale. Il est particulièrement important de veiller à ce que soient davantage utilisés les programmes visant à mieux réaliser les objectifs de développement rural. Le CSC devrait apporter davantage de cohérence entre les programmes opérationnels des fonds structurels et les programmes de développement rural.
49. Ce que le 5^{ème} rapport sur la cohésion signifie pour le Fonds social européen (FSE) nous paraît peu clair. Pour le CCRE, le FSE restera étroitement intégré dans la politique de cohésion, aux côtés du FEDER et des autres fonds via le CSC. Nous pensons que les différences entre l'objectif et les dispositions d'application des deux fonds seraient contraires aux objectifs de la politique de cohésion et devraient être l'exception plutôt que la règle.
50. Les services publics locaux et régionaux jouent un rôle important dans la cohésion territoriale. Des services d'intérêt général de qualité et accessibles sont essentiels à la survie économique, la qualité de vie et la stabilité des collectivités locales. Toutes les politiques sectorielles mentionnées ci-dessus doivent être appliquées pour compléter et soutenir ces objectifs.
51. Nous sommes d'accord qu'une analyse d'impact ex ante des politiques sectorielles sur la cohésion territoriale peut être un outil très utile pour garantir une approche intégrée. Les analyses d'impact territorial doivent être effectuées de manière structurée et formelle, en impliquant les parties prenantes locales et régionales aussitôt que possible.

Indicateurs pour la politique de cohésion

52. Le CCRE approuve l'introduction d'indicateurs de performance pour assurer l'efficacité de la politique et renforcer sa légitimité. Les indicateurs devraient être mesurables et comparables, y compris entre niveaux équivalents de gouvernement. Une option serait d'introduire des contrats basés sur les résultats, comme proposé dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion. Cependant, cela ne marchera pas s'ils sont uniquement conclus entre la Commission, l'autorité de gestion et l'organe d'exécution, cantonnant les autorités locales dans le rôle de simples exécutants.
53. Le CCRE préconise l'instauration d'un « indicateur de gouvernance » mesurant l'implication des collectivités locales dans le processus décisionnel au niveau régional.
54. Nous soutenons également l'introduction d'un ensemble de critères plus larges liés à l'environnement, l'évolution démographique et le bien-être social, pour l'orientation et l'évaluation de la politique de cohésion, en complément des indicateurs traditionnellement basés sur le PIB. Nous accueillons favorablement la recommandation intitulée « le PIB et au-delà », ainsi que l'avis du CdR sur cette dernière.
55. Il serait utile de développer un indice environnemental global et une enquête sociale harmonisée au niveau européen, national et régional, sans créer d'obligations administratives supplémentaires trop lourdes à l'échelon local et régional. Toutefois, cette question sensible nécessite que la sélection et le contenu des indicateurs soient le résultat d'une procédure ascendante, menée à grande échelle, qui associe les collectivités locales, les régions, les Etats membres et l'UE dans un processus de discussion structurée.
56. Le CCRE soutient également l'application d'indicateurs au niveau spatial le plus approprié, y compris aux niveaux situés sous le niveau NUTS II (les régions).

Conditionnalité

57. Dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion et dans le réexamen du budget, la Commission soulève la question de la **conditionnalité** macroéconomique, en proposant « d'utiliser les fonds de l'UE pour renforcer les mesures préventives et correctrices destinées à soutenir le pacte de stabilité et de croissance ».

Le CCRE s'oppose à cette approche : d'abord, de telles sanctions toucheraient le niveau régional et local, lequel n'est responsable ni de la gestion financière ni des décisions connexes du pouvoir central ; ensuite, retirer les fonds de développement régional comme sanction pour violation du pacte de stabilité et de croissance serait en contradiction avec l'objectif communautaire de cohésion territoriale, économique et sociale, inscrit dans le traité de Lisbonne.

58. Dans le cadre de la politique de cohésion, le CCRE soutient la conditionnalité axée sur les résultats pour les Fonds structurels en certaines circonstances clairement définies : a) la conditionnalité doit se limiter à la politique de cohésion, et donc à la réalisation d'objectifs spécifiques liés à la politique de cohésion, pour une région spécifique et par une région spécifique ; b) seulement si ces objectifs ont été approuvés conjointement par tous les niveaux de gouvernement, avec la participation obligatoire des collectivités locales et régionales.
59. Le CCRE veut s'assurer que la réserve « performance » qui est proposée ne revienne pas à récompenser les forts et à punir les faibles, ce qui serait en totale contradiction avec la logique de solidarité de la politique de cohésion. Une réserve « performance » devrait récompenser les efforts entrepris, plutôt que les résultats obtenus, lesquels sont souvent hors du contrôle du territoire concerné.
60. Le CCRE tient à souligner que dans la réglementation actuelle, la Commission a déjà suffisamment d'instruments à sa disposition pour contrôler et punir les Etats membres qui utilisent abusivement les fonds structurels.

Personne de contact :

Marit Schweiker

courriel : marit.schweiker@ccre-cemr.org

téléphone : +32 (0)2. 500.05.44