

**Avis du Comité des régions sur le «Cinquième rapport sur la cohésion»**

(2011/C 166/07)

## LE COMITÉ DES RÉGIONS

- se félicite que la future politique de cohésion puisse couvrir l'ensemble des régions européennes, quel que soit leur niveau de développement, et soutient la création d'une nouvelle catégorie intermédiaire de régions, fondée sur le principe de l'égalité de traitement entre régions;
- souhaite que des indicateurs complémentaires au PIB puissent être pris en compte pour la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de cohésion, afin de mieux refléter le degré de développement de chaque région;
- réitère son souhait de conserver le FSE intégré aux fonds structurels dans le cadre de la politique de cohésion, et considère que sa mise en œuvre devra être territorialisée;
- souhaite que l'objectif de coopération territoriale soit renforcé, notamment financièrement, et préconise que la répartition des enveloppes des différents programmes se fasse au niveau communautaire, et non plus national;
- soutient le principe général d'une articulation entre la politique de cohésion et les objectifs de la stratégie Europe 2020, mais rappelle qu'elle ne doit pas être exclusivement au service de cette stratégie, en raison de ses objectifs propres inscrits dans le Traité;
- souhaite que l'objectif de cohésion territoriale se traduise par l'identification d'un axe territorial prioritaire au sein du «menu» de l'UE, en complément des thématiques liées à la stratégie Europe 2020;
- soutient l'élaboration d'un «Cadre Stratégique Commun», et propose que les «contrats de partenariat pour le développement et l'investissement» impliquent les collectivités territoriales dans chaque Etat membre conformément aux principes de gouvernance à multiniveaux;
- s'oppose aux dispositions en matière de conditionnalité macroéconomique dite externe, ainsi qu'à la proposition de constituer une réserve de performance; accepte la nécessité d'instaurer de nouvelles formes de conditionnalités financières qui seraient liées aux résultats, pour autant que les critères choisis soient généraux, équitables, proportionnels et fondés sur le principe de l'égalité de traitement.

<b>Rapporteur:</b>	M. Michel DELEBARRE (FR/PSE), Maire de Dunkerque
<b>Texte de référence:</b>	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion»
	COM(2010) 642 final

## I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

### Observations générales

1. accueille favorablement la publication du 5<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, qui constitue **une bonne base de discussion** sur les orientations concernant la politique de cohésion après 2013;

2. reconnaît l'importante analyse réalisée par la Commission européenne dans ce premier rapport sur la cohésion depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, notamment en matière de reconnaissance de la cohésion territoriale parmi les objectifs clés de l'Union. Toutefois, il regrette que le rapport se fonde essentiellement sur des statistiques antérieures à la **crise financière, économique et sociale** que l'Union européenne subit depuis 2008; exige dès lors que la prochaine période de programmation se fonde sur des données statistiques postérieures à la crise et appelle le Conseil et les États membres à déployer tous les efforts possibles, au plan politique et administratif, pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, ce fait renforce la nécessité d'utiliser d'autres indicateurs complémentaires mieux mis à jour, pour déterminer l'état réel du développement des régions, étant donné que la croissance du PIB ne va pas refléter à elle seule l'impact effectif de la crise. Le Comité des régions s'est déjà prononcé sur ce point dans son avis «Mesurer le progrès- Au-delà du PIB». Il y propose deux indicateurs globaux disponibles à court terme: un indice environnemental global et une enquête sociale harmonisée au niveau régional;

3. se félicite des **avancées de la politique de cohésion** qui a permis de créer de la croissance et des emplois, d'accroître le capital humain, de faciliter la construction d'infrastructures clés pour le territoire, et d'améliorer la protection de l'environnement. Il souligne que la politique de cohésion est également reconnue pour son effet-levier pour la compétitivité et l'innovation, notamment à travers sa capacité de mobilisation du potentiel du secteur privé;

4. constate qu'en dépit des progrès réalisés par la politique de cohésion en matière de réduction des disparités, **d'importants déséquilibres persistent** entre régions européennes et au sein des régions, qui concernent en l'occurrence des disparités en

matière de développement des infrastructures, de revenus ou encore de qualité et d'accessibilité des services publics et qui sont accentués notamment par l'impact différencié de la crise économique et financière, et des défis de plus en plus prégnants que sont la mondialisation, le chômage (notamment celui des jeunes), le vieillissement démographique, le changement climatique, et la dépendance énergétique;

5. insiste donc pour que la politique de cohésion dispose de **ressources** à la hauteur des objectifs poursuivis, c'est-à-dire le renforcement des actions menées au niveau des États membres et aux niveaux régional et local, afin de permettre un véritable rééquilibrage économique, social et territorial entre régions européennes;

6. rappelle que la **valeur ajoutée communautaire** de la politique de cohésion repose avant tout sur son approche:

- **solidaire** à travers un soutien au développement équilibré de l'ensemble de l'Union;
- **stratégique** à travers une identification d'objectifs clés et appropriés aux besoins du territoire et de sa population;
- **intégrée** reposant sur une synergie entre politiques sectorielles sur un territoire donné;
- **transversale** de différentes politiques impactant le territoire;
- **territoriale** sur la base d'un diagnostic territorial mettant en exergue les forces et faiblesses de chaque région;
- **pluriannuelle** à travers la définition d'objectifs à court, moyen et long termes;
- **partenariale** associant les niveaux communautaire, national, régional et local, ainsi que les acteurs socio-économiques du territoire à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes opérationnels;

7. rappelle que, grâce à cette approche unique, la politique de cohésion permet, plus que toute autre politique de l'Union européenne, de rendre l'intégration européenne visible au niveau des territoires et des citoyens en apportant une réponse adaptée et coordonnée à leurs besoins;

## Vers une nouvelle architecture de la politique de cohésion

### Une politique de cohésion pour toutes les régions, adaptée à leur niveau de développement

8. se félicite que le 5<sup>e</sup> rapport de cohésion confirme que la future politique de cohésion puisse couvrir **l'ensemble des régions européennes** quel que soit leur niveau de développement. Souligne, à cet égard, que les fonds structurels devront se concentrer en priorité dans les régions européennes les moins développées, tout en apportant un soutien indispensable aux autres régions afin de les encourager sur la voie de la compétitivité, de l'emploi, de l'inclusion sociale et du développement durable, afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'UE;

9. estime qu'il y a lieu d'envisager la création d'une **nouvelle catégorie intermédiaire** de régions qui se situent entre 75% et 90% du PIB communautaire. Ce système vise à limiter l'effet de seuil observé à 75 % du PIB communautaire (seuil d'éligibilité actuel entre les objectifs de convergence et de compétitivité), et à garantir une égalité de traitement entre ces régions. Il s'agit de tenir compte à la fois des difficultés des régions qui, à partir de 2013, cesseront de relever pour la première fois de l'objectif de convergence, mais aussi de celles qui, bien qu'ayant été éligibles à l'objectif de compétitivité dans la période de programmation actuelle, continuent d'affronter des difficultés socio-économiques structurelles au regard de la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie Europe 2020 et qui sont en proie à des disparités régionales internes. La création de cette catégorie ne devra pas pénaliser les régions émergeant actuellement à l'objectif de convergence, de compétitivité ou en phasing-in et phasing-out;

10. réitère son souhait de prendre en compte des **critères complémentaires au PIB**, notamment pour la mise en œuvre et l'évaluation des programmes afin de mieux refléter le degré de développement de chaque région et les problèmes spécifiques de cohésion sociale et territoriale qui s'y posent (disparités infrarégionales, variation des revenus, taux de chômage, accessibilité aux Services d'Intérêt Général (SIG), accessibilité et interopérabilité des moyens de transport, qualité de l'environnement, bien-être social, niveau d'éducation, etc.). La révision à mi-parcours de la période de programmation (5+5) doit être l'occasion de prendre en compte ces nouveaux critères complémentaires au PIB. Demande dès lors à la Commission européenne d'élaborer une liste **d'indicateurs de développement territoriaux, sociaux et environnementaux** applicables au niveau infrarégional en s'appuyant sur les travaux d'EUROSTAT, d'ORATE<sup>(1)</sup> et de l'OCDE;

### Le renforcement d'une approche intégrée

11. soutient **l'approche intégrée** de la politique de cohésion afin de favoriser une complémentarité de l'ensemble des fonds (Fonds de cohésion, FEDER, FSE, FEADER et FEP) et afin de faciliter leur mise en œuvre au travers une approche intégrée. Le Comité préconise d'identifier clairement les champs d'inter-

vention pour chaque fonds, ainsi que leur mise en relation avec les interventions réalisées au titre d'autres fonds de l'UE, destinés par exemple au transport ou à l'environnement, tant au niveau stratégique qu'opérationnel. Par ailleurs, des lignes directrices claires doivent être définies au niveau européen et des structures de coordination doivent être établies au niveau national et infranational;

12. souhaite obtenir des précisions quant aux **modalités de mise en œuvre du Fonds Social européen**; considère que le FSE devrait être intégré aujourd'hui aux fonds structurels dans le cadre de la politique de cohésion et estime qu'une coopération plus étroite entre le FSE et le FEDER serait appropriée. Le Comité encourage à cet égard le recours aux financements croisés et la mise en place de programmes opérationnels pluri-fonds (FEDER et FSE);

13. considère que si le FSE doit contribuer à l'achèvement des objectifs de la stratégie Europe 2020 et de la stratégie européenne pour l'emploi, sa **mise en œuvre devra être territorialisée** et s'inscrire pleinement dans le cadre de la politique de cohésion, sur la base des besoins diagnostiqués au niveau des territoires<sup>(2)</sup>. Se félicite que les conclusions de la Présidence belge suite à la réunion informelle<sup>(3)</sup> des Ministres en charge de la politique de cohésion préconisent de «renforcer la dimension régionale du FSE, et de renforcer ainsi sa visibilité» et donc son intégration dans les stratégies socio-économiques régionales;

14. souhaite que la **visibilité des projets financés par le FSE** soit améliorée à travers une mise en œuvre davantage territorialisée, fondée sur les besoins locaux les plus concrets et pratiques, de manière à leur conférer un maximum de relief, en complément des travaux réalisés en matière de communication et de sensibilisation et financés dans le cadre de l'assistance technique aux niveaux communautaire, national et régional;

15. est d'avis que la **répartition FEDER/FSE** doit être déterminée par un pourcentage défini au niveau national, afin de garantir des enveloppes FSE appropriées aux enjeux de cohésion économique et sociale dans chaque État membre et chaque région qui sont concernés. Le Comité suggère qu'à l'intérieur des marges ainsi fixées, les États membres répartissent les Fonds Structurels (FEDER et FSE) au niveau national, en coopération avec les collectivités régionales et locales;

16. considère que la **flexibilité entre FEDER et FSE** doit être encouragée et simplifiée à l'avenir, notamment à travers le nouveau cadre stratégique commun et en particulier dans le cadre des approches en matière de développement local et des plans intégrés des villes et collectivités locales<sup>(4)</sup>. De plus, il demande à la Commission européenne de prévoir dans les propositions législatives à venir un système analogue entre le FEDER et le FEADER, afin de garantir une approche plus intégrée au niveau des territoires ruraux;

<sup>(1)</sup> Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE/ESPON).

<sup>(2)</sup> Cf. avis sur l'avenir du Fonds social européen après 2013 – CdR 370/2010 (rapporteur: Catuscia MARINI, IT/PSE).

<sup>(3)</sup> Réunion ministérielle informelle qui s'est tenue à Liège les 22 et 23 novembre 2010.

<sup>(4)</sup> Cf. Article 8 du règlement (CE) no 1080/2006 sur le développement urbain durable.

### Une coopération territoriale renforcée

17. soutient la **référence à la coopération territoriale** qui conserverait sa structuration actuelle en trois volets, mais regrette qu'elle ne soit pas plus détaillée. À cet égard, il souhaite que cet objectif soit renforcé par le biais:

- d'une augmentation de l'enveloppe qui lui est dédiée;
- de règles spécifiques plus appropriées aux programmes de coopération territoriale par le biais d'une augmentation de l'assistance technique au niveau local, une simplification des règles d'audit et de contrôle, une forfaitisation des coûts indirects applicable et adaptée, la définition de règles d'éligibilité des dépenses communautaires, etc;
- de propositions visant à améliorer la gouvernance de ces programmes.

18. préconise une **répartition des enveloppes financières pour les programmes de coopération territoriale au niveau communautaire** et non plus national. Les bénéficiaires de ces programmes devraient justifier plus clairement les résultats et la valeur ajoutée générée par les projets de coopération territoriale dans les régions par le transfert de bonnes pratiques et de savoir-faire. Le Comité souhaite privilégier une approche stratégique et intégrée à l'échelle des espaces de coopération, en évitant toute considération nationale en termes de retour financier;

19. demande à la Commission de prévoir des dispositions dans les futures propositions législatives afin de permettre au **FSE d'intervenir** dans le cadre des programmes de **coopération territoriale** en vue de financer des actions relevant de son champ d'intervention;

20. appelle à une **réelle complémentarité entre les trois objectifs de la politique de cohésion**. L'intervention de l'Union aux niveaux transfrontalier, transnational et inter-régional doit pouvoir s'inscrire dans une complémentarité avec celle conduite au niveau des programmes régionaux mis en œuvre dans le cadre des objectifs de «convergence» et de «compétitivité régionale et emploi». L'identification d'axes ou mesures dédiées à la coopération territoriale dans les programmes régionaux pourrait être encouragée, notamment afin de permettre le financement de projets structurants à l'échelle transfrontalière ou transnationale. Parallèlement, une meilleure coordination entre les trois volets de l'objectif de «coopération territoriale» doit être recherchée;

21. souligne la nécessité de **mieux articuler les programmes de coopération territoriale avec des stratégies territoriales** élaborées sur la base d'une volonté commune des acteurs du territoire<sup>(5)</sup>. Considère à cet égard que les programmes transnationaux peuvent venir en appui aux stratégies macrorégionales ainsi qu'aux stratégies maritimes intégrées que l'on commence à élaborer. De même, les programmes

transfrontaliers pourront apporter leur soutien aux stratégies eurorégionales et eurométropolitaines actuellement à l'œuvre. Le Comité demande dès lors une révision significative à la hausse de la limite de distance de 150 kilomètres utilisée pour la classification des îles en tant que régions frontalières;

22. invite la Commission européenne à faciliter de nouveaux partenariats territoriaux en simplifiant et en améliorant la manière dont les programmes de coopération interrégionale sont gérés. Une **coopération interrégionale** améliorée garantit non seulement une approche coordonnée par rapport aux problèmes partagés, mais reconnaît également que des solutions innovantes ne sont pas délimitées par les frontières territoriales existantes;

23. rappelle que le **Groupe européen de Coopération Territoriale (GECT)**<sup>(6)</sup> demeure un outil précieux pour faciliter les coopérations notamment dans le cadre de la coopération transfrontalière. Considère que le règlement dédié aux GECT devra être simplifié et adapté dans la programmation à venir en fonction des expériences menées au cours de la période actuelle. Ces simplifications pourront notamment concerner le droit régissant le personnel et le régime fiscal des GECT, et une réduction de la durée des procédures actuelles. Par ailleurs, il encourage l'octroi plus systématique de subventions globales aux GECT, afin de les rendre directement gestionnaires des fonds structurels;

24. demande à la Commission européenne d'améliorer la **coopération** actuelle aux **frontières extérieures**. Il est notamment nécessaire de simplifier les procédures et d'introduire davantage de synergies entre l'intervention du FEDER et celle de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) et du Fonds Européen de Développement (FED);

25. souligne l'importance de la coopération territoriale pour les régions ultrapériphériques: leur position géographique aux frontières extérieures les plus lointaines de l'UE fait de cette question une nécessité. Demande la mise en œuvre du **«Plan d'action pour le grand voisinage»** afin de mieux insérer ces régions dans leur milieu géographique;

### Des priorités stratégiques adaptées aux spécificités régionales

#### Vers plus de flexibilité dans l'articulation avec Europe 2020

26. souligne qu'aux côtés des autres actions financées par l'Union européenne, la politique de cohésion peut et doit continuer à jouer un rôle décisif, à la fois pour permettre une croissance intelligente, durable et inclusive telle que prévue par la stratégie Europe 2020, et pour **soutenir un développement harmonieux** de l'Union à travers une augmentation du potentiel endogène de toutes les régions et une réduction des déséquilibres entre territoires européens, tel que prévu par l'article 174 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne;

<sup>(5)</sup> Cf. avis d'initiative du CdR: «Une stratégie pour la zone mer du Nord/Manche» – CdR 99/2010 fin (rapporteur: Hermann KUHN, DE/PSE).

<sup>(6)</sup> Cf. avis d'initiative sur les nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT – CdR 100/2010 rév. 3 (rapporteur: Alberto NUÑEZ FEIJOO, ES/PPE).

27. soutient le principe général d'une articulation entre la politique de cohésion et **les objectifs de la stratégie Europe 2020** et ses initiatives phares afin de progresser sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Cependant, il considère que des efforts importants ont déjà été consentis en la matière au cours de la période 2007-2013 qu'il s'agira d'évaluer avant de s'engager vers une plus grande concentration des ressources;

28. à cet égard, rappelle que **la politique de cohésion ne doit pas être exclusivement au service de la stratégie Europe 2020 et des programmes nationaux de réforme**, en raison de ses objectifs propres inscrits dans le Traité, à savoir la réduction des disparités économiques, sociales et territoriales entre les régions de l'Union européenne. La politique de cohésion doit par conséquent s'appuyer sur la situation des territoires, leurs besoins et leur potentiel de développement;

29. soutient le principe général d'un «menu» communautaire de vastes priorités thématiques, qui se substituerait à la logique actuelle de fléchage des fonds structurels vers des catégories de dépenses définies de manière restrictive. S'oppose néanmoins à une **trop grande restriction du nombre de ces priorités** à choisir au niveau des nouveaux contrats nationaux de partenariat pour le développement et l'investissement et des programmes opérationnels, afin de laisser une marge de manœuvre suffisante aux autorités locales et régionales dans la déclinaison territoriale des objectifs de la stratégie Europe 2020;

30. considère qu'il n'appartient pas à la Commission européenne de rendre obligatoire certaines de ces priorités, qui devront être définies au niveau régional, sur la base d'un diagnostic territorial mettant en exergue les forces et les faiblesses du territoire. De même, il ne considère **pas opportun d'imposer une concentration de la totalité des fonds structurels aux seules priorités thématiques** que les régions seront tenues de choisir parmi le menu communautaire. Cette disposition irait à l'encontre du principe même de l'approche intégrée, qui suppose qu'une stratégie de développement repose sur un investissement dans différents secteurs;

31. demande dès lors à la Commission européenne que la **liste des priorités thématiques** qui pourrait être énoncée dans la future réglementation relative à la politique de cohésion ne soit pas trop restrictive, non seulement pour prendre en compte la diversité territoriale, économique et sociale de chaque région mais aussi pour aller au-delà des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans les domaines de la cohésion sociale et territoriale;

#### **Vers une réelle prise en compte de l'objectif de cohésion territoriale**

32. approuve le principe d'une **plus grande souplesse dans l'organisation des programmes opérationnels** afin de pouvoir intervenir à différentes échelles du territoire (infrarégional, régional, plurirégional, et macrorégional) en fonction de spécificités territoriales ou d'espaces fonctionnels tels que les bassins fluviaux, les zones de montagnes, les archipels, etc. De telles interventions devront toutefois reposer sur une volonté commune des acteurs du territoire et notamment des collectivités territoriales de s'associer autour d'un véritable projet de territoire, sans pour autant remettre en cause la pertinence de l'échelon régional;

33. souhaite que **l'objectif de cohésion territoriale** se traduise dans la nouvelle structure de la politique de cohésion, à travers l'identification d'un **axe territorial prioritaire** au sein du «menu» de l'UE, en complément des thématiques liées à la stratégie Europe 2020, de manière à ce que la cohésion territoriale puisse garantir un aménagement équilibré du territoire pour promouvoir l'interdépendance entre les régions et la cohérence globale des politiques. Soutient par ailleurs la proposition de la Commission européenne de bien **prendre en compte les régions à spécificités territoriales** <sup>(7)</sup>;

34. souligne que les **régions ultrapériphériques** devraient continuer à faire l'objet d'une attention particulière en référence au statut spécifique qui leur est reconnu à l'article 349 du traité de Lisbonne. Rappelle la nécessité de prévoir des dispositions financières pour ces régions visant à compenser une série de contraintes que sont l'éloignement, l'insularité, une faible superficie, un relief et un climat difficiles, ainsi qu'une dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits. Une telle compensation paraît indispensable afin de faciliter l'accès des RUP au marché intérieur dans des conditions égales à celles des autres régions européennes;

35. approuve la **meilleure prise en compte de la dimension urbaine** au sein de la politique de cohésion, à travers une plus grande implication des villes et des agglomérations à toutes les étapes de la conception de la politique de cohésion: programmes nationaux de réforme, contrats de partenariat pour le développement et l'investissement, et des programmes opérationnels. A cet égard, il souhaite que la dimension urbaine soit dûment prise en compte au sein des programmes opérationnels, et réitère son souhait de privilégier une approche de développement urbain intégré. Il rappelle en effet que les zones urbaines se caractérisent très souvent par d'importantes disparités économiques, sociales et territoriales, auxquelles il s'agit d'apporter des réponses adaptées. Cette approche de développement urbain intégré devra prendre appui sur les travaux menés dans le cadre de la Charte de Leipzig visant à tester le nouveau référentiel commun de la ville européenne durable. Il convient également de considérer les villes comme des pôles de croissance et de développement pour l'ensemble de leur région;

36. soutient la proposition de la Commission européenne visant à conférer aux élus locaux et/ou régionaux un rôle plus important dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de développement urbain dans le cadre des programmes opérationnels. Une telle appropriation et responsabilisation des collectivités locales et régionales devra passer par une attribution plus systématique de **subventions globales à destination des villes**, agglomérations et régions concernées. Le Comité des régions est favorable au maintien de la dimension urbaine dans le cadre de la politique européenne de cohésion. Les villes peuvent être des moteurs de croissance et d'innovation importants. En outre, le renforcement des relations entre les

<sup>(7)</sup> Cf. art. 174 TFUE: «zones rurales, zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne».

régions urbaines et rurales peut favoriser tout particulièrement la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE et contribuer dans le même temps à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Pour remplir cette fonction, il sera également nécessaire à l'avenir de prendre des mesures en faveur de la stabilisation sociale et économique ainsi que du développement durable des villes et des zones urbaines défavorisées. Il convient de prévoir et de mettre en œuvre ces mesures dans le cadre des programmes opérationnels régionaux;

37. regrette le **manque de référence à la dimension rurale**, alors que les territoires ruraux et péri-urbains constituent plus de 80 % du territoire de l'Union selon les définitions retenues. Demande à la Commission européenne d'apporter une attention toute particulière au lien entre différents types de municipalités – zones urbaines (grandes et petites villes) et zones rurales – qui constitue une composante essentielle d'une politique intégrée de développement régional. Souhaite par ailleurs que la dimension rurale trouve toute sa place dans le cadre de la future politique de cohésion, et qu'une meilleure articulation et une plus grande synergie soient trouvées entre les interventions du FEDER, du FSE et du FEADER, aussi bien par le biais du Cadre Stratégique Commun qu'au niveau des programmes opérationnels. Propose également de faire évoluer l'actuel programme URBACT en un programme nommé RURBACT<sup>(8)</sup> qui permettrait d'encourager l'échange de bonnes pratiques et la constitution de réseaux autour des problématiques urbaines et rurales, et de l'articulation à établir entre ces deux dimensions;

38. encourage donc l'**identification d'un axe territorial** au sein des programmes opérationnels permettant de financer des projets s'inscrivant dans des démarches territoriales infra-régionales. La nouvelle approche en matière de développement local doit devenir le cadre stratégique global pour le développement infrarégional de toutes les zones concernées, qu'elles soient urbaines, rurales ou urbaines-rurales, et être reprise dans les programmes régionaux;

39. regrette que le cinquième rapport sur la cohésion ne mette pas suffisamment en exergue l'aggravation tendancielle de certaines **disparités infrarégionales**. Ces disparités se caractérisent par des phénomènes tels que la ségrégation spatiale, engendrant des formes de ghettoïsation, ainsi que le déclin continu de certaines zones reculées. Mettre ces disparités infrarégionales clairement en évidence, à l'aide de données statistiques appropriées et prendre des mesures visant à les réduire participerait à une meilleure prise en compte de l'objectif de cohésion territoriale au niveau local, à condition que leur gestion intervienne à l'échelle régionale;

40. soutient la nécessité d'accorder une **plus grande attention aux initiatives de développement local** qu'il s'agira d'encourager par le biais d'un cofinancement communautaire plus systématique. Le cas échéant, il y aurait lieu de consacrer une partie d'un programme opérationnel à des initiatives de

développement local (par ex: partenariat, ...). Il peut s'agir d'appels à projets régionaux ou plurirégionaux<sup>(9)</sup> visant à encourager un ensemble d'acteurs publics (élus des collectivités locales ou représentants d'établissement publics, etc.) et d'acteurs privés (entreprises, chambres consulaires, entreprises sociales, coopératives, associations, etc.) à élaborer et mettre en place une stratégie de développement local reposant sur une approche intégrée<sup>(10)</sup>. Les initiatives de développement local peuvent contribuer de manière substantielle au développement institutionnel à l'échelon des collectivités locales, à condition que celles-ci soient soutenues financièrement, y compris par des programmes d'assistance technique;

41. considère que l'objectif de **cohésion territoriale s'applique à l'ensemble des politiques de l'Union** et doit s'appuyer sur une mise en cohérence entre les politiques sectorielles et la politique de cohésion, ainsi que sur une meilleure prise en compte de l'impact territorial de toutes les politiques de l'Union au moment de leur élaboration. Regrette dans ce contexte que la Commission européenne n'ait toujours pas donné suite à sa demande de présenter un Livre Blanc sur la cohésion territoriale<sup>(11)</sup>;

42. regrette l'**absence de référence** dans le cinquième rapport sur la cohésion aux **Services d'Intérêt Général (SIG)** alors que le lien intrinsèque entre leurs missions et la cohésion territoriale est explicitement reconnu dans l'article 14 TFUE et le protocole 26 annexé au Traité de Lisbonne. Réitère dès lors sa demande que l'impact territorial des politiques de l'Union sur les SIG fasse l'objet d'évaluations ex ante et ex post;

### Mise en œuvre de la politique de cohésion

#### Approche stratégique

43. soutient l'**élaboration d'un Cadre Stratégique Commun** qui engloberait le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche. Toutefois, il souhaite que ce cadre stratégique soit défini conjointement par le Conseil et le Parlement européen, en partenariat avec le Comité des régions. Ce Cadre Stratégique Commun doit veiller à préciser les champs d'intervention, et donc les rôles et liens respectifs entre ces différents fonds communautaires dans les régions de l'Union européenne ainsi que ceux existants avec d'autres Fonds européens dotés d'une dimension territoriale manifeste et d'un lien étroit avec les Fonds structurels, tels que le financement des réseaux transeuropéens ou les éventuels futurs fonds pour l'environnement et pour le climat, entre autres;

<sup>(9)</sup> Cf exemple de la prise en compte de la cohésion territoriale dans l'approche intégrée de la programmation des fonds structurels en Italie au cours de la période 2000-2006. Ces projets territoriaux intégrés couvrent 7 régions NUTS II avec une mise en œuvre au niveau infrarégional.

<sup>(10)</sup> Cf. exemple des Groupe d'Action Locale dans le cadre du programme LEADER+.

<sup>(11)</sup> Cf. avis du Comité des régions sur le livre vert sur la cohésion territoriale (rapporteur Jean-Yves LE DRIAN, FR/PSE), CdR 274/2008 fin.

<sup>(8)</sup> Le programme RURBACT se baserait sur une évolution et un renforcement du programme URBACT sur la base de l'expérience du réseau RURACT afin de mieux prendre en compte le lien entre les dimensions urbaines et rurales.

44. considère que les stratégies macrorégionales existantes peuvent agir comme des «**cadres de référence stratégique à une échelle macrorégionale**». Les stratégies régionales établies dans le cadre des programmes opérationnels (issus des trois objectifs de la politique de cohésion) pourront s'inspirer des axes prioritaires desdites stratégies macrorégionales;

45. demande des **précisions à la Commission européenne sur le contenu et les modalités inhérentes des «contrats de partenariat pour le développement et l'investissement»** qui seront négociés entre la Commission européenne et les États membres. Souligne qu'il est nécessaire de mettre en pratique les principes de partenariat et de gouvernance à multiniveaux proposés par conséquent que les collectivités territoriales soient obligatoirement parties prenantes à l'élaboration, à la négociation et à la mise en œuvre de tels contrats, dans la mesure où elles sont directement impliquées dans les programmes opérationnels qui sont prévus par ces contrats. Elles doivent être associées aux décisions prises au niveau du contrat national pour définir le choix des priorités thématiques et les engagements financiers devant s'appliquer aux programmes opérationnels auxquels elles participent;

46. propose que les «contrats de partenariat pour le développement et l'investissement», ainsi que les «pactes territoriaux pour la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020», introduisent, pour chaque État membre, un **système de gouvernance multi-niveaux** associant les différents échelons du territoire (communautaire, national, régional et local) dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les collectivités régionales et locales. Demande que les collectivités territoriales (en tant que cofinanciers et/ou cogestionnaires de services publics) soient signataires de tels pactes territoriaux<sup>(12)</sup>, et participent pleinement à leur élaboration, négociation, mise en œuvre et suivi. Tout comme le Cadre Stratégique Commun, ces pactes territoriaux devront englober le Fonds de cohésion, le FEDER, le FSE, le FEADER et le FEP et assurer une cohérence avec les Programmes Nationaux de Réforme en facilitant leur mise en œuvre sur le territoire;

47. salue la mise en place, comme pour la période actuelle, de **programmes opérationnels en tant que principal outil de mise en œuvre** de la politique de cohésion. Rappelle à cet égard que la Commission européenne devra veiller à la pleine participation des collectivités territoriales à l'élaboration, à la négociation, ainsi qu'à la mise en œuvre de ces programmes;

48. appuie l'établissement de **rapports annuels d'exécution** permettant de rendre compte de la réalisation des objectifs tout au long de la période de programmation, comme c'est le cas aujourd'hui. En revanche, il ne voit pas l'intérêt d'introduire une nouvelle exigence d'évaluation en cours d'exécution des programmes, dès la certification d'une partie déterminée des fonds à la Commission européenne;

49. soutient la proposition de la Commission européenne visant à **organiser régulièrement des débats politiques** dans les différentes enceintes compétentes des institutions de l'Union

<sup>(12)</sup> L'identification des collectivités territoriales signataires doit être effectuée au niveau de chaque État membre en fonction des répartitions des compétences infranationales.

européenne. À cet égard, il se tient à la disposition de la Commission européenne pour l'organisation de débats avec ses membres à l'occasion des sessions plénières ou des réunions de la Commission COTER;

50. estime comme la Commission européenne qu'il est primordial que **les ministres en charge de la politique de cohésion se réunissent régulièrement au sein d'une formation formelle du Conseil**<sup>(13)</sup> afin d'échanger sur l'état d'avancement de la programmation et d'évaluer les progrès accomplis au regard des objectifs poursuivis;

#### Partenariats et gouvernance

51. considère que la réussite de la stratégie Europe 2020 passe par une mise en œuvre associant les différents acteurs concernés aux niveaux européen, national, régional et local à travers un **système de gouvernance multiniveaux**. Rappelle à cet égard la nécessité de mettre en place des pactes territoriaux impliquant plus directement les autorités régionales et locales;

52. rappelle l'importance de **critères** plus forts et plus **détaillés permettant la mise en œuvre du principe de partenariat** avec les collectivités territoriales dans l'élaboration, la négociation, et la mise en œuvre des objectifs stratégiques communautaires, et nationaux, ainsi que des programmes opérationnels. Se félicite que les évaluations menées par la Commission européenne mettent en exergue que l'implication des collectivités territoriales ainsi que des acteurs socioéconomiques du territoire constitue un facteur décisif de succès de la politique de cohésion;

#### Performances, conditionnalité, incitations et sanctions

53. encourage vivement les collectivités locales et régionales à veiller à ce que leurs **capacités administratives et institutionnelles** atteignent des niveaux de performance optimaux et de prévoir des ressources financières et humaines suffisantes pour faire face à la complexité des projets financés par l'UE, notamment sur le plan de la charge administrative et bureaucratique; souligne qu'il est nécessaire de garantir des niveaux de financement appropriés pour permettre aux collectivités locales et régionales de participer comme il se doit aux projets majeurs financés par les fonds structurels;

54. **s'oppose fermement aux dispositions en matière de conditionnalité macroéconomique** dite externe, lesquelles consistent à retirer aux régions et aux villes des Fonds structurels qui leur sont destinés, à cause d'erreurs ou de manquements de leur gouvernement national respectif, ou parce que ce dernier ne respecte pas le Pacte de stabilité et de croissance. L'application de sanctions ou d'incitations financières liées au Pacte de stabilité et de croissance destinées à garantir le respect de conditions macroéconomiques risque de pénaliser essentiellement les collectivités régionales et locales alors même qu'elles ne sont pas responsables du non-respect par les États membres de leurs obligations en la matière<sup>(14)</sup>;

<sup>(13)</sup> Il pourra s'agir d'une formation spécifique à la politique de cohésion, ou bien de sessions du Conseil Affaires Générales qui seraient consacrées à la politique de cohésion, en présence des Ministres en charge de la politique de cohésion.

<sup>(14)</sup> Avis du CdR du 1<sup>er</sup> décembre 2010: «Renforcer la coordination des politiques économiques», Rapporteur: M. TATSIS (EL/PPE) CdR 224/2010 fin ainsi que Résolution du CdR sur les priorités 2011 adoptée le 2 décembre 2010 CdR 361/2010 fin (notamment point 10).

55. soutient la mise en place d'une **conditionnalité (interne)** afin d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion. Il convient de lier étroitement une telle conditionnalité aux priorités thématiques de la politique de cohésion sans tenter de l'insérer dans le cadre de réformes structurelles de plus grande ampleur qui n'auraient plus que des rapports éloignés avec la mise en œuvre de cette politique. La conditionnalité devrait s'articuler autour des conditions structurelles et institutionnelles indispensables afin d'assurer la meilleure utilisation des fonds de cohésion. Il y a lieu qu'elle soit simple, applicable, proportionnelle et évaluée ex ante;

56. soutient le **maintien d'un cofinancement européen** qui garantit une appropriation et une responsabilisation des acteurs de terrain. Comme pour la période actuelle, les taux de cofinancement communautaire doivent être modulés par objectif en fonction du niveau de développement de chaque région. En revanche, il s'oppose à toute révision à la baisse des taux de cofinancement, qui ne doivent pas servir de variables d'ajustements en cas de restrictions budgétaires à l'issue de l'accord interinstitutionnel sur les prochaines perspectives financières. Par ailleurs, il s'interroge sur les modulations des taux de cofinancement proposées par la Commission européenne en fonction de la valeur ajoutée communautaire, des types d'action et des bénéficiaires. De telles modulations risquent de donner lieu à des complexités susceptibles de générer des irrégularités, et de compliquer davantage la tâche des autorités de gestion. Enfin, il rappelle que les taux de cofinancement par axe doivent être établis au niveau de chaque programme opérationnel afin qu'ils soient appropriés aux objectifs prioritaires retenus;

57. **s'oppose à la proposition de constituer une réserve de performance** fondée sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, dont il paraît difficile de définir des critères d'attribution objectifs. Une telle réserve de performance risque de bénéficier aux régions les plus performantes sans prendre en considération les efforts consentis par certaines régions ne disposant pas nécessairement de conditions favorables d'un point de vue territorial, économique ou social, et sans prendre en considération la nature de certaines solutions, en particulier les solutions intégrées complexes, qui nécessitent une préparation de longue haleine. Une réserve de performance pourrait entraîner la définition d'objectifs peu ambitieux par les États membres. Par ailleurs, il considère que la création d'une réserve de performance, qu'elle soit d'ailleurs établie au niveau communautaire ou national, ne constitue pas une garantie d'une meilleure efficacité de l'investissement. En revanche, il pourrait soutenir la création d'une réserve de flexibilité (qui ne reposerait pas sur un critère de performance) constituée sur la base des crédits dégagés d'office au cours de la période de programmation, et qui viserait:

- soit à financer des initiatives expérimentales en matière de croissance intelligente, durable ou inclusive;
- soit à faire intervenir les fonds structurels dans une situation de crise économique, sociale ou environnementale en lien avec le Fonds d'ajustement à la mondialisation et le Fonds de solidarité de l'Union européenne;

58. **accepte la nécessité d'instaurer de nouvelles formes de conditionnalités financières (dites internes) qui seraient liées aux résultats** tout en estimant indispensable, pour garantir une mise en œuvre cohérente du système de conditionnalité structurelle, de définir des critères – généraux, équitables, proportionnels et fondés sur le principe de l'égalité de traitement – sur la base desquels il sera possible d'établir clairement si une condition donnée est rencontrée. Les objectifs quantifiés doivent servir au pilotage stratégique de la programmation sans générer de surcoût disproportionné. Définis à l'aide d'un nombre limité d'indicateurs de réalisation et de résultats, ils permettent de mesurer les progrès réalisés par rapport à la situation de départ et la réalisation des objectifs mettant en œuvre les axes prioritaires. Ils ne doivent donc pas faire l'objet de sanctions si les résultats escomptés ne sont pas pleinement remplis. Tout comme l'ont rappelé les Ministres en charge de la politique de cohésion réunis à Liège les 22 et 23 novembre 2010, d'importantes conditionnalités sont actuellement à l'œuvre et ont fait la preuve de leur efficacité. Il s'agit notamment de la règle du dégagement d'office, des règles de clôture, de l'approbation des systèmes de contrôle et d'audit, des principes d'additionnalité et de cofinancement, etc. Ces conditionnalités internes pourront donc être poursuivies et améliorées;

59. rappelle que les contreparties apportées par les collectivités territoriales dans le respect du principe de cofinancement donnent toute légitimité au Comité des Régions à participer au dialogue constructif souhaité par la Commission européenne afin d'approfondir les différentes modalités de conditionnalité qui sont envisagées dans le 5<sup>e</sup> rapport sur la cohésion, dans le cadre d'une «**task force**» sur la conditionnalité, aux côtés des États membres et du Parlement européen;

#### Évaluation et résultats escomptés

60. soutient la proposition de la Commission européenne de **s'orienter davantage sur les résultats** par le biais d'objectifs et d'indicateurs de résultats clairs et mesurables établis en amont en fonction des objectifs spécifiques de chaque région. Il met toutefois en garde contre la tentation pour la Commission d'évaluer les performances uniquement en fonction des avancées réalisées dans la concrétisation des objectifs Europe 2020. À cet égard, il rappelle que la période de programmation 2007-2013 a déjà constitué une avancée en la matière à travers la mise en place d'une évaluation ex-ante, in itinere et ex-post dont il s'agira d'établir un bilan avant de s'engager davantage dans cette voie;

61. soutient le recours à un **nombre limité d'indicateurs communs**, en lien avec les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale et de la Stratégie Europe 2020, pour permettre à la Commission européenne d'établir une évaluation globale et continue sur toute la période de programmation. Toutefois, la majeure partie des indicateurs devront être établis à l'échelle régionale en fonction des spécificités territoriales de chaque région et des axes prioritaires retenus. Ils devront en outre refléter la nécessité d'une solution proposée en ce qui concerne le développement territorial;

## Instruments d'ingénierie financière

62. **soutient le recours aux instruments d'ingénierie financière** afin d'augmenter l'effet levier des fonds communautaires. Il déplore toutefois que la Commission applique des restrictions thématiques dans la détermination du droit aux aides et estime indispensable de laisser les États membres décider à quel niveau (national, régional) les instruments financiers seront mis en œuvre le plus efficacement. La mise en œuvre de ces instruments devra néanmoins être simplifiée et explicitée afin de:

- faciliter la participation de la BEI et d'autres organismes bancaires relevant des niveaux national, régional ou local;
- d'encourager les collectivités territoriales à mobiliser davantage ces instruments et à sécuriser leur mise en œuvre; et
- de répondre aux besoins de toutes les régions, grandes et petites, les instruments actuels étant configurés uniquement pour des actions à grande échelle;

63. s'interroge sur la proposition de la Commission européenne visant à canaliser le **soutien financier aux entreprises** principalement par le biais des instruments d'ingénierie financière, tout en réservant les subventions au cofinancement de programmes d'aides ciblés sur l'innovation, la protection de l'environnement, etc. L'aide aux entreprises dans le cadre de la politique de cohésion ne saurait s'effectuer exclusivement par le biais de l'ingénierie financière, laquelle n'écarte pas le besoin de subventions car toutes les activités ne se prêtent pas au financement par des prêts. Du reste, tous les organismes ne sont pas en mesure de gérer des projets financés par des prêts. La crise a montré qu'en période de récession, les instruments fondés sur le marché ne sont pas opérationnels. Il appartient aux collectivités territoriales de déterminer le choix du type d'aide le plus approprié en fonction du tissu économique et entrepreneurial de chaque région, et en lien avec la politique de concurrence et notamment des aides à finalité régionale;

## Simplification

64. **s'oppose à toute modification substantielle du système de gestion actuel** des fonds structurels comme le propose la Commission européenne dans le cadre de la refonte du règlement financier. Invite donc la Commission européenne à conserver le système actuel qui commence à porter ses fruits au regard de la diminution des taux d'erreurs et d'irrégularités, et dont il s'agira d'apporter les améliorations et simplifications nécessaires;

65. souligne que l'efficacité et l'amélioration des performances de la politique de cohésion suppose de trouver un **équilibre entre la simplicité et l'efficacité des procédures et de la gestion financière** afin d'accroître la praticabilité et la transparence de la politique de cohésion. La reconnaissance de la pleine compétence des régions en matière de gestion et de contrôle des programmes opérationnels régionaux ferait partie de ces éléments d'équilibre. Par ailleurs, le Comité des régions devrait pouvoir proposer des solutions afin de simplifier davantage les règles de mise en œuvre des fonds pour les autorités de

gestion, et d'obtention de financements pour les bénéficiaires. Invite également la Commission européenne à poursuivre ses réflexions sur la simplification afin notamment de pouvoir réduire les délais de remboursement pour les bénéficiaires;

66. encourage la Commission européenne à recourir à des méthodes simplifiées de remboursement auprès des bénéficiaires par le biais d'une **forfaitisation des coûts** aussi bien pour le FEDER que pour le FSE. Appelle les États membres à apporter leur soutien aux collectivités territoriales afin de permettre une mise en œuvre rapide de ces dispositions, qui contribueront par ailleurs à concentrer davantage la programmation sur les résultats escomptés;

67. serait favorable à une **révision des procédures** relatives aux programmes de **coopération territoriale** en vue d'arrêter des règles communes à l'ensemble des programmes, de sorte que les procédures d'audit reconnues à l'échelle nationale puissent s'appliquer aux partenaires et ainsi écarter la nécessité pour les partenaires chefs de file de devoir vérifier les audits provenant d'autres États membres;

68. met en garde la Commission européenne quant à sa proposition d'instauration de **déclarations d'assurance** contractées entre les autorités de gestion et la Cour des Comptes. Une telle proposition ne doit pas conduire à alourdir la tâche des autorités régionales et locales eu égard aux règles de contrôle et d'audit, et à une désresponsabilisation de la Commission européenne dans son rôle d'interprétation et d'appui en la matière;

69. souligne que les pratiques de **contrôle financier et d'audit** doivent se fonder clairement sur le respect des dispositions réglementaires et qu'elles doivent être proportionnées; s'oppose vigoureusement au processus de «réglementation rampante» par lequel les autorités de gestion sont «encouragées» à entreprendre certains plans d'évaluation alors que rien ne les y oblige et les listes de contrôle standard utilisées par les auditeurs, fournies par le Comité de Coordination des Fonds, comportent des éléments qui ne se trouvent pas dans les règlements européens ni ne relèvent d'exigences de la réglementation nationale;

70. se félicite de la proposition de la Commission européenne visant à exclure la première année de programmation de la **règle du dégageant d'office**, et souhaite que cette première année soit justifiée uniquement à la clôture du programme opérationnel. Une telle disposition permettra de palier les retards pris au démarrage de la période de programmation. Cependant, la Commission européenne et les États membres devront veiller à ce que l'adoption des programmes opérationnels soit effective le plus en amont possible afin de réduire les risques de retard en début de période;

71. regrette que la Commission européenne ne propose aucune simplification concernant les **projets générateurs de recettes**, dont la complexité du mode de calcul apparaît contre-productive et décourage les potentiels porteurs de projets. Par ailleurs, il encourage la Commission européenne à simplifier et accélérer le système d'approbation des grands projets;

72. soutient l'harmonisation des **règles d'éligibilité des dépenses** entre les domaines d'action, les instruments et les moyens, grâce aux dispositions détaillées du cadre stratégique commun, ainsi qu'à l'application des dispositions légales qui en découlent directement, afin de simplifier les procédures de mise en œuvre, et de minimiser les risques d'irrégularités. Il s'agira toutefois, de bien veiller à ce que les autorités régionales et locales participent pleinement à l'établissement de ces règles d'éligibilité avec les États membres afin de s'assurer de la bonne interprétation commune et application des règlements communautaires aux niveaux national et régional.

Bruxelles, le 1<sup>er</sup> avril 2011.

*La présidente*  
*du Comité des régions*  
Mercedes BRESSO

---