



Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français
www.pouvoirs-locaux-francais.eu



**Position commune
sur le 5ème Rapport sur la Cohésion
« Investir dans l'avenir de l'Europe »¹**

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_fr.pdf

Les associations membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français (MEPLF) accueillent avec intérêt le 5^{ème} Rapport sur la Cohésion et, plus particulièrement, la communication sur les conclusions de ce rapport qui présente des orientations en vue de la prochaine période de programmation, publiés, le 10 novembre 2010, par la Commission européenne.

A la suite de Mercedes Bresso, présidente du Comité des régions, les associations membres considèrent que ces propositions constituent « *un pas dans la bonne direction* » dans la mesure où « *les plans de la Commission profiteraient à l'ensemble des régions et les soutiendraient dans les efforts qu'elles mènent afin de créer de meilleures perspectives économiques pour tous, améliorer les conditions de vie et encourager le développement durable* ».

Les associations membres de la MEPLF prennent part au débat public ouvert par la publication de ce rapport et expriment leur position commune sur les principales propositions figurant dans la communication.

VALEUR AJOUTEE DE LA POLITIQUE DE COHESION

Les associations membres de la MEPLF tiennent à rappeler que le Traité de Lisbonne a consacré les objectifs de cohésion sociale et territoriale. Elles soulignent que, malgré les critiques récurrentes dont elle fait l'objet, la politique de cohésion a démontré sur la durée son efficacité et sa valeur ajoutée.

Comme le signale avec justesse le rapport, la politique de cohésion a contribué à combler le retard de développement des régions les plus défavorisées et à réduire les écarts de développement entre les différents régions et territoires de l'UE. Le premier bilan pour la période 2000 à 2006 en France a ainsi révélé que 140 000 projets avaient été financés pour un volume total d'aide de 14 milliards d'euros, 200 000 emplois avaient été créés et, dans les départements d'Outre-mer, il y avait eu un supplément de croissance de 1.5% . Le maintien de l'éligibilité de toutes les régions à la politique de cohésion est ainsi une des conditions de sa réussite, notamment pour capitaliser ce bilan positif.

La dimension infranationale de la politique de cohésion permet d'agir sur la situation et le devenir de tous les territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains, dans leur grande diversité géographique, économique et sociale.

De nombreux projets ne pourraient pas voir le jour sans les financements de la politique de cohésion, notamment des projets locaux qui n'apparaîtraient pas nécessairement dans une approche purement nationale, voire régionale. Les Fonds structurels européens agissent indirectement de manière très efficace pour articuler et orienter les stratégies politiques locales vers des objectifs communs.

La politique de cohésion encourage les approches multisectorielles et multi-partenariales d'acteurs engagés dans une construction commune de projets politiques. Il s'agit là d'une valeur ajoutée très importante pour les territoires comme pour la politique européenne. Il ne faut pas mettre en péril ces acteurs.

En garantissant une période de programmation de sept ans, cette politique favorise un environnement stable, propice aux approches stratégiques et adapté aux calendriers d'action des pouvoirs locaux.

La politique de cohésion stimule les effets de levier financier très bénéfiques pour les économies locales grâce en particulier à la mobilisation des ressources des collectivités locales.

Enfin, elle appuie les échanges de connaissances et de pratiques innovantes avec les partenaires dans toute l'UE dans le cadre des actions de coopération.

Les associations membres de la MEPLF insistent par ailleurs sur le contexte de crise économique et financière qui touche plusieurs Etats membres et tend à devenir une crise de la zone euro. Cette crise, durable, n'est pas sans conséquences sur les territoires et les publics les plus fragiles et renforce la nécessité de la poursuite d'une politique de cohésion ambitieuse, dotée de moyens financiers à la hauteur de ses ambitions.

Les associations de collectivités locales s'inquiètent à cet égard de l'enveloppe qui sera allouée à cette politique dans le futur budget de l'UE. Faute de moyens suffisants, elle sera sans portée. Elles demandent par conséquent que la politique de cohésion ne soit pas la variable d'ajustement dans les négociations sur le futur cadre financier européen.

Elles conviennent que la poursuite de cette politique doit cependant s'accompagner de réformes pour en améliorer les résultats et le fonctionnement.

NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE COHESION

Les associations membres de la MEPLF souhaitent le maintien de la structure actuelle de la politique de cohésion en trois volets : convergence, compétitivité/emploi et coopération territoriale.

Soucieuses d'un traitement équitable des territoires, elles attendent de connaître les critères de sélection et les modalités de soutien de ces territoires avant de se prononcer sur la création éventuelle d'une nouvelle catégorie de régions dites « intermédiaires » dont le PIB par habitant serait compris entre 75% et 90% de la moyenne communautaire.

Le traitement éventuel de cette catégorie de régions ne devrait pas conduire à la création d'un 4^{ème} objectif mais s'opérer au sein de l'objectif *emploi/compétitivité* avec, le cas échéant, un taux de cofinancement communautaire différencié.

Les associations membres de la MEPLF sont d'accord pour que les échanges d'expériences entre les différents acteurs de la politique de cohésion demeurent une priorité forte, se réalisant dans la coopération territoriale, et continuant à se décliner suivant les trois échelles d'intervention actuelles : transfrontalière, transnationale et interrégionale. Elles estiment toutefois que les modalités de mise en œuvre et de gestion devraient en être évaluées et simplifiées pour faciliter la participation des acteurs locaux à ces échanges.

Enfin, les trois instruments financiers actuels : FEDER, FSE et Fonds de cohésion, doivent continuer à s'appliquer.

Les associations membres de la MEPLF attachent en particulier une grande importance à la pérennisation du FSE dans le périmètre de la cohésion avec les crédits nécessaires, au titre de la lutte contre la pauvreté, de l'inclusion par l'emploi et globalement de l'objectif stratégique de cohésion sociale.

La visibilité de cet instrument pourrait être renforcée par un meilleur ancrage territorial.

Elles demandent également que le deuxième pilier de la PAC soit réellement consacré au développement rural et prenne en compte l'action des collectivités territoriales.

PLANIFICATION STRATEGIQUE

Les associations membres de la MEPLF notent avec intérêt le renforcement de la planification stratégique de la politique de cohésion. Celle-ci remplacerait le triptyque actuel : orientations stratégiques communautaires (OSC), Cadre de référence stratégique national (CRSN) et Programmes communautaires (PO) et serait déclinée à trois niveaux.

Au plan européen, la mise en place d'un *cadre stratégique commun* (CSC) devrait contribuer à clarifier les priorités communautaires de la politique de cohésion et à instaurer une *meilleure articulation entre les différentes politiques visées (régionale, sociale, rurale et pêche)* de même qu'entre les instruments financiers correspondants (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et Fonds européen pour la Pêche). Il est nécessaire de définir des critères multiples d'attribution, notamment sociaux et environnementaux.

Les associations membres de la MEPLF soutiennent pleinement la volonté du Comité des Régions d'être associé à l'établissement du CSC aux côtés des autres institutions européennes.

Elles mesurent par ailleurs l'ambition que représenterait l'établissement, au niveau national, des *contrats de partenariat pour le développement et l'investissement* qui définiraient à la fois les investissements, les moyens nationaux et communautaires à mobiliser, les domaines prioritaires, les conditions de mise en œuvre et les objectifs à atteindre.

Les programmes opérationnels (PO) qui constitueraient les outils opérationnels des documents stratégiques précités, complèteraient l'édifice.

Les associations membres de la MEPLF considèrent ce dispositif comme pertinent et acceptable dès lors que les autorités régionales et infrarégionales et leurs représentants sont *associés à l'élaboration et la mise en œuvre* de ces textes d'orientation : cadres de partenariat et programmes opérationnels.

Elles soutiennent la proposition du Comité des régions d'*instaurer des Pactes territoriaux* auxquels les élus locaux seraient pleinement associés et qui permettraient d'assurer une meilleure adéquation des orientations et des programmes aux attentes et aux besoins locaux.

CONCENTRATION THEMATIQUE

Les collectivités locales sont convaincues qu'elles ont un rôle crucial à jouer dans la réussite de la stratégie Europe 2020 et sont tout à fait d'accord pour que la politique de cohésion contribue au financement de certaines priorités de cette stratégie, à condition qu'elle n'y perde pas sa spécificité. Mais pour qu'elles puissent jouer pleinement ce rôle, il est nécessaire que l'approche retenue pour définir les priorités reste suffisamment flexible *pour répondre aux spécificités* des territoires concernés. Cela passe par l'utilisation d'une *palette suffisamment large de priorités et/ou par l'assurance d'une certaine flexibilité* dans l'utilisation des enveloppes disponibles.

La mise en œuvre de la stratégie UE 2020 doit être en effet compatible avec la réduction des disparités régionales et infrarégionales, qui doit rester l'objectif principal de la politique de cohésion, alors même que la crise a accentué les problèmes structurels des territoires.

Dans ce cadre, les associations membres de la MEPLF demandent à la Commission d'apporter des précisions sur le dispositif proposé : comment seront mises en œuvre les priorités d'UE 2020 dans le cadre de la politique de cohésion ? Et quelles possibilités les autorités régionales et locales auront-elles concrètement pour choisir parmi elles celles qui les concernent le plus ?

COHESION TERRITORIALE

Les associations membres de la MEPLF encouragent les efforts de la Commission européenne pour traduire concrètement le principe de cohésion territoriale dans la future programmation. Les territoires français présentent en effet une grande diversité de situations : zones rurales en repeuplement ou en déclin, zones de montagne, régions ultra-périphériques (RUP) ou faiblement peuplées, villes et agglomérations qui concentrent les richesses mais également les difficultés économiques et sociales, banlieues défavorisées, villes petites et moyennes.

Elles soulignent tout particulièrement le caractère spécifique des régions ultrapériphériques dont les atouts et les handicaps sont passés sous silence dans le rapport.

La cohésion territoriale doit prendre en compte les spécificités de tous ces territoires. A cet effet, comme le souligne la résolution du Parlement européen du 7 octobre sur la politique de cohésion de l'UE après 2013², les caractéristiques particulières des territoires doivent pouvoir être mesurées par des indicateurs reflétant, au-delà du PIB par habitant, la dynamique des territoires et faire l'objet d'un traitement adapté en évitant le saupoudrage et un retour à des découpages géographiques complexes.

Elles comprennent à cet égard la volonté affichée dans la communication de mettre en place un « programme urbain ambitieux » et de demander que chaque programme opérationnel présente obligatoirement à l'avenir un volet urbain doté d'une enveloppe financière d'un montant significatif à l'échelle du programme et « conférant aux élus locaux un rôle plus important dans la conception et l'application des stratégies de développement urbain ».

Les volets urbains des programmes devront appréhender la ville dans le cadre d'une approche intégrée et englober les différentes échelles territoriales pertinentes : quartier, agglomération et aires métropolitaines.

Elles souhaitent que le programme URBACT soit prolongé et son fonctionnement simplifié dans toute la mesure du possible pour les porteurs de projet.

Mais elles demandent que soient également pris en compte les territoires spécifiques gérés par les pouvoirs locaux intermédiaires, qui coordonnent de nombreuses politiques communales et intercommunales, garantissant la cohésion territoriale. Ils exercent également des compétences sociales, à destination de populations qui ne vivent pas forcément dans les villes, garantissant la cohésion sociale de l'UE.

Les associations membres de la MEPLF souhaitent, en outre, que l'accent soit mis sur le renforcement des liens entre les zones urbaines, rurales et péri-urbaines. Elles encouragent la Commission à identifier les expériences réussies dans ce domaine et à en assurer la capitalisation et la diffusion dans l'optique d'une mise en œuvre élargie dans la nouvelle programmation.

Elles approuvent par ailleurs l'intention de la Commission d'accorder plus de place au développement local dans la politique de cohésion et ce, de manière coordonnée avec des actions similaires financées au titre de la politique de développement rural.

Elles soutiennent également la possibilité pour la Commission de financer des actions expérimentales ou innovantes dans les futurs règlements.

Elles sont en effet convaincues que de nouveaux modes d'action fondés sur l'échange, la coopération et la mise en réseau doivent être imaginés et que les collectivités locales devraient en être les chefs de file et les animateurs naturels car elles sont déjà les premiers interlocuteurs des parties concernées, entre autres, les citoyens, les entreprises, les universités et les associations.

GOVERNANCE

Les associations membres de la MEPLF saluent la volonté de la Commission de « renforcer la présence des parties prenantes locales et régionales dans le dialogue précédant la définition puis lors de l'application des politiques ».

Elles sont convaincues que la plus-value communautaire serait mieux mise en valeur en tenant pleinement compte de la place et des interventions des pouvoirs locaux. Ces acteurs de proximité

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2010-0539+0+DOC+XML+V0//FR>

sont les mieux à même de connaître les besoins des territoires et d'en organiser la réponse la plus adéquate.

Pour ancrer dans la réalité des différents Etats membres cet élargissement du partenariat, les associations estiment qu'il serait opportun de prévoir dans les dispositions des futurs règlements européens des mécanismes incitatifs favorisant l'association de tous les niveaux territoriaux et ce à tous les stades de la future programmation : élaboration, mise en œuvre, suivi et évaluation. Cela vaut plus particulièrement pour l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de partenariat qui ont vocation à remplacer les Cadres de Référence Stratégiques nationaux et auxquelles les collectivités territoriales et leurs représentants doivent être étroitement associés.

La Commission européenne devrait également proposer des dispositions encourageant les subdélégations de programmes ou parties de programmes aux collectivités territoriales volontaires.

PERFORMANCE

Les associations membres de la MEPLF conviennent que des efforts supplémentaires doivent être faits pour renforcer l'efficacité des interventions futures de la politique de cohésion et orienter davantage l'approche retenue vers les résultats.

Elles ne sont pas opposées au principe d'une réserve dite « de performance » qui récompenserait financièrement les régions qui dépasseraient les objectifs fixés par l'UE sur les axes stratégiques. Cette réserve ne devra cependant pas être un outil de mise en concurrence entre les territoires, mais au contraire un outil de péréquation conforme aux objectifs de redistribution et de rééquilibrage de la politique de cohésion.

Elles sont conscientes par ailleurs de l'avantage en termes de levier financier, de pérennité des ressources et de stimulation des investissements, que représenterait le recours accru aux instruments d'ingénierie financière. Cependant, partant du constat que, dans le cadre de la programmation actuelle, ces instruments ont connu des difficultés réelles d'application, les associations membres de la MEPLF accueillent avec intérêt les actions envisagées par la Commission pour améliorer leur utilisation dans les programmes futurs.

CONDITIONNALITE

Les associations membres de la MEPLF tiennent à rappeler que des mécanismes de conditionnalité existent déjà dans la réglementation actuelle et sont donc susceptibles d'être améliorés: règle du dégageant d'office, règles de clôture, agrément des systèmes de contrôle et d'audit, principes d'additionnalité et de cofinancement...

En cas de recours à de nouvelles formes de conditionnalité, elles marquent leur préférence pour des systèmes de conditionnalité liés au contenu et à l'efficacité des programmes et dont la mise œuvre s'opère dans un souci de proportionnalité et d'équité.

Une seule conditionnalité macro-économique risquerait de faire peser sur les pouvoirs locaux la responsabilité de politiques nationales qui ne respecteraient pas le pacte de stabilité.

Elles joignent ainsi leur voix à celle du Comité des Régions et celles des Etats membres pour s'opposer aux sanctions de nature macro-économique, par exemple liées au Pacte de stabilité et de croissance ou conditionnées par la transposition des directives européennes. Les collectivités locales ne doivent pas être sanctionnées pour des décisions nationales dont elles ne sont pas responsables.

Dans tous les cas, cette préoccupation ne doit pas aller à l'encontre des efforts de simplification en matière de gestion financière, d'éligibilité des dépenses et de systèmes de contrôles et d'audit qui restent largement plébiscités.

L'accès aux financements de la politique de cohésion pour les collectivités de toutes tailles passe en effet par une simplification des procédures et l'allègement de la charge administrative de cette politique.

CONCLUSION

Les associations membres de la MEPLF seront particulièrement attentives, dans les mois à venir, à la prise en compte des éléments auxquels elles attachent une importance toute particulière, tels que : le refus de la renationalisation de la politique structurelle, l'éligibilité de tous les territoires, l'approche intégrée prenant en compte la diversité des situations et fondée sur un diagnostic territorial, la gouvernance renforcée étendue aux échelons infrarégionaux.

Dans les négociations qui s'ouvrent sur l'avenir de cette politique et qui s'inscrivent dans le cadre plus large des prochaines perspectives financières de l'Union européenne, les associations membres de la MEPLF tiennent à souligner que l'Europe ne doit pas être considérée seulement comme un coût mais également comme une opportunité. Une politique européenne de cohésion ambitieuse représente à cet égard un instrument très important pour le développement équilibré de nos territoires.

La Maison européenne des pouvoirs locaux français (MEPLF) est la plateforme commune sur les questions européennes de cinq associations nationales d'élus locaux :

- *Association des Maires de France (AMF). L'AMF réunit aujourd'hui près de 36 000 communes et intercommunalités. Elle est présidée par Jacques Pélissard, Député-maire de Lons-le-Saunier.*
- *Assemblée des Départements de France (ADF), L'ADF réunit les 102 Départements français. Son Président est Claudy Lebreton, Président du Conseil général des Côtes-d'Armor.*
- *Association des Maires de Grandes Villes de France, L'AMGVF réunit 96 membres représentant les grandes villes et les groupements intercommunaux de plus de 100 000 habitants. Elle est présidée par Michel Destot, Député-maire de Grenoble.*
- *Fédération des Maires de Villes Moyennes (FMVM). La FMVM compte 200 adhérents, maires de villes dont la population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants ainsi que présidents d'établissements publics de coopération intercommunale. Cette association est présidée par Bruno Bourg-Broc, Député-maire de Châlons-en-Champagne et de la MEPLF.*
- *Association des Petites Villes de France (APVF). L'APVF rassemble plus de 1000 communes, dont la population est comprise entre 3 000 et 20 000 habitants. Son Président est Martin Malvy, ancien ministre, Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées.*



Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français

www.pouvoirs-locaux-francais.eu



Synthèse de la position commune sur les conclusions du 5^{ème} Rapport sur la Cohésion

Priorités

Mise en œuvre d'une politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale dotée de moyens à la hauteur des ambitions et

- couvrant tout le territoire de l'UE
- prenant en compte la diversité des situations territoriales
- renforçant la gouvernance en l'étendant aux échelons infrarégionaux

Position sur les principaux points en discussion

Architecture générale

- maintien des 3 objectifs actuels : Convergence, Emploi/compétitivité et Coopération territoriale
- intégration éventuelle dans l'objectif Compétitivité avec un taux d'aide différencié en cas de création de régions dites « intermédiaires » dont le PIB/habitant serait compris entre 75% et 90% de la moyenne communautaire
- préservation des instruments financiers actuels, en particulier le FSE

Planification stratégique

- Accueil favorable au dispositif proposé à 3 niveaux à condition que les autorités régionales et locales et leurs représentants soient associés à l'élaboration et la mise en œuvre des documents et démarches concernés

Concentration thématique/ lien avec UE2020

- dans un contexte de crise, l'objectif premier de la politique de cohésion doit rester la réduction des disparités régionales et infrarégionales
- le choix des priorités à mettre en œuvre doit s'opérer en concertation avec les autorités régionales et locales sur la base d'une déclinaison territoriale des différentes thématiques de la stratégie UE2020 et des résultats des diagnostics établis au plan territorial.

Cohésion territoriale

- traitement adéquat dans les programmes des atouts et handicaps spécifiques des différents types de territoires.
- renforcement de la dimension urbaine à mettre en œuvre dans les programmes de manière intégrée, aux différentes échelles pertinentes et avec des moyens significatifs
- approfondissement des liens entre les zones urbaines, péri-urbaines et rurales

Gouvernance

- demande d'un dispositif incitatif dans les règlements favorisant l'association à toutes les étapes de la planification et de la programmation des autorités régionales et infrarégionales
- idem pour les délégations de programmes et sous-programmes

Performance/Conditionnalité

- recours aux techniques d'ingénierie financière à la demande du partenariat régional et local et simplification des règles d'utilisation de ces instruments
- ouverture à des formes de conditionnalité liées à l'efficacité et au contenu des programmes mises en œuvre dans un souci de proportionnalité et d'équité
- opposition à des sanctions de nature macro-économique (pacte de stabilité, directives...)

Simplification

- poursuite de la simplification des règles et des procédures pour alléger la charge administrative de cette politique et permettre ainsi un accès plus aisé aux Fonds des collectivités locales.