



L'Europe
locale & régionale

L'avenir de la politique de cohésion

Une approche territoriale intégrée et simplifiée

Prise de position du CCRE

Juin 2017

*Conseil des Communes et Régions d'Europe
Inscrit au registre des représentants d'intérêts
Numéro d'inscription : 81142561702-61*

AVANT-PROPOS

« La coopération européenne est aujourd'hui mise à l'épreuve sur plusieurs fronts. La migration, la faible croissance, le Brexit et la montée continue des partis populistes dans toute l'Europe, jettent de nouveaux doutes sur la future direction de l'Union européenne et sur la valeur ajoutée qu'elle apporte aux citoyens européens. En période d'incertitude, l'engagement d'une politique de cohésion territorialement équilibrée pour toutes les régions d'Europe est plus important que jamais.

La politique de cohésion joue un rôle majeur sur le plan régional et local à travers toute l'Europe. Elle permet aux pouvoirs publics, aux entreprises, aux universités, à la société civile et aux organisations de se développer et de grandir ensemble dans nos municipalités et régions.

Cette prise de position est le fruit d'un dialogue approfondi entre les associations de collectivités territoriales de toute l'Europe. Elle met en évidence les recommandations des collectivités locales et régionales pour une politique de cohésion réformée après 2020.

Le CCRE est engagé à collaborer pleinement à ce processus avec les institutions de l'Union européenne, dans le cheminement vers une nouvelle politique de cohésion au-delà de 2020. »

Carola Gunnarsson
Porte-parole du CCRE pour la politique de cohésion
Maire de Sala (SALAR, Suède)



14 recommandations clés du CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et ses 60 associations nationales de gouvernements locaux et régionaux à travers toute l'Europe, soutient fermement le rôle central de l'approche territoriale dans la réalisation des objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. A cette fin, le CCRE souhaite proposer des changements fondamentaux pour la future politique de cohésion, au nom de ceux qui sont au premier plan dans la gestion et la mise en œuvre quotidienne de la politique de cohésion de l'Union européenne : les gouvernements locaux et régionaux.

En conséquence, nous demandons aux institutions européennes de prendre en compte les recommandations suivantes du CCRE, lors de la rédaction de la réglementation pour l'après 2020 :

1. Nous demandons un **budget ambitieux** pour une politique de cohésion **fondée sur des objectifs partagés de développement de l'Union européenne après 2020**, découlant des objectifs déjà prévus pour 2030 pour certaines politiques de l'Union européenne et des accords internationaux signés par l'Union européenne, tels que l'Agenda 2030 et les Objectifs de Développement Durable, l'accord Climat de Paris et l'Agenda Habitat III.
2. Les éléments actuellement contenus dans le Code de conduite sur le **Principe de Partenariat** devraient constituer une **partie juridiquement contraignante de la réglementation future**, plutôt qu'un « Code de conduite » distinct qui amène à questionner son statut juridique.
3. Compte tenu de leurs compétences et de leur légitimité vis-à-vis des citoyens, nous exigeons un **accord de partenariat tripartite ou quadripartite** signé entre la Commission européenne, l'État membre et les autorités régionales et locales (ou leurs organisations représentatives officielles), selon le cas, renforçant ainsi la transparence, l'appropriation et la proximité, et permettant un lien plus étroit entre la politique de cohésion et les besoins locaux. Dans cette perspective, l'application intégrale du principe de partenariat doit devenir une conditionnalité ex-ante.
4. La politique de cohésion et les interventions de l'Union européenne devraient **se concentrer sur les problèmes des territoires**, en concordance avec les défis sociétaux européens identifiés, qu'ils soient en zone urbaine, rurale ou avec toute autre caractéristique géographique. Les frontières administratives existantes ou les modalités de mise en œuvre de la politique de cohésion ne doivent pas entraver le **ciblage des inégalités socio-économiques et démographiques dans les territoires**. Cela aidera à reconnaître la diversité des territoires et leur potentiel grâce à cette approche basée sur le lieu.
5. Conformément à l'approche intégrée, nous préconisons que les **cinq fonds actuels reposent sur un règlement unique** qui permette de remédier aux insuffisances et chevauchements existants. Les fonds doivent agir comme s'ils étaient « un » par l'intermédiaire d'une interface unifiée (« **guichet unique** ») pour les organismes bénéficiaires et de mise en œuvre.
6. **Les allocations financières définies par objectif thématique doivent être déterminés en fonction des besoins locaux et régionaux**, et non encadrées par un seuil minimal déterminé de manière uniforme au niveau de l'Union européenne. Nous soutenons la concentration thématique, mais le choix de l'allocation financière par objectif thématique et des priorités d'investissement devrait être laissé à l'autorité compétente de gestion ou de mise en œuvre, en fonction de leur situation.

7. **La spécialisation intelligente ne concerne pas uniquement la recherche et l'innovation.** Les priorités doivent être basées sur l'expérience, les connaissances et les opportunités existantes dans la région, par le biais de Stratégies de Développement Régional ou Local pour la Spécialisation Intelligente par exemple.
8. La **délégation de gestion** aux autorités locales et régionales compétentes le désirant, devrait être renforcée pour la sélection et/ou la gestion de projets financés par les fonds de l'Union européenne au cours de la prochaine période de programmation.
9. Nous appelons à un nouvel **instrument consolidé de renforcement des capacités** qui aille au-delà des mesures d'assistance technique existantes, disponible pour tous les Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) et pour toute autorité individuelle chargée de la gestion ou de la mise en œuvre des FESI. Cela permettra d'avoir un personnel bien formé, une meilleure gestion financière, une meilleure application des règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État, et un transfert de connaissances entre les organismes de gestion et de mise œuvre facilité. Nous demandons qu'un pourcentage de chaque priorité d'investissement puisse être consacré au renforcement des capacités administratives et techniques.
10. En ce qui concerne les conditionnalités, le **système d'indicateurs de résultat devrait être simplifié** afin de faciliter la sélection des résultats pertinents à atteindre par les Autorités de Gestion, les organismes de mise en œuvre et leurs partenaires. En particulier, les conditionnalités à respecter devraient être **proportionnelles à l'allocation financière perçue par la région**. Et pour faire face aux risques liés à la non-réalisation des résultats, il est nécessaire de mieux soutenir les porteurs de projet et de renforcer les capacités administratives et institutionnelles des autorités et des bénéficiaires.
11. **Les contrôles multiples devraient être évités** et la différenciation en termes d'exigences de contrôle et d'audit devrait reposer sur des critères basés sur le risque et les taux d'erreur antérieurement établis par la Cour des Comptes européenne.
12. Les **conditions requises en termes d'aides d'État ou de marchés publics pour la politique de cohésion doivent être simplifiées**, alignées et ne pas être plus importantes que celles d'autres programmes de l'Union européenne directement gérés par la Commission européenne.
13. **Les instruments financiers (prêts / garanties) ne doivent pas remplacer les subventions liées aux FESI.** Les instruments financiers ne peuvent donner des résultats que s'il existe un marché viable sur un territoire donné. Nous avons également besoin de seuils inférieurs et de possibilités supplémentaires pour que les petits porteurs de projet puissent utiliser ces instruments financiers. Cela peut toujours se faire sans perte d'orientation stratégique.
14. Enfin, toute mesure prise dans le cadre du **Semestre européen** et ayant un impact potentiel sur le niveau local et régional doit impliquer **l'application du principe de partenariat tout au long du processus**.

La politique de cohésion est décisive pour l'avenir de l'Union européenne

La valeur ajoutée de la politique de cohésion

Inscrite dans les Traités, la politique de cohésion est l'une des principales politiques de financement de l'Union européenne, capable de démontrer des résultats clairs sur le terrain en répondant aux grands objectifs européens et internationaux dans l'intérêt de ses territoires et de ses citoyens : lutte contre la pauvreté et l'exclusion, intégration professionnelle, en particulier pour la jeunesse, lutte contre le changement climatique, soutien à l'innovation territoriale, coopération transfrontalière, etc. Elle a également généré une croissance économique, des emplois nouveaux et de meilleure qualité, et stimulé le développement durable, tout en réduisant l'écart entre les régions les plus pauvres et les plus riches d'Europe. Renoncer à la politique de cohésion signifie priver le projet européen d'une grande partie de sa substance ; elle représente le principal instrument de solidarité dont est doté l'Union européenne. « *Chaque région et pays de l'Union européenne bénéficient de la Politique de Cohésion, y compris les contributeurs nets. L'effet positif prend en compte le financement de la Politique de Cohésion via le budget de l'Union européenne et représente la somme des effets directs (via les investissements) et des effets indirects (via l'augmentation du commerce) moins la contribution. L'impact est en moyenne de 4,2% du PIB dans les pays de la cohésion et est plus petit mais toujours positif dans les pays qui ne sont pas de la cohésion, en moyenne 0,4% du PIB d'ici 2023* »¹.

Perspective des pouvoirs locaux et régionaux sur la période de programmation actuelle

En dépit des succès significatifs dont la politique de cohésion peut se prévaloir et qu'elle soit l'un des piliers fondamentaux du projet européen, il existe plusieurs lacunes dans la politique de cohésion actuelle qui entravent la réalisation de résultats pour toutes les autorités locales et régionales, et en particulier :

- ✓ **Les autorités locales et régionales ne sont pas systématiquement associées** en amont dans les négociations pour la sélection des objectifs et des priorités de financement.
- ✓ Elles doivent remplir des **procédures complexes** pour demander, gérer ou utiliser les fonds.
- ✓ Les **objectifs thématiques** énoncés dans la réglementation actuelle **ne correspondent pas toujours aux compétences des autorités locales** ou aux besoins locaux, ce qui rend l'utilisation des fonds plus difficile.
- ✓ Il existe également une **dépendance des autorités locales** à l'égard des autres niveaux de gouvernement qui contribuent au cofinancement (manque de contribution financière propre au niveau local).
- ✓ La **myriade de programmes de l'Union européenne** dans la politique de cohésion et dans d'autres programmes et initiatives de l'Union européenne dédiés aux

¹ Commission européenne: évaluation ex-post du FEDER et du Fonds de cohésion 2007-2013, Document de travail (2016) 318 final, 19.09.2016.

autorités locales et régionales rend difficile pour les organismes plus petits de trouver l'information et les possibilités pertinentes de financement².

- ✓ Il est également **difficile de combiner différents fonds** pour des stratégies territoriales multi-sectorielles, étant données les multiples règles d'application, de gestion, de suivi et de contrôle qui s'appliquent aux différents fonds.
- ✓ Enfin, les **priorités de financement sont principalement orientées vers l'innovation**, ce qui ne répond pas toujours aux besoins des zones rurales, des zones moins compétitives ayant des problèmes structurels (par exemple certaines zones urbaines), celles avec moins d'infrastructures, moins axées sur l'innovation, ou moins attrayantes pour le secteur privé.

² Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), INTERREG, Actions Urbaines Innovantes, ESPON, Partenariats de l'Agenda urbain, URBACT, Investissements Territoriaux Intégrés, Fonds Social Européen (FSE) et l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) / Pillier II de la PAC, DLAL/LEADER, Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), Fonds de Cohésion, programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME), Villes et Communautés Intelligentes, ManagEnergy, Cadre de référence pour les villes durables, Ingénierie financière dans le cadre des Fonds structurels, LIFE 2014-2020 Programme, Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE), y compris le Réseau Transeuropéen de Transport (RTE-T), Horizon 2020 y compris CIVITAS, Prêts privilégiés de la BEI pour le développement urbain et le transport, Ingénierie financière de la BEI, Fonds européen pour les investissements stratégiques (FESI).

Ce que nous appelons pour l'avenir:

- 1. Nous avons besoin d'une stratégie européenne commune après 2020, composée d'objectifs européens partagés et accompagnée d'un budget ambitieux**

Recommandation 1: Nous demandons un **budget ambitieux** pour une politique de cohésion **fondée sur des objectifs partagés de développement de l'Union européenne après 2020**, découlant des objectifs déjà prévus pour 2030 pour certaines politiques de l'Union européenne et des accords internationaux signés par l'Union européenne, tels que l'Agenda 2030 et les Objectifs de Développement Durable, l'accord Climat de Paris et l'Agenda Habitat III.

Nous, gouvernements locaux et régionaux, appelons à une politique de cohésion ambitieuse qui s'appuie sur des moyens adéquats pour relever les défis territoriaux à venir. Pour la période 2014-2020, 352 milliards d'euros ont été alloués à la politique de cohésion, soit un tiers de l'ensemble du budget de l'Union européenne. Compte tenu de la perte potentielle de la contribution du Royaume-Uni au prochain Cadre Financier Pluriannuel, le **budget de la politique de cohésion doit cependant rester, après 2020, en adéquation avec les enjeux actuels et le programme ambitieux** nécessaire pour assurer le développement et la compétitivité de toutes les régions de l'Union européenne.

D'autre part, la politique de cohésion après 2020 devrait être basée sur des **objectifs communs de l'Union européenne qui orientent tous les territoires et pays européens vers des objectifs partagés** pour le développement global de l'Union européenne. Ses objectifs principaux devraient être déterminés avec les autorités locales et régionales. Cela pourrait être basé sur ceux déjà prévus pour 2030 dans différentes politiques de l'Union européenne, mais aussi sur les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies, l'Accord sur le Climat de Paris et l'Agenda ONU-HABITAT III. Cela donnera une orientation stratégique à la politique de cohésion et contribuera à intégrer les progrès de l'Union européenne dans le contexte international. Cela préservera également l'esprit d'unité et de solidarité de l'Union européenne grâce à la réalisation d'objectifs partagés.

- 2. Une politique de cohésion pour toutes les autorités régionales et locales dans l'Union européenne, grâce à un partenariat renforcé**

Recommandation 2: Les éléments actuellement contenus dans le Code de conduite sur le **Principe de Partenariat** devraient constituer une **partie juridiquement contraignante de la réglementation future**, plutôt qu'un « Code de conduite » distinct qui amène à questionner son statut juridique.

Nous sommes convaincus de la **nécessité d'inclure** dans la **politique de cohésion toutes les autorités régionales et locales**, en particulier celles ayant du retard en termes de développement. Maintenir le financement pour toutes les autorités publiques, même les plus développées, est également un élément non négociable.

Un partenariat enrichi et obligatoire entre les différents niveaux de gouvernement doit être appliqué. Par conséquent, nous demandons des règles renforcées de mise en œuvre du Principe de Partenariat qui rendent explicite **l'obligation et les incitations de la part de l'Union européenne pour que les autorités européennes, nationales, régionales et locales travaillent ensemble** dans une approche de multi-gouvernance, quant à la définition, la mise en œuvre, la gestion et le suivi de la politique de cohésion. Dans la programmation actuelle et ce, dans plusieurs Etats Membres, le principe de partenariat est simplement réduit à informer les autorités locales du processus de négociation sans les associer pleinement au processus d'élaboration des programmes ou à toute autre négociation.

Recommandation 3: Compte tenu de leurs compétences et de leur légitimité vis-à-vis des citoyens, nous exigeons un **accord de partenariat tripartite ou quadripartite** signé entre la Commission européenne, l'État membre et les autorités régionales et locales (ou leurs organisations représentatives officielles), selon le cas, renforçant ainsi la transparence, l'appropriation et la proximité, et permettant un lien plus étroit entre la politique de cohésion et les besoins locaux. Dans cette perspective, l'application intégrale du principe de partenariat doit devenir une conditionnalité ex-ante.

Les autorités locales et régionales forment des échelons démocratiquement responsables de gouvernement et devraient continuer à être différenciés des acteurs privés, car ils sont un niveau de gouvernance démocratique et non pas un groupe d'intérêt. De ce fait, ils devraient aussi faire partie des équipes nationales de négociation qui se rencontrent avec la Commission européenne afin de développer et valider l'Accord de Partenariat et les Programmes Opérationnels associés.

3. Une approche territoriale intégrée et durable

Recommandation 4: La politique de cohésion et les interventions de l'Union européenne devraient **se concentrer sur les problèmes des territoires**, en concordance avec les défis sociétaux européens identifiés, qu'ils soient en zone urbaine, rurale ou avec toute autre caractéristique géographique. Les frontières administratives existantes ou les modalités de mise en œuvre de la politique de cohésion ne doivent pas entraver **le ciblage des inégalités socio-économiques et démographiques dans les territoires**. Cela aidera à reconnaître la diversité des territoires et leur potentiel grâce à cette approche basée sur le lieu.

La politique de cohésion **ne devrait pas se concentrer uniquement sur les zones les plus compétitives et innovantes**, mais devrait aussi aider à adresser les défis des zones à haute risque et désavantagées, quel que soit leur type (rural, urbain, semi-urbain, transnational, transfrontalier, etc.). Nous insistons sur l'approche « adaptée au lieu » comme fondement de la politique de cohésion. Dans cette perspective, il est nécessaire de développer des indicateurs au-delà du Produit Intérieur Brut qui pourraient fournir une évaluation de la situation sociale, économique et environnementale d'un territoire spécifique. Ils pourraient également permettre de mieux identifier les zones de niveau NUTS3 et NUTS4 en besoin d'investissements.

Recommandation 5: Conformément à l'approche intégrée, nous préconisons que les **cinq fonds actuels reposent sur un règlement unique** qui permette de remédier aux insuffisances et chevauchements existants. Les fonds doivent agir comme s'ils étaient « un » par l'intermédiaire d'une interface unifiée (« **guichet unique** ») pour les organismes bénéficiaires et de mise en œuvre.

Les règles applicables devraient être **radicalement simplifiées et clarifiées afin que de nouveaux instruments plus ambitieux et intégrés pour le développement territorial** permettent une réelle autonomisation des autorités locales dans la prise de décision et le développement des interventions territoriales intégrées, sans crainte liée à la responsabilité de l'administration nationale et/ou régionale en cas d'échecs mineurs. L'approche sectorielle et les séparations administratives des fonds européens doivent être surmontées afin de trouver une vraie coordination stratégique et assurer un développement territorial intégré. Cela évitera les duplications et le manque de coordination de ces interventions à la fois au niveau de l'Union européenne et au niveau national.

Il est au minimum essentiel que ces différents fonds et règles soient articulés afin de fournir un **guichet unique** pour les bénéficiaires. Cela voudrait dire appliquer la même réglementation pour la demande, la mise en œuvre, les contrôles et les rapports pour tous les fonds structurels ainsi qu'une interface commune pour les bénéficiaires. Cette interface leur permettrait d'interagir avec un seul opérateur pour un projet, même si ce projet est

techniquement financé par plusieurs fonds. Des règles uniques mèneraient à une meilleure transparence, accélérerait le processus de mise en œuvre et réduirait le fardeau administratif durant la mise en œuvre de la politique de cohésion.

L'applicabilité de ce « règlement commun » devrait s'étendre au-delà des fonds structurels à **toutes les politiques et fonds de l'Union européenne ayant une dimension territoriale dans un Cadre Stratégique commun** et une interface commune (successeurs du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe, LIFE et Horizon 2020, EFSI et autres programmes de prêt de la BEI, Fonds Asile, Migration et Intégration, le programme pour l'emploi et l'innovation sociale, etc.).

4. Des priorités thématiques communes et une période stable de programmation

Recommandation 6: Les allocations financières définies par objectif thématique doivent être déterminés en fonction des besoins locaux et régionaux, et non encadrées par un seuil minimal déterminé de manière uniforme au niveau de l'Union européenne. Nous soutenons la concentration thématique, mais le choix de l'allocation financière par objectif thématique et des priorités d'investissement devrait être laissé à l'autorité compétente de gestion ou de mise en œuvre, en fonction de la situation au niveau local et régional.

Afin d'assurer l'additionnalité et la concentration des fonds, mais aussi une compréhension commune des opportunités qu'ils fournissent, il est important d'ancrer tous les financements et co-financements à un ensemble d'objectifs de l'Union européenne, communs à tous les territoires. Cependant, les affectations actuelles uniformes et obligatoires sur des défis comme la Recherche et le Développement ou l'inclusion sociale sont excessivement rigides et ne peuvent être une priorité pertinente et fournir une valeur ajoutée maximale pour toutes les régions. C'est pourquoi, la **sélection des priorités dans la palette d'objectifs de l'Union européenne devrait se faire directement par les autorités régionales compétentes avec le niveau local**. De cette manière, les priorités peuvent être mieux adaptées aux besoins locaux, et aux compétences, stratégies et contextes locaux et régionaux.

D'autre part, **il ne peut être attendu de la politique de cohésion de répondre à toutes les crises inattendues de l'Union européenne** qui pourraient en réalité être mieux prises en compte dans le Cadre Financier Pluriannuel grâce à une plus grande flexibilité budgétaire. Elle doit continuer à être une politique stable et fiable sur sept ans, c'est-à-dire basée sur des programmes multi-annuels. Elle doit cependant permettre une marge de manœuvre suffisante dans les Programmes Opérationnels, tout en restant stratégique avec une perspective de moyen à long terme. Il est surtout essentiel que l'objectif principal de la politique de cohésion soit maintenu : développer des politiques adaptées au contexte local et régional, et renforcer les réformes structurelles au niveau local et régional.

Recommandation 7: La spécialisation intelligente ne concerne pas uniquement la recherche et l'innovation. Les priorités doivent être basées sur l'expérience, les connaissances et les opportunités existantes dans la région par le biais de Stratégies de Développement Régional ou Local pour la Spécialisation Intelligente par exemple.

Le soutien aux systèmes régionaux de spécialisation intelligente qui ciblent les investissements en matière de recherche et d'innovation selon les atouts et les secteurs prioritaires locaux, devrait être renforcé, et ce, avec l'implication des autorités locales et régionales, les universités, les centres de recherche et les entreprises. Néanmoins l'attention portée uniquement sur l'innovation entrave les liens ingénieux avec d'autres investissements substantiels de l'économie, comme l'éducation, les infrastructures et les PME. Dans les régions avec un nombre d'habitants en diminution en particulier, d'autres facteurs d'attractivité doivent être identifiés afin de retenir la population ou attirer de nouvelles entreprises et encourager les investissements dans les services publics.

5. Davantage de responsabilité en matière de gestion et / ou de sélection des projets pour les autorités locales compétentes

Recommandation 8: La **délégation de gestion** aux autorités locales et régionales compétentes le désirant, devrait être renforcée pour la sélection et/ou la gestion de projets financés par les fonds de l'Union européenne au cours de la prochaine période de programmation.

Les autorités locales et régionales constituent le niveau d'administration le mieux adapté pour déterminer les priorités thématiques d'investissements et la localisation des possibles projets. Par conséquent, l'implication des autorités locales garantit une meilleure gouvernance et un usage plus efficace des fonds. Au-delà de la gestion des programmes opérationnels au niveau régional, **davantage de responsabilités** pourraient être attribuées aux autorités locales qui ont la capacité de fournir à leur municipalité ou ville des programmes de développement via des outils spécifiques. L'attribution ou la délégation de gestion qui existe déjà dans les règlements n'a pas été complètement utilisée. Cela est principalement dû aux inquiétudes des autorités de gestion liées aux possibles litiges induits, étant responsables de l'élaboration des Programmes Opérationnels. D'autre part, les futurs instruments de développement territorial qui iront au-delà des instruments actuels, Développement Local mené par les Acteurs Locaux ou Investissement Territorial Intégré, ne devraient pas être artificiellement déterminés sur la base du type de zone géographique couverte ou la superficie : leur détermination devrait être réalisée du bas vers le haut ; le principe de décentraliser et intégrer les différents fonds est pertinent à la fois dans le contexte urbain et rural.

6. Accroître les capacités demeure essentiel

Recommandation 9: Nous appelons à un nouvel **instrument consolidé de renforcement des capacités** qui aille au-delà des mesures d'assistance technique existantes, disponible pour tous les Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) et pour toute autorité individuelle chargée de la gestion ou de la mise en œuvre des FESI. Cela permettra d'avoir un personnel bien formé, une meilleure gestion financière, une meilleure application des règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État, et un transfert de connaissances entre les organismes de gestion et de mise œuvre facilité. Nous demandons qu'un pourcentage de chaque priorité d'investissement puisse être consacré au renforcement des capacités administratives et techniques.

Plus l'autorité locale est petite, moins elle aura la capacité d'obtenir des subventions de l'Union européenne et d'utiliser les fonds de façon indépendante. Or l'assistance technique est actuellement limitée aux organismes nationaux et n'est pas toujours disponible pour les bénéficiaires et les organismes qui en ont besoin sur le terrain. Les Autorités de Gestion dans quelques Etats Membres plus développés n'ont tout simplement pas choisi l'objectif de développement des compétences institutionnelles, et ont donc laissé les organismes de mise en œuvre et les autorités locales dans une position difficile.

D'autre part, le co-financement est un élément central de la politique de cohésion. Toutefois, il s'agit aussi d'un obstacle majeur pour faire usage des FESI attribués pour beaucoup d'autorités régionales et tout particulièrement locales, précisément celles qui en ont le plus besoin ou qui sont les plus petites. Dans certains pays, ce problème a été réglé par un co-financement automatique fourni par le gouvernement régional ou national. Cependant cela a des retombées sur la capacité des organismes locaux ou régionaux à définir, en amont, les priorités qui leur conviennent le mieux. En outre, les gouvernements locaux rencontrent souvent des obstacles légaux tels que les règles de comptabilité de l'Union européenne qui les empêchent de faire des investissements importants. Par exemple, beaucoup d'Etats Membres refusent de contribuer au cofinancement de certains investissements au côté des gouvernements locaux, même s'ils seraient en mesure de fournir les ressources nécessaires, car l'opération sera comptabilisée comme dette de l'Etat.

Par conséquent, afin d'assurer une meilleure accessibilité des petites autorités aux fonds, le **personnel et d'autres coûts de gestion devraient être clairement reconnus en tant que cofinancement**. De même, le cofinancement devrait être mieux aligné avec la capacité à payer réelle des autorités locales et régionales qui mettent actuellement en œuvre des projets financés via les fonds de l'Union européenne.

7. Les conditionnalités doivent être proportionnelles aux montants de fonds européens reçus

Recommandation 10: En ce qui concerne les conditionnalités, le **système d'indicateurs de résultat devrait être simplifié** afin de faciliter la sélection des résultats pertinents à atteindre par les Autorités de Gestion, les organismes de mise en œuvre et leurs partenaires. En particulier, les conditionnalités à respecter devraient être **proportionnelles à l'allocation financière perçue par la région**. Et pour faire face aux risques liés à la non-réalisation des résultats, il est nécessaire de mieux soutenir les porteurs de projet et de renforcer les capacités administratives et institutionnelles des autorités et des bénéficiaires.

Nous reconnaissons la nécessité d'orienter la politique de cohésion vers les résultats afin d'accroître sa qualité et l'impact de son financement. Cependant, l'effort nécessaire pour collecter des données et mettre en place des indicateurs doit être raisonnablement proportionnel à l'avantage obtenu. La politique d'aujourd'hui continue à être complexe, ce qui inclut les indicateurs de résultats, et mène à une réticence à développer des projets financés par les fonds européens.

La mesure de la performance devrait également être limitée lorsque les Programmes Opérationnels sont faibles : les résultats peuvent être influencés par d'autres facteurs externes aux fonds structurels; il est dans ce cas plus difficile de mesurer les résultats directs des fonds européens.

8. Des règles simplifiées de gestion et de contrôle

Recommandation 11: Les **contrôles multiples devraient être évités** et la différenciation en termes d'exigences de contrôle et d'audit devrait reposer sur des critères basés sur le risque et les taux d'erreur antérieurement établis par la Cour des Comptes européenne.

La politique de cohésion doit être une politique simple, lisible et mobilisatrice pour tous les acteurs présents dans les territoires. Elle ne devrait pas être trop compliquée en termes d'administration et de contrôle. Ce facteur de « simplification » est d'autant plus important lorsque l'enveloppe financière d'un État membre est faible.

Nous demandons donc une simplification du contenu et une réduction du nombre de règles et d'actes délégués de contrôle et d'audit, ce qui encouragera les porteurs de projets à soumettre plus de demandes. Cela **renforcera aussi la sécurité juridique** dans les cas où plusieurs autorités de contrôle sont impliquées : régionale, fédérale / nationale, européenne. En ce sens, il est essentiel que les **autorités de gestion et d'audit se réunissent à un stade précoce** de la conception des plans dans le but d'éviter toute contradiction à l'avenir. De même, toute modification des règles ou réinterprétation intervenant au cours d'une programmation **ne devrait pas être appliquée rétrospectivement** si elle pénalise les États membres, les Autorités de Gestion ou les bénéficiaires locaux en les plaçant soudainement en situation de non-conformité, rendant nécessaire le retour des fonds à l'Union européenne.

En outre, nous invitons les institutions européennes à explorer plus avant la **possibilité de différencier les audits et rapports basés sur des critères axés sur les risques et les taux d'erreur précédemment fixés par la Cour des Comptes européenne**. Une approche du contrôle unique pourrait être introduite, fondée sur la **confiance**, d'autant plus intéressante dans les pays disposant d'une vaste expérience et d'institutions de contrôle fiables. Les Pays-Bas, la Suède et le Danemark ont publié des déclarations nationales en 2014, par exemple, afin de rendre publiquement compte de leur gestion et de leur utilisation

des fonds de l'Union européenne en 2013, révélant ainsi où existent les problèmes et erreurs dans leur utilisation. Ceci contribue à rendre plus transparent le processus et le gouvernement assume la responsabilité politique de la gestion des fonds et de leur utilisation. Toutefois, la signature de ces déclarations nationales ne devrait pas signifier plus de demandes et de surréglementation au niveau national, en rendant les règles et les conditions plus strictes qu'au niveau de l'Union européenne, et en transférant le fardeau aux niveaux infranationaux. De cette manière, la Commission européenne aura un plus grand rôle d'accompagnement dans le contexte de la gestion partagée, ne se limitant pas seulement à la surveillance des Autorités de Gestion. Les contrôles devraient jouer un rôle de soutien, afin d'améliorer la mise en œuvre des Fonds, en réduisant la charge administrative, en accélérant la mise en œuvre et en rendant les fonds européens plus efficaces. En général, en ce qui concerne les contrôles et les règles de simplification, nous soutenons l'avis du CdR sur la simplification des Fonds ESI³.

Recommandation 12: Les conditions requises en termes d'aides d'État ou de marchés publics pour la politique de cohésion doivent être simplifiées, alignées et ne pas être plus importantes que celles d'autres programmes de l'Union européenne directement gérés par la Commission européenne.

La politique de cohésion a de plus grandes exigences en matière d'aides d'État et de marchés publics que des investissements similaires fournis par l'intermédiaire d'Horizon 2020, ou bien par l'intermédiaire du Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques (FEIS). En particulier, les Fonds ESI fournis à des entreprises peuvent être soumis aux règles de l'UE relatives aux aides d'État ; lorsqu'au contraire, le FEIS ne constitue pas une aide d'État et n'est pas soumis aux règles de l'UE.

9. De nouveaux instruments financiers facilement accessibles au sein de la politique de cohésion

Recommandation 13: Les instruments financiers (prêts / garanties) ne doivent pas remplacer les subventions liées aux FESI. Les instruments financiers ne peuvent donner des résultats que s'il existe un marché viable sur un territoire donné. Nous avons également besoin de seuils inférieurs et de possibilités supplémentaires pour que les petits porteurs de projet puissent accéder à ces instruments financiers, sans toutefois perdre l'orientation stratégique nécessaire.

Le **système de subvention est essentiel pour stimuler l'investissement public** dans tous les secteurs, y compris sociaux (formation, éducation, intégration etc.) et les infrastructures, dont la performance est plus difficile à évaluer à court terme pour le secteur privé (pas de retombées économiques immédiates). Les subventions sont également nécessaires pour stimuler l'innovation et des projets plus expérimentaux. Toutefois, les **instruments financiers peuvent être complémentaires et utiles dans certains secteurs ciblés**, comme le soutien aux PME et les investissements liés à l'efficacité énergétique.

D'autre part, le plan Juncker et la politique de cohésion ne poursuivent pas les mêmes objectifs, n'agissent pas sur la même échelle et n'ont pas les mêmes critères d'attribution ; il est donc souvent difficile de les combiner. De plus, la taille minimale des projets financés au titre du plan Juncker (au moins 50 millions d'euros) est souvent trop élevée pour les projets locaux.

³ « Simplification des Fonds ESI du point de vue des collectivités locales et régionales » (dossier COTER VI/012)

10. Lien entre la politique de cohésion et le semestre européen

Recommandation 14: Toute mesure prise dans le cadre du **Semestre européen** et ayant un impact potentiel sur le niveau local et régional doit impliquer **l'application du principe de partenariat tout au long du processus**.

Les objectifs de la politique de cohésion doivent être pris comme point de départ pour lier cette politique au Semestre européen et évaluer la manière dont la politique de cohésion peut influencer les réformes structurelles. Cependant, la perspective macroéconomique, dans les conditions actuelles dans lesquelles elle est développée, ne peut servir d'outil pour faire des choix sur le développement territorial. Les Programmes Nationaux de Réforme, dans leur forme actuelle, ne sont pas suffisants pour guider la mise en œuvre d'une approche territoriale des Fonds ESI dans chaque État membre.

Il faut donc veiller à ce que la politique nationale concernant la gouvernance économique soit mieux informée sur les priorités et choix des gouvernements régionaux et locaux, plutôt que d'être utilisée comme un instrument visant à poursuivre la centralisation. Clairement, les collectivités locales et régionales ne devraient pas être rendues responsables d'une absence d'action des niveaux de gouvernance « supérieurs ». Elles doivent être impliquées dans toutes les discussions de gouvernance économique ayant un impact sur leurs propres politiques et qui sont liées à leurs compétences.

Le semestre européen et les priorités de l'Accord de Partenariat sont souvent liés, mais sont négociés séparément. Pour cette raison, il semble approprié que, semblablement à ce qui est obligatoire dans le cadre des Fonds ESI, le Principe du Partenariat s'applique également au Semestre européen, avec la participation des autorités locales et régionales compétentes dans les discussions sur les priorités et les choix de réforme proposés dans l'examen annuel de la croissance pour l'année (à travers leurs associations tel que cela existe déjà dans certains pays comme l'Allemagne, l'Écosse, le Danemark, les Pays-Bas ou la Finlande), le Programme National de Réforme, le Rapport par pays et les Recommandations par pays.

Conclusion:

La future politique de cohésion doit continuer à soutenir les autorités locales et régionales afin de renforcer le développement et le potentiel de tous les territoires de l'Union européenne. Elle doit être fondée plus que jamais sur le principe de subsidiarité et de vrai partenariat central - local, afin de poursuivre les objectifs de développement durable et de cohésion économique, sociale et territoriale.

Selon l'Eurobaromètre (Flash Eurobaromètre 423, Commission européenne, septembre 2015), seuls 9% des citoyens britanniques, 26% des Français et 29% des Portugais connaissent l'existence de projets financés par les fonds européens dans leur commune, ville ou région. Par conséquent, la politique de cohésion peut être le moyen de reconnecter les citoyens avec l'Europe, démontrant que l'Union écoute et prend en compte les besoins des territoires et des citoyens, et par la suite, comment elle répond à ces besoins.

ASSOCIATIONS MEMBRES DU CCRE

| | |
|--|--|
| Association albanaise des municipalités | Association des pouvoirs locaux de Lituanie |
| Association allemande du CCRE (RGRE) | Syndicat des villes et communes luxembourgeoises |
| Association des villes allemandes | Association des conseils locaux de Malte |
| Association des villes et communes allemandes | Congrès des Autorités Locales de Moldavie |
| Association des comtés allemands | Union des municipalités du Monténégro |
| Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS) | Association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux |
| Association des collectivités locales de la République de Macédoine | Association des municipalités néerlandaises |
| Association des municipalités autrichiennes | Association des provinces des Pays-Bas |
| Association des villes et communes autrichiennes | Association des villes polonaises |
| Union des villes et communes belges | Association des comtés polonais |
| Association de la ville et des communes de la région de Bruxelles-Capitale (BRULOCALIS) | Association nationale des municipalités portugaises |
| Association des villes et communes flamandes | Union des villes et communes de la République tchèque |
| Union des villes et communes de Wallonie | Association des communes de Roumanie |
| Association des municipalités et villes de la Fédération de Bosnie et Herzégovine | Union nationale des conseils de comtés de Roumanie |
| Association des pouvoirs locaux de la République Srpska | Association des municipalités de Roumanie |
| Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie | Association des gouvernements locaux |
| Union des municipalités chypriotes | Association des gouvernements locaux gallois |
| Association des comtés croates | Convention des autorités locales écossaises |
| Pouvoirs locaux du Danemark | Association des collectivités locales d'Irlande du Nord |
| Régions danoises | Conférence permanente des villes et communes de Serbie |
| Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP) | Association des villes et communes slovaques |
| Association des villes estoniennes | Association des municipalités et villes de Slovénie |
| Association des municipalités d'Estonie | Association des communes urbaines de Slovénie |
| Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais | Association suédoise des collectivités locales et des régions |
| Association française du conseil des communes et régions d'Europe | Association suisse du CCRE (ASCCRE) |
| Association Nationale des Pouvoirs Locaux de Géorgie | Union des municipalités de Turquie |
| Union centrale des villes de Grèce | Association des villes ukrainiennes |
| Association nationale hongroise de pouvoirs locaux (TÖOSZ) / Association de pouvoirs locaux et représentants hongrois (MÖSZ) | Association ukrainienne des conseils de districts et régionaux |
| Partenariat des associations de pouvoirs locaux hongrois | |
| Agence de gestion des pouvoirs locaux | |
| Association des pouvoirs locaux d'Islande | |
| Union des pouvoirs locaux d'Israël | |
| Association italienne du CCRE (AICCRE) | |
| Union des gouvernements locaux et régionaux de Lettonie | |

Contact

Marlène Siméon

Conseillère – Cohésion économique, sociale et territoriale
1 square de Meeûs, 1000 Bruxelles
Marlene. Simeon@ccre-cemr.org
Tél. +32 2 213 86 93

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 60 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 130 000 collectivités territoriales.

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

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

Web : www.ccre.org
Twitter : [@ccreemr](https://twitter.com/ccreemr)