



Comité des Régions

COTER-V-007

3^e réunion de la commission
24 juin 2010

DOCUMENT DE TRAVAIL
de la commission de la politique de cohésion territoriale
"POLITIQUE DE COHÉSION: RAPPORT STRATÉGIQUE 2010 SUR
LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES 2007-2013"

Rapporteur: **Constantin OSTAFICIUC (RO/PPE)**
Président du conseil départemental de Timiș

Ce document sera examiné lors de la réunion de la **commission de la politique de cohésion territoriale** qui se tiendra **le 24 juin 2010 de 19 heures 30 à 16 heures 30** à Jaén, Andalousie (Espagne).

DOCUMENT TRANSMIS POUR TRADUCTION: le 3 juin 2010.

Texte de référence

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - politique de cohésion: rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013
COM(2010)110 final

Introduction

Le 31 mars 2010, la Commission européenne a publié son rapport stratégique sur la mise en œuvre de la politique de cohésion au cours de la période de programmation actuelle. Le rapport de la Commission européenne s'appuie sur les 27 rapports nationaux présentés par les États membres. L'élaboration de ces rapports a pour base juridique les articles 29 et 30 du règlement général des Fonds structurels (règlement CE n° 1083/2006). Les rapports de la Commission et des États membres permettent de suivre la mise en œuvre des engagements stratégiques arrêtés conjointement par ces mêmes partenaires dans les programmes opérationnels pour la période 2007-2013. Le rapport de la Commission européenne témoigne de la contribution de la politique de cohésion au développement social et économique de l'UE et illustre les principaux défis liés à une mise en œuvre efficace de cette politique. Les résultats ainsi que les recommandations que contient le rapport constitueront la base des mesures qui auront pour but d'améliorer la mise en œuvre de cette politique et de l'orienter davantage sur les résultats. Les autres institutions européennes, y compris le Comité des régions, sont invitées à donner leur avis que la Commission européenne prendra en compte afin d'améliorer la politique de cohésion.

Objectif de l'avis du CdR

L'avis entend apporter à point nommé une précieuse contribution aux débats menés par les institutions européennes sur la manière d'améliorer l'efficacité de la politique sur le terrain, d'évaluer la valeur ajoutée qu'apporte la politique à la réalisation des objectifs que s'est fixés l'UE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale et d'illustrer la contribution de la politique de cohésion aux autres politiques et stratégies sectorielles de l'UE, et plus spécifiquement à la stratégie Europe 2020.

L'avis formule des recommandations concernant l'exercice de suivi, la simplification, l'évaluation par les pairs et l'apprentissage des politiques afin de renforcer le rôle stratégique que joue la politique de cohésion lorsqu'il s'agit de garantir un développement durable et une inclusion sociale aux niveaux local, régional, national et européen.

Remarques initiales du rapporteur

Établir des rapports de manière plus stratégique

Le CdR se félicite que les rapports stratégiques aient été introduits pour la première fois par le règlement général, ce qui mettra davantage l'accent sur la nécessité d'augmenter autant que se peut les effets que produisent les dispositions de la politique de cohésion de l'UE aux niveaux local, régional et national.

Le CdR insiste sur l'importance de la politique de cohésion pour le développement des régions et des communautés locales et pour le renforcement de leur capacité d'adaptation dans une économie mondialisée. Il déplore néanmoins que les études, les analyses et les rapports disponibles ne mettent

pas concrètement en évidence la performance et l'efficacité de la politique de cohésion et ce principalement parce que ces documents accordent une trop grande importance au niveau d'utilisation des fonds.

Le CdR estime que pour avoir un meilleur aperçu des réussites de la politique de cohésion et des changements structurels qu'elle a générés, il convient de définir une méthode d'élaboration des rapports qui mette avant tout l'accent sur les résultats et, dans un second temps, sur la gestion des fonds. Le point de référence de l'évaluation doit correspondre aux résultats à court, à moyen et à long terme ainsi qu'à l'effet de levier de la politique. Les réalisations et les effets doivent être exprimés en des termes à la fois quantitatifs et qualitatifs qui donneront une orientation plus stratégique au rapport.

Le CdR considère que les rapports nationaux devraient fournir une explication plus structurée des raisons pour lesquelles les objectifs intermédiaires n'ont pas pu être atteints tout en indiquant les facteurs tant internes qu'externes. En fonction de la gravité de la situation, les autorités de gestion devraient être en mesure de demander et d'obtenir de l'aide des services de la Commission européenne. Celle-ci devrait en outre autoriser le lancement rapide de projets de coopération de jumelage entre autorités de gestion de différents États membres afin d'améliorer promptement la situation. Il convient de renforcer le rôle consultatif de la Commission afin de répondre aux besoins des autorités de gestion et de jouer un rôle plus actif dès les premières phases de la préparation et de la mise en œuvre des programmes.

L'évolution de la situation macroéconomique et les changements qui en résultent au niveau des programmes opérationnels devraient être mis en évidence dans les rapports stratégiques afin de mieux justifier la pertinence des rapports dans les nouveaux contextes économique, financier, social ou environnemental.

La Commission européenne devrait rechercher de meilleures synergies entre les rapports stratégiques sur la mise en œuvre des programmes opérationnels et les autres types de rapports, notamment les rapports de progrès sur la cohésion économique, sociale et territoriale et ceux qui traitent de la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme de la stratégie de Lisbonne.

Le contenu des rapports ne devrait pas se limiter à une période de programmation de sept ans; il doit s'agir d'un exercice dynamique inscrit dans la continuité afin que l'on puisse évaluer de manière approfondie les résultats à long terme de la politique de cohésion et les améliorations qu'elle peut apporter à la situation économique, sociale et environnementale au niveau territorial.

Simplification et apprentissage politique

Le CdR encourage les États membres et la Commission européenne à évaluer les mesures de simplification qui ont été adoptées et à apporter une contribution concrète à l'objectif général de réduction de la charge administrative de la politique de cohésion aux niveaux européen, national, régional et local.

Le CdR se félicite tout particulièrement de l'exercice d'étalonnage et invite la Commission européenne à explorer davantage cette piste afin de promouvoir l'apprentissage politique et les bonnes pratiques identifiées dans les rapports nationaux.

Il exhorte la Commission européenne et les États membres à utiliser les rapports stratégiques comme de précieuses sources d'information pour l'apprentissage politique. Le fait de travailler en partenariat avec les collectivités locales et régionales qui sont le plus au fait de la situation sur le terrain et des obstacles qui peuvent freiner la mise en œuvre des projets constitue la meilleure approche pour laquelle on puisse opter pour définir les mesures communes qui permettront d'accroître l'efficacité de la politique et la gestion de celle-ci, d'améliorer la responsabilité et d'assainir la gestion financière.

Il convient d'encourager la communication entre les autorités de gestion et la Commission européenne afin d'échanger les points de vue concernant les mesures adoptées pour surmonter les difficultés liées à la mise en œuvre des programmes. De plus, le dialogue entre les autorités de gestion et les collectivités territoriales, principales bénéficiaires des fonds, devrait être renforcé.

Les pratiques de sélection de projets et de conclusion de contrats s'y rapportant varient d'un État membre à l'autre. Les autorités de gestion devraient prendre la responsabilité d'évaluer et de compléter les formalités contractuelles dans un délai raisonnable afin de permettre une mise en œuvre harmonieuse des projets. Lorsque le processus de sélection connaît des retards significatifs, il en résulte de graves conséquences pour les collectivités locales et régionales, et ce non seulement sur un plan financier (en raison de la variation des taux de change) mais aussi sur un plan technique (dans le cas de travaux publics où tout retard se traduit par un dysfonctionnement du service public concerné). La sélection et les pratiques contractuelles pourraient donner lieu à un étalonnage comparé auquel procéderaient les autorités de gestion dans les rapports stratégiques.

Participation des collectivités locales et régionales

Le CdR recommande fortement aux États membres et à la Commission d'associer les collectivités territoriales aux négociations portant sur les programmes opérationnels et d'instaurer les conditions propices à une mise en œuvre effective du principe de partenariat. Il convient de renforcer le dialogue avec les collectivités locales aux niveaux national et européen en vue des futures négociations des programmes pluriannuels qui couvriront la période à partir de 2014. Une attention toute particulière doit être accordée à la répartition des tâches, à la capacité administrative et aux obstacles qui s'opposent actuellement à la mise en œuvre des fonds aux niveaux national, régional et local, tout en évitant de concentrer les responsabilités au niveau national. Les arguments qui soulignent une certaine insuffisance de l'expérience institutionnelle des collectivités locales et régionales ne devraient pas être considérés comme pertinents et ne devraient pas s'opposer à la décentralisation de la politique de cohésion.

Le CdR exhorte les États membres et la Commission à appliquer les recommandations formulées dans son Livre blanc sur la gouvernance à multiniveaux afin d'améliorer le principe de partenariat dans la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Le CdR appelle également les États membres et la Commission à prendre en compte les approches verticale et horizontale dans les futures démarches d'établissement de rapports stratégiques. Le rapport pour l'année 2010 met l'accent sur l'analyse des résultats obtenus dans divers secteurs sans examiner les aspects territoriaux ni les changements structurels au niveau des domaines d'activité.

Contribution de la politique de cohésion à la concrétisation des stratégies sectorielles de l'UE

Le CdR estime que la contribution de la politique de cohésion à la concrétisation des priorités portant sur une croissance intelligente, durable et inclusive définies par la stratégie Europe 2020 constitue un exercice nettement plus complexe que l'allocation des investissements financiers permettant d'atteindre ces objectifs. Pour transposer les objectifs de la stratégie Europe 2020 en allocations financières en inscrivant les investissements de la politique de cohésion dans les cadres de références stratégiques européens et nationaux et les programmes opérationnels, il convient de laisser une marge de manœuvre suffisante pour une approche ascendante permettant aux collectivités locales et régionales d'identifier leurs besoins et d'adapter les investissements au potentiel territorial existant.

Le CdR rappelle les inquiétudes exprimées par les collectivités territoriales au sujet de leur participation et de leur association à la stratégie de Lisbonne et au futur projet Europe 2020. Les ambitieux objectifs de la stratégie Europe 2020 ne peuvent être atteints que grâce à des mesures prises aux niveaux local et régional, qui tiennent compte de la situation à l'échelon territorial concerné; il faut en outre que les nouvelles priorités soient traduites en termes budgétaires, et notamment au niveau des allocations de la politique de cohésion, principal instrument financier permettant de mettre en œuvre la stratégie.

Les chiffres que contient le rapport de la Commission européenne confirment la lente concrétisation du programme dans les domaines prioritaires des principales politiques européennes telles que le secteur ferroviaire, l'énergie, l'environnement, l'économie numérique, l'inclusion sociale, la gouvernance et le renforcement des capacités. Il convient par conséquent d'analyser en profondeur les raisons des mauvaises performances obtenues dans ces secteurs et de proposer des mesures correctives que l'on pourrait adopter afin d'améliorer la situation.

Les collectivités locales et régionales doivent être associées dès le début à l'élaboration du mécanisme de mise en œuvre de la politique de cohésion et à la définition des indicateurs communs utilisés pour les rapports stratégiques.

La fragmentation des financements européens constitue un obstacle à la mise en œuvre efficace des projets et empêche que l'accent soit mis sur les priorités communes en matière de développement. Dans le cadre des futurs débats qui porteront sur la réforme de la politique, cette question devra être traitée avec sérieux à tous les niveaux.

Les investissements apportés par la politique de cohésion devraient générer des résultats qui contribueront à atteindre les objectifs sectoriels de l'UE sans porter préjudice aux besoins territoriaux des collectivités locales et régionales.

Un ensemble d'indicateurs fondamentaux convenus à tous les niveaux contribuera à garantir une meilleure évaluation de la contribution de la politique de cohésion aux différentes politiques sectorielles. Les rapports qui s'appuieront sur un ensemble d'indicateurs communs amélioreront la performance politique et fourniront des informations utiles pour l'apprentissage politique.

Questions ouvertes aux membres du CdR et aux acteurs concernés

1. *Quels sont les éléments qui freinent la mise en œuvre des projets aux niveaux local et régional? Comment les États membres et la Commission peuvent-ils y remédier et accélérer la mise en œuvre des projets?*

Au niveau communautaire, un effort d'amélioration des termes de la programmation pourrait être engagé, notamment par l'anticipation des réglementations (plutôt que d'effectuer des réadaptations par modifications en cours de mise en œuvre) ; ou plus généralement par l'anticipation des actions de programmation, rendue la plus réaliste et fiable possible.

Sur les territoires : la cohérence entre projets transfrontaliers et PO

Force est de constater un certain éclatement géographique dans l'utilisation des fonds du volet proximité du programme de coopération territoriale, une absence relative de coordination dans l'émergence de ces projets au sein d'un même territoire transfrontalier et entre porteurs de projet, voire dans certains cas un saupoudrage entre territoires et acteurs. Enfin la sélection des projets ainsi financés peut dans certaines situations ne pas s'articuler suffisamment avec le projet de territoire transfrontalier.

Même si la marge de progression en faveur d'une meilleure articulation des projets Interreg avec une dimension territoriale transfrontalière est bien réelle, il est important que la démarche se généralise et que la cohérence (des projets avec les enjeux de la gouvernance territoriale transfrontalière) soit maintenue.

A partir de ce constat, des études pourraient être menées : des analyses quantitatives et qualitatives des projets Interreg volet transfrontalier par rapport aux Programmes opérationnels. Il est important de comprendre les causes de la non articulation des projets Interreg avec les projets de territoire.

Au niveau national, dresser une typologie des difficultés mais également de souligner les bonnes pratiques ayant conduit à faire des projets Interreg financés au niveau local, l'expression d'une bonne intégration transfrontalière des projets de territoire concernés. Cette analyse contribuera à une typologie des territoires eux-mêmes, utile à comparer les situations transfrontalières au niveau européen ensuite.

En troisième lieu, valoriser les projets faisant l'objet d'un programme de travail clairement identifié (le même que celui du projet de territoire) préalablement validé par les autorités de gestion du Programme opérationnel.

Du côté des financements

Il faut souligner les difficultés liées à la nécessité de devoir faire face à une avance de trésorerie parfois conséquente, cela génère des désistements et fragilise les porteurs de projet, ou sont sources d'importantes difficultés financières en cas de retards du paiement communautaire. Le versement d'avances de trésorerie serait une opportunité, selon le système possible, au niveau national par exemple.

Enfin, l'obligation de justifier de plusieurs cofinanceurs, nécessaire pour une visibilité de l'engagement politique local est souvent néfaste pour le projet, d'autant plus lors de montages transfrontaliers. L'option d'un fonds unique simplifierait l'engagement (Cf. réponse 8).

2. *De quelle manière les collectivités territoriales peuvent-elles contribuer à améliorer la réalisation des objectifs de la politique de cohésion et l'élaboration des rapports stratégiques?*

Les objectifs territoriaux européens s'appliquent tout naturellement à des situations particulières comme les zones frontalières et les territoires transfrontaliers.

Ces territoires peuvent jouer un rôle d'expérimentation dans de nombreux domaines car les différentes particularités nationales auxquelles sont confrontées les collectivités locales, engendrent souvent un besoin de concertation aux frontières. Par leur connaissance réalités locales, elles sont en mesure d'apporter leur expérience en termes de traitement des problématiques et des réponses apportées aux obstacles au développement économique, environnemental et social des territoires.

A l'échelle des territoires transfrontaliers, la **mobilisation des potentiels** locaux et régionaux est cruciale et nécessite une approche différenciée, prenant en compte la diversité des potentiels à mobiliser. La connaissance des besoins, la valorisation des ressources (économiques, environnementales et sociales), et enfin les solutions expérimentées pour la réalisation des objectifs cités se développent de façon plus marquée sur les territoires transfrontaliers.

Moteurs de l'intégration européenne, ils possèdent la capacité de tester de nouvelles étapes d'intégration renforçant ainsi la solidarité entre les Etats-membres, jouant ainsi un rôle de **laboratoires européens de l'intégration et de la cohésion**.

Sur le plan stratégique, une approche différenciée de manière territoriale fournit de précieux indicateurs des progrès de la construction européenne et renforce sa crédibilité lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses concertées aux enjeux globaux, qu'ils soient économiques, environnementaux ou sociaux.

3. *Quelles mesures pourraient aider à évaluer les risques liés à une mise en œuvre lente de la politique de cohésion, à réduire les risques de dégageant ainsi que les retards dans l'obtention de résultats concrets?*

La méthode d'analyse par projets et d'analyse des difficultés et des bonnes pratiques introduit une logique d'intégration territoriale par des projets mieux articulés et plus efficaces.

Améliorer la coordination et cohérence des différents projets Interreg au sein d'un même territoire transfrontalier sers aussi leur structuration. Le temps préalable dédié à ces analyses et le travail de

réflexion tout au long du projet, ne ferons que faciliter le suivi administratif des projets transfrontaliers de proximité et leur accompagnement ainsi que l'exécution et la rapidité de la programmation des projets plus pertinents.

Par ailleurs, une véritable continuité des périodes de mise en œuvre des politiques et des programmations est difficilement observée. Celles-ci sont souvent non comparables, car les projets de territoires ne suivent pas les délais de mise en œuvre des programmations européennes, ni administrativement ni politiquement, ni temporairement, or les financements doivent être au service de ces projets, qui sont vivants et évolutifs.

Cela nécessite un véritable travail partenarial parmi les décideurs politiques, les juristes et les acteurs locaux du territoire transfrontalier dans son ensemble.

4. *De quelle manière les États membres et la Commission européenne peuvent-ils utiliser les conclusions des rapports pour améliorer les performances de la politique?*
5. *Quelles mesures convient-il d'adopter afin d'améliorer la coopération entre les collectivités territoriales et les autorités de gestion?*

Parmi les acteurs de la coopération, les autorités locales (et leurs groupements) sont les premières concernées par le développement des territoires transfrontaliers via la définition des stratégies et la mise en œuvre de programmes d'action adaptés et innovants.

Il s'agirait de systématiser la participation des collectivités locales et des représentants de la société civile aux comités de direction des programmes.

De façon pratique, il serait utile que des relations plus directes soient instaurées par exemple avec un correspondant technique unique et permanent au sein de l'autorité de gestion.

Un programme d'assistance adapté aux besoins de compétences et spécifique aux coopérations transfrontalières serait nécessaire.

6. *Quelles méthodes, instruments et indicateurs peut-on appliquer pour déterminer la contribution de la politique de cohésion à la stratégie Europe 2020 et aux autres politiques sectorielles?*

Dans un contexte de cohésion territoriale, il est indispensable de développer des **indicateurs spécifiques** pour différentes catégories de territoire. Les indicateurs propres à relever la politique de cohésion dans les régions spécifiques que sont les territoires transfrontaliers, peuvent également servir à mesurer la stratégie Europe 2020.

Les collectivités locales ont de leur côté déjà fait preuve d'un certain savoir-faire dans la recherche et l'application de méthodes, de nouveaux outils et de références communes, développés à travers la réalisation de la politique de cohésion transfrontalière.

Un travail important d'**observation** à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers est donc à développer. Il y a enfin une nécessité d'harmoniser les indicateurs nationaux des différents pays entre eux d'une part et de travailler à une échelle plus fine d'autre part jusqu'à l'échelle européenne.

Dans le cas des territoires transfrontaliers, il s'agit notamment de travailler sur des données telles que :

- l'accessibilité interne et externe
- le degré de mobilité à l'intérieur du territoire transfrontalier
- la répartition fonctionnelle des équipements (infrastructures par habitants, etc.) ainsi que leur présence additionnée de part et d'autre de la frontière dans une perspective métropolitaine et d'économies d'échelle
- les dynamiques démographiques
- les différences intra-régionales de niveau de vie (PNB habitant...)
- les caractéristiques des réseaux (densité, fonctionnalité etc.)
- la vulnérabilité aux risques
- le degré d'intégration du fonctionnement des territoires transfrontaliers (flux de toutes natures)

7. *De quelle manière le CdR devrait-il contribuer à améliorer l'apprentissage politique?*

8. *Comment le financement de la Commission européenne peut-il être intégré de manière à garantir une utilisation plus efficace des financements provenant des fonds structurels, des programmes et des initiatives de l'UE et des financements nationaux?*

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, la mobilisation des potentiels locaux et régionaux est cruciale et nécessite une approche différenciée, prenant en compte la diversité des potentiels à mobiliser (aucune frontière n'est identique à une autre).

Une **enveloppe globale dédiée** paraît pertinente, car elle permet de privilégier le financement de stratégies communes d'intégration territoriale caractérisant les programmations et les initiatives de nature transfrontalière en particulier.

Egalement, faire bénéficier ces territoires d'une enveloppe financière dans le cadre d'une forme de sous-programme, permettrait une meilleure articulation de la logique programme avec la logique de projet territorial (enveloppe commune correspondant à un territoire défini, et non une répartition par versant national concerné).

Cette mesure contribue à une meilleure efficacité des dépenses des fonds Interreg consacrées aux projets. Elle contribuerait également à une incitation à la structuration des territoires transfrontaliers de proximité non encore organisés. Elle faciliterait enfin le suivi administratif des projets et leur accompagnement ainsi que l'exécution et la rapidité de la programmation des projets.

Enfin, la délégation de gestion des fonds aux collectivités locales mériterait d'être renforcée.

(cf. réponse 1)