



Position des villes atlantiques sur le paquet législatif de la politique de cohésion

Document de travail –

Secrétariat Général

Septembre 2012

1. Sur le projet de règlement: Quelques observations

Depuis sa création, la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique (CVAA) a contribué à transmettre les attentes des villes de la façade atlantique envers la politique de cohésion. Au regard de la prochaine période, la CVAA souligne l'importance accordée aux approches intégrées et à la dimension urbaine, ainsi qu'à l'inclusion de toutes les régions, et spécialement des régions en transition. La CVAA accueille positivement les propositions réalisées par la Commission REGI du Parlement Européen (PE) sur les Règlements, en relevant une série de points particulièrement importants pour les villes atlantiques :

- ✓ Etant donné que la **conditionnalité** telle qu'elle est proposée par la Commission, pourrait peser de manière significative sur les autorités régionales et locales, le réseau se félicite des amendements du Parlement européen supprimant la conditionnalité ex-ante de l'article 17, la réserve de performance et la conditionnalité macroéconomique des articles 18 à 21 et des considérants 18 et 19.
- ✓ La définition des **régions en transition** doit être aussi large que possible afin de garantir l'inclusion, face à des critères qui, aujourd'hui même ne sont pas clairement définis. De même, la CVAA considère qu'il est essentiel de prendre en compte la dernière période disponible comme référence lors de l'allocation des ressources.
- ✓ La CVAA apprécie particulièrement les efforts du PE dans le recherche d'une **gouvernance multiniveaux efficiente et positive**, avec le renforcement du Code de Conduite et l'obligation de trouver un accord avec les autorités régionales et locales compétentes (art. 5, 14, 15 y 48 y et annexe I) qui doivent s'impliquer dès les premiers instants. Le rôle de ces dernières ne devrait pas se limiter à informer la Commission sur le diagnostic territorial, mais devrait se traduire via une participation directe au sein des Comités de suivis renforcés. Ce principe, ainsi que celui de partenariat doivent se refléter dans les articles 91, 93,95 et 113 et dans le titre III.
- ✓ Ce réseau, manifeste sa préoccupation envers **l'insistance excessive des règlements sur la concentration thématique**. Il faut prendre en considération le fait que la Stratégie 2020 est une politique qui traduit une norme de rang supérieur, c'est à dire le Traité (art. 81 et 87.2). Ainsi, la sélection des thématiques, de leurs contenus et la distribution des fonds doivent permettre une analyse ascendante des territoires (voir aussi art.83 et ITIS) qui s'adapte aux besoins et aux potentiels réels.
- ✓ Les villes atlantiques estiment que **la nouvelle dimension urbaine de la politique de cohésion est fondamentale**. Cependant, la vision stratégique et l'articulation des divers dispositifs doivent faire l'objet d'une discussion plus aboutie, surtout par rapport aux villes situées dans des macro-régions. De même, les villes atlantiques soulignent que l'allocation de 5% du FEDER leur semble peu ambitieuse même à minima, étant donné qu'elle ne correspond pas aux objectifs exposés dans les règlements. De plus, elles défendent la pleine intégration de **toutes** les villes dans la dimension urbaine, en soutenant la proposition du Parlement Européen de supprimer la liste des villes de la plateforme de développement urbain (art. 14.b. ii) et de renforcer les groupes d'action locale (art.2.2)

Dans ce sens, la CVAA veut porter l'attention sur l'importance des réseaux territoriaux de villes, constitués par la volonté des autorités locales de coopérer entre elles.

- ✓ Ce réseau se reconnaît dans l'importance donnée au rôle des Etats membres impliqués dans des macro-régions dans la formule proposée par le Parlement Européen (articles 131 à 140 et annexe I). Cependant, **la perspective macro-régionale** devrait être prise en considération dans les articles concernant la gestion et le control (art. 63 y 64) et la gestion financière (66 et 71 à 75).

L'approche macro-régionale devrait aussi rentrer dans les chapitres concernant la programmation (Titre II), le suivi, l'évaluation, l'information et la communication (Titre III), l'assistance technique (Titre IV) la gestion et le control (Titre IV). Tout particulièrement, la perspective macro-régionale doit s'articuler avec les exigences énoncées à l'article 87, avec la proposition d'investissement territorial intégré et avec la possibilité pour les villes de se convertir en points focaux des macro-régions (art 99.3).

- ✓ De même, la CVAA relève la nécessité de fournir un effort supplémentaire de **simplification** de la politique de cohésion. Les procédures de gestion sont encore excessivement denses, au lieu de tendre vers la réduction du nombre de niveaux de control et vers l'amélioration de la gestion de projets. Dans ce cadre, ce réseau défend l'idée d'un financement où les fonds d'investissement soient complémentaires et non obligatoires. De plus, les besoins de trésorerie préalable (art. 67, 72, 92), de simplification des paiements (art 102, 112, 114, 124,125) et de temps adaptés aux rythmes naturels des Etats (une règle unique N+3) devraient être pris en compte.

Sur le **Fonds de Cohésion**, La CVAA propose que toutes les régions dont le PIB est inférieure à 90% de la moyenne de l'UE soient éligibles, supprimant ainsi des critères excessivement restrictifs et obscurs. La concentration thématique excessive laisse de côté des éléments fondamentaux comme l'habitat, les connections entre les zones rurales et urbaines, entre les ports et leurs hinterlands, qui sont, entre autres, des nœuds essentiels pour le développement polycentrique du territoire européen.

Sur le **FEDER**, la CVAA regrette la tendance à la baisse de la dotation financière qui lui est dédiée et d'une concentration thématique qui le restreint beaucoup trop. De plus, comme mentionné plus haut, l'outil d'investissement territorial intégré n'est pas suffisamment ambitieux en termes de financement et son articulation avec les macro-régions et le reste des instruments de développement local reste floue. De même, une fois de plus, la CVAA manifeste son désaccord avec la plateforme de développement urbain et sa possible déclinaison en une géométrie variable du FEDER pour les villes. Cette plateforme urbaine ne paraît pas pertinente, étant donné qu'elle se substitue artificiellement non pas seulement au programme URBACT, mais aussi à des initiatives de coopération créées par les autorités locales elles-mêmes : les réseaux.

Sur le **FSE**, il convient de souligner la pertinence d'une gestion déléguée qui répond aux nécessités concrètes des territoires. Ainsi, le FSE ne doit pas être complètement absorbé par la concentration thématique, ni s'associer de manière contraignante à la plateforme de développement urbain si cette dernière venait à se créer.

Sur **l'objectif de coopération territorial**, la CVAA souligne sa déception quant au déséquilibre entre les montants assignés à la dimension transfrontalière par rapport à la dimension transnationale, qui ne prennent pas en compte les énormes progrès et l'influence exercés par cette dernière, ni les particularités de la coopération transnationale. Dès lors, l'importance croissante du phénomène macro-régional est ignorée dans cette allocation. L'approche thématique doit s'accorder à une analyse réaliste qui procède directement des territoires, sans restrictions artificielles et qui favorise la cohérence entre les PO régionaux et les macro-régions. Cette analyse

doit intégrer à la fois le reste des instruments, pour éviter un chevauchement des actions. Les autorités locales doivent jouer un rôle primordial dans la CTE, via une approche réellement participative.

Sur le **fonds européen d'ajustement à la mondialisation**, la CVAA veut souligner le rôle fondamental des autorités locales dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre le chômage cyclique et structurel, la formation et l'accompagnement des chômeurs. Les villes sont fortement exposées aux conséquences de la mondialisation et restent le *contexte* de la délocalisation ; par conséquent, les autorités locales devraient pouvoir présenter une demande directement à la Commission. Dans le même sens, le Programme de l'UE pour **l'innovation sociale et le changement social** devrait favoriser une gestion partagée qui intègre les villes.

2. Sur le Cadre Stratégique Commun

La Conférence des Villes de l'Arc Atlantique félicite la Commission pour la publication d'un document essentiel comme le Cadre Stratégique Commun (CSC) et pour l'ouverture d'une consultation sur ce document. De même, ce réseau souligne l'approche positive que ce document fournit au développement local et à la gouvernance multiniveaux. Par ailleurs, la combinaison des fonds apparaît essentielle en termes d'efficacité et de synergies.

Cependant, comme d'autres institutions comme le Comité des Régions ou le Parlement Européen l'ont relevé, la CVAA manifeste ses doutes quant à **la portée et à la valeur juridique** du CSC. Selon l'avis de ces institutions, ce réseau considère que le CSC devrait être une annexe des Règlements, faisant dépendre sa modification du processus de décision correspondant sans être sujet aux va-et-vient de la gouvernance économique européenne.

Dans ce sens, le CSC devrait se traduire dans un document **plus concret et bref**, soulignant les possibilités offertes par les règlements au regard des approches intégrées et en offrant des guides précis pour la mise en œuvre sur le terrain. Ces guides doivent se focaliser sur les exigences de mise en œuvre et d'évaluation, en plus de faciliter la rédaction des Contrats de Partenariat. Il en résulte fondamental d'insister sur l'harmonisation et la simplification.

Sur le contenu, la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique souligne les points suivants :

- ✓ La nécessité d'une **réelle flexibilité**. Par exemple, les conditions ex-ante doivent être proposées seulement quand elles sont justifiées et ont une relation directe avec le terrain et/ou les exigences des projets de manière concrète. De plus, le CSC doit expliquer les exigences d'une initiative « multifonds » et examiner la possibilité des projets qui incluent plusieurs dimensions ou secteurs ; Ainsi, la porte doit rester ouverte à d'autres programmes qui peuvent être compatibles, au lieu de se limiter à une liste exhaustive.
- ✓ De même, le caractère obligatoire des objectifs thématiques doit être clarifié. Dès lors, la flexibilité doit aussi s'appliquer sur la concentration thématique, en ouvrant la porte à des questions sensibles comme les relations urbaine-rurales, la promotion de l'innovation, et la prise en considération de la culture comme facteur de croissance et des « *soft measure* » de protection de l'environnement. Ainsi, la CVAA souhaite rappeler que le développement durable ne se limite pas à l'environnement, mais qu'il se décline en trois dimensions : environnementale, économique et sociale
- ✓ La **complémentarité et la cohérence** entre les divers instruments proposés. Dans le document présenté il existe une certaine confusion entre les approches intégrées et les actions clés, ainsi qu'entre les objectifs thématiques et les priorités des divers fonds. Il en résulte nécessaire d'approfondir les définitions des nouveaux instruments de développement local et sub-régional, comment ils s'articulent entre eux et avec le reste des outils. Par ailleurs, la pertinence du programme Connecting Europe au sein de la politique

de cohésion et son influence sur les questions territoriales de transport par rapport à l'accessibilité, à la contactabilité et à la mobilité urbaine des territoires européens doit être justifiée.

- ✓ Dans le même esprit, il convient de souligner que les macro-régions, qui représentent les premières expériences de financements croisés, ne doivent pas s'identifier à la coopération transnationale. Il est nécessaire d'approfondir le rôle que ces dernières jouent au sein de la futur politique de cohésion, en les assimilant avec des approches intégrées (ITI) à l'échelle territoriale pertinente.
- ✓ L'importance de **la dimension territoriale**. Etant un axe clé des nouveaux règlements et du traité de Lisbonne (art 174 et 349), cette dimension n'est pourtant que faiblement évoquée dans le CSC. Ce document doit prendre en compte des facteurs déterminants tels que l'importance des villes, la nécessité d'un diagnostic qui parte des territoires, les équilibres entre les territoires et le rôle à jouer pour le programme INTERACT comme garant des synergies entre les fonds et les programmes. Aussi, doit-il intégrer correctement cette dimension dans les annexes, en spécifiant les différences possibles entre l'objectif « Investissement pour la Croissance et l'Emploi » et l'objectif « Coopération Territoriale Européenne » dans l'annexe I et entre la Coopération transfrontalière et transnationale dans l'annexe II.

3. Sur le Code de Conduite Européen

La Conférence des Villes de l'Arc Atlantique soutient l'initiative correspondante au Code Européen de Conduite, qui met en évidence l'importance d'une gouvernance multiniveaux articulée au sein de la politique de cohésion. Cependant, au regard de ce Code, de manière similaire au CSC, la CVAA exprime ses doutes quant à sa mise en place et sa valeur juridique.

Par ailleurs, ce réseau considère que la flexibilité et la simplification qui doivent s'appliquer au Code de Conduite doivent se traduire au travers des principes de subsidiarité, de proximité et de proportionnalité réelle, qui permettent une participation et une gestion effective par les villes à tous les niveaux, sans qu'elles ne soient subordonnées à l'échelon régional. Ceci doit s'appliquer non seulement aux nouveaux instruments de développement local mais aussi à la configuration des Programmes Opérationnels et/ou aux Accords de Partenariat. Cette condition doit s'étendre aussi à toutes les phases, depuis la programmation à l'évaluation de l'impact final.

En ce sens, les interlocuteurs économiques et sociaux et les représentants de la société civile ne peuvent se limiter au niveau national, ainsi l'on devrait permettre à ces agents de participer de manière significative au niveau local en leur fournissant un espace et des moyens appropriés.

La participation lors de l'élaboration telle qu'elle est définie par le Code de Conduite apparaît comme consultative et testimoniale. Cette participation doit évoluer vers le partage de la décision, en reconnaissant la légitimité des divers interlocuteurs, et plus particulièrement des autorités locales et régionales. Cette perspective doit s'intégrer aussi lors de la mise en œuvre et de l'évaluation. Au regard de la phase de mise en œuvre, il est nécessaire de clarifier si la participation des partenaires dans les Comités de Suivi est effective ou si elle est limitée à un rôle d'observateur, ce dernier étant peu approprié. Peut être serait-il intéressant, afin de réduire la possibilité de conflits d'intérêts lors de la sélection des projets, favorisant l'approche de renforcement des capacités (point 6) de manière à éviter que ces situations se produisent faute de moyens.

Pour l'échange de bonnes pratiques, les réseaux territoriaux existants pourraient y être considérés (réseaux de villes, de régions...) car ils ne sont pas seulement les dépositaires naturels de cette information et le forum approprié pour ces échanges, mais surtout, des entités nées par la volonté des territoires eux-mêmes.