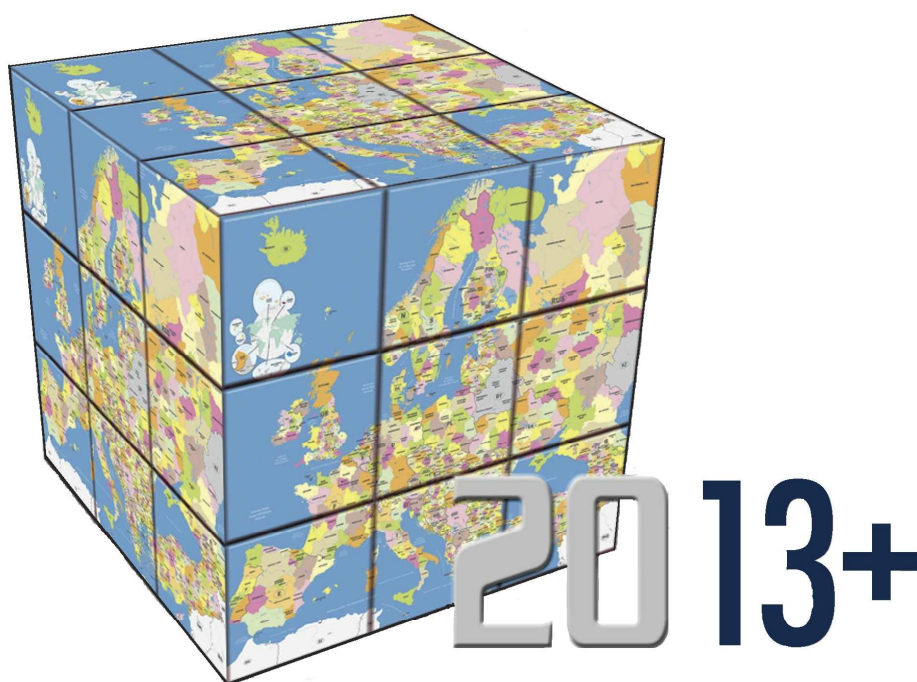




# COHÉSION EN EUROPE: LES RÉGIONS PRENNENT LEUR AVENIR EN MAIN

*Livre Blanc de l'ARE sur l'avenir de la politique de cohésion:  
Vers une politique territoriale pour tous les Européens ?*



**Assemblée des of Régions d'Europe  
Strasbourg, December 2010**



Ce Livre Blanc sur l'avenir de la politique de cohésion a été écrit par Estelle Delangle,  
Coordinatrice Politique de l'ARE  
Commission 1 Énergie et Développement Économique.  
Il a été adopté par l'Assemblée Générale de l'ARE à Istanbul, le 12 Novembre 2010

## Résumé

La politique de cohésion vise à atteindre une cohésion économique, sociale et territoriale à l'échelle de l'Union européenne. Son approche intégrée a largement prouvé qu'elle profitait à la plupart des territoires en Europe, en tenant compte des différents paramètres favorisant la croissance d'une région. Les difficultés rencontrées pour en évaluer précisément l'impact ne doivent en aucun cas nous mener à minimiser l'énorme contribution de la politique de cohésion au développement régional et à la cohésion territoriale en Europe.

### **La politique régionale de l'Union européenne doit être définie et mise en œuvre dans le cadre d'un véritable partenariat avec les régions d'Europe**

Il est crucial que la politique de cohésion demeure européenne, ou en d'autres termes qu'elle ne subisse aucune renationalisation de quelque nature que ce soit.

#### Adoption pleine et entière d'une approche fondée sur les territoires

Les États membres doivent avoir confiance en leurs régions, qui sont les mieux placées pour remplir l'objectif de cohésion territoriale. L'importance de se concentrer sur la stratégie Europe 2020, ne doit pas faire perdre de vue cet objectif.

#### Une politique intégrée, comprenant les objectifs économiques, sociaux et territoriaux de l'Union européenne

Le choix d'adopter une approche sectorielle porterait préjudice à la cohésion européenne, constituant ainsi une régression par rapport à tout ce que les fonds structurels ont amélioré et accompli ces 30 dernières années. À l'inverse, grâce à son action intégrée et sur le long terme, la politique de cohésion répond non seulement aux questions structurelles, mais aussi aux difficultés économiques, au moyen de synergies qui peuvent être créées entre les différents fonds structurels. À cet égard, l'ARE accueille positivement l'idée d'un cadre stratégique commun.

#### Accords tripartites

Les régions volontaires devraient pouvoir établir des contrats/accords tripartites avec leur État membre et l'Union européenne. Ces contrats incluraient les objectifs, priorités et mesures des Programmes Opérationnels, de même que le cadre institutionnel de leur mise en application. Ils définiraient également les critères et procédures d'évaluation.

#### Un conseil des ministres pour la politique de cohésion

Ce conseil devrait rassembler les ministres en charge du développement régional au sein de leur gouvernement ; la création d'un tel conseil donnerait à la politique de cohésion une meilleure cohérence et une plus grande visibilité. En attendant, et ce dans le cadre des actuels arrangements institutionnels, l'ARE demande des débats politiques réguliers au sein du Conseil des Affaires générales et du Parlement européen aux différents stades de la mise en œuvre des programmes européens de fonds structurels.

## **Un accord sur les principes généraux, des objectifs clairement identifiés et des priorités en cohérence avec les principaux défis à venir**

La politique régionale de l'UE a pour objectif principal la cohésion économique, sociale et territoriale. En d'autres termes, elle a pour but d'assurer l'égalité des chances aux citoyens européens quel que soit l'endroit où ils vivent en Europe.

### Impliquer les régions dès le début de la conception des futurs programmes

Le succès de la Stratégie Europe 2020 dépendra en grande partie des régions.. Elle devraient donc pouvoir participer à la conception des initiatives phares pour que des synergies soient créées avec les défis et opportunités territoriales. Pour éviter le risque de subordination de la politique de cohésion à la Stratégie Europe 2020, une gouvernance multi-niveaux doit être mise en place afin de ne pas aboutir à l'adoption d'une approche excessivement descendante.

### Des objectifs clairement identifiés

L'architecture actuelle est assez pertinente et claire pour tous les acteurs. Dans le cas où les régions en transition viendraient à constituer une catégorie à part entière, un 4<sup>ème</sup> objectif devrait donc être défini pour elles, afin de préserver la clarté de cette architecture. Les critères de cet objectif devraient donc être aussi équitables que possible et assez concis pour éviter toute ambiguïté concernant le statut de l'une ou l'autre région.

### **Une politique pour tous les européens**

La politique de cohésion ne devrait pas uniquement se concentrer sur les régions les plus pauvres, bien que l'objectif de convergence reste le principal outil de l'UE pour soutenir le processus de rattrapage dans ces régions.

Un soutien constant devrait être accordé à toutes les régions européennes, grâce à des programmes ciblés et innovants, qui, dédiés à des difficultés particulières peuvent convaincre les citoyens que l'Europe ne fait pas que déréguler le marché mais qu'elle peut également améliorer leur quotidien.

Considérant que **toutes les régions devraient, à des degrés divers, bénéficier des aides européennes**, des indicateurs autres que le PIB devraient être mis en place afin de permettre une définition plus précise des régions éligibles, du degré de financement et des critères d'évaluation.

C'est un fait établi que les indicateurs sont étroitement corrélés aux objectifs politiques attribués à une politique. À une époque où la politique de cohésion devrait totalement s'aligner sur la stratégie Europe 2020, stratégie qui comprend les principaux défis que l'Europe aura à relever dans les années à venir, et qui ne se limite certainement pas aux questions de compétitivité et de production, il est plus que temps de penser à la façon dont nous allons mesurer précisément la situation de chaque région européenne par rapport aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

### **PIB et autres indicateurs**

Concevoir de nouveaux indicateurs implique une réflexion profonde quant à la nature réelle de la politique de cohésion. S'il s'agit simplement d'augmenter le PIB dans les régions les plus pauvres d'Europe, alors l'indicateur PIB est suffisant. Pourtant, l'augmentation du PIB par habitant n'est pas le seul intérêt de la politique de cohésion.

Cette politique s'intéresse aussi à l'équilibre social et territorial. Il est par conséquent essentiel de combler le manque de données aussi rapidement que possible, afin de répartir équitablement les fonds européens entre les régions.

### Réduire les disparités territoriales

La politique de cohésion tente de réduire les inégalités entre les territoires européens : nous nous ferions donc une idée plus précise des inégalités entre les régions d'Europe en mesurant la façon dont le revenu est réparti, plutôt qu'en comparant uniquement les PIB par habitant. Les disparités ne devraient pas uniquement être mesurées aux niveaux national et régional, car celles-ci se creusent dans les régions qui sont en voie de rattraper les régions les plus avancées.

### Durabilité et bien-être

Il est extrêmement difficile de mesurer la durabilité et pourtant, une telle mesure nous fournirait des informations pertinentes pour évaluer quel territoire a besoin d'un soutien financier et dans quelle mesure. Il sera de plus en plus difficile d'évaluer l'impact des fonds structurels sur les régions si nous ne sommes pas en mesure de déterminer l'évolution à l'échelle européenne dans ces secteurs.

### *L'ARE recommande :*

Nos systèmes de mesure ne doivent plus uniquement se concentrer sur la production économique, mais doivent également permettre d'évaluer le bien-être des personnes et la durabilité du développement global de nos territoires. Cela ne veut pas dire que nous devons exclure le PIB et les mesures de productivité, mais simplement qu'il serait plus judicieux de proposer de nouveaux indicateurs et critères pour évaluer la situation d'une région.

La mesure de l'association des facteurs richesse, compétitivité, durabilité et bien-être constitue un domaine de recherche à part entière, dans lequel nous devons redoubler d'efforts. La principale difficulté d'un tel travail, en dehors de centraliser les données collectées à différents niveaux des différentes organisations, serait de fournir aux décideurs politiques des informations faciles d'utilisation et pouvant être comparées.

Les acteurs territoriaux devraient être plus et mieux impliqués dans la définition d'indicateurs pour la répartition des fonds et les procédures d'évaluation d'impact.

## **Règles et principes**

*À propos des principaux principes régissant la politique de cohésion, l'ARE fait les recommandations suivantes:*

Principe d'additionnalité : il doit être souligné à nouveau et mieux respecté. À cette fin, ce principe devrait être régulièrement contrôlé par la Commission européenne et le Parlement européen.

Principe de conditionnalité : Les conditions principales devraient s'appuyer sur la cohérence des programmes et projets consécutifs, ainsi que sur les orientations principales de l'UE. Néanmoins, conditions ne devraient s'appliquer qu'à ceux qui au final reçoivent ces fonds et qui ont leur part de responsabilité dans l'application de ces

conditions. La conditionnalité devrait également se décliner sur un mode positif. La suggestion qui a été faite de récompenser les régions efficaces par un fonds de réserve semble intéressante et peut constituer une forte motivation, en particulier au niveau politique.

Principe de partenariat : ce principe a permis une meilleure participation des autorités régionales dans le passé et doit être maintenu. Il est encore possible de l'améliorer, en particulier dans les anciens pays membres de l'UE où les autorités régionales ne sont toujours pas chargées de la gestion des fonds structurel.

Principe de programmation : Il apporte un important degré de certitude à l'ensemble des acteurs et en particulier aux régions.

#### Rationaliser et simplifier la gestion des fonds structurels :

Contrairement aux nombreux programmes thématiques, les programmes de fonds structurels européens sont bien articulés avec les mécanismes locaux et régionaux. Cependant, le poids des démarches administratives constitue une entrave aux dépôts de candidature. Plus précisément ce sont la complexité et le caractère bureaucratique des procédures de candidature, le poids disproportionné des procédures d'audit et de contrôle et les procédures de surveillance et de rapport souvent restrictives et inflexibles.

*Concernant les principales procédures régissant la politique de cohésion, les recommandations de l'ARE sont les suivantes :*

#### Faciliter la gestion des finances

De manière générale et sans perdre de vue le fait qu'il est nécessaire de s'assurer que l'argent européen est dépensé à bon escient et en accord avec les principes établis au niveau des communautés européennes, le principe de confiance devrait remplacer celui de suspicion.

#### Réduire l'incertitude

L'incertitude est l'un des obstacles majeurs à l'efficacité de la mise en œuvre des fonds structurels. Il est plus que nécessaire de clarifier les règles, adopter les règlements à temps, mieux coordonner les règles entre les Etats membres et entre les différents programmes ou encore réduire la marge d'interprétation entre les différentes autorités dans certains cas.

#### Mieux évaluer la qualité d'exécution des programmes

Des critères d'évaluation précis devraient être définis dès le début de la phase de programmation, soit au moment où les objectifs et priorités sont établis par les communautés européennes en coopération avec les États membres et les autorités régionales.

#### Assouplir la règle du désengagement d'office (N+2) :

La proposition de faire exception de la première année pour tous les programmes semble être un bon point de départ, mais ne résoudra pas à elle seule le problème. La solution proposée par le rapport Barca, consistant à mettre en œuvre la règle du N+2 à l'échelle nationale au lieu de l'appliquer à l'échelle d'un programme semble une option

intéressante.

### Élargir les partenariats

Bien qu'elle reconnaisse volontiers que les réglementations relatives aux aides d'Etat et les règles de marché publics sont essentiels pour préserver le marché commun, l'ARE recommande vivement de simplifier la réglementation concernant la participation du secteur privé aux programmes de fonds structurels, y compris pour les projets de coopération territoriale européenne.

### **Coordination entre les fonds de l'UE**

L'ARE accueille favorablement l'idée d'un cadre stratégique commun et espère qu'il améliorera la coordination entre les fonds et garantira qu'ils servent bien tous le même but.

### La cohérence entre le développement rural et la politique de cohésion :

De meilleures synergies doivent être trouvées entre la PAC et la politique de cohésion, afin de soutenir un développement multifonctionnel des zones rurales. Les lignes directrices devraient inclure les problèmes rencontrés par les zones rurales. Il faudrait envisager des passerelles entre ces politiques pour promouvoir les facteurs du développement rural qui ne sont pas liés à l'agriculture.

### Intégration renforcée entre le FSE et le FEDER

Le Fonds Social Européen devrait en particulier être régionalisé et fonctionner avec des règles similaires au FEDER afin de permettre des approches sur-mesure, qui s'attaquent aux vrais problèmes des régions.

### **Coopération territoriale**

**Une plus grande priorité doit être donnée à la coopération territoriale post 2013**, afin de tirer profit de l'immense expérience déjà acquise à travers toute l'Europe depuis vingt ans. Au delà de la question du budget, l'amélioration de la coopération territoriale viendra d'un cadre institutionnel approprié et de la réduction des obstacles, en particulier au niveau des États membres.

### La stratégie Europe 2020 et les principales orientations de la coopération territoriale européenne

L'objectif de la coopération territoriale devrait articuler la stratégie Europe 2020 avec les besoins territoriaux, en se basant sur une stratégie régionale intégrant les projets.

### Architecture de la coopération territoriale européenne

- Des objectifs bien délimités devraient être définis pour chaque aspect de la coopération territoriale, afin d'identifier plus précisément les différences entre ces derniers.
- Les programmes devraient être limités en termes de priorités, mais pas en termes de méthodologie et le champ d'activités possibles pour la branche interrégionale de la coopération territoriale devrait être élargi, afin de mieux exploiter le potentiel de ce programme, au delà du contexte d'une simple politique des réseaux.

- Les projets audacieux et innovants devraient faire partie des projets prioritaires. Dans cette optique, l'implication des acteurs privés doit absolument être simplifiée.
- Des mesures complémentaires visant à intégrer la coopération territoriale au sein des programmes opérationnels devraient être davantage explorées.
- Le nouveau modèle macro régional a suscité un nombre extraordinaire de commentaires depuis sa création L'ARE suivra de près cette question afin d'examiner et d'évaluer si le nouveau concept de macro région peut devenir un outil intéressant de la politique de cohésion et véritablement profiter aux régions.

#### Améliorer la planification stratégique

Les programmes de coopération territoriale souffrent souvent d'un appui politique trop faible et du même coup, d'une intégration limitée aux politiques régionales. Durant la phase de programmation, les autorités régionales sont souvent écartées de la prise de décisions et souffrent par conséquent d'un manque d'appropriation de ces programmes. De plus, l'accent mis sur les questions administratives et financières est inapproprié, ce qui ne laisse que peu de marge pour établir des partenariats solides ou des projets valables en rapport avec ces politiques. Afin d'améliorer la démarche politique des régions en matière de projets de coopération territoriale et de les intégrer à des stratégies sur le long terme, l'Assemblée des Régions d'Europe recommande les éléments suivants :

- Améliorer la gouvernance
- Réformer la phase de préparation, en donnant les moyens aux porteurs de projet de définir des indicateurs appropriés, permettre une meilleure qualité de partenariat et concentrer les efforts sur le contenu et la dimension stratégique des projets.

## Avant-propos

Dans ce document, l'Assemblée des Régions d'Europe dévoile sa position officielle sur l'aspect que devrait prendre la politique de cohésion à l'avenir. Ces recommandations se fondent sur plusieurs déclarations adoptées par l'ARE entre 2007 et 2009, ainsi que sur le travail de réflexion mené par le groupe de travail de l'ARE sur la politique de cohésion, présidé par Thomas Andersson, conseiller régional en Jämtland (S).

Toutes les positions et résultats d'enquêtes, de même que l'étude de l'ARE, sa définition de la cohésion territoriale et sa réponse au Livre vert de la Commission européenne etc. sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.aer.eu/fr/themes-majeurs/politique-regionale-et-de-cohesion.html>

L'ARE voudrait remercier tout particulièrement l'ensemble des régions qui se sont investies dans la préparation de ce document, qui ont participé aux réunions et répondu aux questions du secrétariat, à savoir :

Alsace (F)  
Auvergne (F)  
Brasov (RO)  
Bruxelles-Capitale (B)  
Castilla y Leon (E)  
Catalunya (E)  
Gelderland (NL)  
Hampshire (UK)  
Île-de-France (F)  
Languedoc-Roussillon (F)  
Malopolska (PL)  
North-Finland (FIN)  
Östergötaland (S)  
Puglia (I)  
Salzburg (A)  
Steiermark (A)  
Umbria (I)  
Västerbotten (S)  
Västra-Götaland (S)

## Remarques introductives

*Par Michèle Sabban, Présidente de l'Assemblée des Régions d'Europe*

L'Assemblée des Régions d'Europe est la plus importante organisation interrégionale en Europe. Elle a ainsi été la première organisation à faire usage du concept de cohésion territoriale, et ce, dès 1995. Au cours de ces dernières années, la Conférence interministérielle informelle de Leipzig et plus encore, le Traité de Lisbonne récemment ratifié, ont confirmé le rôle que jouent les régions dans la construction européenne. Ces événements ont en outre confirmé que la cohésion territoriale était indispensable à la préservation de diversité qui fait la force de l'Europe



L'ARE a démontré au fil des années que les régions sont l'échelon le plus efficace pour la mise en place de stratégies de développement territorial. Dans ce contexte, le rapport de l'ARE sur le régionalisme (régulièrement mis à jour), l'étude de 2009 intitulée « De la subsidiarité à la réussite : l'impact de la décentralisation sur la croissance économique », de même que les nombreux projets mis en avant dans le cadre du « Prix ARE des régions européennes innovantes », apportent une preuve supplémentaire du rôle crucial que jouent les autorités régionales pour faire de l'Europe une puissance économique intelligente, diversifiée et écologique.

D'autre part, les expériences présentées à l'occasion du Prix de l'ARE « Communiquer l'Europe » et les activités mises en œuvre par les régions européennes dans le cadre du Réseau Régional des Jeunes de l'ARE, démontrent que les régions parviennent à rapprocher l'Europe des citoyens, œuvrant ainsi à l'approfondissement démocratique de l'Union européenne.

La politique de cohésion est la politique de l'Union européenne conçue pour et appliquée par les régions, et visant à atteindre en Europe une cohésion économique, sociale et territoriale, grâce bien sûr à cette politique, mais aussi à des outils financiers appelés fonds structurels qui s'étendent sur une période de 7 ans. L'actuelle période de programmation a débuté en 2007, un peu après en raison du retard pris par les arrangements entre les différentes institutions. Ce retard a entraîné un certain nombre de problèmes et entravé la mise en œuvre des programmes. L'ARE a toujours été convaincue qu'une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la politique de cohésion était un défi permanent réclamant une constante attention et ce, indépendamment de l'agenda politique de l'UE. C'est pourquoi nous avons effectué un sondage auprès de nos membres dès l'été 2007, ceci afin d'évaluer leurs sentiments,

impressions et inquiétudes vis-à-vis de la création et de la mise en application des règles actuelles de la politique de cohésion. L'ARE a publié en janvier 2008 une étude intitulée « Étude de l'ARE sur la politique de cohésion après 2013 » et qui s'appuie sur ce sondage.

Alors que les retombées de la crise économique menacent l'équilibre social d'un grand nombre de pays, que le changement climatique oblige les Européens, les dirigeants du monde entier et les populations à reconsidérer leurs modèles de développement, la politique de cohésion doit rester l'atout majeur de l'Union européenne pour la maintien de la cohésion économique et sociale sur tous les territoires.

Ces deux dernières années ont donné à notre groupe de travail l'occasion de discuter et de s'accorder sur l'ensemble des recommandations présentées dans le document que vous tenez entre les mains. Il sera ainsi le document de référence de l'ARE pour toutes ses futures communications sur le sujet de la politique de cohésion.

Il est désormais temps de passer en revue la position adoptée l'année dernière par l'ARE. Les négociations sont entamées et de nouveaux éléments sont apparus, qui continueront à être développés dans les mois à venir. Parce qu'il est crucial que l'ARE réponde à ces nouveaux éléments, ce Livre blanc traitera des orientations politiques majeures de l'ARE, sur lesquelles des accords ont déjà été conclus, et de ces nouveaux éléments qui restent sujets à débat.

Ce Livre blanc n'est évidemment pas réservé aux seules institutions européennes : il concerne aussi les régions. Certaines des recommandations de ce document exigent une plus grande responsabilité des régions et gouvernements nationaux. C'est là le sens de la gouvernance multi-niveaux : une plus grande responsabilité pour tous les partenaires. Les régions doivent se montrer à la hauteur des défis qui les attendent, et intégrer les programmes européens dans le cadre d'une politique cohérente et stratégique. Ce cadre doit reposer sur les qualités et les besoins de leurs territoires, être conçu en partenariat avec d'autres acteurs territoriaux tels que la société civile, les pouvoirs locaux, les partenaires sociaux etc. Le but de ce Livre blanc est d'avancer une proposition pour les acteurs territoriaux sur la façon dont ils peuvent aiguïser leur sens des responsabilités et améliorer leur propre politique de cohésion.

Ce Livre blanc est le résultat direct de quatre années de minutieux travail sur la politique de cohésion, d'une série de débats politiques, de rencontres d'experts, de nombreuses réunions et conférences. Mais surtout, il est le fruit de l'attention portée par l'ARE aux revendications des régions. On ne peut établir aucun diagnostic fidèle sur les moyens d'améliorer l'efficacité d'une politique sans écouter ceux qui l'appliqueront au final. Pour savoir dans quelle mesure cette politique satisfait leurs besoins, nous devons leur poser la question, puis discuter de leurs différentes réponses.

De nombreux défis persistent aujourd'hui et l'Assemblée des Régions d'Europe poursuit sa vocation à soutenir l'ensemble des régions d'Europe dans leur lutte pour relever ces défis. Grâce à ses programmes et instruments, l'ARE contribue au renforcement des administrations régionales à travers l'ensemble du territoire européen, et non pas seulement au sein de l'Union européenne telle qu'elle est aujourd'hui. Eurodyssée aide

les régions à promouvoir la mobilité internationale et contribue à une meilleure adéquation entre les compétences et les besoins du marché du travail ; les Académies de formation apportent des connaissances et expériences pratiques à de nombreuses catégories de professionnels dans un panel étendu de domaines, du lobbying à Bruxelles à la gestion des affaires européennes en Bulgarie, de la formation de fonctionnaires territoriaux sur le 7<sup>e</sup> PCRD ou le Programme pour la compétitivité et l'innovation (CIP) en Republika Sprska jusqu'au partage de méthodologies permettant d'encourager l'entrepreneuriat féminin à Istanbul. Grâce à la méthodologie « Peer review » (Audit par les pairs), l'ARE soutient le renforcement des capacités administratives et l'amélioration des politiques régionales dans des domaines tels que l'énergie, le tourisme durable, le développement économique ou la prévention des effets nuisibles de l'alcool.

Par le biais de tous ces instruments, l'ARE participe, aux côtés des régions, à la réalisation de leurs objectifs et chaque jour, nous rapproche un peu plus du rêve européen : un continent inclusif, en paix, prospère et ouvert au monde, prêt à affronter les défis futurs et suscitant un consensus large sur tout le territoire. Telle est l'Europe qu'une politique de cohésion dotée des moyens appropriés peut contribuer à construire.

A handwritten signature in black ink, reading "Michèle Fablan". The signature is written in a cursive, flowing style.

Présidente de  
l'Assemblée des Régions d'Europe

## **Une politique régionale de l'Union européenne, définie et mise en œuvre en véritable partenariat avec les régions d'Europe**

La politique de cohésion est une politique européenne dotée d'une valeur ajoutée européenne et visant à assurer une cohésion économique, sociale et territoriale à travers toute l'Union européenne. Son approche intégrée a largement prouvé qu'elle profitait à la plupart des territoires en Europe, en tenant compte des différents paramètres favorisant la croissance d'une région ainsi que sa capacité à attirer les personnes comme les entreprises. Elle s'étend donc bien au-delà de la dimension strictement économique.

Le but de cette politique n'est évidemment pas de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées sur nos territoires, ni d'aborder l'ensemble des priorités européennes d'un point de vue régional. Cette politique engendre parfois de grandes attentes, ce qui explique en partie les nombreuses critiques formulées par les différents observateurs, institutions, gouvernements nationaux et chercheurs, qui font tous état de problèmes de distribution et dénoncent l'absence d'une réelle prise de responsabilité vis-à-vis des résultats ou de l'absence de résultats. Au-delà de cette différence entre attentes et résultats, cette difficulté à évaluer précisément l'impact de la politique sur les régions d'Europe peut s'expliquer par deux facteurs : l'absence d'objectifs et de priorités clairement définis et la nature même des actions menées dans les régions, qui bien souvent ne peuvent être évaluées que sur le long-terme et qui, de plus, sont fréquemment associées à d'autres politiques (y compris les stratégies régionales et nationales). Voilà pourquoi il est difficile d'évaluer la qualité réelle de la politique de cohésion.

Ces indéniables difficultés ne doivent en aucun cas nous mener à minimiser l'énorme contribution de la politique de cohésion au développement régional et à la cohésion territoriale en Europe.

Il est donc crucial que la politique de cohésion demeure européenne, ou en d'autres termes qu'elle ne subisse aucune renationalisation de quelque nature que ce soit. L'actuelle division des tâches entre la Commission européenne et les États membres devrait se poursuivre, toujours avec ce rôle prépondérant de l'Union européenne, afin de garantir durablement le respect inconditionnel des principes de cohésion et de subsidiarité et de renforcer l'engagement des régions à chaque étape du processus de prise de décision. Non seulement pour asseoir la légitimité et améliorer l'efficacité de cette politique, mais aussi pour atteindre pleinement l'objectif de la « cohésion territoriale », l'ARE fait les propositions suivantes :

### **1. Adoption pleine et entière d'une approche fondée sur les territoires**

C'est ce que l'ARE n'a cessé de recommander depuis la conception de la version moderne de la politique de cohésion en 1988. Concernant la cohésion territoriale, il ne suffit pas de diffuser un concept et de le mentionner dans des documents officiels. La politique de cohésion est encore bien souvent décidée et appliquée de manière descendante, toute imprégnée qu'elle est de cette idée implicite selon laquelle les

gouvernements nationaux sauraient ce qui est bon pour les territoires régionaux et par conséquent, gèreraient plus efficacement les programmes. Les pays dans lesquels la régionalisation est une réalité de terrain et les fonds structurels gérés par les autorités régionales ont démontré que cette idée n'était pas forcément vraie. Les États membres doivent avoir confiance en leurs régions, qui sont les mieux placées pour remplir l'objectif de cohésion territoriale, pour la bonne et simple raison qu'elles connaissent leurs forces, leurs faiblesses, leurs qualités et leurs besoins locaux.

À l'avenir, l'impératif des fonds structurels consistant à se concentrer sur un plus petit nombre de priorités, ainsi que sur l'initiative phare de la stratégie Europe 2020, ne devrait pas nous faire perdre de vue l'objectif de la cohésion territoriale. La perspective territoriale est l'un des éléments majeurs à intégrer aux lignes directrices des programmes. Pour le formuler autrement, il s'agit de tirer le maximum du capital et des qualités de chaque territoire, de surmonter ses faiblesses et de ne pas se contenter de lui imposer un modèle de priorités européennes et nationales.

## **2. Une politique intégrée, comprenant les objectifs économiques, sociaux et territoriaux de l'Union européenne**

La crise, les réductions budgétaires et la nécessité pour les pays membres de l'UE de faire preuve d'actions concrètes en faveur de l'amélioration de la situation économique du continent ont récemment donné lieu à un regain d'intérêt pour des politiques thématiques, au détriment des méthodes intégrées. Ce serait porter préjudice à la cohésion européenne que de se tourner vers une approche sectorielle et se focaliser davantage sur les programmes thématiques. Cette démarche se ferait aux dépens d'une politique de cohésion intégrée et constituerait une régression par rapport à tout ce que les fonds structurels ont amélioré et accompli ces 30 dernières années.

La nature "concurrentielle" des programmes thématiques fait qu'il est très difficile pour les régions d'obtenir des financements s'accordant avec leurs stratégies territoriales. Cela est d'autant plus vrai pour les régions les moins développées ou qui n'ont pas beaucoup d'expérience quand il s'agit d'attirer et d'absorber des fonds européens. Très peu d'entre elles sont en mesure de prendre le risque d'injecter leurs ressources dans des programmes à grande échelle sans garantie de réussite.

Les programmes thématiques ne sont pas spécialement adaptés aux autorités régionales (délais trop courts, exigences ne correspondant pas toujours aux moments choisis pour les politiques régionales, contenu pas toujours pertinent pour les régions). Les régions ne peuvent donc envisager de s'appuyer principalement sur ces programmes.

Enfin, l'ARE veut attirer l'attention de l'ensemble des acteurs européens sur le fait qu'une réorientation du budget de l'UE vers une approche sectorielle généralisée comporterait des risques pour le développement de l'Europe. Cette approche n'a pas su développer harmonieusement les régions et s'est montrée inadaptée à la promotion des partenariats multi-niveaux pourtant nécessaires pour satisfaire les besoins socio-économiques des territoires européens. À l'inverse, grâce à son action intégrée et sur le long-terme, la politique de cohésion répond non seulement aux questions structurelles, mais aussi aux difficultés économiques, au moyen de synergies qui peuvent être créées entre les

différents fonds structurels. À cet égard, l'ARE accueille positivement l'idée d'un cadre stratégique commun, comme nous l'expliquons ci-dessous.

### 3. Accords tripartites

Les régions volontaires devraient pouvoir établir des contrats/accords tripartites avec leur État membre et l'Union européenne. Cela permettrait aux régions de s'associer aux programmes dès les premières étapes et pourrait être l'occasion d'accroître leur responsabilité politique ou encore leur appropriation des programmes. Aux niveaux national et européen, cela apporterait une expertise indéniable sur les besoins et capacités de mise en œuvre sur le terrain. Ce contrat inclurait les objectifs, priorités et mesures des Programmes Opérationnels, de même que le cadre institutionnel de leur mise en application. Il définirait également les critères et procédures d'évaluation. Même dans le cas où les régions ne se sentent pas assez fortes pour participer à ce type d'accords, le principe de subsidiarité exige que des hommes politiques élus démocratiquement aient leur mot à dire, du moins en ce qui concerne la définition des arrangements institutionnels destinés à la mise en œuvre de la politique de cohésion dans leur pays.

À cet égard, l'ARE a constaté quelques progrès, notamment avec la proposition avancée par la Commission européenne d'utiliser le terme « Contrat de développement ». Cependant, l'ARE tient à insister sur l'importance d'engager en tant que partenaires à part entière l'ensemble des autorités régionales susceptibles d'être impliquées dans ces contrats, afin qu'elles participent à la définition des priorités sur lesquelles elles auront à se concentrer.



Réunion informelle des ministres de la politique de cohésion, Liège, 22/23 novembre 2010 – Photo de famille  
© Présidence de l'UE

#### **4. Un conseil des ministres pour la politique de cohésion**

Comme le propose le rapport Barca – proposition sur laquelle concorde l'ARE - ce conseil ne devrait pas être uniquement constitué des ministres des finances, mais aussi des ministres en charge du développement régional au sein de leur gouvernement national. En créant un tel conseil, la politique de cohésion bénéficierait d'une meilleure cohérence et d'une plus grande visibilité, ce qui lui a le plus manqué les années passées. La structure et les objectifs politiques devraient être définis et décidés avant ou en parallèle aux négociations budgétaires. Grâce à ce conseil pour la politique de cohésion, les décisions y afférant seraient prises au moment opportun ; les objectifs et priorités pourraient être définis avant la question des finances, ce qui peut grandement contribuer à améliorer l'efficacité des mesures qui seront prises.

Parallèlement à cela et dans le cadre des actuels arrangements institutionnels, l'ARE demande des débats politiques réguliers au sein du Conseil des Affaires générales et du Parlement européen aux différents stades de la mise en œuvre des programmes européens de fonds structurels.

**Un accord sur les principes généraux, des objectifs clairement identifiés et des priorités en cohérence avec les principaux défis à venir**

**Un but ultime**

La politique régionale de l'UE a pour objectif principal la cohésion économique, sociale et territoriale. En d'autres termes, elle a pour but d'assurer l'égalité des chances aux citoyens européens quel que soit l'endroit où ils vivent en Europe.

**Impliquer les régions dès le début de la conception des futurs programmes :**

Comme c'était le cas pour la stratégie de Lisbonne à partir de 2007, les régions vont jouer un rôle majeur dans la réussite de la stratégie Europe 2020.

C'est pour cette raison que la politique de cohésion sera l'instrument principal de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Les régions d'Europe devraient pouvoir participer à la conception des initiatives phares pour que des synergies soient créées avec les défis et opportunités territoriales. L'alignement des fonds structurels sur la stratégie Europe 2020 est aussi une bonne mesure dont le but est d'augmenter la valeur ajoutée européenne des programmes de fonds structurels et de faire en sorte que la dimension européenne soit bien prise en compte dans l'utilisation des fonds communautaires.

Cela ne doit pourtant pas se faire au détriment des opportunités et besoins territoriaux, l'objectif ultime étant de soutenir la cohésion socio-économique et territoriale. Pour ne pas risquer de subordonner la politique de cohésion à la stratégie Europe 2020, la gouvernance multi-niveaux devrait être appliquée de manière à éviter l'adoption d'une approche excessivement descendante, car elle réduirait l'appropriation et amoindrirait l'impact des programmes sur le terrain. Par exemple, les indicateurs choisis pour évaluer si les programmes opérationnels remplissent effectivement les objectifs fixés par la stratégie territoriale et par le nouveau « Cadre stratégique conjoint », devraient être définis collectivement par la Commission européenne, les États membres et les acteurs régionaux. Les indicateurs servant à l'évaluation devraient en fait être adaptés aux caractéristiques de chaque territoire.

**Des objectifs clairement identifiés**

L'architecture actuelle est assez pertinente et claire pour tous les acteurs. L'introduction de changements majeurs dans cette architecture serait susceptible de semer la confusion et empêcherait les régions de se développer sur la base de leurs réussites passées. Aujourd'hui, les trois objectifs sont organisés comme suit :

- Avant tout, un objectif de convergence dans les régions les moins avancées (à hauteur de 75 % du PIB moyen de l'UE), mettant à disposition un important soutien financier, visant à développer l'infrastructure, adaptant le marché du travail aux défis liés à l'accession à l'UE, remplissant les objectifs de l'UE en matière d'environnement...
- Deuxièmement, l'objectif du programme pour la "compétitivité et l'innovation" soutient toutes les régions d'Europe dans leur effort de faire le meilleur usage possible de leur potentiel territorial et diminuer leurs faiblesses, notamment en

réduisant les inégalités sociales, en améliorant leurs potentiels innovants et de croissance, et en développant l'économie verte.

- Troisièmement, l'objectif de la coopération territoriale est de réduire les défaillances territoriales dues aux barrières nationales et de créer un sentiment d'appartenance commun entre les citoyens européens.

Dans le cas où les régions en transition viendraient à constituer une catégorie à part entière, un 4<sup>ème</sup> objectif serait défini pour elles, afin de préserver la clarté de cette architecture. Un objectif pour les régions en transition viserait à réduire les effets négatifs de suppression progressive et de seuil, que beaucoup de régions doivent affronter à un certain stade de leur développement. Les critères de cet objectif devraient donc être aussi équitables que possible et assez concis pour éviter toute ambiguïté concernant le statut de l'une ou l'autre région. Nous porterons une attention toute particulière aux régions situées aux différents seuils.

Ces dernières années, la tendance a été de croire qu'une amélioration de l'efficacité économique entraînerait automatiquement une réduction des inégalités.

*L'ARE considère que cela n'est pas toujours le cas et, indépendamment de l'agenda strictement économique, plaide pour :*

1. **Un agenda social** qui constituerait une priorité clé de la politique de cohésion, avec la procédure de « earmarking » et les principes de conditionnalité. À cet égard, l'utilisation du Fonds social européen constitue un atout majeur pour les régions d'Europe, dans le cadre d'une approche intégrée des politiques sociales au niveau territorial et en coordination avec les mesures nationales et une stratégie sociale européenne.
2. **Un agenda environnemental**, constituant également une priorité clé de la politique de cohésion, avec la procédure de « earmarking » et les principes de conditionnalité. En fait, dans le contexte du changement climatique et des inquiétudes environnementales plus générales, il semble tout aussi juste de considérer Göteborg comme un pré-requis du développement régional.
3. Ces priorités générales devraient donc laisser le champ libre à chaque région pour définir, en coopération avec leur gouvernement national et la Commission européenne, un plan stratégique cohérent et intégré, sur la base de leur capital territorial.

## Une politique pour tous les Européens

**La politique de cohésion ne devrait pas uniquement se concentrer sur les régions les plus pauvres** et ce, pour les raisons suivantes :

- Bien que la dimension de solidarité soit extrêmement importante, il est tout aussi crucial de développer un sentiment général d'appartenance parmi les Européens.
- Les inégalités sociales et territoriales ne dépendent pas nécessairement du PIB d'une région et doivent être traitées partout en Europe.
- L'objectif principal de la politique de cohésion est la cohésion économique, sociale et territoriale, soit la mise en valeur d'un potentiel donné. C'est pourquoi toutes les régions peuvent avoir besoin d'aide pour améliorer leur potentiel, à condition qu'il y ait un intérêt européen supérieur à le cofinancer (projet innovant, valeur ajoutée transfrontalière, valeur d'exemple, contribution à la cohésion territoriale générale...)
- Puisqu'elles sont les mieux placées pour mettre en œuvre la stratégie Europe 2020, et puisqu'on n'entrevoit aucun instrument financier spécifique à la stratégie en tant que telle, toutes les régions devraient être soutenues financièrement dans ce contexte.

*Dans ce contexte, les recommandations de l'ARE sont les suivantes:*

### **Maintenir un fort objectif de convergence et anticiper les futurs élargissements**

L'objectif de convergence est non seulement un symbole de la solidarité européenne, mais également l'outil principal pour soutenir les régions dans leur processus de rattrapage: le budget dédié à cet objectif ne peut donc être réduit. Il est très important que toute décision soit prise en tenant compte des futurs élargissements, non seulement en termes de budget mais également en termes de priorités et de règles. Une révision des règles et du budget au cours d'une période de programmation pour cause d'élargissement à un ou plusieurs pays serait plus que problématique. S'il n'existe pas de certitudes quant aux futurs élargissements au moment où les décisions sont prises pour la période à venir, différents scénarii devraient être envisagés et faire l'objet d'un accord préalable.

### **Catégorie des régions en transition**

L'ARE accueille favorablement l'annonce de la création d'une catégorie de transition, à condition qu'elle constitue un objectif précis, doté de critères transparents et de priorités concises.

### **Un soutien constant pour toutes les régions d'Europe en matière de compétitivité et d'innovation**

Même dans les régions les plus riches, les taux de pauvreté sont élevés, les défis à relever en matière d'environnement nombreux et les problèmes posés par les migrations et le changement démographique doivent être résolus. De plus des régions fortes sont un moteur pour l'Europe. Dans ces régions, le soutien financier de l'Europe ne doit pas être réduit. L'ARE encourage la Commission Européenne à poursuivre ses efforts en faveur d'une meilleure prise en compte de la dimension urbaine. Urbaine. En effet les villes sont confrontées à des défis spécifiques concernant le dégradation de l'environnement, les inégalités sociales et l'augmentation de la pauvreté, les problèmes de transports et de conflits sociaux...

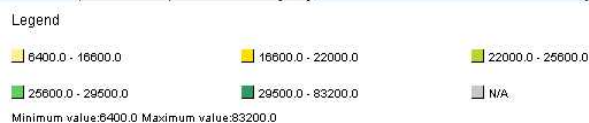
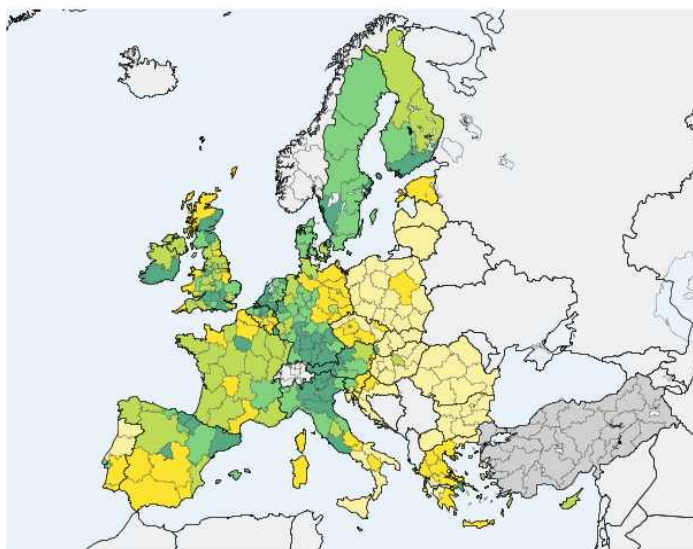
En plus de ce soutien constant, plusieurs types de financement peuvent être envisagés (prêts à faible taux d'intérêt, micro-crédits...). Comme nous le démontrerons ci-après au sujet de la possibilité d'adapter le niveau de cofinancement en fonction du PIB d'une région, celui-ci ne constitue pas un indicateur suffisant pour évaluer les défis que doivent relever les régions de l'objectif 2. Il semble donc difficile de moduler le cofinancement sur cette seule base. Une telle approche, parce qu'elle est descendante et non modulée, pourrait mener à de sérieuses inégalités de traitement parmi les régions de l'objectif 2 et faire resurgir la question de plafond et de seuil, pénalisant du même coup les régions qui se trouvent juste à la limite.

### Dans toutes les régions des programmes ciblés et innovants dédiés à des difficultés particulières peuvent :

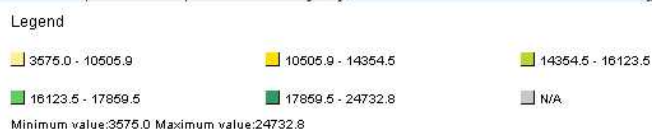
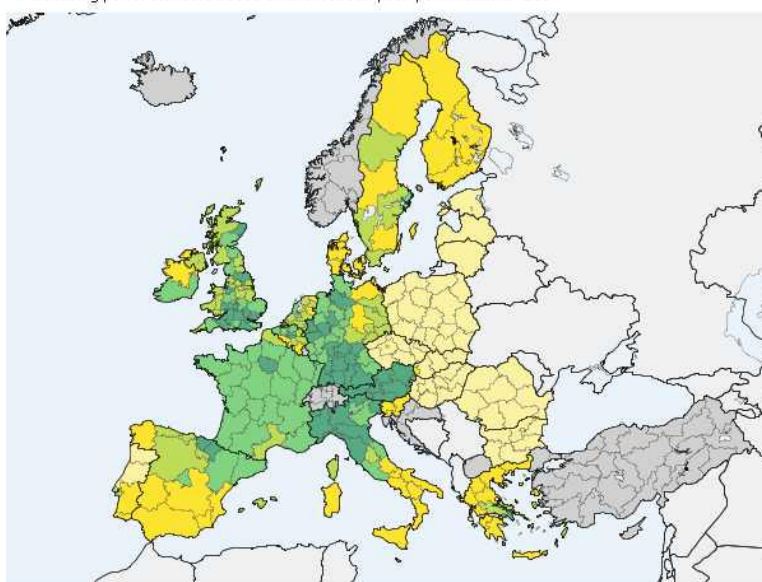
- Prouver aux citoyens des régions les plus riches que l'Europe peut aussi leur être utile et qu'elle ne se limite pas à distribuer leur argent à des nouveaux arrivants pauvres.
- Convaincre tous les citoyens que l'Europe ne fait pas que déréguler le marché mais qu'elle peut également améliorer leur quotidien.

Considérant que **toutes les régions devraient, à des degrés divers, bénéficier des aides européennes**, des indicateurs autres que le PIB devraient être mis en place afin de permettre une définition plus précise des régions éligibles, du degré de financement et des critères d'évaluation.

Regional gross domestic product (PPS per inhabitant), by NUTS 2 regions - [tgs00005  
2007



Disposable income of private households, by NUTS 2 regions - [tgs00026]  
Purchasing power standard based on final consumption per inhabitant - 2007



Source of Data.: Eurostat  
Copyright of administrative boundaries: ©EuroGeographics, commercial re-distribution is not permitted  
Last update: 18.11.2010  
Date of extraction: 19 Nov 2010 14:08:29 MET  
Hyperlink to the map: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00005&toolbox=legend>  
Disclaimer: This map has been created automatically by Eurostat software according to external user specifications for which Eurostat is not responsible.  
General Disclaimer of the EC: [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)  
Short Description: GDP (gross domestic product) is an indicator of the output of a country or a region. It reflects the total

Source of Data.: Eurostat  
Copyright of administrative boundaries: ©EuroGeographics, commercial re-distribution is not permitted  
Last update: 18.11.2010  
Date of extraction: 19 Nov 2010 14:11:18 MET  
Hyperlink to the map: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00026&toolbox=legend>  
Disclaimer: This map has been created automatically by Eurostat software according to external user specifications for

## PIB et autres indicateurs

C'est un fait établi que les indicateurs sont étroitement corrélés aux objectifs politiques attribués à une politique. À une époque où la politique de cohésion devrait totalement s'aligner sur la stratégie Europe 2020, stratégie qui comprend les principaux défis que l'Europe aura à relever dans les années à venir, et qui ne se limite certainement pas aux questions de compétitivité et de production, il est plus que temps de penser à la façon dont nous allons mesurer précisément la situation de chaque région européenne par rapport aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

### **Augmenter la richesse en Europe**

Il serait extrêmement réducteur d'affirmer que le seul but de l'UE est d'accroître la richesse de ses citoyens et quand bien même, le PIB par habitant ne pourrait constituer la seule source d'information des responsables politiques sur la richesse effective de leurs citoyens. Le revenu disponible et la consommation par foyer seraient très utiles en complément du PIB pour se faire une idée plus précise du niveau de vie moyen des habitants des régions. De la même manière, une mesure des flux migratoires comparée au PIB par habitant pourrait aider les décideurs politiques à distinguer plus nettement la richesse d'un territoire.

L'un des autres objectifs majeurs de la stratégie Europe 2020 est d'améliorer la compétitivité. Cependant, le PIB et le taux de chômage ne permettent pas à eux seuls de mesurer la compétitivité d'un territoire. Il faut donc mesurer le degré d'innovation et l'attractivité d'un territoire pour dresser la carte des régions compétitives.

**Si le développement économique n'est pas le seul objectif de la politique de cohésion, de nouveaux indicateurs sont nécessaires pour évaluer la situation des régions au regard des autres objectifs.**

### **Réduire les disparités territoriales**

#### Répartition du revenu

La politique de cohésion tente aussi de réduire les inégalités entre les territoires européens. Nous nous ferions donc une idée plus précise des inégalités entre les régions d'Europe en mesurant la façon dont le revenu est réparti, plutôt qu'en comparant uniquement les PIB par habitant.

Comme il est expliqué dans le rapport rédigé par la Commission Stiglitz sur la mesure de la performance économique et du progrès social<sup>1</sup>, « *on ne peut évaluer l'importante augmentation des inégalités avec le PIB car certaines personnes peuvent être moins bien loties malgré une augmentation du revenu moyen.* »

#### Disparités infra-régionales

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social, Professeur Joseph E. STIGLITZ, Président, Professeur de l'Université de Columbia Amartya SEN, Conseiller du Président, Professeur de l'Université d'Harvard Jean-Paul FITOUSSI, Coordinateur de la Commission, IEP, 2009 (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>)

Les disparités ne devraient pas uniquement être mesurées aux niveaux national et régional, car celles-ci se creusent dans les régions qui sont en voie de rattraper les régions les plus avancées. Nombre de régions de l'objectif 2 témoignent aussi des importantes inégalités territoriales qu'elles doivent affronter, inégalités que les systèmes de mesure actuels ne peuvent identifier. Ce n'est pas parce que le PIB d'une région ou d'un pays augmente que le nombre de personnes vivant en situation de pauvreté ou risquant de s'y retrouver n'augmente pas. La question de la répartition des richesses et les disparités doivent être mesurées précisément pour assurer la réussite de toute politique visant à les réduire.

### **Durabilité et bien-être**

Il est extrêmement difficile de mesurer la durabilité et pourtant, une telle mesure nous fournirait des informations pertinentes pour évaluer quel territoire a besoin d'un soutien financier et dans quelle mesure. La santé, la qualité de l'environnement, l'éducation, les conditions de vie de la population sans cesse grandissante des personnes âgées, le taux de chômage parmi la population jeune sont autant de facteurs d'une importance stratégique pour le futur développement régional et devraient être reflétés par des indicateurs spécifiques. Il sera de plus en plus difficile d'évaluer l'impact des fonds structurels sur les régions si nous ne sommes pas en mesure de déterminer l'évolution à l'échelle européenne dans ces secteurs.

#### Mesurer la durabilité

Comme l'explique le rapport rédigé par la Commission Stiglitz sur la mesure de la performance économique et du progrès social<sup>2</sup>, nos systèmes de mesure actuels ne peuvent refléter fidèlement l'ampleur de la crise environnementale. Les mesures de performance économique qui permettraient de rendre compte des coûts liés à la dégradation de l'environnement ne ressembleraient pas aux mesures standards. Pour mesurer la durabilité, nous avons besoin d'indicateurs nous informant de l'évolution en nombre des différents facteurs revêtant une importance pour garantir un futur bien-être. Au sein de la Commission européenne et depuis la communication au Conseil et au Parlement européen : GDP and beyond – Measuring progress in a changing world<sup>3</sup>, la Direction générale de l'environnement n'a eu de cesse de travailler sur l'harmonisation des indicateurs environnementaux. Les conclusions de ce travail de réflexion devraient être partagées par les différentes institutions et directions générales afin d'éviter de tout reprendre à zéro.

### **Compléter le PIB par de nouveaux indicateurs**

Le PIB n'est pas un indicateur inadéquat en soi, mais le problème majeur vient du fait qu'aujourd'hui, il est souvent utilisé à mauvais escient. Par exemple, le PIB a souvent été utilisé comme une mesure de bien-être économique. Comme l'indiquent les conclusions de la communication de l'UE au Conseil et au Parlement européen « GDP and beyond –

<sup>2</sup> Rapport de la Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social, Professeur Joseph E. STIGLITZ, Président, Professeur de l'Université de Columbia Amartya SEN, Conseiller du Président, Professeur de l'Université d'Harvard Jean-Paul FITOUSSI, Coordinateur de la Commission, IEP, 2009 (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>)

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen – Beyond GDP - Measuring progress in a changing world - COM(2009) 433 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:EN:PDF>)

Measuring progress in a changing world<sup>4</sup> : « *le PIB devrait être pris pour ce qu'il est réellement, c'est-à-dire un indicateur puissant et largement reconnu de surveillance des fluctuations d'activité économique sur le court et moyen termes (...) Malgré ses défauts, il reste la meilleure mesure de performance de l'économie de marché. Cependant, le PIB ne vise pas en soi à mesurer précisément le progrès social et économique sur un plus long terme, et notamment la capacité d'une société à aborder des problèmes tels que le changement climatique, l'efficacité énergétique ou l'intégration sociale.* »

À lui seul, le PIB n'est donc pas suffisant pour évaluer la santé économique d'un pays ou d'une région et n'a pas vocation d'indicateur précis sur la capacité d'une société à traiter de questions telles que le changement climatique ou l'intégration sociale. C'est pour cette raison que les futures politiques devraient s'appuyer sur des données couvrant l'ensemble de ces questions cruciales.

### **Principales recommandations de l'ARE :**

Il est donc grand temps que nos systèmes de mesure ne se concentrent plus uniquement sur la production économique, mais qu'ils puissent également permettre d'évaluer le bien-être des personnes et la durabilité du développement global de nos territoires. Cela ne veut pas dire que nous devons exclure le PIB et les mesures de productivité, mais simplement qu'il serait plus judicieux de proposer de nouveaux indicateurs et critères pour évaluer la situation d'une région.

### Un important travail de recherche à mener

La mesure de l'association des facteurs richesse, compétitivité, durabilité et bien-être constitue un domaine de recherche à part entière, dans lequel nous devons redoubler d'efforts. Cela signifie bien évidemment que nous devons effectuer un travail de recherche poussé, qui pourrait être mené dans le cadre de l'ESPO/ORATE par exemple, avec le soutien d'Eurostat et en coordination avec des institutions telles que l'OCDE, qui ont-elles-mêmes déjà accompli un important travail de recherche dans ce domaine. L'objectif principal d'un tel travail, en dehors de centraliser les données collectées à différents niveaux des différentes organisations, serait de fournir aux décideurs politiques des informations faciles d'utilisation et pouvant être comparées.

### Accroître l'engagement des acteurs territoriaux dans la définition des indicateurs de répartition des fonds et d'évaluation d'impact :

Dans les pays où ce n'est pas déjà le cas, un processus de négociation devrait être entamé entre l'ensemble des régions et le gouvernement national pour définir des critères d'éligibilité reflétant au mieux les situations socio-économiques des territoires, ainsi que des indicateurs d'impact qui prendraient en compte les caractéristiques territoriales. Les disparités infra-régionales pourraient par exemple être également prises en compte au niveau national lorsque la répartition des fonds de l'UE entre les régions est décidée.

En conclusion, nous devons réfléchir à la nature réelle de la politique de cohésion afin de concevoir de nouveaux indicateurs. S'il s'agit simplement d'augmenter le PIB dans les régions les plus pauvres d'Europe, alors l'indicateur PIB est suffisant. Pourtant, l'augmentation du PIB par habitant n'est pas le seul intérêt de la politique de cohésion.

---

<sup>4</sup> id.

Cette politique s'intéresse aussi à l'équilibre social et territorial. Nous devons par conséquent combler le manque de données aussi rapidement que possible, afin de répartir équitablement les fonds européens entre les régions, y compris en cette époque de restrictions budgétaires, et d'évaluer précisément l'impact des fonds structurels sur le développement régional.

## La crise économique

D'après l'enquête menée par l'ARE sur les actions entreprises par les régions européennes pour lutter contre la crise économique et d'après les réponses qui ont été proposées, les régions européennes entreprennent les mesures suivantes:

- Investissement public basé sur l'innovation, en particulier pour "l'économie verte".
- Accès à des financements pour les PME en difficulté.
- Formation et amélioration du travail qualifié.

**Par le soutien à l'entrepreneuriat et aux PME et par la stimulation de leur capacité d'innovation, les autorités régionales contribuent à faire de la crise une occasion pour renforcer les économies régionales et de protéger l'emploi.** Ceci doit être pris en compte dans la prochaine période de programmation de la politique de cohésion.

Même si la crise en Europe sera probablement passée lorsque la nouvelle politique de cohésion commencera, elle doit être sérieusement prise en compte dans les priorités de la nouvelle période de programmation:

- En effet, quel que soit le moment où la crise sera surmontée, il est essentiel que l'ensemble des échelons de gouvernement et des acteurs économiques **tire des leçons de cette crise** pour le futur.
- Cette crise aura un **impact à long terme**: l'Europe ne peut pas continuer comme s'il ne s'était rien passé; les dirigeants européens et nationaux doivent prêter une attention particulière à l'expérience des acteurs régionaux et aux réponses que ceux-ci ont mises en œuvre pour lutter contre la crise, en particulier en ce qui concerne le soutien apporté aux PME.
- Les **conséquences sociales** de l'actuelle crise sont profondes et largement répandues, avec un taux de chômage croissant dans toute l'Europe.
- La politique de cohésion doit également aider les régions les plus faibles à mettre en œuvre des **structures financières et économiques durables**, plus aptes que celles d'aujourd'hui à résister aux crises.
- Les acteurs économiques régionaux doivent être formés aux exercices de prévisions, ce qui peut aider à anticiper une récession dans un secteur spécifique et donc accélérer la transition du secteur traditionnel vers des secteurs porteurs comme les services ou les industries vertes. Dans ce domaine le Fonds Social Européen a un rôle important à jouer, en particulier en ce qui concerne la formation à ces nouvelles branches de l'économie.

Si la situation actuelle peut encourager les régions européennes à diversifier leur économie et à s'orienter vers des secteurs à forte croissance, si par ailleurs les régions renforcent leurs structures et institutions financières et économiques et apprennent à mieux prévoir les crises économiques à venir, alors elles sortiront renforcées de la crise. Elles ont cependant besoin de soutien dans ce contexte, raison pour laquelle ces initiatives doivent être soutenues par le FEDER et le FSE.

## Principes et règles

À propos des principaux principes régissant la politique de cohésion, l'ARE fait les recommandations suivantes:

1. Le **principe d'additionnalité** doit être souligné à nouveau et mieux respecté: l'argent de l'UE est destiné à financer des initiatives à valeur européenne ajoutée ayant la cohésion territoriale pour objectif. Cet argent ne peut remplacer les subventions nationales et devrait toujours s'aligner sur les priorités et objectifs européens. Cela doit être contractuel et un pré-requis pour le maintien de l'aide financière. À cette fin, ce principe devrait être étroitement surveillé par la Commission européenne et le Parlement européen lors des débats exigés ci-dessus par l'ARE.
  
2. Le **principe de conditionnalité** : Les principes et règles de la politique de cohésion doivent être respectés et les rapports d'activités doivent faire état de résultats positifs, de même que les bilans financiers.

Les conditions principales devraient s'appuyer sur la cohérence des programmes et projets consécutifs, ainsi que sur les orientations principales de l'UE concernant les règles environnementales et la perspective socio-économique. De la même façon, les politiques de terrain et les stratégies développées dans les programmes opérationnels doivent être cohérentes.

Ce principe de conditionnalité devrait toutefois rester assez souple pour permettre des ajustements dans le cas de difficultés extraordinaires (comme par exemple les retards d'investissements publics dus à la crise économique) et prendre en compte la gêne occasionnée pour les titulaires des projets quand, par exemple, les arrangements de cofinancement sont différés ou non respectés. De plus, les conditions ne devraient s'appliquer qu'à ceux qui au final reçoivent ces fonds et qui ont leur part de responsabilité dans l'application de ces conditions.

Ceci nous amène directement à la question de la conditionnalité macro-économique proposée par la Commission européenne et à laquelle l'ARE est vivement opposée. Il semble en effet injuste de réduire le financement au niveau régional, sous prétexte que le gouvernement n'a pas su mener un certain nombre de réformes. Cela semble politiquement irréaliste et contreproductif et reviendrait à faire dépendre le développement régional de la capacité ou non des gouvernements à décider de réformes. Ce serait fermer les yeux sur les enjeux de la politique nationale et sur les réalités du terrain. La conditionnalité devrait également se décliner sur un mode positif.. La suggestion qui a été faite de récompenser les régions efficaces par un fonds de réserve semble intéressante et peut constituer une forte motivation, en particulier au niveau politique.

3. Le **principe de partenariat**: ce principe a permis une meilleure participation des autorités régionales dans le passé et doit être maintenu. Il est encore possible de l'améliorer, en particulier dans les anciens pays membres de l'UE où les autorités régionales ne sont toujours pas chargées de la gestion des fonds structurels. Dans

les pays où l'expérience a montré que les régions pouvaient gérer efficacement les fonds, le principe devrait être étendu à toutes les régions qui en font la demande. Dans les autres pays, des expériences doivent être menées pour évaluer la capacité des autorités régionales à prendre de telles responsabilités. Dans les nouveaux États membres, le besoin en assistance technique et en formation est important et doit être satisfait pour permettre aux autorités régionales d'améliorer leurs capacités et personnel d'administration.

4. **Le principe de programmation** ne doit pas être remis en question et demeure le meilleur moyen pour planifier de manière efficace une stratégie européenne de développement régional sur le long terme. Il **accorde un important degré de certitude à l'ensemble des acteurs et en particulier aux régions**. L'ARE suggère toutefois de remplacer les appels à projets ponctuels par des appels à projets permanents. Les projets pourraient être envoyés au secrétariat à tout moment, ce qui éviterait d'une part l'incertitude liée aux appels à projets de la Commission et les problèmes de délais de préparation trop restreints. D'autre part, cela augmenterait la qualité des projets grâce à une meilleure préparation et résoudrait le problème de la règle du N+2. Il est déjà possible de lancer des appels à projets dans le cadre des programmes opérationnels, mais cette option n'est que rarement choisie. Dans ce contexte, et lorsque la nature des programmes le permet les appels à projets devraient aussi être encouragés.

#### **Rationaliser et simplifier la gestion des fonds structurels :**

Contrairement aux nombreux programmes thématiques, les programmes de fonds structurels européens sont bien articulés avec les mécanismes locaux et régionaux. Cependant, la complexité des démarches administratives est bien connue pour constituer une entrave aux demandes de candidature et empêcher les acteurs régionaux/locaux de réaliser des projets financés par les fonds européens. Les principaux freins à l'utilisation des fonds européens sont : la complexité et l'aspect bureaucratique des demandes de candidature, le poids disproportionné des procédures d'audit et de contrôle et le fait que les procédures de surveillance et de rapport soient restrictives et inflexibles.

Les institutions européennes et les États membres doivent prendre conscience que si les règles ne cessent de changer, les résultats pourraient ne pas être à la hauteur des attentes. Il ne faut pas sous-estimer la période d'adaptation inhérente à la définition de nouvelles règles d'application. Bien qu'un certain nombre de procédures de gestion et de contrôle soient nécessaires, elles ne doivent pas être appliquées uniquement au niveau de la communauté européenne, mais aussi profiter aux régions.

**Un réseau sur le modèle du Réseau Européen pour le Développement Rural** pourrait être mis en place afin de favoriser les échanges sur les différents résultats des projets et programmes, les idées de réforme et le problème de leur application. Tous les acteurs de la politique de cohésion devraient être représentés dans ce réseau par le biais de différentes organisations interrégionales, de même que les membres de la Commission Européenne, les parlementaires et ministères européens. Ce réseau européen pour la politique de cohésion devrait être suffisamment flexible pour permettre des discussions ouvertes sur tous les sujets.

*À propos des principales procédures régissant la politique de cohésion, les recommandations de l'ARE sont les suivantes :*

### **Faciliter la gestion des finances**

L'ARE est en faveur de l'idée selon laquelle les communautés européennes ne devraient rembourser les autorités nationales qu'une fois les contributions correspondantes versées aux bénéficiaires. Cette mesure accélèrera sans doute le processus de versement des fonds à ceux qui doivent en bénéficier au final.

L'ARE encourage la Commission européenne à soutenir et promouvoir l'utilisation de méthodes de remboursement simplifiées, y compris en incitant les régions qui ne l'ont pas encore fait à transformer ces mesures en loi étatique, afin que les autorités gestionnaires puissent décider de la pertinence de leur application. Bien que les taux forfaitaires impliquent par exemple une plus grande charge initiale de travail pour les autorités gestionnaires, leur utilisation s'avère extrêmement bénéfique pour les titulaires de projets en réduisant considérablement la paperasserie.

L'ARE recommande d'explorer de façon plus poussée un mécanisme d'audit à niveau unique qui remplacerait le système actuel dont les différents niveaux d'audit pour un seul projet peuvent s'élever jusqu'à six. Il serait également intéressant de pouvoir contrôler les projets de façon plus proportionnée. Les projets à petite échelle devraient être soumis à moins de contraintes administratives que les plus grands.

Enfin, pour que les titulaires de projets et les gestionnaires de programmes puissent se concentrer principalement sur la mise en œuvre de la politique et la cohérence du programme avec l'UE et les stratégies territoriales, il serait temps de renverser la charge de la preuve, à commencer peut-être par ces pays et régions qui ont prouvé depuis longtemps leur capacité à gérer efficacement et de manière fiable les programmes de fonds structurels. Dans ces régions, les contrôleurs pourraient alors procéder à un échantillonnage plutôt qu'à des contrôles systématiques. Sans perdre de vue le fait qu'il est nécessaire de s'assurer que l'argent européen est dépensé à bon escient et en accord avec les principes établis au niveau des communautés européennes, le principe de confiance devrait remplacer celui de suspicion.

### **Réduire l'incertitude**

L'incertitude est l'un des obstacles majeurs à l'efficacité de la mise en œuvre des fonds structurels. Elle complique aussi la tâche des bénéficiaires lorsqu'il s'agit de proposer des projets innovants et ambitieux. En fait, il est communément admis qu'innover c'est prendre des risques et n'est pas sans poser problème dans le contexte des fonds structurels. Il est plus que nécessaire de clarifier ces règles pour réduire l'incertitude liée aux règles d'exécution.

Les règles et lignes directrices d'exécution qui régissent l'utilisation des fonds européens doivent être adoptées, finalisées et mises à disposition à temps, soit avant que les programmes ne démarrent, et ne devraient subir aucune modification ultérieure. De même, les États membres doivent informer tous les partenaires sur les autorités et méthodes d'audit avant le début de la période de programmation.

Le manque de coordination entre les règles des différents niveaux de gouvernance constitue un sérieux obstacle à l'efficacité et une prise de risque, puisqu'au final, chaque niveau de gouvernance possède sa propre interprétation de la règle à appliquer. Cette interprétation peut varier d'un interlocuteur à l'autre à la même période et est aussi susceptible de changer au sein d'une même autorité entre le début et la fin d'une période donnée.

Dans le cas de la coopération territoriale, les règles nationales d'éligibilité devraient être mieux coordonnées, sinon harmonisées, au moins sur les questions clés telles que les frais généraux, l'indemnité journalière, la participation du secteur privé, les coûts d'administration et de personnel, le contrôle de premier niveau, les règles du marché public... Le manque de clarté vient aussi du fait qu'il existe différentes provisions pour les différents programmes CTE sur la façon d'interpréter ces différences nationales, comme c'est le cas par exemple pour l'indemnité journalière et le contrôle de premier niveau.

**L'ensemble de ces facteurs génère un ensemble complexe et fluctuant de règles, qui implique une grande part de risque dans l'application des programmes européens en général.**

La qualité des programmes pourrait bénéficier d'une meilleure coordination entre les règles nationales et européennes, entre les différentes autorités en charge de l'application et du suivi des programmes, mais aussi entre les différentes directions générales de la Commission européenne, y compris la DG Concurrence.

#### **Une meilleure évaluation de la qualité d'exécution des programmes**

La surveillance et l'évaluation devraient plus porter sur l'évaluation de l'impact avant le début du projet et après son terme. Des critères d'évaluation précis devraient être définis dès le début de la phase de programmation, soit au moment où les objectifs et priorités sont établis par les communautés européennes en coopération avec les États membres et les autorités régionales. Ces indicateurs devraient être indicatifs et qualitatifs et en cohérence avec les différents objectifs des programmes, comme nous l'avons précédemment mentionné dans le chapitre sur les indicateurs. Les procédures de rapport en particulier, doivent être harmonisées autant que possible dans les différents programmes.

#### **Assouplir la règle du désengagement d'office (N+2) :**

Bien qu'essentielle pour garantir l'efficacité de la gestion de projet, cette règle a un certain nombre d'effets négatifs. Au-delà de la pression administrative qu'elle génère aux dépens des activités de fond, cette procédure tend à favoriser des projets pouvant absorber rapidement une grande partie des subventions, au détriment de projets innovants. La proposition de l'UE de faire exception de la première année pour tous les programmes semble être un bon point de départ, mais ne résoudra pas à elle seule le problème des projets à petite échelle. La solution proposée par le rapport Barca, consistant à mettre en œuvre la règle du N+2 à l'échelle nationale au lieu de l'appliquer à l'échelle d'un programme semble une option intéressante. Une période d'essai dans un État membre pourrait être envisagée avant 2013 afin d'évaluer la faisabilité de la proposition. De plus, et quel que soit le système choisi à l'avenir, la règle du N+2 devrait être assouplie, en particulier dans des périodes exceptionnelles comme la crise économique que traverse

actuellement l'Europe et qui voit souvent le cofinancement manquer ou être différé pour des projets qui impliquent un fort investissement public.

### **Élargir les partenariats**

Il est nécessaire d'envisager davantage de flexibilité pour les partenariats public/privé ainsi que pour les entités plus petites (entités infra-régionales). L'investissement doit être rentable dans un futur proche afin d'attirer les entreprises. En ce qui concerne le secteur privé, il est crucial de disposer d'une plus grande certitude législative si nous voulons convaincre le secteur privé de s'impliquer dans les projets européens, ce qui est d'autant plus nécessaire quand nous abordons la compétitivité, la croissance intelligente, les mesures destinées au marché du travail, le développement d'éco-entreprises... La Commission européenne demande aux régions d'impliquer le secteur privé chaque fois qu'ils en ont l'occasion, mais il est très difficile d'établir un tel partenariat. Le problème n'est pas tant de faire participer concrètement des entreprises que de les convaincre de le faire. Trois problèmes se posent :

1. Étant donné que les fonds alloués par l'UE aux entreprises sont limités, les autorités gestionnaires manquent de mécanismes de contrôle, tels qu'un registre européen, pour savoir précisément quelle entreprise reçoit quel financement de l'UE et dans quel contexte. Il est donc compréhensible que les autorités gestionnaires soient réticentes à accepter des partenariats impliquant des acteurs privés. Encore une fois, on peut voir que cela est dû à un manque de certitude.
2. Puisque les règles de marchés publics s'appliquent au choix du partenaire privé qui participera au projet, les régions et autres partenaires ne sont pas vraiment incités à choisir ce type de partenaires, étant donné que cela signifie de la paperasserie supplémentaire ainsi qu'un plus grand nombre de contraintes dans le choix des partenaires. De la même façon, cela signifie de la paperasserie supplémentaire pour les potentiels partenaires privés.
3. L'entreprise partenaire doit pouvoir prouver qu'elle n'a tiré aucun bénéfice du projet, sans quoi la somme sera déduite de la subvention. Toutefois, les règles sont interprétées de façon différente selon les autorités et encore une fois, les acteurs privés se trouvent confrontés à une trop grande incertitude pour vouloir s'engager.

Bien qu'elle reconnaisse volontiers que les réglementations relatives aux aides d'Etat et les règles de marché publics sont essentiels pour préserver le marché commun, l'ARE recommande vivement de simplifier la réglementation concernant la participation du secteur privé aux programmes de fonds structurels, y compris pour les projets de coopération territoriale européenne.

## Coordination entre les fonds de l'UE

Il faut améliorer la coordination entre la politique de cohésion et les autres politiques concernant le développement régional, telles que les aides d'État, les transports, l'emploi et les politiques sociales, l'environnement, l'élargissement... à tous les niveaux de gouvernance. Une meilleure synergie entre la future politique régionale de l'UE et les autres politiques communautaires est nécessaire afin d'améliorer leur efficacité et d'assurer un investissement optimal. Il est particulièrement important de resserrer la coopération avec la DG REGIO et la DG Concurrence sur les questions de l'application des règles impliquant le secteur privé ou encore des subventions qui pourraient être accordées par les autorités gestionnaires à de potentiels bénéficiaires, et ce, durant la période de préparation des projets.

L'ARE est favorable à l'idée d'un cadre stratégique commun et espère qu'il améliorera la coordination entre les fonds et garantira qu'ils servent bien tous le même but.

### **La cohérence entre le développement rural et la politique de cohésion :**

**De meilleures synergies doivent être trouvées entre la PAC et la politique de cohésion**, afin de soutenir un développement multifonctionnel des zones rurales. Les lignes directrices devraient inclure les problèmes rencontrés par les zones rurales.

Le lien entre le second pilier de la politique agricole commune et la politique de cohésion constitue un point sensible. Bien qu'il soit absolument nécessaire de mieux coordonner ces deux politiques, qui possèdent toutes deux un fort impact territorial et une influence sur les questions de développement, ces deux politiques ne sont pas interchangeables. Il faudrait envisager de jeter des ponts entre ces politiques pour promouvoir les facteurs du développement rural qui ne sont pas liés à l'agriculture. La disposition relative aux biens et services publics d'intérêt général dans les zones rurales constitue souvent une zone d'ombre, par laquelle il est très difficile de trouver un soutien pour financer des projets. De la même manière, la question d'accessibilité de ces fonds, qui est étroitement liée aux questions environnementales et aux services d'intérêt général, se situe au croisement du second pilier de la PAC et de la politique de cohésion. Il faudrait donc envisager de nouveaux mécanismes permettant de définir les programmes qui verront le FEDER, le FSE et le FEADER soutenir conjointement ces projets.

**Le Fonds Social Européen** devrait en particulier être régionalisé et fonctionner avec des règles similaires au FEDER afin de permettre des approches sur-mesure, qui s'attaquent aux vrais problèmes des régions dans des domaines clés comme l'emploi, le capital humain, la pauvreté, le logement... Une coordination accrue entre la DG Regio et la DG Emploi et Affaires sociales serait hautement bénéfique à la future politique de cohésion.

## Coopération territoriale

**Une plus grande priorité doit être donnée à la coopération territoriale post 2013**, afin de tirer profit de l'immense expérience déjà acquise à travers toute l'Europe et générer de nouveaux partenariats, qui encouragent l'innovation et la constante amélioration des administrations régionales. Dans cette optique, il est absolument crucial de maintenir le label INTERREG pour la coopération territoriale européenne, car il est le plus reconnu et le plus utilisé des logos de l'UE reconnu par les acteurs de terrain.

**La coopération** constitue la base de la politique de cohésion pour plusieurs raisons :

- Il s'agit du principal instrument dont dispose l'UE pour développer un sentiment d'appartenance et d'avenir communs, pour faire travailler ensemble des personnes venant de régions et pays différents et que cela devienne quelque chose de normal et habituel pour les générations à venir. Il s'agit d'un long apprentissage au cours duquel la coopération territoriale joue un rôle clé.
- Qui dit marché commun, dit mobilité à travers l'Europe, synergies de compétences : cela n'est possible qu'avec des programmes encourageant les régions ne se trouvant pas sur des frontières à coopérer, en les convaincant qu'elles peuvent améliorer leurs propres résultats en tenant compte de ce qui se fait ailleurs. Il ne peut y avoir de cohésion territoriale si les gens ne travaillent pas ensemble sur des questions communes.
- La coopération territoriale est LA marque de la valeur ajoutée de l'UE : grâce aux programmes CTE, il sera possible de mener des activités qui ne l'auraient jamais été sans le soutien de l'Union européenne.

*Plus qu'une question de budget, l'amélioration de la coopération territoriale viendra d'un cadre institutionnel approprié et de la réduction des obstacles, en particulier au niveau des États membres.*

*L'ARE recommande les éléments suivants :*

### **La stratégie Europe 2020 et les principales orientations de la coopération territoriale européenne**

Il faudrait définir des priorités plus claires de la coopération territoriale. Celles-ci devraient résulter d'une discussion officielle avec les régions et les organisations les représentant. L'objectif de la coopération territoriale devrait articuler la stratégie Europe 2020 avec les besoins territoriaux, en se basant sur une stratégie régionale intégrant les projets.

### **Architecture de la coopération territoriale européenne**

Des objectifs bien délimités devraient être définis pour chaque aspect de la coopération territoriale, afin d'identifier plus précisément les différences entre ces derniers.

1. Les programmes devraient être limités en termes de priorités, mais pas en termes de méthodologie : il serait plus simple pour les régions d'intégrer les programmes CTE dans leurs stratégies de développement si elles avaient à leur disposition un plus large panel d'activités et de possibilités de partenariats.
2. Le champ d'activités possibles devrait être élargi pour la branche interrégionale de la coopération territoriale (INTERREG C). Plus particulièrement, les partenaires devraient avoir la possibilité d'élaborer des activités au-delà du seul échange de bonnes pratiques : actions pilotes et activités conjointes concrètes devraient pouvoir être mises en œuvre.
3. La « politique des réseaux » développée dans le contexte d'INTERREG IVC devrait faire l'objet de précautions particulières. Les fonds structurels ne devraient pas être utilisés pour financer la création de centaines de réseaux isolés et généralement dotés d'une visibilité réduite, d'objectifs souvent similaires, et dénués d'une activité concrète planifiée sur le long terme. Le but de ces réseaux doit être spécifique et innovant, et un objectif à long terme devrait être clairement énoncé.
4. **Les projets audacieux et innovants devraient faire partie des projets prioritaires.** Un certain nombre de programmes ciblés pourraient être développés sous une nouvelle forme<sup>5</sup>, avec des règles de désengagement spécifiques et un soutien financier et administratif approprié de la part de l'UE.
5. L'importance des frontières extérieures est cruciale dans le cadre de la coopération territoriale, qui devrait être mieux associée à la politique de voisinage de l'Union européenne, pour faire en sorte que la diffusion des bonnes pratiques s'opère au delà des frontières de l'Union. La participation de régions non membres de l'UE dans des projets de coopération territoriale devrait continuer d'être encouragée.
6. Mieux promouvoir le **Groupe Européen pour la Coopération Territoriale**, un outil qui simplifie la coopération. Cet outil commence doucement à fonctionner, mais il va falloir du temps pour évaluer son efficacité. Une meilleure évaluation pourra probablement être menée d'ici la fin de la période actuelle de programmation<sup>6</sup>.
7. La coopération territoriale devrait être plus ouverte aux acteurs privés. On ne peut promouvoir l'innovation en faisant fi des centres de recherche et des entreprises. Les acteurs privés devraient pouvoir devenir des partenaires à part entière dans des projets de coopération territoriale. Pour plus d'informations sur les freins à la participation des entreprises aux programmes de fonds structurels, voir ci-après.
8. Des mesures supplémentaires de coopération territoriale traditionnelle devraient être étudiées dans les programmes opérationnels. L'ARE recommande de maintenir l'article 37.6b, qui donne aux régions de plus grandes opportunités de

---

<sup>5</sup> Le rapport Barca suggère de créer un programme intitulé "actions territoriales innovantes"

<sup>6</sup> "AER First comments to the EGTC consultation – Working paper by the AER General Secretariat," July 2010."

coopérer et d'intégrer le partenariat à leurs stratégies de développement. Dans ce cas, il faudra communiquer plus et plus efficacement sur les différences existant entre cet article, l'objectif de la CTE et les opportunités ouvertes par cette disposition.

9. Le nouveau modèle macro régional a suscité un nombre extraordinaire de commentaires depuis sa création et un certain nombre de propositions ont été faites afin de mieux l'intégrer à l'objectif de coopération territoriale. Pour le moment cependant, les macro régions doivent être prises pour ce qu'elles sont : une expérience qui donnera sûrement des indications sur la capacité qu'ont de telles zones multinationales à s'organiser et se coordonner, de manière à établir des stratégies communes et à optimiser l'usage qu'elles font des financements. Elle permettra également d'évaluer si ces zones mettent bien en œuvre des politiques coordonnées. Le concept de macro-région consiste essentiellement à donner un cadre institutionnel aux plans de coopération existants, dans une perspective essentiellement du haut vers le bas. L'ARE suivra de près cette question afin d'examiner et d'évaluer si le nouveau concept de macro région peut devenir un outil intéressant de la politique de cohésion et véritablement profiter aux régions.

### **Améliorer la planification stratégique et intégrer pleinement les programmes CTE aux stratégies de développement régional**

Les programmes de coopération territoriale souffrent souvent d'un appui politique trop faible et du même coup, d'une intégration limitée aux politiques régionales. Durant la phase de programmation, les autorités régionales sont souvent écartées de la prise de décisions et souffrent par conséquent d'un manque d'appropriation de ces programmes. De plus, l'accent mis sur les questions administratives et financières est inapproprié, ce qui ne laisse que peu de marge pour établir des partenariats solides ou des projets valables en rapport avec ces politiques. Afin d'améliorer la démarche politique des régions en matière de projets de coopération territoriale et de les intégrer à des stratégies sur le long terme, l'Assemblée des Régions d'Europe recommande les éléments suivants :

#### **Gouvernance**

Tous les projets CTE validés devraient répondre à des besoins territoriaux bien définis et intégrés à une stratégie régionale ainsi qu'aux programme(s) opérationnel(s). Cela ne peut se faire que si les régions sont pleinement capables d'élaborer leurs propres programmes opérationnels, sur la base d'opportunités et de défis territoriaux. Ces programmes ne doivent pas être décidés centralement, ou en d'autres termes sans que les acteurs régionaux soient consultés ou qu'ils le soient insuffisamment.

Les programmes européens de coopération territoriale sont principalement conçus pour les régions. Il serait donc temps que les fonds des communautés européennes soient répartis par programmes et non par États membres. Une telle décision permettrait d'éviter une approche systématique basée sur le compromis et donnerait à la CTE une dimension toujours plus collaborative.

#### **Période de préparation**

### Définir les indicateurs appropriés à l'évaluation des résultats directs, mais aussi à l'évaluation de l'impact des projets sur le long terme :

La coopération territoriale, et plus particulièrement la coopération interrégionale, vise à développer des changements de comportements, ce qui est très difficile à mesurer, du moins quantitativement parlant et surtout sur le court terme. Pour surmonter ces difficultés, la phase de planification du projet devrait être améliorée. Les acteurs locaux/régionaux devraient pouvoir proposer des objectifs et indicateurs pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs. Il est possible d'améliorer l'appropriation et d'accroître le sens des responsabilités en exigeant des titulaires de projets qu'ils se réunissent régulièrement avant de soumettre leur offre à négociations, mais aussi qu'ils proposent eux-mêmes des indicateurs. Seuls les acteurs locaux peuvent juger du type d'indicateurs qui pourrait au mieux rendre compte de leurs propres changements de comportement.

### Améliorer la qualité des partenariats et renforcer l'engagement des partenaires

Des partenariats bien préparés, comprenant un nombre limité de partenaires fortement engagés dans le projet malgré leur participation financière généralement limitée, semblent être des facteurs clés de la réussite des projets. C'est pourquoi la principale préoccupation des candidats durant la préparation de l'offre devrait être d'établir des partenariats durables et de trouver des partenaires adéquats, au lieu de se concentrer majoritairement sur les contraintes financières et administratives, qui sont futiles au vu de la somme généralement impliquée.

### Permettre aux candidats de se concentrer sur le contenu politique et intégrer leurs projets aux stratégies régionales

Pour cela, les procédures de candidature doivent être allégées. En effet, tous les documents actuellement exigés des candidats ne sont ni impérativement, ni immédiatement nécessaires et pourraient être demandés à l'occasion d'un contrôle de second niveau, ou dans le cadre du rapport du premier semestre. De la même manière, on pourrait alléger le processus en n'exigeant pas obligatoirement des candidats qu'ils fournissent les documents originaux, mais simplement des versions numériques.

Le faible taux d'acceptation (90 % des candidatures sont rejetées) et le poids administratif pour une proposition d'offre empêchent bon nombre de régions ou pouvoirs locaux d'investir trop de leurs ressources dans la phase de préparation. Par conséquent, cette phase devrait plus porter sur la qualité du partenariat que sur les procédures bureaucratiques et problèmes financiers.

### Soutenir les candidats pendant la phase de candidature

Par conséquent, il est crucial qu'un soutien financier soit apporté lors de la phase de préparation, et ce, afin de s'assurer que le contenu des projets ainsi que le partenariat soient parfaitement alignés sur les priorités régionales et durables.

La proposition d'une phase de sélection en deux étapes pourrait être une bonne option. La première phase serait constituée de la conception d'une idée, d'un type de partenariat et de l'ébauche d'un plan de travail sur la base d'un modèle auquel tous les candidats devraient se conformer. La seconde phase impliquerait un groupe de candidats présélectionnés qui recevraient des subventions pour élaborer un peu plus leur projet. Un certain nombre de réunions de pré-candidature pourrait être demandé, dont au moins une réunion avec l'autorité gestionnaire et plusieurs réunions avec les partenaires (qui

devraient être considérés comme tels avant même que la candidature soit acceptée), afin qu'ils apprennent à se connaître et établissent les principales lignes directrices et indicateurs majeurs du projet et décident des tâches de chaque partenaire dans les projets. Même si tous les projets ne sont pas acceptés lors de cette seconde phase, cet exercice serait partie intégrante d'un processus d'apprentissage permettant de gagner de l'expérience en préparation de projet et dont les candidats aux futurs appels pourraient se servir. Étant donné que cette période de préparation serait cofinancée, les autorités régionales et l'Union européenne pourraient la considérer comme un investissement en renforcement des capacités. En particulier, cela permettrait de résoudre ce problème régulièrement soulevé par la Commission, qui est celui de la rare/non participation des régions aux programmes CTE.



## Conclusions

Ce livre blanc fait suite au double constat réalisé par l'ARE et ses régions membres, : la politique de cohésion est un atout crucial de l'intégration européenne, favorisant non seulement une vraie solidarité entre les peuples, mais surtout montrant ce que l'Union européenne peut apporter à ses citoyens, où qu'ils vivent. Elle est aussi la cible de nombreuses critiques, car étant le 2<sup>e</sup> poste budgétaire de l'UE, elle catalyse les inquiétudes liées aux possibles erreurs, manquements aux règles et surtout, à un manque d'efficacité lié à un système d'évaluation dépassé.

Dans ce contexte, l'ARE recommande une rationalisation des règles qui régissent l'octroi des fonds, une décentralisation accrue de leur mise en œuvre et la réduction des incertitudes législatives et financières auxquelles sont soumis les bénéficiaires et les autorités de gestion. À cet effet, une coordination accrue et améliorée entre les différentes DG de la Commission européenne garantirait le succès de l'approche intégrée chère à la politique de cohésion.

Au-delà des questions de mise en œuvre, et afin de garantir que cette politique soit dotée d'objectifs clairs et admis par tous, il est impératif de lancer une modernisation institutionnelle de la politique de cohésion, que le traité de Lisbonne a commencé d'esquisser en donnant plus de poids au Parlement européen en matière budgétaire, et en inscrivant l'objectif de cohésion territorial dans le marbre. Le débat sur la politique de cohésion doit non seulement impliquer les régions, ce qui serait possible dans le cadre de contrats tripartites, mais aussi avoir lieu au plus haut niveau des instances décisionnaires de l'UE, grâce à une formation permanente du Conseil de l'UE dédiée à cette question.

La politique de cohésion doit impérativement, plus que jamais, bénéficier à tous les européens, afin de pouvoir au mieux leur permettre d'atteindre les objectifs que la stratégie Europe 2020 a fixés. En outre, la politique de cohésion n'est pas seulement une redistribution financière afin d'accélérer la croissance du PIB des régions les plus pauvres. Non, la politique de cohésion a surtout pour but de réduire les disparités territoriales et de donner aux citoyens européens des chances égales où qu'ils vivent, de se réaliser. C'est dans ce contexte que l'ARE recommande avec force qu'une véritable réflexion soit menée en vue de revoir le système d'indicateurs d'éligibilité aux et d'évaluation des programmes de fonds structurels.

Enfin, l'ARE insiste tout particulièrement sur le rôle de coopération territoriale pour les régions, mais aussi pour l'Europe elle-même, qui a tout à gagner à voir se développer toujours plus avant la coopération transfrontalière, les projets transnationaux et des réseaux interrégionaux durables. La coopération territoriale est dotée d'un potentiel extraordinaire mais les modalités de mise en œuvre des programmes restent très imparfaites et les propositions de l'ARE en la matière sont ancrées dans l'expérience quotidienne qu'en font les régions, qu'elles soient autorités de gestion ou porteuses de projets.

Ce livre blanc n'a pas vocation à représenter de manière figée les différentes vues, les nombreuses expériences et les orientations stratégiques individuelles de chaque région

en Europe. Il n'a pas non plus pour seule vocation de répondre à la consultation lancée par la Commission européenne dans le cadre de son 5<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. Avec ce Livre blanc, l'ARE apporte sa contribution à cette immense entreprise que représente la construction de l'Europe de 2020 et au-delà. Les régions préparent l'avenir, avec les citoyens, la société civile, les entreprises, et l'ensemble des autres niveaux de gouvernements : l'ARE se bat pour que tous puissent se prévaloir d'une Europe en paix avec elle-même, prête à relever les défis de l'avenir sans renier si ses valeurs, ni sa culture, ni ses choix sociétaux.

## BIBLIOGRAPHIE

### Photos

#### **Galerie Photo - DG Regio**

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/digitallib/load.do?lang=fr&langChanged=true](http://ec.europa.eu/regional_policy/digitallib/load.do?lang=fr&langChanged=true)  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/graph/cartes\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_fr.htm)

#### **Site Internet de la Présidence de l'UE EU – Réunion informelle des ministres en charge de la politique de cohésion**

<http://www.eutrio.be>

### Documents:

#### **Documents de l'ARE**

Recommandations de l'ARE sur la future politique de cohésion 2013+, septembre 2009

Contribution de l'ARE au livre vert sur la cohésion territoriale, février 2009

Étude de l'ARE sur la future politique de cohésion 2013 +, janvier 2008

<http://www.aer.eu/fr/themes-majeurs/politique-regionale-et-de-cohesion.html>

Premiers commentaires de l'ARE en réponse à la consultation sur les GECT – Document de travail du secrétariat général de l'ARE, juillet 2010

Le GECT et votre région : témoignages, juillet 2010

<http://www.aer.eu>

#### **Documents de l'UE**

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des Régions et à la Banque européenne d'investissement - Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion, Bruxelles, le 9.11.2010, COM(2010) 642 final

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu\\_5cr\\_part1\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_fr.pdf)

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Le PIB et au-delà - Mesurer le progrès dans un monde en mutation, Bruxelles, le 20.8.2009 COM(2009) 433 final

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:FR:PDF>

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des Régions et aux Parlements nationaux - Le réexamen du budget de l'UE, Bruxelles, le 19.10.2010 COM(2010) 700 final

[http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_fr.htm)

#### **Autres sources :**

Rapport Barca : An Agenda for A reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, by Fabrizio Barca, April

2009

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Professeur Joseph E. STIGLITZ, Président de la Commission, Université de Columbia, Professeur Amartya SEN, Conseiller de la Commission, Université de Harvard, Professeur Jean-Paul FITOUSSI, Coordinateur de la Commission, IEP, 2009  
<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm>