

AVIS SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE COHESION
Avenir des fonds structurels après 2006
- 10 mai 2004-

I. COMMENTAIRES GENERAUX

1. Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises se réjouissent de l'adoption par la Commission européenne du Troisième rapport sur la cohésion publié le 18 février 2004 et adressent leurs remerciements à Michel Barnier pour le travail de concertation accompli depuis près de trois ans. Elles expriment leur soutien plein et entier aux propositions générales de réforme présentées dans ce rapport qu'elles entendent faire valoir auprès des pouvoirs publics et des citoyens français et européens.

2. Ce rapport, intitulé « Un nouveau partenariat pour la cohésion », est une avancée significative dans la reconnaissance du principe de cohésion territoriale que le projet de Traité constitutionnel ambitionne d'élever au rang d'objectif de l'Union européenne. Il souligne la relation étroite entre les objectifs de compétitivité et de croissance durable, définis par les Conseils européens de Lisbonne et Göteborg, et les impératifs de la cohésion à l'heure de l'Elargissement : la solidarité entre les citoyens européens et le développement équilibré de tous les territoires européens.

Parce que la solidarité ne se limite pas aux régions les plus pauvres et parce que les collectivités territoriales connaissent toutes des déficits de compétitivité liés aux restructurations économiques, à l'exclusion sociale et aux pressions environnementales, les associations représentatives des collectivités territoriales françaises se prononcent en faveur d'une politique communautaire transversale et réitèrent leur opposition à toute renationalisation de la politique de cohésion.

II. COMPETITIVITE REGIONALE ET CROISSANCE

3. La politique régionale, et plus particulièrement les dépenses consacrées à « la compétitivité régionale et l'emploi » ne sauraient être considérées comme la variable d'ajustement des perspectives financières pour la période 2007-2013. A cet égard, l'enveloppe de 18% qu'il est proposé d'affecter à ces dépenses représente pour les associations d'élus un minimum non négociable. La proposition de six Etats membres contributeurs nets, dont la France, de plafonner le budget communautaire à 1 % du Revenu national brut communautaire aurait pour effet induit de supprimer les aides régionales en dehors de l'Objectif de convergence.

Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises expriment le souhait, au contraire, que les grandes orientations du troisième rapport soient approuvées par les Etats membres et le Parlement européen et se traduisent, dans les chiffres, par un budget de cohésion égal voire supérieur à 0,45 % du Revenu national brut communautaire.

Dans le cadre de ce débat, Les associations signataires demandent à être régulièrement informées par le Gouvernement français des négociations sur les perspectives financières de l'Union Européenne pour la période 2007-2013 dont dépend fortement le développement territorial de toutes les régions françaises. L'effet levier de la politique de cohésion est incontestable : pour chaque euro de fonds structurels, ce sont trois euros d'investissement supplémentaire pour l'ensemble de l'Union et quatre pour la France.

4. Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises souhaitent que l'enveloppe des crédits consacrés au titre de l'Objectif Compétitivité régionale et Emploi soit cohérente avec les enjeux de développement des territoires éligibles. Dans le cadre de l'approche dite « mono-fonds », elles souhaitent que la plus grande souplesse préside aux règles d'éligibilité des projets au titre de chacun des fonds - Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE) -.

Les associations représentatives de collectivités territoriales françaises se prononcent en faveur de la régionalisation de la gestion du FSE. Dans cette perspective, elles souhaitent que les autorités locales, notamment départementales, soient très étroitement associées à la mise en œuvre du Fonds Social Européen en France, eu égard à leurs compétences respectives dans le champ de la lutte contre les exclusions.

Les associations représentatives de collectivités territoriales françaises demandent par ailleurs au Gouvernement français d'apporter des précisions sur les modalités de financement des projets d'inclusion économique et sociale portés par les Missions Locales ou aux structures locales (PLIE).

5. Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises s'estiment favorables à la suppression des zonages actuels et souhaitent que l'Etat et les régions définissent en étroite concertation avec les autres collectivités locales et leurs groupements, les territoires bénéficiaires des fonds structurels européens ainsi que le programme régional et ses modalités de mise en oeuvre.

6. D'une manière générale, les associations représentatives des collectivités territoriales françaises saluent l'effort de simplification affiché en matière de programmation et de mise en œuvre des fonds structurels. Si elles jugent nécessaire de conserver la règle du dégageant N+2, elles émettent le souhait de réfléchir à son assouplissement en introduisant un ou plusieurs critères qualitatifs pour permettre à des projets plus complexes d'être sélectionnables. L'objectif est aussi d'éviter les effets pervers de cette règle qui peuvent conduire à donner la priorité à une logique de pure consommation au détriment de la qualité de la programmation.

7. Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises insistent sur l'importance d'une bonne coordination entre la politique de cohésion économique et sociale et les autres politiques communautaires, notamment la politique de concurrence. Nos associations se prononcent d'ores et déjà en faveur d'une clarification concertée du régime des aides d'Etat applicable aux programmes de l'objectif «compétitivité et emploi» qui tienne compte du principe de cohésion territoriale. Elles plaident pour un régime d'exemption spécifique prévoyant un système d'aides dont l'intensité varie en fonction de la richesse des régions, de son taux de chômage et de sa densité.

III. SUBSIDIARITE ET IMPLICATION DES AUTORITES REGIONALES ET LOCALES

8. Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises expriment leur attachement au principe de subsidiarité et se réjouissent de la volonté sans précédent de la Commission européenne de décentraliser la gestion des Fonds Structurels Européens en associant plus étroitement les autorités régionales et locales à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes nationaux en cohérence avec les projets de territoires. Elles demandent en outre que cette question soit abordée au cours de la concertation sur l'avenir de la politique contractuelle de l'Etat avec les collectivités (Contrat Etat Région, Contrats métropolitains).

Dans cette optique, la gestion des dispositifs doit, chaque fois que cela est possible, être confiée aux régions, dans le cadre d'un partenariat renforcé avec le niveau local. Les associations plaident pour que les règlements communautaires prévoient explicitement l'association et la consultation des collectivités locales infra-régionales lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes régionaux et plus globalement des fonds structurels. L'implication des acteurs sur le terrain s'avère en effet essentielle, comme en a témoigné le rattrapage spectaculaire dans la programmation des crédits européens 2000-2006 pour éviter que la France ne connaisse un important dégageement d'office en 2003.

Les associations signataires se prononcent en ce sens pour l'élaboration concertée et partenariale d'un protocole d'accord quadripartite à adosser au programme régional entre l'Union Européenne, l'Etat et les autorités régionales et locales compétentes. Ce protocole d'accord, qui concernerait notamment l'axe URBAN+, préciserait, en cohérence avec les orientations du règlement communautaire, les objectifs, la nature des mesures à mettre en œuvre et les moyens financiers mobilisés pour le développement urbain et territorial.

9. Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises expriment leur grande satisfaction de voir que ce nouveau partenariat avec les autorités locales se traduit par la meilleure prise en compte de la dimension urbaine et du rôle des villes, lesquelles dans le passé n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques communautaires. Avec URBAN+, l'Union européenne consacre le succès de l'approche intégrée des programmes URBAN I et II et la généralise à d'autres domaines que la requalification urbaine.

C'est pourquoi les associations signataires plaident pour qu'URBAN+ soit inscrit comme axe prioritaire dans chaque programme régional. L'enjeu de la réforme est donc de ne pas perdre de vue cette méthode reconnue pour sa valeur ajoutée en matière de développement économique, de régénération urbaine, de lutte contre l'exclusion, de gouvernance locale et de ne pas effacer la lisibilité des problématiques urbaines au travers de programmes élaborés trop loin des réalités locales.

Les villes françaises et leurs groupements émettent d'ores et déjà le souhait d'être associés aux programmes régionaux notamment dans leur dimension urbaine et de pouvoir être, le cas échéant, autorités de gestion sur tout ou partie de ces programmes. Les associations signataires entendent prendre part à un dialogue constructif avec la Commission et le Gouvernement français pour définir les modalités pratiques de ce nouveau partenariat ainsi que les critères objectifs de sélection des sites URBAN+ et les modalités pratiques de mise en œuvre de ce nouveau partenariat.

10. En revanche, attachées à un développement harmonieux de tous les territoires, les associations représentatives des collectivités territoriales françaises s'interrogent sur la pertinence des orientations de la Commission en ce qui concerne le développement rural.

Elles souhaitent rappeler que le développement rural relève davantage d'une politique territoriale que d'une politique sectorielle. Il concerne tous les acteurs du monde rural, et pas uniquement les agriculteurs. La diversification, la modernisation, les investissements et l'emploi vont au-delà du secteur agricole. Cette politique multisectorielle relève, de leur point de vue, des objectifs de cohésion économique et sociale de l'Union.

Par ailleurs, dans la mesure où l'espace rural se caractérise aujourd'hui par la diversité de son économie (développement local, PME, artisanat, tourisme), les associations signataires demandent que les territoires ruraux soient mieux pris en compte dans la stratégie européenne, et particulièrement dans l'Objectif « Compétitivité régionale et emploi » en termes d'aménagement du territoire, d'accès aux services publics et de développement économique.

Elles constatent de surcroît que l'intégration du programme LEADER+ dans le deuxième volet de la PAC, lequel vise pour l'essentiel à accroître la compétitivité du secteur agricole, constitue un affaiblissement de l'aide communautaire en direction des territoires ruraux.

IV. COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE

11. Les associations représentatives des collectivités territoriales françaises entendent devenir des actrices majeures du futur objectif de coopération territoriale et entendent prendre une part plus active au sein des réseaux d'échanges animés par la Commission. Elles souhaitent en outre être pleinement associées aux réflexions portant sur la création de l'instrument de coopération transfrontalière auquel les collectivités locales partenaires pourraient confier la gestion administrative et financière des projets qu'elles ont lancés en commun. Enfin, dans un souci évident de cohérence et d'efficacité, les Associations d'élus demandent que la coopération interrégionale soit intégrée dans l'objectif de « coopération territoriale ».