



Pour une Europe des territoires

Contribution du pôle Europe-Joubert sur l'avenir de la politique de cohésion

Les associations réunies au sein du Pôle Europe – Joubert (Assemblée des communautés de France, Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des Pays, Fédération nationale des agences d'urbanisme et France Urbaine) s'engagent pour le **renforcement d'une politique de cohésion renouvelée, simplifiée et ambitieuse dans ses dimensions urbaine et territoriale.**

Pour faire face aux **défis majeurs de la transition énergétique, des mobilités, de la cohésion sociale, territoriale et de l'emploi**, l'Europe n'a d'autres choix que d'agir au plus près des territoires. Pour restaurer la confiance démocratique, elle doit être plus concrète et plus lisible pour leurs habitants. Sa remise en cause ne saurait être envisagée, ni compensée par la généralisation d'instruments financiers qui ne s'adressent ni à l'ensemble des territoires, ni à l'ensemble des porteurs de projets.

Les négociations en cours sur l'avenir de la politique européenne de cohésion post-2020 sont **l'occasion d'en renforcer collectivement les moyens, les ambitions et les résultats par une approche territoriale effective, fondée sur la souplesse, la concertation et le renforcement des coopérations territoriales.** Avec, à l'horizon 2020 et 2021, la convergence du renouvellement des mandats locaux, intercommunaux et régionaux. C'est pourquoi le Pôle Joubert a lancé une vaste enquête auprès de ses adhérents afin de tirer un premier bilan de la programmation actuelle et d'identifier les leviers concrets qui permettront de réussir la prochaine période 2021-2027.

Pour une approche territoriale refondée

Les oppositions géographiques traditionnelles (urbain, périurbain, rural) sont aujourd'hui remises en cause par la nouvelle organisation territoriale issue des récentes réformes législatives (dont le nouveau paysage intercommunal et métropolitain) et par les interdépendances et les alliances économiques, sociologiques et culturelles de nos territoires ; nos habitants se sont affranchis des limites administratives locale, régionale, nationale et même européenne ; les enjeux auxquels l'Europe est confrontée (réchauffement climatique, transition énergétique, transition démographique, mobilités, cohésion sociale et territoriale...) imposent une mobilisation de tous les acteurs, du local au global, et réciproquement.

Il est donc nécessaire de se doter d'un **budget européen à la hauteur des enjeux et supérieur à la période actuelle** afin d'accompagner l'action des territoires autour de trois axes :

- **Face aux défis du XXI^{ème} siècle**, poursuivre l'Alliance des territoires par une **politique d'aménagement ambitieuse à partir des territoires urbains**, et en lien avec tous les

espaces, qu'ils soient denses ou moins denses ; **Placer les territoires^s au cœur des stratégies européennes en rénovant avec eux les outils de développement territorial intégré**

- **Amplifier le mouvement de simplification des fonds européens dont la complexité détourne les porteurs de projets et rend l'Europe moins accessible et lisible aux citoyens**

1. Renforcer le fait urbain au service de l'alliance des territoires

Les territoires urbains et métropolitains produisent en France plus de 50% de la valeur ajoutée nationale et créent la majorité des emplois. Ils sont à l'origine de 70% des dépôts de brevets et animent de puissants écosystèmes d'innovation fondés sur les synergies entre monde économique, universitaire, industriel et scientifique. Par leur effet d'entraînement, ils contribuent pour une large part à l'attractivité de leur territoire, de leur région et du pays tout entier. Ils participent ainsi directement au rayonnement de l'Europe dans le monde.

S'ils constituent de puissants moteurs économiques, ils ne sont pas moins confrontés à la concentration de populations en grande difficulté économique et à l'existence de poches de pauvreté sur leur territoire. La cohésion sociale est donc au cœur de leurs actions, que ce soit en matière d'emploi, d'accès aux services, de logement, de consommation, de mobilités, de dépendance énergétique ...

Mais leur destin est lié à celui des territoires voisins. Ces derniers, par les ressources qui leurs sont propres, sont des acteurs directs de leur développement dans une logique de réciprocité. La politique de cohésion doit conforter le rôle de ces territoires, et accompagner le renforcement des liens avec leurs territoires proches : accès aux services (notamment par l'usage du numérique ou par les nouvelles mobilités), création de nouvelles coopérations (circuits courts, commerces de proximité, revitalisation des centres-bourgs) et partage des grands enjeux du millénaire (écologie, énergie, numérique).

A l'ensemble de ces échelles, les territoires urbains et métropolitains sont en première ligne pour faire advenir un modèle de croissance et de cohésion, « durable, inclusif et intelligent ». Adopté en mai 2016 à Amsterdam, l'**Agenda urbain européen** constitue une nouvelle étape vers l'affirmation du fait urbain au service de l'ensemble de nos territoires et de leurs habitants¹. Tout comme l'**Agenda rural européen**, qui porte une triple proposition ; un équilibre rural-urbain des politiques européennes et le renforcement des réciprocités, une égalité des droits pour tous les citoyens et une équité des moyens et des pratiques entre tous les acteurs et territoires.

Il faut amplifier cette dynamique au bénéfice de tous, en les dotant de ressources à la hauteur de leurs responsabilités et en leur permettant de mobiliser des outils adéquats, dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux qui tarde à se concrétiser.

Nos propositions :

- Affirmer la dimension urbaine de la politique de cohésion par la création d'un fonds urbain doté de moyens à la hauteur des responsabilités urbaines et métropolitaines, fusionnant les crédits FEDER et FSE et élargissant la réflexion à l'ensemble des fonds et dispositifs financiers existants : Horizon 2020², appels à projets sectoriels... Il pourra préfigurer un fonds territorial unique (cf. point II)
- Construire un instrument unique de référence en matière de développement urbain intégré mais clairement adaptable aux spécificités et aux stratégies locales et régionales

¹ Cf. la contribution du Pôle Joubert Europe, avril 2016

² Programme européen pour l'innovation et la recherche

- Associer les territoires urbains à l'élaboration du cadre stratégique commun, de l'accord de partenariat et des programmes opérationnels, ainsi qu'à l'ensemble des étapes de leur mise en œuvre, en lien avec les Régions
- Reconnaître un dialogue spécifique avec les métropoles au vu du renforcement du couple métropoles-régions par la récente réforme territoriale en matière d'innovation, de développement économique et d'attractivité internationale, tout en recherchant la meilleure articulation des fonds européens territorialisés
- Agir au bénéfice des publics les plus en difficulté, sans limiter les interventions en faveur de l'urbain à la stricte géographie prioritaire de la politique de la ville
- Dans une logique d'accès facilité et unifié à l'information, renforcer la coordination de l'ensemble des initiatives à destination des autorités urbaines

2. Des outils construits à partir des stratégies locales dans une logique de subsidiarité

L'Europe ne pourra faire face aux défis du XXI^{ème} siècle qu'en s'appuyant sur les territoires, dans toute leur diversité. Certes, une meilleure prise en compte de la territorialisation est à noter, mais beaucoup reste à faire pour améliorer et adapter les outils.

En effet, des avancées ont eu lieu sur la période 2014-2020, qui a réinvesti les dispositifs de développement territorial intégré, qu'il s'agisse de l'investissement territorial intégré (ITI), de l'axe urbain ou des programmes LEADER. 80% des répondants souscrivent à l'objectif d'« *une adaptation aux spécificités du territoire* », « *une facilité de suivi du programme* », « *une enveloppe de crédits réservée au territoire* », « *une stratégie adaptée aux besoins locaux* »³ ...

Plus de 50% d'entre eux estiment que, sur la période 2014-2020, les choix en matière de développement territorial intégré n'ont pas répondu à leurs attentes, ou seulement de manière partielle du fait du « *manque de souplesse* », « *double-procédure et rallongement des délais de programmation* », « *contenu imposé* », « *la réputation des fonds européens effraie certains porteurs de projets, novices ou réguliers* », « *une part encore insuffisante au regard de celle dédiée aux concentrations thématiques* ».

Même constat sur la concentration thématique : 75% des répondants souhaitent que le concept soit maintenu, mais l'outil adapté vers « *plus de souplesse dans le choix des objectifs thématiques et des investissements prioritaires selon les projets locaux* », « *plus d'écoute des territoires* », « *en concertation avec les territoires* », « *suivant la géographie et la démographie des territoires car ils n'ont pas tous les mêmes enjeux* », « *plus de flexibilité car les choix politiques peuvent venir modifier les priorités* » ...

La nécessité d'une approche territoriale intégrée, centrée sur les grands objectifs prioritaires, ne fait pas de doute. Mais un effort d'adaptation réciproque s'impose entre les institutions européennes et les territoires, pour une réelle prise en compte de leurs besoins, et donc une programmation plus efficace des crédits européens, au bénéfice des Régions comme des organismes intermédiaires. Il nous faut aujourd'hui aller au bout de la logique, et faire en sorte que l'outil s'adapte aux territoires, et non l'inverse.

Nos propositions :

³ Eléments extraits de l'enquête nationale du Pôle Europe Joubert en mai 2017

- Permettre aux territoires de choisir, aux côtés des autorités de gestion que sont les régions, l'instrument adapté à leurs territoires, en termes de priorités thématiques comme de périmètre ;
- Dans l'esprit du Fonds urbain, expérimenter avec des territoires volontaires urbains, périurbains ou ruraux, la mise en place d'un fonds européen territorial unique, composé des crédits FEDER, FSE, FEADER et FEAMP

3. Encourager et simplifier le recours aux fonds européens

Face à la complexité des procédures de recours aux fonds européens, un certain nombre de bénéficiaires potentiels se détournent de ce vecteur financier, par manque d'ingénierie, par manque d'information ou par défaut de capacité d'avance de trésorerie.

Face à ce constat, un effort collectif s'impose pour fluidifier l'ensemble des mécanismes au profit du développement et de la cohésion des territoires. Il s'agit là d'une responsabilité partagée entre l'Europe, les Etats-membres, les autorités de gestion et les organismes intermédiaires, qui constituent une seule et même chaîne de valeur.

En France, les régions sont devenues en 2014 autorités de gestion des fonds européens. Il s'agit là d'une avancée majeure vers une meilleure territorialisation de la politique de cohésion. Pourtant, les extrêmes lourdeurs réglementaires et normatives actuelles ne permettent pas aux territoires de bénéficier à plein de cette évolution.

Les procédures européennes de contrôle conduisent ainsi les commissions interministérielles de coordination des contrôles (CICC) et les Régions – qui sont confrontées pour la première fois à cet exercice de programmation – à sécuriser à l'extrême leurs propres contrôles intermédiaires, en allant parfois au-delà des exigences légales. Pourtant, la France est spécifique à plus d'un titre : le principe de libre-administration est inscrit dans la Constitution et un contrôle de légalité est systématiquement effectué par les Préfets sur tout acte des collectivités locales.

Il est donc impératif de simplifier au maximum les règles et normes actuelles, sans sacrifier pour autant l'exigence de transparence inhérente à tout recours aux fonds publics, et de prendre en considération les spécificités françaises dans le cadre d'un véritable « contrat de confiance ».

Cette simplification, si elle s'opère dans les meilleurs délais et au profit de tous les acteurs de la chaîne de valeur, pourra également avoir des impacts positifs sur la mobilisation des crédits d'assistance technique et leur déploiement vers plus de missions de type animation et appui aux acteurs locaux et porteurs de projets et pour une meilleure connaissance des responsabilités et charges qui pèsent sur chacun des acteurs : autorités de gestion, services instructeur, organismes intermédiaires.

Notre proposition :

- Amplifier le mouvement de simplification des normes et réglementations inhérentes au portage des fonds, en tenant compte du principe de libre-administration et du contrôle de légalité systématique, pour aller vers un « contrat de confiance »⁴

⁴ Cf. la contribution du Pôle Joubert Europe