



**Contribution d'Euromontana à la consultation publique
sur le Vème rapport sur la cohésion**

28 janvier 2011

Nom : André Marcon, President

Email : info@euromontana.org

Organisation enregistrée n°5446623780-39

Type d'organisation : réseau européen (Autres)

Pays : Belgique

Données à caractère privé : Publication autorisée avec les données personnelles

Résumé des points clé

Euromontana accueille favorablement dans leur ensemble les conclusions du Vème rapport sur la cohésion et en particulier:

- **Reconnaît l'importance d'un rapprochement fort avec la stratégie UE2020, mais recommande que cela ne puisse ne se faire aux dépens des engagements plus larges du traité sur la politique de cohésion** concernant la cohésion économique, sociale et territoriale, et en particulier la mission de réduire les disparités régionales – et ajoute que les tendances actuelles à la polarisation interne des régions appelle une ambition plus forte visant à réduire également les disparités infra-régionales.
- Considère que les **territoires de montagne ont le potentiel de contribuer de façon majeure au développement de l'Union européenne** et à sa stratégie de croissance verte, intelligente et inclusive. Les montagnes sont des territoires d'innovation et rendent de nombreux services de première importance à la société.
- Reconnaît la réalité de la croissance continue des zones urbaines européennes et les opportunités et défis que cela amène mais signale que **le développement des zones rurales, isolées, montagneuses ou autres territoires géographiquement spécifiques disposent d'un potentiel de croissance durable** qui peut compléter et contrebalancer les effets d'une urbanisation continue.
- Attire l'attention sur les limites du rayonnement économique des grandes agglomérations et plaider pour une **reconnaissance plus forte de la valeur stratégique des petites villes et des villages**, en tant que catalyseurs du développement et point d'ancrage des communautés.
- **Se félicite des propositions d'une approche de la mise en œuvre des politiques basée sur un cadre stratégique commun** et sur les contrats associés de partenariat pour le développement et l'investissement, mais insiste sur le fait que les deux doivent **garantir le plein engagement de tous les fonds européens associés** avec la promotion du cadre stratégique commun et que cette philosophie de la coordination devrait imprégner l'ensemble du système de mise en œuvre, avec l'engagement direct des autorités régionales.
- **Considère que le succès de la future politique de cohésion requière la mise en œuvre d'un système efficace de gouvernance à multi-niveaux**, permettant aux autorités régionales et locales ainsi qu'aux parties prenantes d'élaborer des stratégies territoriales à une échelle cohérente avec la fonctionnalité de leur territoire.
- **Approuve la proposition d'augmenter la flexibilité dans l'organisation des programmes opérationnels et de tenir compte des aires fonctionnelles** et recommande que des programmes inter-régionaux ou infra-régionaux puissent être élaborés, entre autres pour les montagnes, lorsque cela semble pertinent.
- Recommande que le **nombre de priorités choisies au niveau européen ne soit pas trop limité. Aucune d'entre elles ne devraient être obligatoire au niveau des programmes.** Chaque programme devrait avoir la possibilité de choisir la liste des priorités qui permettront de répondre aux besoins du territoire et assureront de ce fait des résultats.
- Demande à ce que les territoires à la géographie spécifique, tout particulièrement, puissent bénéficier d'un **haut niveau de flexibilité dans le choix du nombre et du type de priorités** qu'ils retiendront dans les programmes qui les concernent.

- Recommande que le dispositif de mise en œuvre prévoit une procédure **démarrant par la communication ascendante (bottom-up) de la situation et des opportunités locales et régionales**, de sorte que la stratégie émergeant pour chaque Etat soit basé sur la réalité.
- Se félicite de l'accent mis par les conclusions du rapport sur le besoin **d'une meilleure coordination des politiques européennes**, dans la perspective des objectifs de la cohésion, et insiste sur la nécessité que cette coordination recouvre les autres politiques européennes ayant un impact territorial, à tous les niveaux de leur mise en œuvre ; recommande **d'accroître le pouvoir du groupe inter-service sur la cohésion territoriale de la Commission européenne** afin de permettre qu'il contribue à cela.
- Comprend qu'une meilleure évaluation des impacts et un suivi davantage basé sur les résultats soient requis mais **rejette la proposition d'une réserve de performance**, qui serait au mieux neutre en terme de développement, et propose en lieu et place la création d'un **fonds de flexibilité** qui permettrait d'impacter positivement le développement en soutenant des initiatives innovantes et en fournissant des réponses immédiates et pratiques aux crises.
- Emet les plus fortes réserves sur **l'inéquité potentielle de sanctions qui seraient appliquées suite au non-respect de conditions concernant des cibles et des responsabilités des Etats membres**, mais en-dehors de l'influence des parties prenantes aux programmes opérationnels régionaux, qui pourtant assumeraient les conséquences de ces sanctions.
- Demande que la situation des différents territoires à travers l'Europe soit évaluée grâce à une **série d'indicateurs territoriaux** à élaborer, allant au-delà du PIB/habitant et comprenant des éléments liés à la géographie, à l'accès aux services etc... inspirés des travaux actuels du réseau ORATE (ESPO).
- Appelle à une allocation des fonds de cohésion entre Etats membres et régions qui **prenne en compte leur situation du point de vue des spécificités géographiques**, à travers des indicateurs reflétant la proportion de chaque état membre confrontée à ces spécificités.
- Recommande de **renforcer l'objectif de coopération territoriale**, pour améliorer la coordination entre les différents objectifs et pour obtenir une meilleure cohérence entre les programmes de coopération territoriale, les programmes opérationnels régionaux ou inter-régionaux et les stratégies macro-régionales.
- Appelle à la **dénationalisation de la coopération territoriale**.
- **Approuve la proposition d'une catégorie intermédiaire de régions** dans la future politique de cohésion et recommande que l'évaluation de leur situation prenne en compte les effets de la récession.
- Demande à ce que les territoires à la géographie spécifique **puissent moduler les taux de co-financement dans les domaines qu'ils considèrent comme une priorité** et appelle à la révision des lignes directrices concernant les aides d'Etat à caractère régional pour refléter ce besoin de flexibilité.
- Recommande **l'alignement des procédures et des règles applicables aux différents fonds** de façon à faciliter et simplifier la participation des organisations et acteurs disposant d'une faible capacité administrative.

Préambule : Les montagnes sont bien placées pour contribuer à UE 2020

Euromontana considère que les montagnes sont des territoires d'avenir qui ont une contribution majeure à apporter à l'Union européenne de demain et à sa stratégie UE2020 de croissance verte, intelligente et inclusive.

Croissance verte

Du point de vue de la **croissance verte** tout d'abord, les montagnes sont caractérisées par une richesse exceptionnelle en ressources naturelles, que les communautés sauvegardent et exploitent au bénéfice de leur région, de leur Etat et de l'Europe dans son ensemble. Par conséquent, l'activité économique dans ces régions est naturellement tournée vers des productions dépendant fortement des ressources naturelles et d'un accès pérenne à ces ressources. Les montagnes sont donc et doivent se développer en tant que **laboratoires de la croissance verte**, dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, de l'agro-alimentaire, forestier, des sciences de la vie et touristique bien entendu mais pas seulement. Nous pouvons citer plusieurs exemples d'exploitation innovante et durable des ressources naturelles tels que les micro-centrales hydrauliques ou les centrales solaires en montagne, les utilisations de biomasse à base de déchets agricoles ou forestiers, les champs éoliens, les chaînes de valeur ajoutée agro-alimentaires ou forestières, les communautés organisées pour vivre avec un faible impact sur le carbone, le tourisme durable...

Par ailleurs ces ressources essentielles « hébergées » par les montagnes ont une valeur : **valeur économique, sociale, culturelle**. Leur sauvegarde et/ou leur exploitation durable est donc un enjeu pour l'ensemble de la société européenne et dépend des communautés de montagne. Celles-ci doivent être récompensées pour ce que cette gestion durable des ressources produit pour la société. Les montagnes sont les châteaux d'eau de l'Europe et leur principal réservoir de biomasse. La contribution des Alpes au débit des principaux fleuves est par exemple de 34% pour le Rhin, 41% pour le Rhône, 53% pour le Po et 25% pour le Danube¹. Les impacts des changements climatiques sont susceptibles de modifier sensiblement les dynamiques d'écoulement de ces fleuves. La majorité des 7,000 barrages européens sont situés en montagne. 19% de l'énergie européenne provient de l'hydroélectricité. 259 inondations majeures ont été rapportées en Europe depuis 1990 avec des coûts vertigineux. Le coût direct des dommages causés par les pluies diluviennes de Juillet 2008 sur les Carpathes sont par exemple estimées à 1 milliard d'euros². Il est certain que la pression sur les ressources en eau ne fera qu'augmenter à l'avenir. Toutes ces faits montrent en autres choses que la réponse au changement climatique demandera des mesures d'adaptation spécifiques dans les montagnes au profit des zones basses. Ces besoins doivent être anticipés par des politiques efficaces.

Croissance intelligente

Parlons ensuite de **croissance intelligente** et de **capital humain en montagne**.

Les montagnes sont des terres d'innovation.

Les 7èmes assises européennes de la montagne de Lillehammer ont montré combien les montagnes, du fait des contraintes qu'elles rencontrent et de l'innovativité et du dynamisme de leurs populations, ont créé et créeront à l'avenir des **solutions aux problèmes qu'elles rencontrent qui peuvent être source d'inspiration pour les territoires non-montagneux**. Nous citerons par exemple le premier parc international dédié au climat Klimapark 2469 (Oppland, Norvège), le projet « A Nostra

¹ Europe's ecological backbone: recognizing the true value of our mountains, EEA Report, No 6/2010, p. 92

² Europe's ecological backbone: recognizing the true value of our mountains, EEA Report, No 6/2010, p. 101

Ca » combinant domotique et télémédecine et permettant à des personnes dépendantes de rester à domicile (Emilie-Romagne, Italie), le Center for Health Sciences, centre d'excellence dans le domaine de la santé et des biotechnologies (Inverness, Ecosse), la vision futuriste de la municipalité d'Are, qui attire entreprises innovantes et centres d'excellence tout au long de l'année (Suède), l'utilisation locale du bois pour construire des maisons éco-énergétiques dans l'espace alpin (projet Climalp), les bus de services administratifs itinérants et d'accès aux TIC de Boticas (Portugal), la création d'une zone d'énergie durable dans l'Appenin Bolognais... L'innovation incrémentale concernant la transformation et la commercialisation de produits alimentaires peut, par exemple, offrir des opportunités significatives, notamment en relation avec le tourisme. Ceci est vrai de toutes les montagnes, mais nous pouvons citer en exemple les vergers traditionnels d'Andalousie, ou des spécialités charcutières en Grèce qui augmentent significativement l'attractivité de ces zones pour les touristes.

Certaines de ces innovations sont tirées par les besoins des zones urbaines, auxquels répondent les opérateurs du monde rural. Mais d'autres en revanche, ont pour but de répondre exclusivement aux besoins des populations situées en zone de montagne, en zone rurale et en zone faiblement peuplées, qui sont dans bien des cas au-delà des aires fonctionnelles des principaux centres urbains. C'est le cas des services à la personne, des formes alternatives d'énergie, des circuits courts, des centres d'excellence de recherche sur les matériaux utilisés pour les équipements sportifs...

Ces exemples montrent combien **le développement économique et l'innovation peuvent être générés dans les territoires de montagne aussi bien qu'ailleurs** et d'autant plus qu'il y a des contraintes à surmonter. Pour embrasser tout le potentiel d'innovation de l'Europe, il faut **adopter une approche large de l'innovation qui reconnaisse l'innovation sociale, incrémentale, organisationnelle, et l'innovation dans les services** au même rang que l'innovation strictement technologique.

Nous devons également continuer à investir dans les **centres d'excellence pour la recherche et l'innovation en montagne**, tels que l'université des Highlands and Islands (UHI) qui mène des travaux de recherche de renommée mondiale, fournit des emplois hautement qualifiés et in fine attire des habitants vers la zone.

Croissance inclusive

La stratégie UE2020 promeut enfin une **croissance inclusive**. L'union européenne confirme par là qu'elle souhaite mettre en œuvre une croissance dont les bénéfices profitent à tous les citoyens et à tous les territoires : chacun doit bénéficier d'un accès juste et équivalent aux opportunités.

Les communautés de montagne pour beaucoup d'entre elles souffrent encore de retards ou de disparités qui les bloquent dans leur capacité à exploiter pleinement leur potentiel. Ces décalages ne **se voient pas toujours au niveau régional mais parfois infra-régional** ou local³. Les disparités au sein d'une région peuvent être tout aussi fortes que les disparités entre régions et nous aurions apprécié une plus grande attention à ces différences dans le Vème rapport sur la Cohésion. Le projet ESPON TeDi⁴ rapporte que « *La plupart des zones d'étude témoignent d'une polarisation interne de leur population* » et que « *cette tendance à la polarisation impacte la capacité des localités qui rétrécissent à accéder aux services de base* ». Le rapport met en avant le problème de l'exode sélectif

³ ESPON Handbook of Territorial diversity, « Experiences from the ESPON territorial diversity project », Erik Gloersen and Alexandre Dubois, ESPON & NORDREGIO, 2010

⁴ ESPON Handbook of Territorial diversity, « Experiences from the ESPON territorial diversity project », Erik Gloersen and Alexandre Dubois, ESPON & NORDREGIO, 2010

de certaines franges de la population dans certaines zones. Les résultats indiquent également « *qu'une population active résultant des déséquilibres territoriaux du point de vue des genres et des générations des tendances démographiques peuvent empêcher certains marchés du travail d'exploiter pleinement leur potentiel* ». La question de l'accès aux services est de plus en plus tendue dans le contexte actuel de dérégulation et est à peine mentionné dans le rapport. Les zones de montagne font aussi face à des défis concernant leur accessibilité en termes d'infrastructures de transport – coûteuses à construire et à entretenir –, de cohérence des systèmes de transport régionaux et d'accès en temps et en heure aux technologies les plus modernes de l'information et de la communication. **Les politiques doivent chercher à lever – au moins partiellement – ces obstacles** qui génèrent des surcoûts qui mettent les entreprises de ces territoires dans une position de désavantageuse sur le marché.

Nous sommes par ailleurs conscients des problèmes rencontrés par les populations des grandes agglomérations, dans lesquelles le coût du logement, la congestion, la concentration de population sans emploi dans des espaces de vie exigus conduisent à des situations d'exclusion sociale et d'insécurité qui seront difficiles à résoudre.

Les montagnes et les territoires ruraux ont beaucoup à offrir aux populations en recherche d'un autre type de vie : une vie de qualité dans des territoires offrant espace pour vivre et espaces récréatifs, emploi et possibilités d'évolution, une alimentation locale et de qualité à proximité. Nous sommes convaincus que ces aspects qualitatifs seront de plus en plus recherchés par les gens à l'avenir. L'espace en particulier sera un atout de taille. Plusieurs régions de montagnes telles que la province de Teruel (Espagne), la région Dalarna (Suède) ou encore la région Auvergne (France) ont mis en place des **politiques d'accueil de nouveaux habitants qui rencontrent un franc succès et conduisent des territoires qui se dépeuplaient hier à être aujourd'hui en repeuplement. Ces succès sont le fruit de politiques actives qui ont nécessité une implication et des financements importants de la part des collectivités territoriales.** Pour que le développement de la montagne contribue à une meilleure cohésion sociale, il est primordial que l'effort soit engagé ou poursuivi et que les politiques cherchent à combler les lacunes qui contraignent encore la qualité de vie et la compétitivité (telles qu'un accès aux services de plus en plus dégradé par la dérégulation) et à favoriser le développement d'une image positive.

A cette fin, l'Europe doit reconnaître globalement dans la politique européenne que **la croissance et le développement des territoires ruraux, isolés, montagneux, « à la géographie spécifique », offre une voie de développement tout aussi intéressante que la métropolisation, qu'elle peut compléter et équilibrer,** et que la consolidation des chaînes de valeur et de la qualité de vie dans les territoires telles que les montagnes offrent des perspectives de long terme durables. Dans cette perspective, Euromontana s'inquiète de la prédominance des préoccupations urbaines dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion.

Nous demandons que la Commission reconnaisse plus clairement le potentiel des zones à la géographie spécifique, intensifie ses efforts sur la mise en œuvre de l'article 174 du traité de Lisbonne et invite chacun des Etats membres à intégrer la dimension territoriale de la cohésion dans la mise en œuvre des futures politiques européennes et initiatives de développement.

Pour cela nous pensons qu'il sera fondamental d'adopter une **approche intégrée et partenariale** de la mise en œuvre des politiques et de **s'appuyer sur des modèles de gouvernance opérant à une (ou des) échelle(s) cohérente(s)** avec la géographie et les enjeux des territoires, notamment les massifs pour ce qui concerne les montagnes.

Questionnaire

1. Comment associer plus étroitement la stratégie «Europe 2020» et la politique de cohésion à l'échelon de l'Union et aux niveaux national ou infranational?

La stratégie UE 2020 doit servir de fil rouge à la mise en œuvre de la politique de cohésion afin de créer une véritable valeur ajoutée à l'ensemble de la démarche européenne. Ainsi, chacune des trois priorités de cette stratégie (croissance verte, intelligente et inclusive) devrait être déclinée en objectifs par chaque Etat membre, qui ferait en cela ses propositions à la Commission européenne. Cela permettrait aux interventions de l'Union européenne de répondre au plus près des besoins et des situations socio-économiques et environnementales des Etats et d'apporter ainsi de la performance sur mesure.

A cette fin, il s'agira de mettre en œuvre une **stratégie ascendante** (bottom-up) pour la fixation des priorités d'investissement servant les dits objectifs et non l'inverse. Cette démarche partant des besoins du terrain, validée par chaque Etat membre, puis proposée dans le cadre des contrats de partenariat et de développement, permettrait par ailleurs de responsabiliser chaque échelon de la gouvernance associant, dès l'amont, partenaires sociaux, entreprises privées, structures publiques... et répondant ainsi parfaitement aux préoccupations du 5^{ème} rapport. **Le contrat de partenariat devra donc être élaboré après qu'aient été définies les stratégies infra-nationales (régionales ou inter-régionales, massifs...), fixant elles-mêmes leurs propres priorités dans la mise en œuvre des finalités d'UE2020**, sous la responsabilité des Etats membres et avec une relecture critique de la Commission européenne. Les autorités régionales qui co-financent les programmes doivent être parties prenantes à ce contrat, qui devrait intégrer des dispositions assurant une gouvernance locale intégrée et une flexibilité suffisante pour que le système de gouvernance permette la modulation des programmes au niveau régional.

Nous sommes donc favorables à un certain niveau de rapprochement entre la politique de cohésion et la stratégie UE2020. Cependant, la politique de cohésion doit continuer de remplir son objectif principal, dans l'intérêt de la mise en œuvre d'UE 2020, en cherchant à :

- **réduire les disparités régionales et infra-régionales**, et ce afin d'exploiter pleinement le potentiel socio-économique de l'Union ;
- **développer au-delà de l'existant le potentiel de l'Union européenne** ;
- mettre en œuvre pour cela une **approche plus durable des financements**, permettant de favoriser les investissements ; les nouveaux outils de financement sous forme de capital-risque et d'accès à la finance constituent en cela une opportunité qui a fait ses preuves dans certains cas. Ici Euromontana recommande d'utiliser des modèles qui ont fait la preuve de leur efficacité (voir l'exemple de JEREMIE⁵ en Auvergne).

2. Le champ d'application du contrat de partenariat pour le développement et l'investissement devrait-il déborder du cadre de la politique de cohésion et, si oui, dans quelle mesure?

Euromontana est favorable à une coordination approfondie entre les différentes politiques publiques qui impactent le développement territorial. **Une approche intégrée des politiques est absolument nécessaire à une conception efficace des politiques de développement de**

⁵ <http://www.jeremie-auvergne.eu/communique-mezzanine.html>

tous les territoires, et en particulier des territoires de montagne dont les secteurs économiques sont étroitement reliés.

Euromontana soutient par conséquent la proposition d'un cadre stratégique commun au FEDER, FEADER, FSE et FEP et invite par ailleurs les institutions européennes à réfléchir également aux liens à établir avec les financements communautaires de la recherche et de l'innovation (Programme cadre de recherche développement, CIP etc...).

Ce cadre stratégique commun devrait se traduire également au niveau de chacun des Etats membres par une **coordination plus étroite entre les différentes politiques**, par une **approche multi-fonds** et par la mise en cohérence de l'ensemble des actions publiques contribuant au développement territorial.

Euromontana est en effet fortement intéressée par la proposition de sécuriser, dans l'esprit du cadre stratégique commun, une réponse coordonnée aux enjeux territoriaux par la mise en place de Contrats de développement et d'investissement. Nous insistons en revanche sur le fait que l'ambition du Cadre stratégique commun ne peut être atteinte efficacement que si **chacun des fonds concernés est également partie prenante au contrat**. Il nous semble que ce point n'est pas très clair dans les textes en présence et Euromontana accueillerait favorablement la possibilité de discuter avec la Commission de ses propositions.

Pour aller plus loin, il nous semble que, dans le contrat de partenariat et de développement, les Etats membres devraient décrire comment ils comptent répondre aux différents axes de la stratégie UE2020, en abordant **l'ensemble des politiques européennes, et notamment celles concernées par le cadre stratégique commun**. Les Etats membres et les régions devront par ailleurs chercher à mettre en cohérence les obligations prises dans le contrat de partenariat et de développement avec les actions publiques conduites en-dehors du champ de compétence de l'UE.

Afin que cette approche puisse être efficace nous proposons que la chronologie suivante dans l'élaboration du contrat de partenariat :

- Sur la base des objectifs définis et d'une liste (pas trop restrictive) de priorités adoptée par l'Union européenne, chaque région ou ensemble inter-régional (massif) est appelé par l'Etat membre à définir sa stratégie de développement en indiquant comment il compte contribuer à la stratégie UE2020 sur son territoire en indiquant un nombre limité de priorités d'action et les objectifs associés ;
- Sur la base de l'ensemble des stratégies remontées des territoires de programme au niveau de l'Etat membre, l'Etat membre **détermine les priorités d'action qui reflètent les besoins majoritaires des différents territoires** et élabore sur cette base le contrat de partenariat et de développement avec la Commission européenne. L'approche ascendante permet d'emblée de définir des objectifs chiffrés agrégeant les objectifs des différents territoires.

Par ailleurs, il nous semble important que la planification stratégique effectuée dans le cadre du contrat **conserve une flexibilité permettant l'adaptation aux modifications du contexte social, économique et environnemental**. Cette flexibilité devrait passer entre autres par la définition, dans le contrat de partenariat, des modes de gouvernance et de décision qui permettront d'être réactifs et de réorienter les programmes en cas de situation exceptionnelle telle que la crise récente.

La meilleure coordination des politiques et financements européens est un défi majeur et renvoie à un problème qui a ses effets les plus négatifs au niveau territorial et qui impact l'efficacité réelle de la

politique de cohésion sur le terrain. Du même coup, nous considérons qu'il y a là une opportunité qui, si elle est saisie, pourra apporter des bénéfices clairs et revitaliser la politique de cohésion.

Comme nous l'affirmons dans d'autres parties de notre réponse, l'introduction d'un cadre stratégique commun et d'un système de contrats de partenariat pour le développement et l'investissement, dans lesquels les différentes Directions générales de la Commission européennes s'engageraient à un même niveau, serait un premier pas substantiel vers une coordination améliorée. Mais cette ouverture vers plus de cohérence des politiques doit être répliquée à travers le système de mise en œuvre dans son ensemble si l'on souhaite obtenir un impact dans la pratique au niveau des programmes.

Un mécanisme potentiel pour sécuriser une telle approche approfondie serait **d'utiliser activement le groupe inter-service sur la Cohésion territoriale**. Le groupe pourrait examiner la situation dans une région ou une zone géographique de façon régulière, en travaillant avec les autorités régionales et nationales concernées. L'objectif de cette approche serait non seulement d'évaluer la performance de chaque programme opérationnel mais aussi, plus généralement, de vérifier la bonne coordination et efficacité des politiques européennes. Dans le cas des montagnes et des autres territoires spécifiques, le groupe inter-service pourrait, en cas de besoin et suivant les dispositions de l'article 174 du traité, recommander les ajustements nécessaires.

3. Comment parvenir à une plus forte concentration thématique sur les priorités d'Europe 2020?

La concentration thématique doit résulter d'une analyse partant des territoires et prenant donc en compte la diversité des situations géographiques et des besoins. Elle ne doit en aucun cas procéder de l'adaptation aux territoires de priorités thématiques obligatoires définies sans ancrage avec la réalité, sans quoi l'utilisation des fonds européens ne pourra être efficace.

Nous proposons que cette analyse s'appuie sur l'historique des interventions précédentes. En préalable à la définition des stratégies infra-nationales, une revue des programmes précédents doit être effectuée. Cette revue devra décrire les changements initiés pendant la période de programmation précédente et identifier les leviers restant à actionner en tenant compte des nouveaux enjeux et des nouveaux outils adaptés à ces enjeux. Cet exercice d'analyse doit être à la fois **rétrospectif et prospectif**. Il doit être conduit au niveau infranational puis national, et mis en perspective avec la stratégie UE2020.

Pour que le constat soit juste, il est primordial que l'analyse soit réalisée au bon échelon de gouvernance qui peut être selon les cas régional, inter-régional, « macro-régional » ou dans certains cas même local. En ce qui concerne les zones de montagne, les **massifs de montagne** peuvent être, selon les cas, inscrits en totalité dans le territoire d'une même entité administrative, à cheval sur plusieurs entités administratives d'un même Etat membre ou à cheval sur plusieurs régions dans plusieurs états membres. Selon la configuration propre à chaque massif, plusieurs programmes et échelles d'interventions peuvent être superposés. Ceci n'est pas un problème dès lors que ces échelles sont coordonnées et que l'on définit les synergies et les complémentarités.

C'est **l'agrégation des priorités thématiques** remontées par les territoires qui permettrait de sélectionner les priorités à retenir par un Etat membre dans son contrat de partenariat.

4. Comment la définition de conditions/d'incitations et une gestion fondée sur les résultats pourraient-elles rendre la politique de cohésion plus efficace?

Conditionnalité

Nous acceptons que le fait d'imposer des conditions puisse servir de levier pour inciter les partenaires à mettre en œuvre des programmes qui contribuent réellement à la cohésion et à EU2020. Nous comprenons le besoin de voir les programmes fournir des résultats à la fois en termes de cibles et de type d'investissements. **En revanche, il nous semble indispensable que les éléments de conditionnalité, s'ils sont ajoutés, soient décidés en partenariat avec les acteurs à qui l'on va demander de mettre en place des programmes pertinents.** Une approche descendante peut et a par le passé échoué dans la prise en compte des circonstances qui entourent la mise en œuvre des programmes, par exemple un manque de cohérence avec les priorités régionales, les structures de financement et le manque de co-financements. Nous accueillons favorablement la reconnaissance de ces points dans le 5^{ème} rapport sur la cohésion. Pour être vecteur d'amélioration, il nous semble que essentiel que ces conditions :

- tiennent compte du contexte régional autant que du contexte national,
- soient approuvées suffisamment à l'avance et reflètent l'environnement financier dans lequel les programmes seront développés,
- conservent suffisamment de flexibilité pour tenir compte des circonstances qui peuvent impacter les résultats, telle que la récente récession.

En outre, bien que nous comprenions que des conditions doivent être réunies pour que les programmes européens puissent délivrer des résultats, il nous semble que **les régions ne devraient pas être pénalisées pour des conditions qui ne seraient pas remplies pour des raisons indépendantes de leur volonté ou de leur performance.** Les régions ne doivent notamment pas pouvoir être pénalisées parce que les Etats membres n'auraient pas rempli certaines conditions ou transposé certaines directives. Il serait plus logique que les conditionnalités concernent les facteurs liés à la performance des programmes eux-mêmes. Du fait de l'exigence de modèles de gouvernance inclusifs, tous les participants au programme pourraient être considérés comme influençant les performances, réduisant le risque de sanctions inéquitables.

Par ailleurs, la politique de cohésion pourrait être rendue plus efficace par exemple en **conditionnant l'octroi des fonds communautaires à la mise en œuvre d'une approche efficace du développement des territoires à la géographie spécifique. De la même façon, le financement pourrait être conditionnel à l'existence d'un modèle efficace de gouvernance multi-échelles**, adaptée aux enjeux spécifiques rencontrés aux différentes échelles, enjeux liés à ceux de la stratégie UE2020 et aux objectifs particuliers des différents fonds.

Incitations

Concernant les incitations, nous considérons qu'elles peuvent faciliter la mise en œuvre efficace des programmes. Cependant, **les incitations financières ont un intérêt limité si les candidats sont dans l'incapacité de trouver les co-financements et si les programmes sont trop éloignés des priorités régionales.** Donc, comme pour les conditionnalités, nous préconisons que les incitations soient développées en partenariat avec les autorités en charge de la mise en œuvre et reflètent les contextes des régions et des programmes. Il nous semble pertinent à ce sujet de rediscuter des taux d'intervention.

Il est de plus en plus admis qu'une évaluation à N+2 est inadéquate pour assurer la performance des programmes opérationnels. L'expérience passée a montré que les programmes démarrent rarement au moment prévu et que ces retards impactent inévitablement les résultats à N+2. Les incitations ou les conditions établies à n+2 devraient pouvoir être révisées en tenant compte du contexte du programme. Nous invitons à réfléchir à un régime N+3 qui tienne compte de ces remarques et évite d'avoir à dépenser trop hâtivement, notamment quand un programme a commencé en retard.

Résultats

Euromontana accueille favorablement la proposition de passer à un suivi de la performance basé sur les résultats. Il est impératif en revanche que la **définition des cibles et des produits soit fiable, robuste, et caractéristique des finalités de programmes définis en relation avec les régions ou inter-régions**. De plus, l'obligation de fournir des informations sur la performance devrait être **proportionnée** et ne pas constituer des barrières à l'entrée dans les programmes. L'utilisation d'études d'impact et d'évaluation en cours de programme peut être intéressante à condition que ces outils soient utilisés à une phase du programme qui permet sa réorientation.

Par ailleurs, il nous semble que la politique de cohésion doit relever un double défi :

- le pari de la convergence des niveaux de développement (humain, économique et environnemental) entre régions de l'Union Européenne ;
- et celui du développement durable conjoint de l'ensemble de l'Union dont les conditions de réalisation incluent celles de la stratégie UE2020.

Un pilotage de la politique de cohésion basé sur les résultats devrait donc **mesurer les progrès accomplis sur ces deux axes**. Il nous semble qu'il pourrait être contre-productif de mettre une partie des fonds (la réserve de performance) au seul service du second objectif (à l'avancée encore plus rapide des régions perçues comme les plus dynamiques). En effet, les écarts de dynamisme entre régions peuvent, s'ils ne sont pas contrebalancés par des efforts spécifiques, s'accumuler jusqu'à produire des écarts de développement de long terme ralentissant la progression de l'Union européenne dans son ensemble.

Pour ces raisons, **nous nous opposons par principe au recours à une réserve de performance** car, par construction, un tel système tendrait à récompenser les régions les plus performantes sans reconnaître l'effort des régions qui agissent avec la même efficacité mais sans le bénéfice de conditions territoriales, économiques et sociales aussi favorables. Nous préférierions proposer la mise en place d'un fond de flexibilité, reconnaissant non seulement une bonne gestion des fonds mais répondant également aux opportunités et contraintes qui, par contraste, peuvent avoir des effets économiques et sociaux plus importants.

La répartition budgétaire ex-ante entre Etats-Membres et entre programmes au sein des Etats-Membres doit, quant à elle, être fondée sur des indicateurs de situation, majoritairement relié à l'évaluation de la situation d'une région par rapport aux autres.

Par exemple, les programmes consacrés aux îles, aux zones de Montagne ou faiblement peuplées doivent être tout à la fois bien dotés au moment de la répartition ex-ante (cf infra réponse à la question 6) et évalués quant à la réalisation d'objectifs tenant compte des forces et faiblesses spécifiques à ces zones.

Enfin, il convient de rappeler qu'un pilotage sur les résultats n'a de sens que si les indicateurs, à chaque échelle, comprennent à la fois des éléments quantitatifs et qualitatifs, et restent en nombre

très limité. L'analyse qualitative permet notamment d'éclairer la dynamique des résultats quantitatifs et de fonder le contexte.

5. Comment axer davantage la politique de cohésion sur les résultats? Quelles devraient être les priorités obligatoires?

Nous pensons que la définition d'objectifs adaptés et différenciés, entre Etats-Membres, territoires et entre programmes, tels que proposée dans notre réponse à la question 1, permettrait de mettre en place un fonctionnement incitatif des programmes, fondé sur les résultats.

Nous considérons qu'une orientation de la politique davantage sur les résultats ne demande pas en revanche d'imposer des priorités obligatoires mais bien de **permettre à chaque territoire de choisir, parmi une liste de priorités cohérente avec la stratégie d'ensemble, celles sur lesquelles il pourra atteindre le plus de résultats**, au bénéfice du territoire lui-même, de l'Etat membre et de l'Europe. Ceci est d'autant plus important pour les territoires spécifiques dont les stratégies de développement dépendent étroitement de l'histoire et du contexte géomorphologique et socio-économique.

6. Comment la politique de cohésion peut-elle mieux prendre en considération le rôle fondamental des zones urbaines et des territoires à la géographie spécifique dans les processus de développement, ainsi que l'émergence de stratégies macro-régionales?

Cette question recouvre trois problématiques qu'il convient de traiter séparément : le rôle fondamental des zones urbaines, le rôle fondamental des territoires à la géographie spécifique, la prise en compte des stratégies macro-régionales émergentes.

Prendre en compte le rôle fondamental des territoires à la géographie spécifique

Nous nous concentrerons sur la prise en compte des territoires à la géographie spécifique, qui font l'objet d'une reconnaissance nouvelle et actée à travers l'article 174 du traité de Lisbonne, expression de la volonté de long terme des Etats membres. Cet article indique que l'Union européenne doit rechercher un développement équilibré de l'ensemble du territoire européen et **qu'une attention particulière doit être consacrée aux zones souffrant de contraintes naturelles permanentes telles que les montagnes, les îles et les zones faiblement peuplées**. Cette attention particulière est tout à fait en cohérence avec la mise en œuvre de la stratégie UE2020 dans le sens où, comme nous l'avons montré en préambule, ces territoires spécifiques ont beaucoup à apporter à la mise en œuvre de cette stratégie de croissance verte, intelligente et inclusive.

Il ne s'agit pas « d'aider des régions handicapées ou de les compenser » mais de mobiliser le potentiel spécifique de ces zones au bénéfice de la société dans son ensemble en levant une partie des obstacles au développement. Cette attention particulière nécessite selon nous une approche en trois temps :

- s'assurer d'une **bonne connaissance de ces territoires reposant sur des indicateurs** reflétant la réalité des tendances et les disparités infra-régionales ainsi que tous les aspects qui qualifient la situation d'un territoire donné (la bonne échelle pour observer les tendances en montagne nous semble être les niveaux LAU1 et 2, comme reconnu par la DG REGIO dans un courrier du 30 juin 2010 du Directeur général de la DG REGIO au secrétaire général de

l'AEM⁶) ; de ce point de vue, la seule utilisation du PIB/habitant est insuffisante pour caractériser la situation d'un territoire et nous encourageons la Commission à réfléchir plus avant à une série d'indicateurs territoriaux basée sur les travaux récents et en cours d'ESPON⁷ ; Euromontana serait ravie de contribuer sa propre vision concernant ces indicateurs ;

- avoir le **même niveau d'ambition pour ces territoires que pour les autres territoires** en affectant des moyens proportionnels aux coûts d'investissement lorsque cela est nécessaire, notamment – mais pas seulement - du point de vue des infrastructures et des TIC ;
- adopter une **approche flexible dans la mise en œuvre des politiques et des législations**, permettant à celles-ci de s'adapter aux besoins réels des territoires, en utilisant un modèle efficace de gouvernance à multi-niveaux.

Pour ce qui concerne la montagne, **chaque massif doit avoir la possibilité de définir comment il souhaite orchestrer son développement en répondant aux objectifs stratégiques UE2020** et, au-delà, aux besoins spécifiques qui lui permettront d'exploiter son potentiel (cf Q1), au bénéfice du développement durable du territoire européen. Les témoignages de nos membres nous indiquent cependant que les éléments suivants sont des composantes incontournables du développement des territoires de montagne :

- Un **accès au (et une utilisation accrue du) très-haut débit⁸** et des nouvelles technologies de manière générale permettant aux montagnards d'être reliés entre eux (coopération, clusters) et d'être connectés avec les autres régions pour des raisons économiques (accès aux marchés distants), sociales et culturelles (qualité de vie). Une réussite dans ces domaines est possible comme l'ont prouvé les régions Auvergne (France) et Highlands and Islands (Ecosse) pour ne citer qu'eux.
- Un accès suffisant et stable dans le temps aux **services d'intérêt général** offrant un environnement favorable pour le développement des entreprises et pour la qualité de vie des habitants ;
- Des mesures de soutien à l'investissement et à **l'innovation adaptées aux besoins des entreprises de petite taille** (à ce titre les nouvelles mesures d'ingénierie financière peuvent offrir des opportunités sous certaines conditions ; ces mécanismes peuvent être introduits pour certains types de bénéficiaires mais ils ne devraient pas remplacer les subventions là où celles-ci sont les mieux à même d'apporter des résultats). Il est également crucial de soutenir l'innovation incrémentale concernant les secteurs traditionnels comme la transformation ou la commercialisation des produits alimentaires, ou le tourisme. La situation exceptionnelle des zones de montagne concernant les sciences de la vie devrait également être exploitée.

⁶ Courrier de Dirk Ahner, Directeur général de la DG REGIO à Nicolas Evrard, Secrétaire général de l'AEM, 30 juin 2010

⁷ ESPON TeDi, INTERCO, Geospecs

⁸ Même lorsque le haut-débit est disponible dans les territoires concernés par l'article 174, l'arrivée de la nouvelle génération de technologie arrive bien souvent des années après les autres régions, alors que c'est dans ces territoires que la technologie joue un rôle de réduction de la distance et d'augmentation du potentiel commercial le plus vital.

- Une offre **d'éducation et de formation et des infrastructures de recherche** de premier plan ; l'intérêt d'une institution comme le Massachusetts Institute of Technology (MIT) pour les territoires de montagne, illustré par le partenariat passé avec des partenaires en Ecosse et dans les Alpes témoignent du potentiel inhérent à ces zones. Dans d'autres zones, des solutions tout aussi innovantes dans le contexte montagnard, telles que les formations bi-qualifiantes dans les lycées de Rhône-Alpes répondant à l'enjeu de la pluri-activité, doivent attirer l'attention.

Approche ascendante (bottom-up) et flexibilité

Les zones de montagne doivent pouvoir avoir la possibilité de formuler des stratégies à une échelle territoriale pertinente avec leur contexte économique, social et environnemental. Euromontana **se félicite de la proposition très positive de la Commission « d'examiner comment une plus grande flexibilité peut être obtenue dans l'organisation des programmes opérationnels de façon à refléter la nature et la géographie des processus de développement »**. Pour les montagnes, les programmes pourraient être conçus et gérés au niveau d'aires fonctionnelles couvrant les massifs et reflétant la taille des marchés. Ces aires fonctionnelles peuvent être des groupes d'entités locales, infra-régionales, ou inter-régionales selon les cas. Des programmes spécifiques couvrant les territoires à la géographie spécifique devraient être désignés, gérés et mis en œuvre par des instances de gouvernance intégrant les parties prenantes locales et régionales. Elles devraient avoir la possibilité d'adopter une approche globale de l'utilisation des fonds.

Considérant l'importance centrale de ces questions de gouvernance, chaque état membre devrait **obligatoirement** indiquer, dans le contrat de partenariat et de développement, **comment la situation des territoires à géographie spécifique sera traitée**, comment les programmes seront structurés, quelles modalités de gouvernance seront appliquées et quels fonds seront affectés. Pour les zones de montagne qui sont à cheval sur plusieurs entités administratives au sein d'un même état membre, il est pertinent de prévoir des approches adaptées se traduisant concrètement par des programmes inter-régionaux ou inter-départementaux couvrant les chaînes de montagne. Pour les zones de montagne qui sont à cheval sur plusieurs Etats membres, il est primordial de prévoir également une coordination aux échelles appropriées, à définir en lien avec les réalités du massif et des Etats et régions concernées.

Coopération territoriale

Comme beaucoup de zones de montagne sont des zones frontalières, la coopération territoriale revêt une importance cruciale pour elles comme pour d'autres territoires spécifiques. Prendre en compte le rôle fondamental des zones de montagne requière un renforcement de l'objectif de coopération territoriale. Les trois objectifs de la coopération territoriale devraient être maintenus et mieux coordonnés de façon à obtenir une réelle complémentarité. En particulier, nous suggérons de mettre en cohérence les programmes de coopération territoriale avec les stratégies de développement territorial et les autres programmes opérationnels. Nous recommanderions par exemple que les programmes de coopération transnationale soutiennent les stratégies macro-régionales. Nous pensons également que l'allocation de financement devrait être renforcée et se faire au niveau européen, de façon à éviter les préoccupations nationales de juste retour budgétaire.

Prendre en compte les territoires spécifiques dans les mécanismes de financement

Nous estimons que, pour répondre à ces enjeux, l'attention particulière demandée par le traité **doit se traduire en outre par une allocation budgétaire propre supplémentaire**. Nous reconnaissons que, pour rendre cela possible, nous devons trouver un accord sur des mécanismes qui reconnaîtraient à la fois la similarité des défis rencontrés par les territoires spécifiques et la diversité

des situations dans lesquelles ils se situent au moment présent, du fait notamment des politiques passées. Nous offrons ici quelques suggestions de ce que pourraient être ces mécanismes et invitons la Commission à ouvrir le dialogue sur ces questions :

- En reconnaissance de la valeur des services rendus par ces territoires spécifiques, nous estimons qu'un certain pourcentage **des fonds de cohésion** devrait être affecté ou « earmarked » sur la base de critères indiquant dans quelle proportion chaque état membre est confronté à des géographies spécifiques (montagnes, îles, zones faiblement peuplées). Cette allocation ne viendrait pas alimenter un programme spécifique mais entrerait dans l'enveloppe de l'Etat membre, de façon transparente. Elle serait ensuite réallouée par l'Etat membre à des programmes au niveau régional, inter-régional ou de massif avec des objectifs clairement associés au développement du potentiel des territoires spécifiques. Il y aurait là une solution pour intégrer d'autres indicateurs que le seul PIB/habitant dans le système d'allocation des fonds européens, allant ainsi au-delà de ce que le PIB est capable de transcrire de la situation ou du potentiel d'un territoire.
- Ces territoires étant caractérisés par des opportunités et défis spécifiques qui pourraient s'écarter des besoins moyens de l'UE en général, ces territoires ne devraient pas être limités dans le nombre de priorités qu'ils choisissent de soutenir.
- Ils devraient aussi avoir la possibilité d'augmenter les taux de co-financement dans les domaines jugés d'importance cruciale, en relation avec des dispositions similaires qui devraient être introduites dans le régime des aides d'état à caractère régional.
- Pour les territoires qui couvrent plusieurs Etats membres, des programmes pourraient être financés à travers une enveloppe par une allocation directe au niveau européen. Des programmes de coopérations spécifiques pourraient être structurés pour traiter des besoins spécifiques d'échange de bonnes pratiques entre territoires à la géographie spécifique (îles, montagnes, zones faiblement peuplées). **Un tel programme de coopération territorial pourrait traiter des liens urbain-rural mais ne devrait en aucun cas se limiter à cela.**
- Des projets de coopération territoriale spécifique pourraient être proposés pour répondre à des besoins spécifiques de ces zones sur certains sujets.

Le défi de la définition des zones de montagne

Euromontana est consciente que la mise en œuvre concrète des propositions ci-dessus nécessite de définir les montagnes au niveau européen. Une définition des montagnes n'est pas chose aisée tant la pertinence de la définition dépend de l'usage qui en sera fait (pour quelles utilisations politiques: environnement, transport, agriculture...) et de la réalité locale de ces zones de montagne en tant qu'aires fonctionnelles.

Les études réalisées en 2004 par la DG REGIO⁹ et en 2010 par l'Agence environnementale européenne¹⁰ fournissent des délimitations basées sur des critères physiques universels de pente, d'altitude et de latitude. Ces cartes nous informent très utilement sur la **géographie physique** des zones de montagne à travers l'Europe, sur l'importance de leur superficie et de la population qui les habitent à un instant donné. Cependant, **elles ne nous renseignent pas suffisamment sur la**

⁹ « Mountain areas in Europe », DG REGIO, 2004

¹⁰ Europe's ecological backbone: recognizing the true value of our mountains, EEA Report, 6/2010

façon dont les aires fonctionnelles s'agencent autour de ces massifs montagneux. Si nous partageons l'idée qu'une délimitation commune de la montagne faciliterait la discussion sur les impacts des politiques européennes sur la montagne, nous considérons qu'une telle délimitation basée sur des critères communs ne peut être appliquée directement à l'élaboration des politiques sans une analyse approfondie, conduite au plus près du terrain, par les Etats membres, en relation étroite avec les autorités locales et les acteurs socio-économiques et environnementaux. L'approche par massifs, associant les zones hautes, les vallées et le Piémont, telle qu'elle est utilisée par exemple en France, nous semble porteuse de sens pour certaines réflexions. Les travaux en cours d'ORATE/ESPON devraient permettre d'approfondir la réflexion sur i) la pertinence d'une délimitation unique et pan-européenne de la montagne à des fins politiques, ii) les principes directeurs d'une telle délimitation.

En attendant qu'une telle délimitation soit élaborée dans l'ensemble des Etats membres, et avec l'objectif à court terme de proposer une approche permettant la désignation ou la mesure de zones de montagne à des fins de programmation ou d'allocation financière, nous sommes ouverts à discuter d'approches basées sur une quantification du « degré de montagnosité » d'unités administratives. Une telle approche devrait, dans tous les cas, considérer en priorité la proportion du territoire de l'entité administrative située en montagne. La combinaison avec un critère basé sur la population doit être manié avec prudence et seulement de façon complémentaire à une approche strictement territoriale et ne jamais être le seul indicateur utilisé. En effet, la présence d'une grande agglomération à proximité d'un massif de montagne suffirait sinon alors à rayer ce dernier de la carte. Nous maintenons qu'une approche au niveau LAU2 (municipalités) est plus adéquate qu'une approche au niveau NUTS3 pour entreprendre ce type de calculs. Nous demeurons à disposition pour discuter de ces questions avec la Commission européenne de façon à trouver le meilleur compromis potentiel.

Nous insistons également sur le caractère cumulatif de certaines spécificités géographiques. Pour une classification complète des territoires spécifiques, les critères concernant l'insularité (construits sur les propositions faites par la DG REGIO dans un courrier à la CRPM en 2010) et la faible densité de population (basés sur la densité de population) devraient être utilisés.

Stratégies macro-régionales

Les stratégies macro-régionales peuvent constituer un modèle et un niveau de gouvernance pertinent pour aborder la question de la définition et de la coordination des politiques adaptées à un territoire de montagne, sur quelques thèmes clé pertinent pour ce niveau de gouvernance pour commencer. S'ils ne gèrent pas directement des instruments d'orientation, tels que des programmes, ils peuvent offrir un cadre pour une coordination plus large et plus cohérente des programmes (programmes opérationnels et programmes de coopération territoriale) qui sont mis en œuvre dans une zone donnée ou sur une thématique donnée. Les régions doivent jouer un rôle central dans l'élaboration de ces stratégies.

Les zones urbaines, les petites agglomérations et les villages

Euromontana reconnaît le fait que la majorité des citoyens de l'UE vivent dans des zones urbaines et que de nombreux problèmes sont associés avec la vie en agglomération. Nous reconnaissons également le rôle important des villes comme moteurs de croissance. En effet, dans la limite de leur zone de rayonnement économique, de nombreuses villes de montagne jouent un tel rôle dans leur région. Nous considérons également que les grandes agglomérations, par opposition avec beaucoup de zones rurales, ont une bien plus grande capacité à générer des richesses à court terme, qui pourraient être utilisées pour régler une grande partie des problèmes urbains. Ce potentiel devrait être pris en considération dans l'allocation des fonds de cohésion pour mettre en œuvre UE2020. Cependant, une reconnaissance devrait également être accordée à l'importante contribution des petites agglomérations et des villages peuvent donner et donnent à la vitalité et la viabilité à long

terme des régions rurales. Elles jouent en effet un rôle important en tant que centres de services et de biens pour les zones rurales environnantes.

7. Comment améliorer le concept de partenariat et la participation des parties prenantes locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile?

Le manque d'approche participative a été reconnu par l'Union européenne et par d'autres institutions comme un facteur affaiblissant la stratégie de Lisbonne. Le principe de partenariat devrait donc être renforcé dans les politiques à venir et couvrir tous les stades d'élaboration et de mise en oeuvre des programmes. La formule doit être adaptée au territoire. L'important est d'avoir **une implication précoce des partenaires dans la définition des programmes** et des critères qui vont régir leur évaluation et leur mise en oeuvre : conditionnalité, incitations etc...

Cette amélioration de la participation des parties prenantes devrait impacter également les modalités de gouvernance des comités de suivi des fonds. Le suivi et la gestion des fonds devraient ainsi être assurée par des **instances multi-acteurs** comprenant les autorités de gestion, les représentants des collectivités territoriales, des acteurs socio-économiques, des associations (à caractère social, environnemental, économique) et des autres acteurs jugés pertinents. Les parties prenantes potentielles étant nombreuses et diverses, celles-ci devraient être associées dès lors que leur action est pertinente avec le sujet abordé.

La participation pourrait également être améliorée par l'inclusion systématique, dans l'ordre du jour des comités de suivi, d'une présentation d'un projet financé par les fonds dont il est question. Ceci permettrait d'améliorer la communication entre les porteurs de projets et les comités de gestion des fonds.

Plusieurs exemples de gouvernance multi-acteurs et multi-échelles ont été développés avec succès dans les zones de montagne.

Les comités de massif français en constituent un bon exemple, intégrant notamment le principe de mélange des échelles (locales, régionales, inter-régionales, nationales) et de pluralité des acteurs.

Le gouvernement local en Ecosse a également l'expérience de travailler en partenariat à travers les « Partenariats de programmation communautaires » (Community Planning Partnerships – CPP en anglais). Ces partenariats incluent les organisations du secteur public, les représentants du secteur économique et le secteur à but non-lucratif pour chacune des zones correspondant aux autorités locales.

L'approche intégrée des politiques à l'échelle de territoires permet d'augmenter cette implication en favorisant des approches globales (pluri-fonds) en phase avec les attentes du terrain.

8. Comment la procédure d'audit peut-elle être simplifiée et les audits des États membres et de la Commission mieux intégrés sans que la fiabilité des assurances données sur les dépenses cofinancées en pâtisse?

Ce point est le sujet de nombreux débats à différents niveaux et Euromontana ne prétend pas avoir une pleine expertise de ces questions. Il est reconnu que ce qui peut être considéré par certains comme des simplifications peut ne pas être acceptable par les autres. Cependant, Euromontana offre les suggestions suivantes qui semblent partagées :

- Toutes les règles et procédures devraient être approuvées avant le lancement des programmes et communiqués aux candidats : ce qui va être audité, comment les systèmes

d'audit seront utilisés, l'interprétation des dépenses éligibles et comment les remboursements devront être justifiés ;

- Les systèmes d'audit devraient être stables sur toute la durée de la période de programmation ;
- L'UE pourrait mieux utiliser les auditeurs approuvés nationalement, afin de fournir du confort à l'UE sur la probité des contrôles financiers dans un état membre ; les agences d'audit des Etats membres devraient informer la commission du calendrier de leurs travaux. La Commission serait alors en capacité de diligenter ses propres services de contrôle avec un préavis minimum ;
- Les procédures d'audit devraient appliquer le principe de proportionnalité ;
- Les risques devraient être évalués et acceptés lorsqu'il s'agit de soutenir des initiatives innovantes et des programmes liés aux communautés tels que LEADER ou d'autres formes de partenariats sub-régionaux ;
- Les procédures d'audit devraient adopter une approche davantage basée sur les résultats, se concentrant davantage sur ce que les activités ont accompli que sur les processus utilisés pour aboutir. Différentes organisations pourront fournir des résultats de différentes façons et il devrait y avoir davantage de flexibilité sur la façon d'atteindre les résultats finaux. Ceci est particulièrement vrai pour les organisations petites et isolées, qui n'ont pas accès à de larges équipes administratives.

9. Comment l'application du principe de proportionnalité pourrait-elle alléger les contraintes administratives en matière de gestion et de contrôle? Des mesures de simplification spécifiques devraient-elles être prévues pour les programmes de coopération territoriale?

Tout d'abord, il devrait y avoir une plus grande harmonisation des programmes européens, de sorte que des principes communs sur l'éligibilité et les procédures soient établies et respectées. Une fois encore, ceci est particulièrement pertinent pour les petites organisations, qui peuvent avoir beaucoup à offrir à différents programmes mais qui ne peuvent pas assembler le soutien administratif pour construire une expertise d'une multiplicité de règlements. Davantage de points communs réduiraient aussi les risques d'erreur. Cette approche encouragerait également les organisations à développer une approche cohésive et logistique permettant de travailler de façon transversale à différents programmes (par exemple FEDER et PCRD ou FEADER).

Ensuite, on devrait considérer la possibilité d'adopter des exigences de compte-rendu, d'audit et de justification des dépenses selon les conditions. La proportionnalité est un principe central de l'activité européenne. En termes de mise en œuvre des programmes, la proportionnalité peut prendre en compte plusieurs éléments tels que : la performance régionale passée, l'échelle des programmes, le niveau des dépenses, la nature des organisations candidates. Elaborer un modèle de proportionnalité applicable au niveau régional ne sera pas aisé mais nous encourageons des discussions plus approfondies sur ces sujets.

Euromontana serait particulièrement intéressée par une révision des procédures relatives aux programmes de coopération territoriale, avec l'objectif d'établir des procédures communes aux différents programmes et de permettre d'appliquer des procédures d'audit validées au niveau national aux partenaires. Cela pourrait permettre de libérer les chefs de file de l'obligation de vérifier les comptes des partenaires des autres états membres.

Lors de la préparation du lancement d'un nouveau programme, toutes les règles et exigences de l'audit devraient être adoptées et clairement communiquées très en avance du démarrage du programme. Cela donnerait la possibilité à chaque Etat membre de soumettre ses propositions pour les procédures et la mise en œuvre des programmes pour approbation par la Commission avant que le programme soit ouvert aux candidatures, évitant ainsi les retards de reporting.

Là aussi, l'UE devrait se reposer davantage sur les Etats membres, dont les obligations devraient être décrites et approuvées, chaque Etat étant responsable de la mise en œuvre sur son territoire.

10. Comment atteindre, dans la définition des règles d'éligibilité, le juste équilibre entre des règles communes à tous les Fonds et la reconnaissance des spécificités de chacun d'entre eux?

La faisabilité de politiques intégrées au niveau territorial (en particulier pour les massifs de montagne) dépend de la capacité à trouver des synergies dans l'utilisation des fonds.

Pour cela, les règles de fonctionnement des fonds doivent être essentiellement identiques pour les porteurs de projets, ce qui nécessite des règles d'appréciation commune des dépenses éligibles, de la trame d'indicateurs à renseigner, des modalités de contrôle et de gestion. Le recentrage du rôle de la Commission sur l'examen de la contribution des programmes à l'atteinte des objectifs de la stratégie UE2020, ainsi que sur la vérification de la dynamique de convergence (amélioration des écarts de niveau de vie – humains, économiques, environnementaux – entre citoyens de l'Union), d'un soutien équitable à une production agricole de qualité capable de nourrir les citoyens de l'Union et utilisatrice durable des ressources naturelles qu'elle emploie, d'un soutien à une pêche durable (objectifs communs aux fonds) peut permettre de déplacer l'équilibre vers une plus grande communauté de règles entre fonds.

Euromontana reconnaît pleinement la complexité d'une approche transversale à l'utilisation des différents fonds. Le cadre stratégique commun et le contrat de partenariat, impliquant la Commission, les Etats membres et les acteurs des territoires de programme sont une opportunité d'ouvrir le dialogue. Cependant, cela doit être dirigé par un désir mutuel de simplifier au niveau des programmes et des projets, et d'identifier un socle commun facilitant l'adoption du plus grand nombre possible de règles communes couvrant des secteurs d'intérêt communs tels que définis par UE2020.

Dire que les règles de fonctionnement des fonds doivent être transparentes pour les porteurs de projets signifie en particulier que ces règles sont adaptées à la conduite de projets globaux, car l'éligibilité du bénéficiaire devrait être, de manière générale, moins primordiale dans l'attribution des fonds communautaires, que le jugement d'opportunité en fonction de la finalité des projets.

La spécificité de chaque fonds peut cependant être maintenue. Tout d'abord, il reviendrait à l'Etat-Membre de garantir l'affectation des dépenses des opérations programmées sur chaque fonds, séparément, et d'établir des rapports annuels d'exécution séparés pour chaque fonds. Ces rapports permettraient de rappeler non seulement en quoi l'avancée de programmes répond aux objectifs communs (stratégie UE2020, convergence, agriculture et pêche durables), mais également en quoi la partie affectée spécifiquement à un fonds permet-elle de répondre aux objectifs opérationnels du fonds, qui constituent eux-mêmes des moyens jugés par l'Union comme efficace, pour atteindre les objectifs communs.

Les éléments clé sont donc :

- la capacité de la Commission à déléguer aux Etats-Membres et aux autorités de gestion des programmes la responsabilité du traçage de l'affectation des fonds, dans le respect des budgets alloués ;

- de la volonté partagée par les Etat-Membres et les instances communautaires de choisir, lorsque des règles d'éligibilité de dépenses sont différents d'un fonds à l'autre, laquelle est, en moyenne, la plus apte à répondre à l'objectif commun.

11. Comment garantir le respect d'une discipline financière tout en laissant la marge de manœuvre nécessaire à la conception et à l'application de programmes et projets complexes?

Le nécessaire renouvellement des formes de soutiens publics impose de revoir la manière de garantir le respect de la discipline financière. Deux aspects doivent être tout particulièrement être pris en compte :

- le soutien à l'innovation nécessite de prendre en compte le défaut du secteur bancaire à soutenir de manière efficace une multitude de projets de petit taille porteurs d'idées nouvelles ; de ce point de vue il importe d'augmenter la capacité des fonds à agir à divers niveaux du bilan des entreprises par le biais d'outils financiers (prise de participations pour une durée limitée, obligations convertibles, dettes à diverses échéances (5 et 10 ans), etc.). L'expérience JEREMIE¹¹ en Auvergne montre qu'il est possible de mobiliser ces nouveaux leviers, notamment pour les PME en montagne ; pour autant, cette expérience démontre la nécessité de repenser la notion de dépense certifiée et les règles de dégagement d'office.
- les cycles économiques brutaux (ce que nous enseigne la crise récente) nécessitent de disposer de la capacité de mobiliser très rapidement des fonds significatifs de manière coordonnée afin d'offrir des réponses utiles au-delà de l'échelle de l'UE (voir proposition d'un fonds de flexibilité à Q2). La possibilité de déclencher des financements fortement contra-cycliques doit donc être prévue, avec les questions d'articulation que cela pose avec l'annualité budgétaire communautaire.
- Les calendriers de réalisation d'opérations et projets particulièrement complexes peuvent être difficilement prévisibles (retards d'exécution, sensibilité à l'environnement économique et environnemental)

L'une des propositions pourraient être que les dépenses de chaque Etat membres soient mesurées à des intervalles de 3-4 ans, soit deux ou trois fois au cours de la période de programmation selon sa durée (7 ou 10 ans). Les règles devraient être définies en avance concernant les implications financières d'instruments tels que les prêts, les prises de participation dans les entreprises et autres types de mécanismes de financement qui sont susceptibles de générer des dépenses après la fin de la période de programmation.

Du point de vue des porteurs de projets, les réglementations actuelles et l'interprétation et la mise en œuvre des programmes sont complexes, inégale et lourdes. Ceci a créé des réticences à participer aux programmes de la part de participants potentiels. Ce problème est particulièrement aigu pour les petites organisations ou les entreprises isolées qui ne disposent pas de larges équipes administratives et financières.

^{11 11} <http://www.jeremie-auvergne.eu/communique-mezzanine.html>

12. Comment garantir que l'organisation de la politique de cohésion tienne compte de la spécificité de chaque Fonds et, notamment, de la nécessité d'accroître la notoriété des interventions et d'assurer la prévisibilité des volumes de financement du FSE, ainsi que de la nécessité de recentrer le FSE sur les objectifs de la stratégie «Europe 2020»?

Euromontana ne voit pas l'intérêt pour l'atteinte des objectifs 2020 de mettre un accent particulier sur le FSE de façon isolée. Séparer le FSE de la politique de cohésion affaiblirait considérablement la cohérence avec le FEDER. Au contraire, nous avons l'impression que les Etats membres devraient être encouragés à coordonner l'utilisation des fonds aussi étroitement que possible, par exemple en utilisant la possibilité offerte par la réglementation 1083/2006 permettant la mise en place d'un seul comité de suivi pour les différents programmes opérationnels et en étendant cette possibilité pour incorporer le FEADER et le FEP.

La visibilité des fonds devrait être obtenue par la programmation intégrée de fonds séparés (FEDER, FEADER, FEP, FSE) et une plus grande approche territoriale.

Le Fonds Social Européen apporte au plus près du terrain, auprès de bénéficiaires ultimes, des solutions qui, collectivement, apportent une réponse appropriée aux défis que la stratégie UE2020 et la politique de cohésion doivent relever. L'action très décentralisée du FSE peut sembler un obstacle à sa notoriété. En même temps, c'est une opportunité comme vecteur de communication de l'intérêt des fonds pour chaque citoyen de l'Union.

Il importe de souligner de nouveau combien le rôle du FSE est également primordial pour atteindre les objectifs complémentaires à ceux de la stratégie UE2020. Ainsi, le développement d'une économie verte, soucieuse globalement de la qualité de l'environnement, au-delà de la question du changement climatique, nécessite-t-il le développement et la mise en commun de compétences techniques et organisationnelles, ainsi que les modalités de leur transmission. L'utilisation accrue du FSE pour renforcer les capacités des citoyens à répondre à une économie en mutation, en cohérence avec les stratégies territoriales, améliorer sa visibilité.

13. Quelles pourraient être les caractéristiques d'une nouvelle catégorie intermédiaire de régions destinée à accompagner celles qui n'ont pas terminé leur processus de rattrapage?

Comme proposé dans le 5^{ème} rapport, une nouvelle catégorie intermédiaire de régions devrait être élaborée. L'important nous semble être que l'intensité de l'aide soit juste pour toutes les régions dans une telle catégorie. Des explications claires sont nécessaires concernant les années qui seront utilisées pour calculer le PIB régional et la façon dont le calcul sera opéré. Ceci est d'autant plus important que l'impact de la récession est trop récent pour être visible dans les statistiques dont nous disposons actuellement au niveau régional. Cette récession est susceptible d'impacter plus sévèrement les zones qui dépendent prioritairement des ressources publiques des Etats membres qui rencontrent les plus grandes difficultés et, dans tous les Etats membres, les régions telles que les territoires spécifiques qui tendent à dépendre plus lourdement du secteur public pour les services et l'emploi. Euromontana voit dans cette question un élément clef de la discussion, notamment dans la perspective de la publication des perspectives financières, le budget disponible étant déterminant pour la détermination du niveau de PIB plafond de toute catégorie intermédiaire.