



Mission
Opérationnelle
Transfrontalière

**Contribution de la MOT à la consultation de la
Commission européenne sur les conclusions
du cinquième rapport sur la
cohésion économique, sociale et territoriale :
l'avenir de la politique de cohésion**

A. INTRODUCTION

La politique de cohésion européenne constitue une chance non seulement pour renforcer l'efficacité et la cohérence des politiques communautaires sectorielles, mais également pour assurer un développement harmonieux du territoire européen tout en valorisant la diversité qui lui est si caractéristique, en comparaison avec les autres grandes régions du monde.

Cela implique de réduire les désavantages structurels, par exemple en terme d'accessibilité, et de veiller à développer les potentiels respectifs, sans uniformiser le territoire européen. La valeur de la diversité européenne est inestimable, car elle répond à des besoins variés, et offre un large éventail de solutions adaptables à des situations différentes et en constante évolution. Cette capacité constitue une compétence clé de l'Europe dans un contexte mondialisé.

Outre la mobilisation des potentiels et des talents de chaque territoire, il deviendra de plus en plus important de dépasser les cadres politico-administratifs pour activer toutes les forces vives de chaque région, que ce soit le monde économique, la société civile, le monde culturel et créatif, la recherche : c'est aussi une condition première pour toute gouvernance, c'est-à-dire pour une action commune et concertée au sein d'un territoire au service de ses habitants et de ses entreprises.

Mais, **l'Europe ne se fera que si elle fonctionne le long de ses points de soudure.** Et la diversité européenne ne sera perçue comme une opportunité (et non pas comme une somme de différences) **que si elle fait ses preuves le long des frontières.** La crédibilité de l'action européenne et des Etats impliqués dépend largement des progrès de la construction européenne **dans le développement des territoires transfrontaliers¹ et l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants.**

Le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale rappelle que plus de 196 millions d'habitants (en 2007), soit **près de 40 % de la population totale de l'Union européenne vit dans les régions frontalières.**

Ce sont notamment ces territoires transfrontaliers qui ont la capacité de jouer le **rôle de laboratoires européens**, de tester de nouvelles étapes d'intégration et donc d'être des **moteurs de l'intégration européenne** – et cela dans l'objectif d'une meilleure cohésion économique, sociale et territoriale.

La Mission Opérationnelle Transfrontalière est reconnaissante à la Commission européenne d'avoir lancé ce processus de consultation sur les conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : l'avenir de la politique de cohésion, en tant que base pour les discussions sur la future politique de cohésion 2014-2020.

Se fondant sur son expérience concrète de la coopération transfrontalière de proximité et sur son savoir-faire, et donnant écho aux besoins exprimés par son réseau, la MOT souhaite contribuer à cette consultation.

¹ Un territoire transfrontalier est un bassin de vie situé de part et d'autre d'une ou plusieurs frontières, un espace de projets délimité et porté par des élus, qui ne vise pas l'administration de ce territoire, mais la définition et la mise en œuvre de programmes d'actions coordonnées pour répondre aux besoins de ses habitants.

Présentation de la **Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)** :

La Mission Opérationnelle Transfrontalière, créée en 1997, est à la fois une association et une structure interministérielle française qui a pour objectif principal de faciliter la réalisation de projets transfrontaliers. Ces missions sont l'assistance opérationnelle aux porteurs de projets transfrontaliers (montage de projets, structuration juridique, études, etc.), la mise en réseau, l'aide à la définition de stratégies d'ensemble en matière de coopération transfrontalière et la conduite de projets européens. Elle réunit au sein de son réseau des collectivités territoriales et leurs groupements, des associations, des structures transfrontalières, des grandes entreprises, des Etats... impliqués dans la coopération transfrontalière et situés de part et d'autre des frontières. Elle compte 58 adhérents, issus de 12 pays européens.

A ce jour, la MOT a concentré ses travaux sur la coopération transfrontalière de proximité et l'aide à la définition de politiques s'inscrivant dans des territoires transfrontaliers.

Site internet : www.espaces-transfrontaliers.eu

B. REPONSES AUX QUESTIONS

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 ?

Comme l'indique le cinquième rapport sur la cohésion, « une meilleure symbiose est possible entre la politique de cohésion et la stratégie « Europe 2020 » » et l'alignement des politiques communautaires sur les priorités de la stratégie Europe 2020 vise à faire converger les financements et politiques afin de « sortir d'une profonde crise et réduire le chômage et la pauvreté tout en se convertissant en une économie à faibles émissions de carbone ».

En effet, la **stratégie Europe 2020 a vocation à constituer un cadre de référence pour les politiques de l'Union européenne, dont la politique de cohésion.** Néanmoins nous estimons que la politique de cohésion, depuis l'inscription de l'objectif de cohésion territoriale à côté de la cohésion économique et sociale dans le traité de Lisbonne, ne doit pas exclusivement être au service de la stratégie Europe 2020. Il est rappelé dans ce contexte que la cohésion territoriale ne paraît que faiblement dans la stratégie « Europe 2020 » et qu'elle mériterait une place plus importante en tant que priorité transversale.

Une articulation entre la politique de cohésion et la stratégie « Europe 2020 » peut néanmoins être recherchée à plusieurs niveaux : une cohérence entre les documents stratégiques ainsi qu'une gouvernance concertée. Le tout se fondant sur une meilleure prise en compte des réalités du terrain, des besoins des acteurs locaux, qui seront in fine les porteurs de projets.

- **Une cohérence entre les documents stratégiques de la stratégie Europe 2020 et de la politique de cohésion**

Conformément à ce qui est défendu dans le cinquième rapport sur la cohésion, il s'agit d'articuler la stratégie Europe 2020 et ses documents de mise en œuvre (notamment les programmes nationaux de réforme) avec les documents de programmation de la politique de cohésion, en tenant compte de la spécificité des atouts et des défis propres à chaque territoire.

En effet, la **politique de cohésion apporte une contribution essentielle à la stratégie Europe 2020** en promouvant une croissance intelligente, durable et inclusive et en participant à la réduction des déséquilibres entre territoires européens.

Néanmoins, elle **ne doit pas s'inscrire uniquement dans les objectifs de la stratégie Europe 2020**, mais doit plus largement répondre aux besoins de réduction des disparités économiques, sociales et territoriales entre les régions de l'Union européenne (cf. Traité sur l'Union européenne).

- **Une gouvernance concertée entre la stratégie Europe 2020 et la politique de cohésion**

Pour ce faire, il convient de mettre en place une véritable **gouvernance concertée entre les instances en charge du suivi de la stratégie Europe 2020**, d'une part, et **celles pour la politique de cohésion**, d'autre part, et ce depuis l'élaboration des documents jusqu'à leur mise en œuvre. Cette gouvernance concertée devrait être déclinée aux niveaux européen, national et régional/local, et mise en place au sein de chaque Etat membre. Les interlocuteurs compétents doivent être identifiés, des rencontres organisées et le calendrier coordonné (cf. cinquième rapport sur la cohésion : « Les échéances de présentation des rapports annuels [dans le cadre de la politique de la

cohésion] rendant compte de la réalisation des objectifs seraient alignées sur le cycle de gouvernance d'Europe 2020. »[...]).

Dans ce contexte, la proposition du Comité des Régions de créer, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, des **pactes territoriaux**, semble tout à fait judicieuse : ces pactes territoriaux ont vocation à renforcer le partenariat entre les autorités nationales, régionales et locales des États membres de l'Union européenne via la conclusion d'accords à tous les niveaux. Ils permettront de fixer des objectifs aux niveaux national et régional.

S'agissant des territoires transfrontaliers, leur développement est au cœur du processus d'intégration européenne. Toutefois cette intégration nécessite de prendre en compte tous les aspects du développement territorial, aussi **il importe que le menu thématique des futurs règlements de la politique de cohésion reste largement ouvert** pour ces territoires et qu'il **intègre une dimension territoriale** pour permettre des approches intégrées. D'une manière générale nous nous opposons à une trop grande restriction du nombre des priorités à la fois au niveau communautaire et au niveau des programmes afin de permettre une véritable déclinaison territoriale. L'identification des priorités à l'échelle régionale ne pourra être faite qu'à travers l'élaboration d'un diagnostic territorial.

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 ?

- **La politique de cohésion, une politique par nature transversale**

La politique de cohésion est par nature transversale car elle concerne l'ensemble des territoires de l'Union européenne et vise à l'intégration des politiques sectorielles au service de ceux-ci. Le cadre stratégique commun européen et les contrats nationaux de partenariat pour le développement et l'investissement doivent aborder autant que possible les autres politiques de l'Union européenne.

- **Mais comment organiser une articulation entre la politique de cohésion et les autres politiques communautaires ?**

Le cinquième rapport sur la cohésion prévoit la coordination du fonds européen de développement régional, du fonds de cohésion, du fonds social européen, du fonds européen agricole pour le développement rural et du fonds européen pour la pêche au sein du **cadre stratégique commun** au niveau européen. Cette articulation devrait être déclinée au niveau national avec les **contrats de partenariat pour le développement et l'investissement**, et régional au sein des **programmes opérationnels**. Cette approche va dans le sens d'une **meilleure synergie entre les fonds et politiques**.

Il existe d'autres programmes de financement communautaires comme LIFE (environnement), Culture, etc. Pour le moment il n'existe pas de dispositifs de coordination entre ces fonds et ceux de la politique de cohésion. Idéalement, les **fonds et instruments financiers pourraient être coordonnés par un seul document**, au plan européen dans le cadre stratégique commun, et au plan national dans le contrat de partenariat pour le développement et l'investissement.

Pour aller plus loin dans la réflexion, il faudrait par ailleurs veiller à ce que **toutes les politiques** s'inscrivent dans une logique de cohésion territoriale et **tiennent compte de la dimension territoriale, notamment transfrontalière**, ainsi que l'impact territorial et transfrontalier de leur politique. Pour ce faire, la **concertation entre les services de la Commission européenne** doit être renforcée. Ainsi, le groupe interservices urbain de la Commission européenne, piloté par la DG REGIO, permet d'établir des liens entre la dimension urbaine et l'ensemble des politiques communautaires. De cette façon, les

programmes communautaires prennent davantage en compte les préoccupations des zones urbaines. Une telle démarche pourrait être menée sur la question transfrontalière dans le cadre de ce groupe interservices urbain pour ce qui concerne les territoires urbains, ainsi que dans celui du groupe interservices sur la cohésion territoriale également coordonné par la DG REGIO, pour tous les types de territoires transfrontaliers.

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

Nous nous prononçons **contre une concentration aux seules priorités thématiques**. Une plus forte concentration de la politique de cohésion sur les priorités d'Europe 2020 vise une efficacité accrue de ces investissements. Mais il faut réaffirmer que **la mise en œuvre des priorités doit tenir compte des spécificités des territoires** concernés et ainsi intégrer une dimension territoriale : territoire national, espaces urbains, transfrontaliers etc.

Pour que cette approche soit efficace, il convient que les priorités identifiées à tous les niveaux (dans le contrat de partenariat pour le développement et l'investissement et les programmes opérationnels) soient pertinentes et pour ce faire, qu'elles s'appuient sur une **bonne connaissance des besoins du terrain**. Ainsi, les priorités (thématiques et territoriales) devront être définies et mises en place en **impliquant les acteurs locaux, y compris les acteurs du transfrontalier**. Cela permettra de prendre en considération les besoins des porteurs de projets et la réalité des territoires concernés. Dans ce contexte, les acteurs locaux devront être impliqués le plus en amont possible dans le processus, dès l'élaboration des documents stratégiques, et cela à travers des consultations, des réunions etc. (cf. point 7).

Dans ce contexte nous rappelons que **nous nous opposons à une trop grande restriction du nombre des priorités** à la fois au niveau communautaire et au niveau des programmes. En effet, le **choix restreint d'un nombre de priorités irait à l'encontre du principe même de l'approche intégrée**, qui suppose le développement d'une stratégie globale reposant sur une intervention cohérente dans plusieurs secteurs sur un territoire donné.

L'efficacité de la **politique de cohésion** et de la coopération territoriale sera d'autant plus réelle qu'elle **s'articulera** mieux, dans son contenu, **avec les politiques nationales et les stratégies territoriales** en cours et à venir. Il conviendra également de promouvoir une intervention coordonnée de la politique de cohésion et des dispositifs nationaux sur un territoire donné. Dans le contexte transfrontalier, cela implique également une coordination entre les Etats concernés.

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

Une politique de cohésion efficace est conditionnée par l'existence d'un environnement national, d'un cadre institutionnel et administratif favorables au développement des territoires, notamment transfrontaliers. La politique de cohésion doit y inciter. Mais conditionner le versement des fonds européens à la réalisation par les Etats membres, des obligations prévues dans le cadre de la politique de cohésion ou à d'autres obligations telles que le respect du pacte de stabilité ne va pas dans la bonne direction ; ces mesures nuiraient tout d'abord aux porteurs de projets qui feraient l'avance des fonds européens sans avoir l'assurance d'un remboursement. Dans ce sens, **nous nous opposons aux dispositions en matière de conditionnalité dite externe**.

En termes d'**incitations** il faudra davantage cibler des territoires spécifiques ayant un potentiel de cohésion non exploité comme les territoires transfrontaliers. Lieux de convergence des politiques nationales et européennes, les projets de territoires transfrontaliers portent en eux les sources d'une bonne articulation des territoires nationaux et d'une intégration européenne réussie. Dans ce cadre, la délégation par les

autorités de gestion de **subventions globales** à d'autres entités, sous certaines conditions, paraît pertinente. Ce dispositif, déjà inscrit dans la programmation 2007-2013², permet à des structures de financer des stratégies d'intégration territoriale intégrées. Cette enveloppe peut être gérée dans le cadre d'un sous-programme, par des structures de gouvernance tels que les GECT qui portent de véritables projets de territoires intégrés et partagés. Ce mécanisme pourrait donc s'appliquer à des territoires transfrontaliers inscrits dans ce type de démarches. Cette possibilité n'a encore jamais été exploitée mais doit être réaffirmée et encouragée. La Commission européenne pourrait à ce titre réfléchir à des mécanismes d'incitation pour aller dans ce sens.

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

Des résultats pertinents passent par la définition de **priorités et d'objectifs** à atteindre. En ce qui concerne la coopération transfrontalière, ceux-ci devront être axés sur le développement de territoires transfrontaliers intégrés.

Une politique davantage orientée vers les résultats passe par des **indicateurs clairs et fiables (qualitatifs et quantitatifs)**. Ceux-ci devraient venir en appui de la définition d'objectifs et des priorités afin de mesurer les résultats souhaités. Le plus souvent les indicateurs ne sont pas suffisamment **adaptés aux territoires**, il est ainsi indispensable de développer des indicateurs spécifiques pour chaque catégorie de territoire. Nous soutenons le recours à un nombre limité d'indicateurs communs, la majorité des indicateurs devront être établis en fonction des spécificités territoriales. Dans le cas des **territoires transfrontaliers**, il s'agit notamment des indicateurs suivants :

- accessibilité interne et externe
- degré de mobilité à l'intérieur du territoire
- répartition fonctionnelle des équipements (infrastructures en termes de santé etc.) ainsi que leur présence additionnée de part et d'autre de la frontière dans une perspective d'économies d'échelle
- taux d'emploi
- dynamiques démographiques
- différences intra-régionales de niveau de vie (PNB par tête d'habitant...)
- degré d'implication des acteurs-clé
- degré d'intégration des actions
- organisation d'une gouvernance commune (politique et technique)
- caractéristiques des réseaux (densité, fonctionnalité etc.)
- vulnérabilité aux risques
- degré d'intégration des territoires transfrontaliers (flux de toutes natures)

Des **évaluations** ex ante et ex post permettent de suivre l'évolution des projets engagés. Néanmoins, il faudra veiller à ce que les projets n'en pâtissent pas par un nombre trop important de conditions exigées.

Dans ce contexte, les efforts en termes d'observation sont fondamentaux notamment à l'échelle de proximité, non seulement pour évaluer les résultats de projets mais également en amont pour définir des stratégies, des programmes et pour développer la capacité à anticiper. D'une manière générale, il revient à **l'observation territoriale transfrontalière** de jouer un rôle-clé pour faciliter la cohésion territoriale : mieux connaître pour mieux comprendre afin de mener des politiques et projets qui se fondent sur cette réalité transfrontalière trop souvent envisagée sur le mode de l'intuition. Pour cela, un travail important d'observation transfrontalière à l'échelle des bassins de vie

² Règlement (CE) No 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999, Titre III, Chapitre II, Section 3.

transfrontaliers est à faire : ceci commence par la **coordination des indicateurs** nationaux par delà les frontières et va jusqu'à un travail à l'échelle européenne : **vers un Eurostat à échelle plus fine, prenant notamment en compte les territoires transfrontaliers**. Dans le domaine de la connaissance ORATE 2013 et d'autres démarches innovantes comme l'audit ou l'atlas urbains ont à développer une composante transfrontalière, pour un meilleur pilotage et une évaluation en continu des politiques et projets territoriaux.

Dans le domaine de la capitalisation et du transfert de bonnes pratiques, il en est de même pour les réseaux financés par l'objectif de coopération, tels qu'INTERACT, INTERREG C, URBACT (voir ci-après).

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 ?

Les territoires urbains, ainsi que les territoires mentionnés par les articles 174 et 349 du Traité constituent des **espaces à enjeux spécifiques** qui requièrent des réponses adaptées. La **gestion de ces espaces est complexifiée lorsqu'ils revêtent un caractère transfrontalier** : agglomérations, espaces naturels, territoires ruraux ou mixtes rural/urbain, territoires montagneux, bassins fluviaux ou maritimes, régions ultrapériphériques etc.

Les défauts de cohésion sont particulièrement sensibles aux passages des frontières : notamment lorsque les voisins présentent des différences de compétitivité trop importantes, par exemple en termes de revenus ou de fiscalité. Dans certains cas, la situation transfrontalière est marquée par des caractéristiques géographiques particulières (fleuves, montagnes, îles, frontières maritimes). Dans tous ces cas, des mesures particulières devraient être prises pour compenser un certain nombre de handicaps. Il conviendrait ainsi d'**encourager les dynamiques territoriales significatives et porteuses de sens comme les projets de territoire intégrés, basés sur une stratégie commune élaborée par les partenaires locaux**.

Le cadre stratégique commun européen et les contrats nationaux de partenariat pour le développement et l'investissement devront comprendre un volet sur la coopération territoriale, ce qui impliquera une coordination stratégique des Etats concernés sur chaque frontière.

A cet égard, les **stratégies macro-régionales** établies pour le Danube et la Baltique constituent un exemple intéressant de coordination à multiniveaux par delà les frontières, des stratégies, des réglementations et des financements (européens ou nationaux), même s'il n'est question de systématiser ni l'établissement de telles stratégies ni l'intervention de la Commission européenne.

En ce qui concerne l'élaboration des **programmes opérationnels**, l'accent devrait être mis davantage sur des approches territoriales. Cela peut être fait en intégrant des **axes territoriaux** et pas seulement thématiques dans la programmation de coopération transfrontalière (cf. subventions globales). Plus généralement, nous soutenons une **plus grande souplesse dans l'organisation des programmes opérationnels en fonction des spécificités territoriales**.

Les territoires spécifiques ayant un potentiel de cohésion non exploité comme les territoires transfrontaliers devront faire l'objet d'**incitations** particulières, par exemple à travers des **enveloppes globales dédiées**. Dans ce contexte les territoires transfrontaliers peuvent constituer des **lieux d'expérimentation et d'innovation** (cf. point 4).

La dimension transfrontalière mérite par ailleurs d'être intégrée dans les **autres programmes communautaires, par exemple à travers des axes territoriaux**,

voire transfrontaliers. Dans les régions frontalières, les programmes opérationnels régionaux de la politique de cohésion, voire les programmes d'autres politiques communautaires ou nationales, ont le cas échéant vocation à financer des projets transfrontaliers identifiés conjointement de part et d'autre de la frontière, dans le cadre de la coordination des stratégies évoquée ci-dessus.

Le transfrontalier nécessite une approche de gouvernance à multi-niveaux. Plus la coopération vise les besoins des citoyens, plus les services concernent des projets d'infrastructures complexes qui s'adressent à la population et plus ces projets deviennent difficiles à réaliser en l'absence d'une concertation entre les collectivités territoriales, les Etats et l'Union européenne.

Cette gouvernance transfrontalière peut intervenir à différentes échelles, qu'il s'agisse de l'organisation de coopérations transfrontalières de proximité ou de stratégies macro-régionales. L'une n'exclut pas l'autre. Au contraire, elles peuvent être menées de front et être coordonnées afin de développer les solutions les plus adaptées au niveau le plus pertinent. **Les coopérations transfrontalières de proximité peuvent s'inscrire dans des approches macro-régionales dont elles sont des composantes intégrales.**

De manière générale, nous soutenons la référence à la **coopération territoriale** avec ses trois volets, transfrontalier, transnational et interrégional. Elle mérite une **augmentation budgétaire significative** dans la nouvelle période de programmation. La coopération territoriale constitue un enjeu central pour la politique de cohésion, et sa valeur ajoutée fait l'unanimité. Grâce à la coopération territoriale, de nombreux emplois et réseaux coopératifs ont pu être créés. D'un point de vue territorial, les trois volets transfrontalier, transnational et interrégional de la coopération sont pertinents et méritent d'être poursuivis et renforcés.

Une place particulière revient dans ce contexte à la coopération transfrontalière au vu du nombre important de personnes concernées et des bons résultats obtenus dans le passé. Les territoires transfrontaliers constituent à la fois une réponse concrète aux besoins des habitants des régions frontalières et un vecteur puissant d'intégration des frontières internes et de pacification des frontières externes de l'Europe, et contribuent à la construction européenne.

Nous souhaitons souligner que le **groupement européen de coopération territoriale** (GECT) est un outil précieux pour faciliter les coopérations notamment dans le cadre de la coopération transfrontalière. Le succès de cet outil, notamment aux frontières françaises, démontre **l'intérêt de promouvoir cet outil et d'accompagner les acteurs engagés.**

Finalement, il y a un besoin accru en termes d'**assistance technique** non seulement pour les programmes opérationnels de coopération territoriale mais également pour les projets de coopération. Le programme actuel INTERACT 2007-2013 au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne s'adresse aux programmes opérationnels et non plus aux porteurs de projets comme c'était le cas dans le passé. Cette assistance technique pourrait par exemple prendre la forme de séminaires thématiques (en ce qui concerne la coopération transfrontalière sur la gouvernance, la santé, les transports, le marché de travail, l'environnement, le développement économique, la culture, la formation, etc.) autour des bonnes pratiques et des projets phares.

Le **successeur du programme INTERREG 4 C** aura vocation à financer la mise en réseau des régions et des territoires, non seulement sur les priorités européennes thématiques (stratégie « Europe 2020 »), mais **aussi sur les priorités territoriales**, dont celles relatives au développement et à la gouvernance des régions transfrontalières.

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

La réussite de la politique de cohésion doit s'appuyer sur une **gouvernance à multiniveaux** reposant sur un partenariat renforcé entre les autorités de gestion, les collectivités territoriales mais également les acteurs de terrain (cf. paragraphe ci-dessous).

La participation des parties prenantes locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile permet le **relais des attentes des acteurs de terrain**. Il s'agit des collectivités locales mais également des structures transfrontalières (les groupements européens de coopération territoriale, les eurodistricts etc.), des agences d'urbanismes, des chambres de commerce et d'industrie, des associations et des organisations non gouvernementales, des instituts de formations, des syndicats, des entreprises, des citoyens, tout acteur impliqué dans le développement d'un territoire donné etc. Plus généralement, il est nécessaire d'accorder une plus grande attention aux initiatives de développement local.

Le **partenariat** devrait s'appuyer sur de larges réseaux ouverts à une grande diversité d'acteurs. Néanmoins, le bon fonctionnement de tels réseaux nécessite une coordination transversale, une capacité d'ingénierie compétente et efficace, devant être améliorées. L'implication des acteurs des différents secteurs permet de générer une plus-value, mais doit être encadrée par des structures de gouvernance à multiniveaux le cas échéant.

Le **groupement européen de coopération territoriale** (GECT), instrument européen de référence de la coopération territoriale européenne, joue un rôle primordial à ce titre : doté de la personnalité juridique (capacité à agir pour le compte de ses membres, de contracter, de lancer des appels d'offres, de répondre seul à un appel à projets européens dès lors que son partenariat respecte les règles d'éligibilité, de disposer de son budget et de son personnel propres), il permet d'associer en son sein un partenariat extrêmement large - de l'Etat, aux collectivités territoriales et leurs groupements, aux organismes de droit public soumis aux règles des marchés publics.

Au niveau transfrontalier, la participation passe en premier lieu par une bonne information, car la multiplication des lois, règlements et procédures ainsi que les barrières linguistiques et culturelles, rendent la compréhension mutuelle plus difficile. Ces obstacles sont donc à surmonter en premier lieu avant de pouvoir passer à une participation active. Ceci implique donc de disposer dans un premier temps d'**outils d'information et de formation** (cf. structures Infobest, Euro-Institut, Eures, etc.), puis de **développer** ensuite **des procédures de participation** (organisation d'une gouvernance). Il s'agit également d'améliorer la gouvernance des programmes de coopération territoriale.

- **Participation des partenaires locaux dans l'élaboration des documents de programmation de la politique de cohésion**

Comme évoqué précédemment, les partenaires locaux concernés devront être associés dès l'élaboration des stratégies et des programmes opérationnels, à travers des réunions d'informations et d'échanges, des consultations etc. Lors de la précédente période de programmation 2007-2013, les Etats avaient été incités à consulter les collectivités locales en particulier. Malheureusement, la mise en œuvre effective de cette recommandation n'a pu être observée que dans certains Etats membres, voire dans certaines régions. Un tel partenariat intervenant au début du processus avec ces acteurs, qui seront les futurs porteurs de projets, est primordial afin d'élaborer les priorités thématiques et territoriales pertinentes et de s'assurer qu'elles reflètent la réalité du terrain.

- **Participation des partenaires locaux dans les instances de suivi des programmes opérationnels**

De par le rôle qu'elles jouent dans le développement des territoires transfrontaliers, les collectivités territoriales et les entités transfrontalières, les groupements européens de coopération territoriale (GECT en particulier) devraient participer aux instances de suivi des programmes opérationnels de coopération transfrontalière (les actuels comités de suivi).

- **Dialogue et information des partenaires locaux tout au long de la période de programmation**

Un dialogue permanent entre les autorités de gestion et les partenaires locaux (les porteurs de projets) devrait être assuré pour permettre de faire le point sur l'avancement des programmes opérationnels, les projets programmés et à venir et les possibilités de financements de leurs projets. De telles rencontres donnent l'occasion à ces acteurs d'échanger, de faire émerger de nouveaux projets, voire de nouveaux partenariats.

- **Participation des partenaires locaux dans les projets**

La participation de ces acteurs à des projets cofinancés par la politique de cohésion est conditionnée par **un intérêt à agir** : comme il a été dit précédemment, les programmes opérationnels doivent rencontrer les intérêts des porteurs de projets, leur permettre de mener des actions qui s'intègrent dans leurs priorités, voire d'impulser de nouvelles politiques répondant à un besoin du terrain. Ainsi, il semble important que les programmes opérationnels mettent davantage l'accent sur les projets de territoire (ou stratégies de développement intégrées) articulés autour d'un programme de travail. Dans le cas de la coopération transfrontalière, le GECT est susceptible de constituer une structure de gouvernance multi-niveaux adaptée pour piloter ces démarches, et la création de GECT doit être favorisée.

Parmi les partenaires locaux et dans le cadre de la société civile, il est opportun de distinguer le milieu associatif qui ne dispose pas, dans la plupart des cas, de capacités financières pour recourir aux financements européens. **Lourdeurs administratives, retard dans le calendrier des remboursements**, sont autant de contraintes qui constituent des obstacles à l'émergence de projets cruciaux pour la cohésion territoriale.

Sur la base de ces partenariats locaux transfrontaliers, il est opportun d'**échanger** avec d'autres territoires transfrontaliers **sur les expériences, les bonnes pratiques et les approches innovantes** pour progresser ensemble et trouver des synergies dans le cadre de réseaux européens (croisement de projets). Les partenaires locaux pourront ainsi être invités à communiquer sur les résultats des projets et les bonnes pratiques (projets phares). Ces échanges devront être soutenus par les programmes de réseaux qui seront financés dans le futur objectif de coopération territoriale (INTERACT, INTERREG C, URBACT).

Il convient de souligner l'intérêt de la méthodologie développée dans le cadre du programme URBACT qui devrait être valorisée dans d'autres programmes de coopération territoriale : le programme URBACT II, qui soutient des réseaux thématiques de villes, vise à soutenir des échanges d'expériences qui ont vocation à nourrir la réflexion locale de chaque partenaire. Ce processus doit aboutir à la fin du projet de réseau³ à un plan d'action local, pouvant faire l'objet de financements communautaires ultérieurs, qui doit impacter in fine les politiques locales des différents partenaires. Ces documents stratégiques et opérationnels doivent être réalisés par la collectivité territoriale partenaire en lien avec un **groupe de soutien local** qui réunit les partenaires locaux clés. Site URBACT : <http://urbact.eu/>

³ Un exemple de projet URBACT II est le projet « EGTC », Expertising Governance for Transfrontier Conurbations, sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières : <http://urbact.eu/egtc>

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 ?

Pour des projets impliquant plusieurs pays il sera opportun de tendre vers une uniformisation au niveau européen des procédures de contrôle, qui sont actuellement fixées au niveau national, afin d'alléger les lourdeurs administratives causées par l'hétérogénéité de ces règles.

Il est essentiel de veiller à ce que la compétence des structures d'audit de premier niveau en matière de pratiques et réglementation communautaires soit assurée et homogène. Les outils de suivi financier mis en place par les Etats regroupent les données à contrôler mais alourdissent la gestion financière (cf. point 9), d'autant plus que plusieurs systèmes nationaux de gestion et d'audit financier doivent être articulés dans le cas des projets transfrontaliers.

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 ?

Par rapport au principe de proportionnalité et à la liberté des Etats membres dans la mise en œuvre administrative et le suivi financier, on constate que les moyens (en particulier de temps et personnels) exigés pour les suivis de programmation ou la gestion des projets sont encore disproportionnés. Les simplifications pourraient déjà provenir d'une meilleure coordination, au niveau de l'autorité de gestion comme au niveau national, de la **formation/information** sur la gestion administrative et financière destinée aux programmeurs, porteurs de projet et auditeurs financiers. Cela doit être proposé suffisamment en amont, par des liens étroits avec un personnel d'assistance dédié au niveau national.

La multiplication des niveaux d'intervention est facteur de complexité. Les outils de suivi financier mis en place par les Etats (par exemple le système PRESAGE pour la France) peuvent eux-mêmes présenter des lourdeurs administratives. Les systèmes de suivi peuvent varier d'un pays à l'autre. Le chef de file ainsi que les partenaires d'un projet sont tenus d'utiliser le dispositif national du chef de file. Il sera ainsi souhaitable d'**uniformiser les différents systèmes de suivi financier** au niveau européen et en même temps de simplifier leur fonctionnement afin d'alléger la gestion des données au niveau communautaire et au final de raccourcir les délais de remboursement pour les bénéficiaires.

Puis, il faut souligner les difficultés de trésorerie liées à l'avancement des dépenses, qui génèrent des désistements et fragilisent les porteurs de projet. Il en résulte d'importantes difficultés financières en cas de retards du paiement communautaire. Le **versement d'avances de trésorerie** par le biais d'un fonds de roulement serait une opportunité.

En ce concerne les projets transfrontaliers, **l'obligation de justifier de plusieurs cofinanceurs** est à la fois difficile dans le montage et dans la gestion financière du projet. Cette contrainte impacte également négativement la communication sur le projet et la visibilité de l'engagement politique local. L'existence de structures de gouvernance transfrontalière, tel que le GECT, bénéficiant d'une **enveloppe globale dédiée** à un projet de territoire dans son ensemble, simplifierait les procédures administratives afférentes à un projet transfrontalier et permettrait de se concentrer sur la réalisation de projets phares.

Pour des **projets de faible montant**, des mesures de simplification spécifiques pourront également être introduites, comme les procédures allégées de micro-projets expérimentés dans le cadre de certains programmes opérationnels. Dans ce cadre, on

pourra envisager d'introduire une **forfaitisation des coûts** comme c'est le cas dans d'autres programmes européens, p.ex. « Europe pour les citoyens ».

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 ?

D'une manière générale, il sera opportun d'**harmoniser au maximum les règles d'éligibilité** des différents fonds. Ces règles devront notamment prendre en compte la dimension territoriale.

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 ?

Afin de permettre la réalisation de projets complexes, comme c'est le cas pour les projets de territoires intégrés transfrontaliers, il sera nécessaire de définir dès le début, les stratégies basées sur les besoins réels du terrain. Les grands **projets de territoire** pourront ainsi être inscrits dans les programmes opérationnels, ce qui permettra de **lancer les projets complexes dès le lancement des programmes**. Pour ce faire, il faut engager un véritable travail partenarial parmi les acteurs locaux, y compris les décideurs politiques, les juristes et les autres acteurs concernés du territoire transfrontalier (cf. point 7).

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 » ?

Tout d'abord, nous soutenons que **toutes les régions européennes continuent à bénéficier de la politique de cohésion** (quel que soit leur niveau de développement) de par l'importance de cette politique pour une cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne.

D'autre part, les projets transfrontaliers en matière d'emploi et d'inclusion concourent à la stratégie Europe 2020 ; les dispositions de l'article 6 du règlement FEDER, permettant de financer avec ce fonds des projets relevant du FSE, doivent être maintenues.

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 évoqué précédemment, nous soutenons que **toutes les régions européennes continuent à bénéficier de la coopération territoriale** pour apprendre, échanger, et contribuer à l'intégration du territoire de l'Union européenne.