

Position de la MOT sur le document de travail des services de la Commission : éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020

Position de la MOT sur le document de travail des services de la Commission : éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020

I. INTRODUCTION

Le 6 octobre 2011, la Commission européenne a publié ses propositions de règlements pour la Politique de cohésion 2014-2020 :

- ≡ un règlement général ;
- ≡ trois règlements spécifiques portant sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion ;
- ≡ deux règlements concernant l'objectif de Coopération territoriale européenne et le GECT ;
- ≡ un règlement relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et un règlement relatif au programme pour le changement social et l'innovation sociale ;
- ≡ une communication sur le Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Le 14 mars 2012, la Commission a publié un document de travail qui présente une vue d'ensemble sur le Cadre stratégique commun (CSC). Ce cadre aura pour objectif d'aider les Etats Membres dans la préparation de la prochaine période de programmation de la Politique de cohésion et plus particulièrement des Contrats de partenariats et des programmes.

Le CSC sera adopté dans sa version finale dans un délai de trois mois suivant l'adoption du paquet législatif des fonds de la Politique de cohésion 2014-2020.

La Mission Opérationnelle Transfrontalière publie la présente position afin d'exprimer son point de vue sur les aspects du CSC qui concernent la coopération transfrontalière.

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. Ses 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 59 adhérents, issus de 12 pays européens.

Site Internet : www.espaces-transfrontaliers.eu

II. CONTRIBUTION

La MOT tient à exprimer ses réactions et suggestions sur les six chapitres du Cadre stratégique commun détaillés dans le document de travail de la Commission, ainsi que sur ses deux annexes.

La structure proposée et le contenu du Cadre stratégique commun sont satisfaisants. Toutefois, la MOT croit qu'il devrait y avoir une plus forte intégration entre les deux objectifs de la Politique de cohésion 2014-2020 : « Investissement pour la croissance et l'emploi » (ICE) et « Coopération territoriale européenne » (CTE), comme détaillé ci-dessous.

La MOT regrette que le document de travail présenté par la Commission ne prévoit plus d'inclure dans le Cadre stratégique commun, comme écrit dans la proposition de règlement, les principaux défis territoriaux pour les zones urbaines, côtières et de pêche, ainsi que pour les zones à spécificités territoriales (art. 174 et art. 349 du traité sur l'UE), qui incluent les régions transfrontalières et ultrapériphériques. En outre, le document de travail attribue un rang inférieur dans le résumé du Cadre stratégique commun aux domaines prioritaires pour les activités de coopération qui sont ainsi déconnectés des actions clés soutenues par les fonds relevant du CSC.

1. Objectifs thématiques, priorités d'investissement et actions-clés

Selon l'avis de la MOT, **les priorités d'investissement pour la CTE devraient être définies dans la première partie du CSC qui énonce les actions-clés à soutenir**, soulignant ainsi la complémentarité entre les deux principaux objectifs de la Politique de cohésion. Selon notre avis, différencier les priorités de la coopération (dernier chapitre du CSC) des objectifs thématiques et des actions-clés (premier chapitre) est en contradiction avec deux des concepts phares de cette nouvelle période de programmation, qui sont la coordination et l'intégration des fonds relevant du CSC et l'approche plus stratégique de l'utilisation des fonds.

Par conséquent, la MOT propose que le premier et le sixième chapitre du CSC soient fusionnés et que les actions-clés des deux objectifs de la Politique de cohésion soient traitées en parallèle. Concrètement, dans l'annexe du CSC, pour chacun des onze objectifs thématiques, **le passage sur les actions-clés pour le FEDER doit contenir deux paragraphes, l'un sur l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » et l'autre sur l'objectif « Coopération territoriale européenne »**. Ce dernier devrait contenir trois entrées, une pour chaque volet de la CTE: la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. La MOT considère comme **primordial que le volet transfrontalier et le volet transnational soient clairement distingués** afin d'assurer une mise en œuvre claire et simple des programmes ainsi qu'une meilleure complémentarité entre les volets. La coopération transfrontalière et transnationale est mise en œuvre via des types de projets différents, à des échelles territoriales différentes et avec des partenariats différents. Il est donc important d'identifier le plus tôt possible les types d'actions qui peuvent être éligibles à ces deux volets de la CTE, afin d'éviter les chevauchements, les contradictions entre les cadres nationaux ou la confusion pour les porteurs de projet.

La MOT s'accorde avec la nécessité de **concentrer les ressources sur les objectifs de l'Europe 2020** via les onze objectifs thématiques proposés par la Commission dans la proposition de règlements publiée en octobre 2011 et détaillés dans le document de travail sur le CSC publié en mars 2012. Toutefois, la MOT tient à souligner **le besoin de s'assurer que tous les aspects nécessaires au développement harmonieux et à l'intégration des régions frontalières sont inclus dans la stratégie Europe 2020**, cela afin de garantir que toutes les projets importants sont éligibles à un financement. La MOT considère que la concentration thématique, telle qu'elle a été présentée par la proposition de règlement (quatre sur onze objectifs) ne s'applique pas pleinement aux spécificités de la coopération transfrontalière et doit être interprétée avec la plus grande prudence afin de ne pas compromettre les buts de cohésion territoriale et de développement local intégré renforcés dans la période 2014-2020. Une spécialisation trop forte des programmes de coopération transfrontalière n'est pas pleinement souhaitable d'autant plus que l'intégration des territoires transfrontaliers appelle à des interventions dans un grand nombre de secteurs, des actions transversales (par exemple: sur la compréhension mutuelle des populations et des territoires frontaliers), la mise en place d'une gouvernance et d'une ingénierie territoriale appropriées. Par ailleurs, la concentration thématique ne devrait pas conduire à la disparition des micro-projets, des actions *people-to-people* ou des actions dans le domaine des politiques de la culture, du tourisme ou du social.

Sur cet aspect particulier, la MOT est d'avis que **les situations spécifiques des régions ultrapériphériques devraient être prises en compte et que des dispositions devraient être formulées pour répondre à leurs besoins**: d'abord, en veillant à ce qu'un large éventail d'objectifs thématiques soient à leur disposition, ensuite en rendant possible le financement de projets dans les États membres non-européens et enfin en assurant la coordination des fonds relevant du CSC avec le Fonds européen de développement.

2. Cohérence et contenu de la gouvernance économique de l'UE

La MOT soutient l'idée que **les mécanismes de programmation des fonds relevant du Cadre stratégique commun doivent être suffisamment souples pour répondre aux nouveaux défis qui peuvent surgir dans l'avenir**. La souplesse est très importante dans les régions frontalières, qui sont particulièrement sensibles aux changements ayant lieu non seulement dans leurs États nationaux, mais aussi dans les États voisins.

3. Renforcement de la coordination et intégration

≡ Les mécanismes de coordination entre les fonds relevant du Cadre stratégique commun

La MOT soutient pleinement la position de la Commission stipulant **une meilleure coordination entre les fonds** afin d'éviter les chevauchements et d'optimiser les synergies entre les

programmes. Ceci est particulièrement important dans un contexte transfrontalier pour répondre pleinement aux besoins des territoires frontaliers et de maximiser l'impact des fonds sur ces territoires. Ainsi, le Fonds européen de développement régional (FEDER) alloué aux programmes de coopération devrait être mieux coordonné avec le FEDER alloué aux programmes régionaux, ainsi qu'avec le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et le Fonds de cohésion (FC).

Toutefois, le Cadre stratégique commun (CSC) a besoin d'aller au-delà des simples principes et pourrait **définir des types de coordination et d'intégration entre les fonds**. En outre, sur la base du CSC, la Commission pourrait esquisser un **guide méthodologique pour la coordination pratique des programmes et des fonds**. Un accord général sur les définitions et les méthodes entre les États membres et au niveau européen est nécessaire pour assurer une coordination réelle entre les fonds et les programmes concernant la CTE.

La MOT se félicite de l'importance donnée par la Commission aux partenariats entre les ministères et les autorités de gestion dans la mise en œuvre du CSC. La MOT soutient en particulier le **renforcement de la place des collectivités territoriales (en particulier des autorités régionales) dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des Contrats de partenariat**. La MOT estime qu'un rôle stratégique plus important dans la définition et la mise en œuvre des Contrats de partenariat devrait être accordé aux autorités régionales et locales, qui sont les meilleures échelles pour identifier les besoins des territoires et mettre en œuvre les programmes et des projets de coopération transfrontalière. Pendant l'élaboration des Contrats de partenariat, il conviendra de veiller à ce qu'il s'agisse d'une réelle concertation et non pas d'une pure consultation ou d'une demande de la validation de la version finale des documents stratégiques. Les autorités territoriales ou leurs représentants doivent également avoir une place non négligeable au sein des comités de suivi nationaux des Contrats de partenariat.

La MOT approuve les dispositions visant à identifier des domaines d'intervention dans les Contrats de partenariat où les fonds relevant du CSC pourraient être utilisés de manière complémentaire. Il est important de s'assurer que cette mesure s'appliquera de manière effective à l'objectif CTE. Particulièrement dans un contexte transfrontalier, **la possibilité d'intervention de plusieurs fonds dans les programmes opérationnels de la coopération transfrontalière devrait être facilitée**, en tenant compte des spécificités de la coopération transfrontalière.

Afin d'appliquer pleinement les principes de complémentarité et d'intégration de l'objectif CTE, et notamment de la coopération transfrontalière, la MOT considère que les États membres voisins devraient travailler à l'établissement d'objectifs communs et prioritaires et d'instruments pour la coopération transfrontalière. Par conséquent, **les Contrats de partenariat voisins devraient coordonner leurs volets sur la coopération transfrontalière et veiller à ce que d'autres aspects liés à la stratégie de mise en œuvre concernant la coopération transfrontalière soient cohérents**. Ceci est surtout important si la concentration thématique est maintenue, mais également pour donner aux programmes une dimension plus stratégique et assurer une meilleure coordination entre ces programmes.

La MOT appuie le renforcement de **l'information mutuelle et d'une meilleure coordination entre les différentes autorités de gestion**. Ceci est particulièrement utile dans le contexte de la CTE entre programmes de coopération transfrontalière adjacents ou entre un programme transnational et les programmes de coopération transfrontalière inclus dans son périmètre.

La MOT se réjouit de l'initiative de simplification grâce à **une planification et à des modalités de mise en œuvre plus cohérentes** (à l'exemple de la coordination et de la cohérence des stratégies de programme, des appels à projets, des processus de soumission de projets et des exigences). En outre, la MOT salue l'initiative d'**harmonisation des règles d'éligibilité** pour réduire la charge des bénéficiaires et faciliter l'articulation des différents programmes. Ce dernier point est primordial dans un contexte transfrontalier, aussi bien à l'échelle d'un seul programme, qu'entre programmes voisins et qu'entre les autres programmes de Coopération territoriale européenne ou les programmes régionaux.

≡ **Les mécanismes de coordination des fonds relevant du CSC avec les autres politiques et instruments communautaires**

La MOT partage le point de vue qu'il est nécessaire d'assurer une **articulation entre les instruments de financement de la Politique de cohésion et les autres politiques communautaires**. Dans le contexte de la coopération transfrontalière, il est impératif que la Politique de cohésion soit articulée avec les politiques relatives au marché intérieur, à la concurrence, à l'emploi, aux affaires maritimes, au développement rural, aux transports, à l'environnement, etc.

≡ Approches intégrées pour mettre en œuvre les fonds relevant du CSC

La MOT soutient pleinement les instruments de mise en œuvre des approches intégrées au service du développement territorial. Elle estime que **le CSC devrait fournir plus de détails sur le fonctionnement de ces instruments afin de permettre une mise en œuvre simple dans le contexte de coopération transfrontalière**. La contribution du CSC est particulièrement importante sur ce point, afin d'éviter les contradictions entre les interprétations nationales figurant dans les Contrats de partenariat, contradictions qui seraient un obstacle à leur mise en œuvre dans le contexte de la coopération transfrontalière.

Pour les actions relevant du **développement local mené par les acteurs locaux**, il faut assurer une cohérence européenne entre les principaux objectifs et les priorités définis, le type de territoire, le rôle des groupes d'actions locaux (GAL), aussi bien que le rôle de chaque fond, ces différents éléments devant être détaillés dans le Contrat de partenariat. La MOT juge que pour la mise en œuvre de stratégies de développement véritablement intégrées, il est nécessaire d'inclure dans les GAL des acteurs régionaux et nationaux publics et privés, aux côtés de ceux locaux. La coordination multi-niveaux devrait accompagner la coordination horizontale, parce que le partenariat local ne détient pas forcément toutes les compétences nécessaires et peut exiger de l'expertise ou des financements supplémentaires. Cela permettra aussi d'assurer la cohérence entre les initiatives locales et les politiques régionales et nationales. La MOT est également d'avis que la participation de partenaires hors secteur public aux GAL est très importante, mais considère que leur participation à hauteur de 50% peut être un frein à la création des GAL, en particulier dans un contexte transfrontalier. En outre, il serait utile de savoir si un GECT pourrait participer à un GAL et de quelle manière en pratique.

Le cadre des **investissements territoriaux intégrés (ITI)** devrait être précisé dans le CSC et les Contrats de partenariat, afin de veiller à ce qu'un ITI puisse être financé par plusieurs programmes (un programme de coopération et un ou plusieurs programmes régionaux d'un ou plusieurs Etats membres). La MOT est d'avis que cet outil très utile ne doit pas être limité à un contexte urbain, mais doit aussi être accessible aux zones mixtes rurales et urbaines, aux zones périurbaines ou aux zones rurales intégrées (parcs naturels, par exemple). Dans un contexte transfrontalier, il est essentiel que le GECT puisse gérer un ITI, même si son territoire n'est pas exclusivement urbain.

En ce qui concerne les **plans d'action conjoints**, le CSC devrait également fournir des éclaircissements, notamment sur la composition du comité de pilotage d'un plan d'actions porté par un GECT dans la mesure où, les membres du GECT ne peuvent pas former la majorité au sein du comité, comme l'indique actuellement la proposition de règlement.

4. Les principes horizontaux et les objectifs des politiques

La MOT soutient les **principes horizontaux et les objectifs des politiques** de mise en œuvre des fonds relevant du CSC, tels que mentionnés par le document de travail: la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, la lutte contre la discrimination, ainsi que le développement durable.

5. Relever les défis territoriaux de la croissance intelligente, durable et inclusive

La MOT est d'accord avec les cinq points que les **Contrats de partenariat** devraient prendre en compte et estime que ces points **devraient être développés selon une approche globale, prenant en considération non seulement le contexte national, mais aussi le contexte européen et en particulier celui des pays voisins**.

Premièrement, **l'analyse du potentiel de développement et de la capacité des États membres et de leurs régions devraient prendre en compte les aspects transfrontaliers et les réalités de l'autre côté de la frontière**, en particulier dans l'analyse des caractéristiques locales.

Deuxièmement, **l'évaluation des défis majeurs menée par les États membres et les régions dans le cadre des Contrats de partenariat devrait considérer la situation des États membres et les régions voisines (y compris non membres de l'UE)**, ainsi que les liens transfrontaliers existants entre eux.

Troisièmement, la MOT souligne **l'importance d'évaluer les enjeux de la coordination de nature intersectorielle, inter-juridictionnelle ou transfrontalière**. Cet exercice devrait être fait, lorsque cela est nécessaire, sur tous les points de diagnostic du CSC et des Contrats de partenariat.

Quatrièmement, la MOT convient à l'idée que **les Contrats de partenariat devraient soutenir la coordination entre les différents niveaux territoriaux et les sources de financement.**

Cinquièmement, la MOT soutient également la disposition d'élaborer **des indicateurs de résultats spécifiques pour l'évaluation des objectifs fixés par chaque programme.** Pour la MOT, il est important que les indicateurs soient pertinents par rapport aux réalités et aux objectifs des programmes de coopération transfrontalière. Par conséquent, des indicateurs qualitatifs doivent également être pris en considération et il faut tenir compte des délais plus importants requis pour l'évaluation de la coopération transfrontalière.

Tout en soutenant l'attention croissante de la Commission portée à la performance et aux résultats des programmes, il sera important de s'assurer que les indicateurs utilisés soient limités, significatifs et autant qualitatifs que quantitatifs. L'effort mesuré devrait être proportionnel à la valeur des projets, à la capacité des chefs de file et des autorités de gestion.

La MOT est d'avis que le CSC peut mentionner la nécessité de monter **une nouvelle génération du programme INTERACT au niveau de l'UE, visant à aider à la mise en œuvre des programmes de coopération**, à faciliter l'échange d'informations, d'expériences, de résultats et les bonnes pratiques. Cette initiative ne doit pas seulement concerner les aspects de la gestion, comme ce fut le cas dans la période de programmation actuelle, mais aussi être plus orientée vers une dimension stratégique des programmes (stratégies, diagnostic territorial, élaboration, sélection, suivi et évaluation des projets), vers les projets, permettant de capitaliser sur les aspects thématiques (spécificité du contexte de coopération pour les priorités qui découlent des objectifs thématiques cités dans les règlements) et les aspects territoriaux (spécificités des ITI, développement local, etc. dans le contexte de la coopération).

Le futur programme INTERACT devrait développer ces nouvelles orientations, en synergie avec les programmes-réseaux : INTERREG C, ESPON, URBACT. Il doit avoir des points de contact nationaux dans chaque État membre afin d'être plus en lien avec les autorités publiques partenaires dans les comités de suivi et non seulement avec les autorités de gestion ou les secrétariats techniques conjoints (STC). Par ailleurs, ces points de contact nationaux devraient fonctionner en réseau (comme c'est le cas pour les points de contact nationaux du programme ESPON).

6. Priorités pour les activités de coopération

Ce point a déjà été traité au sein du premier chapitre "Objectifs thématiques, priorités d'investissement et actions-clés" (voir ci-dessus).

ANNEX II. Priorités pour la coopération

Comme écrit dans le premier chapitre « Objectifs thématiques, priorités d'investissement et actions-clés », l'annexe du CSC devrait contenir, pour chacun des onze objectifs thématiques, **les actions-clés du FEDER pour les objectifs « Investissement pour la croissance et l'emploi » et « Coopération territoriale européenne »** (en prenant le soin de distinguer clairement les trois volets, à savoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale).

La MOT estime que **la version actuelle des priorités pour la coopération est insatisfaisante**, en particulier parce qu'elle traite de la coopération transfrontalière et transnationale au sein du même chapitre, sans souligner suffisamment les différences entre ces deux volets. En outre, les actions-clés y sont présentées dans un ordre aléatoire qui ne respecte pas l'ordre des onze objectifs thématiques, des termes différents sont parfois utilisés pour des actions déjà citées dans l'annexe I et plusieurs actions de différents objectifs sont mélangées au sein d'un même paragraphe. Cela mène à la confusion et ne facilite pas l'élaboration des Contrats de partenariat et des programmes de coopération.

En ce qui concerne le Fonds social européen, la MOT tient à souligner que la contribution de ce fonds à l'objectif CTE ne devrait pas être limitée à la dimension transnationale et à l'apprentissage mutuel. **Dans un contexte transfrontalier, le FSE pourrait être un complément utile aux fonds du FEDER ou aux programmes de coopération transfrontalière**, par exemple dans les cas spécifiques des marchés du travail transfrontaliers, de l'éducation (bilinguisme) et de la formation.