



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Document de séance*

---

**A7-0110/2011**

11.4.2011

# RAPPORT

sur l'objectif 3: un défi pour la coopération territoriale - le futur agenda de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (2010/2155(INI))

Commission du développement régional

Rapporteuse: Marie-Thérèse Sanchez-Schmid

PR\_INI

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	14
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION .....	20

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur l'objectif 3: un défi pour la coopération territoriale - le futur agenda de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (2010/2155(INI))

*Le Parlement européen,*

*Le Parlement européen,*

- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et plus particulièrement le titre XVIII,
- vu le règlement (CE) n° 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) n° 1260/1999<sup>1</sup>,
- vu le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)<sup>2</sup>,
- vu la décision 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion<sup>3</sup>,
- vu sa résolution du 7 octobre 2010 sur la politique de cohésion et la politique régionale de l'Union européenne après 2013<sup>4</sup>,
- vu sa résolution du 6 juillet 2010 sur la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique et le rôle des macrorégions dans la future politique de cohésion<sup>5</sup>,
- vu sa résolution du 20 mai 2010 sur la mise en œuvre des synergies entre les crédits affectés à la recherche et à l'innovation du règlement (CE) n° 1080/2006 relatif au Fonds européen de développement régional et le septième programme-cadre de recherche et de développement dans les villes et les régions, ainsi que dans les États membres et l'Union<sup>6</sup>,
- vu sa résolution du 24 mars 2009 sur le livre vert sur la cohésion territoriale et l'état d'avancement du débat sur la future réforme de la politique de cohésion<sup>7</sup>,
- vu sa résolution du 19 février 2009 sur la révision de l'instrument européen de voisinage et de partenariat<sup>8</sup>,

---

<sup>1</sup> JO L 210 du 31.7.2006, pp. 25-78.

<sup>2</sup> JO L 210 du 31.7.2006, pp. 25-78.

<sup>3</sup> JO L 291 du 21.10.2006, pp. 11-32.

<sup>4</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2010)0356.

<sup>5</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2010)0254.

<sup>6</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2010)0189.

<sup>7</sup> JO C 117 E du 6.5.2010, p. 65.

<sup>8</sup> JO C 76 E du 25.3.2010, p. 83.

- vu sa résolution du 21 février 2008 sur le suivi de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig – vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale<sup>1</sup>,
- vu sa résolution du 1<sup>er</sup> décembre 2005 sur le rôle des "eurorégions" dans le développement de la politique régionale<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 28 septembre 2005 sur le rôle de la cohésion territoriale dans le développement régional<sup>3</sup>,
- vu la communication de la Commission du 8 décembre 2010 sur la stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube (COM(2010)0715) et le plan d'action indicatif qui accompagne la stratégie (SEC(2010)1489),
- vu la communication de la Commission du 9 novembre 2010 intitulée "Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion" (COM(2010)0642),
- vu la communication de la Commission du 19 octobre 2010 sur le réexamen du budget de l'UE (COM(2010)0700) et ses annexes techniques (SEC(2010)7000),
- vu la communication de la Commission du 6 octobre 2010 sur la contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie "Europe 2020" (COM(2010)0553),
- vu la communication de la Commission du 31 mars 2010 intitulée "Politique de cohésion: rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013" (COM(2010)0110),
- vu la communication de la Commission du 10 juin 2009 concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique (COM(2009)0248 final), ainsi que le plan d'action indicatif qui accompagne la stratégie (SEC(2009)0712/2),
- vu sa résolution du 9 mars 2011 sur la stratégie européenne pour la région atlantique, résolution qui mentionne la publication d'une communication de la Commission prévue pour 2011<sup>4</sup>,
- vu la communication de la Commission, du 6 octobre 2008, intitulée "Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout" (COM(2008)0616),
- vu l'avis d'initiative du Comité des régions en date du 27 janvier 2011 intitulé "Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT",
- vu le rapport indépendant élaboré à la demande de la Commission sur le thème "Initiative

<sup>1</sup> JO C 184 E du 6.8.2009, p. 95.

<sup>2</sup> JO C 285 E du 22.11.2006, p. 16.

<sup>3</sup> JO C 227 E du 21.9.2006, p. 88.

<sup>4</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2011)0089.

communautaire Interreg III (2000-2006): évaluation ex-post" (n° 2008.CE.16.0.AT.016),

- vu l'article 48 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission du développement régional (A7-0110/2011),
- A. considérant que le territoire de l'Union européenne est composé de 27 États membres et de 271 régions,
- B. considérant que les régions constituées de zones frontalières représentent environ 37,5 % de la population européenne,
- C. considérant que les coopérations informelles, les eurorégions, les eurodistricts, les GECT, les initiatives du Conseil de l'Europe, les traités successifs et la législation dérivée de l'Union européenne ont tous contribué à l'établissement de liens plus solides et plus durables entre les territoires,
- D. considérant que si les bases de la coopération territoriale ont été posées, il subsiste encore beaucoup de défis et que la nature de ces défis dépend de l'histoire et du degré de maturation des coopérations,
- E. considérant qu'après avoir "aboli" les frontières dans les traités, il est important de les réduire dans le quotidien de nos citoyens,
- F. considérant que la politique régionale tend à promouvoir un développement harmonieux des régions en renforçant la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne,
- G. considérant que dans la politique de cohésion, l'objectif "Coopération territoriale" participe à l'"union sans cesse plus étroite entre les peuples" en permettant de réduire les obstacles entre les territoires et les régions,
- H. considérant que l'objectif de coopération territoriale participe, sur les frontières externes de l'Union, au processus de préadhésion et également à la mise en œuvre de la politique de voisinage, et qu'à ce titre, une coordination des dispositifs communautaires intervenant dans ce cadre doit être renforcée,
- I. considérant que la coopération territoriale, qui amène les citoyens de régions différentes à coopérer, est un processus continu d'apprentissage créant un sentiment d'appartenance commune et d'avenir partagé,
- J. considérant que la coopération territoriale doit placer le citoyen au cœur de ses priorités et qu'il conviendrait, dès lors, de privilégier une approche de terrain,
- K. considérant que l'approfondissement de la coopération territoriale est dépendant des progrès que font l'intégration et la coordination européennes dans tous les domaines, qui contribuent à l'intégration européenne et à la cohésion territoriale, et que la coopération territoriale constitue en elle-même un laboratoire expérimental de l'intégration européenne,

- L. considérant que, dans les régions frontalières, les réseaux transeuropéens de transport (RTE) ne font l'objet que de faibles investissements, alors que c'est précisément au niveau des interfaces transfrontalières que la modernisation est indispensable, et que la suppression des obstacles liés aux infrastructures transfrontalières est un exemple de la valeur ajoutée européenne,
- M. considérant que le règlement général des fonds structurels, ainsi que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ont considérablement renforcé l'importance de la coopération territoriale,
- N. considérant que l'évaluation ex-post des programmes INTERREG III pour la période de programmation 2000-2006 démontre de manière probante la valeur ajoutée de cet objectif pour le projet européen,

### **Renforcer l'objectif "coopération territoriale"**

1. rappelle que la coopération territoriale vise à encourager les territoires et les régions à coopérer pour répondre ensemble à leurs défis communs, à réduire les obstacles physiques, culturels, administratifs et réglementaires qui freinent cette coopération et à atténuer "l'effet frontière";
2. est convaincu de la valeur ajoutée européenne de la coopération territoriale et de son rôle essentiel pour l'approfondissement du marché intérieur et de l'intégration européenne dans plusieurs politiques sectorielles et demande que la coopération territoriale reste l'un des piliers de la politique de cohésion;
3. souligne que l'objectif de la coopération territoriale, basé sur le principe de la cohésion économique, sociale et territoriale, concerne toutes les régions européennes en ce qu'il contribue à la promotion d'un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union;
4. estime que la coopération territoriale a montré son efficacité, et que son potentiel et son gisement de compétitivité demeurent insuffisamment exploités en raison du faible montant qui lui est alloué; demande que le budget de l'objectif "coopération territoriale" passe de 2,5 %, niveau pour l'actuelle période de programmation, à 7 % au minimum du budget global de la politique de cohésion pour la prochaine période de programmation;
5. préconise que l'actuelle architecture de l'objectif 3, divisée en trois volets (transfrontalier (volet A), transnational (volet B), interrégional (volet C)), soit maintenue, et que le volet transfrontalier conserve sa prépondérance par rapport aux autres volets en se voyant alloué au moins 70 % du budget de la coopération territoriale; relève qu'il convient que la répartition des crédits affectés au titre du programme soit juste et équitable pour toutes les régions;
6. considère que si la distinction entre le volet transfrontalier (volet A), qui répond aux besoins locaux des bassins de vie transfrontaliers, et le volet transnational (volet B), y compris l'échelle dite macrorégionale, qui permet une coopération sur des aires stratégiques plus larges, doit être maintenue, une meilleure coordination entre les deux volets doit être recherchée;

7. encourage, de plus, pour assurer la cohérence et la continuité de l'action territoriale, en fonction de la nature stratégique des projets, une plus grande flexibilité d'utilisation des possibilités offertes par l'article 21 du règlement FEDER concernant la localisation des opérations dans le cadre de la coopération transfrontalière et transnationale, en intégrant les régions maritimes; demande à ce titre une certaine flexibilité dans l'application de la limite des 150 km pour les régions côtières et maritimes dans le cadre de la coopération transfrontalière;
8. considère cependant que l'intégration et l'ouverture de ces régions à des espaces géographiques extérieurs à l'Union ne sont pas - ni ne peuvent être - mesurées uniquement en fonction de leur éloignement géographique important, la richesse des liens historiques, linguistiques et culturels entre ces régions et différents territoires du monde leur conférant une situation privilégiée pour assurer un approfondissement de pareilles relations qui permette à l'Union de s'affirmer sur la scène mondiale;
9. souligne le rôle central de la coopération territoriale pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020; demande à ce qu'une réflexion soit menée en amont afin de définir les besoins stratégiques de chaque frontière et espace de coopération, en lien avec cette stratégie, puis, que la coopération territoriale européenne soit intégrée et déclinée à tous les niveaux de planification stratégique - européen, national, régional, et local; insiste pour que la Commission apporte le plus rapidement possible des précisions sur la teneur de ses propositions en terme de concentration thématique des fonds en lien avec un "menu thématique" UE 2020;
10. souhaite que des fonds soient affectés à chaque programme de coopération territoriale, sur la base de critères harmonisés, afin de répondre de manière stratégique et intégrée aux besoins et aux particularités de chaque territoire et de chaque espace de coopération; invite la Commission et les États membres, à cet égard, à réfléchir à d'autres critères stratégiques, mesurables, pertinents et reflétant les besoins des territoires sans porter atteinte au critère principal qu'est la démographie;
11. réaffirme l'importance de la coopération interrégionale (volet C) mais déplore le manque de moyens qui lui sont alloués; suggère à ce titre de réexaminer la limite du taux de cofinancement européen de ce volet, en tenant compte également de son pouvoir incitatif, pour les participants issus de régions de l'objectif "compétitivité et emploi" afin d'accroître le nombre de projets financés dans ce volet C, et demande l'élargissement des thématiques de coopération aux questions de la gouvernance et de la gestion des programmes opérationnels mais aussi du développement territorial;
12. encourage également les régions à mieux utiliser les possibilités de coopérations interrégionales offertes dans les programmes opérationnels par le règlement général<sup>1</sup>; préconise à ce titre que le volet "interrégional" de l'objectif 3 s'étende aussi à la coordination et à l'animation de ces projets, à la capitalisation des connaissances et à l'échange des bonnes pratiques;
13. souligne qu'il importe que les futurs programmes opérationnels de coopération territoriale bénéficient de l'appui d'INTERACT et disposent de la capacité de mettre en œuvre des

---

<sup>1</sup> Article 37, paragraphe 6, point b).

régimes d'assistance efficaces, qui pourront s'inspirer du projet RC LACE; demande une coordination accrue entre INTERACT, URBACT, ESPON et le volet C, pour améliorer la mise en œuvre de l'objectif 3;

14. encourage les activités d'ESPO, mais propose que les possibilités de participation active à ses travaux de recherche sur les questions relatives au développement territorial soient rendues plus accessibles aux autorités locales et régionales, tout en assurant une meilleure utilisation dans la pratique des résultats en découlant;
15. se félicite des succès du programme URBACT en matière de développement urbain durable et demande sa reconduction et son développement en une initiative de grande envergure et largement accessible afin d'offrir des possibilités d'apprentissage commun et de transférabilité face aux problèmes urbains locaux;
16. invite la Commission européenne à réfléchir aux moyens d'investir et d'impliquer les élus locaux et régionaux dans ces réseaux européens d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques, première étape dans la mise en œuvre du projet pilote "Erasmus des élus locaux et régionaux";
17. affirme de nouveau que l'association des acteurs infranationaux à la réalisation des objectifs de l'Union est une condition préalable à la mise en œuvre efficace de la cohésion territoriale;

#### **Intégrer la coopération territoriale au "mainstream"**

18. est d'avis que l'intégration de l'objectif "coopération territoriale" avec les objectifs "convergence" et "compétitivité et emploi" est nécessaire; souhaite que la programmation soit mieux coordonnée qu'elle ne l'a été par le passé; suggère que les programmes opérationnels régionaux aient la possibilité de s'intéresser et de participer aux projets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux qui les concernent, en définissant une approche territoriale de l'attribution des crédits et ceci au bénéfice de projets prioritaires, comme le raccordement aux réseaux transeuropéens de transport dans les régions frontalières, préalablement définis et concertés avec leurs partenaires des programmes, dans le respect des principes de la gouvernance multiniveaux et du partenariat, ce qui permettra une meilleure exploitation du potentiel de la coopération territoriale grâce aux relations que les acteurs privés et publics développeront par-delà les frontières;
19. encourage les États membres et les régions à mettre en place des programmes opérationnels plurirégionaux correspondant à des problématiques territoriales communes telles que l'existence d'un massif montagneux ou d'un bassin fluvial structurant le territoire;
20. encourage la Commission et les États membres à promouvoir la coordination des politiques dans les régions transfrontalières et le marché du travail, afin d'éviter que des problèmes de distorsion de la concurrence ne surgissent dans le cadre de l'intégration économique et territoriale;
21. estime que les programmes de coopération transfrontalière sont aussi importants si l'on veut être efficace et obtenir des résultats dans les stratégies concernant la réduction de la

pauvreté et l'intégration au cœur de la société européenne des groupes défavorisés; demande que cette question soit prise en compte lors de la conception du cadre réglementaire et pour que, dans les régions défavorisées, des mesures appropriées soient mises en place pour permettre la participation aux programmes européens de développement régional;

### **Adopter une approche territoriale pour les autres politiques européennes**

22. observe que des approches similaires à la stratégie autour de la mer Baltique peuvent contribuer à renforcer la coopération transfrontalière; estime qu'il faut, pour créer des synergies, tenir pleinement compte dans les stratégies "macro" des autres programmes de coopération régionale; rappelle que la logique des macro-régions, à l'initiative du Conseil, est une logique expérimentale de coordination autour de projets communs concernant un très large territoire marqué par des problématiques territoriales communes, visant à tirer profit des avantages d'une approche intégrée, multisectorielle et territoriale, autour d'actions stratégiques communes émergeant à des fonds déjà existants;
23. rappelle que ces stratégies, telles qu'elles existent ou pourraient exister à l'avenir, devraient être le point de départ d'approches plus stratégiques et communes à mettre en œuvre au travers des instruments de coopération territoriale pertinents, mais qu'elles ne donnent pas lieu à de nouveaux financements dans le budget de l'Union, et ne prévoient ni la création de nouvelles institutions ni l'application de nouvelles dispositions législatives;
24. demande à la Commission un examen minutieux des résultats des premières stratégies macro-régionales mises en place; estime que le processus a suscité un intérêt qu'il convient de faire fructifier et dont il faut tirer les leçons pour la mise en œuvre, à l'avenir, de nouvelles stratégies macro-régionales;
25. fait observer que l'objectif "coopération territoriale" peut intégrer la coopération à l'échelle macro-régionale, notamment au sein de son volet transnational;
26. préconise que les programmes transnationaux viennent appuyer ces stratégies territoriales en coordonnant la réflexion, la définition et le pilotage des stratégies macro-régionales, sans toutefois donner lieu à d'inutiles doublons dans les structures budgétaires de l'Union par la création de lignes budgétaires particulières pour les différentes macro-régions;
27. souligne parallèlement que les objectifs des stratégies macro-régionales et les objectifs de la coopération transfrontalière micro-régionale se complètent, que les premiers peuvent englober les seconds mais qu'ils ne peuvent s'y substituer; estime, pour cette raison, que la composante transfrontalière de la coopération territoriale doit conserver sa spécificité et sa légitimité;
28. est convaincu que le volet transnational de l'objectif 3 peut contribuer à l'intensification de la coopération au sein des stratégies macro-régionales à travers une plus grande participation des autorités publiques régionales et locales et de la société civile dans la mise en œuvre d'actions concrètes;
29. est d'avis que toute stratégie transnationale doit intégrer dans sa réflexion les coordinations possibles avec les lignes directrices des réseaux transeuropéens de

transports, et les stratégies mises en place dans le cadre de la politique maritime intégrée;

30. rappelle que la coopération territoriale concerne les frontières internes mais aussi externes de l'Union Européenne, y compris en ce qui concerne les stratégies macro-régionales en cours et à venir; souligne les difficultés de cofinancement rencontrées par les pays tiers dans l'utilisation des dispositions liées à coopération dans le règlement du FEDER; demande à la Commission de réfléchir à une meilleure synergie entre l'intervention du FEDER, celle de l'instrument d'aide de préadhésion (IPA), celle de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEPV) et celle du fonds européen de développement (FED) et de présenter, à brève échéance, une proposition concernant la nouvelle politique de voisinage; appelle de ses vœux la simplification et l'harmonisation des règles régissant l'accès aux différentes sources de financement afin d'assurer leur compatibilité et de faciliter leur utilisation par les bénéficiaires;
31. invite la Commission, en raison de la nature particulière de celui-ci, à confier l'administration de l'instrument européen de voisinage et de partenariat à sa direction générale de la politique régionale, tout en tenant compte de points de vue liés aux relations extérieures; observe que, sous sa forme actuelle, cet instrument ne donne pas une base suffisante au regard des particularités de la coopération transfrontalière; admet qu'il faille peser le pour et le contre d'une séparation complète d'avec les services des affaires étrangères, du moins lorsque des pays tiers engagés dans la coopération transfrontalière financent aussi ladite coopération;
32. appelle à la concrétisation du plan d'action pour le grand voisinage à destination des régions ultrapériphériques annoncé par la Commission dans sa communication COM(2004) 343; souligne en ce sens la nécessité d'une action cohérente multisectorielle dans les politiques de l'Union qui touchent les régions ultrapériphériques, notamment une meilleure coordination entre volet externe et interne en adoptant une stratégie de bassin;
33. rappelle que l'élaboration d'un livre blanc sur la cohésion territoriale, dans le prolongement du livre vert, représenterait un instrument opportun pour préciser les modalités de mise en œuvre de la cohésion territoriale à travers la gouvernance multiniveaux dans la future politique régionale, tout en alimentant le débat sur le prochain paquet législatif;
34. estime que les conditions de la coopération transfrontalière prévues par l'IEVP ne sont pas adéquates pour son bon développement; préconise en ce sens une coordination renforcée entre les différentes directions générales concernées au sein de la Commission européenne; est convaincu de la nécessité absolue de réintégrer les programmes de coopération transfrontalière de l'IEVP dans l'objectif "coopération territoriale" de la politique de cohésion;

#### **Encourager la création de groupements européens de coopération territoriale (GECT)**

35. considère que le GECT constitue un instrument unique et précieux de gouvernance territoriale, et qu'il répond aux besoins de coopération structurée en termes financiers, de statuts juridiques et de gouvernance multi-niveaux; rappelle que l'instrument du GECT doit être encouragé en tant qu'outil permettant d'élaborer des systèmes de gouvernance transfrontalière, en garantissant l'appropriation des différentes politiques aux niveaux

régional et local; souligne également l'importante contribution du GECT aux progrès de la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance à plusieurs niveaux;

36. souligne que les GECT peuvent contribuer non seulement à la cohésion territoriale mais aussi à la cohésion sociale; signale que cet instrument est le plus à même de rapprocher les différentes communautés culturelles et linguistiques, de promouvoir la coexistence pacifique dans une Europe diverse et de faire prendre conscience aux Européens de la valeur ajoutée européenne;
37. recommande la réalisation d'une première évaluation des GECT en place, afin de tirer les leçons de ces premières expériences;
38. estime néanmoins qu'il convient de faciliter leur mise en œuvre et demande à la Commission européenne de présenter dès que possible les propositions d'amendements du règlement n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil sur les GECT, en tenant compte des problèmes identifiés par les autorités locales et régionales et les groupements déjà créés, et sur la base du travail effectué par le Comité des régions, visant à:
  - clarifier le statut des GECT dans les systèmes juridiques des États membres afin de parvenir à un alignement juridique approprié à cet égard,
  - autoriser la création de GECT entre des acteurs situés dans un État membre et un État non membre,
  - reformuler l'article 4, paragraphe 3, pour que le délai de trois mois prévu pour l'instruction des GECT soit respecté de manière stricte,
  - simplifier le droit régissant le personnel,
  - veiller à ce que le régime fiscal des GECT ne soit pas moins favorable que d'autres statuts juridiques pour la mise en œuvre de projets ou programmes de coopération;
39. encourage l'octroi de subventions globales aux GECT qui présentent un projet en cohérence avec les objectifs et les stratégies de programmes de coopération concernés, sur la base de stratégies transfrontalières communes de développement, afin de leur permettre de gérer directement des fonds structurels et les programmes en bénéficiant, et demande une meilleure prise en compte, dans les règlements régissant les autres fonds européens, de la nature multinationale et multilatérale des GECT, afin de faciliter leur accès à d'autres sources de financement;
40. se félicite du lancement de la plateforme européenne des GECT par le Comité des régions, qui vise à un échange d'expériences, une capitalisation des bonnes pratiques et un accompagnement technique des GECT;
41. estime que les GECT transfrontaliers représentent une formidable opportunité de construire l'Europe dans les territoires en y impliquant les citoyens européens; invite les GECT transfrontaliers à créer et à animer un "forum transfrontalier de la société civile" et à soutenir les initiatives citoyennes transfrontalières;

#### **Simplifier la mise en œuvre**

42. estime que la mise en œuvre des programmes de coopération territoriale est encore trop compliquée et considère que l'objectif 3 nécessite un règlement distinct reflétant le

caractère international inhérent à ses activités; estime qu'à l'heure actuelle un nombre trop important d'autorités administratives différentes est impliqué dans la mise en œuvre des programmes et préconise par conséquent une simplification significative à cet égard;

43. invite la Commission à prévoir des mesures spécifiques qui simplifient les règles d'audit et de contrôle, en appliquant le principe directeur "une autorité de gestion par programme", permettent une forfaitisation plus systématique des coûts et le financement de petits projets à l'aide de montants fixes, définissent un cadre plus précis pour les règles européennes d'éligibilité des dépenses, assurent une flexibilité dans l'application des dégage­ments d'office, augmentent l'assistance technique afin que les autorités de gestion puissent mettre l'accent sur l'émergence et l'accompagnement stratégique des projets et l'obtention de résultats, plutôt que sur les seuls aspects de gestion et de conformité administrative des dossiers;
44. invite les États membres à simplifier leurs dispositions nationales, qui bien souvent alourdissent la charge administrative, sans que les règles de l'Union ne l'exigent;
45. demande à la Commission de clarifier le plus rapidement possible les modalités du principe de conditionnalité envisagé pour la coopération territoriale; considère que si cette conditionnalité doit permettre un environnement favorable à une meilleure utilisation et une meilleure efficacité de l'action des fonds, elle ne doit pas augmenter la complexité de la mise en œuvre au détriment des gestionnaires et des bénéficiaires des programmes;
46. insiste aussi sur le fait que les dispositions prévues pour impliquer les acteurs privés doivent être élargies et simplifiées; recommande la mise en place de systèmes d'ingénierie financière, sur le modèle de JEREMIE et JESSICA, pour faciliter les projets transfrontaliers vecteurs de développement économique, la participation des acteurs privés et la mise en place de partenariats public-privé;

### **Rendre visible la coopération territoriale**

47. déplore que la coopération territoriale souffre d'un manque de visibilité, tant au niveau des administrations nationales et locales qu'auprès des citoyens et encourage à ce titre une meilleure communication sur les projets déjà réalisés;
48. demande à la Commission de réfléchir aux solutions pouvant permettre une meilleure visibilité des GECT et de leurs actions auprès des acteurs de la coopération territoriale et des citoyens;
49. considère que les proximités culturelles et linguistiques dues à l'histoire entre des régions frontalières de différents États membres doivent être valorisées et mises à profit pour dynamiser les coopérations transfrontalières;
50. considère que le renforcement de la coopération en matière d'éducation et de culture, en participant à la réalisation des objectifs de la croissance intelligente et inclusive de la stratégie Europe 2020, améliore le niveau de participation des citoyens et des ONG, contribue à accroître la visibilité de la coopération territoriale ainsi qu'à faire tomber les "frontières mentales" qui font obstacle au rapprochement entre les citoyens;

51. appelle de ses vœux une meilleure coordination entre les autorités de gestion et les institutions transfrontalières déjà en place, comme les eurorégions, dans la mise en œuvre des programmes transfrontaliers, de manière à garantir un niveau élevé de qualité, de transparence et de proximité avec le citoyen dans les projets;
52. demande une meilleure coordination de la communication entre tous les acteurs impliqués dans les processus de mise en œuvre de la coopération territoriale, suggère que tous les programmes d'un même volet adoptent un logo unique et identifiable (en réutilisant par exemple le logo bien reconnu d'INTERREG) associé au logo de chaque programme (éventuellement d'une dimension standard), et invite la Commission à proposer une large campagne médiatique d'information, dans les régions frontalières, sur les avantages et les réalisations de la coopération territoriale au début de la prochaine période de programmation;
53. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux États membres.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Au cours des cinq dernières années, le règlement général des fonds structurels, ainsi que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ont considérablement renforcé l'importance de la coopération territoriale. Le cadre financier 2007-2013 a fait de l'objectif "coopération territoriale" l'un des trois piliers de la politique de cohésion de l'Union européenne, succédant à l'initiative communautaire INTERREG. Par la suite, la "cohésion territoriale" est devenue, dans l'article 174 du traité, l'une des trois composantes de la politique de cohésion, aux côtés de celles économique et sociale. Sa position établit fermement cet objectif comme l'une des priorités principales de l'Union européenne.

Pour votre rapporteur, la "coopération territoriale" vise à supprimer les obstacles physiques, administratifs, réglementaires et à atténuer l'"effet frontière" existant entre les territoires et les régions, pour leur permettre de répondre ensemble à leurs défis communs, qu'ils soient territoriaux (services, infrastructures, urbanisme et aménagement du territoire), globaux (mondialisation, changement climatique), économiques ou sociétaux. Il recèle un gisement de compétitivité encore insuffisamment exploité et participe à l'"union sans cesse plus étroite entre les peuples."

Le rapport d'évaluation ex-post d'INTERREG III (2000-2006) démontre de manière probante la valeur ajoutée de cet objectif pour le projet européen et donne quelques exemples de succès: 1 030 projets d'infrastructures, et plus de 18 000 km de routes nouvellement créés ou ayant bénéficié d'un soutien, 115 200 opportunités d'emplois, 5 800 "start up" et entreprises directement ou indirectement créés ou sauvegardées, près de 12 000 réseaux et structures de coopération créés, et plus de 544 000 personnes (étudiants compris) ayant assisté à des cours, des formations, des séminaires, des ateliers, des réunions ou d'autres activités éducatives<sup>1</sup>.

### **Renforcer l'objectif "coopération territoriale"**

#### *Un budget ambitieux*

Votre rapporteur considère, en ligne avec la position du Parlement européen dans sa résolution du 7 octobre 2010 sur la politique de cohésion et la politique régionale de l'Union européenne après 2013, avec la position exprimée par la Commission européenne dans les conclusions du 5<sup>e</sup> rapport sur la politique de cohésion, les recommandations du Comité des régions, et les conclusions du Conseil informel des ministres en charge de la politique régionale à Liège le 22 et 23 novembre 2010, que l'"objectif 3" doit être substantiellement renforcé.

Le cadre financier pluriannuel actuel alloue 8,5 milliards d'euros à cet objectif (ce qui ne représente que 2,5 % des dépenses structurelles de l'UE.) Lors des négociations pour la précédente période de programmation, la Commission avait demandé que l'objectif 3 représente au minimum 5 % du budget de la politique de cohésion. En 2013, cet objectif aura atteint sa maturité. La demande de coopération est forte et les besoins immenses. Votre rapporteur estime que c'est au Parlement européen de porter les ambitions des acteurs de la

---

<sup>1</sup> INTERREG III Community Initiative (2000-2006) Ex-Post Evaluation (No. 2008.CE.16.0.AT.016)

coopération territoriale, en demandant à nouveau pour cet objectif au minimum 7 % du budget global de la politique de cohésion.

### *Une architecture stable*

Pour votre rapporteur, l'architecture de cet objectif doit être maintenue en trois volets, car chacun a sa logique et son utilité.

La coopération transfrontalière (73 % du budget) finance la mise en œuvre de stratégies communes pour les régions situées le long de frontières internes (et parfois externes) des États membres (et n'étant pas distantes les unes des autres de plus de 150 kilomètres.) Sa mise en œuvre est "territorialisée" au niveau NUTS 3 et répond aux besoins locaux des bassins transfrontaliers. Votre rapporteur estime qu'un débat sur un transfert d'éligibilité au niveau NUTS 2, demandé par certains acteurs, risque de compromettre cette dimension locale de la coopération transfrontalière. Cependant, en fonction des projets, le recours aux possibilités offertes par l'article 21 du règlement FEDER concernant la localisation des opérations dans le cadre de la coopération transfrontalière et transnationale, permet une flexibilité qu'il convient d'encourager. Cet article permet, dans des cas justifiés, de financer des dépenses en dehors de la zone d'éligibilité du programme.

La coopération transnationale (20 % du budget) sur une échelle plus large, vise à promouvoir des coopérations entre régions voisines appartenant à une même aire géographique, sur des priorités stratégiques de l'Union, telles que la recherche et le développement, la société de l'information, l'environnement, l'enseignement supérieur, la mobilité et le développement urbain durable, ainsi que la gestion des catastrophes naturelles.

Enfin, la coopération interrégionale (4 % du budget) concerne la coopération entre toutes les régions des 27 États membres, indépendamment de leur emplacement géographique, et est consacrée à l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques.

L'expérience<sup>1</sup> montre que, lors des appels à projets de coopération interrégionale, la demande est 10 fois supérieure à l'offre. Ce décalage peut engendrer une surcharge administrative pour l'autorité de gestion, et un découragement et une frustration chez les candidats. Pour faire des économies, et renforcer la qualité des projets, un réexamen du taux limite de cofinancement de l'Union pour les participants issus de régions "compétitivité et emploi" peut être envisagé. Votre rapporteur suggère aussi que les régions utilisent davantage les possibilités offertes par l'article 37, paragraphe 6, point b), du règlement général. Cet article permet, à l'initiative de l'État membre, d'inclure dans un programme opérationnel "convergence" ou "compétitivité régionale et emploi," des actions pour la coopération interrégionale avec une région ou une autorité locale d'un autre État membre. Le volet interrégional de l'objectif "Coopération territoriale" peut servir d'appui, de coordination, de capitalisation, d'échange de bonnes pratiques et d'animation stratégique pour les projets mis en œuvre de cette manière. À ce titre, INTERACT gagnerait en efficacité s'il était mieux associé et plus étroitement lié à ce volet.

---

<sup>1</sup> Source: direction du programme Interreg IV C 2007-2013. Premier appel à projets: 4832 candidats pour 492 projets sélectionnés. Deuxième appel à projets: 4671 candidats pour 481 projets sélectionnés.

URBACT II (qui concerne l'échange d'informations pour promouvoir un développement urbain durable) a rencontré un succès certain, et mérite sa reconduction.

De plus, en lien avec le débat sur l'Erasmus des élus locaux, il serait utile que ces réseaux d'échanges (coopération interrégionale/INTERACT et URBACT) impliquent davantage les élus, afin de rendre ces échanges plus visibles et de leur donner une impulsion politique. Ce pourrait être une première étape dans la mise en œuvre du projet pilote "Erasmus des élus locaux et régionaux".

Le programme ESPON, qui met à disposition des études et des bases de données sur la coopération territoriale et les aires frontalières, est un instrument efficace. Des efforts sont néanmoins nécessaires pour rendre plus accessibles et plus visibles ses résultats auprès de tous les acteurs de la coopération.

### **Une coopération territoriale plus stratégique et intégrée au "mainstream"**

Si les proportions entre ces trois volets peuvent être globalement maintenues, la programmation doit être plus stratégique et s'inscrire à toutes les étapes de la planification. Votre rapporteur souhaite que soient coordonnées les actions de coopération à tous les niveaux de gouvernance, en lien avec une stratégie "Europe 2020" adaptée aux besoins des territoires, et en lien avec les autres stratégies territoriales existantes (euro districts, eurorégions, macro-régions...)

La coopération territoriale souffre parfois de considérations nationales de retour financier, et du syndrome "I want my money back", où les États membres et les acteurs se partagent l'enveloppe pour des projets sur leur territoire, sans réelle coopération et valeur ajoutée européenne. Votre rapporteur propose donc que les enveloppes soient allouées par programme de coopération territoriale, afin de répondre de manière intégrée aux besoins de l'espace de coopération concerné. Tout en maintenant le critère principal de la démographie, la Commission européenne peut réfléchir à d'autres critères stratégiques, mesurables, pertinents et reflétant les besoins des territoires, sans porter atteinte au critère principal qu'est la démographie. Les indicateurs complémentaires pourraient prendre en compte les problématiques spécifiques de la coopération territoriale, comme la connectivité, l'accès aux infrastructures, ou certains des indicateurs liés à la stratégie Europe 2020.

Pour votre rapporteur, si le budget de la coopération territoriale a besoin d'une augmentation significative, il ne pourra jamais prendre en charge le financement de grands projets d'infrastructures transfrontaliers ou transnationaux dont l'Europe a besoin, en matière de transports, d'énergie, de nouvelles technologies de communication. Pour réellement mettre en œuvre le principe de cohésion territoriale, et augmenter la valeur ajoutée européenne de l'intervention des fonds alloués dans le cadre de l'objectif "convergence" et "compétitivité et emploi", une complémentarité accrue entre l'objectif "coopération territoriale" et le mainstream est nécessaire.

Ainsi est proposé, en début de programmation, un fléchage "territorial" des crédits de "convergence" et de "compétitivité et emploi" vers un certain nombre de projets prioritaires, comme les réseaux transeuropéens de transport, préalablement définis et acceptés avec leurs partenaires aux programmes, dans le respect des principes de la gouvernance multi-niveaux et du partenariat.

Enfin, votre rapporteur souhaite insister sur l'importance des expériences menées dans le cadre des programmes opérationnels plurirégionaux, comme les programmes "Loire" ou "Massif Central" en France, qui s'appuient sur une base territoriale commune.

### **Adopter une approche territoriale pour les autres politiques communautaires**

Les stratégies macro-régionales, pour la Baltique ou pour le Danube, ont soulevé enthousiasme et craintes de la part de nombreux acteurs. Votre rapporteur souhaite rappeler que ces stratégies ne sont ni une nouvelle structure intergouvernementale de coopération gérée uniquement par les pouvoirs centraux des États membres, ni un nouvel objet communautaire non-identifié autonome et indépendant de tout lien avec la politique régionale. La règle des "trois non" est une règle essentielle et constitutive: pas de nouvelles institutions, pas de nouvelles réglementations, pas de nouvelles lignes budgétaires pour les stratégies macro-régionales.

Cependant, la logique des macro-régions, logique expérimentale de coordination autour de projets communs concernant un très large territoire, et visant à mettre en œuvre les avantages d'une approche intégrée et multisectorielle, autour d'actions stratégiques communes émergeant à des fonds existants, mérite, en fonction des résultats qu'elle aura pu prouver, une attention particulière.

Si l'Europe n'est pas appelée à se couvrir de macro-régions, le système de gouvernance du volet transnational pourrait venir en aide pour coordonner la réflexion, la définition et le pilotage de ces stratégies, en identifiant là où elles seraient utiles et souhaitables.

De même le volet transnational doit prendre en compte, dans sa réflexion, les coordinations possibles avec les autres grandes stratégies communautaires, comme les réseaux transeuropéens de transports et celles de la politique maritime intégrée.

Enfin la coopération aux frontières extérieures présente des lacunes et des difficultés de mise en œuvre, notamment en raison du manque de synergies entre les règlements des différents fonds (FEDER, IEPV, IAP, FED,) et des problèmes de gouvernance. Les directions générales de la Commission européenne concernées sont appelées à mieux coordonner leurs actions dans ce domaine.

### **Encourager la création de groupements européens de coopération territoriale (GECT)**

Un règlement distinct a créé en 2006 un outil juridique facilitant la coopération territoriale, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Le GECT peut être utilisé pour les trois volets de la coopération territoriale, et constitue un instrument unique de gouvernance territoriale. Son introduction a eu lieu lors des négociations sur le paquet législatif pour l'actuel cadre financier pluriannuel (2007-2013).

Ce règlement permet à des autorités nationales, régionales ou locales de mettre sur pied des groupements communs avec une personnalité juridique propre, pour la mise en œuvre de programmes et de projets de coopération. Il apporte ainsi une contribution significative au modèle de gouvernance multi-niveaux.

L'expérience des GECT déjà créés ou en cours de création montre que cet instrument

fonctionne de manière satisfaisante. Il a répondu aux besoins, pour les autorités régionales et locales, de coopération structurée en termes financiers, de statuts juridiques et de gouvernance multi-niveaux - et cela au-delà même des attentes du législateur européen.

Cependant, une meilleure connaissance des GECT parmi les autorités locales et régionales au sein de l'UE est indispensable. En outre, il existe un nombre non négligeable d'autres défis de nature principalement juridique, organisationnelle et d'accès aux financements auxquels les GECT doivent faire face, en particulier dans leur phase de démarrage (tels que des problèmes liés au pays d'établissement et des procédures d'enregistrement très longues).

Le Comité des régions a identifié un certain nombre de problèmes, dont votre rapporteur se fait l'écho, notamment : la clarification du statut des GECT dans les systèmes juridiques des États membres, l'autorisation de la création de GECT entre des acteurs situés dans un État membre et un État non membre, la reformulation de l'article 4, paragraphe 3, pour que le délai de trois mois (dans lequel l'État membre marque son accord ou son désaccord à la création du GECT) soit respecté de manière stricte et une simplification du droit régissant le personnel et le régime fiscal des GECT.

En outre, les règles d'accès à d'autres fonds européens doivent mieux prendre en compte la nature particulière des GECT, non comme un simple partenaire, mais comme un organisme européen multilatéral et multinational.

Enfin, l'octroi de subventions globales au GECT, pour leur permettre de gérer directement des fonds structurels, dans le respect de la stratégie définie par le programme, faciliterait la mise en œuvre de projets et encouragerait la création de nouveaux GECT.

### **Simplifier la mise en œuvre**

L'objectif 3 permet des coopérations complexes et multidimensionnelles réunissant des partenaires issus de différents États membres. Ces contraintes nécessitent des règles spécifiques qui simplifient réellement la mise en œuvre.

Votre rapporteur propose une série de mesures demandées par les acteurs de terrain, comme notamment: une simplification des règles d'audit et de contrôle, une forfaitisation plus systématique des coûts, la définition d'un cadre plus précis pour les règles d'éligibilité des dépenses communautaires, une flexibilité dans l'application des dérogations d'office, une augmentation de l'assistance technique, afin que les autorités de gestion puissent mettre l'accent sur l'accompagnement stratégique des projets plutôt que sur la conformité administrative des candidatures.

Votre rapporteur tient à rappeler néanmoins que la première des simplifications est la stabilité des règles.

Enfin, un des problèmes souvent rencontrés dans la mise en œuvre de la coopération territoriale est la réticence des acteurs privés devant la complexité et les risques inhérents à ce type de projet.

Votre rapporteur invite donc la Commission à mieux impliquer ces acteurs, notamment par la

mise en place de systèmes d'ingénierie financière, sur le modèle de JEREMIE et JESSICA, pour faciliter les projets transfrontaliers vecteurs de développement économique, et la mise en place de partenariats public-privé.

### **Rendre visible la coopération territoriale**

La coopération territoriale souffre d'une forme particulièrement aigüe du problème plus général qui touche les fonds structurels : leur manque de visibilité.

Ni les citoyens dans leur quotidien, ni les administrations publiques centrales, régionales ou locales des États membres, ni la planification des politiques à long terme des institutions européennes n'ont à l'esprit les enjeux de la coopération territoriale. C'est à chacun de ces trois niveaux qu'il faut agir, si l'on souhaite que la coopération territoriale devienne plus "visible".

La réponse à ce défi doit prendre deux formes:

- la coopération territoriale, cette grande idée européenne, doit devenir l'incarnation symbolique de l'UE pour tous les citoyens.
- les décideurs politiques et les fonctionnaires de tous les niveaux doivent se familiariser avec les aspects pratiques de la coopération territoriale qui peuvent concerner leur travail.

Votre rapporteur demande donc à la Commission de réfléchir notamment aux solutions pouvant permettre une meilleure visibilité des GECT auprès des acteurs de la coopération territoriale et des citoyens.

Ainsi, le renforcement de la coopération en matière d'éducation et de culture, en participant à la réalisation des objectifs de la croissance intelligente et inclusive de la stratégie Europe 2020, peut permettre d'améliorer le niveau de participation des citoyens et des ONG et contribuer à accroître la visibilité de la coopération territoriale et à faire tomber les "frontières mentales" qui font obstacle au rapprochement entre les citoyens.

Enfin, une meilleure coordination de la communication entre tous les acteurs impliqués dans les processus de mise en œuvre de la coopération territoriale est aussi indispensable, en commençant par arborer le même logo par exemple. Une campagne de communication pourrait être aussi envisagée par la Commission, avec l'aide d'INTERACT, dans les régions frontalières.

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

<b>Date de l'adoption</b>	22.3.2011
<b>Résultat du vote final</b>	+: 45 -: 1 0: 0
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	François Alfonsi, Luís Paulo Alves, Charalampos Angourakis, Sophie Auconie, Victor Boștinaru, Zuzana Brzobohatá, Francesco De Angelis, Tamás Deutsch, Rosa Estaràs Ferragut, Danuta Maria Hübner, Juozas Imbrasas, María Irigoyen Pérez, Seán Kelly, Evgeni Kirilov, Constanze Angela Krehl, Petru Constantin Luhan, Ramona Nicole Mănescu, Riikka Manner, Iosif Matula, Erminia Mazzoni, Miroslav Mikolášik, Franz Obermayr, Jan Olbrycht, Markus Pieper, Tomasz Piotr Poreba, Monika Smolková, Georgios Stavrakakis, Csanád Szegedi, Nuno Teixeira, Michail Tremopoulos, Lambert van Nistelrooij, Oldřich Vlasák, Joachim Zeller, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Andrea Cozzolino, Karima Delli, Jens Geier, Ivars Godmanis, Karin Kadenbach, Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, Vilja Savisaar-Toomast, Elisabeth Schroedter, László Surján
<b>Suppléants (art. 187, par. 2) présents au moment du vote final</b>	Vladko Todorov Panayotov, Britta Reimers, Ivo Strejček