

GUIDE METHODOLOGIQUE

ARTICULER LA POLITIQUE DE COHESION,
LES DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE ET LES LOGIQUES
TERRITORIALES TRANSFRONTALIERES

RÉSUMÉ

Introduction

Le contexte actuel de la coopération transfrontalière aux frontières françaises est marqué par une période intense de réformes à la fois nationales et européennes. En effet, la mise en œuvre de la coopération est fortement dépendante de l'organisation administrative des Etats et de la manière de mener les politiques publiques. La période actuelle est assez riche en changements ; pour ne mentionner que quelques uns : en France, une nouvelle étape de décentralisation a été lancée à partir de mai 2012; l'Angleterre a supprimé en mars 2012 ses agences de développement régional ; en Italie, une réforme des provinces a été annoncée à partir de 2012, selon les régions. Par ailleurs, le contexte actuel de réformes structurelles sous fond de crise économique a un fort impact sur la coopération transfrontalière.

Plus spécifiquement en France, les dernières années ont été marquées par la prise de conscience d'une nécessaire redéfinition de la politique transfrontalière¹ et par une nouvelle étape du processus de décentralisation.

Au niveau européen, les années 2011 – 2013 sont une période charnière pour la politique de cohésion et ses programmes financés par les fonds structurels. La période actuelle de programmation, 2007 – 2013, arrive à sa fin et le prochain cycle, 2014 – 2020, est actuellement en préparation sur le plan réglementaire et stratégique, au niveau des institutions européennes, des Etats membres et des collectivités.

Dans ce contexte dynamique, la Mission Opérationnelle Transfrontalière a entrepris la réalisation d'un guide méthodologique visant à améliorer l'articulation entre la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières. Cette initiative découle de deux constats généraux. D'une part, la cohérence entre les structures de gouvernance transfrontalière (liant les différents partenaires institutionnels de part et d'autre de la frontière), les stratégies de coopération et les sources de financement (notamment les programmes INTERREG) est insuffisante à l'heure actuelle. D'autre part, il existe un grand nombre de bonnes pratiques locales de coopération transfrontalière qui méritent d'être valorisées et utilisées comme source d'inspiration sur d'autres territoires.

Ce guide méthodologique présente dans un premier temps la réalisation d'un diagnostic fin des initiatives de coopération sur l'ensemble des frontières françaises, qui souligne les spécificités locales, de même que les points transversaux à l'ensemble des frontières. Ce travail d'analyse nourrit dans un deuxième temps la proposition d'une série de recommandations pour l'amélioration du cadre de mise en œuvre de la coopération transfrontalière.

Ce guide méthodologique est l'aboutissement d'un an et demi d'investigations menées par la MOT dans le cadre d'une étude réalisée entre juin 2011 et octobre 2012 et cofinancée par le programme Europ'Act d'assistance technique nationale en France. Dans un premier temps, la MOT a accompli un important travail de terrain, basé sur près de 75 entretiens avec les acteurs majeurs de la coopération transfrontalière, qui a alimenté principalement le diagnostic du guide. La deuxième phase de l'étude a consisté en un approfondissement sur la frontière franco-italienne, au cours de laquelle

¹ Sur ce point, une étape importante a été le rapport de la Mission parlementaire Blanc-Keller-Sanchez Schmid publié en juin 2010, qui a dressé un diagnostic de la coopération et a formulé 19 propositions d'amélioration des dispositifs actuels.

RÉSUMÉ

Introduction

a été organisée une réunion entre les autorités nationales et régionales françaises et italiennes, sur la question de la cohérence des politiques de coopération transfrontalière. Enfin, lors de la dernière étape de l'étude a été rédigé le guide méthodologique et a été organisée une conférence intitulée "Territoires transfrontaliers, politiques régionales et nationales : quelle coordination à l'horizon 2014-2020 ?", destinée à l'ensemble des parties prenantes de la coopération et qui a permis de présenter et débattre les enseignements contenus dans le présent document.

Le diagnostic du guide méthodologique présente dans un premier temps un état des lieux décliné par zone géographique, qui réalise à la fois un panorama factuel des structures et des territoires de coopération et une analyse des spécificités locales. Dans un deuxième temps, le volet transversal du diagnostic met en évidence les constats valables pour l'ensemble des frontières françaises en termes de gouvernance, de stratégies et d'instruments de financement de la coopération transfrontalière.

La dernière partie du guide comporte vingt recommandations, déclinées en trois chapitres, visant successivement les principes généraux, le cadre organisationnel français et la politique de cohésion 2014 – 2020.

Les résultats de ce travail sont destinés aux collectivités territoriales, aux services des Etats et des institutions européennes, aux instances des programmes INTERREG et, de manière générale, à l'ensemble des acteurs de la coopération transfrontalière. Le guide permet d'avoir une vision globale sur l'état actuel de la coopération, à la fois à l'intérieur d'une zone géographique précise (frontière ou Eurorégion) et sur l'ensemble des frontières françaises. Il offre des informations actualisées et une vision analytique sur les structures de coopération, l'implication des acteurs institutionnels dans la coopération et les programmes INTERREG. Ce panorama offre une meilleure compréhension du phénomène transfrontalier, notamment en matière de gouvernance et de stratégies de coopération.

Enfin, les recommandations permettent d'identifier des points d'amélioration à plusieurs échelles (européenne, nationale, régionale, départementale ou équivalente, locale) et en termes administratifs, de mise en œuvre, de prospective, etc. qui peuvent inspirer toutes les parties prenantes à la coopération. Les recommandations s'adressent aux collectivités comme aux services de l'Etat français et ont vocation à contribuer à la meilleure prise en compte du transfrontalier dans leurs activités, par le biais de changements organisationnels, de nouveaux modes de travail, de nouveaux types de missions.

Diagnostic transversal

Introduction

Une grande variété d'acteurs publics et privés sont actifs dans un contexte transfrontalier, agissant dans des configurations de gouvernance et selon des stratégies diverses. Cette diversité dérive en partie de l'absence de définition précise des questions transfrontalières ; elles ne sont ni objectivement rattachées à une compétence spécifique et donc à des acteurs institutionnels clairement identifiables, ni territorialisées de façon explicite et normalisée –les échelles des phénomènes transfrontaliers sont variables. Les questions territoriales internes aux Etats sont certes complexes, mais font l'objet de normes, de processus techniques, voire de mises en question scientifiques ou politiques, dans un cadre de connaissance et de questionnement relativement stable, qui fait défaut en transfrontalier. L'insertion de ces questions territoriales transfrontalières dans des cadres nationaux, voire régionaux, différents par delà la frontière, redouble encore leur complexité.

Un diagnostic comparant les différents cas de figure relevés aux échelles locales, régionales et sur chaque frontière doit permettre d'identifier de grandes typologies ou tendances et de tirer des conclusions générales, mais aussi de proposer des transferts d'expériences et de bonnes pratiques d'une frontière à une autre. Il peut aussi être utilisé en tant que base de réflexion pour une amélioration des politiques nationales ayant un impact sur les territoires transfrontaliers et du suivi national de ces questions.

Le diagnostic transversal est articulé en trois grandes parties qui apportent des entrées d'analyse concernant la gouvernance de la coopération transfrontalière (les acteurs institutionnels et les structures de coopération), les stratégies transfrontalières (les priorités de développement et les plans d'actions) et les instruments de financement (les programmes INTERREG, les financements nationaux ou locaux). Enfin, la conclusion de cette partie explore les articulations entre ces trois dimensions.

Gouvernance

L'analyse de la gouvernance prend un sens différent dans le contexte transfrontalier, où la notion même de gouvernement transfrontalier est "interdite". Le concept de gouvernance, en tant que dispositif permettant de faire coopérer en transfrontalier divers acteurs publics comme privés, y prend tout son sens.

Le diagnostic de la gouvernance de la coopération transfrontalière a permis de mettre en avant trois grands constats. Tout d'abord, les positionnements des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération révèlent un grand dynamisme, avec d'un côté des collectivités assumant de plus en plus un rôle moteur dans la coopération, et de l'autre côté un Etat, pour ce qui est du cas français, en cours de repositionnement vers un rôle d'accompagnateur des démarches locales.

Deuxièmement, les structures de coopération transfrontalière recouvrent une grande diversité, tant du point de vue de l'échelle territoriale, que du fonctionnement et de la forme juridique.

Enfin, de nombreux cloisonnements persistent dans le traitement des questions transfrontalières, d'une part à l'intérieur des institutions entre les différents services et d'autre part entre les partenaires de la coopération.

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

1 LE DYNAMISME DU POSITIONNEMENT DES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS DANS LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Les rôles des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération fait preuve d'un dynamisme des positionnements avec d'un côté des collectivités assumant de plus en plus un rôle moteur dans la coopération, et de l'autre côté un Etat, pour ce qui est du cas français, en cours de repositionnement vers un rôle d'accompagnateur des démarches locales.

Sur l'ensemble des frontières métropolitaines, les collectivités jouent un rôle moteur dans la coopération transfrontalière et dans le développement de territoires transfrontaliers. Les services déconcentrés de l'Etat français restent des acteurs importants dans la coopération transfrontalière, notamment dans leurs domaines de compétences clés (comme par exemple, la santé, les grandes infrastructures de transport, l'enseignement linguistique, la fiscalité, la compétitivité, la sécurité, l'énergie, l'environnement, etc.). Cependant, les services de l'Etat ont une capacité parfois insuffisante à instruire les questions transfrontalières. Par ailleurs, le suivi des questions transfrontalières dans les ministères est souvent assez limité, non systématique et peu traité de manière intégrée au niveau interministériel.

2 LA DIVERSITÉ DES CONFIGURATIONS DES STRUCTURES DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Il existe une grande diversité des structures de coopération transfrontalière, tant du point de vue de l'échelle territoriale, que du fonctionnement et de la forme juridique. L'analyse des dispositifs de coopération transfrontalière a permis d'identifier trois niveaux de gouvernance, à l'échelle locale, régionale et de la frontière. De manière globale, on peut noter la prééminence des structures de coopération horizontale, formées de collectivités du même niveau, en raison du partage des mêmes compétences de part et d'autre de la frontière. Néanmoins, il est important de souligner la montée en puissance de la coopération multiniveaux.

Par ailleurs, il existe une multiplication et une complexification des structures de gouvernance, qui entraînent une illisibilité des dispositifs de gouvernance. En réaction à ce phénomène, des initiatives de rationalisation et de simplification de la gouvernance ont été lancées.

Sur la majorité des frontières métropolitaines, on peut observer une tendance positive à la structuration juridique de la coopération, avec la création d'entités dotées de la personnalité morale (groupement européen de coopération territoriale - GECT, groupement local de coopération transfrontalière - GLCT, groupement eurorégional de coopération - GEC).

3 LA PERSISTANCE DE PLUSIEURS TYPES DE CLOISONNEMENT

Plusieurs types de cloisonnements persistent dans le traitement des questions transfrontalières, d'une part à l'intérieur des institutions, entre les différents services, et d'autre part entre les partenaires de la coopération.

Au sein des collectivités et services des Etat, les services en charge des questions européennes ont un rôle prééminent d'interface entre les directions sectorielles. Cependant, on peut constater un certain cloisonnement sectoriel (par exemple, un manque de communication, d'information mutuelle, de prise de décision conjointe) ayant des effets négatifs sur le développement des territoires transfrontaliers et le traitement de questions transversales.

Le cloisonnement est également externe, d'une part horizontal (entre des collectivités ou structures de coopération du même niveau, mais aussi entre les services de l'Etat, dans certains cas) et d'autre part vertical (entre les différents niveaux de collectivités et de services de l'Etat). L'information mutuelle entre les collectivités et entre les structures de gouvernance est souvent imparfaite et les contacts de travail sont parfois insuffisants. Par ailleurs, les contacts entre les territoires transfrontaliers de même niveau sur une même frontière sont assez réduits. Le cloisonnement horizontal est doublé par un cloisonnement vertical, entre échelons de collectivités ou services de l'Etat et entre les structures de coopération, doublé parfois de rivalités entre échelons.

Stratégies

Les stratégies de coopération et de développement transfrontalier représentent les politiques et les actions transfrontalières des acteurs de la coopération, définies en fonction des diagnostics territoriaux et thématiques pour atteindre certains objectifs. Ces stratégies sont nécessaires car elles mettent en avant la volonté des acteurs d'agir, au-delà des actions ponctuelles, et de se projeter dans l'avenir des territoires transfrontaliers.

De manière générale, le niveau des réflexions stratégiques transfrontalières, soumises à de nombreuses contraintes d'élaboration et de mise en œuvre, est assez faible. Si le transfrontalier apparaît comme un enjeu transversal, touchant de nombreux champs de politiques et ayant également une dimension territoriale, il reste généralement une préoccupation stratégique marginale des acteurs institutionnels.

Par ailleurs, les démarches stratégiques sectorielles sont prédominantes en transfrontalier face aux plans de développement intégrés.

Enfin, il existe plusieurs échelles stratégiques (locale, régionale, de la frontière, macro-régionale/transnationale), dont l'articulation multiniveaux est difficile et qui se développent majoritairement à court terme, bien qu'il existe de nombreux exemples de stratégies à moyen/ long terme.

4 LE TRANSFRONTALIER, UN ENJEU TRANSVERSAL MAIS MARGINAL DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le transfrontalier est un enjeu transversal mais marginal des politiques publiques. Les aspects ayant un impact transfrontalier sont pris en compte de manière insuffisante dans les politiques publiques, bien que la tendance soit positive au fil des années.

Le transfrontalier prend généralement une place assez réduite dans les politiques et les documents stratégiques des collectivités et des services de l'Etat frontaliers. Cependant, certaines collectivités l'identifient en tant que priorité stratégique.

Enfin, l'analyse a aussi relevé une articulation réduite du transfrontalier avec les politiques sectorielles et territoriales (de massif, de fleuve, maritime).

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

5 LA PRÉÉMINENCE DES STRATÉGIES TRANSFRONTALIÈRES SECTORIELLES SUR CELLES INTÉGRÉES

Les stratégies transfrontalières sectorielles sont prédominantes par rapport à celles intégrées. Ainsi, les déclinaisons sectorielles des stratégies des collectivités et des services des Etats de part et d'autre de la frontière ont des dimensions transfrontalières (une stratégie transfrontalière de développement économique, de recherche et innovation, de formation professionnelle, de transport, de santé, etc.). Par ailleurs, il existe une spécialisation des axes stratégiques de coopération en fonction des échelons (régional et local).

Cependant, on observe le renforcement des projets de territoires transfrontaliers sur des points d'intensification des liens à travers les frontières

6 LA DIFFICULTÉ DE L'ARTICULATION MULTINIVEAUX

Il existe certaines difficultés à articuler les stratégies à différentes échelles, en raison du portage par des institutions à des échelons différents et avec des compétences différentes. L'articulation multiniveaux des stratégies demande une gouvernance plus complexe et une reconnaissance et une volonté de mettre en cohérence des échelles de stratégies, ce qui n'est pas toujours une priorité des collectivités soucieuses de respecter l'autonomie de chaque échelon.

Cependant, cette articulation multiniveaux des stratégies est nécessaire d'un point de vue fonctionnel, constat qui est partagé par une partie des acteurs de la coopération transfrontalière, qui commencent à mettre en place des mécanismes de dialogue entre les échelles de stratégies.

7 LA PRÉDOMINANCE DES RÉFLEXIONS À COURT TERME ET MOYEN TERME

Les plans d'actions à court terme (1 ou 2 ans), en fonction des besoins ponctuels identifiés et des projets de coopération montés, sont prépondérants. Cela correspond à une attitude de réaction par rapport aux réalités transfrontalières et une mobilisation généralement itérative et non constante.

Néanmoins, les stratégies ou les plans d'actions à moyen et long terme (5-15 ans) ont également leur place, en fonction de la maturité des territoires et de leur degré d'intégration. Enfin, le cycle des programmes INTERREG de sept ans a un impact important sur le rythme des réflexions stratégiques.

Financement

Les programmes de coopération INTERREG sont généralement l'instrument phare de financement des projets transfrontaliers, au-delà des crédits mobilisés par les collectivités au titre des politiques propres. Compte-tenu des sommes en jeu, ces programmes excluent de manière générale les investissements lourds dans les infrastructures.

L'analyse de dix programmes de coopération transfrontalière aux frontières françaises² a relevé tout d'abord l'existence d'une marge importante d'amélioration du processus d'élaboration de ces programmes.

Ensuite, bien que la composition du partenariat de suivi des programmes soit très diverse et la question des périmètres et sous-ensembles très complexe, les axes de financement des programmes sont assez standardisés.

Enfin, on peut noter un manque d'articulation entre les programmes INTERREG et les autres programmes européens et une place réduite des instruments de financement hors INTERREG.

Il existe des fonds communs mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux par des institutions partenaires, mais ils sont relativement réduits en termes masse financière, sauf pour les grands projets de développement et d'investissement lourd. Ainsi, la participation des collectivités passe surtout à travers les contributions aux projets INTERREG, que par de nouveaux instruments de financement.

8 MARGE IMPORTANTE D'AMÉLIORATION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PROGRAMMES INTERREG

Les diagnostics des programmes de coopération, l'évaluation ex-ante et le processus d'élaboration des programmes ont une marge importante d'amélioration. En effet, les analyses sur laquelle se basent les programmes relèvent souvent plus de compilations des diagnostics des territoires composant le périmètre que de diagnostics des territoires transfrontaliers et de la coopération. De plus, les diagnostics ne mettent pas suffisamment l'accent sur les besoins de coopération ou les secteurs où la coopération a une valeur ajoutée.

9 DIVERSITÉ DE LA COMPOSITION DU PARTENARIAT DE SUIVI ET DES INSTANCES DES PROGRAMMES

Dans les comités de suivi et de programmation, on constate la présence systématique des collectivités locales NUTS III (départements, Kreise, provinces, dicupaciones) et NUTS II (régions), des représentants de l'Etat (notamment pour la France) ainsi que les autorités

² France (Manche)-Angleterre (FR-UK), Deux Mers (FR-UK-BE-NL), France-Wallonie-Vlaanderen (FR-BE), Grande Région (FR-BE-LUX-DE), Rhin supérieur (FR-DE-CH), France-Suisse, ALCOTRA (FR-IT), Italie-France Maritime, POCTEFA (FR-ES-AN), Amazonie (FR-BR-SU).

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

environnementales, avec une grande variété des configurations en fonction des périmètres des programmes. Cependant, les acteurs socio-économiques, les villes, les territoires transfrontaliers et les représentants des programmes européens contigus y sont insuffisamment représentés.

En termes de gestion des programmes, il existe une diversité assez importante en matière de statut des autorités de gestion et des secrétariats techniques conjoints.

PO INTERREG IVA	AUTORITÉ DE GESTION	SECRÉTARIAT TECHNIQUE CONJOINT	AUTORITÉ NATIONALE
FRANCE (MANCHE) - ANGLETERRE	Conseil Régional Haute Normandie		
DEUX MERS (FR-BE-GB-NL)	Conseil Régional Nord-Pas de Calais	GEIE GECOTTI (locaux à Lille, France)	Conseil Régional Nord-Pas de Calais
FRANCE - WALLONIE-VLAANDEREN (FR-BE)	Wallonie Bruxelles International	France-Wallonie-Vlaanderen Asbl (locaux à Namur, Belgique)	Conseil Régional Nord-Pas de Calais
GRANDE RÉGION (FR-BE-LU-DE)	GECT Programme INTERREG IVA	STC INTERREG Grande Region Asbl (droit luxembourgeois, locaux au Luxembourg)	Préfecture de Région Lorraine
RHIN SUPÉRIEUR (FR-DE-CH)	Grande Région		
FRANCE - SUISSE	Conseil Régional Franche-Comté		
ALCOTRA (FR-IT)	Regione Piemonte	STC (locaux à Menton) aucune forme juridique propre	Préfecture de Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
ITALIE - FRANCE MARITIME	Regione Toscana	STC (locaux à Livorno) association de droit italien	Collectivité Territoriale de Corse
POCTEFA (FR-ES)	Consorcio de la Communauté de Travail des Pyrénées (locaux à Jaca, Espagne)		Conseil Régional Aquitaine
AMAZONIE (FR-BR-SU)	Conseil Régional Guyane		

10 COMPLEXITÉ DE LA QUESTION DES PÉRIMÈTRES ET DES SOUS-ENSEMBLES DES PROGRAMMES

La définition des périmètres des programmes est tributaire des spécificités des territoires et des négociations des partenaires impliqués et il n'y a pas de configuration type. Trois échelles semblent pertinentes : celle de la proximité immédiate, celle intermédiaire et celle du programme, ceci dans le montage de projets et pour assurer une équité territoriale. Issus parfois de fusions et répondant à de nombreuses spécificités locales, les certains programmes comportent des subdivisions, montage qui est source d'inefficiences administratives et financières.

11 STANDARDISATION DES AXES DES PROGRAMMES MALGRÉ LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES FRONTALIERS

Il existe une situation paradoxale de formatage des programmes, malgré une forte diversité des territoires frontaliers, de leurs états d'intégration et de leurs dispositifs de gouvernance, cela même au sein d'un seul programme. La structure des programmes est peu révélatrice des spécificités locales et, dans la plupart des cas, les programmes opérationnels ne s'appuient pas explicitement sur des stratégies ou des priorités transfrontalières bien définies. La dimension territoriale des programmes est quasi inexistante, les programmes opérationnels ayant une structure essentiellement thématique, organisée en trois ou quatre axes auxquels s'ajoute l'assistance technique.

12 RÉFLEXIONS NAISSANTES SUR LA TYPOLOGIE DES PROJETS

Certains programmes distinguent différents types de projets notamment en fonction des spécificités de mise en œuvre. Il existe des projets stratégiques, d'initiative généralement descendante, impliquant un nombre plus important de partenaires, avec une dimension sectorielle et eurorégionale plus marquée. La dimension territoriale des projets a été très peu développée ; néanmoins, par exemple le programme ALCOTRA (France-Italie) met en œuvre des plans intégrés transfrontaliers (PIT), des ensembles pluri-thématiques de projets simples ayant un objectif commun de développement économique et social d'un territoire spécifique. Enfin, l'utilisation des fonds microprojets est assez réduite.

13 GRANDE DIVERSITÉ DES MODALITÉS DE SÉLECTION DES PROJETS

Les dispositifs d'appels à projets sont très différents selon les programmes. Leur nombre est variable, mais les procédures de sélection sont essentiellement de type ascendant, sans de cahiers des charges ou d'appels à projets ciblés. Par ailleurs, la chaîne d'instruction des projets de coopération transfrontalière est très complexe, impliquant une multiplicité

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

d'acteurs (collectivités et services de l'Etat, du côté français), ce qui génère des problèmes d'agrégation et d'arbitrages sur les avis.

14 MANQUE D'ARTICULATION ENTRE LES PROGRAMMES INTERREG ET LES AUTRES PROGRAMMES EUROPÉENS

L'articulation des programmes de coopération transfrontalière avec les autres programmes européens est très réduite. Il y a une très faible articulation entre les programmes transfrontaliers contigus, que ce soit en termes de critères d'éligibilité, de procédures de sélection et d'instruction, de dialogue entre les autorités et entre les instances des programmes.

On remarque également un cloisonnement entre les trois volets de l'objectif de la coopération territoriale européenne (transfrontalier, transnational, interrégional).

Enfin, il existe peu de synergies réalisées entre les programmes transfrontaliers et les programmes régionaux, au-delà de la cohérence formelle et l'élimination des doubles financements, bien qu'il y ait une complémentarité potentielle (par exemple en termes de formation professionnelle et emploi, apprentissage, insertion, énergies renouvelables, etc.).

Conclusions

L'articulation entre les dispositifs de gouvernance, les stratégies et les instruments de financement de la coopération transfrontalière est assez réduite.

Tout d'abord, certains acteurs institutionnels et structures de gouvernance ne sont pas dotés de stratégies précises de coopération transfrontalière. Ils ont une vision à court terme de leurs actions transfrontalières, en fonction des projets individuels et de leurs compétences propres.

Ensuite, l'articulation des stratégies de coopération et des programmes INTERREG est insuffisante. De manière générale, ces programmes ont une dimension stratégique très faible qui ne va pas au-delà des axes de financement avec un champ d'intervention très large.

Enfin, la gouvernance de la coopération transfrontalière est largement structurée par le cadre des programmes INTERREG, en termes de calendrier, de financement, des thématiques de coopération, des partenaires impliqués.

Cependant, la tendance à l'articulation des trois dimensions étudiées dans cette étude (gouvernance, stratégies et financement) est positive et ce rapprochement ne peut être qu'encouragé par les orientations de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, qui incite au renforcement de la dimension stratégique de la cohésion territoriale et du développement local.

1 RENFORCER L'ARTICULATION STRATÉGIE-GOUVERNANCE-FINANCEMENT

Il est nécessaire tout d'abord de distinguer les trois dimensions de la stratégie, de la gouvernance et du financement pour veiller ensuite à leur articulation.

Doter les structures de gouvernance de stratégies transfrontalières territorialisées

La simple existence de structures de gouvernance transfrontalière, animées par une volonté politique de coopération, n'est pas suffisante pour générer des projets de développement concertés des zones frontalières.

Les visions et les impulsions politiques des structures de gouvernance devraient être canalisées et traduites dans des stratégies de développement pour les territoires transfrontaliers, étayées par un travail de diagnostic et de prospective. De manière générale, les axes de travail thématiques, identifiés par la plupart des structures de coopération, restent assez larges et abstraits.

Les instances de gouvernance transfrontalière devraient approfondir ce travail pour élaborer des stratégies territoriales ou sectorielles au service d'objectifs identifiés de développement des territoires transfrontaliers ou destinées à résoudre des problèmes spécifiques.

Par exemple, une structure de type eurorégional pourrait élaborer une vision commune pour l'intégration de son territoire ou portant sur certains secteurs stratégiques, déclinée en priorités d'actions concrètes et avec des échéances temporelles, en fonction des territoires et des contextes institutionnels.

Il serait utile de distinguer les stratégies de coopération, dont la logique est de répondre de manière globale aux objectifs fixés par les partenaires, des instruments financiers, qui peuvent contribuer à la mise en œuvre d'une partie des stratégies et être utilisés de manière complémentaire.

Ainsi, plusieurs sources de financement pourraient soutenir différentes parties d'une même stratégie intégrée de développement transfrontalier.

Distinguer les stratégies de coopération transfrontalière des instruments financiers qui sont amenés à les financer

Il faudrait mettre les instruments de financement, comme par exemple les programmes INTERREG (mais aussi les programmes régionaux financés par l'Union européenne quand cela s'avère approprié) au service des stratégies de coopération et de développement transfrontalier élaborées par les acteurs du territoire (les collectivités et leurs partenaires publics ou privés).

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

- ☒ Ces programmes devraient sortir de la logique de guichet de financement de projets individuels, trop répandue, et servir les objectifs et les besoins prioritaires identifiés à l'intérieur de stratégies de coopération. Cela est essentiel pour éviter le saupoudrage des fonds, dans un contexte de raréfaction des financements publics, mais aussi pour assurer un réel impact des programmes sur les territoires.
- ☒ Les programmes pourraient notamment prendre en compte trois types de stratégies : eurorégionales (comme par exemple celles élaborées par la Grande Région, le Rhin Supérieur, l'Eurorégion Alpes-Méditerranée, etc.) et locales (comme par exemple celles de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, de l'Eurodistrict Regio PAMINA, de l'Eurodistrict SaarMoselle, du Grand Genève³, de l'Espace Mont Blanc, etc.), ainsi que des coopérations institutionnelles sous forme d'accords de coopération ou de convention (comme par exemple le protocole d'entente entre le Conseil général du Pas-de-Calais et le Kent County Council).
- ☒ Cette articulation stratégie / instruments financiers devrait se faire dans les programmes au niveau des diagnostics, des évaluations, des actions éligibles, sans oublier la mise en œuvre des nouveaux outils de développement territorial intégré prévus par les projets de règlements 2014/2020.

Articuler les programmes INTERREG avec les structures de coopération transfrontalière. Enfin, il faudrait mettre en place une articulation entre les programmes INTERREG et les structures de coopération transfrontalière existantes.

- ☒ Il faudrait notamment s'assurer que les structures de gouvernance d'échelle infra-départementale (soutenues par une gouvernance multi-niveaux ou locale) soient consultées au moment de l'élaboration des programmes, pour prendre en compte leurs besoins en termes de projets, mais également de mise en œuvre (éligibilité, suivi des projets, animation, capitalisation). Par exemple, ces structures pourraient être impliquées dans des groupes de travail d'élaboration des programmes.
- ☒ Un exemple concret de question à traiter est l'éligibilité des GECT aux programmes INTERREG en tant que bénéficiaire unique, qui n'est pas encore généralisée.

2 INTÉGRER LE TRANSFRONTALIER AU DROIT COMMUN DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les questions transfrontalières relèvent souvent de législations ou de politiques nationales mais présentent des spécificités du fait des interactions avec le pays voisin.

Afin d'éviter leur marginalisation, ces questions transfrontalières devraient être traitées le plus possible à l'intérieur des politiques de droit commun, comme un cas particulier nécessitant certaines adaptations du cadre général et non comme un cas séparé.

Sur le plan européen

Les sujets d'ordre transfrontalier devraient être placés au cœur des problématiques transversales, telles que le marché intérieur, et pris en compte par chaque DG de la Commission, le cas échéant avec un rôle de coordination de la DG REGIO (groupes interservices).

³ L'agglomération franco-valdo-genevoise a choisi comme nouvelle dénomination "Grand Genève" en mai 2012.

Plus spécifiquement, dans le Cadre Stratégique Commun, document encadrant la Politique de cohésion 2014-2020, la coopération transfrontalière devrait être traitée comme un enjeu transversal au sein de chaque chapitre détaillant les priorités d'investissement et la mise en œuvre des fonds.

Sur le plan national

Dans chaque ministère, les référents sur le transfrontalier devraient agir comme une interface entre les politiques de droit commun et les dossiers transfrontaliers.

- ☒ Ils pourraient sensibiliser les services centraux et déconcentrés sur les spécificités en transfrontalier et s'assurer que les cadres nationaux les prennent en compte ou bien sont suffisamment flexibles, en proposant des adaptations ad hoc.
- ☒ Un exemple serait de donner une dimension transfrontalière aux appels à projets nationaux (de type mobilité durable ou pôles de compétitivité), comme cela a été fait en Suisse où, dans le cadre de la politique métropolitaine helvétique, le niveau confédéral finance, via un appel à projet, les infrastructures de transport des métropoles transfrontalière de Genève et Bâle.

A l'échelle infranationale (régionale, départementale ou locale)

Il est important de s'assurer que les documents stratégiques de programmation ou de prospective (tels que les CPER ; les PASE pour l'Etat ; les SRADT, les SCOT, les PDU, les PLH, etc. pour les collectivités) intègrent, si nécessaire, une dimension transfrontalière, au moins dans le diagnostic et, selon les cas, dans les axes de développement, dans les actions concrètes, etc.

- ☒ Dans cette optique, la première étape est d'améliorer la connaissance mutuelle de part et d'autre de la frontière des contenus et des modalités de mise en œuvre des politiques publiques.
- ☒ Ensuite, il faudrait améliorer les mécanismes d'information transfrontalière sur les processus de planification et plus largement de production des politiques et documents stratégiques.
- ☒ Puis, il faudrait systématiser la consultation des collectivités ou des Etats étrangers riverains, dès lors qu'elle est obligatoire pour les collectivités riveraines françaises.
- ☒ En parallèle, il serait nécessaire de créer des référentiels communs transfrontaliers ou des chartes transfrontalières que les documents de planification et de programmation pourraient prendre en compte. Le respect de ces référentiels devrait se baser sur le principe de réciprocité afin d'assurer le développement harmonieux des territoires transfrontaliers.
- ☒ Enfin, il est également nécessaire d'assurer une articulation entre les différents programmes opérationnels, notamment entre les programmes INTERREG A de coopération transfrontalières et les programmes régionaux Investissements pour la Croissance et l'Emploi.

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

3 RENFORCER LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DU TRANSFRONTALIER

Créer des passerelles entre les structures de gouvernance existantes à différentes échelles

Le diagnostic des dispositifs de gouvernance de la coopération transfrontalière montre l'existence de véritables "millefeuilles" de structures qui se sont superposées ou juxtaposées au fil du temps sur une partie des frontières (France-Allemagne, France-Espagne, France-Luxembourg-Belgique), alors que sur une autre partie des frontières, les structures sont quasiment absentes (France-Angleterre, France (Guyane)-Brésil-Suriname, France-Italie sur la partie maritime).

Ces situations représentent une source d'opacité du système dans son ensemble et la cause d'enchevêtrements, doublons ou, au contraire, de points non traités.

Dans ce contexte, il semble nécessaire d'optimiser le système à travers notamment la mise en place de passerelles entre les structures de gouvernance et entre les niveaux de collectivités locales.

- ☒ Concrètement, il faudrait renforcer les circuits d'information, de concertation et de décision entre les niveaux d'autorités (Etat central, services déconcentrés de l'Etat, Conseils Régionaux, Conseils Généraux, intercommunalités) et entre les niveaux de structures de coopération (de type Eurorégion, de type local – comme l'Espace Mont Blanc).
- ☒ Deux exemples de démarches de rationalisation de la gouvernance et de renforcement des liens entre les niveaux régional et local sont la Région Métropolitaine Trinationale (RMT) du Rhin Supérieur⁴ et la Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT) de la Grande Région⁵.

Prendre en compte les différentes échelles territoriales

La coopération transfrontalière se développe à différentes échelles, celle de la frontière dans sa totalité (par exemple France-Belgique ou France-Espagne), l'échelle eurorégionale (par exemple la Grande Région et le Rhin Supérieur) et locale (par exemple les Eurodistricts franco-allemands ou l'Espace Mont Blanc).

- ☒ Bien que superposées ou emboîtées, ces échelles d'intervention territoriale correspondent à des lieux d'interventions publiques autonomes et pour la plupart spécialisées. Chacune de ces échelles a des spécificités en termes de thématiques abordées, de fonctionnement du partenariat, de mode de financement des projets, etc. qu'il faudrait dans premier temps mieux distinguer et caractériser.
- ☒ Ces échelles territoriales sont en même temps un interdépendantes car reliées par la mobilité des citoyens qui alternent entre les périmètres en fonction de leurs besoins (domicile, travail, études, loisirs).

⁴ La région du Rhin Supérieur comprend l'espace transfrontalier franco-germano-suisse constitué par les quatre territoires : Alsace, Suisse du Nord-Ouest, Sud du Palatinat et une partie du Pays de Bade.

⁵ Le territoire de la Grande Région est constitué de : la Sarre, la Lorraine, le Grand-duché de Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Communauté germanophone de Belgique.

Il est important de renforcer les liens entre les échelles -et les stratégies et projets mis en œuvre sur ces échelles- dans un esprit d'inter-territorialité et de rationalisation de l'action publique et privée sur ces territoires.

4 RENFORCER L'OBSERVATION SUR LES QUESTIONS TRANSFRONTALIÈRES

Les sources d'observation locales sur des sujets transfrontaliers (comme par exemple en Grande Région, sur l'agglomération franco-valdo-genevoise, sur l'Arc Jurassien), productions des structures ad-hoc ou des agences d'urbanisme, sont nombreuses. Au niveau national, dans son rôle d'observation, la DATAR prend en compte la dimension transfrontalière, par exemple dans son Rapport de l'Observatoire des territoires 2011.

Malgré ces travaux, il y a un besoin de coordination et de consolidation des données statistiques. Une mise en réseau des observatoires transfrontaliers locaux et régionaux devrait viser la comparabilité des données afin d'alimenter des diagnostics par frontière ou à l'échelle nationale, qui serviraient de base pour les stratégies frontalières de l'Etat et des collectivités. Par ailleurs, il semble nécessaire de pérenniser la prise en compte de la dimension transfrontalière dans l'observation et les exercices de prospective de la DATAR et de réactualiser régulièrement les données.

La MOT devrait voir son rôle d'outil technique et d'observatoire stratégique des territoires frontaliers renforcé, notamment après sa transformation en groupement d'intérêt public. Elle serait en lien permanent avec l'Etat ainsi qu'avec les collectivités et les structures de coopération.

Les démarches d'observation et de planification/prospective, doivent être menées aux différentes échelles de la coopération transfrontalière, dans un esprit multiniveaux :

- ☒ locale (celle des systèmes urbains et des territoires ruraux transfrontaliers)
- ☒ régionale (par exemple, régions métropolitaines polycentriques)
- ☒ par frontière ; cette échelle est pertinente du fait même que la frontière est le point de rencontre de deux ou trois systèmes nationaux.
- ☒ européenne, pour assurer une mise en réseau à cette échelle

5 RENFORCER LA PLACE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS L'ACCORD DE PARTENARIAT

A la différence de la période actuelle de programmation, les propositions de règlements 2014-2020 rendent obligatoire la prise en compte de l'objectif de Coopération Territoriale européenne (CTE) dans les Accords de partenariat, par la mention des "principales zones prioritaires pour la coopération" (article 14 du règlement général), disposition qui doit être comprise de point de vue thématique et géographique.

Il serait nécessaire d'interpréter au sens large cette disposition pour prendre en compte la coopération territoriale et notamment transfrontalière de manière transversale dans l'Accord de Partenariat.

Ce choix aidera à la meilleure intégration du transfrontalier dans l'ensemble des politiques européennes et nationales à toutes les échelles. Cela permettrait aussi d'avoir une

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

réflexion stratégique sur la coopération transfrontalière, de maximiser son impact sur le développement des territoires et d'assurer un meilleur cadre de mise en œuvre pour les programmes de coopération.

Ainsi, la coopération transfrontalière devrait être prise en compte dans l'Accord, notamment en ce qui concerne :

- ☒ le partenariat mobilisé ;
- ☒ le diagnostic territorial stratégique ;
- ☒ l'évaluation ex-ante ;
- ☒ les objectifs thématiques et les priorités d'investissement ;
- ☒ les outils de développement territorial intégré (voir point 8).

Dans le développement de chacun des onze objectifs thématiques et de leurs priorités d'investissement, il serait nécessaire d'inclure un volet sur la coopération transfrontalière pour donner une nomenclature commune aux programmes. Cela clarifierait la mise en œuvre, faciliterait le dialogue et l'articulation entre ceux-ci et leur suivi national. Par ailleurs, le partage de cette nomenclature au niveau national favoriserait aussi l'articulation des programmes de coopération avec les programmes régionaux.

Enfin, il est important que l'Accord de partenariat clarifie les actions pouvant être financées dans les programmes transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux, pour éviter les doublons et les incompréhensions et favoriser la complémentarité entre les volets de l'objectif de coopération.

6 METTRE EN COHÉRENCE LES ACCORDS DE PARTENARIATS DE LA FRANCE ET DES ETATS VOISINS SUR LES ASPECTS LIÉS À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

La réforme de la Politique de cohésion prévoit que l'objectif de Coopération Territoriale Européenne (CTE) soit pris en compte dans les Accords de partenariat. Cependant, elle ne demande pas expressément qu'il y ait une concertation entre les Etats membres voisins sur le contenu relatif à la CTE de leurs cadres nationaux.

Afin d'éviter le plus possible le choix de priorités contradictoires de part et d'autre de la frontière et d'encourager une synergie des stratégies de coopération, il paraît nécessaire, notamment en ce qui concerne le transfrontalier, **d'organiser des concertations bilatérales entre la France et ses voisins pour mettre en cohérence les aspects liés à la coopération transfrontalière dans les Accords de partenariat, en amont de l'élaboration des programmes opérationnels, tant régionaux que transfrontaliers.**

Cela permettrait d'offrir un meilleur cadre de mise en œuvre des programmes et de mise en cohérence des stratégies et politiques nationales ayant un impact sur la coopération transfrontalière (par exemple les grandes infrastructures de transport, vues comme axes de développement transfrontalier).

Concrètement, les réunions de dialogue bilatéral pourraient être organisées sur chaque frontière afin de définir, en fonction de la volonté des parties prenantes, le degré et la nature de la coordination entre les Accords de partenariat.

A ces réunions participeraient, en fonction de l'organisation administrative de chaque Etat voisin, les acteurs publics nationaux et régionaux (ministères et collectivités de part et d'autre de la frontière, préfets référents français).

Il est important de noter que ce cadre de concertation doit être différencié selon l'existence ou non de stratégies intégrées à l'échelle de la frontière ; dans un contexte comme celui du Rhin supérieur ou de la Grande région, cette concertation doit s'articuler avec les processus existants ; dans d'autres cas (France-Belgique, etc.), il convient de construire une démarche spécifique.

Lors de ces rencontres, il conviendrait d'une part de confronter les diagnostics territoriaux réalisés dans chaque Etat et d'autre part, d'explorer l'opportunité et la faisabilité de mise en cohérence les Accords de partenariat sur trois aspects :

- ☒ premièrement, il faudrait réfléchir en termes de stratégie à la possibilité d'inscrire dans ces cadres nationaux les objectifs partagés de développement de la frontière commune, qui seront financés par les programmes tant régionaux que transfrontaliers, tant au plan thématique (comment chaque Etat concerné souhaite aborder chacune des 11 priorités du menu fixé par les règlements 2014/2020 dans la perspective Europe 2020, en synergie possible avec les Etats voisins sur cette frontière) que territorial (quelle appréciation partagée des territoires transfrontaliers communs, à différentes échelles- systèmes urbains, territoires naturels, régions transfrontalières-, quelles priorités territoriales, etc.).
- ☒ deuxièmement, il serait très important de mettre en cohérence les procédures de programmation de la Politique de cohésion 2014-2020 et notamment : les règles de mise en œuvre des outils de financement intégré (investissement territorial intégré, opération de développement local, plan d'action commun), l'éligibilité des dépenses, les modalités d'attribution des cofinancements, la place des GECT dans les programmes, etc. Une coordination sur les aspects de mise en œuvre des programmes est essentielle pour éviter les incompatibilités des systèmes nationaux et une mise en œuvre difficile, voire dysfonctionnelle, en transfrontalier.
- ☒ troisièmement, il faudrait choisir un dispositif de pilotage commun (création d'une CIG ou articulation avec la CIG existante), un dispositif de coordination sur certaines politiques sectorielles (information sur les processus de planification de part et d'autre de la frontière, constitution d'un système d'observation transfrontalière pérenne, etc.), avec le soutien financier des programmes de coopération.

7 DONNER UNE DIMENSION TRANSFRONTALIÈRE AUX DIAGNOSTICS DE L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION

Donner une dimension transfrontalière au diagnostic national de l'Accord de partenariat

Le diagnostic national de l'Accord de partenariat ne devrait pas uniquement prendre en compte la situation interne du pays, mais aussi sa situation par rapport aux voisins, afin

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

de servir de base aux programmes de la CTE, voire aux programmes régionaux, si cela est pertinent. A cet égard, le diagnostic devrait avoir une dimension transfrontalière et traiter notamment :

- ☒ les disparités entre les territoires français et leurs territoires voisins et leur impact de part et d'autre des frontières,
- ☒ les complémentarités et les relations existantes entre les territoires de part et d'autre des frontières,
- ☒ les besoins et opportunités de développement qui découlent de ces différences et complémentarités.

Améliorer les diagnostics des programmes de coopération

Le diagnostic national sera alimenté par les diagnostics régionaux élaborés par les Préfets de régions et les Conseils régionaux en concertation avec les autres collectivités territoriales, en respectant le modèle exposé dans les circulaires publiées par la DATAR en mars et juillet 2012. La circulaire de juillet 2012 contient notamment une annexe concernant les enjeux territoriaux transfrontaliers à prendre en compte.

Le bilan de la programmation actuelle démontre que les diagnostics des programmes de coopération ont été réalisés sous un prisme essentiellement sectoriel, avec une faiblesse des données statistiques, notamment de celles portant sur l'intégration transfrontalière, et traitant assez peu les bilans des programmes antérieurs.

Pour la cinquième génération de programmes INTERREG, il faudrait veiller à ce que les diagnostics comportent une véritable dimension transfrontalière et qu'ils ne restent pas de simples compilations des diagnostics des territoires composant le périmètre du programme.

Ainsi, les diagnostics devraient contenir :

- ☒ une analyse sectorielle, prenant en compte les 11 objectifs thématiques des propositions de règlements 2014/2020, ainsi que d'autres thématiques jugées pertinentes (démographie, marché de l'emploi, éducation, formation tout au long de la vie, santé, développement économique, recherche et innovation, culture, tourisme, transports, environnement, énergie, etc.) ;
- ☒ une analyse territoriale (espaces urbains, espaces ruraux et naturels, espaces mixtes, espaces fonctionnels, zones de développement, etc.), notamment des territoires transfrontaliers inclus dans le périmètre du programme ;
- ☒ un bilan des périodes antérieures de programmation en termes de réalisations, de résultats et d'impact sur le territoire ;
- ☒ une analyse des stratégies de coopération transfrontalière existantes sur le territoire du programme.

Ces éléments devraient être traités :

- ☒ en analysant des phénomènes transfrontaliers à l'intérieur de l'espace du programme (travailleurs transfrontaliers, mobilité transfrontalière, services publics transfrontaliers, etc.) ;
- ☒ en prenant en compte les documents de référence existants (schémas, stratégies, plans, etc.), portant sur les territoires inclus dans le périmètre du programme ;

☒ en illustrant les analyses par des cartes et des données statistiques uniformes sur le périmètre du programme. A ce titre, devrait être assuré un bon échange d'informations entre les offices statistiques nationaux, les observatoires territoriaux, les agences d'urbanisme et les services de l'Etat déconcentré, d'un côté, et leurs équivalents dans les pays voisins, de l'autre ;

☒ soulignant les besoins et les potentiels de coopération transfrontalière ;

☒ mobilisant, pour la mise en œuvre du diagnostic, du côté français, les préfetures de région et de département concernées, les conseils régionaux ou généraux et les principales villes ou communautés, et leurs équivalents de l'autre côté de la frontière, les structures de coopération et, enfin, les ambassadeurs et les consulats concernés, si cela est nécessaire.

Cette nouvelle méthodologie permettrait de mettre plus qu'avant l'accent sur les besoins de coopération, les points critiques (les problèmes rencontrés, les manques), et sur les secteurs où la coopération a une valeur ajoutée, les gains à la coopération. Les diagnostics rempliraient ainsi leur rôle de justification ou d'appui à l'élaboration d'une stratégie de coopération.

Baser le choix des périmètres des programmes de coopération transfrontalière sur une évaluation objective des résultats

Conformément aux règlements 2014-2020, l'Accord de partenariat devra mentionner les zones éligibles à l'objectif de coopération et notamment celles éligibles au volet transfrontalier. Ces choix sont extrêmement importants car ils détermineront les périmètres des programmes de coopération. L'expérience des programmes antérieurs montre qu'il n'y a pas de format idéal, mais que les périmètres doivent répondre aux spécificités de chaque zone de coopération.

La définition des zones éligibles devrait se faire sur la base d'un bilan des générations INTERREG antérieures qui pourrait faire partie du diagnostic de l'Accord de partenariat.

☒ Ce bilan présenterait notamment une répartition géographique des projets (en termes de lieu de réalisation et de lieu du siège des partenaires) afin d'identifier les zones de concentration d'initiatives de coopération.

☒ Le bilan pourrait également contenir un volet stratégique soulignant les priorités et les perspectives de développement pour l'avenir.

Dans la période 2014-2020, la catégorie de zone adjacente disparaîtra, ce qui entraînera la transformation de certaines zones adjacentes en zones éligibles et l'élimination des zones inactives des programmes transfrontaliers. Le bilan des programmes antérieurs serait très utile dans la justification de ces choix.

8 METTRE EN ŒUVRE LES OUTILS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ

Les propositions de règlements renforcent la dimension territoriale de la politique de cohésion par l'introduction de deux dispositifs relatifs au développement territorial intégré qui peuvent s'appliquer au transfrontalier :

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

☞ **“l’investissement territorial intégré”**, un mini-programme de mise en œuvre d’une stratégie de développement territorial multidimensionnelle sur une zone pertinente, qui est inscrit dans les programmes et qui peut bénéficier d’une éventuelle délégation de la gestion à des organismes intermédiaires ;

☞ **“les opérations de développement local”**, une approche bottom-up qui finance des stratégies intégrées et multisectorielles de développement local, menées par des groupes d’action locale (GAL) sur des territoires sous-régionaux.

A cela s’ajoute **“le plan d’action commun”**, un outil multi-projets qui peut également être appliqué au transfrontalier et qui est défini et géré en fonction des réalisations et résultats à atteindre. Il représente un ensemble de projets, à l’exclusion de projets d’infrastructure, réalisés dans le cadre d’un ou plusieurs programmes.

Ces outils pourraient grandement améliorer l’impact des programmes de coopération sur les territoires transfrontaliers.

Dans l’Accord de partenariat, donner un cadre uniforme de mise en œuvre

Pour inciter l’utilisation de ces nouveaux outils proposés par la Commission, il est important de veiller à ce que les règles d’application de ces trois instruments répondent aux spécificités transfrontalières et n’ajoutent pas un degré de complexité au montage des projets de coopération transfrontalière.

Pour ce faire, les Accords de partenariat devront, de façon coordonnée sur chaque frontière, détailler les modalités de mise en œuvre des outils de développement territorial intégré et notamment :

- ☞ les modalités selon lesquelles les outils de développement territorial intégré peuvent être financés par plusieurs fonds et particulièrement au titre d’un programme de coopération transfrontalière et d’un ou plusieurs programmes régionaux ou nationaux ;
- ☞ les conditions d’éligibilité des GECT et des structures de coopération équivalentes à ces outils de développement territorial intégré.

A cet effet, devraient être coordonnées sur chaque frontière les conditions d’éligibilité des partenaires, les procédures et les calendriers des appels à projets des stratégies de développement local, les critères et les modes de sélection (comité composé des autorités de gestion concernées), ceci pour l’ensemble des fonds et des programmes.

Dans les programmes, mettre en œuvre les nouveaux outils

L’opportunité de mettre en œuvre ces instruments devrait être évaluée dès l’élaboration de chaque programme pour anticiper le montage des projets et adapter les procédures de mise en œuvre aux cas réels.

Pour chaque programme, ce travail pourrait être effectué par un groupe de travail relatif au développement territorial transfrontalier, auquel les acteurs locaux (collectivités, EPCI, GECT, Eurodistricts, parcs, etc.) devraient être associés.

Afin d’accompagner l’élaboration de démarches de développement territorial intégré, processus demandant un temps important de maturation et une expertise conséquente, les

programmes devraient prévoir des modalités d'appui financier et opérationnel des candidats potentiels (ingénierie territoriale), mais aussi des procédures de suivi et d'évaluation plus approfondies.

Les méthodes de sélection en deux temps (appel à manifestation d'intérêt, suivi d'un appel à candidatures) devraient être préférées aux sélections simples ou à l'inscription dans les PO. Cela permettrait de juger dans un premier temps de la pertinence et de la solidité du partenariat, du périmètre et de la stratégie globale, et de choisir les meilleures initiatives.

Dans un deuxième temps, la sélection devrait porter sur des plans d'action plus détaillés.

Enfin, encore plus que les projets simples, ces dispositifs de développement territorial intégré nécessitent des règles homogènes de traitement des partenaires de part et d'autre de la frontière, notamment en termes d'éligibilité et de cofinancement.

En termes d'objectifs, **il importera de veiller à ce que parmi les résultats attendus de ces démarches figurent la structuration de la gouvernance** (éventuelle création de GECT ou outil équivalent, etc.), **et des outils nécessaires en termes d'observation pérenne du territoire commun, de coordination des planifications territoriales de part et d'autre de la frontière**, etc.

9 METTRE EN PLACE DES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LES FONDS ET ENTRE LES PROGRAMMES

La coordination entre les fonds et entre les programmes doit être au cœur de la future période de programmation. Cette coordination est utile notamment en termes d'optimisation des financements, de capitalisation des bonnes pratiques et de suivi national de la programmation.

- ☒ La coordination devrait être mise en œuvre dans les instances au niveau national (comité de suivi national) et au niveau des programmes (par la présence de représentants des programmes contigus dans les comités de suivi).
- ☒ Elle devrait également se faire de manière opérationnelle, au niveau de la mise en œuvre (instruction, montage des projets, évaluation, pérennisation des projets) par la mutualisation des moyens et l'échange de bonnes pratiques.

Des circuits d'information et d'animation conjointe entre les programmes de coopération transfrontalière et les programmes régionaux sur leur territoire pourraient être mis en place. Ces modalités seraient discutées lors des réunions du groupe de travail CTE.

Par ailleurs, une coordination avec des instruments de financement européens et nationaux (fonds des collectivités ; Fonds de coopération régionale, Fonds européen de développement dans le cas des régions d'outre mer) devrait être assurée (en termes d'actions éligibles et de calendrier des sélections des projets).

Le détail de ces modalités devrait figurer dans les programmes opérationnels ou dans les vadémécums élaborés par la suite.

RÉSUMÉ

Diagnostic transversal

10 RENFORCER LES OUTILS DE CAPITALISATION ET DE MISE EN RÉSEAU

Il est nécessaire de renforcer les outils de capitalisation et de mise en réseau des programmes, des projets et des acteurs de la coopération transfrontalière, afin de contribuer à la diffusion des bonnes pratiques et de la connaissance, ainsi que de créer de nouveaux partenariats.

Il serait opportun de développer **une nouvelle génération du programme INTERACT** au niveau de l'UE, visant à aider à la mise en œuvre des programmes et des projets de coopération, à faciliter l'échange d'informations, d'expériences, de résultats et de bonnes pratiques.

Cela ne concerne pas seulement la gestion, comme c'était le cas dans la période de programmation actuelle, mais aussi **la dimension stratégique des programmes** (stratégies, diagnostic territorial, élaboration, sélection, suivi et évaluation des projets), **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** (territoires transfrontaliers de différents types – urbains, ruraux, maritimes, etc.).

Le futur programme INTERACT devrait développer ces nouvelles orientations, en synergie avec les programmes-réseaux : INTERREG C (qui devrait aborder la dimension territoriale de la politique de cohésion et non seulement thématique), ESPON, URBACT. Par ailleurs, la mise en réseau des territoires transfrontaliers s'engageant dans des démarches de connaissance partagée devrait être plus explicitement finançable par ces futurs programmes-réseaux.

Il devrait y avoir **des points de contact nationaux dans chaque État membre** afin d'être plus en lien avec les autorités publiques partenaires de la coopération 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) et être coordonnées avec les structures nationales de type MOT ou celles visées dans la plateforme de Budapest.

La capitalisation et la coordination devraient être assurées au niveau européen, avec un rôle fort de la Commission (DG REGIO), d'Eurostat (Audit Urbain) et du programme ESPON. **La DG REGIO, dans son rôle de pilotage de la politique de cohésion, doit rappeler que la connaissance partagée est au cœur de la coopération.** En tant que coproductrice de connaissances territoriales européennes (Audit urbain, travaux menés avec Eurostat et l'OCDE, référentiel de la ville durable, etc.), elle doit intégrer la problématique des régions transfrontalières, le cas échéant en partenariat avec les instituts statistiques nationaux.

Le programme ESPON, qui a d'ores et déjà investigué la problématique de production de connaissance transfrontalière, doit continuer de le faire, en s'appuyant sur le réseau de points de contact nationaux (ESPON Contact - ECP). Par ailleurs, il devrait continuer à développer des outils d'évaluation d'impact des politiques et de prospective sur les territoires transfrontaliers.

