



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE  
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F  
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19  
e.mail : [secretariat@crpm.org](mailto:secretariat@crpm.org) - web : [www.crpm.org](http://www.crpm.org)

31 AOUT 2009

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

## L'OBJECTIF 3 « COOPERATION TERRITORIALE » QUELS OBJECTIFS, QUELLE ARCHITECTURE, QUEL FONCTIONNEMENT APRES 2013 ? ELEMENTS DE REFLEXION DU GROUPE DE TRAVAIL

### INTRODUCTION

La coopération territoriale, après avoir été l'un des Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) au cours des trois périodes de programmation précédentes, est devenue le troisième « Objectif » de la Politique régionale de l'Union européenne sur la période 2007-2013. Cet instrument, qui mobilise 2,52% du budget de la politique régionale, se décline en trois volets : coopération transfrontalière (Interreg IV A), transnationale (Interreg IV B), et interrégionale (Interreg IVC). Les réseaux ORATE, INTERACT et URBACTII sont également financés dans le cadre de cet objectif.

Les autorités régionales, actrices majeures de la coopération territoriale européenne (CTE) depuis sa création, ont acquis une solide expertise en la matière au cours des programmations successives. En mai 2009, 11 Régions membres de la CRPM<sup>1</sup> se sont associées au sein d'un groupe de travail, avec pour objectif de mettre en commun leurs expériences respectives acquises en tant que partenaire ou coordinateur de projet, structure de programmation ou de gestion (Secrétariat Technique, Autorité de Gestion ou de Contrôle, Comité de suivi) et de produire, au cours du premier semestre 2010, un ensemble de propositions pour améliorer le contenu stratégique, l'organisation et la gestion des instruments de CTE après 2013. La Région Nord-Pas de Calais, dont l'expérience en la matière est largement reconnue, assure le pilotage politique de ce groupe de travail.

Ce document présente une première synthèse des réflexions du groupe de travail à l'issue de ses deux premières réunions (juin et juillet 2009). Celles-ci se fondent sur la conviction que toute amélioration de l'instrument de coopération territoriale à l'avenir passe par une amélioration de l'instrument existant à travers la clarification des concepts et des objectifs stratégiques et l'adaptation des mécanismes de gouvernance et des règles et procédures de mise en œuvre à la nature des projets et des programmes.

La pertinence et la faisabilité des propositions et idées ci-dessous, qui ne rencontrent pas toujours un consensus de la part des membres du groupe de travail, feront l'objet de discussions approfondies et seront affinées par le Groupe de Travail dans les mois à venir.

<sup>1</sup> Les Régions du groupe de travail sont : Aquitaine (F), Balears (ES), Campania (IT), Canarias (ES), East of England Regional Assembly (UK), Friuli-Venezia-Giulia (IT), Midtjylland (DK), Nord-Pas de Calais (F), Provence-Alpes Côte d'Azur (FR), Shetland Islands (UK), Västra-Götaland (SE)

## I - OBJECTIFS ET VALEUR AJOUTEE DE LA COOPERATION TERRITORIALE

### I.1. LA COOPERATION, PARTIE INTEGRANTE MAIS SPECIFIQUE DE LA POLITIQUE REGIONALE DE L'UE

Les objectifs Convergence et Compétitivité territoriale et emploi ne peuvent être, dans certaines zones, atteints de manière satisfaisante du fait de la nature transrégionale ou transnationale de certains projets. Pour autant, le principe de subsidiarité ne permet pas à l'UE seule d'agir dans ces domaines. Une coordination entre acteurs – identiques ou différents, en fonction de la répartition des compétences – pourrait permettre à la Politique de cohésion d'atteindre efficacement les objectifs politiques de l'Union européenne. La valeur ajoutée de la CTE se situe à cet endroit précis. C'est pourquoi il est essentiel de réfléchir à la coopération comme partie intégrante de la politique régionale et non comme un élément à part lors des débats sur l'après 2013.

### I.2. CLARIFIER LES OBJECTIFS STRATEGIQUES DE LA COOPERATION TRANSNATIONALE POUR MAXIMISER SON POTENTIEL

La philosophie et les objectifs stratégiques du volet de coopération transfrontalière et interrégionale sont d'ores et déjà très clairs et n'appellent pas de modification spécifique :

- La coopération transfrontalière répond à un besoin extrêmement concret de gommer les fractures liées à la présence de frontières nationales. Les projets transfrontaliers sont des projets de proximité qui peuvent se matérialiser auprès des citoyens, ce qui explique le soutien politique très fort apporté à cet instrument ;
- Fondamentalement différent dans sa nature des coopérations de type spatial – transfrontalières ou transnationales – la coopération interrégionale se fonde sur le partage d'expériences thématiques entre Régions. Programme unique et de taille relativement modeste, il a su attirer les égards de la Commission européenne, qui lui apporte un appui stratégique soit en fournissant une expertise sur la pertinence thématique des projets proposés lors de leur évaluation, soit en « *fast-trackant* » les projets qui leur semblent les plus prometteurs, c'est-à-dire en les accompagnant pour accélérer l'intégration des résultats de ces projets dans les programmations régionales.

Du fait de sa plus grande complexité, l'approche transnationale souffre en revanche d'un manque de clarté dans ses objectifs et d'un désintérêt politique au niveau européen et national qui empêchent aujourd'hui d'en exprimer tout le potentiel :

- Au fil des périodes de programmation, la question de la nature des actions à financer n'a pas été clairement tranchée (actions d'accompagnement ou investissements ?), créant une tension entre d'une part, des objectifs ambitieux, ou tout du moins formulés de manière ambitieuse, et d'autre part des budgets restreints qui semblaient bien insuffisants au vu des objectifs affichés ;
- Les thèmes d'intervention de ces programmes demandent parfois la mobilisation de compétences nationales (accessibilité, sécurité maritime notamment) et/ou d'autres politiques et financements européens (RTE-T par exemple). Or l'implication des grands décideurs nationaux est faible (à l'exception de la Mer Baltique en cours d'expérimentation) et, une fois les programmes opérationnels approuvés, l'action de la Commission semble se concentrer essentiellement sur les procédures. A l'opposé, l'appropriation de l'ensemble de ces programmes par les *stakeholders* régionaux et locaux semble très forte. Par conséquent, les projets transnationaux sont le plus souvent des projets « d'animation territoriale » à l'envergure stratégique réduite.
- Le changement d'orientation en 2007 n'a pas arrangé cet état de fait. Le fléchage « innovation / prévention des risques » introduit depuis lors s'est construit par opposition à l'approche « aménagement du territoire européen » qui, sur la base du SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire) prévalait auparavant. Or cette opposition est infondée : les projets d'aménagement de grandes zones européennes participent au dynamisme de ces territoires en leur fournissant les conditions de développement adaptées à leurs besoins et leur permettant de maximiser leur potentiel. De plus, l'imposition « *top-down* » de ce fléchage de manière quasi-identique sur l'ensemble des 13 zones transnationales a engendré un décalage entre ces objectifs et les besoins et potentiels spécifiques de ces espaces.

Pour autant, le potentiel de la coopération transnationale est réel, car cette échelle d'intervention est la seule valable pour les thèmes tels que l'accessibilité, la sécurité maritime, la gestion des bassins maritimes et des littoraux, notamment dans leur adaptation au changement climatique. Il est donc fondamental de clarifier l'esprit de la coopération transnationale si l'on souhaite maximiser son potentiel et éviter les déceptions sur les résultats atteints à l'avenir :

- L'aménagement du territoire doit être l'objectif explicite de cet instrument,
- La question de la nature des actions à financer (actions d'accompagnement « soft actions » ou investissements/infrastructures) doit être débattue et tranchée (en fonction des besoins spécifiques de chaque zone),
- Toute discussion sur les enveloppes financières des programmes de coopération ne peut être menée indépendamment d'une discussion sur les objectifs de la coopération transnationale.

## **II. MAXIMISER LE POTENTIEL STRATEGIQUE DE LA COOPERATION TERRITORIALE : QUELQUES PISTES A DISCUTER**

### II.1 - UNE GOUVERNANCE ADAPTEE A CHAQUE TYPE DE PROJET

Les membres du groupe s'accordent sur la nécessité de distinguer clairement, aussi bien à l'échelle transfrontalière que transnationale, les projets de nature « stratégique » d'une part et les projets de type « animation de territoire » d'autre part. Les deux types de projets sont essentiels mais nécessitent des gouvernances et des contraintes différentes.

#### *La création de Programmes Opérationnels Transfrontaliers pour la mise en œuvre de projets transfrontaliers stratégiques*

De l'avis général, les espaces de coopération transfrontalière, aujourd'hui définis au niveau NUTS3, sont trop restreints géographiquement. Cette échelle limite l'action transfrontalière à la stricte zone-frontière, qui se révèle inadaptée pour certains thèmes d'action (i.e transports). Par conséquent, les idées suivantes pourraient être discutées de manière plus détaillée :

- L'assouplissement de la zone éligible, par exemple à l'échelle NUTS 2.
- La création de Programmes Opérationnels Interrégionaux Transfrontaliers mutualisant une partie des enveloppes régionales des fonds structurels, éventuellement accompagnés d'un taux d'intervention bonifié.

Gérés par un GECT par exemple, et destinés à financer des projets d'ampleur stratégique - infrastructures ou investissements transfrontaliers communs telles que des centres hospitaliers ou matériel médical par exemple, mais aussi gestion intégrée du marché frontalier du travail - de tels programmes permettraient de donner à ces projets un accès à des fonds en quantité plus importante qu'aujourd'hui, et de lier intrinsèquement les actions de coopération aux Programmes régionaux. De tels Programmes interrégionaux, dédiés à la gestion commune de problématiques partagées (ex : gestion de bassins fluviaux, comme le Rhône ou la Loire en France), existent aujourd'hui au sein d'un même Etat, et semblent fonctionner de manière efficace. Etendre cette possibilité aux Régions frontalières représenterait un signal politique fort en faveur de l'intégration du territoire européen.

Les Programmes de coopération transfrontalière de type Interreg IV A persisteraient mais seraient destinés à financer des projets d'animation des territoires transfrontaliers, notamment de nature culturelle ou touristique. De tels projets pourraient bénéficier de procédures de contrôle simplifiées, sur la base d'avances partielles et de contrôle ex-post, en remplacement des demandes de remboursement bi ou triennales.

#### *Une gouvernance plus « top-down » adaptée à la mise en œuvre des projets stratégiques transnationaux*

Les éléments avancés dans le premier chapitre de ce document montrent que la mise en œuvre de projets d'aménagement de grands espaces transnationaux requière une gouvernance différente de celle des actuels programmes transnationaux. En ce sens le processus et la gouvernance proposés par la Stratégie pour la Mer Baltique semblent intéressants sur le principe : une stratégie et des projets définis conjointement par la Commission européenne, les Etats membres et les *stakeholders*, accompagnés d'une prise de décision par le plus haut niveau politique national, et un accompagnement stratégique par la Commission européenne.

Les autres espaces transnationaux pourraient s'inspirer de ce processus pour élaborer leur propre stratégie et leur propre gouvernance :

- En fonction des potentiels et des besoins de chaque espace transnational, cette stratégie pourrait être plus ciblée que la Stratégie pour la Mer Baltique (par exemple axée sur la valorisation des potentiels océaniques sur l'espace atlantique ou le développement des entreprises dans le bassin méditerranéen).
- Pour chaque projet seraient identifiées les compétences qu'il convient de mobiliser dans chaque Etat pour sa mise en œuvre. Lorsque des compétences nationales sont requises, il conviendrait alors de mobiliser les ministères compétents dans les domaines concernés.
- Chaque projet pourrait donner lieu à la signature d'une convention entre la Commission européenne, les Etats et les Régions concernées, chacun s'engageant à mobiliser, en fonction de ses compétences, l'expertise et les financements adéquats pour la réalisation du projet.

La stratégie transnationale servirait également de base à un instrument de type Interreg IV B, dont la mission consisterait à financer des projets « *bottom-up* » de plus petite ampleur - mise en réseau transnational d'acteurs ou projets pilotes destinés à faire émerger des pratiques innovantes sur des thématiques pertinentes sur l'espace ou en lien avec les projets stratégiques des Programmes opérationnels régionaux. Tout comme les projets d'animation transfrontalière, ces projets bénéficieraient de procédures de contrôle simplifiées.

## II.2 – UNE MEILLEURE COORDINATION ENTRE LES ESPACES DE COOPERATION EUROPEENS ET DE VOISINAGE

### *Coordination entre les espaces transfrontaliers et transnationaux*

La coordination entre les programmes transfrontaliers et transnationaux correspondants est aujourd'hui quasi-inexistante - en tout cas largement insuffisante - alors que leurs projets respectifs sont souvent étroitement liés (dimension transfrontalière de projets transnationaux, impact des projets transfrontaliers au-delà de leur strict espace). Au fil des périodes de programmation, deux cultures de la coopération se sont forgées et coexistent aujourd'hui, sans communiquer ou presque.

Des mécanismes de coordination doivent donc être inventés pour pallier ce manque qui limite l'impact des actions transfrontalières comme transnationales. Un premier pas en ce sens consisterait à lier plus étroitement les stratégies transfrontalières (qu'il s'agisse de Programmes Opérationnels Interrégionaux Transfrontaliers de type objectif 1 ou 2 ou de Programmes de Coopération transfrontalière) aux Stratégies des espaces transnationaux auxquels ils appartiennent en s'y référant automatiquement.

Des mécanismes de coordination des instances de gestion de ces programmes (Autorités de gestion des programmes et Secrétariats Techniques Conjointes pour les Programmes de Coopération) doivent également être organisés, selon des modalités à définir, afin d'assurer sinon une coordination de leurs actions, du moins un échange d'information sur les projets et les partenariats existants. En ce sens, il serait utile de se baser sur l'expérience de structures expérimentales existantes comme les « antennes » spécifiques qui, dans le bassin méditerranéen, coordonnent les initiatives entre le programme transnational MED et le programme de coopération de l'instrument de voisinage (IEVP - CTF - MED).

### *Coordination entre les espaces transnationaux entre eux*

Un certain nombre de domaines, notamment maritimes, appellent une véritable coopération entre espaces transnationaux : la pêche, la sécurité maritime, les transports maritimes, la gestion des littoraux par exemple. Si, à l'échelle des projets, la flexibilité actuelle des espaces de coopération transnationaux permet - en tout cas en théorie - une mise en relation de projets proches ou similaires réalisés dans différents espaces, de nombreux obstacles limitent encore la coopération inter-programmes.

L'opération '*Maritime Safety Umbrella Operation*', financée par certains Programmes transnationaux sur la période 2000-2006, a été la première tentative de coordination en ce sens. Les leçons de cette expérience

doivent être tirées afin de pouvoir franchir une nouvelle étape. La question de la mission exacte de ces instances de coordination, de leur financement et la capitalisation de leurs résultats doit être clarifiée.

### ***Coordination entre les instruments transfrontaliers et transnationaux et l'IEVP CTF***

Les espaces transnationaux sont également peu coordonnés avec le volet Coopération-transfrontalière de l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP-CTF) et de Grand Voisinage (qui concerne les Régions ultrapériphériques). Une réflexion doit être menée pour identifier les passerelles pertinentes qui pourraient être établies entre ces deux instruments à l'avenir. Pour ce faire, les groupes de travail « coopération territoriale » et « coopérations externes » de la CRPM mènent actuellement une réflexion commune.

### **II.3 – UN INVESTISSEMENT STRATEGIQUE INCONTOURNABLE DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

Les propositions ci-dessus n'auront pas l'impact escompté si la Commission européenne ne s'investit pas pleinement comme garant de l'intérêt européen des projets présentés lorsqu'ils sont de nature stratégique, ou garant de leur pertinence thématique lorsqu'il s'agit de projets « *bottom-up* ».

Dans le cadre de Stratégies transnationales, la Commission doit avoir :

- un rôle d'incitateur et de coordonateur en phase de préparation de la stratégie, comme c'est actuellement le cas pour la Stratégie pour la Mer Baltique ;
- un rôle actif dans la mise en œuvre des projets lorsque ses politiques et leur budgets sont concernés ;

Cet investissement passe par la mobilisation des différentes Directions générales concernées.

Dans le cadre des projets de type « *Bottom-up* » ou d'animation du territoire, les Directions générales compétentes de la Commission pourraient apporter leur expertise dans le cadre de la sélection des projets présentés dans les programmes transfrontaliers et transnationaux, au même titre que ce qui existe aujourd'hui dans le volet interrégional, en donnant leur avis sur la pertinence thématique des projets.

### **II.4 – SCHEMA DE SYNTHESE**

	<b>Type de projet</b>	<b>Mise en œuvre</b>	<b>Gouvernance</b>
<b>Transfrontalier</b>	Stratégique de proximité	Programmes Opérationnels Interrégionaux Transfrontaliers	GECT
	Animation du territoire transfrontalier	Sur appels à projets	Type Interreg IV A (Programmes niveau NUTS 2)
<b>Transnational</b>	Aménagement du territoire	Liste de projets définis dans une Stratégie de type « Mer Baltique » adaptée aux potentiels et besoins spécifiques du territoire	Gouvernance adaptée aux compétences requises pour chaque projet en fonction de la répartition des compétences dans chaque Etat Convention CE/Etats/Régions/ Acteurs pertinents pour chaque projet
	Animation du territoire (réseaux, projets pilotes...)	Sur appels à projets	Type Interreg IV B
<b>Interrégional et réseaux</b>	Type Interreg IV C		

### **III. VERS UNE MISE EN ŒUVRE PLUS EFFICACE**

#### III.1 - DES MESURES SPECIFIQUES DANS LE REGLEMENT DE MISE EN OEUVRE

Les membres du groupe de travail s'accordent sur la nécessité de mettre en place, à l'avenir, des mesures spécifiques pour la coopération territoriale au sein du règlement d'application des Fonds structurels. Aujourd'hui, ce règlement s'applique de manière uniforme aux 3 objectifs de la politique de cohésion de l'UE, alors qu'il est évident que les contraintes de la programmation régionale et de la coopération territoriale sont de nature différente et dépendent également des zones de coopération. Une réflexion sera menée en ce sens par le groupe de travail dans les mois à venir.

#### III.2 - DES BUDGETS ET REGLES D'ELIGIBILITE DES DEPENSES FIXES A L'ECHELLE DU PROGRAMME

Une grande part de la complexité des programmes de coopération actuelle tient au fait que, en contradiction totale avec la philosophie de la coopération, les règles fixées au niveau du Programme sont spécifiées à l'échelle nationale par chaque Etat, selon des procédures internes différentes. Ainsi en est-il des procédures de cofinancement et des règles liées au contrôle d'éligibilité des dépenses. Il est donc impératif que les règles communes soient à l'avenir fixées à l'échelle européenne (règle unique pour chaque phase du processus), et le budget de chaque programme fixés à l'échelle du programme.

En outre, pour faire face à la grande difficulté – parfois l'impossibilité – de faire participer les acteurs économiques aux projets de coopération, des règles communes d'aides publiques devrait être recherchées et autorisées par la Commission européenne afin de créer un cadre commun ad hoc au-delà de la seule règle « de minimis ».

#### III.3 – CAPITALISER : LE ROLE DE LA CE

La faiblesse dans la capitalisation des projets est remarquée par les participants. Il n'existe aujourd'hui aucune base de données coordonnée d'une période de programmation sur l'autre et entre espaces transnationaux et/ou transfrontaliers, et la Commission européenne ne fait quasiment aucune utilisation des résultats des projets de coopération. Cette situation présente évidemment un impact très négatif sur les résultats de cet instrument.

La création par la Commission européenne d'une base de données centralisée des expériences de coopération constituerait une première étape essentielle et devrait être mise en œuvre dès la période de programmation en cours. L'outil « KEEP » actuellement en cours de développement par Interact pourrait servir de base, mais l'on pourrait également s'inspirer de la base « CORDIS » du Programme Cadre de Recherche et Développement. Par ailleurs, il serait possible de s'inspirer des expériences d'INTERREG IVC ou d'URBACT II pour renforcer la capitalisation des projets.

### **CONCLUSION – PROCHAINES ETAPES**

Ces premières réflexions continueront d'être approfondies par les membres du groupe de travail dans les mois à venir. Elles donneront lieu à une position politique de la CRPM sur l'avenir de la coopération territoriale d'ici le 1<sup>er</sup> semestre 2010. Une telle position politique pourrait être présentée à l'occasion d'un séminaire sur la question sous présidence espagnole. Le Secrétariat général de la CRPM se charge de vérifier cette possibilité.