RÉGIONS DE FRANCE

CONTRIBUTION DE REGIONS DE FRANCE SUR L'AVENIR DE LA COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE POST 2020

Dans la continuité de sa position en faveur d'un cadre financier pluriannuel post 2020 ambitieux et du maintien d'une politique de cohésion pour toutes les Régions européennes en faveur de la croissance et de l'emploi, Régions de France formule par la présente des premières pistes de réflexion pour la poursuite et l'amplification de la coopération territoriale européenne.

Cette première contribution s'adresse à la fois aux autorités européennes, aux autorités nationales et plus largement aux acteurs de la coopération territoriale européenne.

Rappel du contexte

Depuis cinq périodes de programmation, la coopération territoriale européenne a connu une montée en puissance importante.

Elle constitue dorénavant le second objectif de la politique de cohésion.

Au niveau budgétaire, sur 2014/2020, la coopération territoriale européenne représente 10 milliards d'euros de FEDER dont 7,4 milliards pour le volet transfrontalier, 2,1 milliards pour le volet transnational et 500 millions pour le volet interrégional.

En ce qui concerne les programmes de coopération transfrontalière et transnationale auxquels participe la France, ils représentent une enveloppe globale de FEDER de 2,6 milliards d'euros (plus de 1,5 milliards pour la coopération transfrontalière, environ 1 milliard pour la coopération transnationale). Sur ces 2,6 milliards d'euros, environ 1 milliard est pré-attribué à la France.

La situation des régions ultrapériphériques aux frontières externes de l'UE est unique. Dans leurs zones géographiques respectives (Océan Indien, Amazonie, Caraïbes), les régions ultra-périphériques coopèrent exclusivement avec des Etats tiers de l'UE.

Qu'il s'agisse de la coopération entre les Régions frontalières, au sein des grands espaces transnationaux ou de la mise en réseau à l'échelle européenne, la coopération territoriale européenne vise à:

- lever les obstacles aux échanges liés aux frontières (déplacements, travail, soins, formation, etc.) ;
- rechercher des solutions communes (plus efficaces et moins coûteuses) aux problématiques partagées (ex : pollutions, prévention des risques liés aux changements climatiques) ;
- partager des idées et des bonnes pratiques et ainsi apprendre les uns des autres ;
- encourager l'action collective pour atteindre des objectifs partagés ;
- mieux insérer les régions ultrapériphériques dans leurs environnements régionaux
- rapprocher les Européens.

A ce titre, la coopération territoriale européenne constitue un vivier d'idées, d'expérimentations et de projets favorisant l'investissement au bénéfice des territoires, des entreprises et des citoyens. La coopération territoriale européenne reste d'ailleurs encore sous dotée par rapport au rôle qu'elle joue déjà au quotidien dans la construction d'un espace européen commun ou de zones d'échanges aux frontières externes de l'UE.

Il est donc important de poursuivre et d'amplifier ces programmes dans la prochaine période de programmation, plus particulièrement dans le contexte actuel de forte défiance des peuples vis-à-vis de la capacité de l'Union européenne de créer les conditions de la croissance et de l'emploi.

282, boulevard Saint Germain - 75007 Paris - Tél : 33(0)1 45 55 82 48 - Fax : 33(0)1 45 50 20 38 - www.regions-france.fr

1/ La coopération territoriale européenne, c'est l'Europe du quotidien au service des territoires et des citoyens

Les programmes de coopération territoriale européenne financent de véritables projets européens gérés au plus près des réalités de terrain, qu'elles soient transfrontalières, transnationales ou interrégionales.

Ces projets contribuent donc non seulement à l'économie des territoires concernés par les mouvements transfrontaliers ou des enjeux transnationaux et interrégionaux mais participent aussi au rapprochement entre pays et citoyens européens.

Ces projets sont concrets et visibles. Ils prennent différentes formes en permettant par exemple :

- de relier des territoires de part et d'autre de la frontière par le développement des transports en facilitant la circulation notamment des personnes et des marchandises,

- de permettre aux familles et aux enfants de part et d'autre de la frontière de bénéficier de crèches transfrontalières,

- d'aider les demandeurs d'emploi des deux côtés de la frontière à retrouver du travail grâce à des agences locales transfrontalières pour l'emploi,

- de mutualiser des actions et des investissements concourant à protéger l'environnement et la biodiverstié, tirer parti des opportunités de la croissance bleue, mener des projets communs de recherche/développement et d'innovation, encourager des actions de lutte contre le changement climatique et apporter des solutions communes de prévention et de gestion des risques naturels, coopérer dans l'élaboration de politiques publiques et les échanges de bonnes pratiques.

Ces projets constituent des vitrines de l'Europe pour les citoyens. En cela, les projets de coopération territoriale européenne sont l'illustration d'une Europe par la preuve.

La coopération territoriale européenne constitue aussi un terrain d'expérimentations. Par exemple, en France métropolitaine, pour les habitants des zones frontalières qui ont des difficultés d'accès aux soins, les programmes de coopération ont soutenu des projets visant à améliorer cet accès en permettant aux populations frontalières d'être pris en charge de la même manière par l'offre de soins des deux côtés de la frontière.

Au moment où l'idéal européen n'a jamais été autant menacé par les replis nationaux et identitaires, il est donc politiquement très important de conserver et d'amplifier ces programmes car les trois volets de la coopération territoriale européenne répondent à des enjeux et besoins spécifiques :

- le volet transfrontalier parce qu'au travers de projets concrets il permet de construire des ponts par delà les frontières et lever les obstacles juridiques. Il doit en particulier pouvoir mieux s'articuler avec les autres sources de financement, qu'elles soient nationales ou européennes. Dans les régions ultrapériphériques, il doit s'inscrire en cohérence avec le cadre législatif en vigueur de part et d'autre de la frontière européenne (commerce, fiscalité, douanes, normes…)

- le volet transnational parce qu'il permet la coopération sur des zones géographiques identifiées où les acteurs sont confrontés à des enjeux communs et où des projets communs peuvent aider à les surmonter : problématique du changement climatique dans les zones du sud de l'Europe, développement d'une économie sans carbone dans les zones à forte concentration urbaine dans le nord ouest de l'Europe, réponses communes face problématique de la gestion de l'eau dans les zones du sud de l'Europe, développement d'une économie sans carbone dans les zones à forte concentration urbaine dans le nord ouest de l'Europe, réponses communes face aux risques naturels. La CTE participe ainsi au renforcement de l'intégration régionale à l'échelle transnationale en permettant en particulier de renforcer la compétitivité de ces espaces géographiques.

- le volet interrégional parce qu'il est un laboratoire de projets portés par les régions d'Europe et permet de tester de nouvelles approches et transférer les bons résultats dans les politiques publiques qu'elle soient nationales, régionales ou locales.

2/ La coopération territoriale européenne devient une véritable politique d'investissement

Grâce à l'introduction dans les programmes 2014/2020 d'une nouvelle approche fondée sur les résultats, les projets de coopération ont encore gagné en qualité. Ils s'inscrivent plus clairement dans une stratégie de programme déclinée en objectifs spécifiques et types d'actions et qui constitue une véritable stratégie de territoire. Ainsi, depuis 2014, les projets de coopération obéissent à un cahier des charges plus précis et qualitatif, pré-défini par les acteurs des programmes (Autorité de gestion et partenaires des programmes). Ce changement de paradigme constitue une avancée majeure pour la coopération territoriale qui constitue plus que jamais une véritable politique d'investissement qui doit être maintenue et confortée dans la prochaine génération de programmes post 2020. Ces programmes contribuent également aux priorités de la stratégie UE 2020 et apportent ainsi une véritable valeur ajoutée européenne en soutenant les thématiques de l'innovation, de l'emploi et du développement durable.

A ce titre, tous les programmes de coopération devraient être plus fortement incités à financer des projets d'investissement et ce quels que soient les volets (transfrontalier, transnational, interrégional).

3/ Les évolutions nécessaires à la poursuite et à l'amplification des programmes de coopération territoriale européenne

La coopération territoriale européenne souffre encore d'une moindre notoriété par rapport à d'autres financements européens et/ou nationaux alors qu'elle constitue pourtant aujourd'hui une opportunité unique pour des acteurs de part et d'autres des frontières de réaliser des projets innovants à un niveau local.

Cette moindre notoriété est en grande partie due à la faiblesse des moyens financiers disponibles au regard des besoins identifiés, à la nature moins habituelle des projets financés (en comparaison avec les programmes opérationnels régionaux). Mais cela est dû aussi à un certain nombre d'obstacles réglementaires, techniques et financiers qui doivent être levés pour l'après 2020. Les Régions ultrapériphériques, situées aux frontières externes de l'UE, plaident pour que les règles de la CTE évoluent en profondeur et soient déclinées de manière cohérente pour favoriser leur insertion régionale.

C'est pourquoi, au regard de leur expérience comme autorité de gestion, comme autorité nationale, comme point de contact régional, comme partenaire des programmes, comme porteur de projet ou comme soutien à des porteurs de projet, les Régions françaises souhaitent formuler de premières propositions concrètes pour la poursuite et l'amplification de la coopération territoriale européenne après 2020.

1. Augmenter la part du budget de la politique de cohésion consacrée à la coopération territoriale européenne. Cette augmentation permettrait en particulier de répondre aux besoins croissants d'investissements transfrontaliers et dans les espaces transnationaux pour répondre par des solutions concrètes aux défis que les citoyens doivent relever dans ces zones.

2. Fixer par le règlement communautaire les dotations de crédits FEDER de la coopération par programme de coopération et non par Etat membre. La poursuite du système actuel comporte un double risque : celui d'allocations nationales déséquilibrées pour un même espace et celui d'entretenir la logique du « juste retour », chaque Etat, au mépris de la logique de coopération, pouvant estimer devoir « récupérer », pour un espace donné, des financements au moins équivalents à la part des crédits qu'il lui a alloués. Maintenir toutefois les négociations entre Etats et Commission sur les dotations à allouer par programme tout comme sur le périmètre des espaces et le contenu des programmes. Maintenir la gestion des programmes CTE à l'échelle des espaces de coopération.

3. Moduler les obligations de concentration thématique pour mieux prendre en compte les thématiques spécifiques à chaque zone transfrontalière ou transnationale ainsi que les enjeux comme par exemple le changement climatique (lutte contre la pollution de l'air en milieu urbain, problématiques propres aux territoires de montagne ou aux territoires littoraux).

4. Pour les programmes des régions ultrapériphériques, assouplir certains pré-requis européens à la coopération avec des partenaires de pays tiers. Il en est ainsi de l'obligation réglementaire de l'accord formel préalable de l'Etat tiers pour la participation de ses ressortissants aux programmes de coopération. Cette obligation devrait être supprimée

pour débloquer des potentiels de coopération avec des partenaires issus d'Etats tiers. Par ailleurs, il convient de concrétiser également la coordination des instruments financiers existants (FEDER, FED – Fonds Européen de Développement-, ICDE-Instrument de Coopération au Développement…) et de concevoir un cadre réglementaire permettant de réduire les obstacles aux échanges, libérant en définitive tout le potentiel de coopération existant. De même il conviendrait de revoir la règle de la frontière maritime en l'assouplissant et/ou la supprimant afin de permettre aux régions ultrapériphériques de coopérer avec davantage d'Etats voisins.

5. Permettre aux programmes de coopération de pouvoir mieux s'adapter à leur contexte y compris aux situations de changement de contexte régional. Cela passe par une plus grande latitude pour pouvoir amender, modifier les types d'actions, les critères d'éligibilité des projets, les indicateurs de suivi associés de manière souple et réactive.

6. Faciliter le recours à des instruments juridiques comme le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) qui permet de créer un groupement d'organismes issus d'Etats membres différents pour mettre en œuvre plus efficacement des projets structurants, transfrontaliers ou transnationaux, en matière de transports en commun, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Il s'agit ainsi de mettre fin au décalage qui peut exister parfois entre ce que les programmes de coopération sont en capacité de financer et les attentes des décideurs politiques en terme d'investissements.

7. Elargir, le cas échéant, les périmètres géographiques « Nuts III » des espaces transfrontaliers pour l'éligibilité de certains projets. Il est proposé d'introduire davantage de souplesse dans l'appréciation de l'éligibilité des projets qui, bien que situés au-delà des limites kilométriques de la zone éligible, ont une vraie valeur ajoutée transfrontalière.

8. Assouplir le zonage « Nuts II » pour tenir compte de la fusion des régions françaises et permettre à des acteurs de ces nouvelles régions de coopérer dans le cadre de programmes transnationaux.

9. Apporter une logique territoriale au volet transnational en faisant converger les périmètres des espaces de coopération transnationale avec les macro-régions existantes ou en construction ou avec des espaces avec une spécificité participant à une unité territoriale. En effet, en l'état, les programmes transnationaux ne couvrent pas les mêmes périmètres que les stratégies macro-régionales (ex. Stratégie Atlantique et Programme opérationnel Espace Atlantique). Cela permettrait de renforcer la dimension stratégique des programmes transnationaux et d'en faire les outils financiers des stratégies macro-régionales.

10. Rappeler la valeur ajoutée du volet interrégional pour l'ensemble des acteurs européens de la coopération.

11. Tenir compte des conséquences de la sortie du Royaume Uni de l'Union Européenne en particulier en modifiant les périmètres géographiques des programmes. Pour autant, les Régions françaises souhaitent poursuivre les partenariats avec leurs homologues britanniques dans le cadre de la coopération transfrontalière comme cela existe déjà sur des programmes avec la Suisse (programmes franco-suisse ou Rhin supérieur).

12. Favoriser le regroupement ou à tout le moins de véritables articulations entre programmes dont les périmètres peuvent se chevaucher (ex : articulation entre le programme CTE et le programme transfrontalier IEV (instrument européen de voisinage) à l'échelle du bassin méditerranéen). De même, le rapprochement entre programmes de coopération devrait être davantage favorisé au travers, par exemple, de budgets dédiés à la capitalisation et aux échanges de pratiques sur des projets relevant de thématiques partagées par plusieurs programmes (espaces de montagne, zones littorales…). Les Régions françaises souhaitent notamment accroître la coordination et la convergence entre les 3 volets de la coopération territoriale dans les espaces des stratégies macrorégionales afin de renforcer les externalités positives des projets financés. Les objectifs généraux de ces stratégies constituent des atouts majeurs pour mettre en œuvre concrètement une véritable gouvernance multi-niveaux axés sur des défis territoriaux qui ne peuvent se résoudre qu'au-delà des frontières nationales (transports, connectivité, changement climatique, biodiversité, compétitivité des espaces de montagne…).

13. Amplifier la simplification de la gestion des programmes de CTE par la généralisation de la logique des forfaits à toutes les dépenses des projets. Une telle orientation permettrait de se concentrer davantage sur les résultats que sur les modalités de mise en œuvre et de gestion des projets. Concernant spécifiquement le traitement des recettes dans les projets, les Régions demandent, dans un souci de sécurité juridique, que leur calcul soit réalisé en tenant compte de périodes plus courtes calées sur la durée du programme et non sur des horizons temporels de 15 ou 20 ans qui posent le problème de la capacité de l'autorité de gestion à récupérer les éventuels montants indus.

14. Exonérer les projets de la CTE de l'application des règles des aides d'Etat à l'instar des programmes d'actions communautaires comme Horizon 2020, Cosme, Life ou Erasmus +. Il s'agit notamment de favoriser une plus grande mobilisation des acteurs privés, comme le souhaite la Commission européenne, mais également et surtout de lever les obstacles juridiques qui peuvent limiter la participation des fonds européens aux projets. Cela est d'autant plus justifié que certains projets refusés par manque de moyens sur Horizon 2020 sont réorientés à la demande de la Commission vers le FEDER.

15. Assouplir les exigences en matière d'audit et de contrôle, en particulier en modifiant les méthodes statistiques d'échantillonnage des dossiers qui peuvent générer des contrôles en grand nombre et souvent de manière disproportionnée au regard des montants financiers en jeu. Il faut ainsi permettre un plus grand recours à des méthodes non statistiques. De plus, il est nécessaire de revoir les modalités d'application de corrections financières forfaitaires appliquées à des programmes associant différents partenaires européens. A l'instar des programmes FEDER/FSE, il est impératif de créer les conditions d'une confiance renouvelée entre tous les acteurs européens et nationaux.

16. Mettre en cohérence les actions des Régions et de l'Etat en matière de coopération transfrontalière et transnationale. Cela suppose que chaque institution s'en tienne à son rôle et ses compétences sans chercher à doublonner des missions existantes. En la matière, le livre blanc sur la diplomatie territoriale du ministère français des affaires étrangères comporte un risque de créer des doublons dans l'accompagnement en France des porteurs de projets, par exemple entre les conseillers diplomatiques placés auprès des préfets de région et l'action des directions en charge de la CTE dans les Régions.