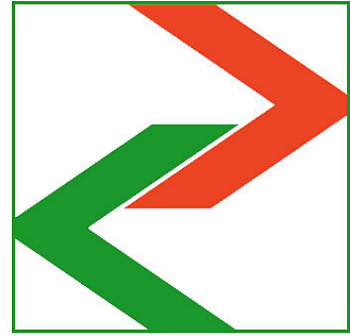


Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)
Association des régions frontalières européennes (ARFE)
Association of European Border Regions (AEBR)
Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)
Europæiske grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG)
Werkgemeinschaft van Europese grensgebieden (WVEG)
Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)
Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών (ΣΕΣΠ)
Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)
Ассоциация Европейских Приграничных Регионов (АЕПР)
Európai Határ Menti Régiók Szövetsége (EHMRS)

AGEG c/o EUREGIO · Enscheder Str. 362 · D-48599 Gronau



Document de prise de position de l'ARFE

SUR

LE 5ÈME RAPPORT SUR LA COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

« INVESTIR DANS L'AVENIR DE L'EUROPE »

19 janvier 2011

1. Généralités

L'ARFE salue la publication du 5^{ème} Rapport de Cohésion qui se fonde sur des discussions intensives et des « Dialogues structurés » de la Commission européenne avec les principales organisations régionales européennes ainsi que sur l'évaluation de la situation économique en Europe et les effets des politiques nationales.

The 5ème Rapport de Cohésion définit des standards en décrivant en détail dans les chapitres 1 à 3 la situation économique, sociale et territoriale à l'aide de statistiques vérifiées et de matériel cartographique compréhensif. Cela veut dire que les régions peuvent maintenant évaluer leur situation dans un contexte européen. Une analyse de tendance examine la cohérence des politiques nationales et européenne par rapport à la cohésion. Par ailleurs, l'actuel rapport tient plus qu'avant compte des dimensions macroéconomiques et du point de vue de l'aménagement du territoire. Il serait bien si l'on pourrait accéder aux données utilisées comme base pour faciliter des analyses aux niveaux régional et européen.

Eu égard à certaines déclarations critiques quant à la politique de cohésion, l'ARFE salue le fait que le rapport se concentre sur l'explication de ses effets, en fournissant des évidences de ses résultats concrets ainsi qu'en soulignant la contribution de la politique de cohésion à la croissance mondiale et régionale en tenant compte des effets macroéconomiques.

Du point de vue de l'ARFE il est important que le rapport attire particulièrement l'attention sur le nouvel élément « cohésion territoriale » (déjà inclus dans le Traité de Lisbonne) et sur la coopération territoriale ainsi que sur son rapport avec la Stratégie Europe 2020. Il serait cependant convenable de tenir également compte des données et des développements actuels comme résultat de la crise économique et financière (depuis 2008). Elle a également eu des effets du point de vue aménagement territorial et structurel (tout particulièrement dans les nouveaux Etats membres) et à mi-terme cela aura des conséquences financières considérables pour les budgets publics et la marge de manœuvre politique (dans le domaine du cofinancement de la politique de cohésion).

2. Promouvoir la valeur ajoutée de la politique de cohésion

Grâce à l'expérience de l'ARFE en toute l'Europe nous pouvons conclure que le Politique de cohésion (tout particulièrement dans les zones frontalières) a jusqu'à présent contribué considérablement à la croissance et à l'emploi dans l'ensemble de l'UE et qu'elle a par conséquent aidé à réduire les déséquilibres sociaux et territoriaux.

Dans la réalisation de la Stratégie Europe2020 il convient cependant éviter des faiblesses comme celles observées pendant la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne (avec son approche plutôt sectorielle que stratégique et un manque de coordination).

Comme l'ARFE l'a déjà conclu dans sa position relative au Livre vert sur la cohésion territoriale, une meilleure liaison des stratégies européennes de long terme (actuellement la Stratégie Europe2020) avec la politique de cohésion est nécessaire pour une meilleure coopération et coordination entre les différentes politiques de l'UE.

L'ARFE soutient explicitement les efforts pour renforcer la valeur ajoutée de la politique de cohésion européenne, afin d'améliorer la planification stratégique de programmes et d'encourager la concentration thématique et les capacités institutionnelle et administrative sur la base de la conditionnalité et la motivation. Par contre, l'application des nouveaux instruments financiers nécessite une différenciation par rapport aux particularités de la coopération territoriale et la coopération transfrontalière en particulier.

En ce qui concerne la **valeur ajoutée** de la politique de cohésion, l'ARFE se réfère au fait que la coopération transfrontalière a donné preuve de sa valeur ajoutée européenne, politique, institutionnelle, économique et socioculturelle. Pour cela elle est un élément important de la politique de cohésion. Cela est décrit d'une manière nuancée dans l'évaluation d'INTERREG III (plus de valeur ajoutée dans des zones frontalières avec plus d'expérience que dans celles avec moins d'expérience). Par conséquent la coopération transfrontalière contribue d'une manière très pratique à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et la Stratégie Europe2020, car une bonne coopération transfrontalière crée toujours une valeur ajoutée par rapport aux mesures nationales et aux politiques sectorielles européennes par :

- la création d'une nouvelle dimension spatiale de développement territoriale et d'intégration,
- l'additionnalité des programmes et projets transfrontaliers,
- les effets de synergie de la coopération transfrontalière,
- la recherche et l'innovation conjointes,
- des réseaux transfrontaliers,
- l'échange de meilleures pratiques et d'expériences,
- les effets spin-off par le dépassement de la situation frontalière,
- la gestion efficace et transfrontalière des ressources et de l'environnement,
- la mobilisation de tous les acteurs de part et d'autre de la frontière.

Dans une **planification stratégique des programmes** tous les niveaux (européen, national, régional/local) doivent être impliqués pour mieux relier la Stratégie Europe2020 avec la

politique de cohésion. L'intention de préparer un **cadre stratégique conjoint** avec des objectifs et priorités à l'échelle de l'UE ne doit pas se concentrer exclusivement sur le Fonds de Cohésion, le FEDER, le FSE etc. Il convient inclure d'autres politiques de l'UE et nationales d'une manière coordonnée et en tenant compte de la diversité régionale (par exemple en ce qui concerne les politiques agricole, de transport, de l'environnement, de la recherche et du développement ou des soins de santé).

Dans ce contexte il convient mentionner le **partenariat en matière de développement et d'investissement** qui doit être également applicable sur d'autres domaines politiques de l'UE. Tout cela assure une meilleure coordination (mutuelle) des politiques nationales et européennes. Pour atteindre l'objectif d'une meilleure participation des niveaux régional et local, il convient considérer une subvention globale au sein des programmes transfrontaliers au lieu d'une gestion centrale comme cela est le cas jusqu'à présent (il y a cette possibilité dans le cadre des Fonds structurels).

Les **Programmes opérationnels** doivent être maintenus. Ces programmes pluriannuels ciblés, liant aussi du cofinancement national, sont l'instrument principal pour une coopération territoriale durable, ses objectifs et son succès.

Un **focus thématique accentué tenant compte de la perspective spatiale (donc pas un renforcement des politiques sectorielles)** paraît également raisonnable eu égard à la complémentarité des politiques nationales et européennes : de cette manière la politique de cohésion peut se concentrer sur les priorités européennes réelles, tout particulièrement sur la coopération territoriale, objectif principal et priorité politique européens. Une différenciation entre Etats membres et régions « développés » et « moins développés » maintient la manière actuelle de financement. Les priorités croissance & emploi, recherche & développement, développement durable, intégration sociale et soins de santé devraient être obligatoires et cela tout particulièrement dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Le fait de renforcer les capacités par la conditionnalité et l'incitation devrait permettre une marge de manœuvre suffisante aux échelles nationale et régionale (voir conclusion de la Commission européenne dans le 5ème Rapport de Cohésion).

Il convient qu'au niveau de la coopération territoriale (et particulièrement de la coopération transfrontalière) il n'y ait pas **d'allocation de fonds** pour des groupes cibles particuliers. Cela anticiperait l'élaboration de Programmes opérationnels avec une analyse SWOT. En tenant compte d'une manière appropriée de la diversité régionale et de la concentration des tâches, il n'est possible de prendre des décisions quant aux mesures après l'analyse SWOT

et les priorités développées en conséquence des résultats (y compris les groupes cibles et les mesures expérimentales potentielles).

Dans ce contexte il convient mettre en évidence que les analyses territoriales devraient élaborer mieux que jusqu'à présent les problèmes économiques transfrontaliers et les perspectives de développement (voir évaluation d'INTERREG III).

Par conséquent l'ARFE souligne que les initiatives phares n'ont pas été très utiles dans le cadre de la coopération transfrontalière. Des initiatives phares étaient réalisées avec peu de succès au sein de PHARE CBC et TACIS CBC ainsi que dans le cadre d'INTERREG A le long du rideau de fer. A notre connaissance une grande partie de ces initiatives phares ne sont pas efficaces du point de vue des coûts et dépendent toujours de subventions. Dans la plupart des cas l'approche top-down, dite descendante, était appliquée.

Par conséquent les initiatives phares ne peuvent pas être un objectif propre, mais plutôt le résultat d'une analyse SWOT systématique, en tenant compte des conditions spécifiques dans une région dans le cadre d'un Programme opérationnel transfrontalier. La durabilité doit être prouvée.

Eu égard à la marge de manœuvre budgétaire limitée aux niveaux régional et local, il convient tenir compte d'avantage de la question du **cofinancement**. Le budget souvent très limité met en danger le cofinancement de projets de l'UE et par conséquent aussi la demande de la Commission européenne (et les résultats de l'évaluation) de réaliser des programmes INTERREG A d'une manière plus décentralisée.

L'amélioration de la **prestation et des résultats** de la coopération transfrontalière est non seulement étroitement reliée à la spécification ex ante d'objectifs mesurables et indicateurs de résultats, mais elle dépend également des exigences quant aux programmes et projets transfrontaliers dans le prochain règlement de l'UE, par exemple l'élaboration conjointe obligatoire des programmes, la réalisation obligatoire de tous les quatre critères dans un projet transfrontalier, c'est-à-dire la participation conjointe aux niveaux de l'organisation, du contenu, du personnel et des finances. De plus, selon les conclusions claires de l'évaluation d'INTERREG III la durabilité des projets transfrontaliers doit également être améliorée.

L'application proposée de nouveaux instruments financiers paraît raisonnable pour la politique de cohésion en général. Par contre, en ce qui concerne la coopération territoriale, il convient évoquer quelques réserves. La gamme de mesures appliquées est plus large dans la coopération transfrontalière que dans la politique de cohésion en général. Cela est indispensable pour son succès. La dernière évaluation d'INTERREG III a montré que les

mesures « douces » et la dimension socioculturelle sont plus importantes pour une coopération économique efficace, et cela tout particulièrement aux frontières internes. Les formes de financement garantissant la durabilité sont utiles en coopération transfrontalière dans le cadre de projets économiques et sont beaucoup appréciées. Dans ce contexte il convient que les instruments financiers différenciés soient applicables dans le cadre des Programmes opérationnels transfrontaliers et leur financement.

3. Renforcer la gouvernance

et

4. Procédures plus efficaces et simplifiées

Il convient continuer à améliorer la gouvernance, cela est même essentiel, tout particulièrement au niveau de la coopération transfrontalière. L'approche de bas en haut doit être intensifiée et la participation des partenaires privés, des organisations sociales et des citoyens doit être garantie. Cela correspond au rapport Barca qui souligne l'importance d'une approche basée sur le site (place-based approach) (et le renforcement de la politique de cohésion concentrée sur les résultats) de la même manière que l'évaluation d'INTERREG III.

Dans la coopération transfrontalière au minimum deux Etats membres sont impliqués avec leurs structures, compétences et systèmes légaux différents. Dans la pratique chaque Etat membre interprète les règlements de l'UE d'une manière différente (voir rapport Barca). Dans le domaine de la coopération transfrontalière cela a mené à une certaine « surenchère ». Pour cela une grande partie des programmes transfrontaliers appliquent des règles plus strictes (gestion et financement) que nécessaire, compliquant inutilement la réalisation des programmes INTERREG A. Par conséquent il serait important d'avoir une définition de l'UE relative aux standards maximum (gestion, rapportage, suivi et audit) sans pour autant négliger les standards minimum nécessaires.

Dans une lettre au Directeur général Dirk Ahner du 30 novembre 2010, l'ARFE a fait des propositions concrètes et orientées sur la pratique pour améliorer la gouvernance dans les programmes et projets transfrontaliers. Pour cela nous soulignons qu'il y a un besoin pour :

- Une description plus détaillée et vérifiable de la gestion des projets et financière (voir également rapport Barca) dans les programmes INTERREG A,
- une répartition obligatoire des tâches entre les partenaires, également en ce qui concerne les programmes le long d'une frontière avec subprogrammes,
- une limitation des coûts (du point de vue personnel et finances) du suivi et de l'audit,
- une description détaillée de la participation des partenaires des deux côtés de la frontière (élaboration des programmes, gestion des projets etc.),

- une définition claire d'un projet transfrontalier avec application de tous les quatre critères, tout particulièrement le financement conjoint,
- des dispositions encore plus claires relatives au compte bancaire et au financement conjoints,
- la présentation d'un accord INTERREG pour chaque programme fixant toutes ces questions comme condition de départ pour l'approbation des programmes INTERREG.

Tenant compte des évaluations d'INTERREG, du point de vue de l'ARFE il est crucial pour de futurs programmes le long d'une frontière de garantir la subsidiarité et une approche basée sur le site (*place-based approach*) à l'aide de subprogrammes avec des compétences assez larges en ce qui concerne la prise de décisions.

Comme la Commission de l'UE l'a déjà constaté, une **flexibilité renforcée** dans le domaine de la coopération territoriale n'a pas nécessairement comme conséquence qu'il y a plus de programmes opérationnels. Pour cette raison on peut supposer que dans la coopération transfrontalière les programmes opérationnels à l'échelle régionale seront maintenus (cela veut dire pas de programme spécial pour un groupe de villes ou le long d'un fleuve).

L'ARFE souligne l'affirmation du 5^{ème} Rapport de cohésion que selon le Traité de Lisbonne les **régions avec des caractéristiques spécifiques géographiques et démographiques** méritent de l'attention et du soutien particuliers. Cela est tout d'abord valable pour les régions frontalières à plusieurs caractéristiques différents intensifiés par la situation de frontière.

L'ARFE salue le fait que le rapport souligne l'importance des zones urbaines en ce qui concerne la politique de cohésion. Non seulement les grandes agglomérations, mais également les petites et moyennes villes dans des zones rurales proche de la frontière ont leurs zones de rayonnement (centres régionaux). Leur impact transfrontalier nécessite cependant encore d'être entièrement déployé. Pour maintenir les services publics et privés il paraît raisonnable – eu égard aux effets du changement démographique – de tenir également compte des citoyens dans les zones rurales de l'autre côté de la frontière. Cela implique une coopération transfrontalière active aux niveaux régional/local qui nécessite d'un soutien par des projets appropriés.

L'ARFE fait remarquer qu'il ne convient pas favoriser les zones urbaines et les grandes agglomérations d'une manière unilatérale dans la politique de cohésion. Comme l'Agenda territorial l'indique clairement, la coopération et le partenariat bien équilibrés indispensables entre les zones rurales et celles urbaines doivent être développés encore plus. Sans centres

appropriés (petits, moyens et grands) les zones rurales en Europe ne peuvent pas se développer. De l'autre côté les zones urbaines ne peuvent pas exister sans les zones rurales qui les entourent. Les futurs programmes opérationnels doivent offrir des solutions dans leurs analyses SWOT spécifiques des régions en question pour un partenariat urbain-rural utile.

Pour profiter au maximum des **possibilités de coopération transfrontalière** dans l'UE, comme la dernière évaluation d'INTERREG III le révèle, il convient que la qualité des mesures transfrontalières corresponde aux problèmes généraux actuels et aux potentiels de développement des régions frontalières (pour cela les investissements aussi bien que les mesures « douces » pourraient y contribuer). De l'autre côté le montant de fonds alloués doit être adapté aux objectifs et attentes politiques.

Les stratégies macrorégionales peuvent être utiles dans des cas particuliers et dans certaines zones appropriées, mais l'ensemble du territoire européen ne devrait pas être couvert de stratégies macrorégionales. Sinon, la Commission européenne devrait expliquer très clairement les différences entre stratégies macrorégionales et programmes INTERREG B. L'ARFE est d'avis que de nouveaux fonds ne sont pas nécessaires pour réaliser les stratégies macrorégionales, car des fonds pour des stratégies nationales sont déjà mis à disposition par la politique de cohésion. En ce sens, ces stratégies macrorégionales devraient être appliquées pour améliorer la coordination et la complémentarité entre les différents instruments et programmes européens et nationaux.

Le partenariat en combinaison avec la subsidiarité est un trait caractéristique essentiel pour une bonne coopération transfrontalière. A ce but, les niveaux administratifs européen, nationaux et régionaux/locaux doivent être impliqués et reliés entre eux.

Pour une coopération transfrontalière encore meilleure il est nécessaire **d'intensifier l'approche basée sur le site (*place-based approach*)**. En pratique il convient tenir compte des concepts de développement existants locaux et régionaux pour élaborer des programmes transfrontaliers et l'ensemble des acteurs de part et d'autre de la frontière doit être mobilisé. Ces acteurs sont cruciaux en ce qui concerne les discussions politiques relatives au développement de programmes ainsi qu'à la formulation et la réalisation de projets. Leur participation au sein d'organes de prise de décision n'est pas nécessaire, car cela n'ajoute aucune valeur et peut leur imposer une responsabilité financière. Dans sa prise de position relative au livre vert sur la cohésion territoriale l'ARFE a décrit en détail comment une si ample participation de tous les acteurs peut être mise en œuvre avec succès.

L'utilisation du **niveau de développement économique en tant que critère général pour le soutien des régions** est saluée. Dans ce contexte il convient cependant tenir également compte de critères additionnels (développement social et démographique) ainsi que des multiplicateurs pour des zones affectées par des problèmes spéciaux selon le Traité de Lisbonne. Le soutien financier selon des critères géographiques n'est pas recommandé.

Dans la politique de cohésion il convient également tenir d'avantage compte de la **cohésion territoriale comme nouvel objectif du Traité de Lisbonne** et elle doit être couverte par de nouveaux programmes. A cet égard nous nous référons explicitement à notre prise de position relative au Livre vert sur la cohésion territoriale. L'intégration et une coopération approfondie peuvent être seulement couronnées de succès si **toutes** les régions sont incluses dans la politique de cohésion, particulièrement dans le cadre de la coopération territoriale. Dans ce contexte l'objectif de la cohésion territoriale nécessite une meilleure différenciation, complémentarité et coopération entre les différents types de coopération (tout particulièrement entre les coopérations transfrontalière et transnationale).

Au cas d'une **exclusion des « régions riches »** de la politique de cohésion et régionale, à certaines frontières la coopération transfrontalière ne serait pas possible, car une région recevrait des fonds de l'UE et l'autre non. Même dans de grandes zones cela ne serait pas raisonnable, car la contribution de centres économiques bien développés est cruciale pour un développement régional utile à grande échelle.

L'échange du savoir-faire et du transfert des meilleures pratiques pourrait devenir rares. Il serait difficile d'expliquer à certains politiciens dans la propre région que les fonds de l'UE relativement limités ne sont plus alloués aux régions « riches », tandis qu'elles sont obligées de dépenser leurs propres ressources pour soutenir un échange de savoir-faire demandé par l'UE dans une situation budgétaire très tendue.

Au fait, les régions prospères ne reçoivent que de fonds de l'UE peu importants, en particulier pour la coopération transfrontalière. Par contre, avec ces fonds limités elles ont atteint de résultats excellents. Dans la coopération transfrontalière elles savent offrir les meilleures manières pour résoudre des problèmes et pour coopérer dans des domaines difficiles comme la santé, la recherche & le développement et l'innovation, l'aide médicale d'urgence, de nouveaux types légaux de coopération, le marché de l'emploi, l'implication des partenaires sociaux, les stratégies de développement transfrontalier décentralisées etc.

De plus, dans le contexte de la coopération territoriale il convient tenir compte du fait que le Traité de Lisbonne définit les régions frontalières comme zones désavantagées qui méritent

une **attention particulière**. Il y a des raisons politiques, économiques et légales pour ne pas exclure les régions « riches ».

Finalement, l'ARFE constate que le 5^{ème} Rapport de cohésion **a raison de tenir tout particulièrement compte de la coopération territoriale (en soulignant la coopération transfrontalière)** et souligne encore une fois que, eu égard aux difficultés particulières dû à la participation minimale de régions d'au moins deux Etats et aux contenus spéciaux de la coopération transfrontalière, des règlements particuliers pour ce type de coopération sont nécessaires pour atteindre les objectifs ciblés aux frontières internes et extérieures en respectant la Stratégie Europe2020.