



La Coopération Territoriale Européenne après 2013 - Prise de Position

La préparation du prochain exercice budgétaire 2014-2020 de l'UE a débuté ; en ce qui concerne la Coopération territoriale européenne (CTE), les responsables de cette préparation ont indiqué qu'une contribution de la part des programmes était nécessaire et souhaitable.

La Stratégie Europe 2020 (<http://ec.europa.eu/eu2020/>), approuvée par les chefs d'état, est au centre du processus de préparation. La consultation quant au nouveau cadre politique a lieu en ce moment ; en automne, les Directions Générales de la Commission publieront d'autres documents politiques présentant de façon plus détaillée cette stratégie. Il est actuellement prévu que le nouveau paquet législatif soit soumis au Conseil européen au printemps 2011.

Contribution des praticiens de la CTE

À l'automne 2009, INTERACT a développé une plateforme visant à inclure les programmes de Coopération Territoriale dans les discussions futures, en vue de garantir que le nouveau cadre respecte et aborde réellement la situation unique des programmes CTE. Au printemps, deux réunions du groupe d'experts ont été organisées dans le but de fixer le contexte d'une discussion plus large. Ces ateliers ont abordé le futur cadre stratégique et thématique de la Coopération Territoriale européenne, ainsi que la gestion de programme et les questions de contrôle.

Les principaux points soulevés lors des ateliers ont été résumés dans un document de discussion, distribué aux programmes CTE et mis en ligne sur le site web d'INTERACT. Une réunion a été organisée à Bruxelles, les 1^{er} et 2 juin 2010 dans le but de valider les conclusions et les propositions provisoires, ainsi que d'obtenir davantage de réactions et de contributions de la part des praticiens.

Les partenaires d'INTERACT avaient également la possibilité de fournir une contribution par écrit, ce qui a été le cas de Malte et du Conseil Provincial de Barcelone (Espagne).

L'approche adoptée lors du processus de consultation suivait les orientations proposées pour le débat par la Commission européenne :

- améliorer la manière dont les ressources régionales et locales provenant de tous les territoires sont utilisées, de sorte qu'elles contribuent à la compétitivité de l'ensemble de l'Europe ;
- axer davantage la politique sur les résultats ;
- poursuivre la simplification du processus utilisé, en vue de mettre en œuvre la politique, tout en continuant à garantir son efficacité ;
- orienter la politique vers l'avenir et aider les régions à relever les défis futurs.

Etant donné que les principaux défis sont clairs et généralement acceptés, la discussion a été centrée autant que possible sur les propositions concrètes pour les relever. La présente Prise de Position résume les résultats du processus de consultation. Ceux-ci sont aujourd'hui diffusés par INTERACT et seront bientôt transmis à la Commission européenne.

Le processus ne s'arrête pas là : INTERACT continuera à en suivre les développements afin de voir si et comment les recommandations sont mises en œuvre. Il informera les programmes des récents développements et vérifiera que les spécificités de la CTE sont prises en considération et respectées lors des discussions à propos de l'avenir.

La prochaine étape de ce processus est la conférence organisée à Tournai, en Belgique, les 30 septembre et 1^{er} octobre 2010, conférence qui présente les réalisations antérieures d'INTERREG et aborde les développements futurs souhaités par les participants.

Enfin et surtout, nous vous encourageons fortement à vous adresser à d'autres partenaires et organes, qu'ils soient nationaux, régionaux et même européens, impliqués dans la vaste discussion relative à la future politique de l'UE et son cadre législatif. C'est au travers de notre effort collectif que nous pouvons veiller à ce que la voix de la CTE soit entendue !

Utilisation de ce document

Il est évident que tout le monde ne sera pas d'accord avec l'ensemble des présentes recommandations et que l'ensemble de ces recommandations ne s'appliquera pas à tous les programmes. L'inclusion d'un commentaire n'implique pas un soutien d'INTERACT quant à la vision exprimée. En effet, nous avons préféré inclure l'ensemble des commentaires qui ont reçu un large soutien lors du processus de consultation - et il est remarquable de constater le soutien plus ou moins unanime apporté à de nombreuses idées présentées.

Il appartient à chaque lecteur de se former une opinion quant aux propositions détaillées ci-incluses ; nous vous invitons évidemment à contacter INTERACT pour obtenir davantage d'informations sur la discussion et la réflexion sous-jacentes à chacun des points inclus dans le présent document.

Cadre stratégique et thématique

Les programmes de Coopération Territoriale ont franchi un pas de géant au cours de la période de programmation actuelle. En effet, faire de la Coopération Territoriale un des objectifs de la Politique de Cohésion a permis aux programmes de coopération de jouer un rôle unique dans le cadre politique et de prouver leur valeur ajoutée en termes d'intégration territoriale, sociétale et économique de l'Europe. Il s'agit là d'un changement profond par rapport à l'époque plus expérimentale de l'Initiative Communautaire INTERREG.

Ce changement implique que les programmes doivent être ciblés et doivent décider d'un nombre restreint de domaines d'intervention plutôt que d'agir, peu, mais dans de nombreux domaines. Par ailleurs, divers éléments doivent être pris en considération :

- La proposition de stratégie, esquissée dans le document « Europe 2020 » qui a l'ambition de garantir une croissance intelligente, durable et profitable à tous;
- Les défis de l'Europe dans les années à venir (environnement, énergie, mondialisation, changement démographique, sécurité) ;
- Les perspectives territoriales (préserver et respecter le caractère unique de chaque région individuelle et garantir la meilleure interaction possible entre les différents types de territoires) ;
- Les approches sectorielles traditionnelles (transport, environnement, soutien aux PME, tourisme, infrastructures et services transfrontaliers, etc.) ;
- Le besoin de garantir une mise en œuvre coordonnée de la Stratégie Europe 2020, sous forme d'effort de gouvernance intersectorielle et multi-niveaux, et plus généralement d'améliorer la gouvernance et la mise en œuvre des programmes

Certes, peu de choses sont vraiment neuves, mais les attentes sont de plus en plus grandes quant à une contribution durable et visible des programmes de coopération pour relever ces défis.

Dans le passé, les programmes INTERREG ont été critiqués pour leur faible ciblage et par conséquent, pour leurs résultats aux effets peu visibles. Plusieurs raisons expliquent ces critiques, telles qu'une définition vague des objectifs au niveau européen, le montant limité des fonds disponibles pour les programmes de coopération et la grande diversité de ces derniers, les interventions insuffisamment ciblées au niveau des programmes et l'utilisation dispersée des fonds, etc. Tout cela est fondé mais il existe aujourd'hui un vaste consensus en vue de garantir à l'avenir une approche plus ciblée, indépendamment de ces questions. Pendant les discussions, les praticiens de la CTE ont tenté de les aborder et d'envisager des solutions possibles, pour, à l'avenir, exploiter pleinement le potentiel stratégique de la coopération.

Le terme « stratégique » présente dans ce contexte plusieurs facettes : tout d'abord, il y a les stratégies et les politiques sectorielles, établies et menées au niveau européen et il est évident que les programmes CTE devront respecter ce cadre plus large. L'autre dimension, récemment introduite, est l'approche stratégique par le développement des (macro) régions européennes, les régions de la Mer Baltique et du Danube étant les premières à en avoir fait l'essai. En outre, chaque programme dispose de sa propre stratégie, laquelle est enracinée dans chaque territoire et dans chaque histoire de la coopération, et fixe des priorités communes pour les régions et les pays participants.

Les propositions et les points suivants ont été soulevés lors des discussions :

Cadre stratégique de l'UE

- Il est nécessaire d'avoir une vision plus claire au niveau européen. Un document plus détaillé, esquissant les grandes lignes de la feuille de route des objectifs de la stratégie Europe 2020, serait le bienvenu. Il est également nécessaire d'avoir une orientation européenne plus claire quant au développement territorial. Davantage de lignes directrices et une clarification des objectifs de coopération territoriale devraient accompagner ces processus. L'UE devrait mieux communiquer ses priorités pour les programmes.
- De même, il est nécessaire d'avoir une meilleure coordination et coopération entre les différents services de la Commission quant à l'élaboration et à la mise en œuvre coordonnées des différents instruments financés par l'UE. Des lignes directrices relatives à leur but, à leur portée, aux règles et aux conditions de leur mise en œuvre, ainsi qu'aux différences entre ceux-ci, doivent être communiquées aux bénéficiaires potentiels.
- L'objectif général de la Coopération Territoriale européenne doit être clarifié au niveau de l'UE. Les objectifs de convergence et de compétitivité de la politique régionale de l'UE sont énoncés dans leurs titres, alors que le titre « Coopération Territoriale » se réfère davantage à un processus. Des liens pourraient être établis avec la cohésion territoriale et le besoin de promouvoir progressivement l'intégration territoriale des aires de coopération, en éliminant les obstacles physiques, administratifs et réglementaires, et en abordant conjointement les défis transversaux relatifs à la mondialisation, au changement climatique et démographique, etc. affectant le territoire communautaire dans son ensemble. Il convient également de respecter le fait que la CTE a particulièrement contribué à l'intégration sociétale des régions frontalières. D'une certaine manière, la CTE est le chemin le plus simple et le plus court (et relativement peu coûteux) vers une Europe intégrée.
- D'autre part, le niveau d'ambition fixé pour l'objectif et les programmes peut uniquement refléter le soutien politique général de l'intégration de l'UE aux niveaux national, régional et local, ainsi que les financements alloués à ces programmes. Des représentants des États membres au sein du groupe de travail de haut niveau ont exprimé leur souhait de maintenir le niveau d'ambition relativement bas. D'autres estiment que les programmes CTE ne peuvent contribuer que de façon limitée à la réalisation de la stratégie Europe 2020, car les principaux objectifs de la CTE sont la coopération et l'intégration européennes. Les partisans de cette vision préfèrent souligner que de petits pas peuvent être très importants et que la coopération « douce » est un premier pas essentiel vers la collaboration sur des questions stratégiques. Cependant, ceci peut avoir un effet négatif, en suggérant que la coopération n'est pas à la hauteur des objectifs stratégiques. De plus, personne ne peut supposer que le même niveau de coopération existe à toutes les frontières et donc, le potentiel varie considérablement.

- Afin d'assurer une visibilité plus grande et plus efficace à la CTE au niveau européen, il est nécessaire d'avoir une marque et une identité visuelle communes. Avoir un logo spécifique à la CTE et une communication de bonne qualité à propos de sa politique, en ce compris les réalisations au niveau de l'Objectif, permettrait également d'améliorer la reconnaissance des programmes et de leurs réalisations.

Stratégies macro-régionales

- L'introduction des stratégies macro-régionales soulève des questions quant à leurs liens avec les programmes de Coopération Territoriale. Tout d'abord, il convient de clarifier ce que sont les stratégies macro-régionales et quel est leur but. De manière générale, il est entendu que les stratégies macro-régionales sont un cadre visant à établir des priorités communes, à leur garantir un soutien politique et à aligner les instruments politiques disponibles en vue de leur mise en œuvre. Dans la stratégie des Régions de la Mer Baltique et du Danube, le développement est plutôt une institutionnalisation des processus de coopération existants.
- La Commission a indiqué que, pour l'instant du moins, il n'y aura pas de nouveaux fonds, de nouvelles structures ni de nouveaux programmes disponibles pour la mise en œuvre de la stratégie. Par conséquent, la mise en œuvre des stratégies dépend des pays partenaires et de leur capacité à mobiliser et à coordonner leurs actions et les fonds disponibles, en ce compris (mais aucunement limité à) la CTE. Ceci nécessite l'établissement de structures efficaces de coopération et de coordination pour la prise de décision et surtout pour la mise en œuvre. La coordination relative à la mise en œuvre possède un grand potentiel d'exemplarité pour une gouvernance transnationale, intersectorielle et multi-niveaux et devrait par conséquent être observée de près afin de tirer les leçons de cette expérience.
- Il est demandé de ne pas identifier les programmes CTE uniquement aux stratégies macro-régionales. En vue de respecter une approche fondée sur les réalités et les lieux, les programmes CTE doivent être flexibles, plus particulièrement au niveau transfrontalier, afin de pouvoir aborder des questions extérieures au champ d'application des stratégies macro-régionales.
- Il est clair que les stratégies macro-régionales ne peuvent pas être établies partout dans l'UE et une telle intention n'est pas à l'ordre du jour. Les domaines extérieurs aux stratégies pourraient envisager des manières alternatives d'obtenir les mêmes bénéfices que ceux des stratégies, et les cadres de coopération existants en matière de CTE en font partie.
- **Concentration thématique**
- La CTE exerce tout particulièrement une influence dans les domaines thématiques, tels que l'efficacité énergétique, l'innovation, la recherche de solutions pour un meilleur fonctionnement du marché unique et pour relever les défis territoriaux dans les domaines de l'environnement et de la prévention des risques, du transport et des voies de communication, du changement démographique et des questions maritimes. Cependant, en raison des différents degrés de maturité de la coopération dans l'UE et de sa diversité territoriale, il est quasi impossible de limiter les secteurs ou les thèmes de la Coopération Territoriale européenne. La flexibilité est nécessaire en vue de respecter les spécificités de chaque territoire des programmes. Toutefois, au niveau de chaque programme la concentration thématique doit être garantie en sélectionnant un nombre limité de domaines d'intervention et en fixant des objectifs clairs et mesurables. « Peu importe l'objectif à atteindre - tant qu'il y a un objectif ! »
- De manière générale l'implication du secteur privé dans la CTE constitue un problème et soulève, plus particulièrement dans certains domaines (l'innovation, le transport et l'énergie renouvelable), des obstacles majeurs à la réalisation efficace des objectifs des programmes. Souvent, les programmes CTE ne correspondent pas aux besoins des partenaires du secteur privé ; ceux-ci ne sont pas suffisamment flexibles et tolérants face au risque.

Stratégies des programmes

- Alors qu'un objectif européen clair serait plus que bienvenu, de nombreuses stratégies de programmes concernant des questions liées aux lieux. Les trois volets tendent à avoir un objectif différent : la coopération transfrontalière est clairement liée au lieu, avec un objectif local, la coopération transnationale est un mélange de besoins locaux et de priorités européennes, alors que la coopération interrégionale est uniquement basée sur des priorités européennes. Les stratégies macro-régionales peuvent s'appliquer à l'ensemble de celles-ci, de manière horizontale, à chaque fois que cela s'avère approprié.
- L'objectif stratégique des programmes doit être garanti. Les programmes devraient être élaborés sur la base d'une bonne connaissance du territoire au sein duquel ils opèrent. En plus de l'analyse socioéconomique, les disparités territoriales et le potentiel devraient également être analysés et reflétés dans les stratégies des programmes. C'est également à ce stade que la coordination avec d'autres politiques et instruments doit avoir lieu, en vue d'aligner les stratégies locales, régionales, nationales et européennes sur les instruments de financement. Ce même alignement devrait également s'étendre aux systèmes de contrôle.
- Toute approche stratégique devrait inclure un débat national et régional impliquant toutes les parties prenantes. La spécificité des régions devrait fournir les détails de la stratégie, mais les actions devraient être basées sur les besoins. Des actions plus « soft » sont souvent plus adaptées aux activités de coopération que les investissements en infrastructure. Des liens avec d'autres instruments investissant dans l'infrastructure doivent être établis et maintenus, en vue de garantir un développement coordonné dans tous les domaines.
- De meilleurs liens avec les objectifs de convergence et de compétitivité sont nécessaires. À ce propos, chaque programme opérationnel de mainstream pourrait souligner les priorités pouvant bénéficier de la coopération avec d'autres pays et chercher à les aborder soit par le biais des programmes CTE soit en invoquant l'Article 37.6.b du Règlement FEDER. Les programmes opérationnels pertinents devraient également prévoir des mécanismes de coordination nécessaires entre les trois objectifs de la politique de cohésion. Notons également que la CTE peut développer et tester des activités, lesquelles peuvent ensuite être mises en œuvre dans le cadre d'autres programmes.
- Tout en avançant, il convient de se rappeler que l'on dispose déjà d'une large expérience au niveau des programmes actuels. Les résultats provisoires de l'évaluation ex-post des programmes INTERREG III reconnaissent que la maturité de la coopération exerce une influence significative sur la qualité de la coopération. C'est pourquoi, il convient de construire l'avenir sur l'expérience accumulée.

Architecture de la CTE

- La structure actuelle de la CTE, incluant les volets transfrontalier, transnational et interrégional, est basée sur certains besoins et sur des différences et des actions claires. De l'avis général, il n'y a pas lieu de la modifier.
- Il existe peut-être une marge de manœuvre en ce qui concerne la rationalisation et/ou la flexibilité face aux différents besoins de coopération : étendre le champ d'application géographique de la coopération thématique, permettre la coopération entre un plus petit nombre de pays dans les domaines transnationaux, étendre le territoire géographique des programmes transfrontaliers afin de couvrir les bassins fluviaux et maritimes ou les zones montagneuses, etc.
- Une meilleure interconnexion des volets transfrontalier et transnational, plus particulièrement dans le contexte des stratégies macro-régionales, mais pas uniquement, est considérée comme étant un avantage. Un certain degré de flexibilité est souhaité afin de permettre le chevauchement des interventions thématiques au niveau régional.
- Aucun changement majeur n'a été avancé pour le volet interrégional. Il a été reconnu que malgré une tangibilité moindre, l'échange de bonnes pratiques et le réseautage sont utiles.

Maintenir la cohérence

- Une approche stratégique devrait être maintenue pendant la mise en œuvre des programmes. L'expérience actuelle montre qu'une charge administrative et technique élevée nous détourne de l'objectif stratégique.
- Les programmes doivent devenir des outils efficaces dans le processus de mise en œuvre de la politique et ceci implique un *pilotage adéquat* au moyen d'une approche par le haut. Dans ce cas, l'approche par le haut signifie un pilotage stratégique de la mise en œuvre des programmes - c.-à-d. un rôle plus proactif de la part des décideurs et des directeurs de programme, afin de garantir que les objectifs stratégiques seront atteints. Nous estimons que l'une des raisons pour lesquelles les programmes n'ont pas été en mesure d'atteindre les résultats souhaités dans le passé résulte du fait que la mise en œuvre des programmes reposait trop sur un processus de mise en œuvre par le bas (ou axé sur la demande)¹. Une combinaison des deux est requise afin de garantir que les objectifs stratégiques seront réalisés. Ceci requiert également que les organes de gestion des programmes disposent de la capacité adéquate en vue du développement et la mise en œuvre du projet et afin de gérer les programmes à un niveau stratégique.
- Si les programmes CTE peuvent faire quelque chose en vue de garantir une meilleure cohésion des programmes et l'obtention de résultats visibles au cours de l'actuelle période de programmation, cela vaut la peine d'essayer. Les programmes sont encouragés à faire l'exercice d'une évaluation permanente en vue d'analyser leur performance et, le cas échéant, de faire les ajustements pour les appels à projets restants. Il y a et il y aura une demande toujours croissante de la part de la Commission européenne et d'autres décideurs de disposer d'éléments de justification.
- **Coopération au-delà des frontières de l'UE**
- Par égard pour les bénéficiaires et en vue de faciliter la mise en œuvre des programmes, le cadre juridique et opérationnel de l'IPA et de l'ENPI doit être harmonisé avec le FEDER. De même, les spécificités et les besoins de coopération à l'extérieur des frontières de l'UE devraient être pris en considération lors de l'établissement des priorités et de l'objectif stratégique d'une telle coopération.

Cadre de mise en œuvre des programmes

Sans une gestion efficace, il n'est pas possible de définir correctement les objectifs des programmes de coopération territoriale, de les mettre en œuvre et d'en évaluer les progrès. Vu que les programmes CTE opèrent dans un environnement dynamique et multinational, la gestion des programmes devrait également être flexible, afin de s'adapter aux changements, et efficace, de façon à respecter un calendrier serré.

Au cours de la période de programmation actuelle, les organes de gestion et les procédures sont beaucoup plus clairs que lors des périodes antérieures - entre autres en raison de l'obligation de décrire les organes de gestion et les procédures, conformément à l'Article 71 (Description du système de gestion et de contrôle). Néanmoins, il y a encore une marge d'amélioration : la gestion des programmes CTE est devenue trop complexe et les exigences administratives ont considérablement augmenté au fil du temps.

Peu de personnes contestent la valeur ajoutée de la coopération territoriale - c'est sa complexité qui inquiète les partenaires. Les lourdes tâches administratives empêchent de se concentrer sur le résultat stratégique. Par conséquent, le principal défi est d'en finir avec la perception selon laquelle la gestion de la coopération territoriale est trop compliquée et, ce qui est pire, qu'elle n'en vaut pas la peine. Bon nombre de ces critiques se rapportent inévitablement et directement aux procédures de contrôle ou aux exigences posées pour le dépôt des projets et la soumission des rapports. Les exigences en matière de contrôle découlent d'une combinaison de règles, de procédures et de documents européens, nationaux et spécifiques aux programmes. Il ne fait aucun doute que l'un des principaux défis pour les programmes a été la mise en œuvre du cadre de contrôle dans un contexte multinational. Il est nécessaire de souligner les progrès faits dans ce

¹ Ceci a également été confirmé par les résultats provisoires de l'évaluation ex post 2000-2006 des Programmes INTERREG III.

domaine et de proposer des suggestions constructives afin de résoudre les problèmes restants - sans affaiblir la sécurité fondamentale du système.

Points clés et recommandations :

Cadre général de mise en œuvre des programmes

- Un règlement séparé pour la CTE ou une section séparée et élargie dans les règlements généraux et règlements de mise en œuvre, spécifiquement axée sur la CTE, permettrait de mieux refléter les dispositions spécifiques de la CTE. À ce jour, les règlements sont surtout créés pour les programmes des Objectifs 1 et 2. Cette approche ne tient pas compte de la réalité des programmes de coopération lesquels, dans le cadre du FEDER, sont les plus complexes à gérer. Des efforts devraient être consentis pour garantir que le cadre réglementaire est également adapté à la CTE.
- Néanmoins, le cadre existant pour la mise en œuvre des programmes CTE est le résultat de nombreuses années d'expérience et d'évolution, de sorte que le système ne doit pas être entièrement modifié, mais plutôt amélioré. Reconnaisant que davantage de règles créent généralement davantage de complexité et de nouvelles erreurs, les améliorations devraient plutôt concerner l'harmonisation et une meilleure interprétation des règles.
- La taille, la structure et le champ d'application des programmes CTE sont très différents des programmes des Objectifs 1 et 2 et certaines dispositions de gestion pour les Objectifs 1 et 2 ne fonctionnent pas bien pour la CTE. Par exemple, les AG, les AC et les AA ne disposent d'aucun pouvoir réglementaire au-delà des frontières, mais assument des responsabilités majeures. Ces difficultés devraient être résolues de manière adéquate.
- Il existe également des différences significatives entre les programmes CTE. Ces différences doivent être reconnues et les dispositions de gestion pour les programmes CTE devraient présenter plus de flexibilité par rapport aux programmes des Objectifs 1 et 2. Des propositions plus détaillées concernant certains changements sont résumées ci-dessous, sous des rubriques distinctes.
- Les règles existantes, ayant créé une incertitude et provoqué une interprétation disproportionnée dans le contexte de la CTE, devraient être clarifiées. Celles-ci incluent l'éligibilité des dépenses, les différents niveaux de contrôle, les aides d'état, la génération de revenus, les formes simplifiées de coûts éligibles (taux fixes) et autres.
- Le règlement devrait exposer les grandes lignes des exigences minimales et maximales pour le champ d'application et la gestion des programmes, ou, dans le cas contraire, laisser suffisamment de flexibilité pour des contenus sur mesure et la mise en œuvre.
- L'harmonisation de certains éléments de mise en œuvre des programmes au niveau de l'Objectif pourrait également améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes.
- Pour la CTE, quelqu'un au niveau européen devrait être responsable du fonctionnement de l'ensemble du système. Les représentants de la CTE devraient faire partie du CoCoF ou il faudrait un CoCoF séparé pour la CTE ; des groupes de travail de Haut Niveau spécifiques devraient être créés. Les documents d'orientation, publiés par la Commission sur l'interprétation ou les amendements des règlements devraient toujours inclure des explications spécifiques à la CTE.
- Des incitants devraient être fournis afin de permettre une gestion efficace et efficiente des programmes. Au lieu d'augmenter la complexité des dispositions relatives à la gestion et au contrôle, il faudrait envisager d'améliorer les compétences du personnel concerné et de maintenir en place le personnel expérimenté. Outre des règles et des règlements clairs, la clé de la réussite de la mise en œuvre des programmes repose sur la flexibilité, la confiance et le

personnel. L'application des règles dans l'intérêt des projets et des personnes et la volonté de changer la façon de penser sont nécessaires. Qui interprète les règles et de quelle manière est donc aussi important que les règles elles-mêmes. Une attitude, réellement axée sur le client, impliquerait qu'un personnel expérimenté en la matière et des contrôleurs guident les projets vers leurs objectifs, tout en veillant à ce que tel ou tel coût soit raisonnable et serve l'objet du projet, etc.

- Les règlements concernant les programmes de coopération à l'extérieur des frontières (les actuels programmes de coopération transfrontalière au titre de l'IPA et de l'ENPI) devraient être harmonisés avec les règlements du FEDER ; autre proposition : que ces programmes sur les frontières extérieures soient inclus dans la CTE.

Description selon l'Article 71

- L'obligation de fournir une description selon l'Article 71 de chaque programme devrait être retenue. Il est utile d'avoir des manuels décrivant les procédures dès le départ, suivis d'une vérification ex-ante de la qualité des systèmes élaborés. Toutefois, le principe de proportionnalité devrait s'appliquer ici - les dispositions de mise en œuvre pour les programmes de plus petite taille devraient en quelque sorte respecter les ressources limitées que ces programmes peuvent allouer à la gestion et au contrôle.
- Afin d'accélérer et d'harmoniser l'élaboration des descriptions à l'avenir, il est à espérer que les exigences ne changent pas trop. Le nouvel Article 71 devrait inclure une actualisation plutôt qu'un remaniement.
- L'approche utilisée dans le cadre de l'évaluation de la conformité devrait être harmonisée au niveau européen - actuellement certaines choses acceptées dans un programme sont parfois déclarées inacceptables dans un autre.

Organes des programmes

- L'objet et le rôle des différents organes des programmes dans la CTE doivent être clarifiés. Le principe de *proportionnalité* devrait être respecté dans les critères déterminant l'élaboration des systèmes de gestion des programmes. Il faudrait peut-être que les programmes disposent de flexibilité afin de décider combien d'organes de mise en œuvre il devrait y avoir (c.-à-d. si les deux sont nécessaires - AG et STC ou si leurs fonctions peuvent être remplies par un seul organe ; s'il est nécessaire d'avoir une AC ou si ses fonctions peuvent être assumées par d'autres organes). Il convient également d'avoir davantage de directives sur la séparation des fonctions si plusieurs organes d'un programme sont hébergés au sein d'une même organisation.
- Le Groupe d'Auditeurs devrait également être maintenu à l'avenir, tout en permettant aux programmes disposant de cadres de contrôle centralisés (c.-à-d. dont les contrôles sont exécutés de manière centralisée au niveau des programmes) de choisir de ne pas en avoir.
- Des mécanismes devraient être trouvés afin de garantir une *indépendance suffisante de la gestion des programmes* par rapport aux influences nationales/régionales. Ceci concerne tout particulièrement les organes tels que l'AG, le STC et l'AA. Une organisation appartenant à l'un des pays n'est peut-être pas toujours suffisamment neutre dans la prise de décisions et les règles nationales et/ou régionales créent parfois des obstacles importants à une véritable gestion et mise en œuvre multinationales. Il est nécessaire de garantir que les intérêts de l'ensemble des pays impliqués soient pris en considération de la même manière dans la conception, la prise de décision et la mise en œuvre des programmes.
- En raison de la nature des programmes CTE, toute décision prise devrait refléter l'intérêt du programme et non pas celui d'un État membre individuel. À ce propos, il faudrait garantir que les organes collaboratifs, tels que le Comité de Suivi et, le cas échéant, le Groupe d'Auditeurs, assument la responsabilité de l'ensemble du programme plutôt que de défendre des intérêts nationaux. Le CS devrait agir en qualité de comité de direction ou de Conseil de Programme, assumant la responsabilité du fonctionnement du programme et pas seulement de sa surveillance. La dimension stratégique du CS doit être renforcée dans les règlements ou les documents d'orientation.

- De même, le Groupe d'Auditeurs devrait assumer la responsabilité du programme dans son ensemble. Pour l'instant les principales responsabilités reposent sur l'AA et les membres du Groupe d'Auditeurs se contentent d'assister l'AA. Si des ressources supplémentaires sont nécessaires pour permettre au Groupe d'Auditeurs d'assumer un rôle plus stratégique, il convient d'y pourvoir.
- L'importance du Secrétariat Technique Conjoint dans les programmes CTE doit être reconnue, en soulignant que les principales tâches et ressources de la gestion des programmes lui incombent. Un STC fonctionnant bien crée une mise en œuvre dynamique des programmes et lorsque le STC est solide, les programmes ont tendance à être plus performants. Afin de refléter l'importance du STC dans la mise en œuvre des programmes, il est également proposé de supprimer le terme « Technique » de la dénomination de l'organe.
- Il est reconnu que dans la plupart des cas, il n'est ni possible ni souhaité d'établir d'un point de vue légal, financier ou organisationnel des organes de mise en œuvre des programmes réellement indépendants. La création et le fonctionnement de telles institutions séparées nécessiteraient davantage de ressources administratives et financières. Il s'agit là de quelques-unes des raisons pour lesquelles l'utilisation des GECT pour la gestion des programmes n'est pas très intéressante. À ce jour, seul un GECT a été créé pour la gestion d'un programme CTE. Le processus de révision du règlement instituant les GECT en 2011 devrait également prendre en considération les expériences d'autres instruments, tels que les GEIE, lesquels semblent par exemple offrir davantage de conditions flexibles en termes de marchés publics et de salaires, la possibilité de récupérer la TVA, etc., lorsque ces questions posent problème.
- L'indépendance fonctionnelle du STC peut être garantie de plusieurs manières ; toutes ne requérant pas des dispositions réglementaires, mais plutôt une réitération dans la ligne de conduite et dans les documents relatifs aux programmes. Les éventuelles solutions suivantes ont été identifiées : (1) exposer les grandes lignes des facteurs et des dispositions dans le Programme Opérationnel afin de garantir l'indépendance, en exigeant que ceux-ci soient évalués lors de l'évaluation ex-ante et des vérifications de gestion et en garantissant qu'ils soient abordés dans les négociations des programmes avec la Commission européenne, (2) confier les fonctions du STC aux organes de coopération opérant sur le territoire des programmes (Eurorégions, comités régionaux, associations et autres), (3) réitérer l'obligation de disposer d'un personnel international, (4) garantir la transparence du processus d'évaluation et des résultats du projet, etc.
- Les tâches de l'Autorité de Gestion concernant le contrôle de premier niveau doivent être clarifiées. L'AG dispose de moyens très limités pour garantir la qualité des systèmes du CPN dans l'ensemble des pays participants et le rôle du contrôle de qualité a conduit à de nombreuses répétitions inutiles. C'est pourquoi, cette responsabilité devrait être clairement attribuée aux États membres. De même, le rôle restant de l'AG et du STC dans le contrôle de premier niveau (tel que la vérification des informations relatives à l'environnement et à l'égalité des chances dans les rapports d'activité) doit être mieux défini afin d'éviter les malentendus et les répétitions inutiles.
- Dans chaque pays partenaire, il faut qu'il y ait pour l'AG une personne de contact nationale fiable et bien informée, qui puisse obtenir et fournir des informations fiables concernant les règles en matière d'aide d'état, de marché public, de contrôle de premier niveau, d'éligibilité des dépenses, de la règle des 20% de dépenses, etc.
- Le rôle de l'Autorité de Certification dans le cadre du contrôle doit être spécifié et rendu plus réaliste pour la CTE : en vertu des règlements actuels, l'AC est responsable de la certification du fonctionnement de l'ensemble du système en ayant l'obligation de certifier qu'il existe une certitude raisonnable quant à l'exactitude de l'ensemble des dépenses. La question de savoir comment ceci peut être fait dans le contexte de la CTE n'est pas claire. La plupart des partenaires sont d'accord pour dire que la fonction de certification de l'AC n'ajoute qu'une valeur limitée à d'autres contrôles (déjà excessifs) exécutés dans les programmes CTE et devrait, par conséquent, être abolie étant donné que le rôle des contrôleurs nationaux, lesquels n'existent pas dans les programmes nationaux, implique déjà une charge de contrôle accrue pour la CTE. En outre, il devrait être possible de transférer des fonctions de paiement et de rapport de l'AC vers l'AG, si des programmes souhaitent le faire.

- Le rôle de l'Autorité d'Audit devrait davantage être le rôle d'un organe de coordination, comptant sur le Groupe d'Auditeurs pour les décisions à prendre au niveau des programmes. Les Autorités d'Audit bénéficieraient également de meilleurs liens avec la Commission européenne et les organes de contrôle de l'UE. Plus particulièrement, elles tireraient profit d'une meilleure formation donnée par les services d'audit de la Commission.
- Parmi les éléments introduits au cours de l'actuelle période de programmation, la désignation de Contrôleurs de Premier Niveau devrait également être maintenue à l'avenir. La responsabilité quant à la qualité de la mise en œuvre des systèmes nationaux du CPN devrait clairement rester au niveau national - c.-à-d. reposer sur l'État membre (actuellement, la responsabilité est parfois ressentie comme concernant uniquement la création du système du CPN).
- Le rôle des Contrôleurs de Premier Niveau devrait être mieux défini en termes de champ d'application et de tâches. Il conviendrait de clarifier ce qui relève et ne relève pas de la tâche d'un contrôleur. L'obligation de contrôler des questions dépassant l'expertise typique des contrôleurs devrait être clarifiée ou supprimée des tâches du CPN, car elles minent la crédibilité de l'ensemble du système. Ceci inclut le contrôle des impacts environnementaux, de l'égalité des chances et de la non-discrimination, des aides d'état et des questions spécialisées et techniques, de la qualité des résultats et éventuellement d'autres points.

Financement des programmes

- Les dotations FEDER devraient être faites par frontière/programme, et non pas par État membre (c.-à-d. une seule caisse par programme sans indication des dotations nationales). Ceci garantirait une approche plus ciblée des programmes et une démarche plus collaborative.
- Avoir un financement FEDER de l'AT à 100% faciliterait les discussions quant aux organes et aux dispositions de gestion des programmes. Toutefois, il a été argumenté que lorsque les régions ou les États membres cofinancent l'AT, il y a un plus grand engagement vis-à-vis de sa mise en œuvre. Un financement FEDER de l'AT à 100% serait nécessaire au cas où les dotations FEDER seraient faites par programme.
- La règle N+3 devrait être étendue à l'ensemble des programmes et des États membres pour la totalité de la période de programmation.
- Les taux de cofinancement actuellement établis par l'UE devraient être maintenus.
- L'allocation des fonds par priorité devrait être maintenue, avec la possibilité de réallouer les ressources entre les priorités.
- Le paiement d'une avance dans le cadre des programmes CTE pourrait être intensifié afin de permettre le paiement d'avances au moins à certains bénéficiaires ou types de projets.
- Afin de respecter la diversité des programmes CTE, il est nécessaire d'augmenter le taux AT maximum. Le taux AT exact pour chaque programme devrait être établi durant le processus de négociation du programme, en tenant compte des spécificités du programme, de la géographie, du budget, etc. Le taux AT actuel est trop bas pour les petits programmes et/ou les programmes géographiquement dispersés.
- Les ressources pour le CPN et la qualification des contrôleurs sont d'une importance cruciale pour la réussite générale de la CTE. Un financement et une formation suffisants devraient être garantis. Les contributions au projet ou l'AT pour le CPN pourraient être une option dans ce cas.

Conception des programmes et dispositions de mise en œuvre

- Outre les analyses SWOT, les priorités des programmes devraient être choisies sur la base de données territoriales, de cartes et d'analyses spatiales (c.-à-d. en utilisant ESPON, les cadres régionaux, tels que VASAB, Norvision et autres).

- La CE devrait assumer un rôle plus important dans la programmation. Les programmes devraient être négociés entre les partenaires des programmes et la CE pendant la période de programmation en ce qui concerne leur objectif et leur financement.
- Les projets stratégiques pourraient déjà être prédéfinis au stade de la programmation et, le cas échéant, être inclus dans les programmes opérationnels.
- Il est nécessaire d'avoir un ensemble d'indicateurs communs pour les programmes CTE. Idéalement, le système de surveillance devrait être harmonisé pour tous les programmes CTE. Si ceci ne devait pas être possible, un ensemble d'indicateurs harmonisés, ainsi que des documents de programme harmonisés, tels que les formulaires de candidature et de rapport seraient un pas dans la bonne direction. L'harmonisation devrait impliquer une simplification significative de nombreux documents et procédures existants. Toutefois, ceux-ci ne devraient pas être en conflit avec la diversité et les conditions spécifiques des programmes.
- Il faut augmenter les synergies entre les programmes et éviter de réinventer des outils et des approches similaires. Un examen minutieux des programmes en termes de procédures, de cultures de coopération, de visions et de résultats devrait être effectué, afin d'identifier les bonnes pratiques et de les mettre à disposition. INTERACT devrait jouer un rôle proactif dans la coordination du développement de règles, de modèles de documents et d'outils standardisés, offrant des textes de base de qualité supérieure et coordonnant le processus d'amélioration continue du cadre opérationnel de la CTE. Il est notamment nécessaire d'avoir un outil permettant de vérifier les chevauchements et de trouver des synergies entre les projets financés par les différents programmes, ainsi que de comparer les résultats des projets.
- Il est nécessaire d'avoir de meilleurs liens entre les programmes A, B et C.
- Les règles pour la mise en œuvre de la règle des 20% devraient être établies au niveau européen (p.ex. un Protocole d'Accord impliquant tous les États membres). Ceci est particulièrement important pour les programmes transnationaux.
- Les dispositions relatives à la soumission de rapports (conditions, périodes des rapports, champs d'application, etc.) doivent être assouplies à tous les niveaux.
- Les possibilités de participation du secteur privé dans les projets de coopération devraient être soutenues davantage. Une meilleure orientation quant à la manière dont il convient d'aborder l'avantage économique, l'aide d'état et l'appropriation des résultats de projet est nécessaire dans ce cas.

Contrôle financier

- L'actuel cadre de contrôle des programmes CTE se compose d'au moins six niveaux : (1) contrôle interne au sein de l'institution bénéficiaire ; (2) contrôle de premier niveau du bénéficiaire ; (3) contrôle au niveau du chef de file du projet dans son ensemble ; (4) vérifications par l'AG/le STC ; (5) vérifications par l'AC ; et (6) audit de 2^{ème} niveau. Il faut réduire le nombre de contrôles.
- L'optimisation du cadre de contrôle des programmes CTE pourrait envisager la clarification du rôle des contrôles au niveau du CF et supprimer la fonction de vérification par l'AC.
- Le nombre et l'ampleur des contrôles et des audits devraient refléter la qualité générale des systèmes de contrôle et de gestion financiers nationaux : si le système général fonctionne bien, le nombre de contrôles devrait être réduit. Mieux vaut avoir un CPN crédible au niveau national et une confiance dans les contrôles effectués dans un autre État membre.
- Les principaux organes de contrôle devraient être impliqués (ou à tout le moins informés) pendant la préparation des programmes, afin de garantir qu'ils comprennent les raisons et les objectifs de la CTE.
- L'objectif général du système de contrôle devrait être clarifié : les demandes de paiement devraient être améliorées plutôt que rejetées. Le rôle de l'AG/du STC dans le cadre du contrôle

doit être clarifié. Ils devraient être impliqués dans le contrôle du contenu et des progrès réalisés. Le STC vérifie les projets au début et en effectue le suivi afin de voir s'ils sont mis en œuvre comme prévu. Le rôle de l'AG dans la gestion des vérifications doit être clarifié, il est aujourd'hui trop omniprésent. Il est également nécessaire de clarifier qui est responsable du contrôle général du projet dans son ensemble, en ce compris les résultats finaux et leur qualité, et qui effectue les vérifications après la clôture du projet ?

- Le taux d'erreur acceptable de 2% n'est pas réaliste pour la CTE et doit être ajusté à un niveau plus réaliste. Il est suggéré de prendre plutôt un taux d'erreur de 5% en considération.
- Une approche plus flexible du contrôle est nécessaire, laquelle devrait être basée sur la confiance dans des contrôleurs expérimentés et qualifiés. Il devrait être clarifié que le CPN est supposé garantir l'exactitude à 100% des dépenses, mais n'est pas supposé vérifier 100% de l'ensemble des postes. Une approche sérieuse en matière d'échantillonnage devrait également être recherchée pour les vérifications administratives.
- Une approche de type coûts-bénéfices du contrôle devrait remplacer l'approche actuelle d'éparpillement des ressources de contrôle parmi l'ensemble des sources d'erreurs potentielles. Davantage de ressources de contrôle devraient être allouées aux transactions à haut risque, moins aux transactions mineures et il convient de garantir que les contrôles ne se répètent pas quant à leur portée. Il est également nécessaire de réduire la paperasserie dans le cadre des contrôles.
- Le système de soumission des rapports, du partage de l'information et de la récupération / résolution des irrégularités doit être clarifié pour la CTE. Il est nécessaire d'avoir de plus amples directives de l'UE à ce propos. En outre, les boucles de feedback de la part de la Cour des comptes européenne doivent être améliorées pour que suffisamment d'informations et de détails sur les irrégularités constatées soient disponibles - seul ceci permettra d'y remédier.
- Les règles de récupération doivent être adaptées à la CTE et une ligne de conduite pertinente doit être publiée au niveau européen.
- Il est nécessaire d'augmenter les synergies entre pays et programmes dans le CPN et l'audit en établissant des réseaux pertinents et en garantissant des liens avec la CE. Ces réseaux devraient identifier les bonnes pratiques et harmoniser les approches du contrôle et de l'audit dans les programmes CTE.
- La ligne de conduite actuelle du CoCoF, par exemple, en termes de gestion et de vérifications par l'AC est davantage ciblée sur le cadre mono-national des programmes des Objectifs 1 et 2. Il est nécessaire d'avoir une interprétation propre à la CTE.

Règles d'éligibilité

- Les principales problématiques relatives à l'éligibilité sont les mêmes - coûts du personnel, frais généraux et marchés publics (plus particulièrement ceux inférieurs aux seuils). Agir sur ces problématiques permettra de réduire le nombre d'erreurs. Il existe des différences assez significatives en termes d'éligibilité des dépenses et d'interprétations parmi les pays. Les contrôleurs et les auditeurs fournissent des interprétations personnelles et celles-ci tendent à être rigides et restrictives. Il serait utile d'harmoniser l'interprétation des règles principales en matière d'éligibilité au niveau européen - p.ex. coûts du personnel, frais généraux et marchés publics inférieurs aux seuils - si ceci peut être fait sans nuire à la flexibilité. Il est estimé que ceci ne peut être fait par des règlements. L'approche ici serait d'avoir de meilleures directives de la part de la CE et un meilleur échange d'opinions entre les contrôleurs et les auditeurs.
- Les objectifs de contrôle qui manquent de clarté devraient être spécifiés ou supprimés (telle que la conformité avec l'ensemble de la législation environnementale européenne).
- La hiérarchie des règles doit être clarifiée (règles européennes, nationales, régionales). Faut-il toujours que ce soit la règle la plus stricte qui soit appliquée ? Il existe des programmes qui permettent l'application de règles européennes plus souples plutôt que des règles nationales plus strictes.

- Il serait utile d'avoir une approche/harmonisation commune des règles régissant chaque euro dépensé provenant des fonds européens, afin d'éviter la confusion entre les partenaires ayant accès à différents fonds, p.ex. les fonds structurels et les fonds cadres. Les règles de financement de la CTE sont vues comme étant particulièrement complexes et peuvent décourager les candidats.

Formes simplifiées de coûts éligibles

- Les formes simplifiées de coûts éligibles récemment introduites doivent être clarifiées quant à leur application au niveau de la CTE. Un soutien permanent de la part de l'UE est nécessaire pour garantir que ces nouvelles formes soient largement adoptées à l'avenir.
- Un taux fixe pour les frais généraux relatifs aux coûts du personnel devrait être fixé dans le règlement. Ce taux devrait être appliqué à l'ensemble des programmes et des bénéficiaires. La définition des coûts de personnel devrait être harmonisée au niveau de l'UE et s'appliquer de la même manière à l'ensemble des États membres.
- Il est vital que les coûts réels des dépenses à taux fixe (p.ex. pour les frais généraux) ne soient pas vérifiés après que le montant (ou la part) ait été établi(e) et fixé(e) dans le budget du projet. Si les catégories pertinentes des coûts étaient soumises à d'autres contrôles, même sur la base d'un échantillon, il n'y aurait pas de réelle simplification.
- L'utilisation de montants forfaitaires doit être testée et affinée, car l'allocation de montants forfaitaires à des petits projets ou à des projets préparatoires pourrait conduire à une réelle simplification.