Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir
Vol. 48, Issue 1, October 2020, pp. 7-22
http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v48i1.00

Commentary/Policy paper

Harmonisation et simplification dans la mise en œuvre des programmes transfrontaliers Interreg : la quête du Graal ?

Eric Delecosse [1,2] ✉

[1] *Université Catholique de Louvain*
[2] *Université d'Artois - l'Equipe technique Interreg France-Wallonie-Vlaanderen*

Résumé. En 25 ans, la Coopération Territoriale Européenne (CTE), alias Interreg, s'est hissée du rang de programme d'initiative communautaire à celui d'objectif à part entière de la politique de cohésion. Cette évolution est souvent présentée comme un saut qualitatif important (Wassenberg, 2017) des programmes Interreg et de leur contribution à l'objectif de cohésion. Le recentrage des différentes composantes de la politique de cohésion en, désormais, deux objectifs prioritaires ont également comme corollaire la volonté affichée d'harmoniser un maximum les règles de mise en œuvre des programmes et les modalités d'intervention des différents Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI). Outre la recherche d'harmonisation entre les différentes modalités de mise en œuvre, la Commission européenne affiche également, dans sa communication, une ambition de simplification des règles et des procédures. Dans cet environnement marqué par la recherche de lisibilité et de simplification, y a-t'il une place pour les spécificités du contexte transfrontalier ? Si oui comment peuvent-elles être prises en compte ? S'agit-il d'une opportunité ou, a contrario, une difficulté supplémentaire pour les acteurs chargés de l'organisation et du déploiement des programmes transfrontaliers sur le terrain ?

Mots-clés : Interreg, coopération territoriale européenne, transfrontalier, simplification, politique de cohésion

Abstract. In 25 years, European Territorial Cooperation (ETC), also known as Interreg, has risen from the rank of a Community initiative program to becoming a fully-fledged objective of cohesion policy. This development is often presented as a significant qualitative leap (Wassenberg, 2017) of Interreg programs and their contribution to the objective of cohesion. The refocusing of the different components of the cohesion policy on two priority objectives now also has as a corollary the stated desire to harmonise as much as possible the rules for implementing the programs and the methods of intervention of the various European Structural and Investment Funds (ESIF). In addition to seeking harmonization in terms of implementation, the European Commission also states, through its communication, an ambition to simplify the rules and procedures. In this environment marked by the search for clarity and simplification, is there a place for the specificities of the cross-border context? If so, how can they be taken into

CORRESPONDENCE:
✉ Avenue de la Garde Impériale, 3 – 1420 Braine-l'Alleud - Belgique.
✉@ eric.delecosse@skynet.be

HISTOIRE DE L'ARTICLE :
Reçu : 27 Août 2019
Reçu en forme révisée : 9 Octobre 2020
Accepté : 30 Octobre 2020

ISSN: 1222-989X / © 2020 Editura Universităţii Alexandru Ioan Cuza din Iasi, Romania. www.seminarcantemir.uaic.ro
This is an open access article under the CC BY.

account? Is this an opportunity or, conversely, an additional difficulty for the stakeholders in charge of organizing and deploying cross-border programs on the spot?
Keywords: Interreg, European territorial cooperation, cross-border, simplification, cohesion policy.

Introduction

Depuis bientôt trois décennies, une part de plus en plus importante du budget européen est consacré à la Politique de cohésion. Celle-ci est désormais structurée en deux objectifs dont la Coopération Territoriale Européenne (CTE) plus communément appelée Interreg. La première partie de cette communication abordera l'évolution de la place réservée à Interreg au fur et à mesure des périodes de programmation. Nous examinerons ce qu'implique, pour la sphère de la CTE, cette évolution à l'aune des objectifs annoncés de lisibilité, de rationalisation et de simplification.

Le vocable « simplification » suscite généralement des réactions positives et enthousiastes à sa simple évocation. Peu nombreux sont en effet les individus, équilibrés du moins, demandeurs de davantage de complexité.

Il nous est apparu intéressant d'examiner, avec le regard de praticien d'Interreg, dans quelle mesure cette simplification était réelle dans le contexte transfrontalier qui s'avère, par essence, un environnement complexe. C'est l'ambition de la seconde partie de cette communication.

Celle-ci s'appuiera sur plusieurs exemples concrets et vécus qui permettront de pénétrer dans les coulisses d'Interreg ainsi que dans celles du programme Interreg franco-belge en particulier.

Une remarque liminaire s'impose d'ailleurs à ce sujet. Il serait réducteur de circonscrire la coopération transfrontalière à Interreg exclusivement. Interreg est certes un outil stratégique et financier de premier plan mais ses moyens ne lui permettent pas de résoudre l'ensemble des défis transfrontaliers[2]. Il n'en reste pas moins un sujet d'étude intéressant étant donné les moyens financiers apportés (et le « partage de risque » en vertu du principe d'additionnalité) et son mode de fonctionnement qui oblige à fédérer les énergies des parties prenantes. Il s'agit là d'une politique volontariste dont l'originalité n'est plus à démontrer. Sans cette

[2] Il est d'ailleurs intéressant de constater que dans le cadre de la prochaine période de programmation 2021-2027, les services de la Direction générale politique régionale et urbaine (DG REGIO) de la Commission européenne ont rédigé pour chaque frontière européenne un « Border Orientation Paper ». Ce document propose une analyse de l'espace transfrontalier considéré et liste une série d'options ou de recommandations à prendre en compte dans le cadre de la préparation des futurs programmes. La Commission précise qu'il ne s'agit pas de réaliser l'inventaire exhaustif de ce qui doit être financé par les programmes mais bien de ce qui peut, à son sens, être mis à l'agenda de la coopération transfrontalière au sens large.

incitation à coopérer, il y a malheureusement fort à parier que le foisonnement des initiatives transfrontalières ne serait pas aussi dense.

1. Interreg dans la galaxie des politiques européennes

1.1. De champ de l'expérimentation à l'objectif à part entière

Bien que passionnante à plus d'un titre, l'objet de cette section n'est nullement de retracer l'histoire de la politique régionale européenne depuis les travaux préparatoires du Traité de Rome jusqu'à nos jours. Notre propos se limitera volontairement à constater l'évolution de la prise en compte de la Coopération Territoriale Européenne au sein de cette politique qui représente, aujourd'hui, le premier poste de dépenses de l'Union européenne.

En effet, en quasiment 30 ans, Interreg a enregistré nombre d'évolutions significatives. Au départ des premières expérimentations soutenues par de balbutiants programmes d'initiative communautaire (PIC) à partir de la fin des années 1980 jusqu'à l'actuelle période de programmation 2014-2020, les programmes Interreg ont démontré leur contribution à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale et restent une politique où la plus-value européenne est indéniable. Interreg a également contribué au processus d'intégration européenne par la mise en place de structures de gouvernance transfrontalière (Wassenberg, 2017). Non sans mal tant le chantier était (et reste) gigantesque. Souvent qualifiée de laboratoire de cette intégration européenne, la CTE doit faire coopérer des systèmes qui ont été, a priori, conçus pour fonctionner de manière autonome sans se soucier de leur pendant situé, par exemple, de l'autre côté de la frontière. Cela constitue un enjeu de taille.

Au plan macro, son apport reste difficilement quantifiable, « *la production d'une valeur ajoutée communautaire est aussi l'un des résultats essentiels de la politique régionale européenne […]. Dans le mouvement de recomposition du territoire européen, la coopération transfrontalière et transnationale est créditée d'un rôle très apprécié de catalyseur, qu'il n'est pas possible de chiffrer. Mais là aussi, si on ne veut rien faire, à combien estimer les inconvénients du chacun pour soi.* » (Drevet, 2017).

Au travers des diverses évaluations ex-post réalisées et malgré la difficulté de quantification, il n'y a, jusqu'alors, que peu de voix dissonantes (malgré tout, nous évoquerons plus loin la principale réserve émise par certains) quant à l'intérêt de poursuivre voire de renforcer la CTE. La période 2007-2013 voit même son statut évoluer devenant ainsi un des trois objectifs à part entière de la Politique de cohésion (processus de *mainstreamisation*). L'actuelle période de programmation 2014-2020 confirmera cette tendance en en faisant l'un des deux.

Le tableau 1 propose une vision synoptique de l'évolution de la structuration de la politique de cohésion, des fonds concernés ainsi que des budgets consacrés.

Tableau 1. Evolution du contenu de la politique de cohésion de 1989 à nos jours

	Programmation 1989 - 1993	Programmation 1994 - 1999	Programmation 2000 - 2006	Programmation 2007 - 2013	Programmation 2014 - 2020
Objectifs	**Objectif 1** : Développement des régions en retard de développement	**Objectif 1** : Développement des régions en retard de développement	**Objectif 1** : Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement	**Objectif 1** : Convergence	**Objectif 1** : Investissement pour la croissance et l'emploi
	Objectif 2 : Reconversion des régions en déclin industriel	**Objectif 2** : Reconversion des régions en déclin industriel	**Objectif 2** : Reconversion économique et sociale des régions confrontées à des difficultés structurelles	**Objectif 2** : Compétitivité régionale et emploi	**Objectif 2** : Coopération territoriale européenne
	Objectif 3 : Lutte contre le chômage de longue durée	**Objectif 3** : Intégration sur le marché du travail	**Objectif 3** : Adaptation et modernisation des politiques d'emploi, d'éducation et de formation	**Objectif 3** : Coopération territoriale européenne	
	Objectif 4 : Intégration professionnelle des jeunes	**Objectif 4** : Adaptation aux mutations industrielles			
	Objectif 5a : Ajustement des structures agricoles	**Objectif 5a** : Amélioration des structures dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche			
	Objectif 5 b : Développement des zones rurales	**Objectif 5b** : Développement des zones rurales			
		Objectif 6 : Développement des régions de très faible densité			
	16 programmes d'initiative communautaire	13 programmes d'initiative communautaire	4 programmes d'initiative communautaire		
Fonds	**FEDER, FSE, FEOGA-Orientation**	**Fonds de cohésion, FEDER, FSE, FEOGA-Orientation, IFOP**	**Fonds de cohésion, FEDER, FSE, FEOGA-Orientation, FEOGA-Garantie, IFOP**	**Fonds de cohésion, FEDER, FSE**	**Fonds de cohésion, FEDER, FSE**
Montant alloué à la politique de cohésion	69 milliards d'écus	168 milliards d'écus (y compris 15 milliards pour le Fonds de cohésion)	213 milliards d'euros (+ 22 milliards d'euros en réserve pour les futurs adhérents)	347 milliards d'euros	325 milliards d'euros

Source : Curzi et al. (2016)

On perçoit aisément l'effort de concentration et de rationalisation des diverses composantes de la Politique de cohésion permettant ainsi d'éviter cette impression de saupoudrage ou d'éparpillement parfois avancée. La CTE, quant à elle, devient

davantage visible en quittant le giron des PIC. Certains vont donc davantage s'y intéresser d'autant plus que la crise financière qui frappe n'est pas sans impact sur la hauteur des financements publics.

En outre, la longévité de la CTE et sa « reconnaissance » vont susciter également quelques réactions contrastées : si elle est encore nécessaire après autant de périodes de programmation c'est qu'il n'a pas été possible de résoudre les problèmes auxquels Interreg devait s'attaquer[3]. C'est évidemment particulièrement réducteur et ce pour trois principales raisons.

Premièrement, Interreg, nous le verrons, ne s'est jamais arrogé le monopole de la coopération territoriale ou transfrontalière. Deuxièmement, la coopération doit, certes, contribuer à résoudre des problèmes mais pas seulement : elle peut aussi s'appuyer sur des opportunités de coopération afin de développer des projets. Troisièmement, et peut-être de manière plus fondamentale, il existe, comme le suggère Anne Thevenet (2017), un cercle vicieux de la coopération transfrontalière : « *En effet, plus on coopère, plus on approfondit la coopération en réalisant des projets de plus en plus pointus, plus on diversifie les axes communs de travail, plus -inévitablement- on va rencontrer des obstacles. […] même si on solutionne les obstacles au fur et à mesure, on en trouvera toujours de nouveaux en allant plus loin sur notre chemin*. »

Pour terminer ce tour d'horizon, on retiendra que l'allocation budgétaire consacrée à la CTE, même si elle reste particulièrement modeste[4], n'a jamais enregistré de diminution entre deux périodes de programmation. Ceci est d'autant plus remarquable dans le contexte de 2014-2020. En effet, pour la première fois, le cadre financier pluriannuel européen (CFP) a diminué par rapport à la période précédente entraînant, de facto, un même mouvement de recul de la part du budget consacrée à la Politique de cohésion.

1.2. Evolution ou révolution ?

Cette reconnaissance de la CTE en tant qu'objectif à part entière de la Politique de cohésion est à la fois symbolique et politique. Elle procède aussi d'une volonté d'appliquer le principe de concentration tout en gardant à l'esprit une volonté de rationalisation et de simplification dans sa structuration ainsi que dans sa mise en œuvre.

L'objectif est évidemment particulièrement louable : à partir du moment où la CTE constitue un des deux axes *mainstream* de la politique de cohésion et que les fonds utilisés sont communs, il apparaît évident que les mêmes règles et les mêmes contraintes doivent s'appliquer peu importe l'objectif dans lequel le programme est

[3] On notera par ailleurs que ces détracteurs ne tiennent pas un discours similaire quant à l'objet de la politique de cohésion dans son ensemble. Sa longévité est pourtant identique...

[4] Elle représente 2,75% du budget de la politique de cohésion. Celui-ci avoisinant le tiers du budget européen (qui lui-même équivaut à 1% du PIB européen).

mené. La nature purement régionale, nationale ou, a contrario, de coopération (et donc internationale) n'aurait, selon cette approche, aucune incidence en la matière.

D'un point de vue davantage opérationnel, il s'agit aussi d'encourager la perméabilité entre deux mondes qui ont parfois eu tendance à s'ignorer : celui des gestionnaires des programmes régionaux et celui de ceux en charge des programmes de coopération. L'opportunité est donc, dans un même temps, de permettre à la fois une approche identique en matière de gestion des programmes mais aussi d'encourager les opérateurs chargés de concevoir, développer et mettre en œuvre des projets concrets sur le terrain de pouvoir étendre leurs champs d'intervention. Pour ces derniers, l'opportunité leur est ainsi offerte de poursuivre et d'adapter « à l'international » des bonnes pratiques développées en intra-national ; l'inverse étant tout aussi envisageable considérant la source d'expérimentation et d'inspiration que constitue l'espace de coopération.

La Commission européenne s'est d'ailleurs inscrite dans cette vision de fertilisation croisée en encourageant, entre autres dans son corpus réglementaire, à multiplier les coordinations et les synergies entre différents programmes intervenant en tout ou partie sur un même territoire. Le principe de cohérence est ici au cœur des préoccupations (Pelan, 2008). Deux exemples pour illustrer ce propos.

Tout d'abord, l'obligation faite au moment de l'établissement du document de programmation (programme de coopération) de définir les mécanismes qui assurent une coordination entre les programmes développés au plan régional et le programme Interreg concerné par ledit document[5]. Cette disposition se confirme pour le post-2020 poussant certaines autorités régionales ou certains Etats-membres à s'interroger sur l'approche à adopter : soit la sélection des mêmes thématiques pour leurs programmes régionaux et les programmes de coopération auxquels ils participent ; soit, et de manière diamétralement opposée, de choisir les thématiques non-retenues dans le contexte régional pour les programmes CTE. La « vérité stratégique » se situe probablement entre ces deux extrêmes et doit, quoiqu'il en soit, avant tout tenir compte de la réalité du territoire transfrontalier concerné. Il s'agit de pouvoir identifier tant les défis que les opportunités de cet espace.

Second exemple à épingler : l'Investissement Territorial Intégré (ITI), nouvel outil proposé dans le corpus réglementaire 2014-2020. Cet instrument permet aux États membres de mettre leurs programmes opérationnels en œuvre de manière transversale et de coupler les budgets de plusieurs axes prioritaires retenus dans un ou plusieurs programmes pour garantir la mise en œuvre d'une stratégie intégrée dans un territoire donné pouvant, le cas échéant, être transfrontalier. Le concept est évidemment séduisant et devrait permettre de poursuivre un objectif d'efficience. La diversité des modes de fonctionnement des programmes, la pluralité des règles, le

[5] Article 8 du règlement 1299/2013.

non-alignement des calendriers sont autant de contraintes rendant ce type d'opération complexe voire hasardeux.

Toutes ces différences sont le fruit également de l'application du principe de gestion partagée et du désengagement assumé, à une époque, du niveau européen dans la gestion opérationnelle des programmes. L'ambiguïté a parfois été grande tout au long des périodes de programmations des années 90 quant à l'implication de la Commission européenne. La participation avec voix délibérative de fonctionnaires européens dans les comités de suivi des programmes (organe décisionnel) a parfois généré des velléités à intervenir dans la gestion quotidienne et opérationnelle des programmes (Pelan, 2008). Ce mouvement de désengagement n'est probablement pas aussi figé que cela, comme nous le verrons dans la seconde partie de cet article. Celle-ci permettra également d'examiner dans quelle mesure ce rapprochement entre les deux objectifs de la Politique de cohésion prend en considération les spécificités de la CTE et, en particulier, de son volet transfrontalier qui mobilise, à l'heure actuelle, près de trois quarts de son budget.

2. Le transfrontalier au quotidien

2.1. Le transfrontalier : compliqué ou complexe ?

Contrairement aux idées reçues, « faire du transfrontalier » ou plus largement s'inscrire dans des actions de coopération territoriale n'est pas naturel et nécessite de (re)connaître mais surtout de prendre en compte des spécificités particulières. Il ne peut s'agir de vouloir gommer les différences mais plutôt de les considérer pour mieux les dépasser. Rien que cela entraîne déjà une complexité qui peut s'avérer impressionnante et en décourager plus d'un.

Les exemples sont légions dans la littérature, même si cette dernière ne met pas nécessairement suffisamment en évidence la créativité de ses héros du transfrontalier ou le « bricolage » dont il aura fallu faire montre. Ainsi, peut-il être utile de rappeler les écueils auxquels les trois États-membres devront faire face au moment de la mise en place, à partir du milieu des années 80 (donc bien avant Interreg), de l'opération « Pôle européen de Développement PED » à Longwy (Drevet, 2008). La France, la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg souhaitent agir de concert sur ce territoire éminemment transfrontalier touché par le déclin des activités sidérurgiques. Les trois pays doivent, pour se faire, formuler une demande conjointe au FEDER. Malheureusement, le règlement ne le prévoit pas…

Autre cas en matière de politique sanitaire et, plus particulièrement, d'aide médicale urgente sur la frontière franco-belge (ceci étant malheureusement valable sur d'autres frontières internes de l'UE) où la traversée de la frontière par une ambulance ou un SMUR plus à même d'intervenir auprès d'un patient dont le

pronostic vital est potentiellement engagé n'était pas automatique il y a encore moins de 15 ans.

Enfin, s'il est unanimement admis que considérer les bassins d'emploi transfrontalier relève du bon sens, la faisabilité sur le terrain est tout autre : statuts différents, fonctions différentes, métiers non-reconnus ou parfois inexistants de l'autre côté de la frontière.

Ces trois illustrations montrent à quel point les espaces transfrontaliers sont des zones de tensions potentielles entre des systèmes différents qui n'ont pas été conçus, ab initio, pour coopérer. Les acteurs impliqués peuvent alors être tellement ancrés dans leur fonctionnement de manière consciente, inconsciente ou par obligation qu'ils n'arrivent tout simplement pas à dépasser l'intérêt de leur structure pour s'inscrire dans une démarche de construction d'objectifs communs (Thevenet, 2017).

La juxtaposition de systèmes institutionnels différents est également une autre source de tension à prendre en considération. Ainsi, ce fonctionnaire relevant de l'État en France citant systématiquement ses contacts exclusifs avec le niveau fédéral belge sur un domaine de politique publique relevant, de manière plus que substantielle, des compétences régionales.

Le propos n'est pas ici de mettre en lumière l'ensemble des savoirs, savoir-faire ou savoir-être à acquérir pour pouvoir mener des coopérations de qualité. Il s'agit plutôt d'insister sur le contexte particulier et complexe dans lequel les acteurs évoluent dans le cadre de la coopération transfrontalière. Les notions de gouvernance multiniveaux et de partenariat (Pelan, 2008) revêtent ici tout leur sens.

La diversité des réalités impose également l'application d'un principe de différenciation. Une solution mise en place sur tel espace transfrontalier ne peut que très rarement faire l'objet d'une simple transposition sur une autre frontière tant l'environnement institutionnel, juridique, socio-économique, etc. est différent et impliquera des adaptations importantes voire sera inimaginable à première vue.

2.2. La complexité: ADN d'Interreg?

La Commission européenne est consciente de l'importance des principes susmentionnés de partenariat et de gouvernance multiniveaux au point de leur consacrer des articles spécifiques (voire un acte délégué) dans son paquet réglementaire relatif à la mise en œuvre des fonds structurels européens pour 2014-2020.

Sur la notion de gouvernance dans un contexte de coopération en particulier, on notera que la proposition de règlement CTE pour le post-2020 s'est emparée de la question: elle suggère d'imposer qu'une partie de la dotation d'un programme de coopération transfrontalière (15%) soit strictement consacré à un objectif spécifique dédié à « *une meilleure gouvernance* ». Le trilogue inter-institutionnel n'ayant pas

encore débuté, reste à voir ce que le Parlement européen et le Conseil réserveront comme issue à cette proposition.

Revenons au présent. Les efforts en matière de simplification annoncés comme tels par la Commission européenne sont aussi louables qu'ambitieux mais permettent-ils de prendre en considération le contexte particulier d'Interreg ?

Pour tenter de répondre à cette interrogation, nous aborderons la question au départ des propositions formulées par la Commission européenne. Pour certaines d'entre-elles, aucune appropriation (ou processus d'adaptation) par les programmes n'est nécessaire (2.2.1. Utilisation directe). Pour d'autres, il s'agit de règles ou d'options présentées par la Commission mais qui doivent faire l'objet d'un déploiement dans le cadre du processus de mise en œuvre d'un programme (2.2.2. Appropriation).

2.2.1. Utilisation directe

Disons-le d'emblée, la dimension si particulière de la CTE ne semble que trop peu prise en compte à ce niveau. Ce sentiment est très largement partagé par les praticiens d'Interreg. La justification de cet état de fait communément avancée est basée sur la taille restreinte de la CTE (2,75%) par rapport à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi ».

Deux exemples pour illustrer le propos : les choix thématiques et les indicateurs devant mesurer les progrès accomplis par les programmes.

Tout d'abord, dans une approche apparaissant comme très méthodique, la liste des thématiques pouvant être sélectionnées s'applique, sans grande distinction, de manière transversale à tous les programmes de la politique de cohésion en omettant donc de proposer des nuances ou des « colorations » propres à la CTE. La terminologie ou les éléments de langage propres à la coopération et au transfrontalier sont tout simplement absents.

L'approche est identique en ce qui concerne la batterie d'indicateurs communs proposés au niveau européen. Ceux-ci revêtent une importance toute particulière dans l'optique de la logique d'intervention dont la place est réellement devenue centrale dans la programmation actuelle. L'origine de cette proposition d'indicateurs communs est d'encourager tous les programmes à recourir aux mêmes indicateurs et ce afin de pouvoir les sommer et les consolider au plan européen[6]. L'objectif affiché est de pouvoir, chiffres à l'appui, (dé)montrer l'impact de la Politique de cohésion tant dans un dessein de communication vers le grand public que de justification politique à l'égard des plus sceptiques au sein du Parlement ou du Conseil.

[6] Les évaluations ex-post des périodes de programmation précédentes avaient en effet constaté une telle diversité en matière d'indicateurs (tant en termes de qualité que de quantité) d'un programme à l'autre qu'il était compliqué voire impossible de déterminer des tendances au plan macro.

Naturellement, à partir du moment où la CTE constitue un des deux piliers de la Politique de cohésion, elle doit impérativement contribuer à l'effort commun et, par conséquent, alimenter lesdits indicateurs. Une fois de plus, à quelques très rares exceptions, les indicateurs proposés n'intègrent pas la dimension particulière d'Interreg tant, une fois encore, dans leur dénomination que dans leur définition.

En outre, le suivi de ces indicateurs peut être visualisé via une plateforme ouverte permettant ainsi d'apprécier les réalisations des programmes à travers l'UE en toute transparence[7]. L'inadéquation des indicateurs au contexte particulier de la coopération risque donc de ne pas permettre la prise en compte des réalisations pourtant bien tangibles sur le terrain et donc de laisser dans l'ombre une part substantielle de l'impact d'Interreg.

2.2.2. Appropriation

Un certain nombre d'avancées en matière d'harmonisation et de simplification proposées par la Commission ne deviendront réalité que, si et seulement si, selon le principe évoqué ci-avant de gestion partagée, les autorités en charge des programmes s'en saisissent et si elles en assurent une mise en œuvre conforme aux attentes. Il s'agit en quelque sorte d'une forme de « transposition ».

L'épineuse question de l'éligibilité des dépenses et de leur traitement constitue un cas d'école intéressant. Concrètement, chaque programme établit une liste de ce qui peut être accepté comme type de dépenses, comment les justifier et comment les présenter en vue d'une intervention financière du FEDER. Se pose ensuite la question de comment s'organise le contrôle de ces factures et de la mise en place du flux financier.

Cet élément peut sembler trivial par rapport à l'importance des défis autour de la question de la coopération transfrontalière. Elle n'en reste pas moins cruciale : les montants FEDER mobilisés sont un catalyseur important pour initier des coopérations et constituent, comme annoncé en introduction, un élément mobilisateur des opérateurs. Deux logiques peuvent également prévaloir sur cette question. Ainsi que nous l'avons vu à la section 1.2., au travers de la rationalisation des objectifs au sein de la Politique de cohésion, la Commission encourage les synergies en ce compris dans le suivi des programmes et des projets.

La vision de certains en arrive alors à considérer que la clé d'entrée est l'opérateur en charge de sa mise en œuvre et non la nature intrinsèque du projet. En d'autres termes, le débat se polarise autour d'une option visant à établir des règles identiques au plan national pour l'ensemble des bénéficiaires et, ce, peu importe le programme dans lequel ils vont mener des actions ; l'autre scénario, quant à lui, considère qu'en fonction du programme concerné, des règles spécifiques doivent

[7] https://cohesiondata.ec.europa.eu (page consultée le 03/10/2020).

pouvoir être édictées et ce afin d'éviter qu'une même dépense, dans le cadre d'un dossier transfrontalier par exemple, soit acceptée d'un côté de la frontière et refuser de l'autre. Les deux approches ont leurs défenseurs et leurs détracteurs. Il est intéressant de constater d'ailleurs que chacun utilise le sacro-saint argument de la simplification pour étayer son argumentation et que, sur cette question particulière, le point d'attention formulé ci-dessus quant aux tensions possibles issues de la juxtaposition de deux systèmes, administratifs en l'occurrence, trouve, ici, une très belle illustration.

2.2.3. Qu'en est-il de l'approche européenne ?

Le cadre réglementaire actuel (période 2014-2020) fixe un certain nombre de règles en la matière et se veut d'ailleurs plus précis que ce ne fut le cas par le passé (2007-2013[8]).

Petit retour en arrière jusqu'au milieu des années 2000. A l'époque, le volumineux règlement général[9] s'appliquant à l'ensemble des Fonds Européens Structurels et d'Investissements (FESI) précise, en son attendu 60, qu'en vertu du principe de subsidiarité, il convient d'établir des règles d'éligibilité des dépenses au niveau national. Il est malgré tout envisagé que des règles spécifiques à un fonds (FSE, FEDER, Fonds de cohésion) puissent être édictées. C'est exactement ce que l'article 7 du règlement 1080/2006 relatif au FEDER se propose de faire. Le 1er paragraphe de cet article intitulé « *Eligibilité des dépenses* » énonce en fait les trois types de dépenses… inéligibles. Il faut alors se reporter sur un ultime texte dit règlement d'application[10] qui, pour les praticiens du transfrontalier, ne va guère plus loin qu'un vœu formulé dans l'attendu 28 : il convient de fixer des règles communes d'éligibilité des dépenses applicables aux programmes de la CTE afin de garantir l'uniformité des règles applicables aux projets réalisés dans plusieurs Etats membres. Dont acte.

Il est alors légion, sur cette période, de constater des différences notoires de traitement des dépenses présentées au cofinancement européen d'un Etat-membre à l'autre à l'intérieur, pourtant, d'un même projet. Ainsi, sur le programme France-Wallonie-Vlaanderen, même si l'esprit de coopération prédomine avec une volonté affichée d'harmonisation dans le chef des autorités partenaires, les exceptions seront fréquentes et en l'absence d'accord sur une règle particulière, chacun va appliquer sa propre norme à ses opérateurs. Un comble lorsque l'on travaille dans un contexte

[8] Ainsi, il est intéressant de constater que les éléments liés à l'opérationnalité des programmes tendent à diminuer dès la fin des années 90 avec toute la latitude donnée aux Etats membres en charge de la mise en œuvre des projets. Le mouvement inverse va petit-à-petit s'enclencher afin de tendre un maximum à un corpus de règles communes.

[9] Règlement 1083/2006.

[10] Règlement 1828/2006.

transfrontalier de devoir expliquer que telle dépense peut être financée en France mais pas en Wallonie ou en Flandre (la réciproque étant tout aussi vraie).

Reconnaissons qu'en cours de période de programmation, les services de la Commission vont proposer quelques avancées en matière de recours à des coûts simplifiés (par exemple des forfaits pouvant être appliqués sans aucun contrôle de pièces comptables - ou une charge de contrôle particulièrement allégée - s'y rapportant). Trop peu de programmes vont y recourir. S'agissant d'une nouveauté, le risque d'une erreur d'application ou d'interprétation en cas de contrôle ultérieur entraînant des corrections financières plus ou moins significatives suffit à alimenter la frilosité de nombre d'autorités. S'ajoute à cela la difficulté d'introduire de nouvelles règles en cours de mise en œuvre. L'idée n'est pas pour autant oubliée et reviendra à l'entame des travaux de préparation de la période 2014-2020 qui enregistre des marges de progression intéressantes comme nous allons le voir.

La volonté de simplification et d'harmonisation au travers de règles communes va être incarnée par l'établissement d'un acte délégué[11] spécifique, complétant le règlement 1299/2013[12]. Ce texte est totalement dédié aux règles d'éligibilité des dépenses pour les programmes de coopération. Sans entrer dans le détail de ce texte, il nous semble important de souligner trois avancées majeures : l'harmonisation des postes budgétaires et de leur contenu[13], la possibilité[14] d'établir, en vertu du principe de différenciation et de gestion partagée, des règles d'éligibilité supplémentaires soumises à l'approbation du Comité de suivi, applicables au programme de coopération dans son ensemble et, enfin, n'autoriser le recours à des règles spécifiques aux Etats membres que pour les dépenses dont le sort ne serait ni réglé par l'acte délégué ni par les règles édictées au niveau du programme.

[11] Rappelons que le processus d'adoption des actes délégués prévoit la consultation et la discussion avant adoption d'un groupe d'experts composé de représentants de chaque Etat membre. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit du COESIF (Coordination Committee for the European Structural and Investment Funds).

[12] Comme évoqué, sur la période 2014-2020, la CTE constitue désormais un des deux objectifs de la Politique de cohésion. Pour la première fois, la CTE va également disposer de son propre règlement (1299/2013). Ceci pourrait être considéré comme une ultime reconnaissance. Dans les faits, nous parlerons davantage de « coquetterie ». Comme souligné dans une précédente communication (Delecosse & Leloup, 2017), le texte fait état que de quelques particularités liées au contexte de la CTE. La base même des règles est commune avec les autres programmes développés dans le cadre de la Politique de cohésion. Enfin, il sera suivi d'un nombre relativement important d'actes délégués dont l'objectif est de préciser les éléments de mise en œuvre. Ceux-ci sont parfois encore complétés par des notes d'orientation dont la portée juridique reste discutable et discutée. Certains observateurs estiment que le volume de textes de référence n'aura jamais été aussi important.

[13] Le règlement énonce les cinq grands postes budgétaires (frais de personnel, des frais de bureau et des frais administratifs, des frais de déplacement et d'hébergement, des frais liés au recours à des compétences externes et des dépenses d'équipement). L'acte délégué, quant à lui, les définit en fixant de manière précise leur contenu.

[14] Article 18 du règlement 1299/2013.

Ceci constitue une avancée notoire en matière d'harmonisation et de simplification. Il reste malgré tout encore quelques pistes d'amélioration sur le thème de l'uniformisation.

Reprenons le cas du programme Interreg France-Wallonie-Vlaanderen. Autant les règles relatives à la nature et aux types de dépenses sont communes à l'ensemble des opérateurs autant les modalités d'organisation de la validation des dépenses encourues (contrôle de premier niveau) diffèrent entre France, Wallonie et Flandre. D'un côté de la frontière, celui-ci est centralisé et relève d'une administration publique ; de l'autre côté, la mission est confiée à une série d'intervenants privés. Cette cohabitation de deux systèmes n'est pas sans poser des difficultés en termes de cohérence des contrôles, de circulation de l'information, de confrontation entre la logique publique et privée, etc. Elle est également, par moment, difficilement justifiable alors que l'intégration transfrontalière devrait être de mise.

Il en va de même en ce qui concerne les modalités de justification de dépenses. Ceci est en particulier vrai pour les frais de personnel qui représentent la majorité du volume de dépenses présentées au cofinancement européen.

Ainsi, conformément à l'acte délégué, les frais de personnel peuvent être remboursés soit sur base du coût réel, soit sur base d'options simplifiées en matière de coûts (barèmes standards de coûts unitaires) ou soit sur base d'un forfait (20% du coût total d'un projet). Des choix différents ont été malheureusement opérés sur chaque versant. Ceux-ci ont été influencés par différentes facteurs parmi lesquels nous retrouvons en particulier les usages sur les territoires respectifs… Cette posture appelle deux commentaires. Tout d'abord, la tendance naturelle de certains acteurs à une résistance au changement et donc à une volonté de se raccrocher à des règles déjà éprouvées. Celles-ci, sans surprise, continuent à être utilisées sur d'autres programmes auxquels ces mêmes acteurs participent (recherche de règles uniformes au plan national).

Ensuite, parce que la responsabilité financière finale reste indubitablement dans le giron de ces acteurs. En effet, en cas d'erreur, de fraude et de défaillance d'un opérateur, c'est bien l'autorité partenaire de l'Etat-membre concerné qui pourrait être amenée à devoir rembourser le budget européen pour les montants indus. La prudence dictera donc la conduite à adopter en minimisant le risque par rapport à toute innovation qui, par définition, s'avère plus risquée dans une première phase de mise en œuvre.

Cette frilosité est donc aussi alimentée par la « crainte » générée par le travail des auditeurs. Sur certains programmes, les passes d'armes sont fréquentes entre opérateurs, autorités en charge de la mise en œuvre des programmes et auditeurs. Il n'est pas toujours aisé de réconcilier des approches et des visions différentes d'une même situation. Ce qui est vrai au niveau d'un projet ou d'un programme peut, un fonctionnaire européen nous le confiait, être vécu aussi au sein même de services de

la Commission. Il n'est pas étonnant dès lors de voir fleurir dans la proposition de règlement Interreg[15] pour l'après-2020 en son article 36, un alinéa prévoyant que « *En cas de divergence d'opinion entre l'autorité de gestion et l'autorité d'audit en ce qui concerne l'éligibilité, en tant que telle, d'une opération Interreg sélectionnée au titre du programme Interreg concerné, l'avis de l'autorité de gestion prévaut, compte dûment tenu de l'avis du comité de suivi* ».

Les illustrations qui ont été choisies démontrent la marge entre l'intention et la réalité : ce qui peut être imaginé comme une simplification à un niveau macro ne rencontre pas nécessairement le même engouement au niveau micro. A cet égard, le jeu et la mobilisation des acteurs apparaissent également comme décisifs à quelque niveau que ce soit.

Conclusion

De nombreux échanges avec des acteurs divers (praticiens, observateurs, bénéficiaires ou autorités) du transfrontalier permettent de confirmer que les aventures transfrontalières aussi riches, intéressantes, stimulantes soient-elles, n'en restent pas moins complexes. Aussi, rien que l'évocation du terme « simplification » suscite un engouement et est source d'espoirs les plus audacieux.

Les éléments évoqués dans le présent article mettent en évidence la grande prudence dont il convient de faire preuve.

Tout d'abord, l'idée même de simplification est généralement empruntée de bonnes intentions. Malgré tout, il est fondamental d'analyser qui sera réellement le bénéficiaire de la simplification pour pouvoir effectivement la qualifier comme telle. Un déplacement de la charge de travail vers un autre niveau ne peut être considéré comme une simplification. A contrario si l'ensemble des parties prenantes en bénéficie, le terme ne sera pas usurpé.

Comme évoqué dans la première partie de cet article, ce qui peut apparaître comme étant une simplification relève parfois davantage du registre de la communication[16] voire du simplisme. Ainsi autant, en tant que praticien, nous ne pouvons que nous réjouir de la meilleure visibilité offerte à la CTE au plan européen autant la vigilance reste de mise quant à la prise en compte de ses caractéristiques intrinsèques et de ses objectifs. Rappelons également l'importance de sa dimension d'expérimentation. Celle-ci semble s'estomper au point de voir une initiative pilote

[15] Proposition de règlement portant dispositions particulières relatives à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur – 2018/0199 (COD)

[16] Il est intéressant de noter que les services de la Commission européenne, en marge de la présentation des propositions règlementaires pour la période 2021-2027, ont souhaité présenter dans un document largement diffusé les 80 mesures de simplification pour la future politique de cohésion. Une de ces mesures précise que « *le nombre de mots que compte le règlement a été réduit presque de moitié* ».

(B-Solutions) mise en place, en gestion indirecte, par la Commission européenne. L'objectif de celle-ci est d'identifier les obstacles de nature administrative ou légale devant permettre le développement de solution innovante visant à renforcer la coopération transfrontalière.

Ensuite, sur base des éléments examinés dans la seconde partie, la simplification n'est pas nécessairement synonyme de « moins » de règles mais de « mieux » de règles. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte international, et donc en premier lieu transfrontalier, où tant l'individu que l'institution seront enclins, de manière consciente ou inconsciente, à vouloir utiliser son propre cadre de référence et à le considérer comme norme dans sa relation à l'autre. Par ce simple fait, le risque d'être perçu comme voulant imposer, donc crisper et créer de facto un point de tension est grand. On touche ici à la notion centrale de gouvernance.

Les attentes autour de la simplification sont grandes tant et si bien qu'un groupe d'experts de haut niveau (High Level Group) a travaillé pendant de longs mois sur cette question dans le cadre des FESI. Son rapport a été remis à la Commissaire européenne en charge de la politique régionale en 2017. Il est intéressant de noter que, dès le titre[17], le public-cible visé par ces simplifications est identifié comme étant les bénéficiaires et non l'ensemble des intervenants. On perçoit aussi, en filigrane, le reproche souvent fondé de la (trop) grande technicité.

Enfin, dans le contexte si particulier de la coopération transfrontalière, la quête du Graal que constitue la simplification passera, indubitablement et avant tout, par l'harmonisation.

Déclaration de divulgation

Aucun conflit d'intérêts potentiel n'a été signalé par l'auteur.

ORCID
Eric Delecosse https://orcid.org/0000-0003-1658-9246

Références

Commission Européenne (2006). *Règlements pour les fonds structurels de la période 2007-2013*, https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/regulations/2007-2013/ (page consultée le 14/05/2019).

Commission Européenne (2013). *Règlements pour les fonds structurels de la période 2014-2020*, https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/regulations/ (page consultée le 3/06/2019).

Commission Européenne (2014). *Delegated Acts*, https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/delegated-acts/ (page consultée le 11/06/2019).

[17] High Level Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds

Commission Européenne (2014). *Implementing Acts*, https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/implementing-acts/ (page consultée le 11/06/2019).

Commission Européenne (2018). *Développement régional et cohésion – Textes juridiques et fiches d'information*, https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_fr (page consultée le 10/06/2019).

Commission Européenne (2018). *Guide des simplifications – 80 mesures de simplification de la politique de cohésion 2021-2027*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_fr.pdf [Consultée le 1/06/2019].

Curzi, S., Delecosse, E., & Moyse, V. (2016). La coopération transfrontalière européenne. Les dynamiques décisionnelles du programme Interreg France-Wallonie-Vlaanderen. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 15 (2300), 5-46.

Delecosse, E., & Leloup, F. (2017). *La coopération transfrontalière et l'élu. De quelques réalités à la frontière*, in: Colloque 2017 de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Athènes.

Drevet, J-F. (2008). *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris : Belin.

Drevet, J-F. (2017). Histoire de la politique régionale de l'Union européenne. In : Baudelle, G., & Charles-Le Bihan, D. (dir.) - *Les Régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes - Collection « Espace et territoire », pp. 19-26.

Pelan, P. (2008). *Les fonds structurels de l'Union européenne – Principes et bonnes pratiques*, Paris : Gualino Lextenso éditions.

Thevenet, A. (2017). *De la nécessité de l'accompagnement des acteurs de la coopération transfrontalière – Expériences du Rhin supérieur*, in RECERC n°1 spécial La coopération transfrontalière en Europe : au-delà des cicatrices de l'Histoire. URL : http://recerc.eu/numeros/numero-1-special/ (page consultée le 21/05/2019).

Wassenberg, B. (2017). Les politiques structurelles européennes. In : Moulle F. (dir.) – *Frontières*. Bordeaux : Presses universitaires de Bordeaux, pp. 245-265.