CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - FR
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
email : secretariat@crpm.org – web : www.crpm.org

AVRIL 2010

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

POUR UNE PARTICIPATION PLUS ACTIVE DES TERRITOIRES A UNE NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE 2014 – 2020

Pourquoi réfléchir à une nouvelle politique européenne de voisinage…

1. Parce que les années 2010 et 2011 constituent un moment charnière pour le futur de la politique européenne de voisinage (PEV), puisque seront successivement négociés le contenu et les montants de cette politique communautaire pour 2014-2020.

2. Parce que le contexte européen est marqué par des évolutions importantes :
   - D'un point de vue institutionnel d'une part, avec la ratification et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, offrant davantage de reconnaissance aux partenaires territoriaux européens via l'élargissement du principe de subsidiarité et la reconnaissance de la nécessité d'une cohésion territoriale européenne.
   - D'un point de vue des réflexions politiques d'autre part, avec le lancement de la stratégie UE2020 qui reconnait les autorités régionales comme partenaires de la mise en œuvre des objectifs fixés pour atteindre une « croissance intelligente, durable et inclusive ». Par ailleurs, la communication de la Commission Européenne du 3 mars dernier propose que la Stratégie UE2020 puisse également devenir une référence pour les pays du voisinage. Enfin, le débat politique européen est aujourd'hui marqué par la problématique des macros régions, que l'on peut analyser comme une tendance à la territorialisation des stratégies européennes, dont les autorités régionales doivent nécessairement être des acteurs de premier plan.

3. Parce que le contexte international connait de profonds bouleversements, au premier plan desquels la crise économique globale actuelle. Comme cela a déjà été souligné précédemment par la CRPM, les réponses à la crise ne peuvent provenir des seuls niveaux étatiques et supra étatiques. Il est en effet nécessaire d'intégrer les niveaux infra-étatiques, qui mettent en œuvre près des ¾ des politiques communautaires et constituent un espace de réflexion pertinent pour des politiques à dimension globale. Cette valeur ajoutée des territoires pour formuler des réponses politiques ne se limite pas aux affaires intérieures européennes. En ce qui concerne la politique extérieure de l'Union, les collectivités territoriales commencent également à être reconnues comme des acteurs pertinents. Ainsi en est-il par exemple du Dialogue Structuré organisé par la Commission européenne. Celui-ci a pour objectif de définir les futures priorités de la politique européenne de développement et inclut pour la 1ère fois les autorités sub-étatiques.

4. Parce que la CRPM et sa Commission Inter-méditerranéenne (CIM) ont lancé, dès 2008, une réflexion sur le sens à donner à la PEV, en proposant une **politique de convergence aux frontières de l'Union**. Il est temps à présent de renouveler et d'enrichir ces propositions politiques, en s'appuyant sur les travaux menés depuis 2 ans[1].

Architecture de l'actuelle PEV…

5. Les premières réflexions sur la PEV ont été menées dès 2002 par la Commission Prodi dans la perspective ambitieuse de créer une véritable **politique extérieure européenne de proximité**. Forte de ses succès et consciente de la nécessité d'une ambition plus importante, elle doit faire l'objet d'une approche renouvelée, alors que les défis économiques et politiques qui attendent l'Union européenne dépassent largement ses frontières.

6. La PEV a été lancée en 2004 et est devenue une politique communautaire à part entière en 2007 avec la création de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI pour l'acronyme anglais). Dotée d'un budget de 12 Milliards€, cette politique s'adresse aux pays voisins de l'Union. Elle est notamment considérée comme une réponse aux défis soulevés par les élargissements de 2004 et 2007, puisqu'elle vise à offrir aux Etats voisins des perspectives renouvelées d'intégration économique et de coopération politique.

7. Les « plans d'action nationaux » constituent aujourd'hui le corps principal de la PEV puisque environ les 5/6 du budget alloué à cette politique le sont au titre du volet bilatéral. Chacun d'entre eux est négocié entre la Commission européenne et l'Etat concerné et définit les priorités de réformes économiques et politiques pour le pays. A l'heure actuelle, une part substantielle de la PEV est donc exclusivement communautaire, n'impliquant réellement ni les Etats membres, ni les autorités régionales et locales.

8. Le second volet de la PEV est axé sur des programmes multilatéraux, destinés à renforcer la coopération entre les pays voisins d'une zone géographique donnée. Ils se déclinent sous la forme de 2 programmes géographiques – pour la région orientale et la région du partenariat euro méditerranéen – et d'un programme « interrégional » qui couvre en réalité plusieurs instruments thématiques (TAIEX[2], SIGMA[3], CIUDAD[4], facilité gouvernance[5]). Au total, le volet multilatéral bénéficie d'environ 1,09 Milliards€ pour 2007-2013.

9. Enfin, une part limitée de la PEV consiste en un volet de coopération territoriale (ENPI-CBC) qui représente 5% du budget de la PEV, soit 1.18 Milliards€ pour 15 programmes sur 2007-2013. Il s'articule autour de programmes transfrontaliers terrestres ou maritimes d'une part et de programmes « bassins » (Mer Noire, Mer Baltique et Méditerranée) d'autre part.

10. Une étude menée par la CRPM au premier semestre 2010 a permis de mettre en lumière certains des apports de la coopération territoriale pour le voisinage, notamment :

- La capacité à encourager le développement économique par un effet d'entrainement entre Régions ayant des niveaux de développement différents ;
- L'enracinement d'une culture de coopération commune aux frontières de l'Union, vecteur de cohésion ;
- Le développement – dans une certaine mesure – d'une approche stratégique des projets dans le cas des programmes ENPI CBC « bassins ». Des projets d'ampleur stratégique ont en

[1] Voir notamment :
- Quel projet européen après 2013 ? Position CRPM adoptée par le Bureau Politique de Séville en janvier 2008
- Un partenariat euro méditerranéen renouvelé pour la paix, l'emploi et le développement durable, janvier 2008, Commission Inter Méditerranéenne de la CRPM
- le document technique CRPM sur les programmes de coopération transfrontalière « ENPI CBC » mars 2010.

[2] TAIEX est un instrument d'assistance technique et d'échange d'informations sur les moyens de mettre en œuvre les plans d'action.

[3] SIGMA est un programme destiné à soutenir l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion administrative. Il s'agit d'une initiative conjointe Commission Européenne/ OCDE

[4] CIUDAD est un programme de renforcement des capacités des pouvoirs locaux et régionaux.

[5] La Facilité Gouvernance est une enveloppe de 50 Millions d'EUR annuels destinés à « récompenser» les meilleures pratiques de gouvernance dans le voisinage (2 pays sélectionnés par an)

effet été lancés dans le cadre du programme « Baltic Sea Region » et les autorités du programme ENPI MED ont indiqué leur volonté de lancer un appel à projets stratégiques en 2010 ou au plus tard 2011 ;

- La nécessité de tenir compte de la spécificité de chaque zone de coopération, les mêmes approches n'étant pas valables pour la Baltique ou pour la Méditerranée.

Propositions pour une nouvelle architecture de la PEV pour 2014-2020

11. La période 2007 -2013 représente pour la PEV une phase d'apprentissage de la négociation pour la mise en œuvre des programmes de réforme et de coopération. Il s'agit donc d'en capitaliser les acquis et d'en mesurer les potentialités d'amélioration, afin de formuler une PEV plus ambitieuse pour 2014-2020.

12. Reprenant sa proposition de 2008 d'une politique de convergence aux frontières de l'Union, la CRPM souhaite promouvoir une PEV fondée sur une gouvernance **inclusive** (tous les niveaux de décision publique participent à la formulation et la mise en œuvre) et **intégrée** (des liens sont faits entre les différentes politiques menées) pour permettre la cohérence globale du projet.

13. En termes concrets, cela pourrait signifier que les grandes orientations de la PEV soient définies au niveau intergouvernemental par les Etats partenaires, les Etats membres et la Commission européenne afin de permettre à la PEV de disposer d'une visibilité et d'une vision stratégique globale. Ces grandes orientations pourraient être révisées tous les 3 ans, dans le but de garantir un suivi régulier des résultats obtenus. Elles seraient déclinées à travers trois axes. Ces orientations devront prendre en compte les spécificités des territoires et les démarches entreprises par les Etats partenaires pour impliquer davantage les échelons politiques et administratifs déconcentrés et décentralisés.

14. Un premier axe, à travers les « **plans d'action nationaux** » bilatéraux.

- Ces derniers seraient toujours négociés entre la Commission européenne et chaque Etat, pour garantir que les conditions spécifiques à chacun soient prises en compte. Ils devront faire la synthèse entre les grandes orientations précédemment évoquées et les priorités propres à chaque situation nationale. Il serait pertinent de prévoir des mécanismes de consultation des autorités régionales et locales à ce niveau ;
- Ces plans d'actions feraient l'objet d'une double **déclinaison : sectorielle et territoriale**. Sur ce dernier point, il apparait nécessaire de soutenir les réformes de décentralisation et déconcentration engagées par certains pays du voisinage, au travers des programmes de jumelage notamment. De manière générale il semble indispensable que les réformes politiques soient encouragées au plus près du terrain, et ne se limitent pas au seul niveau national.
- Enfin, il serait intéressant qu'une partie du budget alloué dans le cadre du volet bilatéral puisse être utilisé pour mettre en œuvre les réflexions stratégiques définies à l'échelle des bassins maritimes. Il s'agirait d'une démarche volontaire de la part des Etats partenaires en fonction de l'avancée des réflexions au sein de chaque bassin maritime. La mise en œuvre pourrait être menée par les services de l'Etat partenaire au niveau central ou déconcentré ou par les niveaux régionaux lorsque la gouvernance interne des Etats le prévoit et l'Etat le souhaite. (voir point **17**).

15. Un second axe, à travers des **programmes régionaux multilatéraux** (intergouvernementaux) négociés entre la Commission européenne, les Etats européens et les Etats partenaires de l'espace concerné. Là encore, l'inclusion des autorités régionales et locales devrait être garantie ou tout au moins promue. Il apparait pertinent pour la définition des priorités de ce volet « régional multilatéral » de prendre en compte les réflexions politiques et stratégiques en cours aujourd'hui dans les différents espaces frontaliers européens : Baltique, Mer Noire, Méditerranée (Stratégie Baltique, Northern Dimension, l'Union pour la Méditerranée, Partenariat Oriental, Synergie Mer Noire). Il est fondamental que les grandes orientations politiques et stratégiques qui se dégagent de ces réflexions menées par les Etats membres, les Etats partenaires et l'Union guident la définition de priorités à mettre en œuvre pour mener à bien ces orientations.

- A l'intérieur de ce « cadre régional » politique et institutionnel, deux types de programmes pourraient être mis en œuvre. D'une part, un programme régional par « espace fonctionnel » pourrait être défini. Cette proposition se base tout d'abord sur le fait qu'il existe aujourd'hui des programmes pour l'est et le sud et que ceux-ci se révèlent pertinents. Ils encouragent utilement la coopération interrégionale, dont le renforcement est un préalable indispensable à un développement équilibré et participatif des pays du voisinage. Cette proposition est à relier avec les réflexions globales citées plus haut. Ainsi, un programme similaire, en plus de ceux pour l'est et le sud, parait intéressant pour la zone « Baltique », incluant les pays concernés par la Stratégie Baltique, ainsi que la Russie et le Belarus.
- D'autre part, un « pool de programmes thématiques » tels qu'ils existent aujourd'hui (TAEIX, SIGMA…) mais au sein desquels il convient d'apporter une dimension territoriale plus importante. L'actuelle « Facilité gouvernance » pourrait être intégrée à ce « pool » et renforcée pour passer d'une prime à la bonne gouvernance à un réel outil opérationnel de renforcement des capacités, notamment régionales et locales, doté de moyens supplémentaires et accessibles à tous les Etats partenaires. Il apparait important également d'établir les cohérences nécessaires avec les programmes menés dans le cadre de la politique de développement européenne, en particulier le programme ANE-AL[6] destinés aux projets de coopérations entre collectivités territoriales.

16. Un troisième axe, à travers la **coopération territoriale** dont le budget pourrait représenter jusqu'à 10% du budget PEV total. La distinction entre programmes « bassins » et « transfrontaliers terrestres ou maritimes » serait maintenue. Cela permet en effet de créer une gouvernance et des règles plus souples pour ces derniers, ce qui pourrait notamment renforcer les coopérations Sud-Sud dans le cadre d'ENPI. Quant à l'approche par bassin, elle pourrait être mutualisée à l'intérieur d'un programme opérationnel « macro-régions ».

17. L'idée motrice des **macros régions** est en effet la suivante : elles doivent permettre d'envisager la résolution d'un certain nombre de défis spécifiques à des sous ensembles géographiques, économiques et culturels. L'objectif des macros régions n'est bien entendu pas de nier la réalité européenne mais plutôt de la renforcer en reconnaissant la diversité grandissante entre les territoires et en leur permettant de coopérer à une échelle plus pertinente. Ce concept est avant tout exploré dans le cadre de la politique régionale européenne. Cependant, les pays du voisinage partagent une grande partie des politiques communautaires et surtout, ils appartiennent pour certains d'entre eux aux « espaces fonctionnels » évoqués ci-dessus. Ainsi, les réflexions sur les macros régions devraient être prises en compte dans la future architecture de la PEV. Des fonds FEDER et ENPI (ancien programme « bassin ») seraient mobilisés au sein d'un **programme opérationnel « macro régional »** destiné à alimenter les réflexions stratégiques par bassin. La mise en œuvre sur le terrain de ces réflexions pourrait ensuite être relayée avec le soutien des fonds ENPI bilatéraux, pour les pays ayant choisi d'allouer une partie du budget de leur « plan d'action » à un volet « priorités macro régionales ». (voir point **14**)

Plus globalement, 2 éléments sont importants à retenir :

- la nécessité de mener la réflexion à bien non, pas de manière isolée dans le cadre de la seule politique de voisinage, mais en relation et en cohérence avec les débats et propositions à venir sur les macros régions dans le cadre de la future politique régionale européenne ;
- l'enjeu pour les Régions européennes et du voisinage de parvenir à s'affirmer dans la gouvernance de ces macros régions et à se saisir des opportunités qu'elles représentent, afin de n'être pas les simples bénéficiaires mais bien les acteurs de ce processus de territorialisation des solutions politiques.

18. La question des **Régions Ultrapériphériques (RUP)** mérite également d'être abordée.

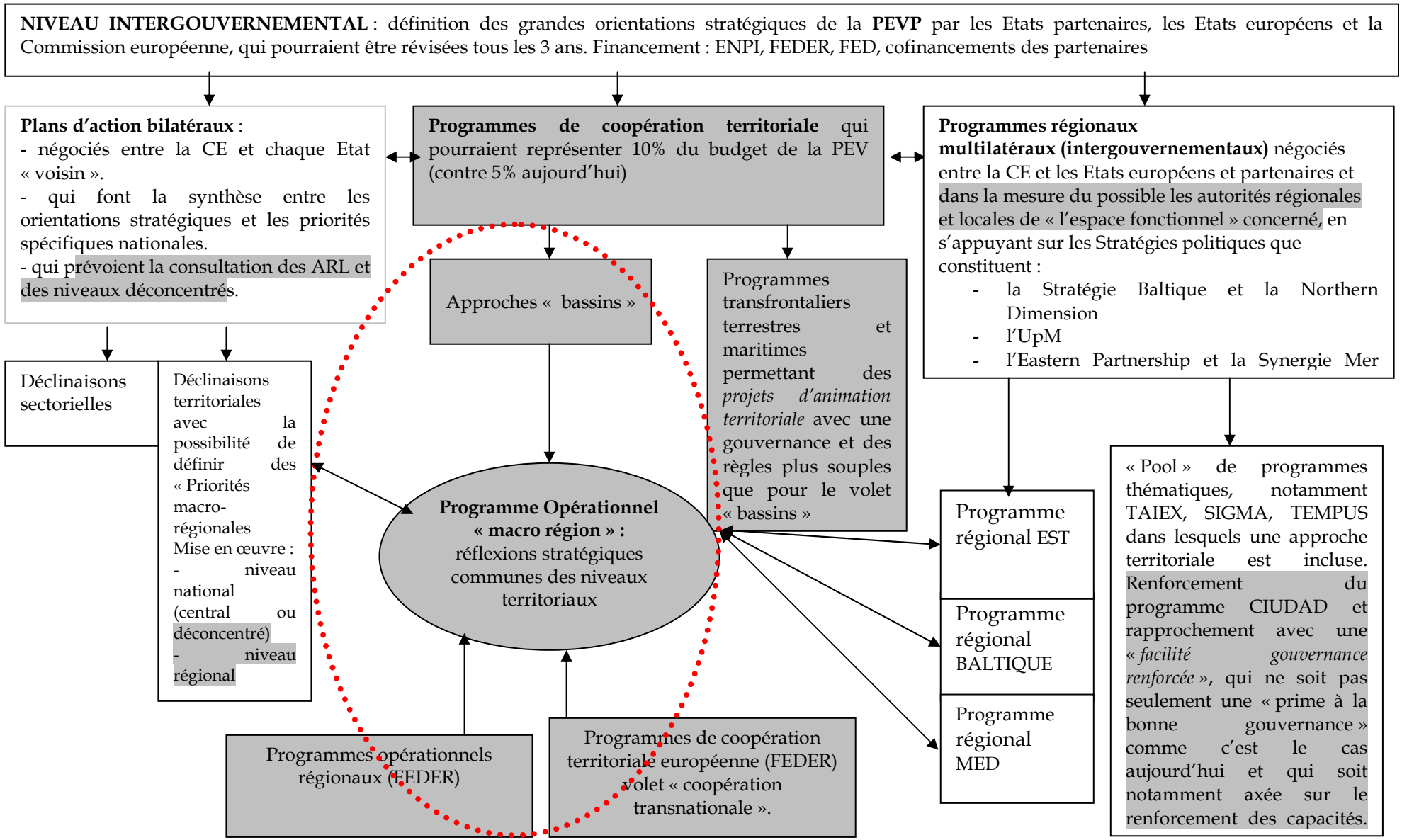
- **o** Parmi les sept RUP (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion, Açores, Madère et Canaries), seules les Canaries ont aujourd'hui la possibilité de participer à un programme ENPI CBC. Il s'agit d'un programme de coopération avec le Maroc, dont l'adoption est toujours en suspens.

[6] ANE-AL : Programme Acteurs non étatiques – Autorités locales de l'instrument de financement de la coopération au développement

- Le plan « Grand Voisinage » proposé par la Commission Européenne en 2004 pour traiter des enjeux spécifiques aux RUP n'a pas donné lieu, à ce jour, à un rattachement de ces dernières à la PEV. Les RUP ont la possibilité de coopérer avec leurs voisins immédiats dans le cadre de programmes de coopération transfrontalière ou transnationale cofinancés par le FEDER et le Fonds Européen de Développement (FED). Cette configuration rend complexe la négociation de partenariats et la mise en œuvre des projets. Cela est d'autant plus vrai que les pays tiers peuvent choisir d'allouer ou non une partie de leur enveloppe à la coopération transfrontalière. Le voisinage de ces « frontières extérieures » de l'UE voit ainsi le développement de relations fortement déséquilibrées entre des territoires européens isolés et des espaces confrontés aux multiples défis du développement humain.
- La négociation des accords de partenariat économique (APE) suite aux accords de Cotonou (2005) entre les pays ACP et l'UE complique encore la situation des RUP. Celles-ci se retrouvent en effet aux prises avec un nouveau cadre de relations commerciales avec leurs voisins, sans que les spécificités de leur situation ne soient suffisamment prises en compte dans la négociation de ces accords.
- Afin de donner un contenu plus concret au plan « Grand Voisinage » de 2004 – dont l'un des axes était d'ailleurs les coopérations transnationale et transfrontalière – et pour renforcer la place des RUP dans les politiques communautaires, des programmes de type ENPI pourraient être envisagés. L'objectif principal serait de simplifier la coopération sur la base d'un **instrument financier unique** et donc d'encourager le développement de liens entre les territoires européens et non européens des quatre ensembles « RUP », à savoir la Caraïbe, l'Amazonie, l'Atlantique et l'Océan Indien.
- Les atouts des RUP sont nombreux, qu'il s'agisse du rôle de « laboratoires » dans plusieurs domaines comme l'agronomie ou le changement climatique ou de celui de « têtes de pont » pour le développement de relations commerciales avec les grandes régions du monde. Dans le contexte actuel de « régionalisation commerciale[7] », il semble donc impératif d'ancrer ces atouts dans leur environnement régional. Toutefois, cette proposition doit prendre en compte les enjeux particuliers liés à la coopération transnationale dans les RUP. Ainsi, il est important de souligner que la majorité des coopérations impliquent des Régions d'une part et des Etats d'autre part. En tenant compte de ces conditions spécifiques, les RUP pourraient constituer des points stratégiques de la présence européenne dans le monde, et participer à la promotion d'un développement durable et partagé à l'échelle des territoires.

19. En termes de financements, la cohérence entre les fonds européens (notamment ENPI, FEDER et FED) devrait être assurée, ainsi que la coordination avec d'autres financements, bailleurs internationaux et fonds publics et privés mobilisables dans les pays du voisinage.

[7] Il faut ici comprendre le terme « régionalisation » au sens de l'Organisation Mondiale du Commerce c'est-à-dire comme une tendance à l'intensification des échanges entre des pays proches géographiquement, le plus souvent officialisée par des accords fondant des zones de libre commerce.


NIVEAU INTERGOUVERNEMENTAL : définition des grandes orientations stratégiques de la **PEVP** par les Etats partenaires, les Etats européens et la Commission européenne, qui pourraient être révisées tous les 3 ans. Financement : ENPI, FEDER, FED, cofinancements des partenaires
Plans d'action bilatéraux :
- négociés entre la CE et chaque Etat « voisin ».
- qui font la synthèse entre les orientations stratégiques et les priorités spécifiques nationales.
- qui prévoient la consultation des ARL et des niveaux déconcentrés.
Programmes de coopération territoriale qui pourraient représenter 10% du budget de la PEV (contre 5% aujourd'hui)
Programmes régionaux multilatéraux (intergouvernementaux) négociés entre la CE et les Etats européens et partenaires et dans la mesure du possible les autorités régionales et locales de « l'espace fonctionnel » concerné, en s'appuyant sur les Stratégies politiques que constituent :
- la Stratégie Baltique et la Northern Dimension
- l'UpM
- l'Eastern Partnership et la Synergie Mer
Déclinaisons sectorielles
Déclinaisons territoriales avec la possibilité de définir des « Priorités macro-régionales
Mise en œuvre :
- niveau national (central ou déconcentré)
- niveau régional
Approches « bassins »
Programmes transfrontaliers terrestres et maritimes permettant des *projets d'animation territoriale* avec une gouvernance et des règles plus souples que pour le volet « bassins »
Programme Opérationnel « macro région » : réflexions stratégiques communes des niveaux territoriaux
Programmes opérationnels régionaux (FEDER)
Programmes de coopération territoriale européenne (FEDER) volet « coopération transnationale ».
Programme régional EST
Programme régional BALTIQUE
Programme régional MED
« Pool » de programmes thématiques, notamment TAIEX, SIGMA, TEMPUS dans lesquels une approche territoriale est incluse. Renforcement du programme CIUDAD et rapprochement avec une « *facilité gouvernance renforcée* », qui ne soit pas seulement une « prime à la bonne gouvernance » comme c'est le cas aujourd'hui et qui soit notamment axée sur le renforcement des capacités.