



**HAL**  
open science

# CADRE JURIDIQUE ET ENJEUX POLITIQUES DU FINANCEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN EUROPE

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. CADRE JURIDIQUE ET ENJEUX POLITIQUES DU FINANCEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN EUROPE. Yves Lejeune. LE DROIT DES RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES ENTRE LES AUTORITÉS RÉGIONALES OU LOCALES RELÉVANT D'ÉTATS DISTINCTS, Editions Bruylant, 2005, 9782802721130. halshs-01558412

**HAL Id: halshs-01558412**

**<https://shs.hal.science/halshs-01558412>**

Submitted on 7 Jul 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Cadre juridique et enjeux politiques du financement de la coopération transfrontalière en Europe**

**Michel Casteigts**

*Inspecteur général de l'administration*

*Professeur des Universités associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour*

*Publié dans Lejeune Y. (dir.), 2005, Le droit des relations transfrontalières entre les autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts, Editions Bruylant, Bruxelles.*

Le dispositif de soutien et d'accompagnement de la coopération transfrontière en Europe est marqué par une situation paradoxale qui affecte sa cohérence: ses instruments financiers sont mis en place par l'Union européenne au titre de l'initiative INTERREG mais son cadre juridique est fixé par la Convention-cadre de Madrid, négociée sous l'égide du Conseil de l'Europe et complétée par des accords bilatéraux. Nul ne conteste les nombreux inconvénients de cet écartèlement entre une logique juridique qui cherche sa légitimité à Strasbourg et une logique financière qui la trouve à Bruxelles, mais nul ne semblait disposé, jusqu'à une date récente, à prendre les décisions propres à les corriger.

Cette inertie était d'autant plus inquiétante qu'elle se situait dans un contexte particulier de remise à plat des politiques communautaires dans la perspective du financement de l'élargissement. L'avenir des politiques régionales est aujourd'hui en débat, notamment en ce qui concerne le dispositif destiné à remplacer l'initiative INTERREG. Ce thème est très révélateur des interrogations de l'Europe sur elle-même. Au delà de la question *Pourquoi financer la Coopération Transfrontalière ?* pointe la question *L'Europe pourquoi faire ?*, tant la problématique de l'intégration des territoires frontaliers condense de façon emblématique les enjeux de la construction européenne tout entière.

Pourtant, la cohérence intrinsèque du dispositif financier mis en place au plan communautaire, qu'il s'agisse du règlement des fonds, du cadre INTERREG ou des mécanismes de programmation, n'est pas en cause (I). Si, malgré des engagements budgétaires significatifs, les appréciations des acteurs de la coopération transfrontalière sont mitigés, c'est en raison d'outils juridiques inadaptés aux exigences d'une gestion efficace et des incertitudes qui ont longtemps affecté la pérennité de l'engagement financier de l'Union (II).

## **I- LES REGLES D'INTERREG III**

L'architecture générale du programme d'appui à la coopération transfrontalière est parfaitement conforme aux standards des politiques régionales communautaires : dans un cadre constitué d'un instrument financier à vocation large, le FEDER, et de règles spécifiques de programmation, l'initiative INTERREG, la programmation est négociée et contractualisée par secteurs géographiques et la gestion est décentralisée sur les Etats membres.

## A- Le cadre général des politiques régionales communautaires

### 1° Bref rappel historique

#### *De la CECA au traité de Rome*

Le premier traité européen, signé en 1951 entre Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Italie, République fédérale d'Allemagne et France, sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier, associait déjà ouverture des marchés et instruments de modernisation et de reconversion économiques.

Dès la création en 1958 de la Communauté économique européenne, instituée par le traité de Rome signé entre les mêmes pays le 25 mars 1957, deux fonds structurels destinés à accompagner la mise en oeuvre des politiques communautaires ont été mis en place: le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

#### *Du premier élargissement au traité de Maastricht*

La création en 1975 du Fonds européen de développement régional (FEDER), après le premier élargissement (Danemark, Irlande, Royaume-Uni), introduisait un principe de redistribution entre régions riches et régions pauvres de la Communauté.

Instaurés en 1986 et destinés à aider les régions méridionales de France, d'Italie et de Grèce à s'adapter à la concurrence de l'Espagne et du Portugal, les programmes intégrés méditerranéens (PIM) ont été les premières actions concertées et coordonnées de développement régional mises en oeuvre dans un cadre pluriannuel.

Avec l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987, la cohésion économique et sociale est devenue formellement une priorité communautaire. Une série de mesures ont été arrêtées en 1988 et 1989 pour renforcer les interventions structurelles de la Communauté et en formaliser les principes. C'est à cette occasion qu'a été mise en place la première génération de programmes Interreg.

En décembre 1992, le Conseil européen décidait d'un second train de mesures structurelles pour la période 1993-1999. En 1993, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht instituant l'Union européenne, les objectifs du FSE étaient redéfinis et un Fonds de cohésion créé.

#### *Depuis Maastricht*

De 1994 à 1999, les actions à finalité structurelles soutenues par l'Union européenne ont été concentrées autour de six objectifs, complétés par sept programmes d'initiative communautaire, dont Interreg II.

Pour la période 2000-2006, le dispositif a été simplifié et le nombre d'objectifs ramené à trois. Par ailleurs, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) a été transformé en fonds structurel. Parallèlement, le nombre de programmes d'initiative communautaire était ramené à quatre.

## 2° Principes de fonctionnement

L'action des fonds structurels repose sur six principes, formalisés pour la première fois en 1989 et réaffirmés par la réglementation de juin 1999 (*règlement CE n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels*): concentration; programmation; partenariat; subsidiarité; additionnalité; évaluation.

### *Concentration*

Afin de renforcer l'efficacité des interventions structurelles, celles-ci sont concentrées sur des zones géographiques ou sur des groupes de population ayant le plus besoin de soutien, dans le cadre de problématiques précisément délimitées.

### *Programmation*

Les actions structurelles sont programmées sur une base pluriannuelle (généralement de sept ans), impliquant une coordination des interventions des différents fonds.

### *Partenariat*

Cette programmation résulte d'une concertation entre la Commission et les Etats membres, par ajustements successifs, en concertation avec les autorités régionales ou locales, les organisations économiques et les partenaires sociaux. C'est dans le cadre du dispositif ainsi formalisé que se situe l'action des acteurs de terrains: il n'y a pas d'accès direct au FEDER, au FSE, au FEOGA ou à l'IFOP pour les porteurs de projet.

### *Subsidiarité*

De façon générale le principe de subsidiarité, introduit au Moyen-âge dans l'organisation des ordres monastiques, implique que les décisions soient prises le plus près possible des réalités de terrain. L'intervention d'une autorité supérieure n'est légitime que si une action ne peut être conduite efficacement à un niveau inférieur. Dans le domaine des politiques communautaires, le principe de subsidiarité règle le partage des tâches entre l'Union européenne et les Etats membres. Il ne s'applique pas aux relations entre ces derniers et leurs autorités locales. Cela conduit à conférer aux Etats la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle de la plupart des interventions structurelles (programmes d'initiative nationale et programmes d'initiatives communautaires), à l'exception des actions innovantes dont la dotation ne représente que 0,41 % de la dotation globale des fonds structurels (800 millions d'euros sur un total de 195 milliards pour la période 2000-2006).

### *Additionnalité*

Les moyens alloués par l'Union européenne doivent toujours s'ajouter aux ressources précédemment consacrées par les autorités nationales et locales aux actions concernées, et non s'y substituer. L'exigence d'un cofinancement national est une illustration de ce principe.

### *Evaluation*

Une partie des sommes affectées aux programmes structurels doit être consacrée à l'évaluation des projets réalisés. Pour la période 2000-2006, trois types d'évaluation ont été définis (ex-ante, à mi-parcours et ex-post), sous la responsabilité de différents maîtres d'ouvrage.

### 3° Le dispositif opérationnel

Le dispositif opérationnel résulte de la mise en oeuvre des instruments financiers que sont les fonds, dans le cadre de modes d'emploi standardisés constitués par les différents programmes. Chaque fond et chaque programme disposant de sa propre réglementation, les marges de manoeuvre opérationnelles sont définies par application conjointe des différentes règles. Le système s'avère à l'usage moins lourd qu'on ne pourrait le craindre, car les dits règlements sont relativement peu contraignants. En définitive les principales difficultés rencontrées tiennent à l'obtention des contreparties nationales.

Destiné à contribuer à la réduction des écarts de développement entre régions, le FEDER finance la création et le maintien d'emplois par le renforcement des investissements productifs, les infrastructures, les actions de développement local et les mesures en faveur des PME, les politiques régionales de recherche et de transfert de technologie, la préservation et la mise en valeur de l'environnement. Dans les zones d'objectif 1 (régions en retard de développement), le FEDER peut également financer les investissements dans le domaine de l'éducation et de la santé.

Le FSE intervient pour l'aide aux personnes dans les domaines de l'éducation et la formation professionnelle, l'emploi des populations fragilisées par les mutations économiques ou les difficultés d'intégration sociale, la mise en valeur des nouveaux gisements d'emploi et la formation supérieure liée à la recherche. Par ailleurs, le FSE intervient également dans l'appui aux structures, notamment pour l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation, la modernisation des instruments de gestion de l'emploi et le renforcement des dispositifs d'information, de sensibilisation ou de mutualisation de services.

Le FEOGA est à la fois l'instrument financier de la politique agricole commune et celui des actions de développement rural et comporte deux sections: le FEOGA-Garantie et le FEOGA-Orientation. L'IFOP est l'outil de financement de la politique commune de la pêche. C'est un instrument à vocation sectorielle et n'est intégré dans les programmes de développement régional que dans les zones d'objectif 1.

### 4° Les cadres de programmation

#### *Les programmes d'initiative nationale*

Les programmes d'initiative nationale représentent 94% de la dotation des fonds structurels pour la période 2000-2006. Ils sont élaborés sur la base de plans de développement ou de documents uniques de programmation (Docup) proposés par les Etats membres et avalisés par la Commission européenne.

Ils répondent à trois objectifs:

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif 1) ;
- soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle autres que celles qui relèvent de l'objectif 1 (objectif 2) ;
- soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi (objectif 3).

Les deux premiers objectifs sont territorialisés, ce qui implique que le bénéfice des programmes correspondants soit réservé à des zones préalablement délimitées. Pour l'objectif 3, la totalité des territoires nationaux est éligible.

#### *Les programmes d'initiative communautaire*

Les programmes d'initiative communautaire (PIC) sont établis sur la base d'orientations arrêtées par la Commission européenne (pour Interreg, *Communication de la commission aux Etats membres du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen : Interreg III, JOCE C143 du 23/05/2000*). Ils viennent en complément des mesures prévues dans le cadre des programmes d'initiative nationale, pour traiter de questions ayant une portée communautaire particulière.

Pour la période 2000-2006, quatre PIC sont en place:

- Interreg, pour favoriser la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale ;
- Urban, pour accompagner des opérations de revitalisation de quartiers dans des villes en crise ;
- Leader+, pour soutenir le développement rural ;
- Equal, pour encourager la coopération transnationale en matière de lutte contre les discriminations dans l'accès à l'emploi.

Les crédits consacrés aux PIC ne représentent qu'un peu plus de 5% de la dotation globale des fonds structurels.

## B- Le P.I.C. Interreg

### 1° Un instrument financier unique, le FEDER

Le Conseil a adopté le 21 juin 1999 le règlement (CE) n°1260/1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, qui confirmait la vocation du FEDER à « contribuer au financement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ».

Ce texte a été complété par le règlement n°1783/1999 relatif au Fonds européen de développement régional, adopté le 12 juillet 1999 par le Parlement européen et le Conseil, qui stipule dans son article 3 que « *le FEDER contribue à la mise en oeuvre de l'initiative communautaire en matière de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire (INTERREG)* ».

Outil financier simple d'utilisation et peu contraignant, le FEDER a une vocation généraliste qui se trouve renforcée dans le cadre d'INTERREG où, en tant qu'instrument unique, il peut intervenir dans des domaines habituellement dévolus au FSE ou au FEOGA.

### 2° Le cadre de programmation

La communication de la Commission aux Etats-membres du 28 avril 2000 a fixé de façon précise le cadre de programmation de l'initiative INTERREG III, qui se décline sur des échelles territoriales diversifiées. Elle peut financer:

- la coopération transfrontalière de proximité (INTERREG IIIA);
- la coopération transnationale, qui concerne de grands ensembles géographiques continus, comme la façade atlantique ou le massif alpin, (INTERREG IIIB);
- la coopération interrégionale, qui met en jeu des partenaires qui n'ont pas d'origine géographique commune (INTERREG IIIC).

Pour le volet strictement transfrontalier, les domaines d'intervention sont multiples:

- promotion du développement urbain, rural et côtier;
- développement de l'esprit d'entreprise, développement des PME, du tourisme et des initiatives locales d'emploi;
- renforcement de l'intégration du marché du travail et de l'inclusion sociale;
- mise en commun des ressources humaines et des équipements relatifs à la recherche et au développement technologique, l'enseignement, la culture, la communication, la santé et la protection civile;
- protection de l'environnement, augmentation du rendement énergétique, développement des énergies renouvelables; amélioration des transports, des réseaux et des services d'information et de communication, des systèmes hydriques et énergétiques;
- coopération juridique et administrative pour le développement économique et social ;
- développement des potentiels humains et institutionnels pour la coopération transfrontalière.

Il convient enfin de noter que les concours d'INTERREG concernent autant les projets privés que les opérations publiques.

## C- Les mécanismes de programmation et de gestion

Le dispositif de programmation et de gestion mis en place pour INTERREG III instaure un large partage des responsabilités entre les autorités communautaires, nationales et infra-étatiques, tant au stade de la programmation qu'à celui de la mise en oeuvre.

### 1° Une programmation négociée

La Commission européenne, en fonction des objectifs généraux des Fonds structurels et compte tenu des programmes destinés à préparer le récent élargissement (notamment PHARE) a fixé les orientations générales, réparti les dotations entre les Etats membres et déterminé les zones éligibles.

Les Etats membres, en partenariat avec leurs autorités régionales et locales, ont soumis des programmes décrivant la stratégie, les axes prioritaires et les mesures envisagées, à la Commission européenne qui les a adoptés. Des compléments de programmation ont ensuite élaborés afin de mettre en oeuvre les PIC. Ils contiennent le détail des mesures retenues.

En général, chaque programme est élaboré pour l'ensemble d'une zone frontalière communes à deux Etats. Des sous-programmes par régions frontalières homogènes peuvent être définis lorsque cette démarche semble pertinente. En outre, lorsque les frontières sont très longues, que plusieurs frontières convergent ou que les structures existantes de coopération

sont bien développées, un programme de plein exercice peut être élaboré pour une région transfrontalière homogène, sur une ou plusieurs frontières (*cf. point 22 des Orientations du 28 avril 2000*).

## 2° Une gestion décentralisée

La gestion des projets mis en oeuvre est ensuite assurée par les Etats-membres en partenariat avec les autorités régionales ou locales, dans un dispositif de gestion largement décentralisé. Pour INTERREG III, la Commission européenne a imposé des structures uniques de suivi, de gestion, de paiement et de secrétariat pour chaque espace de programmation, afin d'inciter à l'émergence de projets véritablement transnationaux (*Orientations du 28 avril 2000*).

L'autorité de gestion peut être dévolue à une collectivité infra-étatique ou à une administration déconcentrée des Etats<sup>1</sup>. Elle est l'interlocuteur et le relais de la Commission. Elle a la responsabilité de la coordination et de la synthèse de la gestion d'INTERREG. Sur les frontières extérieures, sa responsabilité est limitée aux crédits et dépenses d'INTERREG sur le territoire des Etats-membres. Ces tâches peuvent être déléguées à un organisme n'appartenant pas à l'administration publique (notamment un secrétariat commun, cf. infra).

L'autorité de paiement est responsable de la gestion du compte commun et engage les dépenses en fonction des décisions prises en commun avec l'ensemble des partenaires. Elle peut confier la gestion de tout ou partie du programme à un organisme intermédiaire.

Un secrétariat technique conjoint est, dans chaque espace de programmation, au service de l'ensemble des partenaires et des porteurs de projets. Il comporte une cellule de coordination localisée si possible auprès de l'autorité de gestion.

Enfin, un comité de suivi unique par espace de programmation complète le dispositif. Il approuve le complément de programmation, les modifications du programme et la sélection des projets.

Cette organisation fait largement appel à la coopération entre Etats et autorités infra-étatiques. A titre d'exemple, pour INTERREG IIIA sur la frontière franco-espagnole, l'autorité de gestion est le Conseil régional d'Aquitaine et l'autorité de paiement le ministère des Finances espagnol.

## II- BILAN ET PERSPECTIVES DU DISPOSITIF<sup>2</sup>

### A- Un bilan globalement positif, mais contrasté

#### 1° Un effort budgétaire significatif, mais inégalement apprécié

Les sommes mises en jeu dans le cadre de l'initiative INTERREG III représentent un engagement notable de l'Union européenne. Le budget global s'élève à 4,875 milliards d'euros pour 2000-2006 dont 50% à 80% doivent concerner la coopération transfrontalière (Volet A),

<sup>1</sup> - En France, une décision du gouvernement de septembre 2000 transfère aux collectivités locales qui le désirent la compétence d'être chef de file national et/ou autorité de gestion.

<sup>2</sup> Pour tenir compte des évolutions intervenues entre septembre 2003 et la parution du présent ouvrage, cette seconde partie a été actualisée en fonction des informations disponibles fin 2004.



entre 14 et 44% la coopération transnationale (volet B) et 6% la coopération interrégionale (volet C). Le financement maximum est de 75% du coût total des opérations pour les régions de l'objectif 1 et 50% ailleurs.

Malgré cet effort significatif, le niveau de satisfaction des collectivités concernées est très inégal. Un rapport du Comité d'experts du Conseil de l'Europe en date du 8 octobre 2002 rendait bien compte de ces différences d'appréciation:

*« Certaines collectivités locales ou régionales (Autriche, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et République Tchèque) estiment que leur problèmes actuels de financement de la coopération transfrontalière sont réglés en raison surtout des aides communautaires dans ce domaine qui sont très appréciées.*

*Les collectivités des autres pays constatent toutes, par contre, que le problème du manque de moyens financiers est certainement un des plus importants auxquels elles ont à faire face. Ce manque de financement tient souvent au manque de compétences générales des collectivités concernées. C'est pourquoi elles revendiquent souvent une décentralisation des crédits et de leur gestion.*

*Le point revenant comme un leitmotiv pour les collectivités concernées par une frontière extérieure de l'UE sont les problèmes de coordination et de conduite de projets communs aux programmes Interreg pour les Etats membres, ou PHARE et TACIS pour les autres. Ce manque de coordination conduit à d'importantes difficultés dans le montage des projets et dans des répétitions de formalités administratives et des pertes de temps. Dans la gestion même de ces programmes communautaires, certaines collectivités souhaitent une décentralisation plus grande (Bulgarie) ou craignent un renforcement des contrôles (Danemark).*

*Un autre problème financier évoqué est parfois celui des différentes capacités contributives des régions frontalières, ce qui peut conduire à des partenariats déséquilibrés. »*

De façon plus générale, ces réserves traduisent les difficultés concrètes rencontrées par les acteurs de terrain confrontés à un processus décisionnel dont la rationalité leur échappe.

## 2° Un processus décisionnel complexe et peu efficace

L'application du principe d'additionnalité, qui implique la généralisation de financements croisés entre FEDER et financements nationaux alourdit considérablement les procédures de décision. Les difficultés viennent d'ailleurs bien plus souvent de l'obtention concomitante des financements nationaux de part et d'autre de la frontière que de la mobilisation de crédits communautaires. INTERREG fonctionne ici comme un révélateur des bonnes ou mauvaises habitudes de chaque pays. En France, la pratique des contrats de plan, qui fournissent l'essentiel des contreparties nationales pour les projets significatifs, multiplie les sources de financement et implique des modes de décision déjà très complexes : INTERREG ne fait que rajouter une source de complexité à un dispositif qui en comporte beaucoup d'autres.

De ce point de vue, le procès fréquemment intenté aux procédures communautaires est très injuste, l'essentiel des difficultés venant de la juxtaposition des procédures nationales, qui ne semblent plus efficaces à chacun des partenaires que parce qu'elles sont plus familières. Cette coordination transnationale est d'autant plus lourde que ni les calendriers ni

les procédures budgétaires ne sont les mêmes d'un pays à l'autre, ce qui implique que le financement des projets communs cumule délais et contraintes.

Ces difficultés sont aggravées par les inégalités dans la répartition des fonds communautaires de part et d'autre de la frontière. Les dotations du FEDER sont en effet attribuées en fonction de facteurs démographiques et de critères socio-économiques. Il n'y a donc aucune garantie de parité entre partenaires. Ainsi la participation du FEDER au programme INTERREG IIIA franco-espagnol pour la période 2000-2006 s'élève à 82,30 ME dont 51,50 MF pour l'Espagne et 30,80 MF pour la France. Cela ne favorise évidemment pas le montage d'opérations intégrées sur une base paritaire. La situation est encore plus déséquilibrée pour les espaces de programmation où un partenaire se trouve en zone d'objectif 1 (avec un taux de FEDER de 75%) et l'autre en objectif 2 (avec un taux de 50%), cas de figure courant pour les frontières entre les quinze et les nouveaux Etats-membres. La seule solution serait de procéder à une allocation globale de crédits par zone transfrontalière de programmation et non par espace frontalier national.

### 3° Un cadre juridique incomplet pour les outils opérationnels

Les problématiques liées à la mise en place des outils opérationnels sont suffisamment abordées par ailleurs dans cet ouvrage pour qu'il ne soit pas nécessaire d'en faire ici un exposé exhaustif. Il y a cependant lieu d'insister sur ce qui, dans le cadre actuel, ne permet pas une utilisation rationnelle des fonds.

La logique enclenchée par la convention-cadre de Madrid et par les accords bilatéraux ou multilatéraux ultérieurs aboutit à une extraordinaire disparité des outils juridiques dont disposent les porteurs de projet et, par voie de conséquence, à de réelles inégalités dans leur capacité à mobiliser concrètement les financements potentiels. D'une frontière à l'autre, et parfois de part et d'autre de la même frontière, les caractéristiques des instruments opérationnels diffèrent sur des aspects majeurs, quand ces instruments existent, ce qui n'est pas toujours le cas.

Pour prendre l'exemple de la France, la convention-cadre de Madrid a été traduite dans quatre accords ou traité échelonnés sur une dizaine d'années : l'accord franco-italien de Rome (1993) ne prévoit aucun organisme de coopération transfrontalière doté de la personnalité juridique ; le traité franco-espagnol de Bayonne (1995) instaure une situation dissymétrique avec, pour le côté français, le Groupement d'intérêt public et la Société d'économie mixte, instruments de concertation pour le premier et d'exécution pour la seconde, aucun des deux n'étant en mesure d'exercer des fonctions de maîtrise d'ouvrage, que seul peut assurer l'organisme prévu par le droit espagnol, le Consorcio ; il a fallu attendre l'accord de Karlsruhe (1996) entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse et l'accord de Bruxelles (2003) entre la France et la Belgique, pour que des outils opérationnels spécifiques, à vocation large et à personnalité morale, soient mis en place. On voit qu'à chacune de ces étapes la réflexion sur les conditions de mise en œuvre opérationnelle des projets transfrontaliers s'est enrichie. C'était évidemment heureux, mais cela signifiait que les règles du jeu étaient fort peu équitables entre projets franco-allemands ou franco-belges qui disposaient d'outils globalement appropriés et projets franco-italiens, condamnés à un bricolage juridique et institutionnel qu'heureusement l'esprit des lieux ne rendait pas trop douloureux. Quant au traité de Bayonne, il impliquait que toute structure de maîtrise d'ouvrage publique intégrée fût localisée en Espagne.

Cette incohérence générale était d'autant plus préjudiciable que l'absence de dispositions juridiques adaptées aux démarches opérationnelles et à un usage efficace des financements disponibles sert généralement de prétexte à l'immobilisme. Faute de support immédiatement utilisable, il est facile d'invoquer la complexité et la fragilité de montages juridiques *sui generis* pour refuser d'aller au-delà de déclarations d'intention lénifiantes ou de manifestations de convivialité folkloriques : l'incomplétude des outils est alors l'alibi d'une mauvaise volonté qui n'ose s'avouer.

C'est la raison pour laquelle la création du « district européen » par l'article 187 de la loi du 13 août 2004 a été accueillie avec une vive satisfaction par les acteurs français de la coopération transfrontalière et certains de leurs partenaires. Selon les termes de la circulaire d'application du 10 septembre 2004, le district européen est « *un instrument juridique de référence en matière de coopération transfrontalière.*

*Ce dispositif étend à l'ensemble des collectivités territoriales françaises et leurs groupements de la possibilité de recourir à un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), sur le modèle créé par l'accord de Karlsruhe (France/Allemagne/Luxembourg/Suisse) de 1996 et ayant inspiré l'accord franco-belge, organisant les modalités de la coopération entre collectivités territoriales frontalières. Cet outil est apparu particulièrement adapté à la problématique et à la conduite de la coopération transfrontalière.*

*L'objet du district européen est de permettre aux collectivités territoriales d'exercer des missions présentant un intérêt pour les personnes publiques participants eu égard à leurs compétences ou de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.*

*Le préfet de région autorise par arrêté la constitution du district européen. Sauf dispositions internationales contraires, le droit applicable est celui relatif aux syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 et suivants du CGCT) ; un syndicat mixte existant peut accueillir des collectivités territoriales de droit étranger, dont l'adhésion a pour effet de transformer de plein droit ces syndicats mixtes en districts européens. »*

Par ailleurs, la même loi a délégué au préfet de région l'autorisation donnée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales d'adhérer, dans le cadre de la coopération transfrontalière et dans les limites de leurs compétences, à un organisme public de droit étranger. Cette autorisation relevait, avant la réforme, d'un décret en Conseil d'Etat.

Si la situation s'est sensiblement clarifiée pour la France, elle reste peu satisfaisante dans beaucoup d'Etats, ce qui a conduit la Commission à proposer la création d'un instrument juridique communautaire (cf. infra B-2°).

## **B- Des perspectives encourageantes, mais encore incertaines**

### **1° Un dispositif financier en débat**

Dès le début des négociations pour l'intégration dans l'Union européenne de dix (et bientôt douze) nouveaux pays, il ne faisait aucun doute que les dotations de fonds structurels allouées aux anciens Etats-membres allaient inéluctablement décroître. Un certain nombre de régions, situées en objectif 1 avec un taux de subvention de 75%, allaient passer en objectif 2 avec un taux de subvention de 50% par l'effet mécanique de la baisse du PIB moyen par

habitant de l'Union européenne. En effet, l'objectif 1 étant réservé aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la valeur communautaire, l'abaissement de cette dernière entraîne l'éviction automatique des zones dont le PIB par habitant est compris entre 75% de l'ancien PIB moyen et 75% du nouveau. Ce n'est pas pour autant que le niveau de développement des régions concernées s'est amélioré. Par ailleurs, bon nombre de régions relativement riches, qui bénéficient actuellement de l'objectif 2 pour une partie au moins de leur territoire, risquent d'être purement et simplement exclues du nouveau zonage des aides.

Paradoxalement, les mesures proposées par la Commission pour compenser cette évolution améliorent sensiblement les perspectives de financement des coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales. Le 14 juillet 2004, la Commission a adopté des « propositions législatives pour la réforme de la politique de cohésion 2006-2013 ». La création d'un nouvel objectif 3 « Coopération territoriale européenne », en lieu et place de l'initiative INTERREG, est proposée :

*« L'enjeu de cet objectif inspiré de l'expérience de l'initiative communautaire Interreg est d'intensifier la coopération à trois niveaux: coopération transfrontalière, à travers des programmes conjoints; coopération au niveau de zones transnationales; réseaux de coopération et d'échange d'expériences dans l'ensemble de l'Union. L'objectif «Coopération» favorisera ainsi un développement équilibré, harmonieux et durable du territoire européen. Il est à noter que, en dehors de l'objectif «Coopération», les programmes des objectifs «Convergence» et « Compétitivité» couvriront des actions de coopération spécifiquement interrégionales entre les autorités participantes d'un programme et celles d'au moins un autre État membre.*

*La coopération transfrontalière couvrira les régions situées le long des frontières terrestres internes et de certaines frontières terrestres externes, ainsi que certaines régions situées le long de frontières maritimes. En outre, elle contribuera aux volets transfrontaliers des futurs Instrument européen de voisinage et partenariat et Instrument de préadhésion. Ceux-ci sont appelés à remplacer les actuels programmes Phare, Tacis, MEDA, CARDS, ISPA et Sapard. La Commission adoptera, lors de l'entrée en vigueur du règlement, la liste des régions transfrontalières éligibles ainsi que celle des zones de coopération transnationale. Le territoire de l'Union tout entier est éligible pour le financement des réseaux européens de coopération et d'échange.*

*Fixés à 13,2 milliards d'euros, soit 3,94 % du total, les crédits disponibles pour la coopération territoriale se répartiront comme suit:*

- un total de 47,73 % pour la coopération transfrontalière, dont 35,61 % pour les actions de coopération transfrontalière sur le territoire de l'UE et 12,12 % pour la contribution aux volets transfrontaliers de l'Instrument européen de voisinage et partenariat et de l'Instrument de préadhésion, la participation de ces derniers devant être au moins équivalente;*
- 47,73 % pour les zones de coopération transnationale;*
- 4,54 % pour les réseaux européens de coopération et d'échange. »*

*(Fiche d'information de la Commission, Info regio de septembre 2004)*

L'augmentation sensible des dotations envisagées pour la coopération territoriale est destinée à compenser, pour les régions concernées, le recul des crédits en provenance des anciens objectifs 1 et 2, rebaptisés « Convergence » et « Compétitivité », ainsi que la disparition programmée des PIC. Un certain nombre de projets éligibles aux anciens

dispositifs resteront ainsi finançables, dès lors qu'ils seront replacés dans le cadre d'une coopération transfrontière.

Ces propositions de la Commission sont conformes aux recommandations du *Troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale* adopté le 18 février 2004. Elles sont également cohérentes avec les dispositions de l'article I-3 du projet de traité constitutionnel : «*L'Union [...] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres* », alors que le titre XVII du Traité CE ne mentionne que «*la cohésion économique et sociale* ».

Même si ces perspectives sont encourageantes, toutes les incertitudes ne sont pas dissipées. D'une part, il ne s'agit que de propositions de la Commission, sur la base d'hypothèses budgétaires globales sur lesquelles le consensus est loin d'être réuni. Qu'en restera-t-il après les nécessaires compromis avec le Conseil et le Parlement ? Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre, notamment de programmation et de gestion des programmes, restent largement à préciser. Selon les décisions qui seront prises, le dispositif peut évoluer vers une renationalisation rampante ou au contraire vers un renforcement du caractère communautaire, selon qu'il s'inspirera plutôt des procédures des anciens objectifs 1 et 2 ou de celles du PIC INTERREG. Enfin, une grande vigilance sera nécessaire pour qu'une dynamique de projets transfrontières réellement intégrés prévale sur les effets d'aubaine et sur le repêchage de projets nationaux sommairement repeints aux couleurs transnationales.

## 2° Un cadre juridique en voie de rénovation

L'Union Européenne a compris la nécessité, pour la mise en œuvre des projets transfrontaliers sur ses frontières intérieures, d'un cadre juridique unifié et approprié à un usage satisfaisant des instruments financiers qu'elle met à leur disposition. Le 14 juillet 2004, elle a donc également proposé un règlement pour des groupements européens de coopération transfrontalière (GECT) :

*« Le dernier règlement proposé rendrait possible la création d'entités à capacité juridique, les GECT, qui chapeauteraient la mise en oeuvre des programmes de l'objectif «Coopération» sur la base de conventions entre les administrations nationales, régionales et locales ou d'autres organismes publics constituant les membres de ces groupements. Il s'agit ainsi de surmonter les difficultés importantes rencontrées par les États membres, les régions et les collectivités locales dans la réalisation d'actions de coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, par suite de la multiplicité des droits et procédures nationaux. Chaque GECT sera doté de ses propres statuts, organes et règles budgétaires et exécutera les tâches qui lui seront confiées par ses membres sur la base de la convention. Celle-ci déterminera quel sera le droit applicable (celui d'un des États membres concernés) aux activités du GECT. La responsabilité financière des États membres et autres autorités ne sera toutefois pas affectée par l'existence du GECT. » (Fiche d'information de la Commission, Inforegio de septembre 2004)*

Pour des raisons d'équité et d'efficacité, la Commission a souhaité que l'instrument juridique en question soit aussi homogène que possible sur l'ensemble du territoire communautaire, ce qui a conduit à préférer un règlement à une directive. La portée exacte de cette homogénéisation reste cependant imprécise dans la mesure où, au-delà de la définition des principales caractéristiques communes, le règlement renverra nécessairement aux législations nationales pour l'essentiel des dispositions pratiques, comme c'est le cas aujourd'hui pour le Groupement européen d'intérêt économique. Il est donc probable que

d'importantes différences subsisteront de part et d'autre d'une même frontière, ce qui interdira notamment *de facto* le transfert du siège du GECT d'un pays à un autre.

\*

\* \*

Les évolutions récentes augurent d'un tournant significatif dans la place de la coopération transfrontière dans les préoccupations politiques et les priorités budgétaires de l'Union. Par une saine application du principe de subsidiarité, il semble qu'un consensus s'instaure sur le caractère incontestablement communautaire du soutien à la coopération entre territoires européens.

Le fait que l'Union européenne s'apprête à en tirer les conséquences juridiques n'est pas sans poser problème quant au rôle du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Il est dans l'ordre des choses que les précurseurs soient un jour dépassés et que s'éteigne naturellement leur mission d'avant-garde. C'est même la marque ultime de leur succès. Mais dans le contexte tendu des relations politiques entre l'Union européenne et un Conseil de l'Europe en proie au doute, ajouter un contentieux sur la coopération transfrontière aux litiges sur la protection des droits de l'homme ne paraîtra sans doute pas opportun. Il n'est pas sûr qu'on puisse l'éviter, tant le dispositif juridique actuel a montré ses limites.