

Recherche exploratoire des modes institutionnels de coopération transfrontalière en Europe

Patrick Dumont & Philippe Poirier



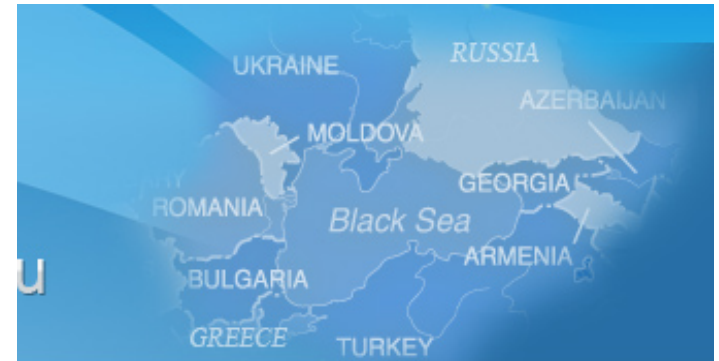
Plan de la communication

- **Introduction**
- **Les coopérations transfrontalières d'après le Conseil de l'Europe**
- **Les coopérations transfrontalières d'après le programme INTERREG III**
- **Les Statuts juridiques multiples des Euro-régions**
- **Un Cadre légal de coopération dominé par les relations inter-étatiques**
- **Les acteurs institutionnels de la coopération transfrontalière**
- **Les instruments du Conseil de l'Europe**
- **Les instruments de l'Union européenne**
- **Les Modes institutionnels de coopération transfrontalière en Europe**
- **Comment organiser une recherche sur les Euro-régions ?**

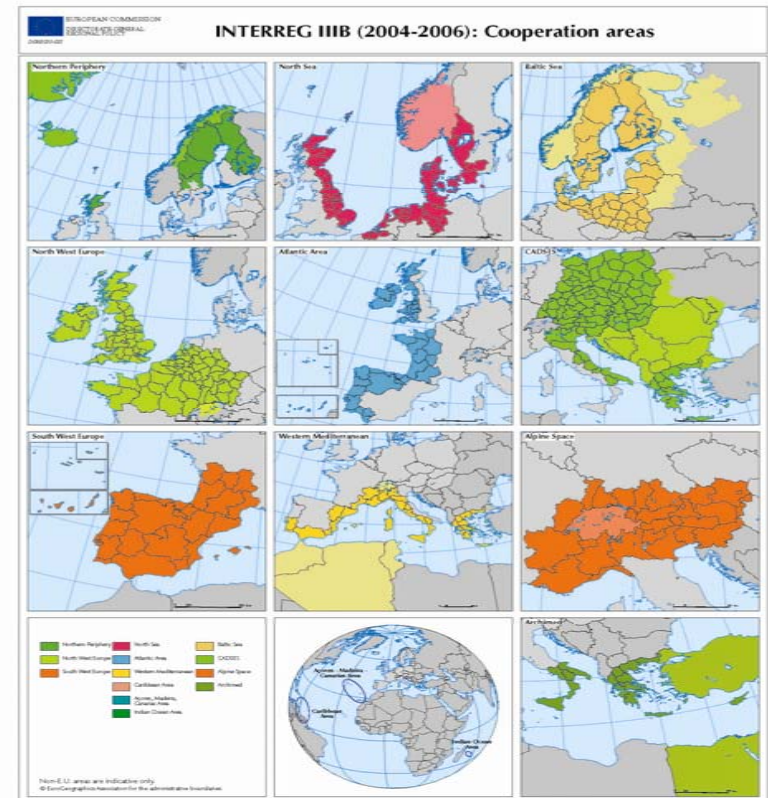
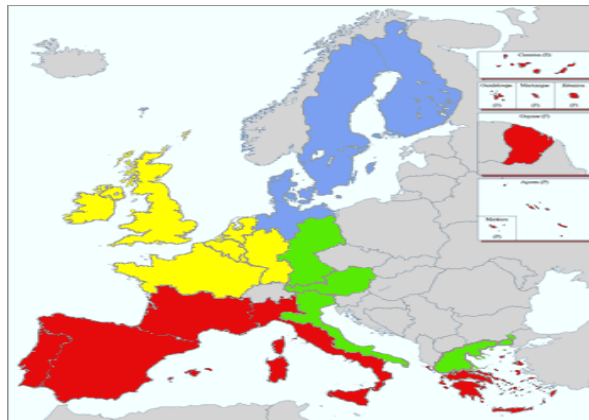
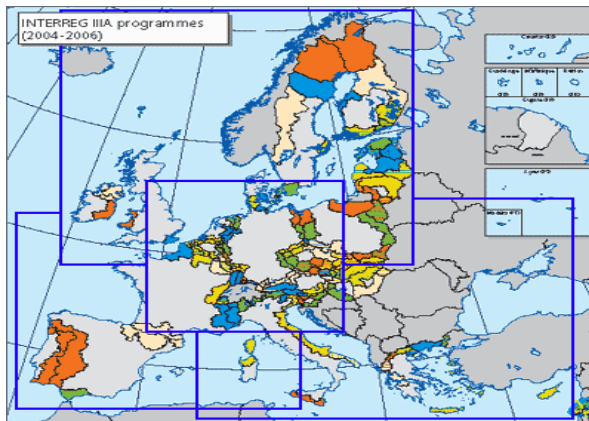
Introduction

- Dans la littérature scientifique et parmi les institutions en charge ou participant directement ou indirectement à la coopération transfrontalière, une trentaine de définitions ont été repérées.
- Les euro-régions sont par ailleurs en sciences politiques est un objet de recherche encore non identifié ou bien il y a une confusion forte entre militance et recherche scientifique.
- Néanmoins, une euro-région serait un territoire de **coopération transfrontalière interrégionale**.
- Ce serait une **volonté politique forte de favoriser le développement local** et la coopération transfrontalière; mais elle **ne se concevrait pas sans l'inscription dans un espace géographique, socio-économique et culturel précis**. Elle peut être le lieu d'un ou plusieurs projets ponctuels, ou celui d'un seul projet à vocation plus globale. On parlerait alors de projet de développement territorial plutôt que d'euro-région. Le plus souvent, la mise en œuvre débute par des actions ponctuelles, l'exemplarité des résultats et les habitudes de travail en commun permettant ensuite d'envisager une approche plus large et transversale.
- Ce serait une **coopération de proximité entre des entités publiques locales contigües relevant d'ordre juridiques nationaux différents autour de problématiques communes** (activités culturelles, économiques, équipements, migrations, etc.)
- Ce serait aussi une **coopération interterritoriale entre des Etats et des entités publiques locales**.

Les coopérations transfrontalières d'après le Conseil de l'Europe

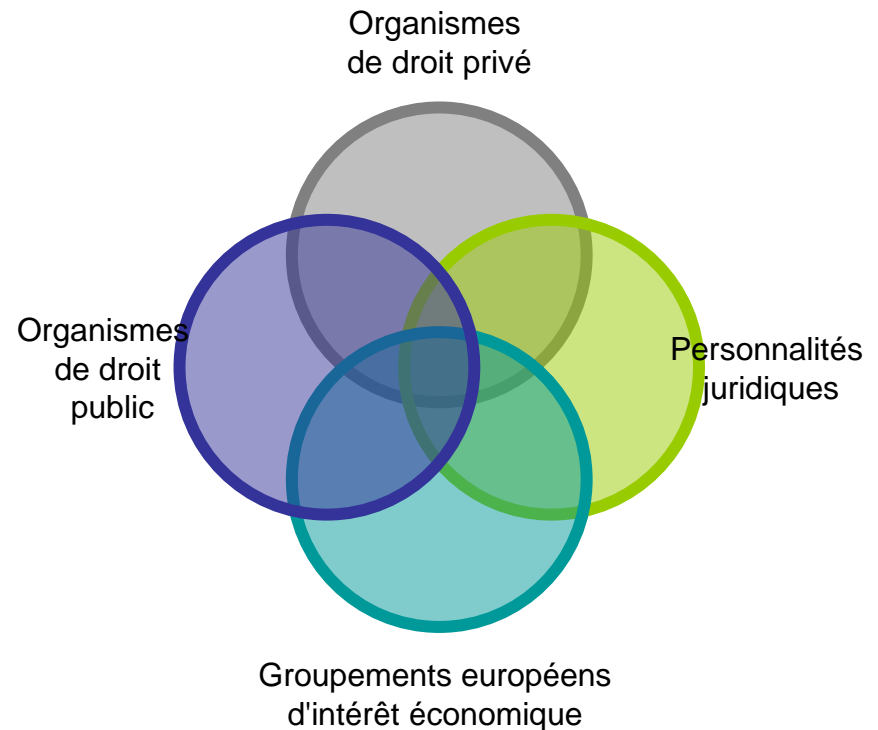


Les coopérations transfrontalières d'après le programme INTERREG III



Statuts juridiques multiples

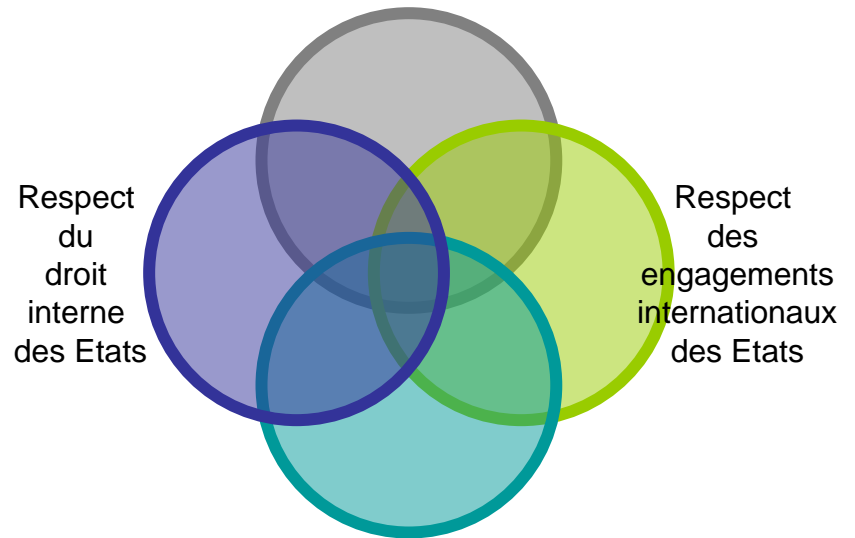
- Les euro-régions n'ont pas de modèle type ou de définition juridique, leur statut peut être de droit privé (associatif), de droit public ou même sans statut ni personnalité juridique, constituant de simples communautés d'intérêts.
- *Selon L'Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE) :*
- Une association d'autorités locales et régionales d'un côté ou de l'autre d'une frontière nationale, parfois avec une assemblée parlementaire;
- Une association transfrontalière avec un secrétariat permanent et une équipe technique et administrative avec ses propres ressources;
- De nature de droit privé, basée sur des associations à but non-lucratif ou de fondations d'un côté ou de l'autre de la frontière en accord avec les juridictions nationales en vigueur.
- De nature de droit public, basée sur des accords interétatiques, qui s'occupe, parmi d'autres, de la participation des collectivités territoriales.



Cadre légal de coopération dominé par les relations inter-étatiques

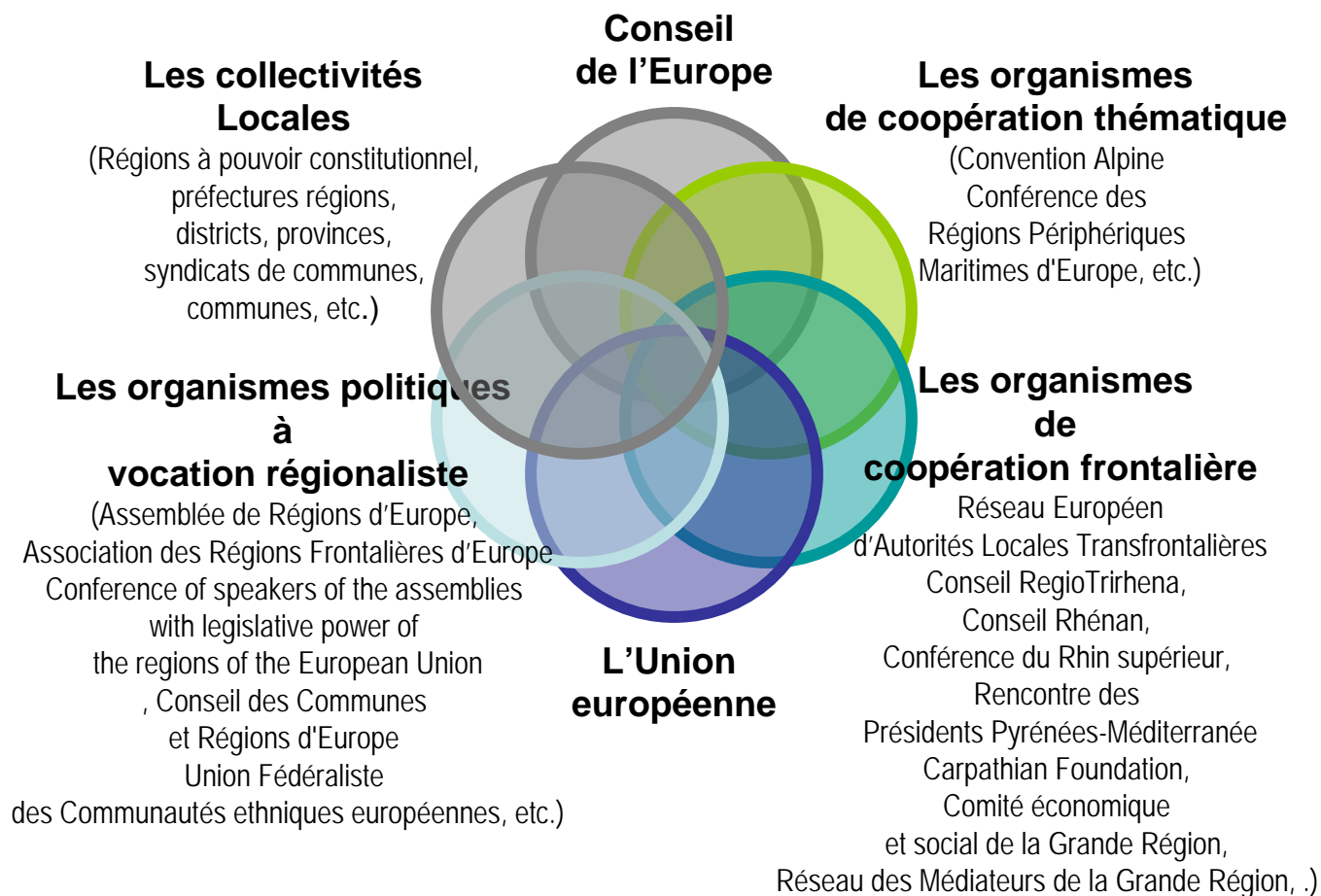
- Les acteurs de la coopération transfrontalière ne peuvent coopérer que dans leurs domaines communs de compétence;
- Ils doivent justifier d'un intérêt à agir;
- Leurs entreprises s'inscrivent dans les possibilités juridiques offertes par le droit interne;
- Ils ne peuvent se substituer aux processus de contrôle et d'évaluation prévus dans leur droit administratif;
- Les conventions de coopération ou les organismes de coopération sont créés toujours dans un droit interne de l'un des Etats parties prenantes.
- Leurs actions s'inscrivent obligatoirement dans le respect des engagements internationaux de leur Etat;
- Les droits régaliens d'un Etat sont exclus de la coopération transfrontalière (par exemple police, fiscalité)
- Les conventions transfrontalières ou les accords bilatéraux ne créent pas un droit supranational

Respect de la souveraineté territoriale des Etats



Respect des droits régaliens des Etats

Les acteurs institutionnels de la coopération transfrontalière



Les instruments du Conseil de l'Europe (I)

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de Madrid 1980

(33 Etats sur 46 membres du Conseil de l'Europe)

- **La convention est déclarative et limitée à la seule coopération transfrontalière et donc aux collectivités limitrophes.**
- **Les accords interétatiques**
 - la concertation,
 - la conclusion de contrats,
 - la création d'organismes de coopération transfrontalière.
- **Les arrangements entre collectivités ou autorités territoriales**
 - la simple concertation
 - la coordination dans la gestion (séparée) d'affaires d'intérêt commun
 - les contrats de fourniture ou de prestation de services entre autorités locales frontalières ou les contrats d'associations

Les instruments du Conseil de l'Europe (II)

1. Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin. La coopération transfrontalière **s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne. L'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention.**
2. Aux fins de la présente Convention, l'expression «collectivités ou autorités territoriales» s'entend des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. Toutefois, **chaque Partie contractante peut, au moment de la signature de la présente Convention ou par voie de communication ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, désigner les collectivités, autorités ou organismes, les objets et les formes auxquels elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Convention.**

Les accords inter-étatiques

- accord interétatique sur la promotion de la coopération transfrontalière
- accord interétatique sur la concertation régionale transfrontalière;
- accord interétatique sur la concertation locale transfrontalière;
- accord interétatique sur la coopération contractuelle transfrontalière entre autorités locales;
- accord interétatique concernant les organismes de coopération transfrontalière entre autorités locales;
- accord interétatique (bilatéral ou multilatéral) concernant les groupements de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique
- accord portant sur la coopération économique et sociale interrégionale et/ou intercommunale;
- accord interétatique concernant la coopération transfrontalière en matière de formation permanente, d'information, de conditions d'emploi et de travail;
- accord portant sur la coopération intergouvernementale en matière d'aménagement du territoire;
- accord portant sur la coopération interrégionale et/ou intercommunale transfrontalière en matière d'aménagement du territoire;
- accord portant sur la création de parcs transfrontaliers;
- accord portant sur la création et la gestion de parcs ruraux transfrontaliers;
- accord concernant l'utilisation du sol le long des cours d'eau frontaliers.
- accord interétatique sur la promotion des échanges scolaires de caractère transfrontalier ou transnational;

Schémas d'accords, de statuts et de contrats entre autorités locales

- accord pour la création d'un groupe de concertation entre autorités locales;
- accord pour la coordination dans la gestion d'affaires publiques locales transfrontalières;
- accord pour la création d'associations transfrontalières de droit privé;
- contrat de fourniture ou de prestation de services entre collectivités locales frontalières (de type «droit privé»);
- contrat de fourniture ou de prestation de services entre collectivités locales frontalières (de type «droit public»);
- accord pour la création d'organismes de coopération intercommunale transfrontalière;
- accord de coopération transfrontalière établissant les statuts d'un groupement de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique
- accord portant sur la coopération économique et sociale interrégionale et/ou intercommunale;
- accord portant sur la coopération interrégionale et/ou intercommunale transfrontalière en matière d'aménagement du territoire;
- accord portant sur la création de parcs transfrontaliers;
- accord portant sur la création et la gestion de parcs ruraux transfrontaliers;
- accord portant sur la création et la gestion de parcs transfrontaliers entre associations de droit privé;
- accord entre collectivités locales ou régionales sur le développement de la coopération transfrontalière en matière de protection civile et d'entraide en cas de désastre survenant dans les zones frontalières;
- accord concernant l'utilisation du sol le long des cours d'eau frontaliers.
- accord portant sur la coopération transnationale entre établissements scolaires et collectivités locales;
- accord portant sur la création d'un cursus scolaire transfrontalier;

Les instruments du Conseil de l'Europe (III)

Protocole additionnel de 1995

- **Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question.**
- **Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.**
- Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national.
- **Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique.** L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, comme un organisme de droit public ou de droit privé.

Les instruments du Conseil de l'Europe (IV)

Protocole n° 2 1998

- on entend par «coopération interterritoriale» toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats.
- Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales, relevant de sa juridiction et visées aux articles 1 et 2 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée «la Convention-cadre»), d'entretenir des rapports et de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération interterritoriale selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie contractante en question.
- Un accord de coopération interterritoriale engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

Les instruments de la Coopération transfrontalière de l'Union européenne

- INTERREG I, qui naissait dans le contexte de l'achèvement du Marché unique, visait notamment le développement et la restructuration économique des régions frontalières. Lancée la même année et en complément du
- l'Initiative REGEN, visait pour sa part la réalisation de certains chaînons manquants du réseau transeuropéen de transport et de distribution d'énergie
- Les buts principaux d'INTERREG II étaient: - d'aider les zones frontalières intérieures et extérieures de la Communauté à surmonter les problèmes spécifiques en matière de développement découlant de leur isolement relatif dans les économies nationales et dans la Communauté dans son ensemble, dans l'intérêt des populations locales et d'une manière compatible avec la protection de l'environnement, d'encourager la création et le développement de réseaux de coopération de part et d'autre des frontières intérieures et, le cas échéant, l'établissement des liens entre ces réseaux à de plus vastes réseaux communautaires dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur de 1992, de favoriser l'adaptation des zones frontalières extérieures à leur nouveau rôle de zones frontalières d'un seul marché intégré, de répondre à de nouvelles possibilités de coopération avec des pays tiers dans les zones frontalières extérieures de la Communauté.
- Depuis 1994, la coopération transfrontalière a été également soutenue par le programme PHARE-Crossborder-Cooperation (PHARE CBC) dans les régions frontalières d'Europe Centrale et Orientale ayant une frontière commune avec l'Union européenne. Pour les Etats de l'ancienne Union soviétique il y a le programme TACIS-Crossborder- Cooperation (TACIS-CBC). Ces deux programmes font partie respectivement des programmes PHARE et TACIS.

INTERREG III

- Volet A : la coopération transfrontalière promouvant le développement régional intégré entre des régions frontalières voisines, y compris les frontières extérieures et certaines frontières maritimes. L'objectif est de développer une coopération économique et sociale transfrontalière au moyen de stratégies communes et de programmes de développement.
- Volet B : la coopération transnationale visant à promouvoir un plus haut degré d'intégration entre de larges groupements de régions européennes dans le but de parvenir à un développement intégré, soutenable et harmonieux du territoire de l'Union européenne. L'objectif poursuivi est également de réaliser une intégration territoriale plus forte, y compris avec les pays candidats et d'autres Etats voisins.
- Volet C : la coopération interrégionale à travers l'Union européenne et avec les pays tiers pour améliorer le développement régional et la cohésion.

Groupements européens de coopération territoriale

- Le GECT vise à faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Contrairement aux structures qui géraient ce type de coopération jusqu'en 2007, le GECT dispose de la personnalité et de la capacité juridique. Il peut donc acheter et vendre des biens ou employer du personnel. Dans les limites de ses attributions, le GECT agit au nom et pour le compte de ses membres. Il possède ainsi la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales.
- Le GECT peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes cofinancés par la Communauté, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire. Les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres.
- Les membres du GECT peuvent être: des États membres; des collectivités régionales ou locales; des associations; tout autre organisme de droit public.
- Le GECT est une «première» dans le sens où il permet un groupement entre des collectivités de différents États membres sans signature préalable d'un accord international ratifié par les parlements nationaux. Les États membres doivent néanmoins donner leur accord à la participation des membres sur leurs territoires respectifs.
- Le droit applicable à l'interprétation et à l'application de la convention
- Les pouvoirs de puissance publique, les pouvoirs de police et de réglementation sont exclus de la convention.
- **Premier GECT: l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**

Coopération territoriale européenne

- L'accord sur les perspectives financières 2007-2013, négocié par le Conseil européen les 15 et 16 décembre 2005, a donné suite à un accord interinstitutionnel, conclu en avril 2006, qu'il reste à adopter formellement. Selon les termes de cet accord, 7,75 milliards d'euros sont prévus pour l'objectif 3 (représentant 2,5 % du budget global de la politique de cohésion), avec 74 % pour le volet transfrontalier, 21 % pour le transnational et 5 % pour les réseaux.
- La politique de cohésion européenne est réorganisée en trois objectifs principaux :
« Convergence », « Compétitivité régionale et emploi » et « Coopération territoriale européenne ». La Coopération territoriale européenne, qui remplace Interreg, devient donc un objectif à part entière (l'objectif 3). Il porte sur la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et les réseaux de coopération et d'échanges.
- Afin d'assurer une gestion plus efficace, le nombre de programmes concernant la coopération transfrontalière devrait être réduit ; certains d'entre eux, couvrant des échelles territoriales moindres, fusionneront.

Modes institutionnels de coopération transfrontalière en Europe

Albanie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	1	2
Allemagne		Oui/Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui*	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	19	3
Autriche		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	16	3
Azerbadjan	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	4	3
Belgique		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	4	3
Bulgarie			Oui	Oui											Oui	4	5
Croatie			Oui	Oui								Oui				1	5
Danemark		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui*	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	2	3
Espagne	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	1	2
Estonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5	1
Finlande		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	11	4
France		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5	4
Géorgie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		
Grèce	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	4	1
Hongrie			Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	4	5
Irlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	0	1
Italie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui*	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	2	3
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui/Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5	1
Lituanie											Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	7	5
Luxembourg		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	1	4
Pays-Bas											Oui	Oui	Oui/Non	Oui	Oui	8	5
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	0	2
Malte			Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		
République tchèque		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	7	5
Roumanie		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	6	3
Royaume Uni	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	1	1
Russie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	7	3
Slovaquie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	12	2
Slovénie			Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	1	5
Suède			Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	9	5
Suisse			Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	2	3
Turquie		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		
Ex République Yougoslave de Macédoine	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	3	1

Etats	Subordination à la signature au préalable d'un accord interétatique	Subordination d'un accord de coopération au gouvernement central	Dans la limite des compétences administratives et/ou constitutionnelles des Etats	Subordination d'un accord de coopération à l'Etat des municipalités régionales	Contrôle et évaluation ex post du Gouvernement central	Contrôle et évaluation ex post du Gouvernement régional	Contrôle et évaluation ex post de la commission transfrontalière	Définition géographique à un palier ou plusieurs paliers de coopération transfrontalière	Limitation à un palier ou plusieurs paliers de gestion de droit public	Possibilité de créer un organisme de coopération ou de gestion de droit public	Possibilité de créer un organisme de coopération ou de gestion de droit privé	Compétences acquises par une loi nationale sur les pouvoirs régionaux, locaux et municipaux	Compétences acquises par une "loi" régionale	Compétences acquises par une "loi" locale et/ou municipale	Coopération inter-territoriale
			Dans la limite des compétences administratives et/ou constitutionnelles des Etats												

Comment organiser une recherche sur les Euro-régions ?

- Etablir ou compléter les banques de données ou les statistiques des euro-régions (par statut, par partenaire, par thématique, par système d'évaluation, etc.)
- Focaliser l'attention sur les politiques publiques qu'elles initient ou coordonnent en les évaluant;
- Etudier et comparer les agendas politiques des partenaires des euro-régions, des Etats, du Conseil de l'Europe et de l'Union;
- Les replacer dans l'étude des politiques économiques et sociales de l'Union européenne;
- Les euro-régions ne sont pas forcément des constructions sociales mais des instruments de performativité économique et politique ?