



# Gouvernance et coopération transfrontalière

Exposé

À l'occasion de la conférence OCR  
à Joensuu, Carélie du Nord, Finlande

Mars 2005

**Jens Gabbe**  
**Secrétaire Général de l'ARFE / Bureau d'assistance OCR (RFO)**

## 1. NECESSITE D'UNE « NOUVELLE GOUVERNANCE »

Quand nous parlons de « **nouvelle Gouvernance** » en UE, c'est-à-dire d'une forme de gouverner et d'administrer **appropriée** à une UE élargie et à la nouvelle Constitution, cela veut dire qu'il y a **quelque chose d' « ancien »** qui n'est plus approprié. Jusqu'à présent on parle surtout de systèmes « top-down » (« du haut vers le bas ») ou « bottom-up » (« du bas vers le haut »). Il paraît que ces deux systèmes-là ne sont plus suffisants.

Les raisons pour la nouvelle gouvernance seraient la **mondialisation**, l'**élargissement de l'UE** et la nouvelle **Constitution européenne**. La nouvelle Constitution prévoit d'un côté une répartition claire des compétences entre les niveaux européen, national et régional/local et de l'autre côté des compétences mixtes. Ces dernières ne sont pas facilement applicables.

J'ajoute que la **mise en réseau**, qui s'est déjà passé partout en Europe, exige cette nouvelle forme de « gouvernance », se manifestant en une mise en œuvre véritable du partenariat et de la subsidiarité. La coopération transfrontalière et les coopérations interrégionale et transnationale ne peuvent fonctionner qu'au cas où les niveaux structurés de manières différentes et ayant des compétences différentes coopèrent à travers les frontières. Eu égard au fait que cette coopération dépasse non seulement les limites d'un simple échange d'expériences, mais qu'elle se manifeste également sous la forme d'une coopération réelle, elle est devenue depuis longtemps une coopération « ordinaire », c'est-à-dire communément répandue. Ce n'est plus une question de politique étrangère nationale, mais de politique intérieure européenne. La question qui se pose n'est plus celle de savoir si on coopère, mais de quelle manière.

Nous pouvons donc constater qu'une nouvelle forme de « gouvernance » est devenue nécessaire au sein de l'UE et tout particulièrement dans le contexte de la mise en œuvre décentralisée de programmes UE en respectant le principe du partenariat et de la subsidiarité. L'UE voit l'importance de la « gouvernance » surtout là où il s'agit de mettre en œuvre ses programmes. Je pense cependant qu'il s'agit en général de la manière dont les différents niveaux interagissent à l'avenir.

## 2. COOPERATION TRANSFRONTALIERE – PIERRE DE TOUCHE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Seulement les Etats sont membres de l'UE. Les programmes de l'UE ainsi que les paiements se déroulent par voie des Etats membres. Ces derniers sont responsables par rapport à l'UE. Cela veut dire que si un Etat décentralise quelque chose à l'intérieur de l'Etat, il doit être sûr de la responsabilité du bas, c'est-à-dire du plan régional/ local. Pour cela il faut dans la plupart des cas une forme légale de la structure en question quand il s'agit de coopération transfrontalière.

Le thème « gouvernance et coopération transfrontalière coopération » peut être vu aussi sous un autre aspect, car la coopération transfrontalière contribue essentiellement à l'intégration européenne, à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et à la fameuse proximité au citoyen des politiques de l'UE. De l'autre côté la **coopération transfrontalière** n'est pas forcément une priorité nationale (ce qui confirme le courrier du ministre de l'Intérieur néerlandais). Par conséquent elle est **avant tout une tâche européenne et un objectif politique de l'UE**. Par conséquent le bon fonctionnement de l'intégration européenne doit être d'une importance cruciale pour l'UE. La condition de base pour une intégration européenne réussie est l'intégration réussie le long des frontières, là où c'est d'une importance essentielle. Au cas contraire l'ensemble du processus d'intégration de l'UE est en danger.

C'est la raison pour laquelle la coopération transfrontalière fait partie des trois priorités européennes (coopération territoriale) dans les nouveaux règlements UE relatifs à la politique de cohésion et régionale et qu'elle est partie intégrante du traité constitutionnel européen (III – 220).

### **3. LA NOUVELLE QUALITE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE**

La coopération transfrontalière doit satisfaire aux devoirs de cette priorité européenne par:

- sa **méthode de travail** (« gouvernance ») et par
- ses **contenus et résultats** (programmes et projets améliorés).

#### **Méthode de travail**

##### *3.1 Diversité en Europe et l'impact sur la coopération transfrontalière*

La diversité régionale en Europe est vue comme une grande richesse. Il convient prendre soin de cette richesse et l'accumuler. Il ne faut cependant pas oublier que cette diversité est la cause pour des lois, des systèmes et des compétences différentes dans les différents Etats membres, qui continueront à se heurter aux frontières pendant les décennies à venir. Ni les Etats membres ni ses citoyens désirent une harmonisation de part entière au sein de l'UE. Cela serait par ailleurs au désavantage de la diversité.

L'UE n'est pas en mesure de résoudre le problème des différentes structures et compétences - et l'État non plus - car dans la plupart des cas il y a plusieurs voisins. Si un Etat harmonise quelque chose avec un voisin, cela ne veut pas forcément dire que la solution est acceptable également pour les autres voisins. Un Etat ne peut pas adopter cinq lois, etc. relatif à un seul domaine en faveur d'une harmonisation de ses lois par rapport à tous ses voisins. Et aucun Etat ne modifiera ses compétences et structures juste à cause des régions frontalières.

Mais nous ne devons pas oublier que seulement la coopération bilatérale/ trilatérale à l'échelle régionale/ locale offre la possibilité d'agir d'une manière transfrontalière et équilibrante malgré les compétences et structures différentes. Les eurorégions et les structures similaires – la pratique l'a prouvé - sont les plus appropriées pour ce genre de coopération.

Il convient donc se rappeler ce que veut dire coopération transfrontalière:

**Coopération de tous les acteurs dans tous les domaines de la vie quotidienne dans de régions avoisinantes le long d'une frontière.**

Cette définition signifie qu'il faut agir d'une manière transfrontalière et sur tous les niveaux: étatique, régional et local. Cela nécessite des actions de tous les niveaux bien coordonnées et accordées, sinon des conflits par rapport aux compétences seront inévitables.

### *3.2 Formes existantes de coopération transfrontalière*

Par conséquent la coopération transfrontalière se manifeste sous des formes différentes:

- étatique/ régional: en particulier commissions des gouvernements et commissions d'aménagement du territoire (dans la plupart des cas recommandations et propositions, sans décisions obligatoires),
- régional/ local: eurorégions et structures similaires travaillant d'une manière très concrète à l'aide de mécanismes de décision qui ne sont obligatoires que **pour leurs membres**.

La coopération régionale/ locale se passe dans la majorité des cas sous le régime du droit privé et non de celui du droit publique.

Il convient d'ailleurs faire la différence entre les **activités de régions frontalières et ceux transfrontalières**.

Une **région frontalière** coopère **selon les cas** et les **besoins** actuels.

Une **région transfrontalière** coopère d'une manière **constante** et **durable**. Sa **tâche exclusive** est la **coopération transfrontalière** dont la mise en œuvre doit réussir, sinon elle devient inutile. Le travail se fonde sur des stratégies conjointes durables y compris des analyses des points forts et faibles (SWOT). Cela mène au développement de champs d'action et de projets (l'initiative communautaire INTERREG a copié cette méthode des régions transfrontalières qui existaient depuis longtemps et non vice-versa).

### *3.3 Le grand succès de la coopération régionale/ locale*

Jusqu'à présent la coopération transfrontalière sur le plan régional/ local est la forme la plus réussie embrassant les coopérations socioculturelle et économique. Son réseau transfrontalier est le plus efficace. Les programmes UE sont importants, mais ils servent

avant tout à atteindre les objectifs de leur propre stratégie.

Pourquoi la coopération sur le niveau régional/ local est-elle la plus réussie?

Parce qu'elle garantit **quatre éléments de base** d'une coopération réussie:

- Participation des citoyens,
- implication de politiciens (européens, nationaux, régionaux, locaux), car celui qui fait de la politique a besoin de politiciens,
- partenariat interne et externe,
- structures transfrontalières et garantie des propres finances (organisation non comme fin en soi, mais pour coordonner les tâches diverses transfrontalières à partir d'un seul bureau compétent).

**Pourquoi une région/ structure transfrontalière est-elle la plus appropriée pour se charger de cette tâche?**

- Elle traite exclusivement des questions transfrontalières « du matin au soir ».
- Elle maintient un partenariat intensif et efficace à l'intérieur et à l'extérieur de la région/ structure.
- Les problèmes sont aperçus et résolus par anticipation.
- Les barrières psychologiques sont écartées.
- La mise en accord par anticipation est avantageuse, car les partenaires de part et d'autre de la frontière peuvent fixer ainsi des règles conjointes acceptables pour tous, ce qui élimine pratiquement dès le début les problèmes juridiques et autres.
- Ce n'est pas une règle préparée au niveau national et que l'on présente au voisin pour accord. L'avantage en est que l'on ne perd pas de temps avec des avis controversés sans base ou décision communes.

Nous savons tous – l'expérience des petits groupes de travail au sein de l'OCR le montre à nouveau – qu'une coopération conjointe dès le début mène à des résultats meilleurs.

### *3.4 Eurorégions/ eurégios et structures similaires*

Les eurorégions sont la « plaque tournante » pour toutes les relations transfrontalières. Par contre, elles ne représentent pas un nouveau niveau administratif. Elles garantissent un **partenariat vertical et horizontal**. Le partenariat transfrontalier est un partenariat difficile à réaliser, car il convient d'abord à l'échelle nationale le partenariat vertical entre les niveaux européen, national, régional et local, et cela des deux côtés de la frontière, sans oublier de créer un lien horizontal transfrontalier!

En agissant de cette manière, on constatera que les compétences et structures de part et d'autre de la frontière ne vont pas ensemble. Pour cela on a besoin d'un niveau équilibrant. Jusqu'à présent les eurorégions étaient les seules à accomplir cette tâche avec succès,

d'une manière paritaire et indépendante du nombre d'habitants de part et d'autre de la frontière. L'eurorégion s'appuie sur des communautés de travail nationales ou des communautés agissant dans la plupart des cas sous le régime du droit public. Les décisions des eurorégions etc. transfrontalières sont mises en œuvre à l'aide de ces communautés, par la voie nationale habituelle et avec les instances etc. nationales compétentes. C'est ainsi que l'on peut éviter des conflits par rapport aux compétences en coopération transfrontalière.

Il y a d'ailleurs un **partenariat interne et externe**.

**Le partenariat vers l'extérieur** veut dire **coopération avec l'Etat**, car pour des raisons juridiques, politiques et financières rien ne fonctionne sans le niveau étatique. Par contre, l'Etat ne court aucun risque s'il cède la coopération transfrontalière au niveau régional/ local ou aux eurorégions qui sont les plus appropriées pour se charger de cette tâche. Cela n'empêche pas que l'Etat a toujours son mot à dire:

- Les programmes et plans nationaux de part et d'autre de la frontière doivent être respectés,
- le cofinancement est nécessaire,
- la surveillance et le contrôle sont nécessaires.

De cette manière l'Etat exerce toujours une influence considérable sur la coopération transfrontalière du niveau régional/ local.

**Le partenariat interne** veut dire **mobilisation de tous les partenaires sociaux** (chambres, associations, syndicats, employeurs, associations culturelles et touristiques etc.). C'est la tâche des eurégios etc. de profiter de ces partenaires et de leurs connaissances en faveur de la coopération transfrontalière et non d'établir un grand appareil administratif. Les eurorégions etc. doivent également développer des programmes et des projets avec ces partenaires et chercher les fonds nécessaires pour les réaliser. Une eurorégion ou similaire ne devrait jamais s'approprier les compétences des partenaires dans la région. Sinon des conflits par rapport aux compétences sont inévitables. Il est d'ailleurs beaucoup moins cher et mieux de profiter des connaissances de part et d'autre de la frontière et de créer ainsi une base solide pour la coopération transfrontalière au niveau de la population.

Les eurorégions ne sont pas seulement des guichets de service pour ses membres et pour toutes les instances de part et d'autre de la frontière. Il serait bien si les gouvernements nationaux etc. pourraient également profiter de ces guichets et de leurs connaissances.

De plus l'application d'un instrument juridique de l'UE dans un futur proche serait favorable aux fins d'une coopération transfrontalière décentralisée, en tant que garantie pour que la coopération soit possible à tout moment, à n'importe quel lieu et sur tout thème que l'on puisse s'imaginer.

## **EUROREGIONS**

### Organisation

- association des collectivités régionales et locales de part et d'autre d'une frontière nationale, parfois avec une assemblée parlementaire;
- organisation transfrontalière avec un secrétariat permanent et une équipe technique et administrative;
- de droit privée, fondée sur des associations sans but lucratif ou des fondations de part et d'autre de la frontière selon le droit national respectif en vigueur; ou
- de droit public, fondée sur des traités entre états réglant également la participation des collectivités territoriales.

### Mode de travail

- coopération visant le développement et l'élaboration d'une stratégie, et non à des mesures individuelles;
- de principe transfrontalier et non en tant que région frontalière nationale;
- pas de niveau administratif supplémentaire;
- plate-forme pour toute relation transfrontalière: entre citoyens, politiques, institutions, domaine économique, partenaires sociaux, acteurs culturels, etc.
- niveau d'harmonisation entre différentes structures et compétences de part et d'autre de la frontière ainsi que du point de vue psychologique;
- coopération partenariale sur un plan vertical (européen, national, régional, local) et horizontal au delà de la frontière;
- mise en œuvre de décisions prises d'une manière transfrontalière, sur le plan national et suivant les procédures en vigueur de part et d'autre de la frontière (évitement de conflits en ce qui concerne la compétence et les structures);
- participation transfrontalière des citoyens, des institutions et des partenaires sociaux aux programmes, projets et processus de décision;
- utilisation de propres initiatives et de propres crédits en tant que condition préalable pour l'aide et le soutien provenant de tiers.

### Contenu de la coopération transfrontalière

- définition du domaine de travail selon les intérêts communs (par ex. Infrastructure, économie, culture);
- coopération dans tous les domaines de la vie; logement, travail, loisirs, culture etc.
- coopération socioculturelle en parallèle avec une coopération sur le plan économique et infrastructurel;
- transposition des traités, conventions et accords qui ont été signés au niveau européen et entre Etats dans la pratique transfrontalière;
- préparation et mise en œuvre de programmes et projets, surtout dans le cadre d'INTERREG;
- conseil, promotion et coordination concernant la coopération transfrontalière, particulièrement dans les domaines suivants:
 

• développement économique	• tourisme et loisirs
• transports et circulation	• développement de l'agriculture
• aménagement du territoire	• innovation et transfert technologique
• protection de l'environnement	• enseignement et formation
• et de la nature	• coopération sociale
• culture et sport	• services de secours
• santé publique	• communication
• énergie	• sécurité publique
• déchets	

## **Contenus:**

### *3.5 La qualité transfrontalière des programmes et projets UE existants*

En ce qui concerne Interreg A, la critique du point de vue contenu se réfère au fait que les programmes et les critères sont bien en général, mais que leur mise en œuvre est plutôt faible (tout particulièrement en ce qui concerne le caractère véritablement transfrontalier des programmes, structures, finances et projets). Pour cela des caractéristiques supplémentaires du point de vue qualité (avec multiplicateurs) paraissent nécessaires:

- Qualité du programme intégré pluriannuel, c'est-à-dire analyse conjointe des points forts et des points faibles ainsi que domaines d'action conjoints etc. et caractère transfrontalier d'un programme,
- Participation de tous les acteurs régionaux et locaux, publiques et privés de part et d'autre de la frontière (c'est-à-dire participation à la préparation du programme et aux projets, non nécessairement au comité de suivi/ de pilotage),
- Impact sur le marché du travail, la structure économique et la rente de situation,
- lien (pas dépendance!) avec les programmes d'assistance nationaux et les objectifs européens,
- critères transfrontaliers conjoints et indicateurs ainsi que définition de l'éligibilité conjointe.

Le déroulement et la mise en œuvre des programmes Interreg a montré:

- que les (grands) programmes multilatéraux couvrant plusieurs frontières ou de grandes parties d'une frontière ne sont pas très effectifs:  
(Comment peut-on décider des projets communs d'une manière utile et conjointement au sein d'un grand programme, par ex. Italie du Nord/ Autriche, Alpes incluses et Italie du Nord/ Slovénie avec les zones littorales?)
- qu'un programme par frontière avec des sub-programmes crée trop d'administration.

### *3.6 Exigences par rapport aux programmes UE 2007-2013*

Pour améliorer le déroulement d'Interreg A après 2007, un règlement UE sur la coopération transfrontalière devrait éviter des formulations souvent inutiles et trop détaillées, voire restrictives. Par contre, il convient **définir** des **conditions importantes** non seulement du côté de la Commission européenne (comme cela a été le cas jusqu'ici), mais également en ce qui concerne:

- le programme véritablement transfrontalier avec des plans budgétaires et financières véritablement conjoints,
- le rôle responsable de structures de coopération transfrontalière véritablement conjoints,



- un compte bancaire véritablement conjoint pour les moyens UE (sans répartition ultérieure à des sous-comptes nationaux), si possible également pour les cofinancements nationaux, car c'est la seule manière pour garantir « automatiquement » des projets véritablement transfrontaliers,
- un projet transfrontalier, par ex. participation de partenaires de part et d'autre de la frontière, du point de vue contenu, organisateur, personnel et **avant tout financier**,
- allocation des fonds par frontière / programme et non par pays membre.

Il y a un lien étroit entre « gouvernance » et « coopération transfrontalière ». De tierces personnes (organisations) peuvent profiter des méthodes de travail et des contenus pratiqués par la coopération transfrontalière.