

**ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA COOPÉRATION
TRANSFRONTALIÈRE**

Mars 1999

SOMMAIRE

Remerciements

1. INTRODUCTION

2. APERÇU GÉNÉRAL DES STRUCTURES DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

2.1	Leçons de l'histoire et évolution des structures transfrontalières	4
2.2	L'impact des initiatives et des programmes de l'Union européenne	7
2.3	Typologie des structures transfrontalières	10

3. ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS LE CADRE D'INTERREG IIA

3.1	Principales fonctions des structures transfrontalières dans le cadre d'Interreg IIA	17
3.2	Évaluation des aspects institutionnels des programmes opérationnels d'Interreg IIA	23
3.3	Conclusions de l'évaluation	35

4. LES GRANDS MODÈLES INSTITUTIONNELS DANS LE CADRE D'INTERREG IIA

4.1	Modèles et exemples existants	38
4.2	Euregios à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne	40
4.3	Région des Îles (<i>FIN/S</i>)	47
4.4	PAMINA (<i>D/F</i>)	51
4.5	Programme de paix – développement transfrontalier (<i>IRL/NI</i>)	56
4.6	Øresund (<i>DK/S</i>)	63
4.7	Transmanche et Rives-Manche (<i>F/UK</i>)	68

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1	Conclusion générale	74
5.2	Dispositifs institutionnels pour les programmes Interreg IIA	75
5.3	Dispositions particulières pour les frontières extérieures	80
5.4	Recommandations pour les actions préparatoires	81

Tables

2.1	Critères « eurorégion » – Association des régions frontalières européennes/LACE	15
2.2a	Les eurorégions dans l'Union européenne	16
2.2b	Structures scandinaves de type « eurorégion »	16
3.1	Aspects institutionnels des programmes Interreg IIA portant sur les frontières terrestres intérieures	25

3.2	Aspects institutionnels des programmes Interreg IIA portant sur les frontières maritimes intérieures	29
3.3	Aspects institutionnels des programmes Interreg IIA portant sur les frontières extérieures	31

Diagrammes

4.2a	Structure EUREGIO	45
4.2b	Procédures Interreg – EUREGIO	46
4.3	Région des Îles	50
4.4	PAMINA	55
4.5a	Cooperation Ireland	61
4.5b	Cooperation Ireland/Programme de paix	62
4.6	Øresund – Organisation du programme	67
4.7	Transmanche et Rives-Manche – Processus d’élaboration, de dépôt et d’approbation des projets	73

Remerciements

La présente étude a été réalisée dans le cadre du projet LACE-TAP par l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) à la demande de la Commission européenne (DG XVI), qui désirait une analyse des aspects institutionnels de la coopération transfrontalière en vue de la préparation d'Interreg IIIA.

L'étude a été menée sous la direction de Jens Gabbe, secrétaire général de l'ARFE et directeur de LACE-TAP.

Le rapport a été élaboré et rédigé par Haris Martinos (LRDP), consultant LACE, avec l'aide de Katja Mahnkopf (LRDP).

Les recherches ont été effectuées par le réseau des bureaux LACE-TAP avec le concours d'un grand nombre de régions frontalières, de Viktor von Malchus (ARFE), de membres du comité directeur de l'ARFE et de consultants LACE. Des informations complémentaires ont été fournies par les représentants des structures présentées au chapitre 4.

Dans la version actuelle (Mars 1999) quelques corrections ont été faites.

1. INTRODUCTION

Objet de l'étude

Le but du présent document est double :

- évaluer l'expérience acquise jusqu'à présent en matière de structures transfrontalières et, plus particulièrement, l'expérience d'Interreg IIA en ce qui concerne les dispositifs institutionnels d'élaboration et de gestion de programmes ;
- tirer les enseignements de cette évaluation pour la nouvelle initiative Interreg III, et notamment son volet A relatif à la coopération transfrontalière locale¹ entre régions contiguës, en vue des débats relatifs à Interreg IIIA et de la poursuite de sa préparation.

« La **coopération transfrontalière** suppose une coopération directe de bon voisinage dans tous les domaines entre autorités régionales et locales des zones frontalières ainsi que la participation de tous les acteurs »². La coopération transfrontalière est donc un vaste domaine qui porte sur des questions allant de simples problèmes quotidiens d'ordre local à des points de droit international et sur des thèmes allant d'initiatives et de stratégies locales de développement régional à des initiatives et des programmes de financement de l'Union européenne en passant par des mesures de coopération transfrontalière.

Le présent document est exclusivement axé sur les aspects institutionnels de la coopération transfrontalière, et plus particulièrement sur les modalités de mise en place de structures et de procédures communes pour l'élaboration et la gestion de la mise en œuvre de programmes locaux et régionaux transfrontaliers. Le document couvre aussi bien les aspects techniques que les aspects financiers de la gestion de la mise en œuvre et aborde certaines questions relatives aux frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne.

Calendrier et sources d'information

La préparation de ce document s'est étalée de juin à septembre 1998. Les principales sources d'information sont :

- les informations et les publications de l'ARFE et du projet LACE-TAP, y compris les fiches d'information et le guide pratique ;
- la documentation relative à Interreg et à d'autres programmes ;

¹ À savoir des subdivisions de la zone frontalière entre deux pays. Nous utiliserons le terme régional/local dans la mesure où, parfois, ces subdivisions correspondent à des régions plutôt qu'à des municipalités.

² Il faut distinguer la « coopération transfrontalière » de la « coopération transnationale » et de la « coopération interrégionale ». Pour les définitions et les grandes caractéristiques de ces notions, voir le document de travail ARFE-LACE sur l'initiative communautaire Interreg de l'UE et ses futurs développements, juillet 1997, pp. 2-3.

- les études d'évaluation spécifiques et les recherches supplémentaires menées principalement dans le cadre du réseau LACE.

La réalisation d'une analyse transversale des questions institutionnelles à travers l'Union européenne comporte de sérieuses contraintes sur le plan des informations, notamment en raison d'incohérences (et de différences de terminologie) dans la documentation des programmes, des multiples différences juridiques et administratives de part et d'autre d'une frontière nationale ainsi que de la diversité des processus qui ont abouti à la mise en place de dispositifs institutionnels transfrontaliers. Une des difficultés est que la plupart des programmes opérationnels (PO) ne comportent aucune information détaillée sur les modalités de mise en œuvre et qu'il n'existe aucune information actualisée sur la mise en place concrète des dispositifs de gestion des programmes après l'approbation des PO par la Commission européenne.

En conséquence, le degré de compréhension des questions institutionnelles et la précision des informations disponibles sont bien meilleures pour certaines zones frontalières et pour certains programmes que pour d'autres. Dans le présent document, nous nous sommes donc efforcés de parvenir à une cohérence plus grande que n'ont pu le faire les études précédentes dans l'analyse transversale de l'expérience européenne (*chapitre 3*) et d'examiner plus en détail un petit nombre de cas représentatifs (*chapitre 4*).

Structures

Le document comporte quatre grands chapitres.

Le *chapitre 2* présente l'évolution de la coopération transfrontalière depuis la fin des années 50, notamment celle qui résulte de l'introduction et de la mise en œuvre des initiatives et des programmes communautaires, ainsi qu'une typologie des structures de coopération transfrontalière.

Le *chapitre 3* aborde les aspects institutionnels de la coopération transfrontalière dans le cadre d'Interreg IIA, y compris les aspects de la gestion financière. Il décrit la fonction des structures transfrontalières dans l'élaboration et la gestion de programmes, présente un aperçu général (illustré par des tableaux) des structures et procédures en vigueur dans les 59 programmes opérationnels d'Interreg IIA et examine les grandes questions qui se posent.

Le *chapitre 4* met en évidence les grands modèles institutionnels mis en place dans le cadre d'Interreg IIA et en présente une série d'exemples assortis de diagrammes des structures et procédures concernées.

À partir des principaux éléments développés dans les chapitres précédents, le *chapitre 5* tire une série de conclusions sur les dispositifs institutionnels les plus appropriés pour l'élaboration et la gestion de programmes dans le cadre d'Interreg IIA et formule des recommandations pratiques concernant les actions préparatoires à Interreg IIIA.

2. APERÇU GÉNÉRAL DES STRUCTURES DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

2.1 Leçons de l'histoire et évolution des structures transfrontalières

Depuis la fin des années 50, des groupes pionniers de régions frontalières, principalement aux frontières entre les pays scandinaves, entre l'Allemagne et les Pays-Bas et entre la France, l'Allemagne et la Suisse, ont lancé et développé une forme organisée de coopération transfrontalière dans le but de surmonter les barrières historiques, de supprimer les déséquilibres et les problèmes de périphéricité dus à l'isolement causé par les frontières nationales et de lutter contre les multiples investissements malavisés et les absurdités quotidiennes résultant de l'absence de coordination entre autorités nationales.

À mesure que la coopération transfrontalière prend de l'ampleur, elle requiert un soutien constant de la part de structures transfrontalières. Ceux-ci constituent le moteur d'une coopération efficace, ce qui rend nécessaire la mise en place d'institutions. Les associations de collectivités transfrontalières dans des domaines particuliers d'intérêt commun ont été la toute première forme de structure transfrontalière. Elles ont débouché par la suite sur la constitution d'organismes communs permanents et polyvalents de divers types. Cependant, ce processus a été lent, principalement à cause des nombreux obstacles rencontrés :

- les systèmes administratifs diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, surtout au niveau des pouvoirs (juridiction, compétences), des ressources (financières et humaines) et des processus décisionnels traditionnels des autorités locales et régionales ;
- le principe d'unicité de la loi qui s'applique aux entités juridiques de droit public ou de droit privé et qui, concrètement, signifie que la personnalité juridique ne peut être conférée qu'en vertu du droit d'un seul pays ;
- les limites imposées dans beaucoup de cas aux autorités locales ou régionales en ce qui concerne le droit de transférer des compétences ou des responsabilités à des organes transfrontaliers (et, plus généralement, à d'autres instances), avec ou sans l'approbation des autorités nationales.

Les efforts consentis à l'échelon local par les régions transfrontalières pour institutionnaliser la coopération transfrontalière ont été facilités par certaines initiatives internationales et nationales. La Conférence européenne des ministres chargés de l'aménagement du territoire (CEMAT), organe consultatif du Conseil de l'Europe fondé en 1970, a publié une Stratégie d'aménagement du territoire européen qui fut la première stratégie concise de coopération transfrontalière en Europe et dont le développement allait se poursuivre jusque dans les années 80. L'Accord du Conseil nordique sur la coopération transfrontalière entre municipalités a été signé en 1977 (cf. Guide pratique, chapitre A3). La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des

collectivités ou autorités territoriales promue par le Conseil de l'Europe en 1980 (et les protocoles ultérieurs) visaient à fournir un modèle d'accord interétatique. Bien que plus de 20 pays l'aient signée, elle ne s'est avérée utile que lors de sa mise en œuvre par le biais de traités spécifiques entre États. Plusieurs traités internationaux établissant les bases générales d'une coopération transfrontalière entre pouvoirs locaux et régionaux ont été signés à partir de 1989 et sont entrés en vigueur dans les années 90. Il s'agit :

- de la convention Benelux (signée en 1986, entrée en vigueur en 1991) ;
- du traité transfrontalier entre l'Allemagne et les Pays-Bas (signé en 1991, entré en vigueur en 1993) ;
- de l'accord de Vienne entre l'Italie et l'Autriche (signé en 1993, entré en vigueur en 1995) et de l'accord de Rome (signé en novembre 1993, entré en vigueur en 1994) ;
- de l'accord de Karlsruhe couvrant la coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (signé en 1996, entré en vigueur en 1997) ;
- du traité de Bayonne entre la France et l'Espagne (signé en 1995, entré en vigueur en 1997).

Pour la coopération au niveau d'un projet, l'Union européenne dispose d'un instrument juridique applicable dans tous les États membres : le groupement européen d'intérêt économique (GEIE). Il vise avant tout à promouvoir la coopération économique (notamment entre les entreprises) et est ouvert aux entités de droit public comme de droit privé. Il a été utilisé dans le cadre de projets de coopération transfrontalière (généralement interrégionale) mais s'est avéré inadéquat pour les programmes de coopération transfrontalière au niveau des pouvoirs publics. Ceci est dû au fait que, dans la plupart des pays, les pouvoirs publics ne sont normalement pas autorisés à transférer leurs compétences et responsabilités vers un organisme doté d'un tel statut juridique. Une autre raison est que les objectifs des GEIE devant être fixés dès le début, il est donc impossible de prendre en considération les nouveaux éléments susceptibles d'apparaître au cours d'une période prolongée de coopération transfrontalière continue.

Un exemple de GEIE est le district de Bayonne-Anglet-Biarritz (F) et la Diputación Foral de Giupuzcoa à San Sebastian (E). Un GEIE vise à encourager et à coordonner des activités transfrontalières ayant comme but d'améliorer l'infrastructure et les offres du secteur tertiaire dans la région transfrontalière. Le statut adopté par les deux partenaires définit la base juridique, les objectifs, les droits des membres ainsi qu'une structure d'organisation et de gestion du GEIE. Le programme d'action se concentre surtout à la coopération dans les domaines de la technologie, de l'urbanisme, de l'environnement, de l'infrastructure, des réseaux d'information et de la création de parcs technologiques.

En réalité, une bonne part de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière depuis les années 50 est le fruit du dynamisme des régions frontalières qui ont su trouver des solutions pratiques dans le cadre du droit privé ou public. L'EUREGIO à la frontière entre l'Allemagne et les Pays-Bas, créée en 1958, fut la première véritable structure transfrontalière. Le long de cette même

frontière, les euresios Rhein-Waal, Meuse-Rhin, Rhein-Maas-Nord et Ems-Dollart ont été officiellement établies dans les années 70. En Scandinavie, le conseil de l'Øresund a été mis sur pied en 1964, auquel on a adjoint le groupe de contact de l'Øresund en 1974. Les deux organes ont fusionné en 1993 pour former le comité de l'Øresund, conformément à l'Accord du Conseil nordique. Les communautés de travail³ ARGE-ALP (D/I/A/CH), ALPE-ADRIA (I/A/D/H/SLO), Alpes occidentales (F/I/CH), Pyrénées (F/E) et Jura (F/CH) ont été créées respectivement en 1972, 1978, 1982, 1984 et 1985.

Le processus de coopération transfrontalière, y compris son institutionnalisation, a connu une nette accélération depuis la fin des années 80 avec :

- l'évolution interne de l'Union européenne, et notamment l'achèvement du marché unique, l'élargissement et l'Union économique et monétaire ;
- l'évolution politique en Europe centrale et orientale ;
- l'apparition d'initiatives et de programmes de financement communautaires en faveur de la coopération transfrontalière, en particulier Interreg.

En matière d'institutionnalisation, on a continué à privilégier les approches pragmatiques des partenaires régionaux et locaux ainsi que les solutions pratiques en faisant appel à tous les moyens légaux et administratifs disponibles. Néanmoins, l'effet positif de traités internationaux récemment entrés en vigueur a commencé à se faire sentir et certains organes transfrontaliers en place ont été réorganisés ou sont sur le point de l'être. C'est le cas des trois eurorégions à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne : Rhein-Waal, Ems-Dollart et EUREGIO, en vertu du traité entre les deux pays.

Ce lent processus d'élargissement et de renforcement de la coopération transnationale en Europe s'est déroulé à un rythme différent d'une frontière à l'autre, mais dans l'ensemble, il a permis de tirer deux grandes leçons.⁴

Premièrement, c'est à la suite de nombreuses années d'expérience que les *principes généraux* suivants pour l'établissement de structures adéquates ont pu être dégagés :

- des structures de coopération transfrontalière ne doivent être créées que pour répondre aux besoins découlant de l'élargissement et du renforcement des actions de coopération et non être considérées comme une étape préalable au processus de coopération transfrontalière ;
- dans le cas de structures transfrontalières dotées de compétences décisionnelles, les régions de part et d'autre de la frontière doivent bénéficier des mêmes droits ;

³ Ces communautés de travail représentent une forme très vaste de coopération interrégionale qui englobe parfois une coopération transfrontalière bilatérale (à l'exception de la Communauté de travail du Jura, qui constitue un modèle de coopération transfrontalière pure).

⁴ Guide Pratique de la coopération transfrontalière, 2e édition, 1997, chapitre B1.

- la diversité des structures et des juridictions à travers l'Europe constituent la difficulté la plus courante à laquelle les structures transfrontalières sont confrontées ; il convient donc de trouver des solutions pratiques pour chaque situation transfrontalière ;
- le but des structures transfrontalières n'est pas de créer un niveau d'administration supplémentaire, mais une interface ou un espace d'échange transfrontalier à même d'accroître l'efficacité des entités locales, régionales et nationales de part et d'autre de la frontière.

Deuxièmement, chaque étape du processus de coopération requiert des *structures appropriées* :

- dans toute forme de coopération, il est essentiel que les partenaires fassent connaissance dès le départ ; ceci suppose la création de réseaux transfrontaliers, de forums et de mécanismes analogues en vue de contacts et de l'échange d'informations ;
- les stratégies et les concepts transfrontaliers nécessitent des structures de collaboration (analyses et planification transfrontalières) telles que des commissions ou des conseils, des groupes de travail et des secrétariats, à caractère permanent de préférence, de façon à assurer une continuité et à soutenir le processus stratégique ;
- l'élaboration et la gestion de projets transfrontaliers peut nécessiter la mise en place de structures informelles dans le cas de projets dont la mise en œuvre est simultanée ou de structures communes de type « coentreprises » (GEIE, par exemple) pour les actions intégrées ;
- la forme la plus avancée de structure transfrontalière est chargée de questions transfrontalières de toute nature, y compris de l'élaboration et de la gestion de programmes transfrontaliers, et nécessite des structures disposant de moyens techniques, administratifs, financiers et décisionnels.

2.2 L'impact des initiatives et des programmes de l'Union européenne

L'apparition de programmes de financement communautaires substantiels, à commencer par Interreg I en 1990, a accéléré l'évolution de la coopération transfrontalière et rendu nécessaire la mise en place de dispositifs institutionnels capables de prendre en charge l'élaboration et la gestion de la mise en œuvre de programmes transfrontaliers.

Interreg I comptait 31 programmes opérationnels pour la période allant de 1990 à 1993. En termes de taille et de dispositifs institutionnels, ils formaient un ensemble varié qu'on peut regrouper en deux grandes catégories.

La première catégorie réunissait des programmes caractérisés par une approche locale. Ils se basaient sur de nombreuses années d'expérience et sur des structures transfrontalières existantes telles que les eurorégions à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne. Dans ce type de zones

frontalières, les activités d'élaboration et de gestion de la mise en œuvre des programmes étaient prises en charge par les eurorégions en partenariat avec les autorités des États membres et les programmes réalisés présentaient un caractère local ou régional qui reflétait la portée géographique de ces structures. Dans certains cas, la nouvelle initiative communautaire a conduit à la création de nouvelles structures pour les besoins spécifiques d'Interreg (telles que PAMINA à la frontière franco-allemande).

La seconde catégorie regroupait des programmes centralisés, définis par les autorités nationales sans la participation de structures transnationales, dans les rares cas où celles-ci existaient (les Pyrénées à la frontière E/F, par exemple). Les orientations d'Interreg envisageaient la création de structures transfrontalières, et c'est ainsi que sont nées de nouvelles structures régionales avec l'aide de LACE, notamment les communautés de travail de Galice/Nord, Estrémadure/Alentejo et Centre/Estrémadure à la frontière hispano-portugaise. La gestion de la mise en œuvre de ces programmes a toutefois été confiée aux autorités nationales concernées avec, dans certains cas, une coordination transfrontalière limitée (notamment entre le Portugal et l'Espagne) et, dans d'autres, une coordination plus importante et une participation substantielle des autorités régionales et locales (Kent/Nord-Pas-de-Calais, UK/F, par exemple).

Interreg IIA, qui couvre la période 1994-1999, a connu une forte progression par rapport à Interreg I en ce qui concerne le nombre de programmes (59 PO) et la couverture géographique. Cette progression est due non seulement à l'inclusion de régions éligibles dans les trois nouveaux États membres et dans l'ex-Allemagne de l'Est mais également à l'inclusion d'un plus grand nombre de frontières maritimes internes. Résultat :

- beaucoup de programmes concernent des frontières extérieures (24) ;
- beaucoup de programmes maritimes concernent des frontières intérieures ou extérieures (16 PO).

Dans les orientations d'Interreg IIA, la Commission encourageait fortement les États membres et les régions à soumettre des programmes intégrés et à mettre en place des « structures institutionnelles communes ». Bien que tous les États membres n'aient pas élaboré des programmes transfrontaliers réellement intégrés, ces orientations ont au moins permis d'améliorer la coordination des phases de soumission et de gestion des programmes. Cette tendance, ainsi que les leçons tirées d'Interreg I et l'expérience apportée à l'Union européenne par la coopération entre les pays nordiques avant leur adhésion, ont donné lieu dans bien des cas à un renforcement des dispositifs institutionnels transfrontaliers, notamment aux frontières terrestres intérieures⁵.

⁵ En 1994, une nouvelle initiative communautaire à caractère transfrontalier a vu le jour : le Programme d'aide spéciale en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de l'Irlande (programme de paix), qui comprend un sous-programme relatif au développement transfrontalier. Le programme bénéficie d'une aide communautaire de 400 MECU. Sa mise en œuvre repose sur des mécanismes très décentralisés, et notamment sur des accords conclus entre la Commission et huit « organismes intermédiaires de

La taille des programmes demeure extrêmement variable. Sur les 2 565 millions d'écus que constitue l'enveloppe totale accordée par l'Union européenne, les principaux programmes, qui concernent la frontière hispano-portugaise et les frontières extérieures en Grèce, reçoivent respectivement 552 millions d'écus et 310 millions d'écus alors que 6 autres PO reçoivent moins de 5 millions d'écus chacun. En termes de couverture géographique, la tendance est toutefois aux zones géographiques plus restreintes et les programmes locaux ou régionaux constituent la norme. Les seuls programmes à caractère purement « national » sont ceux qui portent sur les frontières hispano-portugaise et franco-espagnole. Le programme axé sur les frontières extérieures de la Grèce comporte des volets distincts pour la frontière gréco-bulgare, la frontière gréco-albanaise et *de facto* la frontière entre la Grèce et l'ARYM (chacune de ces frontières fait également l'objet d'un programme Phare de coopération transfrontalière et d'un comité mixte de programmation et de surveillance séparés – voir plus bas) ainsi que pour la coopération avec Chypre.

Une nouvelle évolution pour les frontières extérieures de l'Union européenne a eu lieu avec la mise en place en 1994 du **programme Phare de coopération transfrontalière** consacré aux régions des pays d'Europe centrale frontalières des États membres de l'Union européenne. Désormais, le programme Phare de coopération transfrontalière dispose d'une période de programmation identique à celle d'Interreg (1994-1999) et couvre 15 frontières nationales (par le biais de 17 programmes). L'enveloppe budgétaire totale de l'Union européenne pour les programmes Phare de coopération transfrontalière dépasse les 1 000 millions d'écus (652 millions d'écus versés pour la période 1994-1997 et un budget indicatif de 360 millions d'écus pour 1998-1999). Ce montant est du même ordre que les 740 millions d'écus alloués à des programmes similaires au titre d'Interreg IIA.⁶

Sur le plan du dispositif institutionnel, le programme Phare de coopération transfrontalière a introduit une nouveauté importante, à savoir la mise en place, pour chacune des frontières, de comités mixtes de programmation et de surveillance (CMPS) composés de représentants des pays concernés auxquels participent activement les services de la Commission responsables d'Interreg et de la coopération transfrontalière de Phare. Cet élément nouveau s'est avéré important à maints égards :

- des comités mixtes de programmation et de surveillance ont été créés et sont pleinement opérationnels dans toutes les zones frontalières ;
- ils s'occupent à la fois de la programmation et de la mise en œuvre ;
- ils comptent en leur sein des représentants de l'échelon régional (les eurorégions, par exemple).

Les structures transfrontalières de chaque région frontière (des structures multilatérales dans le cas des pays de la mer Baltique) ont évolué de diverses façons et comportent désormais, pour

financement » auxquels est confiée la gestion de 30 % des fonds du programme.

⁶ Vadémécum LACE sur la coopération transfrontalière et interrégionale aux frontières extérieures de l'Union

beaucoup, une organisation transfrontalière complexe chapeauté par un comité mixte de programmation et de surveillance sous lequel se trouvent divers autres composantes (telles que des groupes de travail sectoriels à la frontière austro-hongroise ou les eurorégions à la frontière germano-polonaise). Dans le cadre de ces dispositions, des représentants des PEC assistent aux réunions des comités de suivi des programmes Interreg de leurs partenaires à titre d'observateurs (des représentants hongrois assistent par exemple aux réunions du comité Interreg autrichien). Toutefois, ces progrès institutionnels en matière de coopération transfrontalière n'ont pas encore abouti à l'élaboration de programmes intégrés communs assortis d'un calendrier de mise en œuvre uniforme.

Depuis 1996, un nouveau règlement Tacis et la création par le Parlement européen d'une ligne budgétaire séparée ont permis la mise en place d'un *programme Tacis de coopération transfrontalière* qui couvre, entre autres, les régions russes limitrophes de la Finlande. Le programme fonctionne conformément aux procédures habituelles du programme Tacis, qui ne prévoit aucun dispositif institutionnel de nature transfrontalière.

2.3 Typologie des structures transfrontalières

Il existe actuellement de nombreuses structures transfrontalières dont la finalité, les compétences et les pouvoirs (ainsi que la participation à Interreg et aux programmes et projets qui s'y rapportent) diffèrent considérablement. La typologie qui suit résume les grandes caractéristiques des structures polyvalentes qui sont actuellement capables d'assumer des tâches au niveau des programmes ou qui sont susceptibles de le faire.

Eurorégions et structures analogues

Plusieurs organes transfrontaliers sont connus sous le nom d'« eurorégions » (ou d'« euresions »). Bien que leur organisation ou leur forme juridique varie, ils partagent de nombreuses caractéristiques, notamment :

- ils sont permanents ;
- ils disposent d'une personnalité distincte de leurs membres ;
- ils disposent de leurs propres ressources administratives, techniques et financières ;
- ils disposent d'un pouvoir décisionnel propre.

L'aire géographique couverte par une eurorégion est généralement déterminée par le degré d'intégration socioéconomique et pas seulement par les unités administratives. Les structures transfrontalières qui composent les eurorégions ne constituent pas un niveau de pouvoir local ou régional supplémentaire, mais un espace d'échange pour les organes publics ou privés existants. Bien qu'elles soient la principale structure chargée de l'ensemble des actions locales ou régionales

de nature transfrontalière, la plupart des actions des plans et des programmes transfrontaliers sont mises en œuvre par les autorités nationales compétentes ainsi que par d'autres organisations conformément aux procédures nationales. Les caractéristiques des eurorégions sont exposées plus en détail au *tableau 2.1*.

Pratiquement toutes les eurorégions au sein de l'Union européenne se sont vues accorder un rôle important dans le cadre d'Interreg, tant aux frontières intérieures qu'aux frontières extérieures de l'Union. Leur aire géographique coïncide avec la zone éligible au titre d'Interreg IIA et leur organisation assume tout ou partie des tâches liées à la gestion de la mise en œuvre du programme opérationnel correspondant.

La plupart des eurorégions et des structures analogues sont établies aux frontières entre l'Allemagne et les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse, l'Autriche, la Pologne, la République tchèque, la France et le Danemark. D'autres eurorégions se situent à la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas (euregio Scheldemonde), l'Italie et l'Autriche (euregio Tyrol), la Grèce et la Bulgarie (eurorégion Nestos/Mesta), la France et l'Espagne (eurorégion Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Catalogne) (voir *tableau 2.2a*). En outre, de plus en plus de structures créées sur le même modèle et utilisant l'appellation d'« eurorégion » font également leur apparition dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Par ailleurs, les structures transfrontalières régionales des pays Nordiques présentent de grandes similitudes avec les eurorégions, notamment en termes d'identité, de compétences et de rôle joué dans le cadre d'Interreg IIA. Ces structures sont au nombre de huit (voir *tableau 2.2b*).

Il s'agit d'associations de pouvoirs locaux constituées dans le cadre de l'Accord nordique. Elles ont un caractère permanent et polyvalent par nature et disposent de leurs propres ressources provenant des cotisations versées par leurs membres. La principale différence par rapport aux eurorégions entre l'Allemagne et les Pays-Bas est généralement la superficie sensiblement plus grande de certaines structures nordiques (Nordkalotten, N/S/FIN, par exemple).⁷

Les étapes nécessaires à la création d'une structure de type « eurorégion » peuvent se résumer comme suit (à défaut de traité de coopération transfrontalière international couvrant une frontière en particulier) :

- constitution, conformément au droit national (public ou privé) et à des fins spécifiquement transfrontalières, d'associations de pouvoirs locaux ou régionaux (municipalités, comtés, etc.) de part et d'autre de la frontière ;
- les associations ainsi créées concluent ensuite un accord de coopération transfrontalière (généralement de droit privé), qui prévoit au minimum :

⁷ En Scandinavie, des structures spécifiques à Interreg et des zones d'aménagement du territoire ont été créées par l'intégration de régions possédant une tradition historique particulière de coopération. La Nordkalotten, par

- * une représentation paritaire au sein de l'organe exécutif (conseil, comité) ;
 - * l'obligation pour les associations de contribuer financièrement à un budget commun ;
 - * un secrétariat commun.
- si l'accord mentionné ci-dessus relève du droit public, ce qui permet aux autorités publiques concernées de transférer une partie de leurs compétences et de leurs responsabilités (mais pas de droits constitutionnels) à la structure transfrontalière, il pourra également couvrir la gestion des programmes et des projets Interreg ; dans le cas contraire, un accord Interreg séparé devra être conclu avec les autorités nationales compétentes.

Communautés de travail et autres structures

Dans bon nombre de cas, les autorités régionales ou locales (ou d'autres organisations) ont convenu de coopérer, notamment en signant un protocole de coopération ou un accord non contraignant, et ont mis en place l'une ou l'autre structure généralement dépourvue de personnalité juridique propre.

Le terme le plus communément employé pour désigner ces structures est « communauté de travail » ; celles-ci sont généralement composées d'autorités régionales. Citons, par exemple, le Jura (F/CH), les Pyrénées (E/FR) et l'Estrémadure/Alentejo (E/P).

Un autre type de structure est le Regionalrat (conseil régional), qui réunit des élus issus des autorités régionales concernées de part et d'autre de la frontière (le Regionalrat créé en 1993 à la frontière austro-hongroise, par exemple, et qui comprend les comitats de Győr-Moson-Sopron et de Vas, les villes de Győr, de Sopron et de Szombathely (H) et le Burgenland (A)). Les travaux du Regionalrat sont appuyés par des groupes de travail thématiques. La coopération entre l'Autriche et la Hongrie a pour objectif la création d'une eurorégion. Le Regionalrat est le premier pas dans cette direction.

Plusieurs autres appellations ont également cours. Dans le cas de la coopération entre l'Irlande et le Royaume-Uni (Irlande du Nord), par exemple, il existe trois « groupes » (*clusters*) transfrontaliers (associations informelles) de pouvoirs locaux (conseils de district en Irlande du Nord et comtés en Irlande) respectivement dénommés EBRC (East Border Regions Committee – Comité des régions frontalières orientales), ICBAN (Irish Central Border Network – Réseau frontalier du Centre de l'Irlande) et NWRCBG (North West Region Cross Border Group – Groupe transfrontalier de la région du Nord-Ouest).

Les grandes caractéristiques communes à ces structures peuvent être synthétisées comme suit :

- elles sont permanentes ;

exemple, se compose de cinq régions frontalières. MittSkandia et Kvarken ont été constituées de la même façon.

- elles ont parfois une identité séparée (comme l'ICBAN à la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord), mais conservent souvent celle de leurs membres (communauté de travail de Galice et Nord à la frontière hispano-portugaise, par exemple) ;
- elles jouissent rarement de compétences distinctes de celles de leurs membres, dépendent normalement d'une présidence et d'un secrétariat tournants, disposent de comités et de groupes de travail composés de fonctionnaires détachés par leurs membres, qui se réunissent de temps en temps, et ne disposent pas en propre de ressources financières et humaines importantes ;
- elles jouissent rarement d'un pouvoir décisionnel autonome par rapport à leurs membres, les décisions étant prises selon une procédure qui fait intervenir les diverses organisations, au nom desquelles agissent des représentants qui siègent au sein des comités ou des groupes de travail de la structure transfrontalière.

Les travaux de ces structures ont surtout été centrés sur la planification stratégique (études) ou l'élaboration de projets spécifiques ; jusqu'à présent, leur rôle dans Interreg est resté limité. Un exemple de cette participation réduite à Interreg I a été la mise en place d'un bureau d'assistance technique à la frontière hispano-portugaise, le Gabinete de Iniciativas Trasfronterizas (GIT), par la communauté de travail Estrémadure/Alentejo. Chez les structures plus ciblées et d'aire géographique plus réduite, on observe toutefois une tendance à participer de plus en plus à l'initiative Interreg IIA dans le cadre de projets et de tâches spécifiques, comme c'est le cas des trois « groupes » entre l'Irlande et l'Irlande du Nord ou de la communauté de travail Galice/Nord (P/E).

En considérant le nombre de membres et l'aire géographique, certaines structures constituent des groupements très vastes ; c'est notamment le cas de la COTRAO, d'ARGE-ALP, d'ALPE-ADRIA et de la Communauté de travail des Pyrénées. Aussi, il a été difficile de les intégrer dans le champ d'application d'Interreg IIA (même si elles auraient pu se rapprocher davantage du volet IIC) ; quoi qu'il en soit, leurs membres ont tendance à s'engager à d'autres titres dans des structures Interreg.

Il existe également des organismes transfrontaliers qui sont des organisations non gouvernementales privées ou bénévoles. C'est le cas de Cooperation Ireland à la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Cette structure, créée en 1979 par un groupe de chefs d'entreprise, de syndicalistes, de professionnels et d'universitaires de premier plan, a permis l'élaboration et la mise en œuvre d'un grand nombre de projets qui favorisent l'entente et la coopération transfrontalières dans les domaines économique, social et culturel.

Structures spécifiques à Interreg ou à d'autres programmes communautaires

La dernière catégorie regroupe les structures créées pour les besoins spécifiques d'Interreg. Ces structures existent sous une forme ou l'autre pour toutes les frontières intérieures et disposent

chacune d'au moins un comité de suivi de programme et d'un secrétariat. De même, pour toutes les frontières extérieures avec les PEC, des comités mixtes de programmation et de surveillance ont été mis en place.

Bien que la raison d'être initiale de ces structures soit la gestion et la mise en œuvre des programmes Interreg, des signes témoignent de leur consolidation et de leur transformation en structures transfrontalières permanentes chargées d'autres actions de coopération transfrontalière. PAMINA, à la frontière franco-allemande, en est une bonne illustration. Dans ce cadre, la mise sur pied en janvier 1991 du Bureau d'information et de conseils pour les questions transfrontalières constitue un fait marquant. Le bureau dispense des services d'information et d'analyse aux secteurs public et privé. Il est financé conjointement par les Länder allemands de Rhénanie-Palatinat et de Bade-Wurtemberg du côté allemand et par la région d'Alsace et le département du Bas-Rhin du côté français.

Tableau 2.1 Critères « eurorégion » – Association des régions frontalières européennes/LACE⁸

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 et de propres moyens financiers ;
- 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) des deux côtés de la frontière 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 (éviter de conflits en ce qui concerne la compétence et les structures) ;
- participation transfrontalière des politiciens et 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
 - transports et circulation
 - aménagement du territoire
 - tourisme et loisirs
 - développement de l'agriculture
 - innovation et transfert technologique ;
 - protection de l'environnement et de la nature
 - culture et sports
 - santé publique
 - énergie
 - déchets
 - enseignement et formation
 - coopération sociale
 - services de secours
 - communication
 - sécurité publique.

⁸ Document de travail ARFE-LACE sur l'initiative communautaire Interreg de l'UE et ses futurs développements, juillet 1997, p. 36.

Tableau 2.2a Les eurorégions dans l'Union européenne

Nom	Date de création⁹	Frontière
EUREGIO	1958	D/NL
Rhein-Waal	1973	D/NL
Maas Rhein	1976	D/NL
Elms-Dollart	1977	D/NL
Rhein Maas Nord	1978	D/NL
Benelux-Middengebied	1984	B/NL
Scheldemonde	1989	B/F/NL
Saar-Lor-Lux	1989	D/F/LUX
Euroregion Neisse/Nisa/Nysa	1991	D/PL/CZ
Erzgebirge	1992	D/CZ
Euregio Pro Europa Viadrina	1992	D/PL
Eggenis	1993	D/CZ
Spree-Neisse-Bober	1993	D/PL
Inn-Salzach	1994	D/A
Euregio Pomerania	1994	D/PL
Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald	1994	A/D/CZ
RegioTriRhena	1995	D/F/CH
Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein	1995	D/A
“via Salina”	1997	D/A
Nestos-Mesta	1997	GR/BUL
Sonderjylland-Slesvig	1997	DK/D
Zugspitze-Wetterstein-Karwendel	1998	D/A
Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon, Catalunya	1981	E/F

Tableau 2.2b Structures scandinaves de type « eurorégion »¹⁰

Conseil de l'Øresund	1964	DK/S
Comité de l'Øresund	1994	
Conseil de la Nordkalotten	1971	S/FIN/N
Conseil de Kvarken	1972	FIN/S

⁹ Dans la plupart des cas, ces structures ont commencé à fonctionner de manière informelle à une date antérieure.

¹⁰ Les conseils de MittSkandia et de Barents sont d'autres exemples d'organes de coopération transfrontalière. Il ne s'agit pas d'associations de pouvoirs locaux/régionaux au titre de l'Accord du Conseil nordique, mais ils sont dotés d'un secrétariat et participent d'une certaine façon à la gestion d'Interreg. Une nouvelle structure transfrontalière est actuellement mise en place entre la Carélie du Nord et la Russie.

Comité du Mittnorden	1977	FIN/S/N
Storstroms Amt/Kreis Ostholstein	1977	DK/D
Coopération Îles/Archipel	1978	S/FIN
Tornedalsrådet	1987	S/FIN
Arko Cooperation	1978	S/N
Bornholm-Scanie du Sud-Est	1980	DK/S
Oestfold/Bohuslän	1980	S/N
Baltic Euroregion	1997	DK/LAT/LIT/PL/RUS/S

3. ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS LE CADRE D'INTERREG IIA

3.1 Principales fonctions des structures transfrontalières dans le cadre d'Interreg IIA

Une série de conditions « génériques » relatives aux structures et aux procédures liées à Interreg se retrouvent dans tous les programmes opérationnels. Elles découlent :

- des obligations qui figurent dans les règlements des Fonds structurels (concernant notamment la préparation, le suivi et l'évaluation des programmes) ;
- de la nature des programmes (nécessité de sélectionner les projets, de conclure un contrat avec les responsables de projet et de transférer les fonds alloués aux programmes, par exemple) ;
- des bonnes pratiques de coopération transfrontalière observées à travers le réseau LACE-TAP, en général, ainsi que lors des recherches supplémentaires menées pour les besoins du présent document, en particulier.

Ces conditions peuvent servir d'aide-mémoire pour l'analyse de la manière dont elles sont appliquées dans les divers PO – d'une manière intégrée et transfrontalière ou d'une manière plus autonome de part et d'autre de la frontière avec divers degrés de coordination. Cette analyse est présentée au point 3.2 pour divers types de frontière. La même approche est utilisée au chapitre 4 pour l'analyse et la présentation d'exemples spécifiques.

Préparation des programmes

La principale obligation imposée par l'Union européenne est que les États membres doivent présenter un programme opérationnel unique dans le cas de frontières intérieures. Les autres exigences dérivent des principes généraux de l'Union européenne en matière de partenariat et de subsidiarité ainsi que des bonnes pratiques en usage dans les programmes de coopération

transfrontalière. Dans l'ensemble, on peut utiliser l'aide-mémoire suivant¹¹ (avec mention des variantes particulières entre parenthèses) :

- travail préparatoire (études et stratégies/concepts transfrontaliers, analyses SWOT, etc., ou absence de ceux-ci) ;
- élaboration de propositions de programme et de plans financiers (élaboration commune ou compilation d'éléments préparés séparément de part et d'autre de la frontière et degré d'intégration : existence de mesures non transfrontalières dans certains PO, participation de partenaires sociaux, etc.) ;
- évaluation *ex ante* ;
- soumission des propositions de programmes à la Commission et approbation de la Commission avec ou sans amendements ;
- préparation d'un accord sur la gestion de la mise en œuvre du programme (avant l'entrée en vigueur du programme, ou absence d'un tel accord).

Tâches

Bien que les dispositions de l'Union européenne en la matière soient peu nombreuses et que, par conséquent, des différences substantielles existent entre États membres et programmes, on peut toutefois mettre en évidence une série d'étapes essentielles qui s'appliquent en général.

Information et conseils aux bénéficiaires pour l'élaboration de projets

Tous les programmes ne se chargent pas nécessairement de ces tâches. Lorsque c'est le cas, celles-ci peuvent être confiées à diverses structures (secrétariat, responsables du développement, bureaux d'assistance technique) dont l'action est transfrontalière ou se fait d'un seul côté de la frontière.

Dépôt des candidatures

Les propositions de projets sont soumises soit en réponse à des appels à propositions (ouverts ou restreints), soit dans le cadre de procédures fermées ou internes.

Dans le cas d'appels à propositions, des variantes sont possibles au niveau :

- de la tâche à accomplir (« boîtes aux lettres » ou fourniture d'informations et de conseils) ;
- de l'adresse (une seule ou plusieurs adresses dans la zone éligible) où les candidatures peuvent être soumises ;
- du délai (délais identiques ou différents de part et d'autre de la frontière, pour toutes les mesures ou pour certaines d'entre elles).

¹¹ Même s'il est établi à partir d'expériences de frontières intérieures, il s'agit d'un aide-mémoire générique qui peut s'appliquer aux frontières extérieures sans que cela n'implique une uniformisation générale des bonnes pratiques.

Évaluation des projets (examen des candidatures)

On rencontre des différences considérables :

- Par qui ? S'agit-il d'une évaluation commune ou effectuée séparément de chaque côté de la frontière (par les autorités nationales, par exemple) ou d'un mélange des deux ?
- Selon quels critères ? À quel niveau : programme, mesure, projet (déjà mentionné dans le PO approuvé) ? Existe-t-il d'autres critères nationaux « normaux » ?
- Y a-t-il une présélection ? Tous les projets sont-ils examinés jusqu'au bout (ou seuls les projets présélectionnés sont-ils examinés et recommandés tandis que d'autres peuvent être écartés dès le départ) ?

Sélection des projets

La sélection finale ou la confirmation de la présélection est normalement effectuée par un organe transfrontalier commun (structure commune ou comité mixte), mais, en pratique, il peut y avoir des exceptions (pour des mesures à caractère non transfrontalier dans le cas de certains programmes relevant de l'objectif 1, notamment à la frontière E/P).

L'évaluation finale, la sélection et, éventuellement, l'approbation officielle des projets peuvent être regroupées et effectuées en une seule étape par la même structure transfrontalière.

Approbation et conclusion des contrats

L'approbation officielle est délivrée soit par le seul organe transfrontalier chargé de la procédure de sélection, soit par les autorités nationales compétentes séparément, soit par les deux. Cette étape comprend l'allocation des fonds communautaires et nationaux.

L'avis d'approbation et d'adjudication peut être délivré par la même autorité ou par différentes autorités. La principale différence tient au fait que soit chaque projet approuvé fait l'objet d'un contrat unique (conclu avec un partenaire responsable chargé de payer les autres partenaires de l'autre côté de la frontière), soit des contrats séparés sont conclus avec chacun des partenaires de part et d'autre de la frontière.

Gestion financière

Elle recouvre plusieurs tâches telles que les paiements, le contrôle ou les responsabilités financières.

On peut avoir recours soit à des dispositifs particuliers pour le programme Interreg (compte bancaire

commun pour les fonds alloués par l'Union européenne et, éventuellement, pour les fonds nationaux, par exemple), soit aux dispositifs nationaux habituels (lesquels sont susceptibles de varier).

Suivi

Le suivi est normalement lié à la gestion technique et financière du programme. Par conséquent, les dispositifs en la matière peuvent être communs ou séparés (ce qui a des implications sur la coordination).

«Structures de gestion commune »

Aux termes des règlements des Fonds structurels¹², certaines structures de « gestion commune » de base doivent se retrouver dans tous les programmes, à savoir un comité de suivi du programme ainsi qu'un secrétariat du programme ou du comité.

Comité de suivi

Le ***comité de suivi*** est toujours mixte par nature et regroupe des représentants des États membres concernés et de la Commission. Les principales variantes sont au nombre de deux :

- la nature de sa composition – représentants régionaux et locaux ou représentants d'organismes privés (partenaires sociaux, secteur privé ou associatif) ;
- les responsabilités assumées par le comité :
 - * soit restreintes au minimum spécifié dans les règlements, à savoir la surveillance générale de la mise en œuvre des programmes (le comité de suivi fait alors souvent partie d'un dispositif mixte comprenant également un comité directeur ou de gestion responsable de la gestion des programmes et de la sélection des projets en dernier ressort) ;
 - * soit élargies de façon à superviser tous les aspects de la mise en œuvre du programme, y compris, dans de nombreux cas, la responsabilité finale de la sélection des projets.

Secrétariat

De même, le secrétariat est toujours censé être mixte, du moins dans le sens où les tâches de secrétariat sont accomplies conjointement par les États membres concernés. La nature de l'organisme assurant ou accueillant le secrétariat ainsi que sa localisation géographique peuvent varier.

¹² Article 4 du règlement (CEE) n° 2081/93 du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88.

En ce qui concerne la *nature* de l'organisme, il peut s'agir :

- d'une organisation transfrontalière permanente comme une eurorégion ou une structure du même type ;
- d'une structure commune établie par les autorités compétentes aux fins d'Interreg, à l'instar de PAMINA ;
- d'une structure qui n'est ni commune ni mixte, mais dont les tâches sont prises en charge par les autorités compétentes des États membres.

S'agissant de la *localisation* du secrétariat, celui-ci peut se trouver :

- au sein de la région transfrontalière éligible, en un endroit unique qui dessert l'entièreté de celle-ci ;
- à deux endroits, un de chaque côté de la frontière, qui desservent des parties différentes de la région frontalière ;
- en dehors de la (ou des) région(s) éligible(s), par exemple dans les capitales des États membres concernés (comme Athènes).

Aucune des *autres structures* nécessaires à l'accomplissement des tâches décrites ci-dessus ne présente une organisation standard. Elles sont organisées de différentes façons par les autorités nationales compétentes. Il peut s'agir de bureaux ou de responsables d'assistance technique, de groupes techniques ou d'experts de projet, de directeurs de programme, de comités directeurs, etc. Le plus souvent, des structures communes sont mises en place par les autorités nationales concernées ou cette responsabilité est confiée aux structures communes d'une eurorégion ou d'un organe analogue (voir exemples au chapitre 4).

Évaluation et révision des programmes

Cette étape s'inscrit normalement dans le cadre des actions communes du partenariat entre la Commission et les États membres concernés (y compris les autorités régionales ou locales, le cas échéant¹³) et couvre :

- une évaluation *ex ante*, à mi-parcours et *ex post* ;
- une révision et, éventuellement, une modification du programme.

¹³ Dans le cas de la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne, les euresios se chargent elles-mêmes de l'évaluation, qui est ensuite contrôlée par des consultants indépendants.

Frontières extérieures

L'aide-mémoire générique présenté plus haut peut également servir aux programmes portant sur les frontières extérieures de l'Union européenne. Toutefois, son intérêt pour l'identification des dispositifs institutionnels communs va décroissant, pour les divers types de frontières extérieures et de programmes, dans l'ordre suivant :

- a) les frontières avec les pays de l'AELE et de l'EEE (Suisse et Norvège), qui sont tous deux hautement développés et possèdent une longue tradition de coopération avec les États membres de l'Union européenne dont ils sont limitrophes ;
- b) les frontières avec les pays d'Europe centrale (PEC), qui sont couvertes par le programme Phare de coopération transfrontalière ;
- c) les frontières avec la Fédération de Russie, qui sont couvertes par le programme Tacis de coopération transfrontalière ;
- d) les frontières avec d'autres pays tiers, par exemple le Maroc.

Les dispositifs institutionnels des programmes de coopération transfrontalière aux frontières de l'Union européenne limitrophes des PEC méritent une attention particulière pour plusieurs raisons : ils constituent le groupe de programmes relatifs aux frontières extérieures le plus important ; les programmes sont soumis à des dispositions européennes homogènes pour la partie mise en œuvre dans les PEC (au titre du programme Phare de coopération transfrontalière) ; ils concernent des pays candidats¹⁴ à l'adhésion à l'Union européenne (dont les frontières sont appelées, à l'avenir, à devenir des frontières intérieures).

Au moment de sa création, le programme Phare de coopération transfrontalière était essentiellement destiné à refléter les programmes Interreg à tous égards. Si cet objectif a été atteint en ce qui concerne les règles d'éligibilité, des différences fondamentales persistent en termes de procédures, principalement à cause de l'application de règlements différents, de différences considérables, sur le plan des pratiques administratives de la Commission, entre les Fonds structurels et les programmes d'aide extérieure, et d'incompatibilités entre le calendrier d'approbation des programmes dans le cadre d'Interreg et celui de Phare, ce qui a rendu impossible la préparation de programmes communs. Concrètement, ces différences ont eu les conséquences suivantes : la Commission joue un rôle majeur dans les procédures spécifiques d'approbation des projets dans les PEC, l'engagement des Fonds communautaires se fait selon des cycles financiers annuels et la gestion de la mise en œuvre reste centralisée à l'échelon national par le biais d'unités de gestion du programme (UGP).

Cette situation a rendu l'intégration transfrontalière aux frontières extérieures plus difficile qu'aux frontières intérieures. Elle est également à l'origine de deux évolutions visant à promouvoir un certain

¹⁴ À l'exception de l'Albanie et de l'ARYM.

degré de décentralisation en faveur de l'échelon régional ou local. Premièrement, la création de fonds de microprojets (FMP) dans la plupart des PEC (de la Pologne à l'ARYM) a permis, dans de nombreux cas, de transférer le pouvoir de décision au niveau régional ou local (notamment vers les eurorégions à la frontière PL/D/CZ) pour une petite partie des fonds du programme. Deuxièmement, la création d'antennes régionales des UGP nationales dans les régions frontalières (en Hongrie, par exemple) a rapproché des bénéficiaires certains éléments de gestion du programme (information sur le programme, soutien à l'élaboration de projets, dépôt des candidatures, etc.)

3.2 Évaluation des aspects institutionnels des programmes opérationnels d'Interreg IIA

Dans le cadre de la présente étude, les 59 PO d'Interreg IIA ont été évalués ; les principales conclusions figurent aux **tableaux 3.1, 3.2 et 3.3** ci-après. Les tableaux 3.1 et 3.2 concernent les PO relatifs aux frontières intérieures de l'Union européenne (24 PO pour les frontières terrestres et 11 pour les frontières maritimes)¹⁵. Le tableau 3.3 reprend les 24 PO relatifs aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Dans les tableaux, la présentation des données évaluées suit l'aide-mémoire exposé au point 3.1. Pour l'établissement de ces tableaux, une série de critères clés ont été retenus afin de surmonter les contraintes dues à l'extrême diversité des dispositifs institutionnels existant aux diverses frontières et pour les divers PO, de pouvoir présenter les grands résultats de manière systématique et comparative ainsi que de pouvoir procéder à une analyse portant sur l'ensemble d'Interreg IIA et d'en tirer des conclusions.

La première série de critères a trait à l'« **élaboration des programmes** » et couvre trois éléments de collaboration transfrontalière :

- la préparation par les partenaires régionaux ou locaux d'un concept (ou d'une stratégie) transfrontalier ;
- la préparation, entièrement ou principalement par les partenaires régionaux ou locaux, d'un projet de PO transfrontalier ;
- la préparation d'un PO transfrontalier par les autorités nationales concernées en concertation étroite avec les partenaires régionaux ou locaux ou grâce à une aide importante de leur part.

La deuxième série de critères concerne la « **gestion technique** » ; le processus d'élaboration et

¹⁵ Les PO portant sur les frontières intérieures ont été répartis en deux tableaux (l'un pour les frontières terrestres et l'autre pour les frontières maritimes) afin de permettre une analyse qui tienne compte des différences géographiques considérables et de la présence d'un grand nombre de nouveaux programmes maritimes dans Interreg IIA. Les aspects institutionnels des PO portant sur les frontières extérieures dépendent davantage de la nature des programmes homologues (voir point 3.1).

d'approbation des projets susceptible d'être mis en œuvre sur une base transfrontalière se subdivise en quatre phases :

- l'élaboration des projets, en ce compris l'information et l'assistance technique aux promoteurs de projets ;
- le dépôt des projets candidats ;
- l'évaluation des candidatures (évaluation des projets) ;
- la sélection et l'approbation des projets.

La troisième série couvre la « *gestion financière* », moyennant deux possibilités :

- l'utilisation d'un compte bancaire commun pour les fonds alloués par l'Union européenne ;
- l'utilisation d'un compte bancaire commun pour les fonds nationaux.

La quatrième série de critères porte sur les « *structures transfrontalières* » et couvre les situations suivantes dans le cas où de telles structures existent déjà :

- elles n'ont aucune compétence dans la gestion des PO d'Interreg IIA ou n'y participent pas ;
- elles sont associées à Interreg IIA pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets, par exemple, voire chargées de l'application de certaines mesures ou présentes au sein des comités de suivi ou directeurs ;
- elles sont pleinement responsables de la gestion d'Interreg IIA, comme c'est le cas pour les euregios à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne.

TABLEAU 3.1 Aspects institutionnels des programmes Interreg IIA portant sur les frontières terrestres intérieures

NUMÉRO INTERREG IIA ET PO	ÉLABORATION DES PROGRAMMES	GESTION TECHNIQUE	GESTION FINANCIÈRE	STRUCTURES TRANSFRONTALIÈRES
	<p>Élaboration commune de :</p> <ul style="list-style-type: none"> concept/stratégie par partenaires régionaux: CS programme par partenaires régionaux: OP élaboration par État en concertation avec partenaires régionaux: (OP) 	<p>Projets</p> <ul style="list-style-type: none"> élaboration/AT : DTA dépôt : SU évaluation : AP sélection/approbation : SA <p>c : procédure commune</p>	<p>Compte bancaire commun</p> <ul style="list-style-type: none"> pour fonds européens : EU pour fonds nationaux : MS 	<ul style="list-style-type: none"> existantes mais ne participant pas à Interreg : ES associées/partiellement responsables d'Interreg IIA : IN responsables d'Interreg IIA : IIA
1 Maas-Rhein B/D/NL	CS OP	cDTA (euregio-AT, responsables de projets régionaux) cSU (euregio) cAP (comité euregio) cSA (comité directeur)	EU (ING Bank) MS	IIA (Euregio)
2 Flandre occidentale B/F	CS OP	DTA (assistance de secrétariat) SU (régions) cAP (comité technique) cSA (comité directeur)	--	IIA (Euroregio) ES (COPIT=coopération transfrontalière pour l'aménagement du territoire ; commission permanente pour les relations extérieures entre le département du Nord et la province de Flandre occidentale)
3 PACTE B/F	OP (dans le cadre d'Interreg I)	cDTA cSU (équipes techniques transfrontalières de part	--	ES (COPIT=coopération transfrontalière pour l'aménagement du territoire)

		et d'autre) cAP (équipes techniques et groupe de suivi technique) cSA (groupe de suivi)		
4 Ardennes B/F	OP (commission mixte)	cDTA cSU (2 équipes techniques Interreg) AP (régions) SA (comité de partenariat et comité de suivi)	--	--
5 PED B/F/L	CS OP	cDTA SU (régions) cAP (groupe technique) cSA (comité de suivi)	--	--
6 Scheldemond B/NL	CS OP	cDTA cSU (conseil euregio) cAP (groupe de travail technique transfrontalier) cSA (comité de suivi)	EU (Crédit communal de Belgique)	IIA (Euregio Scheldemond) ES (chambres de commerce ; caisses de maladie ; faculté International Schelde ; concertation permanente entre l'Est de la Flandre zélandaise et le Pays de Waas ; coopération transfrontalière entre la Flandre et les Pays-Bas)
7 Middengebied B/NL	CS OP	DTA (séparément) cSU + cAP (secrétariat) cSA (comité de suivi)	EU (Crédit communal de Belgique)	IIA Middengebied
8 Sønderjylland/ Schleswig DK/D	OP	cDTA (partenaires du projet) cAP + cSU (secrétariat) cSA (comité directeur)	EU (administré par le département du Jutland du Sud)	ES (région de Jutland du Sud-Schleswig)
13 Saar-Lor- Westpfalz D/F	OP	cDTA (consultation) SU (régions) cAP (secrétariat) cSA (comité de suivi)	EU (Saarländische Investitionskreditban k)	ES (commission régionale Saar-Lor-Lux-Westpfalz ; sommets Luxembourg/Rhénanie-Palatinat ; coopération locale ; euregio SaarLorLux ; coopération SaarLorLuxRhein)
14 PAMINA D/F	OP (bureau Pamina dans le cadre d'Interreg I)	cDTA cSU (secrétariat) cAP (groupe de travail) cSA (comité de suivi)	EU (département du Bas-Rhin)	IIA (conseil Pamina)
15 Oberrhein	CS	cDTA	EU pour F/D	ES (conférence d'Oberrhein ; TriRhena)

-Mitte-Süd D/F/CH	(OP)	cSU (secrétariat commun) cAP (groupe de travail) cSA (comité de suivi)	(Landesbank Baden- Württemberg)	
16 Alpenrhein/ Bodensee/ Hochrhein D/A/CH	(OP)	cDTA (consultation) cSU (secrétariat) cAP (groupe de travail) cSA (comité de suivi)	--	ES (région du Lac de Constance, conseil du Lac de Constance ; conférence internationale du Lac de Constance ; commission des présidents de parlement ; commission des parlementaires)
17 Allemagne/ Luxembourg D/L	(OP) (Sarre, Rhénanie-Palatinat et ministère de l'aménagement du territoire du Luxembourg)	cDTA (consultation) SU (régions) AP (autorités régionales/nationales et secrétariat) cSA (comité directeur)	EU (Landesbank Rheinland-Pfalz)	ES (commission régionale Saar-Lor-Lux-Westpfalz ; sommets Luxembourg/Rhénanie-Palatinat ; coopération locale ; euregio SaarLorLux)
18 Ems-Dollart D/NL	CS OP	cDTA (secrétariat euregio) cSU (secrétariat euregio) cAP (secrétariat euregio) cSA (comité directeur)	EU MS (Norddeutsche Landesbank)	IIA (région Ems-Dollart : pleinement responsable)
19 EUREGIO D/NL	CS OP	cDTA (secrétariat euregio) cSU (secrétariat euregio) cAP (secrétariat euregio) cSA (comité directeur)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein- Westfalen)	IIA (EUREGIO : pleinement responsable)
20 Rhein Waal D/NL	CS OP	cDTA (secrétariat euregio) cSU (secrétariat euregio) cAP (secrétariat euregio) cSA (comité directeur)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein- Westfalen)	IIA (euregio Rhein-Waal : pleinement responsable)
21 Rhein-Maas- Nord D/NL	CS OP	cDTA (secrétariat euregio) cSU (secrétariat euregio) cAP (secrétariat euregio) cSA (comité directeur)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein- Westfalen)	IIA (Euregio Rhein-Maas Nord)
22 Bavière/ Autriche D/A	(OP)	DTA (séparément) SU (autorités régionales) AP + SA (autorités régionales) SA (comité directeur)	--	IN (euregio Bayerischer Wald/Forêt de Bohême ; euregio Inn-Salzach ; euregio Salzbourg/Berchtesgardener Land-Traunstein) ES (euregio Allgäu ; euregio Zugspitze ; AG Unterer Bayerischer Wald ; commission mixte Haute-Autriche-

		après AP par autorités régionales)		Bohême)
29 Pyrénées E/F	CS (plusieurs au niveau régional)	cDTA (obligatoire) cSU (à l'une ou aux deux régions) cAP (groupes de travail transfrontaliers ; comité directeur) cSA (comité directeur)	MS ont établies un fonds commun pour des projets: Euskadi-Navarre-Aquitaine)	IN (comité de travail des Pyrénées) ES (euregio entre Catalogne, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ; accord de coopération tripartite entre Pays Basque, Navarre et Aquitaine)
30 Espagne/Portugal E/P	CS (plusieurs au niveau régional)	cDTA (évaluation/sélection commune des projets par GIT pour certaines mesures transfrontalières) DTA (pour d'autres mesures, p. ex. Transport, par autorités régionales) SU (départements régionaux de ministères nationaux) AP + SA (comité directeur)	--	IN (comités de travail : Galice/Nord, Centre/Estrémadure, Estrémadure/Alentejo, Castille-et-Léon/Centre/Nord) ES (en préparation : Andalousie/Algarve)
32 Alpes F/I	CS (OP)	DTA (séparément) SU + AP (régions) cSA (comité de suivi)	--	ES (coopération pour la gestion de pistes de ski)
39 Irlande/Irlande du Nord IRL/UK	CS (par chaque association) (OP)	cDTA (c sauf projets d'infrastructure) cSU (aux deux secrétariats Interreg) cAP + cSA (groupes de travail « mesure »)	--	IN (Cooperation North et trois associations : ICBAN, NWRCSBG, EBRC)
41 Italie/Autriche I/A	OP	DTA SU (ministères des régions) cAP + cSA (comité directeur)	--	IN (conseil Interreg) ES (euregio Tyrol et groupe de travail Tyrol occidental, Engadine et Vinschgau)
52 Nordkalotten FIN/S/N	CS (OP) (conseil	DTA – c pour FIN/S SU (secrétariat)	EU (Banque centrale suédoise)	IIA (conseil Nordkalotten)

	Nordkalotten ; participation des autorités locales et des partenaires sociaux)	AP (4 groupes de travail consultatifs) SA (comité de gestion)		
--	--	---	--	--

TABLEAU 3.2 Aspects institutionnels des programmes Interreg IIA portant sur les frontières maritimes intérieures

NUMÉRO INTERREG IIA ET PO	ÉLABORATION DES PROGRAMMES	GESTION TECHNIQUE	GESTION FINANCIÈRE	STRUCTURES TRANSFRONTALIÈRES
	<p>Élaboration commune de :</p> <ul style="list-style-type: none"> concept/stratégie par partenaires régionaux: CS programme par partenaires régionaux: OP élaboration par État en concertation avec partenaires régionaux: (OP) 	<p>Projets</p> <ul style="list-style-type: none"> élaboration/AT : DTA dépôt : SU évaluation : AP sélection/approbation : SA <p>c : procédure commune</p>	<p>Compte bancaire commun</p> <ul style="list-style-type: none"> pour fonds européens : EU pour fonds nationaux : MS 	<ul style="list-style-type: none"> existantes mais non responsables d'Interreg : ES associées/partiellement responsables d'Interreg IIA : IN responsables d'Interreg IIA : IIA
9 Fyn/K.E.R.N DK/D	CS OP	cDTA (partenaires du projet) cSU (secrétariat) cAP (secrétariat) cSA (comité directeur)	EU (administré par le département de Fionie)	IIA (Fyns Amt-KERN ; rejoint par le district de Plön en 1996)
10 Storstrøm/Ostholstein DK/D	CS (première fois en 1992/93) OP	cDTA (partenaires du projet) cSU (secrétariats) cAP (secrétariat) cSA (comité directeur)	EU (département de Storstrøm ; compte à Den Danske Bank, Nykøbing F.)	IIA comité germano-danois
11 Øresund DK/S	CS OP (comité de l'Øresund)	DTA cSU + cAP (secrétariat) cSA (groupe de travail Interreg pour projets allant jusqu'à 68 000	--	IIA (comité de l'Øresund)

		écus, comité directeur pour projets de plus de 68 000 écus)		
27 Grèce/Italie GR/I	--	--	--	--
33 Corse/Sardaigne F/I	--	SA comité de suivi	--	--
34 Corse/Toscane F/I	--	SA comité de suivi	--	--
35 Nord-Pas-de-Calais/Kent F/UK	CS OP	cDTA (brochures communes et publicité) SU (autorités nationales) cAP et cSA (groupe technique et comité de suivi communs)	--	IN (eurorégion : NPC-Kent-Flandre-Wallonie-Bruxelles) ES (ARC MANCHE ; BDTE = structure transfrontalière de soutien aux PME; partenariats de villes ; traité de coopération entre NPC et conseil du comté de Kent 1988)
36 Rives-Manche F/UK	CS OP (groupe technique : au niveau national et régional de part et d'autre)	cDTA (brochures communes et publicité) SU (autorités nationales) AP (comités nationaux de programmation) cSA (comité technique commun)	--	ES (ARC MANCHE)
40 Irlande/Pays de Galles IRL/UK	CS	cDTA (occasionnellement) (assistance d'équipes locales de coordination) cSU (secrétariat) cAP + cSA (pour projets de transfert de biens immatériels, par des groupes de travail communs) AP + SA (pour projets de transports, par les autorités nationales)	--	ES (Irish Sea Partnership)

50 Îles FIN/S	CS OP (Coopération Îles)	cDTA SU (secretariat) AP (secretariat) SA (comité de suivi)	EU (compte bancaire géré par l'autorité d'Åland)	IIA (Coopération Îles)
51 Kvarken/ MittSkandia FIN/S/N	CS (OP)	DTA - c pour FIN/S SU + AP (secrétariat) SA (comité de suivi)	EU (administré par comté de Västerbotten à Umeå)	IIA (conseil Kvarken)

TABLEAU 3.3 Aspects institutionnels des programmes Interreg IIA portant sur les frontières extérieures

NUMÉRO INTERREG IIA ET PO	ÉLABORATION DES PROGRAMMES	GESTION TECHNIQUE	GESTION FINANCIÈRE	STRUCTURES TRANSFRONTALIÈRES
	<p>Élaboration commune de :</p> <ul style="list-style-type: none"> concept/stratégie par partenaires régionaux: CS programme par partenaires régionaux: OP élaboration par État en concertation avec partenaires régionaux: (OP) 	<p>Projets</p> <ul style="list-style-type: none"> élaboration/AT: DTA dépôt: SU évaluation: AP sélection/approbation: SA <p>c: procédure commune</p>	<p>Compte bancaire commun</p> <ul style="list-style-type: none"> pour fonds européens: EU pour fonds nationaux: MS 	<ul style="list-style-type: none"> existantes mais ne participant pas à Interreg: ES associées/partiellement responsables d'Interreg IIA: IN responsables d'Interreg IIA: IIA
12 Bornholm DK/Baltique	OP	cDTA (consultation) cSU + cAP (secrétariat) cSA (comité directeur)	--	ES (B7, Four Corner Cooperation, euregio Baltyk)
23 Poméranie D/PL	CS (OP)	cDTA (rarement) SU (euregio) AP (comité directeur) SA (comité de projet)	--	IN (eurorégion Poméranie) ES (deutsch-polnische Gesellschaft ; deutsch-polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft)
24 Brandebourg D/PL	CS (concertation avec Pologne) (OP)	cDTA (rarement) SU (eurorégions) AP (eurorégions et ministère) SA (comité directeur)	--	IN (eurorégion Spree-Neiße Bober ; eurorégion Pro Europa Viadrina)
25 Saxe D/PL/CZ	(OP)	cDTA (rarement) SU + AP (eurorégions) SA (comité directeur)	--	IN (eurorégion Elbe-Labe ; euregio Egrensis ; eurorégion Monts métallifères)
26 Bavière/Républiqu	CS (plusieurs stratégies)	DTA (séparément) SU + AP (autorités	--	IN (euregio Egrensis ; euregio Bayerischer Wald/Forêt de Bohême)

e tchèque D/CZ	(OP)	bavaroises) SA (comité directeur)		
28 Frontières extérieures de la Grèce GR/BG/ARYM/A L	--	3 CMPS avec représentants régionaux et représentants GR en ARYM/FMP	--	ES (Euroregio Nestos-Mesta)
31 Espagne/Maroc E/MOR	--	--	--	--
37 Jura F/CH	CS (OP)	DTA (partenaires du projet) SU (dépt de Belfort ; CTJ) AP (comité technique) SA (comité de suivi)	--	IN (Communauté de travail du Jura) ES (réseau de villes ; accord de coopération entre CTJ et Belfort)
38 Rhonê-Alpes F/CH	CS (expérience et études - Interreg I), OP (groupe technique)	cDTA cSU (régions de part et d'autre avec le même texte) cAP (groupe de travail mixte) cSA (comité de suivi)	--	ES (comité régional franco-genevois ; euregio Lac Léman, conseil du Lac Léman ; Communauté de travail des Alpes occidentales)
42 Italie/ Suisse I/CH	OP (participation de 5 régions et de 3 cantons)	Chaque région italienne avec sa propre structure ; p. ex. Val d'Aoste : cDTA cSU (régions de part et d'autre avec le même texte) AP+cSA (groupe de travail mixte)	--	ES (Conseil Vallée-Valle d'Aoste ; euregio Insubrica : Tessin-Lombardie ; territoire du Mont- Blanc ; Communauté de travail des Alpes occidentales)
43 Italie/Slovénie I/SLO	OP	DTA (partenaires du projet) SU (autorité régionale italienne) AP + SA (groupes de travail du conseil Interreg)	--	ES euregio Italie/Slovénie en préparation

44 Italie/Albanie I/AL	--	--	--	--
45 Gibraltar UK/MRC	--	DTA SU (Unité européenne de DTI) AP+SU (Joint Local Advisory Group)	--	--
46 Autriche/République tchèque A/CZ	CS (concept trilatéral d'aménagement du territoire) (OP)	DTA (partenaires du projet) SU (autorités régionales) AP + SA (conseil Interreg)	--	ES euregio Bayerischer Wald/Forêt de Bohême/Mühlviertel, euregio Weinviertel-Moravie méridionale/Slovaquie occidentale (1998) ; euregio Waldviertel/Bohême méridionale)
47 Autriche/Hongrie A/H	CS (OP)	DTA (partenaires du projet) SU (autorité régionale autrichienne) AP + SA (comité de coordination transfrontalière)	--	ES (conseil régional ; euregio Burgenland en préparation; commission austro-hongroise pour l'aménagement du territoire)
48 Autriche/Slovaquie A/SK	CS (OP)	DTA (partenaires du projet) SU (autorité régionale autrichienne) AP + SA (groupes de travail du conseil Interreg)	--	ES (euregio Weinviertel-Moravie méridionale- Slovaquie occidentale, euregio en préparation Győr, Bratislava)
49 Autriche/Slovénie +A/SLO	CS (OP)	DTA (partenaires du projet) SU (autorité régionale autrichienne) AP + SA (groupes de travail du conseil Interreg)	--	(eurorégion en préparation)
53 Barents FIN/S/N/RUS	(OP) (gouvernement national et provinces)	cDTA SU (secrétariat) - c pour FIN/S AP (secrétariat) - c pour FIN/S	EU pour FIN/S (conseil régional de Laponie)	IIA (BEAR = conseil de la Région euroarctique de Barents) ES (conseil de Barents ; accord bilatéral de 1992 sur la coopération transfrontalière entre la Finlande et la Russie)

		SA (en partie : comité de suivi) – c pour FIN/S		
54 Carélie FIN/RUS	CS OP (3 associations régionales, autorités finlandaises et Russie)	DTA (consultation) SU + AP (secrétariat - aux associations régionales) SA (comité de gestion)	--	IIA (conseil régional de Carélie du Nord avec République de Carélie dans le cadre de Tacis) ES (euregio Carélie en discussion)
55 Saint-Pétersbourg FIN/RUS	CS OP (3 associations régionales, partenaires sociaux de Saint-Pétersbourg, de la Région de Leningrad et de Finlande)	DTA – c occasionnellement SU (secrétariat – aux associations régionales) AP (comité de gestion) SA (groupe de travail)	--	IIA (conseil régional de Carélie du Sud)
56 Finlande/Estonie FIN/EST	CS (OP)	DTA SU (associations régionales) AP (comité interrégional de gestion de programme) SA (comité de suivi)	--	IIA (associations régionales du sud de la Finlande et régions du nord de l’Estonie)
57 Ett Gränslöst Samarbete S/N	CS, (OP)	cDTA SU (secrétariat) AP (comité de gestion de programme) SA (comité de suivi)	--	ES (comité frontalier Østfold-Bohuslän)
58 Scandinavie intérieure S/N	(OP)	cDTA SU (secrétariats) AP (comité de gestion de programme) SA (secrétariat pour les projets de moins de 30 000 écus) SA (comité de suivi)	--	ES (coopération ARKO)

59 Nordens Gröna Bälte S/N	CS (OP)	cDTA SU + AP (secrétariat) SA (comité de gestion)	--	ES (comité Mittnorden)
-------------------------------	------------	---	----	------------------------

3.3 Conclusions de l'évaluation

Les tableaux qui viennent d'être présentés permettent de tirer une série de conclusions concernant les aspects institutionnels de l'élaboration et de la gestion des programmes dans le cadre d'Interreg IIA. Des conclusions générales et des conclusions spécifiques pour divers types de frontière figurent ci-après dans un ordre correspondant aux rubriques des tableaux.

Élaboration des programmes

Pour la grande majorité (plus des deux tiers) des régions situées aux frontières terrestres intérieures, les concepts ou les stratégies ainsi que les programmes sont élaborés en commun par des partenaires (principalement) régionaux ou locaux. C'est également le cas pour la plupart des programmes portant sur les frontières maritimes intérieures. Aux frontières extérieures, on relève des concepts ou des stratégies de ce genre dans environ deux tiers des régions, mais la participation des organes régionaux ou locaux à la préparation des programmes est principalement de nature consultative.

Gestion technique

De même, dans une grande majorité de régions situées aux frontières terrestres intérieures (quelque deux tiers), les quatre grandes fonctions de gestion sont assumées conjointement par le biais d'actions et de structures communes. C'est le cas dans un peu moins de la moitié des programmes portant sur les frontières maritimes intérieures. Aux frontières extérieures, les tâches d'information et de conseil sont réalisées en commun dans un peu moins de la moitié des programmes ; cependant, seul un très petit nombre de régions réalisent également en commun d'autres tâches telles que la sélection des projets.

Gestion financière

Dans le cadre des programmes relatifs aux frontières terrestres intérieures, la gestion financière est fortement intégrée ; ainsi, un peu plus de la moitié des PO disposent d'un compte bancaire commun pour les fonds alloués par l'Union européenne. C'est également le cas pour un tiers des programmes consacrés aux frontières maritimes intérieures (et pour un seul cas concernant les frontières extérieures).

Structures transfrontalières

Pratiquement toutes les régions frontalières disposent de structures transfrontalières à l'échelon régional ou local, qu'il s'agisse des frontières intérieures (terrestres et maritimes) ou extérieures. Toutefois, ces structures diffèrent par leur nature et leurs compétences. Leur absence se fait surtout

remarquer à bon nombre de frontières extérieures de la Grèce et, dans une moindre mesure, à la frontière hispano-portugaise et à plusieurs frontières maritimes intérieures.

En termes de compétences et d'expérience, les structures situées aux frontières terrestres intérieures sont de loin les plus développées. Dans les deux tiers des régions situées aux frontières terrestres intérieures, les structures transfrontalières régionales ou locales jouent un rôle important dans l'élaboration de concepts/stratégies et de programmes transfrontaliers ainsi que dans la gestion des PO au titre d'Interreg IIA. C'est le cas pour près de la moitié des programmes portant sur les frontières maritimes intérieures et, dans une moindre mesure, pour les frontières extérieures.

Conclusion générale

Les conclusions générales sur la situation actuelle d'Interreg IIA et le développement des capacités nécessaires à la mise en place d'Interreg IIIA¹⁶ sont résumées ci-après.

En ce qui concerne les institutions transfrontalières, les programmes axés sur les frontières terrestres intérieures sont beaucoup plus développés qu'on ne le pense généralement. La grande majorité des programmes disposent de structures transfrontalières régionales ou locales qui gèrent les PO et jouent un rôle considérable en collaboration avec les autorités nationales. Aux frontières terrestres intérieures, c'est aux frontières hispano-portugaise et franco-espagnole que les plus gros efforts de développement des capacités devront être fournis en vue de la préparation à Interreg IIIA. La frontière entre l'Irlande et le Royaume-Uni (Irlande du Nord) constitue une autre priorité. Grâce aux progrès considérables accomplis dans le cadre de la mise en œuvre d'Interreg IIA et du programme de paix, des bases solides existent pour Interreg IIIA.

Les programmes développés aux frontières maritimes intérieures font apparaître trois types de situations très diverses. D'un côté, on trouve les programmes nordiques qui, sur le plan pratique, sont aussi avancés que la « meilleure » des frontières terrestres ou peuvent atteindre facilement ce niveau. À l'autre extrême, on trouve les programmes du sud de l'Europe (Corse/Sardaigne, Corse/Toscane, Grèce/Italie), totalement sous-développés sur le plan des dispositifs institutionnels transfrontaliers ; en outre, rien ne laisse présager le lancement d'initiatives locales pour la création de structures permanentes au niveau régional ou local. Entre les deux, on trouve le reste des programmes maritimes (IRL/Pays de Galles, Kent/NPC), qui ont réussi à atteindre un très bon niveau de coordination transfrontalière associant à la fois des organes nationaux et des organes régionaux ou locaux. Dans la plupart de ces cas, les conditions sont réunies pour la mise en place de structures transfrontalières au niveau régional ou local dans les délais prévus pour la préparation d'Interreg IIIA. Au sein des programmes maritimes, ces régions seront prioritaires pour le

¹⁶ Les besoins spécifiques des régions et des structures individuelles en matière de développement des capacités devraient être évalués en fonction des conclusions et des recommandations relatives aux dispositifs institutionnels pour Interreg IIIA (voir chapitre 5).

développement des capacités.

Quant à la situation aux frontières extérieures, elle est complexe dans la mesure où il faut faire le point non seulement sur la situation actuelle dans le cadre d'Interreg IIA mais également sur les conditions qui prévalent dans les pays tiers, à l'heure actuelle comme à l'avenir (celles-ci dépendant en partie des décisions que prendra l'Union européenne pour les programmes applicables aux régions de l'autre côté de la frontière). Voici les principales conclusions que l'on peut dégager en fonction de la typologie exposée au point 3.1 :

- a) Il est inutile de soutenir le développement des capacités dans les régions partageant une frontière avec la Norvège ou la Suisse vu le degré élevé de développement de celles-ci ; néanmoins, il convient de souligner que des efforts supplémentaires seront nécessaires dans certaines régions limitrophes de la Suisse afin de mettre en place une gestion intégrée des programmes similaire à ce qui se fait aux frontières intérieures de l'Union européenne.

- b) Les très nombreuses régions qui réalisent des programmes aux frontières avec les PEC témoignent d'un développement rapide et important des infrastructures institutionnelles. Dans de nombreux cas (notamment à la frontière D/PL/CZ), cette infrastructure est déjà à même de jouer un rôle important dans la gestion des programmes ; toutefois, le développement des capacités constitue un problème considérable dans beaucoup de régions si elles veulent atteindre un niveau institutionnel analogue à celui des frontières intérieures de l'Union européenne ; de plus, ce problème est plus aigu du côté de la frontière située dans les PEC (c'est-à-dire en dehors du champ d'action d'Interreg et à l'intérieur de celui du programme Phare de coopération transfrontalière) ; voici, par ordre décroissant, les régions prioritaires pour le développement des capacités :
 - frontières extérieures de la Grèce ;
 - Italie/Slovénie ;
 - frontières extérieures de l'Autriche ;
 - Allemagne/République tchèque.

- a) Des progrès significatifs ont été réalisés dans de nombreuses régions situées à la frontière finno-russe dans le cadre d'Interreg IIA, quoique les besoins de développement des capacités y demeurent assez élevés (principalement du côté russe de la frontière, qui relève de la compétence du programme Tacis de coopération transfrontalière).

- b) L'absence totale de structures transfrontalières régionales ou locales le long des frontières avec les autres pays tiers (le Maroc, par exemple) et le fait que rien n'indique que de telles structures seront mises en place dans un avenir proche nous amène à conclure qu'il est très improbable que des actions de développement des capacités soient réalisables avant le commencement d'Interreg IIIA.

4. LES GRANDS MODÈLES INSTITUTIONNELS DANS LE CADRE D'INTERREG IIA

4.1 Modèles et exemples existants

L'analyse des dispositifs institutionnels existants pour l'élaboration et la gestion des programmes dans le cadre d'Interreg IIA permet de dégager deux grands modèles qui présentent un intérêt pour Interreg IIIA. Chaque modèle s'accompagne de nombreuses variantes.

Le premier des deux peut être qualifié de modèle de « *gestion intégrée des programmes* ». La forme la plus avancée de ce modèle est représentée par les euresios situées à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne et entre la Belgique et l'Allemagne, où les aspects tant techniques que financiers de la gestion des programmes sont totalement intégrés et traités en commun.

On retrouve ce haut degré d'intégration dans les pays nordiques, où les structures sont calquées sur le modèle des euresios. Dans tous les cas, la gestion technique des programmes est totalement intégrée mais, en ce qui concerne la gestion financière, celle-ci est soit intégrée (compte commun pour les fonds alloués par l'Union européenne, région des Îles – S/FIN), soit séparée (Øresund – DK/S). La plupart des régions nordiques concernées présentent au moins une intégration financière partielle sous la forme d'un compte bancaire commun pour les fonds alloués par l'Union européenne. Les euresios et les exemples nordiques reposent principalement sur les capacités de gestion de l'organe responsable de l'euresios.

Il existe d'autres exemples de gestion intégrée des programmes réalisés. C'est le cas de PAMINA (F/D) et de procédures similaires aux frontières entre l'Allemagne, la France et la Suisse, entre la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ou entre la Belgique et les Pays-Bas, dans le cadre desquelles une gestion intégrée des programmes a été rendue possible grâce à un accord entre les autorités compétentes. Autre exemple susceptible d'intéresser Interreg IIIA : les dispositifs de gestion décentralisée mis en place pour les mesures transfrontalières du programme de paix (IRL/NI). L'intégration totale des aspects techniques et un degré élevé d'intégration des aspects financiers de la mesure ont pu être réalisés grâce à la conclusion d'accords de subventions globales entre la Commission et un intermédiaire (Cooperation Ireland).

Le second modèle peut être qualifié de modèle de « *gestion coordonnée des programmes* ». Les exemples présentant divers degrés de coordination et d'intégration ne manquent pas, spécialement aux frontières IRL/UK, F/UK et E/P. Dans tous ces cas, ce sont généralement les États membres concernés qui se chargent individuellement de la gestion financière ; toutefois, les actions de publicité ainsi qu'une partie des processus d'évaluation et de sélection finale des projets sont coordonnées. Dans certains cas, les autorités régionales ou locales jouent un rôle non négligeable (Kent/Nord-Pas-de-Calais – UK/F ou Galice/Nord – E/P, par exemple) et une partie de la mise en œuvre du

programme est confiée à une structure transfrontalière régionale ou locale (le GIT pour Alentejo/Estrémadure – P/E, par exemple).

Précisons que les exemples retenus pour l'analyse plus approfondie qui est faite ci-après ont été choisis aux frontières intérieures de l'Union européenne dans le but d'illustrer des formes avancées de coopération pour chacun des deux modèles.

<i>Modèle</i>	<i>Exemples</i>	<i>Remarques</i>	<i>Point</i>
Intégré Intégration totale reposant sur une structure permanente	Euregios NL/D	Structure « eurorégion » permanente ; gestion technique et financière totalement intégrée	4.2
	Région Îles (SF/S)	Comme ci-dessus (mais sans compte bancaire commun pour les fonds nationaux)	4.3
Intégration totale pour les besoins du programme	PAMINA F/D	Structure créée pour la gestion du programme Interreg par le biais d'un accord entre autorités nationales	4.4
	Programme de paix IRL/UK (Irlande du Nord) (mesure transfrontalière de coopération culturelle et commerciale)	Structure créée pour la gestion du programme de paix par le biais d'un accord entre la Commission et un intermédiaire. La structure profite des moyens de l'intermédiaire	4.5
Partiellement intégré	Øresund DK/S	Gestion technique intégrée reposant sur une structure du type « eurorégion » ; gestion financière séparée	4.6
Coordonné	Programmes maritimes UK/F	Éléments d'intégration technique	4.7

4.2 Euregios à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne

Cet exemple couvre les quatre euregios à la frontière entre les deux pays, à savoir EUREGIO, Rhein-Maas-Nord, Rhein-Waal et Ems-Dollart. La phase d'élaboration et de gestion des programmes Interreg dans ces euregios se fonde sur une même approche. Un seul accord officiel a défini les dispositifs institutionnels particuliers des trois premières euregios dans le cadre d'Interreg I et un accord similaire a été conclu pour Interreg IIA. Des dispositions analogues ont été prises pour Ems-Dollart.

La zone éligible et le budget approximatif de chacun des quatre programmes opérationnels au titre d'Interreg IIA sont les suivants :

EUREGIO :

- la zone éligible comprend les unités administratives suivantes : certaines parties des Länder allemands de Basse-Saxe et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ainsi que des provinces néerlandaises de Drenthe, de Gueldre et d'Overijssel ;
- budget total : 53,6 MECU (22 MECU de fonds alloués par l'Union européenne et 31,6 MECU de fonds hors Union européenne, dont 13,2 MECU de sources nationales et 18,4 MECU de sources régionales).

Rhein-Maas-Nord :

- la zone éligible comprend les unités administratives suivantes : certaines parties du district allemand de Krefeld et de la province néerlandaise de Limbourg ;
- budget total : 12,76 MECU (6,38 MECU de fonds alloués par l'Union européenne et 6,38 MECU de fonds hors Union européenne).

Rhein-Waal :

- la zone éligible comprend les unités administratives suivantes : les districts allemands de Clèves et de Wesel et la ville de Duisburg ainsi que certaines parties des provinces néerlandaises de Gueldre, de Brabant-Septentrional et de Limbourg ;
- budget total : 23,06 MECU (11,53 MECU de fonds alloués par l'Union européenne et 11,53 MECU de fonds hors Union européenne).

Ems-Dollart :

- la zone éligible comprend les unités administratives suivantes : le district allemand de Weser-Ems et certaines parties des provinces néerlandaises de Groningue et de Drenthe ;
- budget total : 62,72 MECU (22,47 MECU de fonds alloués par l'Union européenne et 40,25 MECU de fonds hors Union européenne).

Pour illustrer l'exemple exposé ci-après, il est spécifiquement fait référence à l'EUREGIO.

Préparation des programmes

Élaboration et rédaction des programmes

Pour Interreg I et IIA, les programmes opérationnels ont été préparés par les euresios. L'élaboration des programmes Interreg IIA s'est basée sur une planification transfrontalière systématique comprenant généralement une analyse SWOT et un programme d'action, une stratégie d'aménagement du territoire ainsi qu'un grand nombre d'études sectorielles établissant une stratégie à long terme et définissant des projets spécifiques pour le secteur concerné. Tous les partenaires sociaux ont pris une part active à la préparation des programmes et aux consultations officielles qui ont eu lieu avec les groupes d'intérêt socioéconomiques. Les programmes comportent une clause financière particulière qui fixe des deux côtés de la frontière un plafond de 50 % pour les fonds alloués par l'Union européenne, de 30 % pour les fonds nationaux et un minimum de 20 % pour les fonds régionaux alloués de part et d'autre de la frontière.

Dépôt de la proposition à la Commission

La proposition de programme a été déposée au nom de l'Allemagne et des Pays-Bas par un des partenaires (par le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie dans le cas de l'EUREGIO).

Accord concernant la gestion de la mise en œuvre

Un accord a été signé le 9 décembre 1991 pour Interreg I et un autre le 24 juillet 1995 pour Interreg IIA. Dans les deux cas, les accords ont été conclus avant le dépôt du PO et son approbation par la Commission. Les deux accords couvrent trois euresios et les PO correspondants : EUREGIO, Rhein-Maas-Nord et Rhein-Waal.

Ils comportent deux parties. La partie I consiste en un accord entre les partenaires Interreg : le gouvernement et les provinces néerlandaises concernées, les Länder allemands concernés ainsi que les trois euresios. La partie II est un accord entre les partenaires Interreg et l'Investitionsbank NRW.

La partie I a trait à l'accord sur la gestion globale des programmes et la gestion financière et définit :

- les objectifs communs ;
- les principes communs ;
- les critères d'éligibilité communs ;
- le dispositif décisionnel commun (y compris les compétences et la composition d'un comité directeur pour chaque PO) ;
- la procédure commune de candidature et d'approbation.

La partie II désigne l'Investitionsbank NRW comme l'organe chargé de la gestion financière opérationnelle des trois PO qui agit au nom des partenaires Interreg en ce qui concerne des paiements, des procédures d'audit, des responsabilités financières et la rémunération de la banque (à savoir 200 000 écus).¹⁷

Mise en œuvre des programmes

« Structure de gestion commune »

En général, la « structure de gestion commune » est telle que définie dans l'accord – voir plus haut et illustration basée sur l'EUREGIO aux *diagrammes 4.2 a et b*.

Les seules composantes de la structure créées spécialement pour les besoins d'Interreg sont le comité de suivi et le comité directeur. Toutes les autres tâches de mise en œuvre ont été confiées aux structures existantes des euresios (conseil, comité, groupes de travail thématiques et secrétariat) et à l'Investitionsbank NRW. Le secrétariat euresio joue le rôle de secrétariat du programme et assiste les comités directeur et de suivi.

Le *comité directeur* est composé de représentants du ministère néerlandais de l'Économie, des provinces néerlandaises concernées, des ministères de l'Économie des Länder allemands concernés (y compris des districts allemands concernés) ainsi que de l'euresio compétente (qui nomme également le président du comité). Ses principales fonctions sont la supervision globale de la mise en œuvre du programme, des projets et de leur cofinancement ainsi que l'approbation finale des projets. Le comité se réunit normalement tous les trois mois.

Le *comité de suivi* regroupe tous les membres du comité directeur, plus un représentant de la Commission européenne et un autre du ministère fédéral allemand de l'Économie. Ses fonctions sont stipulées dans les règlements des Fonds structurels. Il se réunit normalement tous les six mois.

Principales tâches de mise en œuvre

Information et conseils aux candidats

Afin de favoriser un écho aussi large que possible, les euresios diffusent des informations et des publications régulières.

Les secrétariats des euresios se chargent de conseiller les bénéficiaires ; leurs groupes de travail thématiques donnent des conseils plus spécifiques concernant l'élaboration des projets. Souvent, les

¹⁷ Le choix d'une banque publique comme organe de gestion financière n'a été dicté par aucune obligation légale d'un côté ou de l'autre de la frontière, mais motivé par des considérations de savoir-faire, de moyens et de coûts.

idées de projet sont examinées de manière informelle par ces groupes et d'autres organes des euregios avant d'être concrétisées et de faire l'objet d'une candidature.

Dépôt des candidatures

Il n'y a pas d'appels à propositions publics ni de date limite pour le dépôt des candidatures. Le programme fait l'objet d'une publicité à grande échelle et les candidatures peuvent être déposées à tout moment.

Toutes les candidatures sont déposées au secrétariat de l'euregio. Il convient d'utiliser à cet effet un formulaire spécial bilingue. Tous les partenaires sont tenus de le signer et il faut nécessairement des partenaires de part et d'autre de la frontière. C'est un chef de file qui dépose la candidature au nom du partenariat.

Évaluation des projets

Le secrétariat vérifie chaque candidature pour voir si elle est complète et si les critères d'éligibilité et de sélection sont remplis. Il s'agit des critères fixés pour les programmes Interreg, des priorités nationales en matière de développement et des critères établis spécialement pour les projets par chaque euregio.

Dans le cas de l'EUREGIO, ces critères comprennent notamment une augmentation progressive des contributions régionales émanant des sponsors du projet afin d'assurer sa viabilité après l'arrêt du financement Interreg ainsi qu'une définition claire de la nature transfrontalière du projet (mise en œuvre commune par les partenaires néerlandais et allemands, gestion commune avec un partenaire responsable sur le plan juridique, financement commun, etc.).

Les projets qui remplissent les critères sont alors évalués par les groupes de travail thématiques de l'euregio, lesquels formulent leurs recommandations au comité de l'euregio. Parallèlement, ils sont examinés par les autorités nationales compétentes afin de déterminer s'ils satisfont aux critères nationaux et s'ils peuvent bénéficier d'un cofinancement national.

Approbaton

Chaque projet est examiné par le comité et/ou le conseil de l'Euregio. À ce stade, les projets peuvent être soit rejetés, soit renvoyés pour plus d'informations ou pour un examen plus approfondi, soit recommandés au comité directeur qui prend une décision sur le co-financement.

Le comité directeur examine les projets recommandés et décide de leur approbation finale. Il est également informé de tous les autres projets rejetés à un stade antérieur.¹⁸

¹⁸ Les petits projets qui sollicitent un concours au titre du fonds pour les projets « de particuliers à particuliers »

Conclusion des contrats

La banque reçoit du secrétariat de l'euregio l'avis d'approbation du projet. Elle reçoit également un avis séparé, émanant des autorités compétentes, qui stipule, le cas échéant, le cofinancement national requis comme décidé au sein du comité directeur.

La banque conclut un accord direct de droit privé avec le responsable du projet. Il s'agit d'un accord unique reposant sur des conditions standardisées, couvrant tous les aspects techniques et financiers, y compris les fonds alloués par l'Union européenne, les fonds nationaux et les fonds régionaux, ceux-ci étant fournis par le responsable du projet.

Gestion financière

Les partenaires ont délégué à la banque le volet opérationnel de la gestion financière, qui se fait de manière totalement intégrée.

Pour chaque programme, l'ensemble des fonds alloués par l'Union européenne et les pouvoirs nationaux et régionaux sont versées sur un compte bancaire commun au nom de l'euregio compétente.

La banque prépare et garantit les comptes communs ainsi que les extraits demandés par la Commission européenne. Chacun des partenaires, y compris la Commission, est habilité à procéder à des contrôles supplémentaires. L'audit suit le parcours suivant : Commission > banque > chef de file du projet > partenaires du projet.

Au besoin (notamment en cas d'irrégularités financières), la banque a le droit d'intenter une action de droit privé à l'encontre des projets d'un côté ou de l'autre de la frontière. En dernier ressort, les pouvoirs publics néerlandais ou allemands peuvent faire de même. La responsabilité financière ultime du programme appartient à l'une des autorités publiques face à l'Union européenne. (Dans le cas de l'EUREGIO, cette responsabilité incombe au Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui agit au nom du Royaume des Pays-Bas et du Land de Basse-Saxe). [Il n'y a pas de référence aux Eurorégions car elles ne sont pas des autorités publiques.]

Pour toutes les euregios, un fonds de financement de plans de crédit sera introduit en 1998/99 pour toute la durée du programme Interreg IIA après consultation de la Commission. Ce système permettra aux responsables de projets de recevoir de la banque le paiement final des fonds communautaires au terme du projet, mais avant que la Commission ne verse à la banque la somme correspondante.

Suivi et évaluation

ne dépassant pas 50 000 écus sont approuvés par le secrétariat.

Le suivi de la mise en œuvre des projets est assuré par le secrétariat de l'euregio et par la banque, qui est également responsable de la préparation de rapports périodiques d'avancement à l'intention des comités directeur et de suivi ainsi que de l'euregio.

Une évaluation à mi-parcours est réalisée par l'euregio compétente et contrôlée par des consultants indépendants.

Diagramme 4.2a Structure EUREGIO

Diagramme 4.2b Procédures Interreg – EUREGIO

4.3 Région des Îles (FIN/S)

La zone éligible comprend certaines parties du comté de Stockholm (S), des régions insulaires des comtés suédois de Sörmland et d'Uppsala, les îles d'Åland ainsi que les îles de Finlande du Sud-Ouest. Le PO Interreg IIA (n° 50) dispose d'un budget total de 9,5 MECU (4,04 MECU de fonds alloués par l'Union européenne, 1,14 MECU de fonds nationaux, 2,89 MECU de fonds nationaux et 1,48 MECU de fonds privés).

Préparation des programmes

Depuis 1978, les autorités régionales du comté de Stockholm, des îles d'Åland et de Finlande du Sud-Ouest sont engagées dans un processus officiel de coopération transfrontalière à travers la Coopération Îles/Archipel (Skärgårdsamarbetet) qui reçoit un soutien financier du Conseil des ministres nordiques.¹⁹ Depuis les années 80, la Coopération Îles/Archipel favorise les contacts et soutient des projets d'intérêt commun dans une série de domaines, dont le développement économique, la protection de l'environnement et le tourisme.

Élaboration et rédaction des programmes

Les programmes opérationnels au titre d'Interreg IIA ont été conçus sur la base des expériences et des résultats des actions soulignées plus haut ainsi que de plusieurs études spécifiques réalisées jusqu'en 1995 sur les thèmes suivants : développement économique, protection de l'environnement, tourisme et développement maritime. Le programme a été préparé conjointement par les partenaires de la Coopération Îles/Archipel.

Dépôt de la proposition à la Commission

La proposition de programme a été envoyée aux autorités nationales suédoises et finlandaises qui l'ont soumise à la Commission européenne en 1996.

Accord concernant la gestion de la mise en œuvre

Le programme opérationnel stipulait qu'à la suite d'un accord provisoire, en vertu duquel la responsabilité de la gestion financière incombait aux autorités suédoises et finlandaises, la responsabilité financière globale devait être transférée au gouvernement régional d'Åland (Åland landskapsstyrelse) en janvier 1997. Depuis cette date, le gouvernement régional d'Åland est en charge de la gestion financière.

¹⁹ La Coopération Îles/Archipel dispose également d'un conseil composé de représentants élus des trois régions et responsable de la coopération transfrontalière. Un comité de coopération constitué de fonctionnaires des régions concernées est responsable de la mise en œuvre des décisions du conseil.

Mise en œuvre des programmes

« Structure de gestion commune »

Les structures suivantes ont été mises en place pour les besoins d'Interreg IIA : le comité de suivi, un comité de gestion et un groupe de travail. Le secrétariat de la Coopération Îles/Archipel assure le secrétariat des programmes. Il assiste les comités de suivi et de gestion, réceptionne et évalue les projets et contrôle leur évolution.

Le **comité de suivi** est composé de trois représentants des gouvernements nationaux de Suède et de Finlande, de cinq représentants du gouvernement régional d'Åland, de six représentants des autorités régionales de développement, de six représentants des partenaires sociaux et de trois représentants de la Commission européenne (DG V, VI et XVI) et de la Banque européenne d'investissement. La présidence du comité est assurée à tour de rôle par la Finlande et la Suède. Ses compétences sont fixées dans le règlement Interreg. Le comité de suivi se réunit normalement tous les six mois.

Le **comité de gestion** regroupe des hommes politiques et des représentants de l'État désignés par les régions participantes, à savoir l'Egentliga Finlands förbund, le Nylands förbund, le Landsting des comtés d'Uppsala et de Stockholm, le Länsstyrelse des comtés de Södermanland et de Stockholm. Le comité de gestion est directement responsable de la mise en œuvre du programme. Il a pour principale fonction de sélectionner et d'approuver des projets dépassant 34 000 écus. Le comité de gestion se réunit environ deux fois par an.

Un groupe de travail a été créé afin d'assister le comité de gestion. Sa composition est identique à celle du comité de coopération de la Coopération Îles/Archipel, à savoir des fonctionnaires des autorités régionales participantes. Le groupe de travail est habilité à sélectionner et à approuver des projets d'une valeur maximale de 34 000 écus. Le groupe de travail se réunit environ six fois par an.

Principales tâches de mise en œuvre

Information, conseils et assistance aux candidats

Le secrétariat et les autorités régionales de développement ont en charge les tâches d'information, de conseil et d'assistance aux candidats.

Dépôt des candidatures

Toutes les candidatures sont adressées au secrétariat qui les enregistre. Les candidatures doivent respecter un format particulier comprenant la description du projet, les objectifs, la prévision des résultats et le budget. Au moins deux partenaires des trois régions doivent être associés au projet.

Évaluation des projets

Chaque candidature est vérifiée par le secrétariat pour voir si elle est complète et si elle remplit les critères d'éligibilité. Outre les critères généraux de l'Union européenne, les projets doivent remplir des critères de sélection spécifiques comme :

- posséder un caractère transfrontalier ;
- avoir des retombées claires pour les bénéficiaires d'au moins deux des trois zones concernées de la région ;
- promouvoir et appuyer les objectifs et les règles visés dans la *Convention « Îles »*, dont le but est de créer un label et une norme de qualité pour les produits et services de la région des Îles ;
- contribuer à la création d'emplois ;
- contribuer au développement durable et à la protection de l'environnement.

Les projets qui remplissent ces critères sont recommandés au groupe de travail et au comité de gestion afin qu'ils les examinent.

Sélection finale/approbation

En fonction de l'importance du budget, il existe deux types de procédure de sélection :

- a) le groupe de travail se charge de la sélection et de l'approbation des projets qui ne dépassent pas 34 000 écus ;
- b) le comité de gestion sélectionne et approuve les projets de plus de 34 000 écus.

Conclusion des contrats

Le secrétariat avertit les candidats retenus. Le gouvernement régional d'Åland prépare un contrat qui doit être signé par le responsable du projet au nom de tous les partenaires.

Gestion financière

Le financement communautaire est directement transféré au gouvernement régional d'Åland, qui en a la responsabilité financière. Trois comptes bancaires ont été ouverts au nom du gouvernement régional d'Åland, un pour chacun des Fonds structurels.

L'audit suit le parcours suivant : Commission européenne > gouvernement régional d'Åland > responsable du projet. Les États membres et la Commission européenne peuvent effectuer des contrôles.

Suivi et évaluation

Le secrétariat surveille l'évolution de la mise en œuvre des projets et fait rapport au comité de gestion. L'Institut de recherche du Nordland a récemment préparé un projet d'évaluation à mi-parcours.²⁰

²⁰ Skärgården S/SF (Interreg IIA), Institut de recherche du Nordland, document de travail 1009/98.

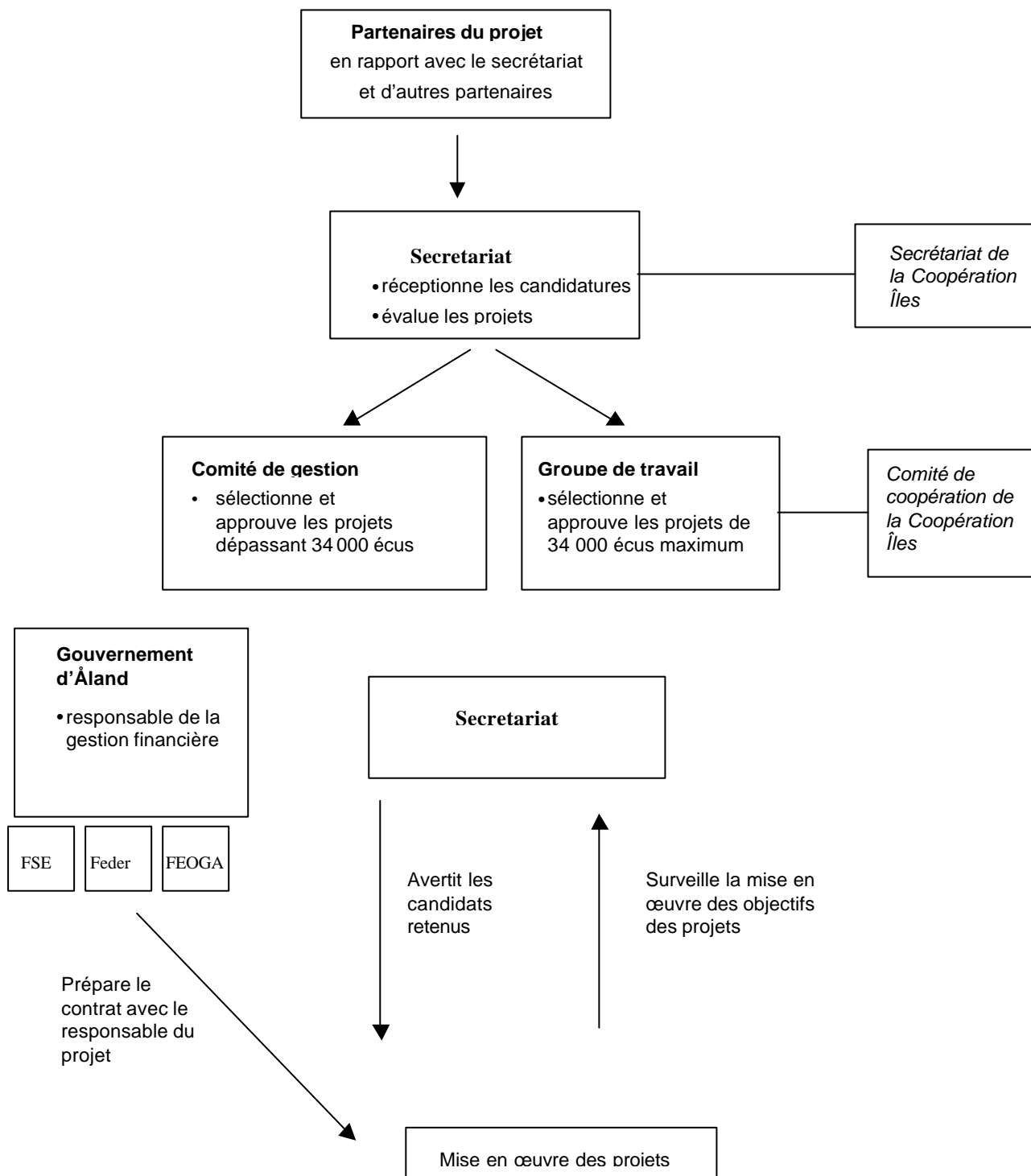


Diagramme 4.3 *Région des Îles*

4.4 PAMINA (D/F)

Cet exemple couvre la zone de coopération PAMINA ainsi que le programme correspondant au titre d'Interreg IIA.

La zone éligible comprend les unités administratives suivantes : certaines parties des Länder allemands de Rhénanie-Palatinat et de Bade-Wurtemberg ainsi que certaines parties de la région française d'Alsace. Le PO Interreg IIA (n° 14) dispose d'un budget total de 22,110 MECU (11,055 MECU de fonds alloués par l'Union européenne et 11,055 MECU de fonds nationaux).

Préparation des programmes

Élaboration et rédaction des programmes

Pour Interreg I et IIA, les programmes opérationnels ont été préparés par les partenaires de la coopération PAMINA. L'élaboration du programme Interreg I s'est basée sur une analyse SWOT détaillée ainsi que sur la préparation d'une stratégie transfrontalière en 1988. L'expérience acquise grâce à Interreg I a permis de revoir et d'améliorer cette stratégie transfrontalière. Tous les partenaires, et notamment les pouvoirs locaux et régionaux, ont pris une part active au processus d'élaboration.

Dépôt de la proposition à la Commission

Les partenaires de PAMINA ont conçu la proposition de programme et l'ont adressée aux ministères français et allemand qui l'ont soumise, chacun à leur tour, à la Commission.

Accord concernant la gestion de la mise en œuvre

Un accord portant sur la gestion de la mise en œuvre a été signé en 1991 pour Interreg I et un autre a été signé en septembre 1995 pour Interreg IIA. Dans les deux cas, les accords ont été conclus et signés après approbation de la Commission.

L'accord relatif à Interreg IIA engage le gouvernement français, représenté par la préfecture de la région d'Alsace, le département du Bas-Rhin et les Länder de Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg de la République fédérale d'Allemagne. L'accord couvre tous les aspects de gestion du programme, y compris :

- les objectifs ;
- les critères d'éligibilité ;
- les candidatures et l'approbation des projets ;
- la coordination des projets avec le programme Interreg Oberrhein-Mitte-Süd ;
- les aspects relatifs à la gestion financière.

Mise en œuvre des programmes

« Structure de gestion commune »

Le bureau PAMINA a été créé en 1991 afin de servir de Bureau permanent d'information et de conseils pour les questions transfrontalières.²¹ Le comité de suivi et le groupe de travail PAMINA, qui fait office de comité directeur, ont été créés spécialement pour les besoins d'Interreg (voir *diagramme 4.4*). D'autres tâches de mise en œuvre ont été confiées au bureau PAMINA existant, qui assure le secrétariat du programme, assiste le groupe de travail PAMINA et le comité de suivi et surveille la mise en œuvre des projets.

Le *groupe de travail PAMINA* se compose de 14 membres. Il rassemble des représentants des autorités et des ministères des Länder et des districts allemands ainsi que de la région française d'Alsace et de ses arrondissements, de l'Unité de planification et de coordination Südpfalz, de l'Association régionale Mittlerer Oberrhein et de l'Association de développement d'Alsace du Nord. Le groupe de travail est présidé par un élu régional allemand (Landrat). Il a pour principales fonctions d'évaluer les projets et de les recommander au comité de suivi. Le groupe se réunit en général tous les 3 mois.

Le *comité de suivi* comprend 15 membres. Il se compose du président du groupe de travail PAMINA, de représentants des autorités et des ministères des Länder allemands, de la région française d'Alsace, du Comité permanent Südpfalz, de l'Association de développement d'Alsace du Nord, de l'Association régionale Mittlerer Oberrhein, de la DATAR et de la Commission européenne. Le comité de suivi est présidé par le président du conseil général du Bas-Rhin. Ses fonctions sont stipulées dans les règlements des Fonds structurels. De plus, le comité de suivi est responsable de la coordination de projets développés conjointement dans le cadre des programmes opérationnels PAMINA et Oberrhein-Mitte-Süd. Le comité se réunit normalement tous les six mois.

Principales tâches de mise en œuvre

Information, conseils et assistance aux candidats

Le secrétariat (bureau PAMINA) se charge d'informer, de conseiller et d'aider les candidats en préparant des brochures et en organisant des manifestations.

Dépôt des candidatures

Les candidatures sont adressées au secrétariat. Il n'y a ni appels à propositions publics ni date limite

²¹ Le bureau est financé conjointement par les Länder de Rhénanie-Palatinat et de Bade-Wurtemberg ainsi que par la région d'Alsace et le département du Bas-Rhin.

pour le dépôt des candidatures. Il convient d'utiliser à cet effet un formulaire spécial bilingue signé par le responsable du projet au nom de l'ensemble des partenaires.

Évaluation des projets

Le groupe de travail PAMINA vérifie chaque candidature pour voir si elle est complète et si elle remplit les critères d'éligibilité. Il s'agit des critères fixés pour les programmes Interreg ainsi que des priorités nationales et régionales en matière de développement. Les projets doivent également disposer d'un cofinancement garanti.

Les candidatures qui remplissent ces critères sont soumises au comité de suivi avec une recommandation concernant leur approbation ou leur rejet.

Approbation

Le comité de suivi examine les recommandations formulées par le groupe de travail, sélectionne et approuve les projets.

Conclusion des contrats

Le président du comité de suivi avertit le département du Bas-Rhin de l'approbation d'un projet. Le département prépare un contrat individuel direct conclu entre le département du Bas-Rhin, le comité de suivi, les entités assurant le cofinancement et le responsable du projet.

Gestion financière

Le comité de suivi est responsable de la gestion financière globale. Le volet opérationnel de la gestion financière a été délégué au département du Bas-Rhin. Le département gère les fonds alloués par l'Union européenne au nom de l'État français et des Länder de Rhénanie-Palatinat et de Bade-Wurtemberg. Les fonds alloués par l'Union européenne sont versés sur un compte bancaire commun au nom du département. Toutes les contributions nationales sont directement payées aux responsables des projets par les autorités nationales compétentes.

Le département du Bas-Rhin prépare et garantit les comptes communs et les extraits demandés par la Commission européenne. Chacun des partenaires est habilité à effectuer des contrôles supplémentaires. L'audit suit le parcours suivant : Commission européenne > comité de suivi > département du Bas-Rhin > responsable du projet > partenaires du projet.

Le comité de suivi se réserve le droit d'introduire un recours contre des projets financés. En cas d'irrégularités financières, le comité de suivi charge le département du Bas-Rhin ou le Land de Rhénanie-Palatinat, ou encore le Land de Bade-Wurtemberg, de réclamer le remboursement des sommes perçues par les responsables des projets concernés dans les régions françaises et allemandes.

Suivi et évaluation

Le suivi de la mise en œuvre des projets est assuré par le secrétariat qui se charge également de préparer des rapports annuels à l'intention de la Commission européenne.

Un groupe de consultants français et allemands a procédé en 1997 à une évaluation du programme à mi-parcours.

Diagramme 4.4 PAMINA

4.5 Programme de paix – développement transfrontalier (IRL/NI)

Le programme de paix²² couvre l'Irlande du Nord (UK) ainsi que six comtés frontaliers en République d'Irlande. La mesure relative aux relations commerciales et culturelles transfrontalières dispose d'un budget total de 15,3 MECU, dont 11,5 MECU proviennent de l'Union européenne et 3,8 MECU des deux États membres concernés.

Préparation des programmes

L'Union européenne a saisi l'occasion offerte en 1994 par l'instauration d'un cessez-le-feu en Irlande du Nord pour soutenir le processus de paix et de réconciliation à travers un programme spécial : le programme de paix. Une task-force de la Commission européenne a émis des recommandations à ce sujet qui ont été approuvées par le Conseil européen d'Essen. Sur la base de ces recommandations, les gouvernements irlandais et britannique ont élaboré le programme. Un processus de consultation intensif a montré que le programme de paix devait être conçu de façon à associer la population locale. En conséquence, une série d'organisations non gouvernementales se sont associées au programme en tant que promoteurs, parallèlement aux services gouvernementaux.

La Commission européenne a adopté le programme de paix en juillet 1995. Cooperation Ireland, connue précédemment sous le nom de Cooperation North, a été désignée par les autorités des deux États membres concernés par le programme de paix pour jouer le rôle d'intermédiaire dans la mise en œuvre de la mesure relative aux relations commerciales et culturelles transfrontalières, en association avec le Conseil d'entreprises commun à la CBI (NI) et à l'IBEC (IRL), deux organisations qui représentent respectivement les entreprises d'Irlande du Nord et celles de la République d'Irlande. On a ensuite procédé à une évaluation de tous les organes choisis pour remplir la fonction d'intermédiaire pour les diverses autres mesures et préparé les plans opérationnels et financiers ainsi que les actions de développement des capacités. Ces travaux ont débouché sur la confirmation d'une série d'intermédiaires retenus.

Accord concernant la gestion de la mise en œuvre

En novembre 1995, Cooperation Ireland a élaboré, avec le Conseil d'entreprises commun, un *protocole d'accord* détaillé fixant les attributions de l'intermédiaire ainsi que la structure, le personnel, les procédures décisionnelles et le budget nécessaires à son bon fonctionnement.

En décembre 1995, Cooperation Ireland a signé *deux accords identiques avec la Commission européenne*, conformément aux dispositions relatives aux subventions globales (article 16 du règlement (CEE) n° 4253/88 et article 6 du règlement (CEE) n° 4254/88, dans leur version la plus récente). En vertu de ces accords, elle était désignée comme l'« intermédiaire » pour la mesure en

²² Programme d'aide spéciale en faveur de la paix et de la réconciliation.

question. Chaque accord a été conclu avec l'autorisation des autorités nationales compétentes, qui ont signé un addendum dans lequel elles s'engagent à prendre en charge le cofinancement national nécessaire.

Ces accords concernent généralement le versement de la subvention communautaire à l'intermédiaire afin qu'il mette en œuvre les actions nécessaires à la réalisation des objectifs de la mesure en question. Les modalités de fonctionnement de l'intermédiaire – critères de sélection des projets, modalités décisionnelles et procédures de gestion financière – sont laissés à l'appréciation de ce dernier, compte tenu des objectifs et des dispositions financières visés dans le programme de paix. L'intermédiaire s'est conformé aux dispositions du protocole d'accord.

Les accords limitent à 3,5 % les fonds qui peuvent être affectés aux activités d'information et de publicité et aux autres frais d'élaboration de projet. Des fonds supplémentaires ont été débloqués, au niveau du sous-programme d'assistance technique du programme, pour couvrir les frais de démarrage et les charges administratives supplémentaires.

Mise en œuvre des programmes

« Structure de gestion commune »

Au sein de Cooperation Ireland, l'intermédiaire est une structure autonome dont l'organisation est exposée aux *diagrammes 4.5 a et b*.

Au sein de l'intermédiaire, c'est au *comité « mesure »* qu'incombe la responsabilité globale ; c'est lui qui fixe les objectifs et les critères applicables aux projets et qui se prononce sur les candidatures les plus importantes. Il est composé de 5 membres de Cooperation Ireland, de 5 membres du Conseil d'entreprises commun et de 5 membres d'organisations représentant la société civile. Le comité est responsable devant le conseil d'administration de Cooperation Ireland et le *comité de suivi du programme de paix*.

On y trouve également une unité de gestion commune, un directeur de programme chargé de la gestion quotidienne de l'intermédiaire ainsi que d'autres collaborateurs (travailleurs de terrain, personnel financier et administratif). L'unité de gestion commune se compose du directeur de Cooperation Ireland, du directeur du programme et de deux représentants du Conseil d'entreprises commun. Elle « assure une gestion efficace et rationnelle de la mesure » et a notamment pour mission d'approuver ou de rejeter les candidatures, sauf les plus importantes ou celles dont le montant est inférieur à 20 000 livres, qui sont traitées au niveau exécutif

Principales tâches de mise en œuvre

Information, conseils et assistance aux candidats

L'intermédiaire a ouvert des bureaux à Monaghan et Derry, au cœur de la région frontalière, publie un grand nombre de documents d'information et organise des séances d'information, fait paraître des annonces dans la presse, réalise des émissions radiophoniques et diffuse des dépliants, etc. Les candidats potentiels sont encouragés à adresser une manifestation d'intérêt succincte et à exposer leurs idées ou suggestions à un responsable de l'élaboration des projets. Ils peuvent également déposer une candidature en bonne et due forme.

Dépôt des candidatures

Il n'y a pas de date limite pour le dépôt des candidatures. Elles sont à adresser à n'importe quelle antenne de Cooperation Ireland au moyen d'un formulaire spécial et sont remises au responsable de l'élaboration des projets pour la zone en question.

Toutes les candidatures doivent comporter des partenaires transfrontaliers. Toutefois, une organisation représentant l'ensemble de l'Irlande peut déposer une candidature en son seul nom à condition que le projet ait un impact sur la zone éligible.

Évaluation des projets

Les responsables de l'élaboration des projets vérifient les candidatures pour voir si elles répondent aux critères d'éligibilité de la mesure concernée. Si une candidature est conforme aux orientations visées dans la mesure, elle fait alors l'objet d'une évaluation plus détaillée et le candidat est convoqué à un entretien qui restera confidentiel.

Les candidatures déposées par des personnes ou des organisations représentées au comité « mesure » sont transmises aux services gouvernementaux compétents pour évaluation et décision (dans le but de garantir l'impartialité).

Toutes les demandes de subventions inférieures à 20 000 livres sont évaluées en dernier ressort par le directeur financier et le responsable du projet. Les candidatures dont le montant est supérieur à 100 000 livres sont évaluées par des consultants extérieurs selon des critères économiques similaires à ceux appliqués par le ministère des Finances.

Approbaton

En fonction du montant total de la subvention, les demandes sont approuvées :

- par l'exécutif, avec une décision finale du directeur du programme, pour les montants ne dépassant pas 20 000 livres (environ 30 000 écus) ;
- par l'unité de gestion commune, sur recommandation du directeur du programme, pour les

montants compris entre 50 000 et 250 000 livres (environ 75 000 et 375 000 écus) ;

- par le comité « mesure », sur recommandation de l'unité de gestion commune, pour les montants de plus de 250 000 livres (environ 375 000 écus).

Par ailleurs, avant de prendre une décision, toutes les candidatures sont soumises à l'avis d'un comité consultatif composé d'un échantillon représentatif de la population locale et du monde des affaires.

Les candidats peuvent faire appel de toute décision prise par l'exécutif. Les appels sont pris en charge par l'unité de gestion commune et par le comité « mesure » si le candidat continue à contester la décision de l'exécutif.

Conclusion des contrats

Les candidats retenus reçoivent de Cooperation Ireland une *offre* détaillée précisant le montant de l'aide financière, les conditions générales et spécifiques, les grandes étapes et les objectifs du projet. Le projet est évalué régulièrement à la lumière des critères établis.

Gestion financière

Les fonds alloués par l'Union européenne sont versées sur deux comptes bancaires, l'un en Irlande du Nord et l'autre en République d'Irlande. Les intérêts produits en Irlande du Nord seront exclusivement utilisés pour les besoins du programme. Les contributions nationales sont versées sur les mêmes comptes.

Pour chaque projet, les paiements sont effectués par Cooperation Ireland au moyen d'un virement effectué de ces comptes bancaires vers un compte commun spécialement ouvert par les candidats pour cette subvention. Parcours de l'audit : Commission > État membre > compte bancaire du projet.

Avant de payer le candidat, Cooperation Ireland procède à un examen minutieux des documents financiers. En règle générale, les paiements ne sont effectués que sur production des factures originales dûment acquittées et des extraits bancaires attestant le règlement des factures via ce compte. Toutes les transactions financières se rapportant aux projets sont enregistrées dans une base de données financière complexe. La responsabilité financière appartient en dernier ressort aux deux États membres.

Suivi et évaluation

L'intermédiaire est tenu de présenter, au comité de suivi du programme de paix, des rapports réguliers sur l'utilisation matérielle et financière de l'aide ainsi qu'un rapport annuel.

Un « questionnaire de suivi optimum » a été mis au point pour l'ensemble des organes concernés

par le programme de paix ; celui-ci est complété et renvoyé à une base de données centrale tous les six mois. Ce questionnaire rassemble des informations sur les projets financés, comme le nombre de participants, les emplois créés, les dépenses encourues, etc. Les responsables des projets sont également tenus de fournir régulièrement à Cooperation Ireland des détails sur l'évolution du projet par rapport aux objectifs et sur d'autres éléments visés dans l'offre. Le comité de suivi a le pouvoir de modifier le plan financier ou les actions éligibles.

Diagramme 4.5a Cooperation Ireland

RÔLE – STRUCTURE DE L'INTERMÉDIAIRE

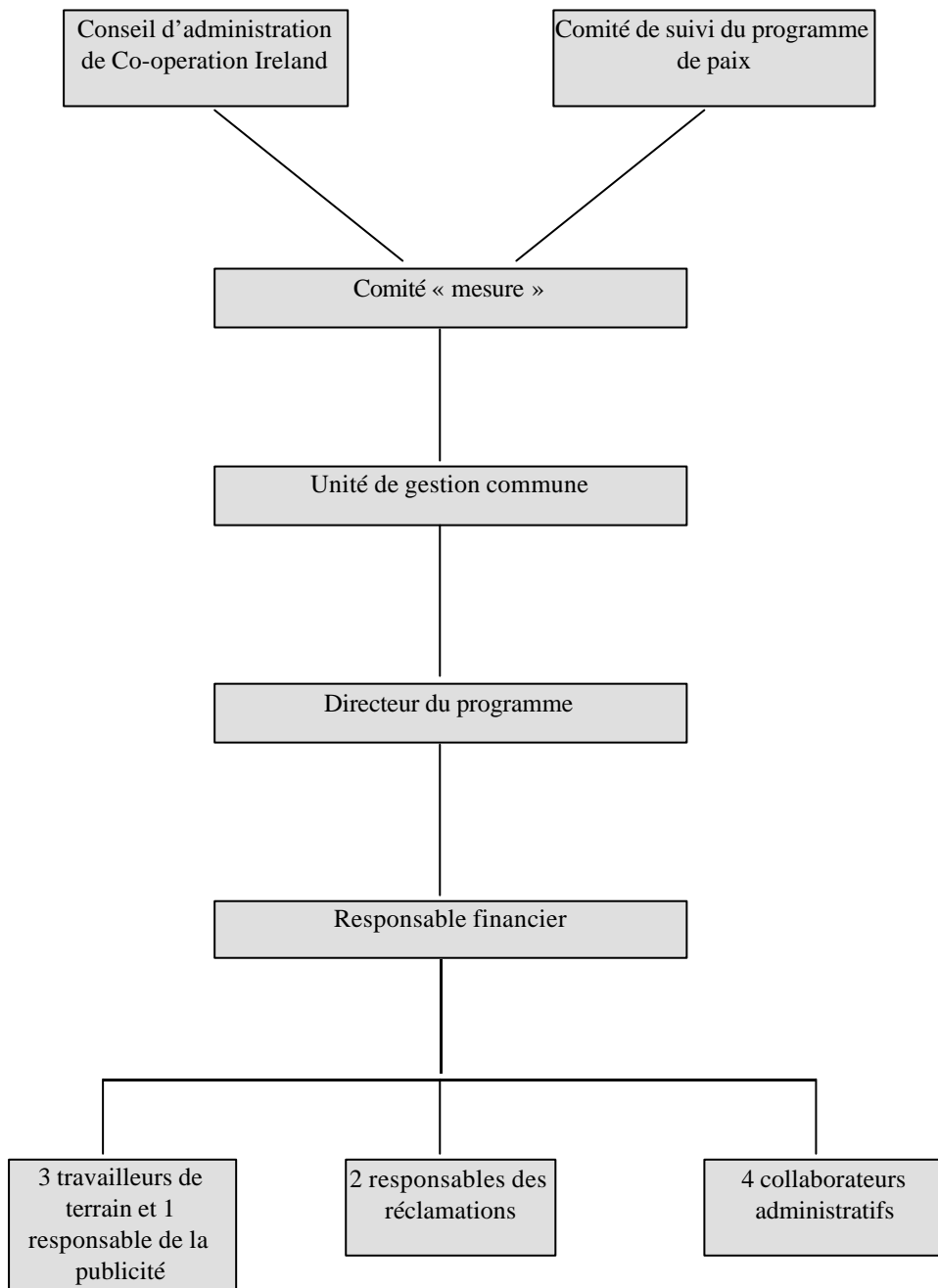
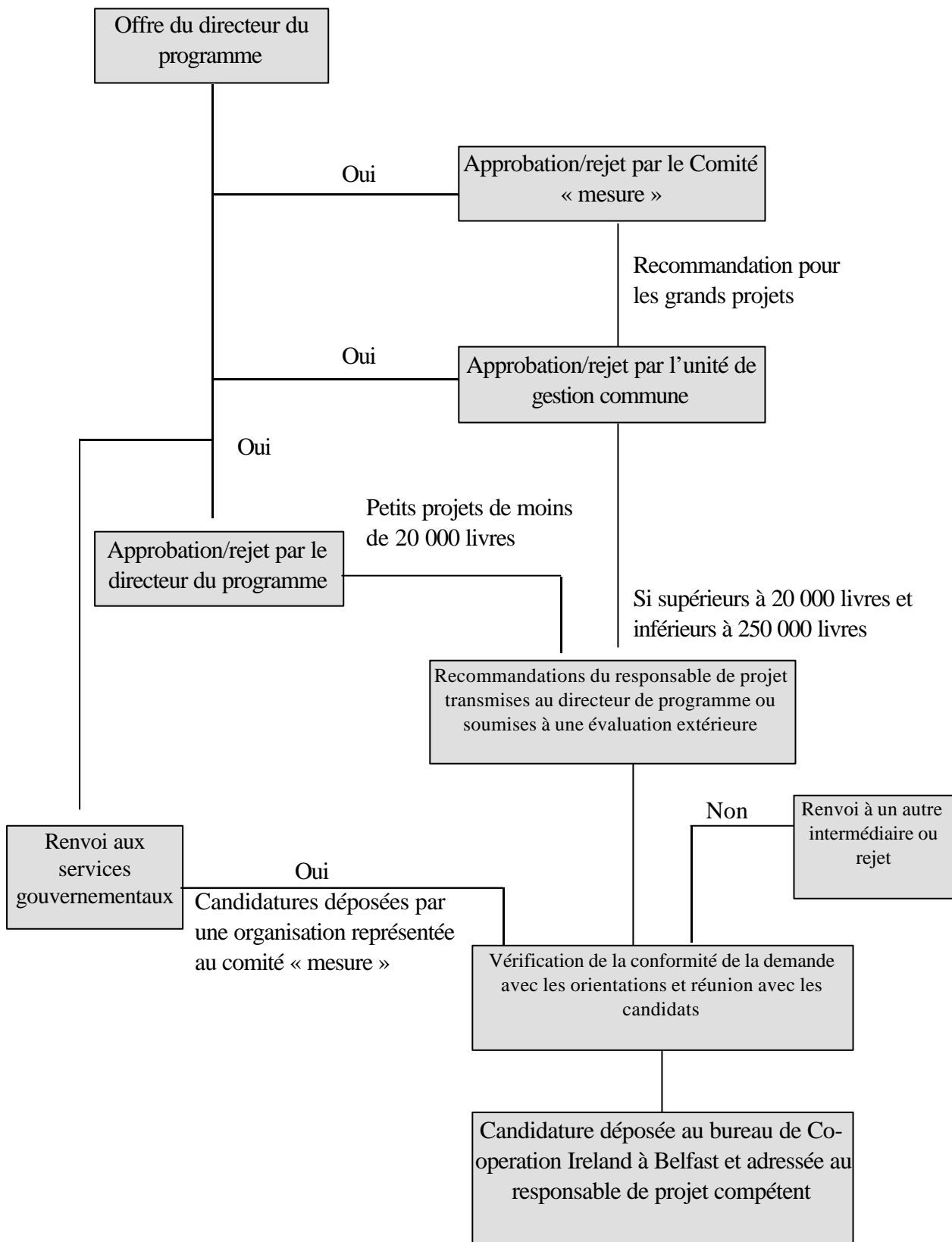


Diagramme 4.5b *Cooperation Ireland/Programme de paix*

PROCÉDURES DE MISE EN ŒUVRE



4.6 ØRESUND (DK/S)

La région de l'Øresund couvre le détroit du même nom entre l'est du Danemark et le sud de la Suède. Les zones éligibles au titre d'Interreg IIA comprennent les départements de Copenhague, de Frederiksborg et de Roskilde ainsi que les deux municipalités de Copenhague et de Frederiksberg (Grand Copenhague) au Danemark et le comté de Scanie (regroupant les anciens comtés de Malmö et de Kristianstad) en Suède.

Le PO Interreg IIA (n° 11) dispose d'un budget total de 28 MECU (13 MECU de fonds alloués par l'Union européenne, 15 MECU de fonds nationaux, dont 13 MECU provenant de fonds publics et 2 MECU de fonds privés).

Préparation des programmes

Élaboration et rédaction des programmes

Pour Interreg IIA, le programme opérationnel a été préparé par les services du comité de l'Øresund. Des critères d'éligibilité spécifiques ont été fixés pour chaque mesure.

Évaluation ex ante

Une évaluation *ex ante* a été réalisée par une task-force Øresund sur la base d'une analyse SWOT de la région.

Dépôt de la proposition à la Commission

En 1994, le comité de l'Øresund a envoyé un projet de programme opérationnel au gouvernement danois, qui l'a transmis à son tour à la Commission européenne après l'avoir révisé. Après l'adhésion de la Suède à l'Union européenne en 1995, le comité de l'Øresund a élaboré un nouveau programme opérationnel qu'il a remis aux gouvernements danois et suédois, lesquels l'ont soumis ensuite, ensemble, à la Commission.

Accord concernant la gestion de la mise en œuvre

La responsabilité globale de la gestion du programme incombe à divers organes dépendant des ministères suédois et danois du Travail et du Commerce, à savoir les offices nationaux de l'emploi et les fédérations du commerce et de l'industrie.

Lors de sa première réunion, le comité de suivi a confié le volet opérationnel de la gestion au comité de l'Øresund.

Mise en œuvre des programmes

« Structure de gestion commune »

Les structures créées spécialement pour les besoins d'Interreg sont le comité de suivi, le comité directeur (*Den interregionale Beslutningsgruppe*) et le groupe de travail Interreg, qui comprend un groupe de travail spécial pour la Scanie du Sud-Est (voir diagramme 4.6). Le comité directeur et le groupe de travail Interreg se composent à peu de choses près des mêmes membres que le comité de l'Øresund et le groupe de travail de l'Øresund respectivement. Le secrétariat de l'Øresund fait fonction de secrétariat Interreg.

Le **groupe de travail Interreg** se compose des membres du groupe de travail de l'Øresund, qui rassemble des fonctionnaires d'organisations régionales et municipales. Outre les membres du comité de l'Øresund, il comprend des représentants de municipalités plus petites. Le groupe de travail Interreg a pour tâche de préparer les travaux du comité directeur et de procéder à la sélection finale des projets ne dépassant pas 68 000 écus. Le groupe de travail Interreg se réunit tous les 3 mois.

Le **comité directeur** (*Den interregionale Beslutningsgruppe*) compte 26 membres. Il se compose des membres du comité de l'Øresund, à savoir des hommes politiques des départements danois et des comtés suédois concernés (Copenhague, Frederiksborg et Roskilde), du conseil régional de Scanie ainsi que des municipalités de Copenhague, de Frederiksberg, de Malmö, d'Helsingborg, de Landskrona et de Lund. Outre les membres du comité de l'Øresund, le comité directeur comprend quatre associations de municipalités. Les maires de Copenhague et de Malmö président le comité directeur. La tâche principale du comité directeur est la sélection finale des projets dépassant 68 000 écus. Le comité directeur se réunit tous les 3 mois.

Le **comité de suivi** comprend deux représentants de la Commission européenne (DG V et DG XVI), des représentants des offices nationaux de l'emploi et des fédérations du commerce et de l'industrie du Danemark et de Suède, les maires de Malmö et de Copenhague ainsi que des représentants des partenaires sociaux. Le comité de suivi est présidé à tour de rôle par l'une des deux fédérations du commerce et de l'industrie. Ses tâches sont définies dans les règlements des Fonds structurels et il se réunit normalement tous les 6 mois.

Principales tâches de mise en œuvre

Information, conseils et assistance aux candidats

Le secrétariat se charge de fournir des informations et des conseils sur l'élaboration des projets.

Outre la diffusion de brochures, un site Internet permet d'obtenir une information à jour sur les projets approuvés et de poser sa candidature via un formulaire électronique. Pour les projets approuvés, le secrétariat organise des réunions d'information ainsi que des séminaires sur la gestion des programmes et des projets.

Dépôt des candidatures

En règle générale, quatre appels à propositions concernant l'ensemble des mesures sont publiés chaque année. Ceux-ci paraissent dans le Bulletin Øresund ainsi que dans la presse nationale et régionale ; les propositions doivent être déposées avant une date précise. Dans le cas où une mesure ne susciterait pas suffisamment de candidatures, les appels peuvent être axés sur une mesure spécifique.

Un formulaire spécial en suédois doit être utilisé. Celui-ci doit être signé par deux partenaires de part et d'autre de la frontière ou par une organisation transfrontalière concernée. C'est un chef de file qui dépose la candidature au nom du partenariat.

Toutes les candidatures doivent être soumises au secrétariat.

Évaluation des projets

Chaque candidature est vérifiée par le secrétariat pour voir si elle est complète et si elle remplit les critères d'éligibilité.

Les critères d'éligibilité sont les suivants :

- orientations de l'Union européenne ;
- critères spécifiques à l'Øresund :
 - * le projet doit associer des partenaires provenant des deux côtés de la frontière ou une organisation transfrontalière ;
 - * le projet doit avoir un impact réel et à long terme sur la région de l'Øresund (pas d'activités ponctuelles) ;
 - * le cofinancement doit être garanti.

Les projets qui remplissent ces critères sont recommandés au groupe de travail Interreg pour examen.

Sélection finale/approbation

En fonction de l'importance du budget, il existe deux types de procédure de sélection :

- a) projets jusqu'à 68 000 écus ;
- b) projets au delà de 80 000 écus.

a) Le groupe de travail Interreg est responsable de la sélection finale des projets ne dépassant pas

68 000 écus. Une fois sélectionnés, les projets sont recommandés aux quatre autorités nationales de gestion qui sont chargées de les approuver et en assurent la responsabilité financière. Ces organes sont les offices de l'emploi et les fédérations du commerce et de l'industrie du Danemark et de Suède. Les projets sont présentés séparément à ces organes. Les projets dont le responsable est danois sont soumis aux organisations danoises. Les projets dont le responsable est suédois sont adressés aux autorités suédoises chargées de la gestion financière. Il convient de faire la distinction entre les projets recevant une aide du FSE (offices de l'emploi) et ceux qui sont bénéficiaires du Feder (fédérations du commerce et de l'industrie).

b) Les projets de plus de 68 000 écus sont recommandés au comité directeur par le groupe de travail Interreg. Le groupe directeur procède à la sélection finale. Ensuite, le comité directeur soumet les projets à l'approbation des quatre autorités responsables (voir plus haut).

Conclusion des contrats

Les offices danois et suédois de l'emploi et les fédérations danoise et suédoise du commerce et de l'industrie avertissent par écrit chaque partenaire chef de file et lui font parvenir un contrat. Le partenaire chef de file signe le contrat avec l'autorité en question. Le contrat est vérifié par un comptable indépendant (réviseur) et retourné à l'autorité compétente.

Gestion financière

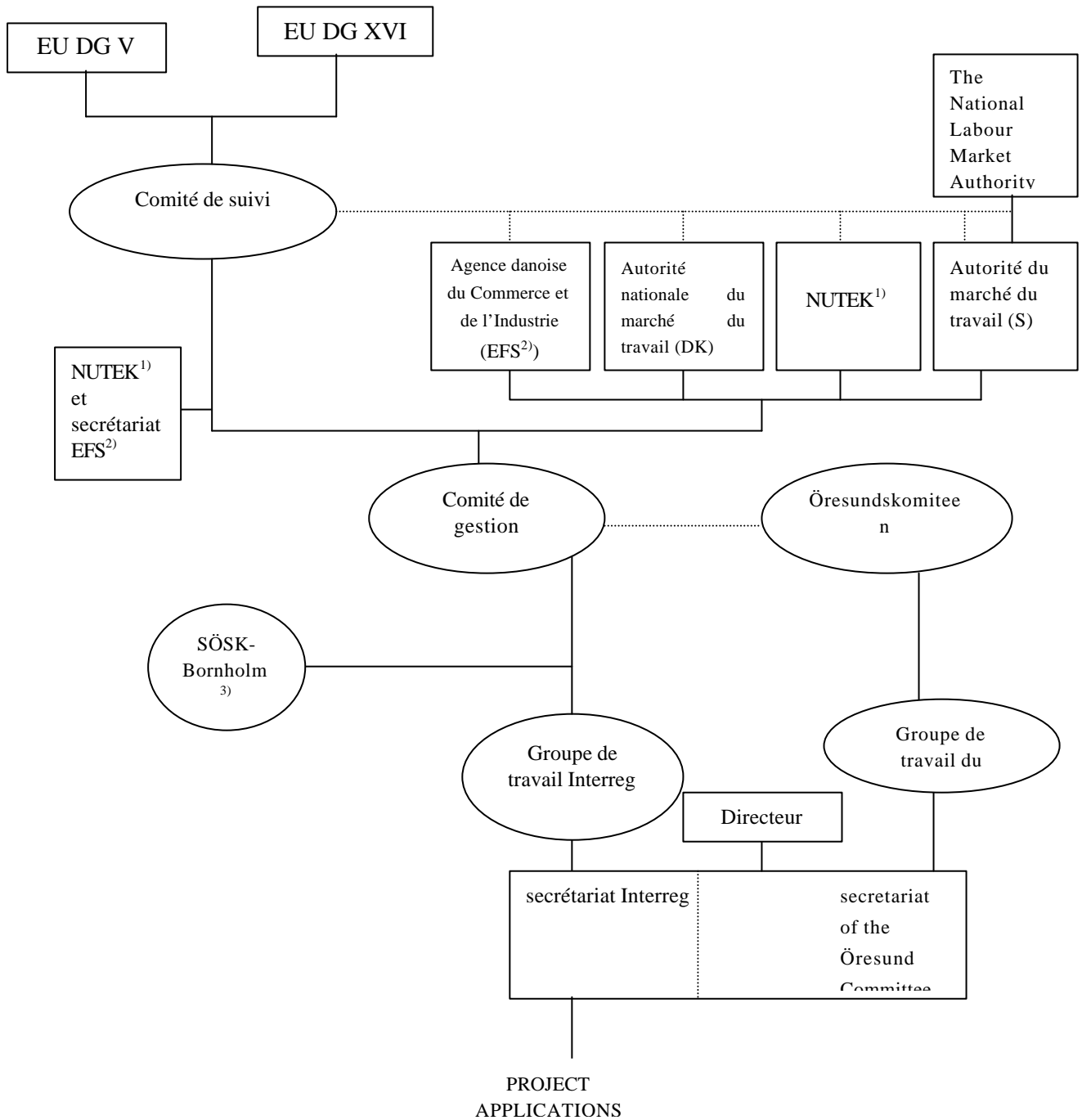
Quatre comptes bancaires sont ouverts pour les fonds alloués par l'Union européenne ; chacun d'eux a pour titulaire l'une des quatre autorités chargées de la gestion financière. Chaque autorité demande à sa banque d'effectuer les paiements. La responsabilité financière appartient à chacune des autorités responsables de la gestion financière.

Suivi et évaluation

Le suivi de la mise en œuvre des projets est assuré par le secrétariat du comité de suivi, qui est également responsable de la préparation de rapports d'avancement périodiques à soumettre au comité de suivi. Le secrétariat du comité de suivi est assuré par les fédérations danoise et suédoise du commerce et de l'industrie, qui président le comité de suivi chaque année à tour de rôle.

Le secrétariat du comité de suivi a lancé un appel d'offres public en 1997 en vue de la réalisation d'une évaluation à mi-parcours. L'évaluation a été réalisée par l'Institut danois de technologie et publiée en avril 1998.

Diagramme 4.6 ØRESUND – Organisation du programme



- 1) NUTEK (The Swedish National Board for Industrial and Technical Development)
- 2) EFS (Erhvervsfremme styrelsen = Autorité nationale du marché du travail)
- 3) SÖSK-Bornholm (Arbeitsgruppe Süd-West Skåne und Bornholm)

4.7 Transmanche et Rives-Manche (F/UK)

Dans le cadre d'Interreg IIA, deux programmes maritimes réunissent la France et le Royaume-Uni : Transmanche et Rives-Manche.

Transmanche (Kent/Nord-Pas-de-Calais) figurait également dans Interreg I. La zone éligible au titre d'Interreg II couvre le comté de Kent (UK) ainsi que la région du Nord-Pas-de-Calais (F). La zone située au Royaume-Uni est plus vaste que celle prise en compte pour Interreg I (cette dernière est aujourd'hui connue sous l'appellation d'*East Kent Focus Area* et bénéficie d'une aide prioritaire).

Le PO dispose d'un budget total de 95 MECU, dont 45 proviennent de l'Union européenne (18,6 MECU pour le côté britannique et 26,4 MECU pour le côté français).

Rives-Manche : la zone éligible comprend le comté d'East Sussex (UK) ainsi que le département de Seine-Maritime dans la région de Haute-Normandie et le département de la Somme dans la région de Picardie (F). La zone n'est éligible à Interreg que depuis la deuxième période de programmation (Interreg IIA).

Le PO dispose d'un budget total de 81 MECU, dont 34 proviennent de l'Union européenne (10,2 MECU pour le côté britannique et 23,8 MECU pour le côté français).

Préparation des programmes

Le conseil du comté de Kent et la région du Nord-Pas-de-Calais ont signé un protocole de coopération en 1987 et réalisé une étude préparatoire qui a reçu le soutien financier de la Commission. Sur la base de cette étude, ils ont ensuite élaboré un projet de PO dans le cadre d'Interreg I. Les autorités officielles des deux États membres ont présenté leur programme à la Commission.

Le conseil du comté de Kent et la région du Nord-Pas-de-Calais ont supervisé la préparation du PO au titre d'Interreg IIA. Ils ont travaillé en étroite collaboration avec les autorités nationales des deux pays et se sont inspirés de l'évaluation intérimaire d'Interreg I finalisée en 1994.

L'idée du programme transfrontalier Rives-Manche a été lancée et encouragée par le conseil du comté d'East Sussex et la région de Haute-Normandie. Le programme a été mis au point par un groupe de travail composé des autorités locales compétentes (le conseil du comté d'East Sussex et les deux départements français éligibles), du GOSE (bureau du gouvernement régional du Sud-Est – UK), des régions françaises de Haute-Normandie et de Picardie et de représentants nationaux des services gouvernementaux compétents (DTI, DETR, DATAR).

Les deux programmes ont été soumis parallèlement à la Commission par les gouvernements britannique et français.

Accord concernant la gestion de la mise en œuvre

Le cadre institutionnel régissant la gestion de la mise en œuvre du programme est spécifié dans chaque PO.

Mise en œuvre des programmes

« Structure de gestion commune »

Les autorités nationales compétentes sont responsables de la mise en œuvre des programmes. À l'échelon national, il s'agit :

- du ministère de l'Intérieur (pour le Feder) et du ministère du Travail et de la Solidarité (pour le FSE), du côté français ;
- du DTI (ministère du Commerce et de l'Industrie), responsable globalement des Fonds structurels, du DETR (ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions), responsable du Feder, et du DfEE (ministère de l'Éducation et de l'Emploi), responsable du FSE, du côté britannique.

À l'échelon régional, il s'agit :

- du côté français : du préfet de la (ou des) région(s) concernée(s) ;
- du côté britannique : du bureau du gouvernement régional du Sud-Est (GOSE).

Les structures transfrontalières chargées de la mise en œuvre du programme sont plus simples dans le cas de Transmanche et peuvent se résumer comme suit (voir ***diagramme 4.7***) :

- un ***comité de suivi commun***, qui se réunit deux fois par an, supervise la mise en œuvre du programme et approuve ou rejette les candidatures ; il se compose de représentants des pouvoirs publics français (État, région du Nord-Pas-de-Calais, départements du Nord et du Pas-de-Calais) et britanniques (GOSE, conseil du comté de Kent, conseils de districts du Kent), de représentants des secteurs privé et associatif ainsi que de la Commission européenne ;
- un ***groupe technique commun*** composé de fonctionnaires et d'experts des pouvoirs publics français et britanniques, qui se réunit quatre fois par an ; il examine les recommandations formulées à l'issue de l'évaluation des projets par les services compétents du côté français et britannique et les transmet au comité de suivi commun.

En ce qui concerne Rives-Manche, le comité de suivi commun n'a pas de responsabilités spécifiquement liées aux projets ; il se réunit une fois par an. Un *comité technique commun* composé de représentants des pouvoirs nationaux, régionaux et locaux se réunit trois fois par an et se prononce sur les candidatures. Un *groupe de travail mixte* (composé de membres du secrétariat et de responsables de projet Interreg – voir plus bas) a été constitué en juillet 1997 dans le but d'aider les structures transfrontalières. Il se réunit tous les mois.

Pour les deux programmes :

- un *secrétariat commun* est assuré par les autorités chargées de la mise en œuvre (le GOSE et les régions françaises concernées, depuis leur siège habituel au Royaume-Uni et en France) ;
- des *responsables de projet Interreg* informent et conseillent les promoteurs de projet et assistent les structures indiquées ; le programme Transmanche dispose de deux responsables (un dans le Kent et un autre dans le Nord-Pas-de-Calais) tandis que le programme Rives-Manche en a six (un dans l'East Sussex et cinq en France).

Principales tâches de mise en œuvre

Information et conseils aux candidats

Dans le cas des deux programmes, cette tâche est assurée par les responsables de projet Interreg. Des publications bilingues spécifiques (guide du candidat, brochures, etc.) sont disponibles ; le programme fait l'objet d'une large publicité (conférence de lancement, entretiens, etc.) et un grand nombre d'ateliers d'information et de mise en réseau sont organisés.

Le dépôt informel de projets de candidatures est encouragé dans le cadre du processus d'élaboration des projets.

Dépôt des candidatures

Toutes les mesures sont rendues publiques et sont ouvertes aux propositions émanant de bénéficiaires potentiels. La date limite de dépôt des candidatures est fonction du cycle des réunions des organes décisionnels.

Dans tous les cas, il faut des partenaires transfrontaliers, qui sont invités à présenter une candidature unique en anglais et en français. Pour Rives-Manche, il existe un formulaire de candidature bilingue spécial. Les candidatures doivent être adressées à l'un des secrétariats communs (le bureau du GOSE à Guildford est situé en dehors des zones éligibles).

Évaluation des projets

Du côté britannique, un expert du GOSE se charge de l'évaluation technique et financière des projets et procède, au besoin, à un entretien d'évaluation et à des consultations avec les ministères compétents. Les résultats de l'évaluation sont transmis à un comité de coordination composé de

fonctionnaires britanniques qui formule des recommandations à l'intention du comité technique commun de Rives-Manche (groupe technique commun dans le cas de Transmanche).

Du côté français, les projets sont évalués par les services gouvernementaux (service instructeur) et les pouvoirs locaux compétents. Les rapports d'évaluation sont examinés par un comité technique régional²³ constitué de fonctionnaires nationaux et locaux et chargé de formuler des recommandations à l'intention du comité technique commun de Rives-Manche (groupe technique commun dans le cas de Transmanche).

Tous les projets sont transmis au comité technique commun (Rives-Manche) ou au groupe technique commun (Transmanche).

Approbation

Le comité technique commun procède à une dernière évaluation commune et sélectionne les projets du programme Rives-Manche pour approbation.

Dans le cas de Transmanche, le groupe technique commun formule des recommandations au comité de suivi commun, qui décide en dernier ressort.

Conclusion des contrats

Les procédures se font séparément du côté britannique et du côté français.

Du côté britannique, le GOSE prépare une offre reprenant l'ensemble des clauses et conditions, qu'il adresse au responsable du projet au nom du ministère compétent, à savoir le DETR pour les projets financés par le Feder et le DfEE pour les projets financés par le FSE.

Du côté français, une lettre de prénotification est émise par le préfet compétent. Une convention – comprenant des annexes sur le financement, les résultats, les indicateurs, etc. – est alors élaborée et envoyée par les services officiels compétents.

Gestion financière

Tous les aspects de la gestion financière sont pris en charge séparément par les pouvoirs publics concernés dans chaque pays, conformément aux règles nationales en vigueur.

Les aides communautaires (ainsi que le cofinancement national éventuellement requis) sont versées dans la monnaie nationale au responsable du projet par le service habilité à conclure les contrats (ministère/service officiel).

Les contrôles financiers sont soumis aux règles nationales applicables aux Fonds structurels en

²³ Chacune des deux régions faisant partie de Rives-Manche a son propre comité ; les deux comités font rapport

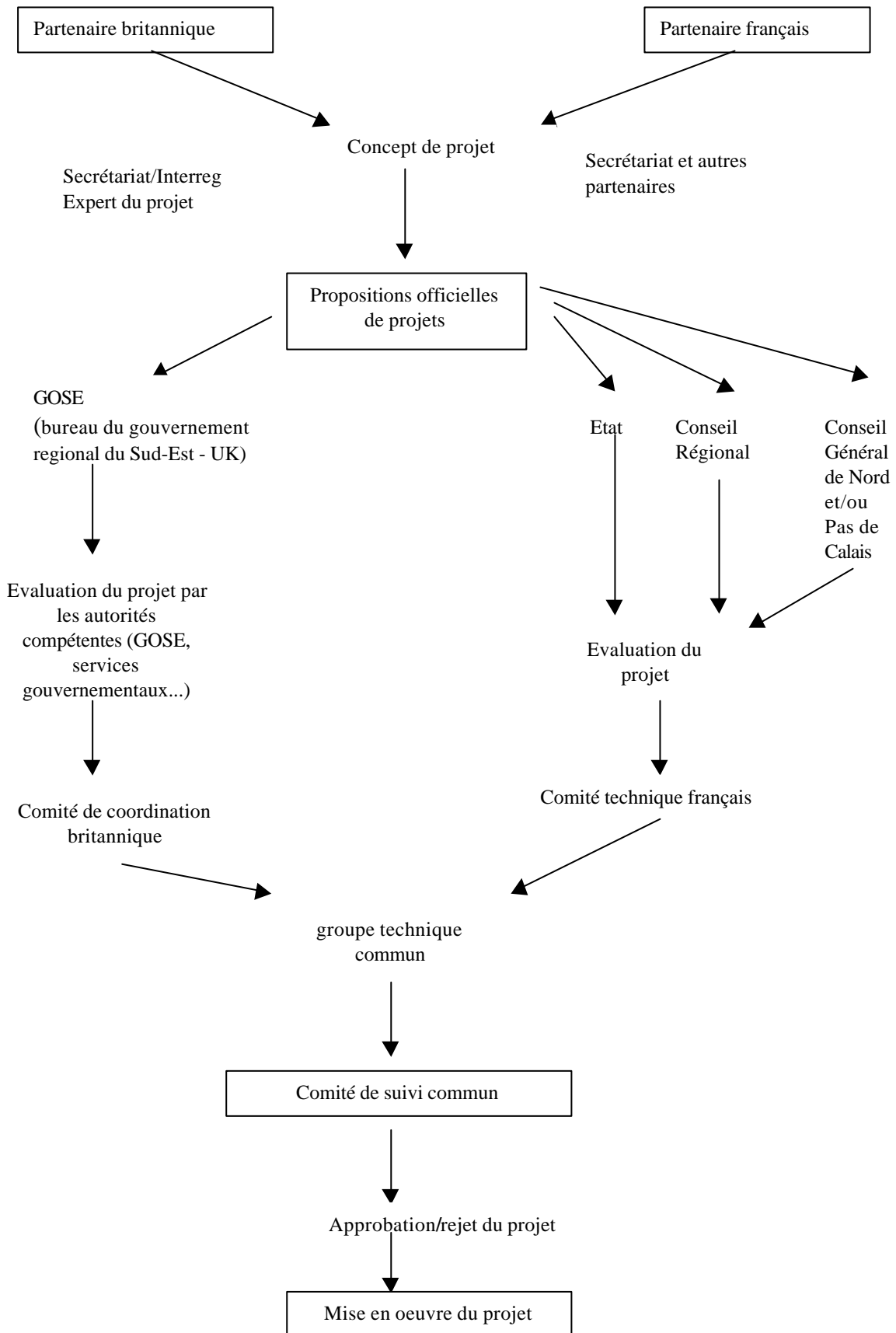
vigueur au Royaume-Uni et en France. La responsabilité financière appartient en dernier ressort à chaque État membre.

Suivi et évaluation

Le suivi de la mise en œuvre des projets est assuré séparément par les autorités britanniques et françaises compétentes. Sur la base de ce suivi, les secrétariats communs élaborent des rapports d'avancement périodiques destinés aux comités de suivi communs.

Une évaluation à mi-parcours du programme Rives-Manche a été réalisée par des consultants indépendants sous les auspices d'un groupe directeur (sous-comité du comité de suivi).

Diagramme 4.7 Transmanche et Rives-Manche – Processus d’élaboration, de dépôt et d’approbation des projets



5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusion générale

Les chapitres précédents ont présenté et analysé les aspects institutionnels de la coopération transfrontalière à l'échelon local et régional au sein de l'Union européenne, et notamment l'expérience acquise lors de l'élaboration et de la gestion de programmes dans le cadre d'Interreg IIA. Les conclusions qui peuvent être tirées dans la perspective d'Interreg IIIA doivent être mesurées par rapport à deux conditions minimales indispensables au développement de programmes communautaires véritablement transfrontaliers :

- la préparation et la gestion de la mise en œuvre de programmes en commun ;
- la répartition et la gestion communes des fonds de l'Union européenne.

Ces conditions ont guidé l'approche de la Commission européenne pour les programmes transfrontaliers et ont reçu un soutien actif des régions frontalières et du réseau ARFE/LACE. Toutefois, elles n'ont pu être respectées dans la majorité des PO d'Interreg IIA – à l'exception des frontières terrestres intérieures – principalement en raison du manque d'infrastructures institutionnelles dans certaines régions frontalières, mais surtout à cause du rôle prépondérant joué par les pouvoirs nationaux dans la préparation et la mise en œuvre des programmes. Le fait que les autorités régionales ou locales n'aient disposé que de peu de temps et d'informations limitées entre le moment de la publication des orientations par la Commission et la date limite de dépôt des programmes a également contribué à cet état de choses.

Compte tenu de ces éléments, la conclusion générale concernant Interreg IIIA est double :

- bien que les conditions minimales indispensables n'aient généralement pas été respectées, les structures transfrontalières se sont développées à un rythme accéléré ces dernières années et on peut affirmer que presque la totalité des frontières intérieures et extérieures ont aujourd'hui acquis une expérience et des capacités considérables dans ce domaine ;
- même si l'uniformisation du cadre institutionnel dans l'ensemble de l'Union européenne n'est pas réalisable, il existe, entre les divers dispositifs institutionnels existant dans l'Union, de nombreux dénominateurs communs qui peuvent servir de base à l'élaboration de solutions pratiques pour les besoins des programmes Interreg IIIA.

En d'autres termes, à condition que la volonté politique existe, il est possible de trouver des solutions qui, d'un côté, se conforment aux principes généraux de subsidiarité et de partenariat imposés par l'Union européenne ainsi qu'aux conditions minimales indispensables susmentionnées et, de l'autre, respectent les critères régionaux et locaux tout en étant compatibles avec les systèmes administratifs nationaux.

5.2 Dispositifs institutionnels pour les programmes Interreg IIIA

Solution générique

La « *solution générique* » pour toutes les frontières est un *partenariat transfrontalier régional ou local* pour chaque région transfrontalière éligible à Interreg IIIA. Le rôle et les caractéristiques de ce partenariat devraient être les suivants :

- sa *composition* se basera sur les principes du partenariat transfrontalier entre pouvoirs locaux/régionaux, partenaires sociaux et autres organisations représentatives ainsi que sur le principe de parité pour le nombre de représentants de part et d'autre de la frontière ;
- ses *fonctions* couvriront tous les aspects techniques et financiers du programme, y compris l'élaboration des stratégies ou des programmes et leur soumission à la Commission, la gestion de la mise en œuvre des programmes, y compris l'information et les conseils aux bénéficiaires potentiels et aux promoteurs/responsables de projet, l'évaluation des candidatures, la sélection et l'approbation des projets ainsi que la gestion financière (conclusion des contrats, paiements, suivi).

Certaines fonctions devront être assurées par la Commission (approbation des programmes, par exemple) et les autorités nationales (responsabilité financière finale, par exemple). Ces fonctions doivent être clairement définies et on précisera la façon dont elles seront prises en charge : soit séparément, par la Commission ou les États membres, soit en commun (comme l'évaluation et la modification des programmes, confiée à un comité de suivi commun).

Modèles institutionnels

Pour l'ensemble des frontières terrestres et des frontières maritimes étroitement intégrées –tant intérieures qu'extérieures –, deux modèles devraient suffire à concrétiser la solution générique proposée pour l'élaboration et la gestion de la mise en œuvre des PO dans le cadre d'Interreg IIIA :

- le *modèle 1, qui repose sur une organisation transfrontalière permanente* habilitée à assurer la totalité (ou la plupart) des fonctions précitées (une eurorégion ou une structure similaire, par exemple) et avec qui la Commission peut établir des relations contractuelles avec l'assentiment des États membres concernés ;
- le *modèle 2, qui repose sur un consortium d'autorités régionales/locales compétentes* (et d'autres organismes régionaux ou locaux pertinents) spécialement constitué pour les besoins d'Interreg (mais qui peut se transformer en structure permanente après un certain temps) ; dans ce cas également, la Commission établira des relations contractuelles avec un organe représentant le consortium (voir ci-après) avec l'assentiment des États membres concernés.

Le *modèle 1* suppose une gestion intégrée par une structure permanente de type eurorégion. Cette structure se chargera de l'ensemble des tâches techniques et financières liées à la gestion des programmes, à l'exception éventuelle du volet opérationnel de la gestion financière (qui, compte tenu de l'expérience de la coopération transfrontalière entre les Pays-Bas et l'Allemagne, peut être confié à une organisation financière tel qu'une banque publique).

Cette structure transfrontalière serait tenue de constituer un comité directeur ou de gestion propre au programme, dont la mission inclurait la supervision globale du programme ainsi que la sélection et l'approbation finale des projets. Ce comité serait composé de représentants des partenaires régionaux et locaux transfrontaliers (au moins de tous les partenaires qui contribuent financièrement au programme) ainsi que de représentants des pouvoirs publics compétents des États membres concernés.

Dans le *modèle 2*, les programmes seraient élaborés en commun par le consortium et la gestion serait confiée à un ou plusieurs membres du consortium ou à des organisations régionales ou locales auxiliaires. Le dispositif le plus pratique consisterait à nommer un « *partenaire gérant* » (à savoir un membre du consortium, tel qu'une autorité régionale) ou un « *intermédiaire* » (à savoir des organes régionaux ou locaux tels que des agences de développement régional de droit privé qui représenteraient l'ensemble du consortium sans en faire partie).

Le partenaire gérant ou l'intermédiaire se chargerait directement ou, du moins, organiserait une partie des tâches clés de gestion par le biais d'une structure appropriée de type secrétariat. Il jouerait également un rôle central dans les accords officiels concernant le consortium et le programme (voir ci-après). Ces accords devront spécifier clairement qui est responsable et qui exécutera les fonctions clés suivantes :

- préparation et soumission du programme ;
- information et conseils aux bénéficiaires/candidats (secrétariat ou bureaux d'assistance technique, par exemple) ;
- évaluation des candidatures (par le secrétariat, un groupe technique ou un sous-comité du comité de gestion, par exemple) ;
- sélection et approbation finale des projets (par un comité directeur ou de gestion, par exemple) ;
- gestion financière des projets approuvés (par un organe extérieur de gestion financière ou un service du partenaire gérant ou de l'intermédiaire, par exemple) ;
- supervision globale (par un comité directeur ou de gestion, par exemple).

Outre les questions propres au partenariat, les deux modèles devront absolument préciser comment les partenaires sociaux et la société civile régionale et locale seront associés aux diverses étapes du processus, depuis l'élaboration des programmes jusqu'à leur évaluation.

Dans les deux modèles la relation externe du partenariat avec des partenaires et des programmes voisins doit être démontré clairement. Dans ce contexte pour chaque groupe de programme (par exemple tous les programmes le long d'une frontière nationale – voir également proposition dans l'annexe) les points suivants doivent être considérés :

- un « cadre de coordination stratégique » convenu, qui règle par exemple la définition géographique des programmes, les critères communs des programmes, la gestion financière et des dispositions de principe en ce qui concerne la gestion technique de la mise en oeuvre du programme ;
- un comité de suivi se composant de représentants de l'UE, des Etats membres et des comités de gestion et de suivi des programmes respectifs, avec des termes de référence normaux pour les comités de suivi dans le cadre des fonds structurels, y compris l'évaluation en commun de tous les programmes dans un certain groupe.

Accords officiels

Ils dépendront du modèle institutionnel choisi, de la participation des autorités nationales (compétentes pour Interreg) et des options offertes par la Commission dans ses orientations pour les initiatives communautaires (à savoir les « programmes opérationnels » et les « subventions globales »).

Dans le cas du modèle 1, fondé sur l'expérience de la coopération transfrontalière entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique, un accord unique entre les partenaires peut s'avérer suffisant dans la mesure où, jusqu'à présent, les autorités nationales compétentes pour Interreg (c'est-à-dire le ministère néerlandais de l'Économie et les Länder allemands dans le cas de la coopération transfrontalière entre les Pays-Bas et l'Allemagne) ont toujours figuré parmi les partenaires. Ce type d'accord de partenariat a permis à ces autorités de transférer ou de déléguer (conformément au droit national) une partie de leurs responsabilités²⁴ à la structure transfrontalière (euregio) et les partenaires Interreg ont transféré en commun des tâches techniques à un organe de gestion financière (banque de droit privé).

Néanmoins, si l'eurorégion devait agir de façon autonome en tant que directeur du programme ou si le partenariat régional/local ne devait pas inclure les autorités nationales compétentes pour Interreg, il faudrait alors prévoir un accord « secondaire » clarifiant la relation qui unit l'eurorégion à l'État membre et à la Commission (la responsabilité financière, par exemple).

Dans le cas du modèle 2, un double accord devra normalement être conclu :

- un accord de partenariat « principal » entre les membres du consortium (afin de préparer, de proposer et, s'il est approuvé, de gérer la mise en oeuvre d'un programme Interreg IIIA) ;

²⁴ Mais pas leurs droits constitutionnels.

- un accord « secondaire » entre la Commission et le partenaire gérant du consortium ou l'intermédiaire (afin d'assumer directement ou indirectement toutes les tâches techniques et de gestion financière essentielles au nom du consortium)²⁵.

La conclusion d'un accord unique pourra être envisagée dans le cas d'un accord de partenariat regroupant les autorités compétentes pour Interreg des deux pays concernés (sur le modèle de PAMINA – F/D).

L'expérience d'Interreg I et IIA a montré l'extrême diversité des contraintes juridiques imposées aux autorités régionales/locales et aux autres structures qui s'engagent (ou désirent s'engager) dans des accords transfrontaliers, les attitudes très diverses des autorités nationales à l'égard de solutions transfrontalières intégrées pour la gestion des programmes ainsi que la longueur des délais et les incertitudes liées aux aspects institutionnels des programmes transfrontaliers. Par conséquent, il est irréaliste d'envisager la conclusion d'un accord unique (accord « principal » uniquement) pour l'ensemble des régions frontalières compte tenu du délai restant d'ici le commencement d'Interreg IIIA.

Afin de satisfaire aux conditions minimales indispensables évoquées plus haut dans toutes les frontières éligibles, il serait opportun que la Commission propose un accord « secondaire » type entre la Commission et un organe transfrontalier permanent (une eurorégion, par exemple) ou un partenaire gérant/intermédiaire, c'est-à-dire un accord qui conviendrait pour les deux modèles. Cet accord peut se baser sur les dispositions des règlements relatives aux subventions globales ainsi que sur l'expérience du programme de paix²⁶. ***Cette solution peut être appliquée soit à l'ensemble des programmes, soit uniquement à ceux pour lesquels un accord de partenariat « principal » (tel que ceux conclus pour la coopération transfrontalière entre les Pays-Bas et l'Allemagne ou pour PAMINA – F/D) ne pourra être prêt d'ici le commencement d'Interreg IIIA.***

Principes de gestion financière intégrée

En vue d'une plus grande intégration de la gestion des programmes dans les deux modèles, la gestion financière peut être basée sur les principes communs suivants :

- pour chaque programme, l'ensemble des fonds alloués par l'Union européenne (et, si possible, les fonds nationaux) seront versés sur un compte bancaire commun ;
- ce compte bancaire sera spécialement ouvert pour le programme et géré du point de vue technique par une institution financière qui peut être rémunéré pour ce service ;
- cet organe de gestion financière versera les fonds de l'Union européenne (et les fonds nationaux) à un seul partenaire contractant par projet ;

²⁵ Y compris la clarification du rôle des États membres, notamment en ce qui concerne la responsabilité financière.

- les versements aux autres partenaires du projet (de chaque côté de la frontière) seront effectués par le partenaire contractant ;
- tous les comptes et tous les paiements seront libellés en euros dès que cela sera possible.

Attributions des organes de gestion des programmes

Il ne faut pas confondre l'élaboration et la gestion de la mise en œuvre d'un programme avec l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Dans les deux modèles, l'eurorégion ou le consortium serait responsable des programmes. Cela signifie qu'un grand nombre d'autorités et d'autres organisations éligibles seront appelées à mettre au point et à soumettre des propositions de projets ainsi qu'à les mettre en œuvre s'ils sont approuvés. Afin d'éviter tout abus de la part des directeurs de programme, des garde-fous devraient être spécifiés dans le texte du programme, y compris :

- l'obligation d'assurer une publicité adéquate (p.ex. par le réseau des partenaires sociaux ou par un appel d'offres publique invitant les demandeurs à fournir des propositions) pour garantir que tous les bénéficiaires peuvent présenter leurs propositions ainsi que l'obligation d'assurer des procédures transparentes en ce qui concerne l'approbation de projets;
- la participation, au besoin, de représentants des autorités publiques compétentes à un comité directeur, constitué de partenaires sociaux, de représentants de la société civile et de personnes indépendantes, comme spécifié dans le texte du programme.

L'eurorégion elle-même ou des membres du consortium pourront faire office de promoteurs/responsables de projet ; toutefois, cela ne sera le cas que pour un très petit nombre de projets et des mesures garantissant l'impartialité dans le processus d'évaluation et de sélection des projets devront être prises (évaluation indépendante des candidatures, par exemple). Les clauses et les conditions de cette éventualité devront figurer explicitement dans les accords avant le début de la mise en œuvre du programme.

Même si l'eurorégion ou le consortium conclut un accord direct avec la Commission, cela n'implique pas l'élimination de toute responsabilité des autorités nationales. Celles-ci seront directement associées aux aspects suivants pour le moins :

- la désignation d'une eurorégion ou d'un consortium comme interlocuteur de la Commission pour l'octroi d'une subvention globale, qui nécessitera le consentement de l'État membre ;
- la participation au processus de suivi et d'évaluation à travers le comité de suivi commun ;
- la possibilité de prendre part au processus de sélection et d'approbation finale des projets à travers un comité directeur ou de gestion ;
- le cofinancement, le contrôle financier et la responsabilité financière finale concernant les fonds

²⁶ Ces accords comportent une définition claire du rôle des autorités nationales.

alloués par l'Union européenne²⁷.

5.3 Dispositions particulières pour les frontières extérieures

Les deux modèles proposés peuvent également s'appliquer aux frontières extérieures ; cependant, avant que les règlements relatifs aux programmes Phare et Tacis de coopération transfrontalière ne soient rendus compatibles avec Interreg, il faudra accepter des dispositions quelque peu différentes, du moins en ce qui concerne la gestion financière.

Dans tous les cas²⁸, il sera possible :

- de préparer des mesures et des programmes transfrontaliers communs à caractère régional/local (c'est-à-dire à un échelon inférieur à l'échelon national) en ce qui concerne la zone géographique couverte et à caractère pluriannuel ;
- d'intégrer le CMPS et le comité de suivi Interreg ; ce comité unique aura pour tâche de superviser et de coordonner deux programmes pluriannuels : l'un dans le cadre d'Interreg et l'autre dans le cadre du programme Phare de coopération transfrontalière ;
- d'intégrer tous les aspects techniques de la mise en œuvre (candidatures, évaluation, sélection et suivi de la mise en œuvre des projets).

La gestion financière pourrait faire l'objet d'une coordination étroite. Ainsi, entre 2000 et 2004 environ, des solutions transitoires pourraient être appliquées, telle la mise en place de « pools de financement »²⁹ au niveau des programmes. Au niveau des mesures, il sera également possible d'atteindre un certain niveau d'intégration, en supposant qu'Interreg IIIA et le programme Phare de coopération transfrontalière financent de petites infrastructures et des actions de transfert de biens immatériels. Cela pourrait se traduire par la mise en place d'un organe de mise en œuvre pour chaque mesure qui serait chargé de la gestion des fonds de microprojets jumelés (l'un au titre d'Interreg et l'autre au titre du programme Phare CBC). Une coordination plus étroite de la gestion financière nécessite une compatibilité opérationnelle considérable des deux côtés de la frontière et, à cette fin, des directives en ce qui concerne l'éligibilité et les coûts de projets, valables des deux côtés de la frontière. Les directives financières pourraient comprendre trois sortes de projets transfrontaliers :

²⁷ Si des organisations régionales/locales (constituées de pouvoirs régionaux/locaux tels que des eurorégions ou des structures similaires, ou encore faisant office de partenaires gérants ou d'intermédiaires pour le compte d'un consortium) élargissent leurs compétences dans le cadre d'Interreg ou d'un programme combiné Interreg/coopération transfrontalière Phare/Tacis, elles seront normalement légalement et financièrement responsables, devant les autorités officielles compétentes, de la mise en œuvre correcte des programmes. Par conséquent, un accord écrit devrait régir la responsabilité et le type de gestion.

²⁸ Du moins aux frontières couvertes par le programme Phare de coopération transfrontalière.

²⁹ En vertu des accords d'association existants (voir p. 38 du document de travail sur l'initiative communautaire Interreg et son évolution future, juillet 1997).

- a) Des projets “miroir” des deux côtés de la frontière, financés respectivement par Interreg et Phare-CBC/moyens nationaux;
- b) Des projets transfrontaliers, financés par Interreg avec une forte participation idéale des partenaires du pays Phare-CBC et vice versa par Phare-CBC avec une forte participation idéale d’Interreg;
- c) Des projets pour le développement de la région frontalière: ces projets frontaliers plutôt nationaux servent à la préparation des types de projet “a” et “b”, car souvent il est d’abord nécessaire de donner l’impulsion à lancer des activités communes.

5.4 Recommandations pour les actions préparatoires

Les conclusions que nous avons tirées nous permettent de formuler les recommandations suivantes pour les actions que doivent entreprendre la Commission et les régions frontalières :

- a) la Commission devrait concevoir et proposer les accords types suivants :
 - un accord de partenariat « principal » applicable à une coopération transfrontalière à caractère régional/local chapeauté par une structure de type eurorégion ;
 - un accord de partenariat « principal » applicable à une coopération transfrontalière à caractère régional/local basée sur un consortium³⁰ ;
 - un accord « secondaire » entre la Commission et l’une des structures indiquées, eurorégion ou consortium (ce dernier étant représenté par un partenaire gérant ou un intermédiaire) ;
- a) la Commission devrait encourager les structures transfrontalières permanentes et les consortiums naissants à manifester leur intérêt afin d’identifier des programmes et des directeurs de programme potentiels en consultation avec les États membres sur la base de critères clairement définis (propositions de programmes au niveau subnational émanant de structures ou de consortiums régionaux ou locaux composés principalement de pouvoirs régionaux/locaux) ;
- b) des programmes transfrontaliers communs devraient être préparés (par une task-force commune s’il n’existe aucune eurorégion ni aucune autre structure permanente) ;
- c) les accords à conclure devraient être préparés et soumis à la Commission en même temps que le programme et spécifier notamment :
 - la répartition des responsabilités pour les fonctions clés ainsi que les règles en matière décisionnelle ;
 - des critères et des règles d’éligibilité communs dans tous les domaines, en particulier là où des divergences sont susceptibles d’apparaître entre les États membres concernés,

³⁰ Un consortium de pouvoirs régionaux/locaux et d’autres organes ad hoc en vue de mettre au point et de gérer la

notamment le cofinancement ;

- la responsabilité et le contrôle sur le plan financier (afin de satisfaire aux exigences de l'Union européenne et des États membres) ;

a) le programme de travail LACE-TAP pour la période 1999-2001 devrait appuyer les recommandations exposées ci-dessus et accorder la priorité aux frontières qui ne disposent pas de structures transfrontalières permanentes ou dont les structures existantes doivent encore développer considérablement leurs capacités.