



# La coopération transfrontalière

## Un nouvel horizon pour les collectivités territoriales

Alors que les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ont vu s'affronter les États nations, l'idée même d'une coopération transfrontalière ne semble pas aller de soi. On en trouve pourtant des traces dès le XIII<sup>e</sup> siècle. Daniel DÜRR, maître de conférences à l'université Lumière Lyon 2 et responsable du master « Action économique et coopération des collectivités territoriales en Europe », retrace pour nous les origines de ce type de coopération et son progressif encadrement juridique.

**P**endant longtemps, les secteurs frontaliers ont été des zones de confins, davantage marquées par les risques de conflits et d'affrontement que par la volonté d'établir des passerelles entre les populations locales.

Aujourd'hui, dans la plus grande partie de l'espace européen au moins, les frontières étanches ont disparu, les discontinuités territoriales sont moins marquées. Avec cette évolution, une recomposition de certains territoires apparaît comme une évidence, voire une nécessité. Si l'on retient la définition communément admise, la coopération transfrontalière entérine cette ouverture : elle se présente comme l'ensemble des relations qu'organisent et entre-

tiennent les acteurs publics locaux dans un espace situé de part et d'autre d'une frontière commune. C'est une démarche de proximité pour des projets communs au sein de « bassins de vie » traversés par une ou plusieurs frontières. L'émergence et la concrétisation de ces projets doivent surmonter une difficulté : la présence d'ordres juridiques nationaux différents.

Sur le terrain, si le champ d'application de la coopération transfrontalière est forcément local, il peut concerner des collectivités et des territoires assez divers : de la coopération d'hyper-proximité entre entités communales d'une même agglomération – à l'instar des communes de l'ag-

es projets de coopération à frontières sont particulièrement nombreux et divers, le fond comme sur forme. Inter Régions penche sur cette diversité, en donnant la parole aux acteurs de coopérations, santes, en développement ou à très abouties. ix-ci évoquent difficultés, mais aussi l'enthousiasme que vivent ces projets, les signes du dynamisme des territoires et de l'Europe qui se construit de manière créative et quotidienne.



## LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE S'EST D'ABORD PRATIQUÉE SUR LE TERRAIN, EN MARGE DU DROIT



glomération genevoise – aux relations inter-régionales – exemple de la coopération franco-espagnole qui peut mobiliser des collectivités territoriales de la région Midi-Pyrénées, même si elles sont éloignées de la ligne de frontière.

### UNE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE VENUE DU TERRAIN

L'histoire de la coopération transfrontalière est ancienne. Les frontières étanches du passé ont produit des effets – de limites territoriales, de construction de l'identité des populations... –, mais elles n'ont pas complètement empêché le développement des relations locales – même en direction du pays étranger. Celles-ci ont pu se nouer en dehors du droit – puisque le droit les interdisait le plus souvent –, parfois contre le droit – contrebande – et, enfin, sur la base d'un droit coutumier local non explicitement remis en cause par le droit étatique.

Il est difficile – et pas nécessairement probant – d'étudier les deux premières situations, car elles sont dissimulées aux yeux de tous. En revanche, pour ce qui est d'un droit coutumier local, on a des traces plus précises et attestées. Ainsi, dès le XIIIe siècle au moins, sur la frontière franco-espagnole, sont passées des conventions entre vallées pour assurer la paix et le bon voisinage, mais aussi le partage des ressources naturelles – eau, forêts, droits de passage... Ces conventions resteront même en vigueur en période de guerre entre la France et l'Espagne. De façon plus institutionnalisée et bien plus tard, on enregistre à cette frontière la mise en place de commissions frontalières interétatiques. Les premières, dès le XIXe siècle, ont soit une vocation généraliste – comme la commission internationale des Pyrénées –, soit une vocation thématique – comme la commission d'assistance mutuelle ou le groupe de travail concernant les parcs nationaux et les parcs naturels.

L'exemple de la frontière franco-espagnole est, cependant, particulier. Si le massif pyrénéen présente une géographie tourmentée rendant

difficiles les communications, l'espace frontalière est depuis plusieurs siècles pacifié et, de plus, des communautés culturelles et linguistiques – Basques, Catalans – sont fortement implantées, malgré leur séparation par la frontière.

Aux autres frontières françaises, souvent plus marquées par les conflits récents, la coopération a pu être moins visible, moins ancrée, mais il en a toujours existé des formes – qui ont pu s'atténuer ou se mettre en sommeil à certaines époques troublées.



DANIEL DÜRR

L'histoire nous enseigne donc que la coopération transfrontalière s'est d'abord pratiquée sur le terrain, en marge du droit. Les acteurs publics locaux avaient besoin et envie de se rapprocher de leurs homologues étrangers, même si le droit étatique faisait souvent obstacle à leurs projets. Ils essayaient de jouer sur l'élasticité, sur la plasticité du droit pour aboutir dans leur entreprise.

Le principal problème soulevé était d'ordre constitutionnel et tenait, d'une part, à la souveraineté et, d'autre part, à l'unité de l'État. A la fin des années 1970, Michel Debré insistait sur les risques que comportait un droit de la coopération transfrontalière qui s'ébauchait.

### UN DROIT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE CRÉÉ PAR TOUCHES SUCCESSIVES

Le mouvement de création du droit de la coopération transfrontalière que nous connaissons aujourd'hui s'est initié, il y a trois décennies, avec le texte de la Convention-cadre européenne adoptée à Madrid le 21 mai 1980. Ce mouvement a mobilisé des acteurs très divers : le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, les États.

Chacune de ces sources du droit de la coopération transfrontalière est à distinguer si l'on veut montrer leurs divergences éventuelles et les articulations qui sont en train de les rapprocher.

### Le rôle précurseur du Conseil de l'Europe

Avec l'adoption de la convention de Madrid, le Conseil de l'Europe vise à encourager la conclusion d'accords entre entités publiques locales de part et d'autre d'une frontière, dans la limite de leurs compétences.

Les États signataires s'engagent à :

- favoriser les initiatives des acteurs locaux en matière de coopération ;
- résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique susceptibles d'empêcher le développement de cette coopération. Dans cette optique, les États peuvent conclure entre eux des accords d'application des dispositions de la Convention.

Ce texte constitue un premier pas normatif important sur la scène européenne – avant que la plupart des États ne se préoccupent du sujet. Cependant, il s'agit d'un texte assez peu précis – les formules utilisées ne sont pas contraignantes – et d'une portée juridique relativement faible.

Le Conseil de l'Europe adopte plus tard un deuxième texte en complément du premier : il s'agit du premier protocole additionnel à la Convention, signé à Strasbourg, le 9 novembre 1995. Ce texte reconnaît aux autorités publiques locales un droit de conclure des accords dans les domaines de leurs compétences. Pour ce faire, elles doivent observer certaines conditions :

- le respect des procédures prévues par leur statut ;
- le respect de la législation nationale ;
- le respect des engagements internationaux pris par l'État.

Dans ce cadre, les acteurs publics locaux peuvent créer des organismes chargés d'organiser et de pratiquer cette coopération.

Dernièrement, lors d'une conférence qui s'est tenue à Utrecht les 16 et 17 novembre 2009, le Conseil de l'Europe a décidé d'ouvrir à la signature un projet de troisième protocole additionnel à la convention de Madrid. Ce texte institue un nouvel instrument susceptible de faciliter la coopération transfrontalière : le Groupement eurorégional de coopération (GEC).





### L'implication de la France : une surprise pour un État « jacobin »

À la suite du mouvement impulsé par le Conseil de l'Europe au tout début des années 1980, la France se lance à son tour dans le développement de la coopération transfrontalière. Pour ce faire, elle intervient en instaurant des normes de droit interne et en signant des traités interétatiques.

### L'émergence du droit français de la coopération transfrontalière

Le lancement de ce processus normatif se fait lors de la grande réforme de décentralisation des années 1980. Ainsi, le texte considéré comme fondateur de cette réforme, la loi du 2 mars 1982, comporte un article 65-2 relatif à la coopération transfrontalière.

Plus tard, durant les décennies 1990 et 2000, les grandes lois relatives au territoire et à l'action locale contiennent bien souvent un ou plusieurs articles sur ce sujet : loi ATR de 1992, loi Pasqua de 1995, lois Voynet et Chevènement de 1999, loi SRU de 2000, loi Libertés et Responsabilités Locales de 2004, etc.

Il ressort de ce processus législatif que le droit français est globalement en avance par rapport à celui des pays voisins. Ont été institués ou utilisés, avec plus ou moins de bonheur, des instruments pour rendre opérationnelle cette coopération – l'association, le groupement d'intérêt public, la société d'économie mixte, le district européen. De plus, l'État reconnaît, sous certaines conditions, la possibilité pour les collectivités territoriales de participer à des projets conçus de l'autre côté de la frontière, notamment en intégrant des structures provenant d'un droit étranger. Ainsi, les collectivités françaises ont la possibilité d'être membre d'une structure de droit espagnol, le consorcio.

Ce droit français, en pointe dans l'Europe occidentale, a produit des effets concrets assez limités. Les initiatives utilisant les potentialités offertes par cette législation ont été à la fois peu nombreuses et modestes. Des raisons factuelles, locales ou plus structurelles, peuvent expliquer cette relative timidité.

Cette première expérience nous enseigne que le développement de la coopération transfrontalière est un processus complexe. Le droit y participe, il en constitue le cadre référentiel indispensable, mais il ne peut en être le moteur : des considérations politiques, culturelles, historiques, parfois même personnelles (entre les dirigeants concernés) peuvent être dominantes.

### La France et les accords interétatiques

Sur la base et en application de convention de Madrid (1980), la France a signé quatre accords interétatiques : l'accord franco-italien de Rome (1993), le traité franco-espagnol de Bayonne (1995), le traité de Karlsruhe (1996), l'accord franco-belge (2002).

De la modestie des dispositions de l'accord de Rome au tournant historique du traité de Karlsruhe, ces accords montrent, en quelques années, les ambitions croissantes du droit de la coopération transfrontalière. Sur chaque frontière concernée, ils permettent de concrétiser – au moins partiellement – les avancées prévues par les textes émanant du Conseil de l'Europe. Ils essaient aussi d'apporter une réponse aux difficultés – institutionnelles, juridiques... – que rencontrent les autorités publiques locales

à chaque frontière pour établir leurs relations et monter leurs projets.

Cette confrontation entre deux – ou plusieurs – systèmes juridiques constitue sans doute le plus gros problème. Et la volonté politique, dans chaque État signataire, n'est pas toujours assez forte pour éliminer les blocages éventuels.

On peut tout de même comptabiliser au bénéfice de ces accords la création d'un organe de coopération, le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), créé par le traité de Karlsruhe. Il servira de modèle à de nombreuses créations institutionnelles ultérieures – le district européen en droit français, le Groupement européen de

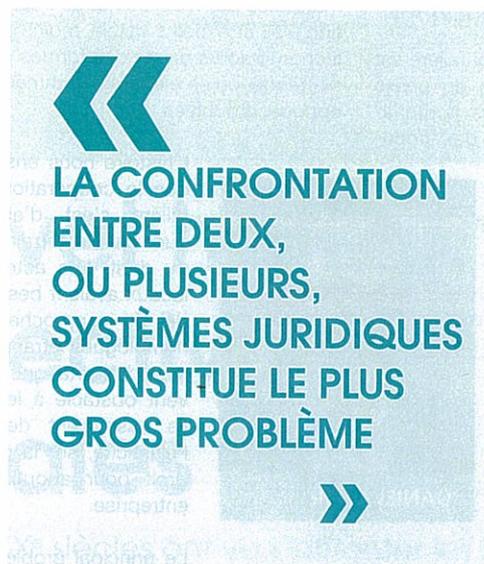
coopération territoriale (GECT) en droit de l'Union européenne, le Groupement eurorégional de coopération (GEC) en droit du Conseil de l'Europe.

### L'Union européenne et ses politiques transfrontalières volontaristes

En la matière, l'Union européenne a montré une attitude qui peut paraître contradictoire : pendant longtemps assez peu en pointe sur le plan institutionnel, elle a promu des politiques de développement significatives. En ce sens, sa position correspondait aux attentes et à la réalité locales, plus attachées aux résultats concrets qu'aux moyens utilisés pour les atteindre.

### Le faible encadrement institutionnel

Dans le droit de l'Union Européenne, il existe deux instruments susceptibles de permettre le développement de la coopération transfrontalière : le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) et le Groupement européen de coopération territoriale (GECT).



Le premier (GEIE), institué en 1985, était conçu, à l'origine, pour les besoins de coopération entre acteurs privés et, plus particulièrement, entre entreprises. Son objectif consiste à faciliter l'activité économique de ses membres. Tel qu'il se présente, le GEIE comporte de sérieux handicaps pour la pratique de la coopération transfrontalière. Détourné de ses objectifs premiers, il sera utilisé de façon subsidiaire et imprévue à une époque où le droit est insuffisant sur le plan institutionnel. Le second (GECT) est plus particulièrement adapté à ce type de coopération. Institué par un règlement européen du 5 juillet 2006, il permet le regroupement d'acteurs publics – y compris les États –, mais peut aussi comprendre des associations, lorsqu'elles sont composées d'organismes de droit public.

Ces deux outils ont globalement pour but de promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Plus précisément, il leur est affecté un rôle dans la mise en œuvre des projets et programmes élaborés par l'Union européenne.

### L'ambition des politiques de développement territorial

Dès le début des années 1990, la Communauté économique européenne lance le Programme d'initiative communautaire (PIC) INTERREG. Ce programme, dont seul le volet A concerne la coopération transfrontalière, sera reconduit deux fois (jusqu'à INTERREG III). Financé uniquement par le FEDER – le Fonds européen de développement régional –, il a pour objectif de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union et de favoriser un développement équilibré du territoire européen. D'où sa promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. INTERREG II a été lancé dans la période 1994-1999 pour un budget total de 3,519 milliards d'écus. Pour INTERREG III (période 2000-2006), le budget s'élevait à 4,875 milliards €.

Dans la nouvelle programmation portant sur la période 2007-2013, les PIC ont été, en principe, abandonnés dans leur formule précédente. Pour autant, la coopération décentralisée – et à l'intérieur de celle-ci, la coopération transfrontalière – a fait l'objet d'une « promotion », puisqu'il existe, à l'heure actuelle, un objectif « Coopération territoriale européenne » qui vient remplacer les PIC INTERREG dans la nouvelle politique de cohésion. Son budget représente 2,44 % de l'ensemble du budget de la politique de cohésion – ce qui le place très loin derrière les deux autres objectifs de cette politique, notamment de l'objectif « Cohésion ». Cependant, les sommes allouées ont encore augmenté par rapport à INTERREG III, puisqu'elles atteignent 7,5 milliards €.

L'enveloppe prévue pour cet objectif est en augmentation sensible – par rapport à INTERREG. Ainsi, l'Union européenne peut-elle continuer à soutenir les projets et programmes favorisant la coopération décentralisée. Après deux décennies, cette volonté d'accompagnement des acteurs locaux ne s'est pas essouffée. De cette façon, l'Union européenne est devenue un partenaire majeur de ce mouvement.

Aujourd'hui, les réalisations sont nombreuses et les projets plus encore. La coopération s'est beaucoup développée sur les frontières historiquement marquées par les conflits – frontières franco-allemandes, franco-luxembourgeoises, franco-belges. Les acteurs locaux ont confectionné cette « réponse intelligente » aux tensions internationales de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Ailleurs, la coopération est moins chargée de sens et d'affect – elle est plus « froide ». Pourtant, l'implication des autorités publiques locales va toujours croissant : l'effet-frontière, qui était auparavant un facteur de repli sur soi-même, est aujourd'hui un moteur de l'action collective d'ouverture à l'autre. ■

## LES PRINCIPAUX PROJETS DE COOPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Faire un état des lieux des différents projets transfrontaliers intéressant les collectivités territoriales françaises paraît impensable tant il existe un foisonnement d'initiatives. Signalons, toutefois, les quelques projets les plus marquants – par leur portée, leur caractère novateur, etc.

### Les projets émis dans le cadre de l'Union européenne

Ce sont les plus aisés à identifier. Pour répondre à l'objectif « Coopération » (dans son volet A), l'Union européenne a retenu les projets suivants :

Localisation du projet	Budget (en millions d'euros)
France (Manche)-Angleterre	173,4
Deux Mers (Manche-mer du Nord)	167
France-Wallonie-Flandre	138
Grande Région : Belgique-Luxembourg-Allemagne-France (Lorraine, Alsace)	105,9
Rhin Supérieur	67,2
France-Suisse	55
ALCOTRA : Suisse-Italie-France (Rhône-Alpes, PACA)	149,7
Italie-France maritime	121,4
Espagne-France-Andorre	168,6
Amazonie	12,8
Espace Caraïbes	47,9
Espace Océan Indien	35

### Les autres projets

Ce sont ceux qui ne correspondent pas à une quelconque programmation européenne. Ils interviennent donc dans un régime de liberté et se caractérisent par une grande profusion. L'EUROMOT (Mission Opérationnelle Transfrontalière) a mené des travaux de recensement de ces très nombreux projets effectués et les présente sur son site internet, ainsi que dans l'Atlas de la coopération transfrontalière qu'elle publie. Ces outils permettent ainsi d'avoir une vision plus complète et plus précise de la situation de terrain. De manière générale, on peut distinguer, sur le territoire frontalier français, deux grandes zones géographiques susceptibles d'accueillir des projets de natures différentes : les zones urbaines, dans lesquelles se mettent en place des projets d'agglomérations, et les zones rurales, qui sont plus concernées par des projets environnementaux, patrimoniaux... Les premières sont souvent plus dynamiques et bénéficient de moyens matériels et financiers bien supérieurs aux secondes. A l'heure actuelle, les zones urbaines sont le moteur de la coopération transfrontalière opérationnelle.