

## Rapport sur la coopération transfrontalière en Europe

### INTRODUCTION

La coopération transfrontalière constitue un aspect essentiel de l'action menée par le Conseil de l'Europe afin de promouvoir la stabilité démocratique et la compréhension mutuelle entre les Etats et les populations, y compris celles issues des minorités ethniques et nationales, par le renforcement du partenariat et du dialogue entre les acteurs politiques et de la société civile, publics et privés. Cette coopération reste indispensable à la stabilité en Europe, et continue à jouer un rôle central pour promouvoir les valeurs sur lesquelles repose le Conseil de l'Europe : la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme.

L'intégration européenne mise en œuvre par les Etats membres du Conseil de l'Europe permet aux collectivités locales et territoriales frontalières de participer à leur tour à cette dynamique en construisant de véritables « territoires transfrontaliers ».

Les configurations transfrontalières sont diverses : nombre de frontières européennes sont déjà des "territoires vécus", des bassins de vie et d'emploi caractérisés par de nombreux flux et échanges qui les traversent.

Ces territoires transfrontaliers, qui se doivent de répondre aux besoins de leurs populations, sont quotidiennement confrontés aux « effets de frontières » qui constituent, selon les situations :

- une source de déséquilibre due à l'inadaptation des cadres nationaux politiques, administratifs, juridiques et fiscaux à la réalité du fonctionnement transfrontalier;
- des opportunités découlant des nouvelles "économies d'agglomération" liées à l'ouverture progressive des frontières et au potentiel que représente la diversité linguistique et culturelle.

Ces dernières décennies ont été marquées par la conclusion de très nombreux accords de coopération interétatiques et entre collectivités<sup>1</sup>. Tout d'abord apparue sous la forme du jumelage entre communes, la coopération transfrontalière s'est étendue à de nouveaux domaines de coopération (marché du travail, développement des transports transfrontaliers, partage des équipements de santé, définition de politiques d'aménagement du territoire cohérents, protection de l'environnement...) et à d'autres acteurs (régions, notamment). Les démarches intégrées de type eurorégions et eurodistricts ont émergé<sup>2</sup>.

L'intégration de l'Europe a induit des besoins croissants en matière de coopération transfrontalière: il s'agit, d'une part, avec l'effacement progressif des frontières intra-européennes, de soutenir l'émergence de démarches à des frontières qui ont été fermées durant plusieurs décennies, et de faire de régions

<sup>1</sup> Par exemple, l'accord entre la commune de Jubarkas en Lituanie et la Voïvodie de Konin en Pologne en 1997 ou le Protocole d'accord conclu en 1982 entre le parc du Palatinat en Allemagne et le parc naturel des Vosges, en France.

<sup>2</sup> Par exemple, l'eurorégion DKMT, située entre la Hongrie, la Roumanie et la Serbie-Monténégro, qui a élargi ses domaines de coopération depuis sa création, de coopérations dans les domaines universitaires, de la prévention des risques naturels et de l'amélioration des infrastructures.

frontalières fortement marginalisées dans le passé, de véritables acteurs de l'intégration européenne<sup>3</sup>. Et d'autre part, il s'agit également de gérer les nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne en permettant aux acteurs de la coopération transfrontalière de faire face aux enjeux issus de nouvelles réalités politiques, économiques, sociales et culturelles, tout en garantissant un contrôle suffisant aux frontières de l'Union européenne<sup>4</sup>.

Pour répondre à ces besoins, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, et les Etats membres en leur sein, se sont engagés, à travers de nombreuses initiatives, à encourager l'émergence et la pérennisation des démarches transfrontalières à toutes les frontières par le développement d'un cadre d'action approprié. Avec l'élargissement de l'Union européenne, une collaboration plus étroite entre ces institutions s'est avérée pertinente, le Conseil de l'Europe pouvant faire bénéficier de son expérience à ces nouvelles frontières pour réduire les éventuels effets secondaires négatifs de l'élargissement sur la coopération transfrontalière<sup>5</sup>.

Le Conseil de l'Europe a initié l'émergence d'un cadre juridique spécifique à la coopération transfrontalière via l'adoption de la charte de l'autonomie régionale puis de la Convention-cadre de Madrid de 1980 et, en 1995, de son Protocole additionnel relatif à la coopération transfrontalière. Le Comité des Ministres a ensuite adopté la Déclaration de Vilnius sur la coopération régionale et la consolidation de la stabilité démocratique dans la Grande Europe de 2002 et de la Déclaration de Chisinau sur la coopération transfrontalière et interterritoriale entre Etats dans l'Europe du sud-est de 2003.

Le Conseil de l'Europe apparaît aujourd'hui comme un lieu de dialogue et d'échanges d'expériences entre les acteurs de la coopération transfrontalière à l'échelle paneuropéenne, source d'impulsion politique. A ce titre, soulignons l'existence du comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT), constitué d'experts issus des gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui a publié un manuel de la coopération transfrontalière et un guide pratique de la coopération transfrontalière à destination des autorités locales en Europe. Le comité de conseillers pour le développement de la coopération transfrontalière en Europe centrale et orientale a, en outre, joué un rôle essentiel dans le processus de ratification de la convention-cadre de Madrid et la création d'Eurorégions dans cette partie de l'Europe<sup>6</sup>.

Les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptés par la conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du territoire (CEMAT), attirent quant à eux l'attention sur la dimension territoriale de la démocratie et de la politique de cohésion sociale, et reconnaissent le rôle joué par la coopération transfrontalière entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, leurs régions et municipalités.

A l'échelle de l'Union européenne, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), approuvé en 1999, et l'Agenda territorial, approuvé à Leipzig en mai 2007 par les Etats membres et la Commission européenne, font écho aux principes directeurs de la CEMAT. Au-delà des aspects juridiques ou d'aménagement du territoire, il convient également de souligner le rôle majeur de l'Union européenne dans le soutien financier de la coopération transfrontalière depuis les années 90.

Si tous les territoires européens - régions, métropoles, villes, pays ruraux, espaces naturels - sont invités à contribuer au développement territorial durable du continent européen, c'est encore plus

<sup>3</sup> Recommandation REC (2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptée le 30 janvier 2002, à l'occasion de la conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du territoire (CEMAT).

<sup>4</sup> Etude du Comité des Régions sur le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), janvier 2007.

<sup>5</sup> Document intitulé « Développer le dialogue, la coopération et la confiance à travers les frontières européennes : le rôle et la contribution du Conseil de l'Europe », 2004.

<sup>6</sup> Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a également initié l'idée d'une eurorégion Adriatique comme instrument de coopération et d'intégration dans l'espace européen des pays de l'ouest des Balkans.

vrai pour les territoires transfrontaliers : tant sur le plan économique (par la création de richesse, via le développement de pôles de compétitivité, de clusters, de réseaux de recherche et d'innovation transfrontaliers...), social (par l'émergence de marchés du travail transfrontaliers dynamiques) qu'environnemental (par la création d'espaces communs de responsabilité en matière de préservation des ressources naturelles, de biodiversité et de gestion des risques).

Les Etats membres du Conseil de l'Europe s'engagent dans la coopération transfrontalière à toutes les frontières. Néanmoins des difficultés subsistent et les volontés politiques demandent à être concrétisées sur le terrain. Il revient à tous les acteurs politiques et de terrain concernés - Conseil de l'Europe, Union européenne, autorités étatiques, autorités régionales et locales - tout en s'adaptant aux réalités des frontières - de soutenir la pérennisation des démarches et l'émergence de coopérations innovantes en développant des instruments juridiques (partie 1), financiers (partie 2) et d'expertise territoriale (partie 3).

## **ENJEUX DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE : difficultés et opportunités**

### **Comment renforcer la coopération transfrontalière à l'échelle européenne ?**

L'objectif d'intégration durable du territoire européen a conduit les Etats à reconnaître la nécessité de la coopération transfrontalière entre autorités locales et régionales de part et d'autre des frontières. Le développement d'un cadre d'action adapté aux spécificités du transfrontalier contribue à faire face aux obstacles culturels, institutionnels, administratifs ou financiers à la concrétisation des projets transfrontaliers.

L'émergence de coopérations innovantes et la pérennisation des démarches transfrontalières doit être appréhendée sous trois aspects complémentaires : tout d'abord, un cadre juridique et institutionnel adapté aux démarches transfrontalières doit être élaboré. Ensuite, les collectivités étant les premiers acteurs de la coopération transfrontalière, il s'agit, après leur avoir permis d'exercer leurs compétences dans un cadre transfrontalier, de les doter de la capacité financière afin d'avoir une réelle autonomie pour agir. Et enfin, il convient de répondre au besoin d'expertise transfrontalière afin de structurer les territoires transfrontaliers.

### **1. Développer le cadre juridique et institutionnel de la coopération transfrontalière**

Confronté à ses débuts à un vide juridique, le droit de la coopération transfrontalière s'est construit et précisé au fur et à mesure, afin de répondre aux besoins de sécurité juridique et de structuration des démarches.

Après avoir rappelé les principes communs du cadre juridique de la coopération transfrontalière, nous présenterons le contenu du droit de la coopération transfrontalière, tel que développé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, et formulerons ensuite des recommandations permettant de répondre aux nouveaux enjeux<sup>7</sup>.

#### **Principes communs de la coopération transfrontalière**

Ces principes communs s'appliquent à l'ensemble des démarches transfrontalières engagées par les autorités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe, indépendamment de la signature de la Convention Cadre de Madrid par les Etats.

En premier lieu, la capacité institutionnelle des autorités locales et régionales à coopérer avec des collectivités ou d'autres entités situées dans des pays voisins est fonction de l'existence de dispositions de droit national ou d'accords internationaux l'autorisant.

Par ailleurs, les collectivités locales ne peuvent coopérer avec des collectivités de pays voisins que dans le cadre de leur droit interne. En effet, la coopération transfrontalière ne constitue pas une compétence supplémentaire mais correspond à un mode d'exercice des compétences que les collectivités détiennent conformément à leur droit interne. C'est la confrontation des droits internes des collectivités locales et subsidiairement, des accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière qui va déterminer leur marge de manœuvre.

En outre, les autorités locales et régionales coopèrent dans leurs domaines communs de compétence, à l'exclusion des pouvoirs de police et de réglementation, conformément à la législation interne qui les régit et dans le respect des engagements internationaux pris par l'Etat dont ils relèvent.

Conformément aux principes définis, les autorités locales et régionales peuvent conclure des conventions de coopération leur permettant de formaliser des démarches de concertation, de mener

---

<sup>7</sup> Pour plus de détails, voir le Guide pratique de la coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe, élaboré par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), 2006 : <http://www.espaces-transfrontaliers.org>

des projets d'investissement en transfrontalier ou de créer des organismes de coopération transfrontalière dotés ou non de la personnalité juridique.

Conditionnées par leur droit interne et initialement confrontées à l'absence de structures propres à la coopération transfrontalière, les collectivités locales ont emprunté les formes juridiques disponibles dans le droit communautaire et dans leurs droits internes respectifs pour créer des organismes de coopération transfrontalière : groupement européen d'intérêt économique (GEIE), association, fondation...

### **Cadre juridique à l'échelle européenne**

En adoptant la Convention-cadre de Madrid relative à la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales en 1980, le Conseil de l'Europe a posé la pierre angulaire de la coopération transfrontalière à l'échelle européenne. A travers ce texte, chaque Etat « s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes », en soutenant la conclusion de conventions entre collectivités locales et, si nécessaire, d'accords interétatiques qui définissent les modalités de la coopération<sup>8</sup>. Dépourvue de dispositions opérationnelles, la Convention-cadre de Madrid a été complétée par un Protocole additionnel relatif à la coopération transfrontalière<sup>9</sup>. Ce texte vise à renforcer la convention en reconnaissant expressément, sous certaines conditions : le droit des collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière, principe également affirmé par la Charte de l'autonomie locale<sup>10</sup>, ainsi que la valeur en droit interne des actes accomplis et des décisions adoptées dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière et la qualité de personne morale de tout organe de coopération créé en vertu d'un tel accord.

A défaut de contrôle juridique exercé sur les Etats membres par le Conseil de l'Europe, il convient néanmoins de reconnaître son rôle de promotion politique de la coopération transfrontalière par la multiplication d'accords interétatiques depuis 1980.

Ces accords interétatiques définissent les modalités de la coopération aux frontières concernées sur la base des principes contenus dans la Convention-cadre de Madrid. L'ensemble de ces accords prévoit la convention comme instrument de droit commun. Certains d'entre eux autorisent les collectivités étrangères à participer à des structures de droit interne<sup>11</sup> et d'autres permettent également la création de structures de coopération transfrontalière originales, tel que le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) institué par l'Accord de Karlsruhe<sup>12</sup>.

Ces avancées juridiques ont permis la concrétisation de nombreuses démarches. Néanmoins, le champ d'application géographique limité de chaque accord et l'hétérogénéité du paysage réglementaire de part et d'autre des frontières appelaient une solution innovante.

L'Union européenne a adopté, en juillet 2006, un règlement communautaire sur le groupement européen de coopération territoriale (GECT), seul instrument disponible dans l'Union européenne à 27. Le règlement reconnaît l'acquis juridique représenté par les travaux du Conseil de l'Europe. Cet

<sup>8</sup> Selon le Manuel de la coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe (édition 2006), trente-trois Etats sur quarante-six avaient ratifié la convention au 30 juin 2006.

<sup>9</sup> Selon le Manuel de la coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe (édition 2006), ce texte était ratifié par dix-sept Etats et signé par six autres au 31 décembre 2005.

<sup>10</sup> Article 10 de la Charte de l'autonomie locale : « dans le cadre de leurs missions, les collectivités locales doivent pouvoir coopérer entre elles à l'intérieur de leur pays mais aussi, si la loi l'autorise, avec des collectivités d'autres Etats ». La charte est entrée en vigueur en 1988.

<sup>11</sup> L'Accord de Bayonne permet à des collectivités françaises et espagnoles d'être membres d'un consorcio, une structure de droit espagnol.

<sup>12</sup> L'Accord de Karlsruhe de 1998 permet le recours au GLCT aux frontières entre la France, l'Allemagne et la Suisse. L'Accord de Bruxelles de 2002 autorise la création de GLCT à la frontière franco-belge.

organisme de coopération transfrontalière, doté de la personnalité juridique, peut être composé de collectivités locales et d'organismes publics, mais son véritable apport réside dans la participation des autorités étatiques. Ceci ouvrira la porte à de nouveaux domaines de coopération et permettra aux Etats d'être acteurs de la coopération transfrontalière et non plus seulement régulateurs. Il sera ouvert aux entités des pays tiers, dont les autorités étatiques, mais sous certaines conditions. Ainsi, un GECT devant être composé, au minimum, de deux Etats membres de l'Union européenne, des démarches de coopération bilatérale, impliquant un Etat membre et un pays tiers, ne seront pas couvertes par ce nouvel outil. Le GECT devrait par ailleurs contribuer à un renforcement des principes de gouvernance multi-niveaux en ce qu'il réunira les acteurs de la coopération transfrontalière, et ce, à tous les niveaux.

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne réfléchissent actuellement à l'élaboration d'une nouvelle convention portant création de groupements euro-régionaux de coopération. Ce texte pourrait notamment constituer la base juridique autorisant la participation des pays tiers de l'Union européenne à des GECT.

### **RECOMMANDATION**

**Les Etats membres sont invités à s'engager entre eux dans la coopération transfrontalière et à y associer leurs collectivités, à ratifier la convention cadre de Madrid et son protocole additionnel, à attribuer à leurs collectivités les compétences requises pour mener à bien une coopération transfrontalière et à prendre en compte les besoins de celle-ci dans leur législation nationale<sup>13</sup>. Les collectivités sont également invitées à utiliser leurs compétences et les outils juridiques disponibles pour structurer des démarches intégrées de coopération transfrontalière, de type Eurorégion et Eurodistrict.**

## **2. Assurer un financement adapté et pérenne de la coopération transfrontalière**

Il ne suffit pas aux collectivités locales d'avoir la capacité juridique pour mener de manière efficace et pérenne des démarches de coopération transfrontalière, il faut également qu'elles aient une réelle capacité financière. Ce principe est affirmé par la Charte de l'autonomie locale (article 9).

La coopération transfrontalière est généralement financée sur les deniers propres des collectivités frontalières dont les moyens sont souvent réduits, et qui doivent donc faire appel à un cofinancement public (communautaire, national ou régional) ou privé (partenariat public privé).

### **2.1. Cofinancement communautaire**

Depuis les années 90, l'Union européenne a alloué d'importants montants financiers aux collectivités des Etats membres au titre de la coopération transfrontalière. Initialement dédié à des projets pilotes, le soutien communautaire à ce type de démarches s'est formalisé et vise désormais à soutenir des projets plus structurants. Cette coopération est maintenant érigée au rang d'objectif de la politique de cohésion de l'Union européenne pour la période 2007-2013. Jusqu'alors soutenue par le programme d'initiative communautaire INTERREG (qui couvrait la coopération transeuropéenne), la coopération transfrontalière sera désormais couverte par l'objectif « Coopération territoriale » et bénéficiera de montants budgétaires plus élevés (80% des Fonds alloués à l'objectif « coopération territoriale » soit 5,9 milliards d'euros<sup>14</sup>).

<sup>13</sup> Pour exemple, une législation spécifique relative à la coopération transfrontalière est en cours d'élaboration en Russie. En Ukraine, un projet de législation relatif à la coopération transfrontalière a été soumis en 2004; il définit les principes, l'organisation et le soutien financier fourni en faveur de la coopération avec les pays «voisins». En France, le cadre de référence stratégique national a intégré le transfrontalier dans toutes les stratégies de l'Etat.

<sup>14</sup> Pour comparaison, 18,5% (1,4 milliards d'euros) sont dédiés à la coopération transnationale et 3,9% (30 000 000 d'euros) au volet interrégional.

L'Union européenne prévoit également un soutien aux démarches de coopération menées aux frontières extérieures de l'UE avec les entités des Etats voisins de l'Union européenne : les anciens programmes PHARE, TACIS, CARD et le volet extérieur du programme INTERREG seront couverts par deux nouveaux instruments que sont l'Instrument de Pré-adhésion (IPA) et le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)<sup>15</sup>. Les relations avec la Russie font l'objet d'un partenariat stratégique spécifique.

L'IPA vise à renforcer le processus de stabilisation et d'association de ces Etats en préparation d'une entrée dans l'Union européenne. Le volet dédié à la coopération transfrontalière est ouvert aux pays candidats de l'Union européenne (Croatie, Turquie, ARYM) et aux pays candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie-et-Monténégro), tous membres du Conseil de l'Europe.

Avec l'IEVP, l'Union offre à ses voisins immédiats, terrestres ou maritimes, des pays de l'Europe de l'Est, du Caucase du Sud et du sud de la Méditerranée<sup>16</sup>, une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, la règle de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable). On reconnaît ici les valeurs partagées par le Conseil de l'Europe. L'IEVP concerne six Etats membres du Conseil de l'Europe : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Egypte, la Georgie, la Moldavie et l'Ukraine. Le nouvel IEVP comprend un volet dédié à la coopération transfrontalière qui vise les quatre objectifs suivants : promouvoir le développement économique et social dans les régions frontalières ; traiter les défis communs en matière d'environnement, de santé publique ainsi que de prévention et de lutte contre la criminalité organisée; garantir des frontières efficaces et sûres ; promouvoir des actions locales «entre les peuples» au niveau transfrontalier. Dotée d'un montant de 583,28 millions d'euros pour la période 2007-2010, le cofinancement apporté par l'IEVP constitue un levier pour les coopérations transfrontalières aux frontières extérieures de l'Union européenne et démontrent la complémentarité entre les actions réalisées par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, alors que l'Union européenne offre un appui financier à ses partenaires, ceux-ci s'engagent à effectuer des réformes, notamment sur le plan de la démocratisation et de l'État de droit, se traduisant notamment par la reconnaissance de la capacité institutionnelle des autorités locales et régionales des pays partenaires de l'Union européenne à participer à la coopération transfrontalière.

## 2.2. Cofinancements nationaux et régionaux

Des dispositifs de cofinancements existent également au niveau national. Ainsi, en Estonie, un programme national de cofinancement d'activités et d'études transfrontalières a été mis en place. En France, les contrats de projets Etat-régions peuvent intervenir en soutien à la coopération transfrontalière.

### **RECOMMANDATION**

**L'Union européenne et les Etats membres sont invités à poursuivre leur soutien financier aux projets de coopération transfrontalière des autorités locales et à associer celles-ci à la gestion des programmes concernés.**

Outre la concrétisation de cette volonté politique par l'adoption d'un cadre juridique adapté et l'engagement de montants financiers suffisants, de véritables enjeux opérationnels se posent. Les enjeux majeurs à prendre en considération dans le développement de la coopération transfrontalière relèvent de plusieurs domaines.

<sup>15</sup> [http://www.ec.europa.eu/world/enp/policy\\_fr.htm](http://www.ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm)

<sup>16</sup> Les Etats bénéficiaires de l'IEPV sont les suivants : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Georgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Ukraine.

### 3. Structurer les territoires transfrontaliers

Il convient de reconnaître l'importance de l'ingénierie thématique et territoriale comme un appui essentiel au développement de démarches durables et intégrées de coopération transfrontalière qui nécessitent toute une palette d'outils, selon les thématiques de travail abordées et les spécificités des territoires transfrontaliers.

#### 3.1. Approche territoriale

Comme tous les territoires européens, les territoires transfrontaliers présentent une grande variété de configurations : territoires urbains, ruraux, naturels et maritimes, qui nécessitent des approches spécifiques.

##### 3.1.1. Agglomérations transfrontalières

Les agglomérations transfrontalières intégrées<sup>17</sup> (et plus généralement les réseaux de villes transfrontalières), dont les caractéristiques urbaines sont très spécifiques, constituent le creuset de la coopération transfrontalière. Véritables bassins de vie transfrontaliers, elles ont été jusqu'à présent peu prises en compte en tant qu'entités particulières tant par les politiques que par les législations européennes et nationales. Ces agglomérations comportent des problèmes spécifiques du fait que leur situation transfrontalière exacerbe la complexité des problèmes auxquels peuvent être confrontées des agglomérations «nationales» : flux de travailleurs vers les zones d'activités transfrontalières, saturation des infrastructures routières, interactions en termes de pression foncière et immobilière, surcoût de la « non agglomération » (gestion séparée des services et la réalisation d'équipements communs), disparités institutionnelles, administratives et juridiques de part et d'autre des frontières.

#### Exemples de coopération

Certaines agglomérations transfrontalières parviennent néanmoins à gérer ces « effets frontières ». Ainsi, la ville suisse de Bâle constitue un exemple d'agglomération trinationale segmentée, impliquant des collectivités suisses, françaises et allemandes. Elle est située au centre d'une aire économique et culturelle où vivent plus de 600 000 habitants. Cette métropole européenne s'est récemment constituée en Eurodistrict Trinationnel de Bâle<sup>18</sup>.

Les villes frontalières de Haparanda (Suède) et de Tornio (Finlande) fonctionnent quant à elles en synergie depuis de nombreuses années, grâce à une forte volonté politique des élus. Les deux communes ont en effet mutualisé leurs services éducatifs, sanitaires, leurs équipements municipaux et organisent conjointement des événements culturels et sportifs. Les populations bénéficient par ailleurs d'un centre d'information transfrontalier.

Enfin, les villes frontalières de Gorizia (Italie) et de Nova Gorica (Slovénie) ont profité de l'adhésion récente de la Slovénie dans l'Union européenne pour reconstituer une agglomération transfrontalière, symbolisée par l'aménagement d'une place (Place de l'Europe unifiée), nouveau lien physique entre ces deux villes.

Certaines de ces agglomérations, ou réseaux de villes, présentent une dimension métropolitaine (Copenhague-Malmö, Vienne-Brastilava, Lille, Bâle,...) ; leur caractère transfrontalier constitue un atout pour elles-mêmes et pour l'intégration européenne.

<sup>17</sup> Dans son étude sur « La gouvernance dans les agglomérations transfrontalières », la MOT a identifié plus d'une soixantaine d'agglomérations transfrontalières : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

<sup>18</sup> <http://www.eurodistrictbasel.eu/>

### 3.1.2. Territoires ruraux et naturels transfrontaliers

La coopération transfrontalière concerne également les espaces ruraux, d'ailleurs majoritaires dans leur nombre sur l'ensemble des frontières européennes. Ces vastes territoires, littoraux, montagneux ou de plaine, souvent faiblement peuplés, sont soumis à des contraintes spécifiques liées notamment à la faiblesse de leurs ressources financières, techniques et humaines. La coopération transfrontalière constitue pour ces espaces une voie de développement local. Cette coopération leur permet non seulement de mutualiser certains atouts endogènes, des équipements et des services à la population, mais également d'être identifiés plus facilement au sein d'une Europe en mutation.

A l'échelle transfrontalière, les espaces protégés, dont la gestion illustre la prise en compte croissante du développement durable (préservation de la faune et de la flore mais également des paysages traditionnels et des savoir-faire caractéristiques de ces espaces), sont porteurs d'un nouveau type de développement économique grâce au commerce, aux actions touristiques et à l'aménagement concerté.

#### **Exemple de coopération**

L'Espace Mont-Blanc<sup>19</sup>, à la frontière France-Italie-Suisse, représente 220 000 ha, 100 000 habitants et 35 communes. Cette démarche vise quatre principaux objectifs : soutenir l'agriculture de montagne, préserver les espaces naturels et les paysages, encourager un tourisme doux, réduire l'impact des transports, et constitue à ce titre un exemple en matière de développement durable et intégré d'un territoire transfrontalier.

### 3.1.3. Coopération maritime de proximité

La coopération transfrontalière maritime de proximité peut être définie comme une relation entre des collectivités ou autorités locales maritimes frontalières portant sur des activités communes. Elle comporte une dimension "territoriale" forte qui se distingue de coopérations menées au sein d'espaces maritimes plus vastes. Les thèmes de coopération sont nombreux : liaisons maritimes, mise en valeur des aires portuaires et urbaines, développement économique, coopération touristique et culturelle, protection de l'environnement marin, gestion intégrée des zones côtières, etc.

L'espace maritime constitue à la fois une barrière naturelle et un lien qui impactent en profondeur la coopération transfrontalière. Les deux principaux obstacles liés à l'élément maritime concernent l'accessibilité et le manque de culture transfrontalière.

#### **Exemple de coopération**

Le projet de parc marin international entre la Corse (France) et la Sardaigne (Italie) vise à faire de ce site un espace "protégé" afin d'en optimiser la gestion environnementale et le développement d'activités économiques dans le respect des exigences écologiques. Les partenaires du projet ont ainsi mené en commun des missions de suivis scientifiques, des manifestations culturelles autour du patrimoine naturel commun, etc.

### **RECOMMANDATION**

**Les collectivités locales sont invitées à définir entre elles la gouvernance appropriée pour leurs projets de territoires transfrontaliers avec l'appui et la participation, dans leurs domaines de compétences, des niveaux institutionnels supérieurs.**

### **3.2. Approche « outils opérationnels »**

Les territoires transfrontaliers, urbains, ruraux ou maritimes, ont des besoins communs en matière d'ingénierie territoriale : observation, planification et formation à la coopération.

<sup>19</sup> <http://www.espace-mont-blanc.com/>

### 3.2.1. Observation et aménagement du territoire transfrontalier

Bassins de vie, bassins d'emploi, aires urbaines fonctionnelles ou aires métropolitaines, « pays » ruraux (en France)... ces « territoires vécus » bousculent les fonctionnements politico-administratifs. La plupart des territoires transfrontaliers sont actuellement dépourvus d'indicateurs statistiques pertinents adaptés à leur taille et à leur configuration. Or ceux-ci s'avèrent indispensables pour permettre une analyse fine et appropriée de leur fonctionnement et de leurs handicaps et points forts ainsi que pour établir des diagnostics et des stratégies d'aménagement durables partagés susceptibles de fonder des politiques et des actions communes.

#### **Exemple de coopération**

Le Pôle Européen de Développement de Longwy (PED)<sup>20</sup> forme une agglomération transfrontalière sur la France, le Luxembourg et l'Allemagne. Pour mettre en place sa politique d'aménagement, l'Association Transfrontalière du PED s'est appuyée depuis les années 1990 sur les travaux d'observation du territoire réalisés par l'Observatoire de l'urbanisme devenu l'Agape, première agence d'urbanisme trinationale.

### 3.2.2. Formation aux métiers de la coopération transfrontalière

La multiplication des démarches de coopération transfrontalière implique des nouveaux besoins en termes de compétences. Il convient donc d'identifier quelles sont les nouvelles pratiques, susceptibles de faire émerger les nouveaux métiers, que la coopération transfrontalière implique.

#### **Exemple de coopération**

L'Euro-Institut de Kehl<sup>21</sup> est un organisme franco-allemand de formation continue et un centre de compétences dans le domaine de la coopération transfrontalière et dans des domaines spécifiques. Il a pour vocation de développer des savoir-faire transposables à d'autres régions de l'espace européen. Les activités prennent la forme de séminaires binationaux, de groupes de travail, d'échanges de fonctionnaires...

Le projet Interform<sup>22</sup>, dont le chef de file est la Mission Opérationnelle Transfrontalière<sup>23</sup>, vise quant à lui à professionnaliser les acteurs de la coopération transfrontalière par la mise en réseau des lieux de formation aux frontières, la constitution d'une base documentaire, le recensement des lieux de formation et la conception d'offres de formation.

## **RECOMMANDATION**

**Les Etats membres et leurs collectivités sont invités à soutenir la coopération transfrontalière au moyen des outils appropriés d'observation, de planification<sup>24</sup>, de recherche et de formation et de mise en réseau.**

## **3.3. Approche thématique**

### 3.3.1. Environnement

L'environnement ne connaissant pas de frontière, la coopération entre acteurs de part et d'autre de la frontière et leur responsabilisation s'avèrent indispensables pour garantir la préservation des espaces transfrontaliers urbains ou naturels (espaces ruraux, bassins fluviaux ou maritimes, massifs...)<sup>25</sup>. Cette coopération couvre divers domaines d'intervention : gestion des ressources naturelles (faune,

<sup>20</sup> <http://agglo-ped.org/>

<sup>21</sup> <http://www.euroinstitut.org/>

<sup>22</sup> <http://www.interform-eu>

<sup>23</sup> <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

<sup>24</sup> Rapport de Alain Lamassoure, « Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises », 2005.

<sup>25</sup> Compte rendu de la 8<sup>ème</sup> Conférence européenne des régions frontalières, septembre 2005.

flore, eau, air, sols) y compris la lutte contre les pollutions, promotion des énergies renouvelables, de la sécurité maritime, prévention et gestion des risques naturels et technologiques transfrontaliers<sup>26</sup>, gestion des déchets...

### **Exemple de coopération**

Confrontés à la croissance des flux sur le Rhin, aux problèmes de pollution, aux risques d'accidents chimiques... le rétablissement de la qualité de l'eau du Rhin et la protection de la faune et la flore sont apparus comme une priorité pour les Etats concernées - Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse - qui ont créé la CIPR (Commission internationale pour la protection du Rhin)<sup>27</sup>.

#### 3.3.2. Développement économique

Le renforcement de la coopération entre acteurs territoriaux et acteurs de l'entreprise, de la formation et de la recherche est un facteur essentiel du développement économique harmonieux et équilibré des territoires. Ces coopérations ne doivent pas être exclusivement nationales mais ont vocation à se développer au-delà des frontières, afin de répondre aux besoins des bassins de vie transfrontaliers. Les obstacles à cette coopération sont importants : différentiels de salaires, de prix, de fiscalité (qui relève du domaine de la souveraineté de l'Etat), diversité linguistique, administrative, culturelle, délivrance des visas... sont autant de contraintes ou d'opportunités selon l'angle considéré auxquelles sont confrontés les territoires transfrontaliers. L'enjeu réside dans la nécessité de passer d'une logique de concurrence entre les territoires à une logique de complémentarité. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe sont confrontés à des difficultés spécifiques: sur certaines frontières - notamment, entre l'Azerbaïdjan et la Russie - l'introduction récente de frontières internationales est perçue comme une grave entrave à la coopération commerciale et économique qui existait depuis des siècles entre les communautés voisines.

#### 3.3.3. Emploi et formation

L'emploi représente un enjeu majeur pour le développement des territoires transfrontaliers. En effet, ces territoires doivent faire face, par la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés (patronat, syndicats, service public de l'emploi...), aux difficultés spécifiques rencontrées dues à l'existence de frontières : barrières linguistiques et culturelles, problèmes administratifs et réglementaires, divergence des systèmes pour l'emploi et difficultés de coordination, disparités des régimes fiscaux et de protection sociale, difficultés structurelles (infrastructures, mobilité, etc...), écarts socio-économiques, démographiques, décalage entre offre et besoins de formation, et différences des systèmes de formation et reconnaissance des diplômes.

### **Exemple de coopération**

Les EURES (EUROpean Employment Services)<sup>28</sup> ont vocation à faciliter la libre circulation des travailleurs au sein de l'Espace économique européen. Il existe actuellement plus de vingt partenariats transfrontaliers EURES (EURES-T), répartis géographiquement dans toute l'Europe et associant plus de treize pays. Ces partenariats visent à répondre aux besoins d'information et de coordination en matière de mobilité à caractère professionnel dans les régions frontalières. Les partenariats transfrontaliers EURES constituent de précieux points de contact entre les administrations de l'emploi, tant régionales que nationales, et les partenaires sociaux.

<sup>26</sup> Recommandation REC(2002)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe la sur la coopération transfrontalière en matière de protection civile et d'entraide en cas de désastres naturels et technologiques survenant dans les zones frontalières.

<sup>27</sup> <http://www.iksr.org/>

<sup>28</sup> <http://ec.europa.eu/eures/>

### 3.3.4. Culture<sup>29</sup>

Patrimoine, architecture, musées, arts visuels, livre et lecture, spectacle vivant, cinéma et productions audiovisuelles, médias, archives... la coopération culturelle transfrontalière se caractérise par une grande diversité de projets et d'acteurs.

Les projets de coopération culturelle constituent un facteur déterminant de l'identification des habitants au territoire transfrontalier et de l'émergence d'une identité transfrontalière commune. Celle-ci, vécue par la population, est essentielle pour « asseoir » tout projet de territoire transfrontalier sur des bases solides.

De plus, la culture est un élément de développement transversal d'un territoire et participe, directement ou indirectement, à la valorisation du territoire. Elle constitue ainsi un levier potentiel pour d'autres domaines de coopération comme le tourisme, le développement économique, l'environnement, etc.

Une meilleure compréhension et connaissance des référents culturels (histoire, patrimoine, productions artistiques, médias, archives, langue<sup>30</sup>...) des territoires situés de l'autre côté de la frontière facilitent, par ailleurs, les démarches de coopération dans tous les domaines et contribuent fortement à leur approfondissement.

#### **Exemple de coopération**

Le projet « Les Rencontres du Rhin supérieur », sur la frontière France-Allemagne-Suisse ; s'inscrit dans le cadre du 8<sup>ème</sup> Congrès Tripartite "Vivre ensemble dans l'espace du Rhin Supérieur", congrès qui a pour objectif de placer les habitants au centre de la coopération transfrontalière, de réaliser des projets communs qui facilitent la vie quotidienne dans l'espace transfrontalier, et de rapprocher les populations de part et d'autre de la frontière. Le projet consiste en la mise en place d'un programme-cadre permettant de financer des micro-projets directement initiés par les citoyens pour les citoyens.

### 3.3.5. Transports collectifs

Au cœur de la réalité quotidienne des bassins de vie transfrontaliers, les transports collectifs transfrontaliers accompagnent la mobilité des travailleurs afin de limiter, sur de nombreuses frontières, la saturation des infrastructures routières et les problèmes liés aux pollutions et à la sécurité. Cependant, l'offre de transports transfrontaliers, et en particulier la constitution de réseaux intermodaux, est encore faible en Europe. Son développement se heurte à d'importantes difficultés techniques, juridiques et organisationnelles : réglementations différentes de part et d'autre des frontières, différences techniques des systèmes, grande diversité des niveaux de compétences etc. Un autre problème concerne la faiblesse de l'observation et de la connaissance des déplacements sur les territoires transfrontaliers, qui nuisent profondément à la conduite d'une politique de développement et à une planification efficace des infrastructures transfrontalières.

#### **Exemple de coopération**

Le réseau de transport Egronet a permis la création d'un réseau de transports collectifs intégré (bus, train, tram) avec une tarification unique, offrant aux usagers des lands de Bavière, de Saxe, de Thüringen (Allemagne) et du district de Karlovy Vary (République tchèque) un service efficace et de qualité<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Recommandation (2000) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la promotion de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales dans le domaine culturel.

<sup>30</sup> Documents du Conseil de l'Europe en matière de promotion de l'apprentissage des langues : Recommandation Rec(2005)3 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'enseignement des langues du voisin en région frontalière, et la Charte des langues régionales et minoritaires de 1992.

<sup>31</sup> <http://www.egronet.de/>

### 3.3.6. Santé<sup>32</sup>

Les questions de santé publique revêtent un caractère crucial pour les populations vivant de part et d'autre des frontières européennes. L'accès aux services de soins est fondamental dans la vie des habitants et prend toute son importance dans un territoire transfrontalier où l'enjeu d'une offre de service de proximité est confronté à des obstacles liés à l'existence d'une frontière : importante diversité des systèmes administratifs et politiques en matière de santé publique, des approches culturelles de la santé, des acteurs des prestations... Malgré la conclusion, ces dernières années, d'accords-cadres interétatiques sur la coopération transfrontalière sanitaire, de nombreux efforts doivent être fournis.

#### **Exemple de coopération**

L'objectif du projet de l'hôpital transfrontalier de Cerdagne<sup>33</sup> est de doter ce territoire, situé entre la France et l'Espagne, d'une structure médicale capable de subvenir aux besoins d'une région de montagne isolée d'environ 30 000 habitants et pouvant atteindre 150 000 habitants en période touristique.

#### **RECOMMANDATION**

**Les Etats membres et leurs collectivités sont invités à prendre en compte les besoins des habitants des territoires transfrontaliers dans toutes leurs politiques, territoriales comme sectorielles (économie, emploi, formation, culture, transports, santé,..) : politiques de développement local, politiques d'équipements et de services publics et à coordonner entre eux leurs politiques vis-à-vis des territoires transfrontaliers<sup>34</sup>.**

<sup>32</sup> Actes du séminaire sur la coopération sanitaire transfrontalière organisé par la MOT en 2002.

<sup>33</sup> <http://www10.gencat.net/catsalut/cerdanya/fr/>

<sup>34</sup> Voir la Recommandation (2002)3 sur la coopération transfrontalière en matière de protection civile et d'entraide en cas de désastres naturels et technologiques survenant dans les zones frontalières, qui propose de garantir les échanges d'information entre collectivités locales, notamment quant aux cadres réglementaires et techniques et aux risques existants dans une zone frontalière et aux plans et procédures à suivre en cas de désastre, et quant à l'organisation des secours impliquant, le cas échéant, l'intervention de personnels et de moyens techniques de l'Etat voisin.

Dans son 5<sup>ème</sup> rapport annuel au Comité des Ministres pour l'année 2005, le Comité de Conseillers pour le développement de la coopération transfrontalière en Europe centrale et orientale évoque la création d'agences de développement régional transfrontalières, la coordination de leurs initiatives.

## **CONCLUSION**

La coopération transfrontalière en Europe fait l'objet d'un important développement depuis ces trente dernières années. Ce phénomène devrait se renforcer au vu de l'intérêt croissant porté à cette coopération comme moyen de gommer les « effets frontières » dans une perspective d'intégration européenne, de gérer en commun des problèmes partagés et d'améliorer la qualité de vie des habitants des territoires transfrontaliers.

Le développement de la coopération transfrontalière va de pair avec le renforcement du processus de décentralisation, expression du principe de subsidiarité, et ne peut être assuré sans un partenariat entre tous les acteurs politiques, socio-économiques, de la société civile, publics et privés. Il s'agit d'un processus évolutif et fondé sur l'expérimentation, qui mérite d'être pris en compte et traduit par des mesures concrètes, tel qu'indiqué dans les recommandations formulées.

La difficulté d'ériger des solutions communes à l'échelle européenne réside dans la variété et la complexité de la coopération transfrontalière en Europe au regard des nombreux contextes politico-socio-culturels. Il convient néanmoins de faire profiter les territoires expérimentant la coopération depuis peu, des expériences vécues par d'autres territoires transfrontaliers davantage avancés dans des démarches de coopération.