

# GUIDE METHODOLOGIQUE

ARTICULER LA POLITIQUE DE COHESION,  
LES DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE ET LES LOGIQUES  
TERRITORIALES TRANSFRONTALIERES

SYNTHÈSE



**SYNTHÈSE**

**L**e contexte actuel de la coopération transfrontalière aux frontières françaises est marqué par une période intense de réformes à la fois nationales et européennes. En effet, la mise en œuvre de la coopération est fortement dépendante de l'organisation administrative des Etats et de la manière de mener les politiques publiques. Par ailleurs, le contexte actuel de réformes structurelles sur fond de crise économique a un fort impact sur la coopération transfrontalière.

En France, les dernières années ont été marquées par la prise de conscience d'une nécessaire redéfinition de la politique transfrontalière<sup>1</sup> et par une nouvelle étape du processus de décentralisation.

Au niveau européen, les années 2011 – 2013 sont une période charnière pour la politique de cohésion et ses programmes financés par les fonds structurels. La période actuelle de programmation, 2007 – 2013, arrive à sa fin et le prochain cycle, 2014 – 2020, est actuellement en préparation sur le plan règlementaire et stratégique, au niveau des institutions européennes, des Etats membres et des collectivités.

Dans ce contexte dynamique, la Mission Opérationnelle Transfrontalière a entrepris la réalisation d'un guide méthodologique visant à améliorer l'articulation entre la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières. Cette initiative découle de deux constats généraux. D'une part, la cohérence entre les structures de gouvernance transfrontalière (liant les différents partenaires institutionnels de part et d'autre de la frontière), les stratégies de coopération et les sources de financement (notamment les programmes INTERREG) est insuffisante à l'heure actuelle. D'autre part, il existe un grand nombre de bonnes pratiques locales de coopération transfrontalière qui méritent d'être valorisées et utilisées comme source d'inspiration sur d'autres territoires.

Ce guide méthodologique est l'aboutissement d'un an et demi d'investigations menées par la MOT dans le cadre d'une étude réalisée entre juin 2011 et octobre 2012 et cofinancée par le programme Europ'Act d'assistance technique nationale en France. La MOT a notamment accompli un important travail de terrain, basé sur près de 75 entretiens avec les acteurs majeurs de la coopération transfrontalière. Par ailleurs, elle a animé une réunion entre les autorités nationales et régionales françaises et italiennes, sur la question de la cohérence des politiques de coopération transfrontalière. Enfin, la MOT a organisé une conférence intitulée "Territoires transfrontaliers, politiques régionales et nationales : quelle coordination à l'horizon 2014-2020 ?", destinée à l'ensemble des parties prenantes de la coopération et qui a permis de présenter et débattre les enseignements contenus dans le présent document.

Ce guide méthodologique présente dans un premier temps la réalisation d'un diagnostic fin des initiatives de coopération sur l'ensemble des frontières françaises, qui souligne les spécificités locales, de même que les points transversaux à l'ensemble des frontières.

<sup>1</sup> Sur ce point, une étape importante a été marquée par la publication du rapport de la Mission parlementaire Blanc-Keller-Sanchez Schmid en juin 2010, qui a dressé un diagnostic de la coopération et a formulé 19 propositions d'amélioration des dispositifs actuels.

**CADRE METHODOLOGIQUE**

Articuler la politique de cohésion,  
les dispositifs de gouvernance  
et les logiques territoriales transfrontalières

**SYNTHÈSE**

Ce travail d'analyse nourrit dans un deuxième temps la proposition de vingt recommandations pour améliorer le cadre de mise en œuvre de la coopération transfrontalière.

Les résultats de ce travail sont destinés aux collectivités territoriales, aux services des Etats et des institutions européennes, aux instances des programmes INTERREG et, de manière générale, à l'ensemble des acteurs de la coopération transfrontalière.

---

# DIAGNOSTIC TRANSVERSAL

---

## INTRODUCTION

Une grande variété d'acteurs publics et privés sont actifs dans un contexte transfrontalier, agissant dans des configurations de gouvernance et selon des stratégies diverses. Cette diversité dérive en partie de l'absence de définition précise des questions transfrontalières ; elles ne sont ni objectivement rattachées à une compétence spécifique et donc à des acteurs institutionnels clairement identifiables, ni territorialisées de façon explicite et normalisée – les échelles des phénomènes transfrontaliers sont variables. Les questions territoriales internes aux Etats sont certes complexes, mais font l'objet de normes, de processus techniques, voire de mises en question scientifiques ou politiques, dans un cadre de connaissance et de questionnement relativement stable, qui fait défaut en transfrontalier. L'insertion de ces questions territoriales transfrontalières dans des cadres nationaux, voire régionaux, différents par delà la frontière, redouble encore leur complexité.

Un diagnostic comparant les différents cas de figure relevés aux échelles locales, régionales et sur chaque frontière doit permettre d'identifier de grandes typologies ou tendances et de tirer des conclusions générales, mais aussi de proposer des transferts d'expériences et de bonnes pratiques d'une frontière à une autre. Il peut aussi être utilisé en tant que base de réflexion pour une amélioration des politiques nationales ayant un impact sur les territoires transfrontaliers et du suivi national de ces questions.

Le diagnostic transversal est articulé en trois grandes parties qui apportent des entrées d'analyse concernant la gouvernance de la coopération transfrontalière (les acteurs institutionnels et les structures de coopération), les stratégies transfrontalières (les priorités de développement et les plans d'actions) et les instruments de financement (les programmes INTERREG, les financements nationaux ou locaux). Enfin, la conclusion de cette partie explore les articulations entre ces trois dimensions.

---

## GOVERNANCE

L'analyse de la gouvernance prend un sens différent dans le contexte transfrontalier, où la notion même de gouvernement transfrontalier est "interdite". Le concept de gouvernance, en tant que dispositif permettant de faire coopérer en transfrontalier divers acteurs publics comme privés, y prend tout son sens.

L'analyse de la gouvernance de la coopération transfrontalière a permis de mettre en avant trois grands constats. Tout d'abord, les positionnements des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération révèlent un grand dynamisme, avec d'un côté des collectivités assumant de plus en plus un rôle moteur dans la coopération, et de l'autre côté un Etat, pour ce qui est du cas français, en cours de repositionnement vers un rôle d'accompagnateur des démarches locales. Deuxièmement, les structures de coopération transfrontalière recouvrent une grande diversité, tant du point de vue de l'échelle territoriale, que du fonctionnement

**SYNTHÈSE**

et de la forme juridique. Enfin, de nombreux cloisonnements persistent dans le traitement des questions transfrontalières, d'une part à l'intérieur des institutions entre les différents services et d'autre part entre les partenaires de la coopération.

---

**STRATEGIES**

Les stratégies de coopération et de développement transfrontalier représentent les politiques et les actions transfrontalières des acteurs de la coopération, définies en fonction des diagnostics territoriaux et thématiques pour atteindre certains objectifs. Ces stratégies sont nécessaires car elles mettent en avant la volonté des acteurs d'agir, au-delà des actions ponctuelles, et de se projeter dans l'avenir des territoires transfrontaliers.

De manière générale, le niveau des réflexions stratégiques transfrontalières, soumises à de nombreuses contraintes d'élaboration et de mise en œuvre, est assez faible. Si le transfrontalier apparaît comme un enjeu transversal, touchant de nombreux champs de politiques et ayant également une dimension territoriale, il reste généralement une préoccupation stratégique marginale des acteurs institutionnels. Par ailleurs, les démarches stratégiques sectorielles sont prédominantes en transfrontalier face aux plans de développement intégrés. Enfin, il existe plusieurs échelles stratégiques (locale, régionale, de la frontière, macro-régionale/transnationale), dont l'articulation multiniveaux est difficile et qui se développent majoritairement à court terme, bien qu'il existe de nombreux exemples de stratégies à moyen/ long terme.

---

**FINANCEMENT**

Les programmes de coopération INTERREG sont généralement l'instrument phare de financement des projets transfrontaliers, au-delà des crédits mobilisés par les collectivités au titre des politiques propres. Compte-tenu des sommes en jeu, ces programmes excluent de manière générale les investissements lourds dans les infrastructures.

L'analyse de dix programmes de coopération transfrontalière aux frontières françaises<sup>2</sup> a relevé tout d'abord l'existence d'une marge importante d'amélioration du processus d'élaboration de ces programmes. Ensuite, bien que la composition du partenariat de suivi des programmes soit très diverse et la question des périmètres et sous-ensembles très complexe, les axes de financement des programmes sont assez standardisés. Enfin, on peut noter un manque d'articulation entre les programmes INTERREG et les autres programmes européens et une place réduite des instruments de financement hors INTERREG. Il existe des fonds communs mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux par des institutions partenaires, mais ils sont relativement réduits en termes de masse financière, sauf pour les grands projets de développement et d'investissement lourd. Ainsi, la participation des collectivités passe surtout à travers

<sup>2</sup> France (Manche)-Angleterre (FR-UK), Deux Mers (FR-UK-BE-NL), France-Wallonie-Vlaanderen (FR-BE), Grande Région (FR-BE-LUX-DE), Rhin supérieur (FR-DE-CH), France-Suisse, ALCOTRA (FR-IT), Italie-France Maritime, Amazonie (FR-BR-SU).

---

## CONCLUSIONS

L'articulation entre les dispositifs de gouvernance, les stratégies et les instruments de financement de la coopération transfrontalière est assez réduite. Tout d'abord, certains acteurs institutionnels et structures de gouvernance ne sont pas dotés de stratégies précises de coopération transfrontalière. Ils ont une vision à court terme de leurs actions transfrontalières, en fonction des projets individuels et de leurs compétences propres. Ensuite, l'articulation des stratégies de coopération et des programmes INTERREG est insuffisante. De manière générale, ces programmes ont une dimension stratégique très faible qui ne va pas au-delà des axes de financement avec un champ d'intervention très large. Enfin, la gouvernance de la coopération transfrontalière est largement structurée par le cadre des programmes INTERREG, en termes de calendrier, de financement, des thématiques de coopération, des partenaires impliqués.

Cependant, la tendance à l'articulation des trois dimensions étudiées dans cette étude (gouvernance, stratégies et financement) est positive et ce rapprochement ne peut être qu'encouragé par les orientations de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, qui incite au renforcement de la dimension stratégique de la cohésion territoriale et du développement local et.

# RECOMMANDATIONS

Le diagnostic a permis la formulation de vingt recommandations, déclinées en trois chapitres, visant successivement les principes généraux, le cadre organisationnel français et la politique de cohésion 2014 – 2020.

- 1. Renforcer l'articulation stratégie-gouvernance-financement**
- 2. Intégrer le transfrontalier au droit commun dans les politiques publiques**
- 3. Renforcer la gouvernance multi-niveaux du transfrontalier**
- 4. A l'échelle locale, renforcer le rôle des collectivités territoriales et des groupements dans la construction des territoires transfrontaliers**
- 5. A l'échelle régionale, renforcer le rôle stratégique des régions, en concertation avec les autres collectivités et les groupements transfrontaliers**
- 6. Au niveau national, assurer une veille et un pilotage thématique par frontière**
- 7. Identifier des référents transfrontaliers par ministère**
- 8. Créer un comité de pilotage interministériel sur le transfrontalier**
- 9. Désigner des préfets référents frontaliers**
- 10. Renforcer l'observation sur les questions transfrontalières**
- 11. Renforcer la place de la coopération transfrontalière dans l'Accord de partenariat**
- 12. Mettre en cohérence les Accords de partenariats de la France et des Etats voisins sur les aspects liés à la coopération transfrontalière**
- 13. Respecter le principe de partenariat dans l'élaboration et le suivi de l'Accord de Partenariat**
- 14. Donner une dimension transfrontalière aux diagnostics de l'Accord de partenariat et des programmes de coopération**
- 15. Mettre en œuvre les outils de développement territorial intégré**
- 16. Améliorer le processus d'élaboration des programmes**
- 17. Mettre en place des mécanismes de coordination entre les Fonds et entre les programmes**
- 18. Mieux distinguer différents types de projets**
- 19. Améliorer la mise en œuvre des programmes**
- 20. Renforcer les outils de capitalisation et de mise en réseau**

