

**MANUEL DE LA
COOPERATION TRANSFRONTALIERE
Edition 2006**

**Professeur Charles Ricq
Université de Genève**

Le présent Manuel est une version complètement remaniée de la précédente, publiée en l'an 2000. L'auteur en est le professeur Charles Ricq, de l'Université de Genève, Directeur du Centre d'Observation Européen des Régions, assisté par Daphné Romy-Masliah, Jean-Denis Burnand, Eliane Greter et Geneviève Leresche. Le Manuel a été approuvé par le Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT).

Malgré les soins apportés pour vérifier que les informations contenues dans cet ouvrage sont précises et fiables, le Conseil de l'Europe ne saurait être tenu pour responsable d'erreurs factuelles ou omissions. Les termes "Serbie-Monténégro" étaient corrects au moment de la rédaction de l'ouvrage.

Les faits et chiffres rapportés sont ceux constatée en juin 2006.

© Conseil de l'Europe, 2006

Preface

Lorsque en 1996, le Comité d'Experts pour la Coopération Transfrontalière du Conseil de l'Europe décidait la publication d'un manuel de la coopération transfrontalière, il était loin d'imaginer le succès que rencontrerait l'ouvrage du Professeur Charles Ricq. Répondant à une demande naissante mais déjà vigoureuse des collectivités locales, de leurs associations et des groupements de collectivités qui se constituaient sous la forme d'« eurorégions », le Manuel allait devenir bientôt un texte de référence, traduit en plusieurs langues et réédité de nombreuses fois.

Pendant longtemps, alors que se développait la coopération transfrontalière des collectivités territoriales européennes, sur la base de la Convention-cadre de Madrid, les intuitions, les explications, les orientations contenues dans le Manuel ont guidé les pas de ceux qui recherchaient à la fois des indications pratiques et un encadrement théorique qui expliquât ce nouveau phénomène.

Aujourd'hui, Charles Ricq a repris la plume pour mettre à jour son Manuel, à la demande du Comité d'experts, et nous livre un document qui non seulement enregistre les données factuelles et les évolutions politiques et juridiques survenues au cours des dernières années, mais explore les dimensions politiques, économiques, sociales et institutionnelles de la nouvelle « gouvernance transfrontalière européenne ».

A côté des considérations théoriques – fruit d'un travail de recherche et d'enseignement qui a occupé le Professeur Ricq pendant des décennies – l'ouvrage mentionne une quantité d'exemples pratiques, de textes adoptés, de modèles de coopération transfrontalière.

C'est à la fois un « manuel » dans le sens académique, d'ouvrage de référence, et un « manuel » dans le sens pratique, de guide à l'action, que je suis heureux de livrer à l'attention des lecteurs, décideurs politiques et praticiens de la coopération transfrontalière. Il s'inscrit dans la politique éditoriale récente de la Direction de la Coopération pour la Démocratie Locale et Régionale, qui est de mettre à la disposition des collectivités territoriales, des Etats et des chercheurs, des études qui visent à mieux appréhender la complexité et la richesse de la réalité transfrontalière telle que vécue au quotidien aujourd'hui en Europe.

Je souhaite beaucoup de plaisir et de découvertes au lecteur et remercie l'auteur de nous avoir ainsi livré une contribution remarquée à l'affirmation de la coopération transfrontalière en tant qu'expérience structurante de l'Europe que nous aidons à édifier.

Guy De Vel
Directeur Général des Affaires Juridiques

Avant-propos

Le Manuel de coopération transfrontalière, initié par le « Comité d'experts sur la coopération transfrontalière » (LR-CT) en 1995 et traduit depuis lors en 12 langues avait besoin d'une remise à jour sérieuse en raison d'une part du développement et de l'approfondissement des relations transfrontalières par toutes les autorités nationales et européennes concernées; et d'autre part, en raison d'une prise de conscience affirmée par toutes les collectivités territoriales séparées par une frontière pour faire désormais de celle-ci « une couture et non plus une coupure » comme je l'écrivais déjà dans ma thèse, en 1975 sur « travailleurs frontaliers et régions frontalières en Europe ».

Depuis 1995, date de la rédaction de la première mouture de ce Manuel, bien des événements, beaucoup d'analyses, de multiples expériences ont eu lieu dans tout l'espace européen en matière de coopération transfrontalière. Ces expériences transfrontalières et interrégionales s'inscrivent toutes dans la conception d'une Europe horizontale complémentaire de l'Europe verticale, et surtout dans l'approfondissement et l'élargissement des principales institutions européennes que sont le Conseil de l'Europe (depuis 1949) et la Communauté européenne (le Marché commun) (depuis 1958). Cette nouvelle mouture du Manuel tente d'en tenir compte dans toute la mesure du possible. Et si le LR-CT a voulu cette mise à jour, c'est pour réaffirmer, dynamiser et renforcer la place indispensable et irréversible de la coopération transfrontalière dans la construction européenne à partir de tous les problèmes concrets de voisinage que rencontrent toutes les populations frontalières en Europe. Aborder tous ces problèmes et esquisser les solutions tant pour les institutions européennes, les États, les collectivités régionales et locales que pour l'ensemble des acteurs publics et privés suppose que l'on parte des faits, qu'on les évalue sérieusement et que l'on donne des réponses réalistes et praticables au vu de l'extrême variété et complexité du phénomène transfrontalier en Europe.

La variété, la complexité, la richesse de toutes les expériences transfrontalières qui ont égrené, qui égrèneront et qui égrèneront toute l'Europe – celle du Conseil de l'Europe et de ses 46 États membres – révèlent la difficulté d'établir un « manuel commun » pour toutes ces expériences. C'est pourquoi la tâche principale de ce Manuel n'est pas de mettre en exergue un « modèle-type » de coopération transfrontalière, ni de parler éventuellement de « bonnes pratiques » de relations transfrontalières, non exportables en général dans d'autres espaces frontaliers, mais plutôt d'établir, de dresser, dans l'optique de la Convention cadre de Madrid – à savoir la promotion de la coopération transfrontalière partout en Europe-, un ensemble d'instruments juridiques adéquats, joint à l'analyse de tout ce qui freine et surtout dynamise la coopération transfrontalière, et, enfin, les perspectives à attendre de ces tissus transfrontaliers qui fabriqueront l'immense toile d'un espace

européen bâti sur les droits de l'homme, la démocratie - y compris locale et régionale -, la paix, la sécurité. Dans ce vaste domaine transfrontalier comme dans celui de la construction européenne, il faut « raison garder » et les réaliser, pas à pas, avec le temps, dans le respect de l'histoire de l'Europe et de l'histoire de chaque Etat européen.

Les sources d'information pour remanier ce Manuel de coopération transfrontalière proviennent essentiellement:

- des différents organes tant du Conseil de l'Europe, à Strasbourg que de l'Union européenne, à Bruxelles, et de leurs organes et secrétariats respectifs;
- des Etats-membres des institutions européennes et de leurs Ministères de l'intérieur ou/et des affaires étrangères;
- des Organisations interrégionales européennes, tels que l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), l'Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE), le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) etc.;
- des ONG tels que les Agences de la Démocratie Locale (ADL), NALAS, etc.;
- des nombreuses institutions transfrontalières du Nord, du Sud, de l'Ouest et de l'Est de l'Europe;
- des centres de recherche, instituts, universités versés dans les analyses transfrontalières;
- des nombreuses interviews réalisées auprès des membres du CDLR et du LR-CT, du Comité des Régions, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de ses 2 Chambres, celle des Régions et celle des collectivités locales.

Élaborer un « manuel » transdisciplinaire de coopération transfrontalière qui soit à la fois étayé par une sérieuse analyse politique, juridique, historique, géographique, sociale, économique et culturelle et à la fois utilisable par tout un chacun sur l'ensemble des cicatrices frontalières qui marquent notre Europe, présente un certain nombre de difficultés, parfois insurmontables. Comment, en effet, présenter une matière ardue et complexe, de façon immédiatement opérationnelle, et garder, jusqu'à un certain point, des références de base à des principes philosophiques, à de nouveaux scénarios de géopolitique européenne? C'est la conception même de la frontière qu'il importe de bien cerner dès le départ¹:

- la frontière, couture ou coupure
- la frontière, ouverture, filtre ou fermeture
- la frontière, lien ou séparation
- la frontière, synergie ou entropie.

¹ Symposium de Genève du 28 octobre 1988 sur l'Acte unique européen : Les 16 cantons frontaliers suisses et l'intégration européenne, par le professeur Charles Ricq.

Une approche dans une gamme très vaste de sciences devient, en ce sens, indispensable. En effet, à commencer par la science biogénétique en finissant par la science systémique proprement dite, toutes ces disciplines ont relevé que toute frontière, toute limite, à la fois sépare et unit, distingue et ouvre. La biologie en témoigne à l'extrême, puisque pour elle, le système vivant (individuel ou collectif) ne dure dans l'être que s'il est ouvert et s'il se complexifie peu à peu à travers l'autonomie dans l'interdépendance. Les sciences politique et juridique n'échappent pas à ces constantes pour toute société humaine.

Affiner la complexité et la spécificité du fait frontalier, c'est, par là même, souligner toute la difficulté à construire un « manuel de coopération transfrontalière » utile et utilisable par toute collectivité ou personne vivant au quotidien le problème frontalier, quels que soient l'intensité, le contenu ou la ligne d'avancement de ses relations de voisinage. C'est pourquoi, fondé sur les principes de philosophie politique du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ce Manuel tente de répondre successivement à des questions simples, mais combien délicates:

1. Comment définir une région transfrontalière?
2. Comment créer des institutions transfrontalières?
3. Dans quels domaines et selon quelles étapes développer la coopération transfrontalière?
4. Quels sont les facteurs qui dynamisent ou freinent les relations transfrontalières?
5. Quelles sont les perspectives à attendre ou les scénarios à inventer pour faire des espaces transfrontaliers, les point forts irréversibles de la construction européenne?

La coopération transfrontalière est déjà en marche partout en Europe et l'analyse de toutes ses expériences peut servir de comparaisons, d'exemples ou de lignes directrices. Une certain nombre d'accords de coopération transfrontalière sont publiés en conjonction avec ce Manuel, y compris les textes de la Convention cadre européenne et de ses 2 protocoles additionnels sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales avec les modèles et schémas d'accords. De plus amples renseignements en ce qui concerne ces exemples, les modèles et schémas d'accords peuvent être obtenus auprès du Conseil de l'Europe.²

² <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/v3DefaultFRE.asp>

TABLE DES MATIERES

Introduction	11
PARTIE I	17
COMMENT DEFINIR UNE REGION TRANSFRONTALIERE ?	17
1.1 Définition à partir de l'existence d'une limite stato-nationale	18
1.2. Définition à partir de la notion d'espace.....	19
1.3. Définition à partir des problèmes généraux rencontrés par les régions transfrontalières	32
1.4 Définition d'une région transfrontalière à partir des problèmes quotidiens vécus par les populations frontalières.....	33
1.5 Typologie des formes de coopération territoriale en Europe.....	40
Conclusion de la Partie I	45
PARTIE II	47
COMMENT FAIRE EMERGER DES INSTITUTIONS TRANSFRONTALIERES PAR L'INTERMEDIAIRE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC AVEC LA CREATION D'INSTRUMENTS JURIDIQUES ADEQUATS	47
2.1 Approches notionnelles des institutions transfrontalières	47
2.2 Accords internationaux, droit international et relations transfrontalières	50
2.3 Les institutions transfrontalières au niveau intergouvernemental bilatéral ou multilatéral	85
2.4 Les accords interrégionaux sous la houlette des Etats	100
Conclusions de la Partie II	106
PARTIE III	108
QUELS SONT LES DOMAINES ET ETAPES POUR DEVELOPPER LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ?	108
3.1 Les domaines ou champs d'activité de la coopération transfrontalière	109
3.2 Les étapes des relations transfrontalières.....	130
Conclusion de la Partie III	134

PARTIE IV.....	135
QU'EST-CE QUI DYNAMISE OU FREINE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE?	135
4.1 Les facteurs qui dynamisent la coopération transfrontalière	135
4.2 Les limites, contraintes et obstacles de la coopération transfrontalière	142
4.3 Le dépassement des freins à la coopération transfrontalière.....	148
Conclusion de la Partie IV	165
PARTIE V.....	167
QUELLES SONT LES PERSPECTIVES NOUVELLES ET LES SCENARIOS A ENVISAGER POUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ?	167
5.1 Les perspectives générales pour la coopération transfrontalière	168
5.2 La « prospective instrumentale» de la coopération transfrontalière..	173
5.3 La prospective stratégique de la coopération transfrontalière ou ses «perspectives enjeux»	179
5.4 La « prospective appliquée » à la micro-intégration régionale transfrontalière portera principalement sur les domaines déjà analysés au chapitre 3ème:.....	185
Conclusion de la Partie V	186
Conclusions générales pour l'ensemble du Manuel	192

Introduction

La coopération transfrontalière constitue un des éléments irréversibles du processus de la construction européenne avec un ensemble de paramètres que ce soit en terme de droit international public, en terme de réunification de l'Europe, en terme de subsidiarité et de partenariat, en terme de régionalisation et de décentralisation etc. Faisons le constat que la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale s'est inscrite pas à pas dans la construction européenne; plus bien souvent il est vrai dans les faits que dans le droit; et ce, de façon irréversible. Si le Conseil de l'Europe a tenté avec succès de mieux définir le cadre normatif de la coopération transfrontalière, avec beaucoup de souplesse et en insistant sur l'importance du droit interne de chaque Etat pour l'organisation politique et administrative de son territoire; de son côté, l'Union européenne dont l'objectif final est l'intégration politique, a investi énormément, avec un réel succès dans le cadre de son programme d'initiative INTERREG concernant la coopération transfrontalière. Toutefois, il faut bien reconnaître que bien qu'INTERREG ait beaucoup participé au développement des relations transfrontalières dans maints domaines partout en Europe et de plus en plus dans une optique de cohésion territoriale mieux affirmée de tout l'espace européen, en fait, dans la réalité juridique qui assoit les Traités de Rome, d'Amsterdam, de Maastricht et de Nice, l'absence d'un instrument juridique communautaire pour la coopération transfrontalière, qui pallierait d'abord l'insuffisance d'opérationnalité de la Convention cadre de Madrid du Conseil de l'Europe, affaiblit les intentions communautaires pour développer l'intégration européenne dans tous ses espaces frontaliers, de plus en plus perçus et conçus comme des « coutures » et non plus des « coupures ». Et à voir l'émergence récente d'un foisonnement d'Eurorégions dans les PECO et l'Europe du sud-est, des bases juridiques valables s'imposent pour toutes les expériences transfrontalières du territoire communautaire comme de l'Espace européen en général.

Comme l'organisation territoriale de chaque État relève de son droit interne - Bruxelles et Strasbourg le répètent régulièrement - il va de soi que la coopération transfrontalière qui touche, dans ses fondements même, à l'organisation territoriale de chaque État et donc à la notion de « territoire national » avec tout ce que cela comporte, ne peut qu'être limitée par ce double constat à la fois des lenteurs de la construction politique de l'Union Européenne et à la fois de la référence obligatoire au droit interne de chaque État en ce qui concerne son organisation territoriale, surtout aux limites de son espace national. Autrement dit, la coopération transfrontalière ne peut-elle être que le résultat, au niveau juridique, de la confrontation ou harmonisation de deux ou trois droits internes des États concernés ou peut elle, à moyen ou long terme, s'appuyer par exemple sur un nouvel instrument juridique communautaire qui s'insérerait dans la politique de cohésion territoriale (art. 151 et 158 du Traité)? Cela suppose-t-il

alors un nouveau transfert de compétences, un nouvel « élargissement » des compétences communautaires découlant d'un éventuel nouveau Traité constitutionnel de l'Union européenne? l'avenir le dira. Ce Manuel devra déjà l'envisager, en conclusion, encore sous forme de scénarios possibles.

Faut-il baisser les bras pour autant et attendre que s'affirme complètement l'intégration politique de l'Europe afin de mieux asseoir politiquement et juridiquement la coopération transfrontalière? non. Plusieurs pratiques ou scénarios sont envisageables, sans brûler les étapes et toujours convaincu que bien souvent, les faits précèdent le droit. C'est un des objectifs de ce Manuel qui tient compte de l'élargissement de l'Union européenne, élargissement qui réconcilie l'histoire et la géographie européenne, à l'instar de ce que représente déjà géographiquement le Conseil de l'Europe. Toutefois, avant de conclure ce Manuel avec 4 scénarios qui permettront de répondre à la question essentielle de l'assise juridique de la coopération transfrontalière en Europe, encore faut-il bien étayer les 7 points de départ « incontournables » du phénomène transfrontalier dans l'ensemble de l'espace européen.

Les 7 points incontournables du phénomène frontalier en Europe actuelle et future

En décryptant tous les documents officiels et publiés du CDLR et du LR-CT, de 1995 à 2005, les prises de position du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que, pour l'Union européenne, du Conseil européen de la Commission européenne, du Parlement européen et du Comité des Régions, l'on arrive à établir 7 données incontournables à la base de toute expérience de coopération transfrontalière en Europe, données indispensables pour établir définitions, institutions, étapes et domaines, freins et dynamiques, perspectives qui constituent l'essentiel des 5 chapitres de ce Manuel de coopération transfrontalière.

- 1er point de départ: quatre grands systèmes politiques - tous démocratiques, précisons-le - marquent les États de l'Europe, à savoir les systèmes centralisés où l'organisation du territoire est déconcentrée sur des régions purement administratives; les systèmes décentralisés qui accordent des compétences réglementaires aux collectivités régionales en leur donnant souvent la personnalité juridique; les systèmes régionalisés qui permettent aux collectivités régionales de légiférer dans tous les domaines qu'accorde la Constitution; enfin les systèmes fédéraux qui prévoient, entre autres, des compétences exclusives pour les parlements et gouvernements de chacun de leurs États fédérés.

- 2ème point de départ: La souveraineté territoriale demeure encore un point fort pour les 46 États-membres (au 5 octobre 2004) du Conseil de l'Europe

et les 25 États-membres (au 1^{er} mai 2004) de l'Union Européenne, ce qui signifie que toute forme de coopération transfrontalière demeure encore et toujours une « affaire d'État », surtout pour les 3 premiers systèmes politiques précités, bien que les États fédéraux eux-mêmes demeurent en général très « regardants » sur les relations transfrontalières de leur États fédérés. Pour dépasser cette « souveraineté nationale » - les frontières, en Europe, étant devenues définitivement intangibles - , certains politologues émettent l'hypothèse, pour les régions transfrontalières de « dépolitisation de la notion de territoire frontalier » ou, de façon plus réaliste, de « mieux partager la souveraineté » entre les États dans leurs espaces frontaliers; ce qui, en pratique, aboutirait seulement à une « défonctionnalisation » des frontières et non pas à leur disparition. C'est dans le souci de respecter ces souverainetés nationales et donc encore et toujours le caractère international de la relation transfrontalière que le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature, à Madrid, le 15 mai 1980, la « Convention cadre » en matière de coopération transfrontalière à laquelle se sont joints un 1^{er} protocole, en 1995, et un 2^{ème} protocole en 1997, en attendant une nouvelle Convention en 2006 ou 2007 portant sur la « coopération transfrontalière eurorégionale »; Conventions et protocoles qui insistent sur l'indispensable référence au droit interne de chaque Etat pour toute forme et tout contenu de son organisation territoriale et donc de ses relations transfrontalières.

- 3^{ème} point de départ: l'Europe transfrontalière a déjà une longue histoire. Ce Manuel qui s'adresse à tous les espaces frontaliers des 46 États-membres du Conseil de l'Europe s'insère dans cette histoire et souligne à sa façon la richesse, la complexité, l'énorme variété des expériences transfrontalières qui égrènent l'histoire et la géographie de l'Europe; et cela, même dans certaines aires très périphériques qui sont la caractéristique spécifique de quelques régions frontalières. La dynamique transfrontalière qui explique cette richesse et cette complexité des relations transfrontalières dans toute l'Europe s'appuie, bien sûr, sur la volonté politique des collectivités territoriales frontalières de régler en commun des problèmes similaires, mais aussi sur la décentralisation qui, dans la plupart des États européens, devient de plus en plus marquée et stimulante. Toutes ces lois de décentralisation ont augmenté partout la responsabilité croissante des collectivités territoriales en matière de coopération transfrontalière, même si, en règle générale, les États veulent, à juste titre, conserver une sérieuse maîtrise des relations transfrontalières concernant leurs collectivités territoriales; et ce, quel que soit leur système politique de référence. Faut-il alors « formaliser » à ce point la coopération transfrontalière qu'on l'homogénéiserait sur un « modèle unique »? Ce n'est pas le but de ce Manuel. Faut-il d'ailleurs souhaiter un jour l'émergence d'un « modèle-type » de coopération transfrontalière en Europe, modèle-type cher aux purs théoriciens? Ce Manuel démontrera le contraire, tout en affirmant la nécessité en Europe d'échanges d'expériences transfrontalières réussies mais pas forcément exportables de cas en cas. Quelques principes et

directions de base demeurent à l'évidence indispensables pour assurer de façon authentique que toutes les relations transfrontalières. L'on pourra alors dégager des « profils » de coopération transfrontalière intéressant à suivre, « profils » qui permettraient des « grilles de lecture transfrontalière » assez convergentes et stimulantes.

- 4ème point de départ: la spécificité de chaque région transfrontalière n'est plus à souligner, qu'on les prenne individuellement ou collectivement. Cette spécificité individuelle ou par regroupement – une typologie des régions transfrontalières demeure toujours indispensable – s'inscrit dans leur histoire, leur situation géographique, mais aussi dans le caractère « transversal » ou « multidimensionnel » qui marque toutes les relations transfrontalières. Ces dernières s'insèrent dans tous les domaines qui relèvent soit du droit communautaire, soit du droit interne ou type d'organisation territoriale de chaque État, soit des compétences dévolues à leurs collectivités territoriales par chaque État. Cette « transversalité » ou « multidimensionnalité » des relations transfrontalières rend encore plus spécifique la réalité complexe de la coopération transfrontalière, que ce soit dans les domaines de l'emploi, de la (dé)localisation d'entreprises, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des transports, des télécommunications, des infrastructures de santé ou de formation, des médias... et a fortiori de la fiscalité ou de la protection sociale. Quel outil juridique pour le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne faudrait-il donc inventer pour répondre à ce paramètre de la « transversalité » ou de la « multidimensionnalité » de la coopération transfrontalière? L'uniformité ou le modèle unique ne sont guère envisageables et même pas souhaitables; car l'unité de l'Europe se construit et se construira toujours sur sa diversité.

- 5ème point de départ: la variété et la complexité des problèmes frontaliers que vivent toutes les régions frontalières en Europe, qu'elles soient centrales ou périphériques, joints à la volonté politique de tous les États de maîtriser suffisamment les relations transfrontalières de leurs collectivités territoriales ont débouché, dans l'histoire européenne depuis 4 à 5 décennies, sur une multiplication d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre États. Ces accords, qu'ils aient précédé ou suivi la Convention cadre de Madrid, ont tous facilité, promu les relations transfrontalières dans leurs espaces frontaliers. Une réelle graduation se note dans le contenu de ces accords bilatéraux ou multilatéraux; l'un des derniers d'entre eux, signé à Karlsruhe, en 1996, entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse, accorde, sous la houlette des États, la personnalité juridique et l'autonomie financière aux organismes frontaliers que couvre cet Accord. C'est un nouveau pas en avant qui pourrait être étendu à toutes les frontières européennes et qui pourrait faciliter les démarches vers un « accord-cadre communautaire » ou vers une éventuelle « nouvelle convention du Conseil de l'Europe » en matière de coopération transfrontalière; car, de facto, de

plus en plus rares sont les frontières au sein de l'espace communautaire ou européen en général qui ne sont pas encore insérées dans un accord bilatéral ou multilatéral.

- 6ème point de départ: le droit communautaire qui constitue un droit spécifique au sein du droit international public a vu ses compétences s'élargir au fur et à mesure que les Traités marquaient l'histoire de l'Union européenne, à savoir les Traités de Rome, Traité de Maastricht, Traité d'Amsterdam, Traité de Nice... en attendant la ratification par les 25 États d'un éventuel futur Traité constitutionnel. Dans ce dernier, il est prévu non seulement de faire évoluer, dans certains domaines, le principe de l'unanimité des décisions des 25 États-membres vers les principes de la majorité qualifiée, mais encore que de nouvelles compétences communautaires pourraient voir le jour: par exemple en matière de politique régionale dans la mesure où tous les États-membres sont convaincus de la nécessité indispensable pour l'intégration européenne, de favoriser toujours davantage la cohésion sociale, économique et territoriale pour tout l'espace communautaire. Les espaces transfrontaliers s'inséreraient-ils les premiers dans ces nouveaux champs de « souveraineté partagée »? Toutefois, si le droit communautaire prime sur le droit interne des 25 États-membres du moins dans le domaine des compétences attribuées par les États à l'Union européenne au nom du principe de « subsidiarité ascendante », ce n'est pas encore le cas dans les domaines des compétences exclusives toujours réservées aux États et donc soumis au principe de l'unanimité pour tout nouveau transfert. L'important à l'avenir est de savoir si des nouvelles compétences déléguées ou partagées peuvent être envisagées au sein de l'Union européenne.

- 7ème point de départ: la politique régionale communautaire qui a pris une importance croissante depuis son lancement formel en 1975, par la création du F.E.D.E.R., présente des caractéristiques spécifiques qui en limitent la portée. Son caractère initial d'additionnalité par rapport aux politiques régionales de chaque État a sans doute freiné et freine encore ses possibilités; mais, appuyées sur l'objectif du « développement harmonieux de tout l'espace européen », d'approfondissement de la cohésion territoriale,³ les régions frontalières qui indiquent et catalysent à leur manière tous les effets de l'intégration européenne, plus que d'autres peut-être, soulignent sans doute l'obligation d'élargir, entre autres au niveau du droit communautaire, les champs et compétences de la politique régionale de l'Union européenne. L'importance des fonds communautaires au sujet de la cohésion territoriale de l'Union européenne élargie à 25 membres, pour les années 2007-2013, - 308,1 milliards d'euros - appuie

³ voir Commission Européenne, Bruxelles, COM (2004) 207 et surtout décisions du Conseil européen du 17 décembre 2005.

encore davantage cette obligation; le Conseil européen des 16-17 décembre 2005, à Bruxelles en a fixé définitivement les montants en prévoyant aussi d'accorder au nom d'une « nouvelle politique de voisinage » à l'égard d'États tiers des fonds communautaires importants pour les régions frontalières extérieures de l'Union européenne. Le Parlement européen a approuvé ces montants avec une marge de 0,2%, ainsi que le budget communautaire, le 4 juillet 2006, trouvant ainsi un compromis avec le Conseil européen, entre les 307,619 milliards d'euros décidés au Conseil européen du 17 décembre 2005, les 309,5 milliards suggérés par la présidence luxembourgeoise en juin 2005 et les 336,3 milliards d'euros retenus initialement par la Commission européenne et le Parlement européen, respectivement en juillet et en septembre 2004.

Ces sept points de départ serviront tout au long des 5 chapitres de ce Manuel à répondre aux 5 grandes questions qui concernent toute réflexion, toute action, toute expérience, tout projet de coopération transfrontalière. Ce Manuel ne prétend pas à l'exhaustivité, mais tente, à sa façon, de:

- mieux définir les notions de coopération transfrontalière – et donc de frontière ;
- mieux cerner les instruments juridiques nécessaires à cette dernière;
- préciser les domaines et les étapes indispensables pour y faire face;
- cerner tout ce qui dynamise et freine la coopération transfrontalière;
- enfin, envisager au futur ce que peut comporter, réaliser la volonté réunie de toutes les autorités européennes, nationales, régionales et locales en matière de coopération transfrontalière.

PARTIE I

COMMENT DEFINIR UNE REGION TRANSFRONTALIERE ?

Toute région transfrontalière est constituée d'un espace, d'un certain nombre de collectivités humaines et du tissu spécifique de toutes les relations qui lient ces collectivités et cet espace, mais que la frontière perturbe ou même oppose. C'est donc bien à des problèmes spécifiques aux niveaux spatial, socio-économique, socioculturel, politique, juridique et institutionnel qu'ont à faire face les régions frontalières souvent périphériques, quels que soient les systèmes politiques dans lesquels elles s'inscrivent.

Le recours à l'analyse systémique pour aborder le problème frontalier permet de révéler d'abord que la frontière, plus que « borne physique » est avant tout limite de système entre États-Nations. Elle nécessite donc une démarche originale à la fois pour décrire les caractéristiques des régions transfrontalières, recenser leurs problèmes, sélectionner ceux-ci selon des priorités à définir au niveau d'une politique régionale, nationale et européenne, si possible coordonnée, et tenter d'y apporter des réponses spécifiques à court, moyen et long terme. Cette démarche interdisciplinaire - et internationale, le long des frontières - est indispensable pour dégager les différents types de relations sociales, économiques, culturelles et politiques qui émergent ou se développent dans ces espaces frontaliers et périphériques, dans des aires qui ne doivent pas être définies selon des critères à priori, mais être envisagées de façon assez souple, selon les fonctions étudiées: c'est ce que l'on appelle les « régions transfrontalières à géométrie variable ». La construction européenne, a fortiori l'intégration européenne, a fondamentalement besoin de ces espaces transfrontaliers pour démontrer sa lisibilité, sa fiabilité, son authenticité, sa légitimité; les régions transfrontalières deviennent en quelque sorte des laboratoires privilégiés de la construction européenne.

Le principe de base de la coopération transfrontalière est de réaliser dans les aires frontalières des espaces liés et contractuels afin de permettre de trouver des solutions communes à des problèmes similaires, les seules entités étatiques n'ignorant pas à l'égard de leurs collectivités périphériques la particularité et la spécificité des problèmes de voisinage qu'elles rencontrent. Ceci souligne simultanément le besoin d'assurer non seulement la pérennité des identités régionales, mais encore la nécessité de faire bénéficier le processus de la construction européenne du dynamisme et du génie propre des collectivités locales et régionales situées de part et d'autre d'une frontière lorsqu'elles tentent de développer ensemble un réel partenariat, une véritable synergie et une solidarité entière, à l'image de ce que devrait constituer une Europe unie et diverse. On compte à l'heure actuelle plus de 140 régions transfrontalières parmi les 362 régions recensées par le Conseil de l'Europe et les 46 États membres qui le composent; cela atteste bien que l'Europe est une mosaïque; encore faut-il

dégager le dessin de fond de cette mosaïque qui donnerait tout son sens et sa beauté à cette dernière.

La difficulté de définir la frontière réside précisément en ce qu'elle introduit la notion de rupture à la fois systémique, fonctionnelle et spatiale. Tentons de le faire à partir des notions de limite et d'espace ainsi qu'à partir de problèmes généraux ou quotidiens que vivent les collectivités et les populations frontalières.

1.1 Définition à partir de l'existence d'une limite stato-nationale

Ce n'est pas un hasard si l'on prête de plus en plus d'intérêt au problème des frontières et des espaces frontaliers, en particulier au sein de l'Union européenne. Ce phénomène est lié à l'affaiblissement progressif des lignes de démarcation politique et à la disparition prévue des barrières socio-économiques. Et surtout, ce phénomène condense, focalise à sa façon l'ensemble des difficultés, limites et contraintes qu'il importe de dépasser pour réaliser l'intégration européenne. Les régions transfrontalières, en ce sens, constituent bel et bien le révélateur et le catalyseur du degré d'avancement de la construction européenne.

L'espace des régions transfrontalières découle de deux constatations: d'une part la frontière comme limite physique; d'autre part la région transfrontalière comme territoire de nouveaux liens contractuels.

1.1.1. La frontière comme borne physique et limite d'un territoire national

La frontière est, avant tout, une limite physique indiquée souvent par des bornes qui fixent l'aire territoriale d'un État-nation. Implicitement, elle indique donc le champ d'exercice des souverainetés nationales et constitue, par le fait même, un élément-clé du territoire national et de tout système national, y compris dans ses différentes composantes ou sous-systèmes.

1.1.2. La frontière comme limite de système politique

La frontière révèle précisément une fonction essentielle de la part des États-nations: c'est d'établir une assise territoriale identique pour l'exercice de tous les systèmes et sous-systèmes qu'englobe théoriquement la souveraineté nationale; tels ceux, par exemple, qui concernent le territoire national, l'éducation nationale, l'économie nationale, la monnaie nationale, la défense nationale, la police, la justice etc. On s'aperçoit immédiatement que faire correspondre de façon stricte les limites de tous les systèmes et sous-systèmes d'un État-nation dans un même espace ne peut qu'entraîner confrontations, déséquilibres ou même conflits dans les régions traversées par une frontière, puisque ce sont souvent des systèmes qui s'y opposent ou s'ignorent, faute de passerelles ou de démarches contractuelles suffisantes, du moins jusqu'à présent.

Le « territoire des régions transfrontalières dans cette perspective systémique »⁴, est également à analyser comme un champ de densité de relations, un champ de forces socio-économiques, politiques, culturelles, champ qui revêt des dimensions variables selon les domaines auxquels on se réfère, champ de relations culturelles, de champ de relations sociales, économiques, fiscales, champ de relations éducationnelles etc. Il est donc de la plus haute importance, pour les espaces frontaliers, de dégager des « ponts », des « passerelles », des liens contractuels entre les différents acteurs dans les principaux domaines de coopération transfrontalière et selon leurs champs de compétences.

Atténuer les « effets-frontière » consiste, en quelque sorte, à défonctionnaliser celle-ci et non pas à l'abolir ; ce qui suppose que l'on définisse la frontière par ses différentes fonctions ou ses différents effets de séparation et/ou d'articulation :

- fonction de stratégie politico-militaire, en tant qu'objet essentiel d'un enjeu national territorial;
- fonction de disjonction et de dissymétrie dans les domaines économique, social, culturel;
- fonction de filtrage et de sélection en matière d'immigration, par exemple;
- fonction créatrice et accumulatrice de production de biens et services, d'emplois;
- fonction d'interpénétration ou de cloisonnement des comportements, des cultures, des langues ...

Pour résumer, soulignons qu'à l'heure actuelle, en Europe, les trois plus importants effets négatifs de la frontière pour les espaces concernés relèvent :

- des déséquilibres économiques et sociaux
- des distances culturelles
- de l'absence de passerelles administratives eu égard aux variétés de compétences des collectivités territoriales et à la structure territoriale de chaque pays.

1.2. Définition à partir de la notion d'espace

Même si le terme de « région frontalière ou transfrontalière » retient à l'évidence trois volets, celui d'un espace plus ou moins bien délimité, celui de collectivités ou de groupes, ainsi que celui de relations qui s'établissent entre eux et que peut perturber ou bloquer l'existence d'une frontière, la notion d'espace, pour les régions transfrontalières, renvoie à trois démarches classiques qui distinguent les aires transfrontalières :

⁴ « La région transfrontalière, espace institutionnel et espace d'identité », prof. Charles Ricq, in : Revue « L'homme et la société », Paris, octobre 1985.

- en zones;
- en pôles;
- en unités administratives ou politiques.

1.2.1 Les zones frontalières

Une fois établi ce qu'est, au niveau fonctionnel ou/et politique, une région frontalière, il faut s'empresse d'ajouter que ce terme n'est pas le seul à être utilisé pour connoter un espace transfrontalier; on retrouve dans certaines monographies le terme de « zone frontalière ». Il est parfois difficile de distinguer ces deux termes qui sont dans certains cas pratiquement interchangeables.

On retrouve cependant, dans un texte relevant de l'analyse du droit communautaire, l'ancienne définition suivante d'une zone frontalière:

L'expression « zone frontalière », telle qu'elle est définie par l'article 5, paragraphe 5, de la directive 69/69/CEE du 11 février 1969⁵ qui délimite la région dont « les résidents sont susceptibles de ne bénéficier que dans une proportion réduite des franchises en matière de taxes sur le chiffre d'affaires et d'accises perçues à l'importation, doit être interprétée comme visant une zone circulaire définie par un rayon de 15 km et dont le centre se situe au point de passage en douane ».

A la définition globalisante de la région transfrontalière fait donc face celle plus partielle de zone frontalière, espace restreint défini *a posteriori* par des critères sélectionnés qui ne recouvrent pas tous les aspects constituant une région, mais qui relèvent plutôt de tel ou tel secteur de la réalité socio-économique et culturelle, avec un souci d'opérationnalité, d'efficacité ou même de facilité, pour l'analyse du « petit trafic frontalier » par exemple. On retrouvera cependant des rayons plus ou moins larges comme on peut le voir à travers la définition du travailleur frontalier⁶ qui en est donnée par les différents États ou les diverses instances communautaires. Ainsi, si l'on s'en tient au niveau du plus petit dénominateur commun, « le travailleur frontalier est celui qui, tout en conservant sa résidence ou son domicile dans une zone frontalière, de 10, 20 ou même 50 Km, selon les États, domicile où il rentre au moins une fois par semaine, occupe un emploi régulier dans l'État voisin à l'intérieur d'une zone de même dimension ». De même pour l'U.E.O (Union de l'Europe Occidentale), le rayon alors retenu par cet organisme en terme de zone était de 10 Km ».

⁵ in Actes du Symposium de Genève, o.c.; conférence de M. Christophe Bail, Délégation permanente de la Commission des Communautés Européennes à Genève.

⁶ Charles Ricq in « Les travailleurs frontaliers en Europe, essai de politique sociale et régionale », préface de Denis de Rougemont, éd. Anthropos, Paris, 1982, p.25

L'Union européenne envisageait, pour sa part jusqu'en 1988, un rayon de 20 km alors qu'il avait été envisagé de retenir 50 km à l'origine, bien que dans l'ancienne directive du Conseil de juin 1972, est entendue par zone frontalière une zone « qui ne peut excéder 15 km de profondeur à vol d'oiseau à compter de la frontière d'un État-membre ». Toutefois, chaque État membre doit englober dans la zone frontalière les communes dont le territoire « se trouverait compris en partie dans celle-ci ». Cette conception zonale limitée a été surtout valable au sein des 6 pays fondateurs du Marché commun; elle n'a jamais par exemple concernée l'Espagne, la Grèce, les Etats scandinaves.

Le Conseil de l'Europe⁷ retenait quant à lui une définition relativement large puisque le travailleur frontalier est « un travailleur salarié qui est occupé sur le territoire d'une Partie Contractante et réside sur le territoire d'une autre Partie Contractante où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine ». Toutefois, dans les rapports par exemple entre la France et les Parties contractantes limitrophes, il était apporté la précision suivante: « zone dont la profondeur n'excédait pas, en principe, 20 Km de part et d'autre de la frontière commune ».

En bref, ces zones pouvaient encore varier de 10 à 50 Km, selon l'État ou l'institution à laquelle l'on se référait. Mais, à l'heure actuelle, c'est l'approche zonale des espaces frontaliers qui est sérieusement remise en question au profit d'une approche (point 1.2.3) plus politique et administrative, à savoir les territoires, pris dans leur ensemble, des collectivités territoriales qui se touchent par une frontière.

Il convient également de s'interroger, à propos des zones frontalières sur l'exercice de la souveraineté nationale au travers des 3 types classiques de fonctions que retient l'Union européenne par exemple, dans tous ses textes:

Les frontières physiques: en effet, pour les flux de voisinage, les barrières et les contrôles aux frontières intra-communautaires constituent l'exemple des difficultés de l'intégration européenne comme en témoignent parfois les restrictions de certains Etats à l'accord de Schengen lorsque leur sécurité, au sens large, serait mise en danger.

Les frontières techniques: il s'agit du démantèlement des barrières dites techniques, s'appliquant, par exemple, à la « libre circulation » des travailleurs,

⁷ Convention européenne de sécurité sociale du Conseil de l'Europe, 1963, Accord complémentaire du 10 mars 1972, entré en vigueur le 1^{er} mars 1977.

des membres de professions libérales, aux services, aux marchés publics, aux mouvements de capitaux, aux biens en général.

Les frontières fiscales: Quant à la spécificité, par exemple, de la situation fiscale des travailleurs frontaliers, elle ressort des dispositions conventionnelles bilatérales ou des accords frontaliers bilatéraux qui leur sont consacrés. Aucune directive communautaire n'a pu encore voir le jour, à ce propos, les réserves ou oppositions de certains États demeurant encore trop fortes pour avoir une disposition unique sur l'imposition des travailleurs frontaliers, disposition qui serait homogène aux 25 États-membres; mais la préférence irait à l'État de domicile plus qu'au lieu de travail.

Plus que le lieu de l'imposition, à la source ou au domicile, c'est, à mes yeux, l'idée de la péréquation fiscale transfrontalière - au moins pour les flux de main-d'œuvre - qui devrait émerger et qui permettrait de consolider financièrement la coopération transfrontalière dans l'ensemble des espaces où elle s'est développée et où elle est appelée à se développer.

1.2.2 Les pôles frontaliers ou les agglomérations frontalières

Chaque région transfrontalière a des caractéristiques spécifiques, en raison de son territoire qu'il soit drainé par un ou plusieurs pôles, ou qu'il soit à urbanisation diffuse. A l'égard des activités industrielles, si la comparaison s'impose entre ce qui se fait de part et d'autre de la frontière, les types de produits, la taille, l'organisation et les liens de dépendance des entreprises, peu d'efforts ont été accomplis jusqu'à présent, dans la plupart des régions transfrontalières pour envisager la manière dont pourraient s'articuler les systèmes d'armatures urbaines ou se façonner des réseaux interurbains cohérents et complémentaires au-dessus des frontières, pour dégager en quelque sorte un « polycentrisme » transfrontalier, complètement irrigué par des transports réellement transfrontaliers.

Ce sont les économistes qui les premiers ont mis en relief l'importance des « pôles de croissance » ou des « axes de développement » pour la compréhension du fait régional, y compris du fait régional transfrontalier. « La région polarisée constitue un espace hétérogène dont les diverses parties sont complémentaires et entretiennent entre elles et avec les pôles dominants plus d'échanges qu'avec la région voisine »⁸. La frontière, dans bien des cas, perturbe ou fausse le jeu normal de cette ou de ces polarisation(s) de ces armatures urbaines, d'où les « déséconomies d'échelle » relevées par les économistes dans tous les espaces frontaliers.

⁸ Jean Boudeville, Les espaces économiques, éd. P.U.F. coll. Que sais-je, n° 950, Paris, 1971

Une région polarisée se définit en terme de densité, le pôle devenant un centre privilégié d'échanges de biens ou services dont l'intensité interne par rapport à l'espace attiré ou dominé est toujours supérieure en chaque point de cet espace à celui d'autres attractions. En effet, ce concept de densité peut être extrapolé à d'autres domaines que celui de l'économie, à commencer par celui de la culture à travers l'éducation, les médias, celui de la santé, celui des services administratifs qui deviennent autant de secteurs d'attraction d'un centre ou d'une métropole sans que ces différentes fonctions socio-économiques ou socioculturelles aient des zones d'attraction de même dimension spatiale. C'est ainsi que la région polarisée multifonctionnelle peut devenir, au-dessus d'une frontière, un espace de synergie, de partenariat, de complémentarité, d'économie d'échelle, pour reprendre la terminologie des économistes.

Dans cette perspective de polarisation, une approche pluridisciplinaire aboutirait à concevoir les régions transfrontalières en terme de :

- totalité: la région transfrontalière forme-t-elle un tout fonctionnel? Si oui, dans quels domaines et jusqu'à quel point, avec quels acteurs et en fonction de quelles stratégies?
- centralité: quels sont les centres ou les pôles qui constituent son armature urbaine? comment se hiérarchisent-ils? quelles sont leurs fonctions réciproques, leurs liens de dépendance, d'interdépendance?
- champs de forces: comment apparaissent et se développent intérêts et stratégies des groupes en présence, des forces socio-économiques, des agents culturels, des partis politiques, des associations écologiques, de tous les acteurs publics et privés, etc...

Une dernière approche fondamentale est encore à retenir pour les régions frontalières, celle qui distingue les relations de type fonctionnel ou contractuel de celles de type conflictuel. Cette distinction est importante, pour les régions transfrontalières, car, plus que d'autres, elles participent à ce double jeu des relations fonctionnelles, contractuelles et/ou conflictuelles. D'une part il est toujours possible théoriquement de résoudre en commun, avec les partenaires concernés, des problèmes semblables d'environnement, d'emploi, d'investissement, de protection sociale, de formation, de communication; d'autre part, en raison des systèmes dans lesquels elles s'imbriquent obligatoirement, les relations transfrontalières sont également marquées du sceau conflictuel voire de « rapports de forces ». C'est pourquoi dans maints espaces frontaliers, l'on s'interroge sur l'émergence possible ou souhaitable de « conscience transfrontalière », de « culture transfrontalière » qui reposerait sur un réel partenariat, et non sur un « droit d'ingérence » réciproque.

1.2.3 Les unités politiques et administratives découlant de l'organisation territoriale de chaque État

Les liens transfrontaliers ou les relations contractuelles transfrontalières - toute l'existence transfrontalière européenne le révèle - peuvent s'appuyer non seulement sur une conception zonale ou multipolaire de l'espace frontalier, mais aussi sur le découpage en collectivités territoriales politiques et administratives dont chaque État s'est doté au cours de son histoire. Ces divisions politiques ou administratives mises en place, par exemple par les États fédéraux, sont souvent très anciennes et résultent des différences de géographie physique, des interdépendances ou cassures entre villes et campagnes, de l'histoire ethnique des pays ou simplement du choix réfléchi d'administrations centrales.

Une région frontalière, au sens strict, pour le Conseil de l'Europe comme pour l'Union européenne, est une collectivité territoriale publique située immédiatement au-dessous du niveau de l'État et qui a une frontière terrestre (ou parfois maritime) commune avec une ou plusieurs collectivités de même type situé dans un autre État voisin. Ces divisions politiques administratives, régionales et/ou sub-régionales définissent alors le champ d'application de la souveraineté nationale des États concernés, et donc de la coopération transfrontalière. L'instrument de droit international public que sont assez souvent les institutions transfrontalières s'appuie donc en premier lieu sur les divisions politiques et/ou administratives des États concernés ainsi que sur leur organisation territoriale.

Il est intéressant de relever que la Commission des Communautés européennes⁹, en date du 15 juin 1994 avait décidé « de relancer une initiative concernant la coopération transfrontalière » (INTERREG II /1994-1999) laquelle coopération prend désormais en compte, comme « zones éligibles » à ce programme d'initiative communautaire, les « unités statistiques territoriales » (NUTS III) correspondant à des départements pour la France, des provinces pour l'Italie, des Kreise pour l'Allemagne, ce qui n'écarte pas la dimension régionale proprement dite pour ces mêmes pays. A suivi INTERREG III (2000-2006) et suivra INTERREG IV ou plus exactement les « fonds structurels de coopération territoriale » (2007-2013), dans la perspective d'une cohésion économique, sociale et territoriale.

L'organisation territoriale est bien sûr fonction du système politique de chaque État, à savoir pour simplifier les 4 systèmes classiques: centralisé, décentralisé, régionalisé et fédéral. De cette référence aux systèmes politiques, découle le type

⁹ J.O. des Communautés Européennes n° C 180/60 du 1^{er} juillet 1994 sur le programme d'initiative communautaire INTERREGINTERREG II, paragraphe II.8.

de découpage territorial qui tient compte soit de critères purement administratifs, soit de critères historiques et géographiques, soit de critères linguistiques et culturels, soit de critères institutionnels et juridiques etc. Tous ces critères peuvent être bien sûr mélangés, à partir de pondérations différentes selon les États et selon les situations frontalières. A ne s'en tenir qu'à l'aménagement du territoire, diverses techniques ou instruments sont possibles – en particulier pour la coopération transfrontalière - techniques ou instruments qui s'étalent de simples découpages spatiaux plus ou moins spécifiques à partir d'un plan national d'aménagement du territoire, ou bien de « contrat État-région » ou « État-collectivité territoriale », ou bien d'une concertation ou coopération directe entre régions, agglomérations et communes, voire de compétences exclusives, déléguées ou partagées que possède tel ou tel type de région selon son système politique de référence.

L'organisation territoriale des États européens s'insère désormais aussi dans les grands principes d'aménagement du territoire européen, à savoir le « S.D.E.C. » ou « Schéma directeur de l'espace communautaire » pour les 25 États de l'Union européenne ou les « principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen » (12ème session de la CEMAT à Hanovre en juin 2000 et Recommandation (2002) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, suite à la 1ère Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée par la sixième session de la CEMAT à Torremolinos en 1983); cette Recommandation, « document d'orientation politique », est désormais entérinée par les 46 États-membres du Conseil de l'Europe. Toute forme de coopération transfrontalière aura à tenir compte de toutes ces stratégies régionales, nationales et européennes d'aménagement du territoire.

1.2.4 Les intercommunalités transfrontalières et les « districts » transfrontaliers

Il est à relever que les premières institutions transfrontalières, au moins celle de l'espace rhénan sont nées d'initiatives communales et intercommunales; tel est le cas de l'Euregio, créé en 1958, par 100 communes allemandes et néerlandaises. A cette échelle intercommunale, les problèmes et les solutions de proximité immédiate étaient mieux définis, en dépit de tous les obstacles dus à l'effet frontière qui seront analysés au 4ème chapitre de ce Manuel.

Les « intercommunalités transfrontalières » débouchent à présent sur la notion et la réalité nouvelle de « districts transfrontaliers ». Citons à ce sujet la loi française du 13 août 2004 votée par le Parlement français qui donne la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des « districts

transfrontaliers »¹⁰: sauf stipulations internationales contraires, « dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par l'arrêté du représentant de l'État dans la région où le district européen a son siège ».

1.2.5 Les collectivités territoriales européennes et transfrontalières

Ce nouveau vocabulaire est utilisé dans le 3ème rapport de Cohésion économique et sociale de l'Union européenne (18 février 2004). Il demandera sans doute des précisions ultérieures sur le contenu et la signification exacte de ces termes.

1.2.6 Les villes séparées par une frontière

Le Conseil de l'Europe, à juste titre, a tenu à mettre en exergue, au cours de l'année 2002¹¹, le cas spécifique de villes que les contingences de l'histoire ont séparé. C'est une catégorie de collectivité territoriale qui mérite certainement de retenir l'attention de par la spécificité de ses problèmes. Ces villes séparées par une frontière – l'exemple de Gorizia, à la frontière slovène et italienne en constitue le type – sont à distinguer de villes juxtaposées, ayant chacune leur histoire, voire leur langue, qui sont devenues voisines parfois par le jeu des déplacements de frontière.

Le document précité du LR-CT signale, par exemple, comme « villes divisées » les cas de Haparanda/Tornio (Suède-Finlande), Baarle-Hertog/Baarle-Nassau (Belgique-Pays-Bas), l'agglomération trinationale de Bâle (France-Allemagne-Suisse) et le Consortio Bidassoa-Txingudi (Espagne-France). Ces villes pourraient servir d'exemple aux villes divisées d'Etats non membres de l'Union européenne, lorsque le cadre juridique de la coopération transfrontalière est encore fragile et où, par conséquent, l'urbanisme et la mise à disposition de services publics en commun sont encore balbutiants.

¹⁰ voir Code général des collectivités territoriales (CGCT) article L1115-4-1

¹¹ voir document LR-CT (2002)2

Le succès de la coopération transfrontalière entre ces « villes séparées » s'appuie fortement sur un cadre juridique élaboré de longue date et, plus particulièrement, sur les accords de coopération transfrontalière entre les municipalités. A Baarle-Hertog et Baarle-Nassau, l'accord de coopération transfrontalière entre les deux municipalités concerne pratiquement toutes les activités relatives à la coopération économique, sociale et juridique. Un organe administratif conjoint fait partie intégrante de l'Accord du Benelux. Tornio et Haparanda ont également souscrit un accord de coopération qui couvre les problèmes d'organisation, les questions économiques et l'emploi. Les villes de Saint-Louis (France), Weil-am-Rhein (Allemagne) et Bâle (Suisse) ont signé près de 20 de ces accords dans différents domaines de coopération, notamment pour la gestion des ressources en eau et les transports. Mettant à profit les possibilités offertes par le traité de Bayonne conclu entre la France et l'Espagne, les villes d'Irun et Hondarribia (Espagne) et d'Hendaye (France) ont créé un organe de coopération (Consortio Bidassoa-Txingudi) enregistré en droit espagnol et établi à Irun (Espagne) pour couvrir tous les domaines de compétence des communes membres.

1.2.7 Les Eurorégions

Même si la 1^{ère} « Euregio » a été créée en 1958, année de la création de la Communauté Economique Européenne, entre 100 communes allemandes et néerlandaises, le terme vraiment nouveau « d'eurorégion » a fait florès depuis le début des années quatre-vingt dix, surtout au sein du Conseil de l'Europe et des États de l'Europe centrale et orientale, afin de bien afficher pour tous les espaces frontaliers concernés d'une part leur ancrage complet et définitif dans l'Europe et d'autre part leur volonté d'asseoir de plus en plus dans ces espaces frontaliers une authentique démocratie locale et régionale, valeur de référence pour tous les Etats européens qui appartiennent au Conseil de l'Europe comme à l'Union européenne.

De façon stricte, réduite donc, certains textes¹² du Conseil de l'Europe définissent l'eurorégion comme « un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale de deux ou plusieurs Parties contractantes (...) avec une compétence générale pour promouvoir, soutenir et développer les relations de voisinage entre ses membres dans leur domaines communs de compétence et dans le respect des engagements internationaux des Parties contractantes ». Il s'agit donc dans cette définition restreinte d'associer, dans une eurorégion, surtout pour des raisons financières, des partenaires de droit public, par exemple ... des autorités locales ou régionales, regroupées ou non entre États limitrophes. Cette définition restreinte en terme géographique et politique fait fi d'une des premières eurorégions créée dans l'Europe du Sud-Est, à savoir l'«Eurorégion des

¹² voir LR-CT (2004)15, p. 20

Carpates» qui regroupe cinq États, dès le départ. Il importe donc de prévoir également une définition plus large et plus générale de l'Eurorégion, même si certains milieux ne considèrent ce terme d'Eurorégion que comme un simple terme « passe-partout » sans réelle portée politique. Mandatée par la Commission européenne, à travers le programme LACE afin de voir mieux gérer les fonds communautaires INTERREG, l'ARFE donne les définitions suivantes pour les « eurorégions »¹³:

Les eurorégions s'organisent comme:

- association des collectivités régionales et locales de part et d'autre d'une frontière nationale basée parfois sur une assemblée ;
 - soit de droit privé, 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;
 - soit de droit public, fondée sur des traités entre Etats réglant également la participation des collectivités territoriales ;
- organisation transfrontalière avec un secrétariat permanent et une équipe technique et administrative.

Ces eurorégions travaillent de la façon suivante:

- coopération visant le développement et l'élaboration d'une stratégie, et non seulement des mesures individuelles; de principe transfrontalier et non en tant que région frontalière nationale sans 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 sans oublier le point de vue psychologique;
- partenariat sur un plan vertical (européen, national, régional, local) et horizontal au-delà de la frontière;
- mise en œuvre de décisions prises d'une manière transfrontalière, sur le plan national et suivant les procédures en vigueur de part et d'autre de la frontière (en évitant les conflits en ce qui concerne la compétence et les structures);
- participation transfrontalière des citoyens, des institutions et des partenaires sociaux aux programmes, projets et processus de décision;

¹³ voir Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières, nouvelle version, ARFE, Gronau, 7 octobre 2004; voir aussi Programme d'action pour la mise en œuvre de cette Charte.

- utilisation d'initiatives propres et de crédits propres en tant que condition préalable pour l'aide et le soutien provenant de tiers, en particulier l'Union européenne ».

Synthétisons ces deux approches, restreinte et générale, en disant qu'une Eurorégion correspond à une institution transfrontalière, avec ou sans personnalité juridique, englobant des acteurs publics et privés, qui établit des relations de promotion transfrontalière entre des autorités locales, régionales ou nationales; et toujours avec l'aval des autorités centrales ou sous la houlette de celles-ci.

Il est à relever qu'un certain nombre d'États, surtout de l'Europe occidentale, hésitent encore à utiliser le terme d'Eurorégion de par les sous-entendus qu'il peut comporter, à savoir, par exemple, un partenariat direct régions-institutions européennes ou même une éventuelle ouverture géopolitique vers de véritables régions transfrontalières politiques, ce qui aboutirait à une redéfinition des frontières en Europe, contraire, bien sûr, aux principes de stabilité et de paix, à la base de toutes nos institutions européennes. Mais sans doute que ces dernières réserves de quelques États seront levées et que le terme d'eurorégion passera dans le langage courant, sans connotation ou sous-entendu politique.

Concluons cette brève présentation conceptuelle de l'Eurorégion par ce texte du LR-CT, de juillet 2004, texte qui avait pour but de bien étayer l'approche juridique d'un éventuel 3^{ème} protocole à la Convention cadre de Madrid, voire à présent d'une éventuelle nouvelle Convention intitulée « .. projet de Convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale (GTCT) »¹⁴ : « Les Eurorégions constituent un modèle de plus en plus apprécié de gestion de la coopération transfrontalière ». Toutefois il est difficile de définir un modèle unique d'Eurorégions en raison des importantes différences de taille, d'organisation et de composition des entités transfrontalières entre les diverses régions frontières d'Europe.

Il est essentiel en outre que les Eurorégions soient créées et fonctionnent dans un cadre juridique bien défini, tant du point de vue du droit interne qu'au niveau international, dans un esprit de complémentarité avec les activités mises en œuvre par la Commission européenne en vue de l'application de son « Nouvel instrument de voisinage » et de l'adaptation de ses fonds structurels à l'après-2006 au moyen d'un nouvel instrument communautaire pour la coopération transfrontalière.

¹⁴ Voir CDLR (2005) 45 du 20 octobre 2005

1.2.8 Les Euro-districts

Ces Euro-districts correspondraient donc en quelque sorte à des Eurorégions de droit public. Précisons de suite que les Euro-districts et les districts européens sont de nature différente. Les Euro-districts n'ont pas, pour l'instant, de cadre juridique, alors que les districts européens correspondent à une catégorie d'organisme de coopération récemment créée par la loi française du 13 août 2004 (cf. plus haut section 1.2.4). Plutôt que de définir ce qu'est un Euro-district, analysons le cas de celui, combien symbolique pour l'histoire européenne, de Strasbourg-Kehl.

Le nouvel Euro-district de Strasbourg-Kehl, de par la situation géographique du Conseil de l'Europe, mérite une attention particulière puisqu'il symbolise, dans un espace très bien délimité, ce que deux collectivités territoriales peuvent réaliser comme pratique transfrontalière en dépit de toutes les vicissitudes de leur histoire commune. C'est par une décision bilatérale que, en janvier 2003, les gouvernements français et allemand ont décidé, à travers une Déclaration commune, de promouvoir un nouveau concept, celui d'Euro-district, dans le cadre de la coopération décentralisée et transfrontalière:

« Nous appelons aussi de nos vœux (...) le développement d'une coopération et d'une intercommunalité transfrontalières. Nous soutenons la création d'un Euro-district Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes, et appelons à la mise en place d'autres Euro-districts » (déclaration commune du 22 janvier 2003).

« Ce projet, la création d'un Euro-district Strasbourg-Kehl, de par son caractère pilote, doit servir de prototype pour d'autres régions transfrontalières et permettre une accélération des projets concernant Strasbourg ». Sa poursuite a été confirmée par le Conseil interministériel de l'aménagement du territoire (C.I.A.D.T.) de décembre 2003.

Précisons donc que l'Euro-district a « vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes » sur le périmètre formé par la Communauté urbaine de Strasbourg et l'Ortenaukreis (850.000 habitants). L'Euro-district ne peut se baser que sur la volonté profonde des collectivités concernées d'atteindre une nouvelle dimension de coopération transfrontalière. L'Euro-district entend faciliter et donner une nouvelle impulsion aux activités existantes des collectivités sur place, qui sont appelées de leur côté à développer et mettre en œuvre leurs visions communes. L'Euro-district doit disposer d'un organe de décision propre: le point de départ de la coopération sera un groupement local de coopération transfrontalière sur le modèle de l'Accord de

Karlsruhe signé le 23 janvier 1996. Un certain nombre de compétences devrait constituer le noyau dur de l'Euro-district dans une première phase, mais sa construction devrait être progressive pour permettre d'intégrer, au fur et à mesure, des compétences plus larges.

D'autres projets d'Euro-districts fleurissent depuis lors surtout dans les régions rhénanes. Mentionnons:

- l'Euro-district « Region Freiburg/Centre et sud Alsace » a comme objectifs de faire de l'espace concerné une région transfrontalière dotée d'une identité régionale commune;
- Sarrebruck-Moselle-est: les élus de Sarrebrück, Sarreguemines, Freyming-Merlebach et Forbach ont adressé en septembre 2003 un courrier aux Ministres concernés pour se porter candidat à la création d'un Euro-district;
- Déclaration du GLCT Régio Pamina en février 2004 en vue de la création d'un Euro-district Pamina.
- « l'Euro-district Lille Métropole franco-belge » : la Commission parlementaire franco-belge a définitivement proposé et signé, à Lille, à « l'Hôtel de Communauté », le 12 juin 2006, le texte des fondements de l'organisation institutionnelle (avec une Assemblée délibératrice et un Bureau exécutif) de ce nouvel euro-district sous forme d'« un accord politique sur ses grandes orientations » ; l'ancien Premier Ministre français Pierre Mauroy, président de la Communauté urbaine de Lille relevait, à l'occasion de cette signature, que la création de cet euro-district, « la plus grande métropole transfrontalière d'Europe » (2 millions d'habitants), révélait qu'une « aventure citoyenne au départ » était devenu, ce 12 juin, une « aventure d'Etats ».

1.2.9 Les districts européens

Le « district européen » a été de fait institué, par la loi française sur les « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2005, sous forme d'un « syndicat mixte ouvert » pouvant associer à la fois différents types de collectivités, y compris des intercommunalités ou tout établissement public de coopération intercommunale, et à la fois des personnes de droit public, telles les Chambres de commerce ... Le principal objectif de ce nouvel instrument juridique de coopération transfrontalière consiste à donner à cette coopération de nouvelles impulsions opérationnelles, tant pour des schémas d'aménagement du territoire que pour des projets d'investissements ou de gestion d'équipements. Relevons toutefois que ce « district européen » nécessite que son siège soit en France, avec application donc du droit français, que la majorité de ses membres soit français et en outre que, contrairement au GLCT ou au nouveau GECT, les Etats ne peuvent en faire partie.

1.2.10 Les Euro-cités

Tous les « vocables » transfrontaliers (Euro-cités pour ce paragraphe) font partie de la grande variété des situations transfrontalières et de leur insertion dans différents systèmes politiques. Le cas le plus mentionné comme exemple d'euro-cité est celui de « l'Euro-cité basque Bayonne-San Sebastian » qui correspond, de facto, à une conurbation transfrontalière d'environ 50 km regroupant environ 660.000 h, (480.000 pour la « Diputacion foral » de Guipuzkoa et 180.000 pour le côté français, à savoir, la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz). Cette euro-cité, née en 1993, a débouché, en 1997, sur un GEIE ou Groupement européen d'intérêt économique intitulé « Agence transfrontalière » dès 2000. Le traité de Bayonne et à présent le nouvel instrument communautaire (GECT) permettront à coup sûr l'évolution de cette euro-cité vers des structures juridiques qui pousseront cette conurbation à devenir une véritable agglomération transfrontalière.

1.3. Définition à partir des problèmes généraux rencontrés par les régions transfrontalières

Cette première partie consacrée à la question « comment définir une région transfrontalière » a, en fait, relevé l'importance de la démarche géographique (les zones frontalières par exemple) ou de la démarche économique (les pôles de croissance ou de développement) ou de la démarche politique (les collectivités territoriales). Un autre angle d'approche est encore possible: c'est de définir les régions frontalières, selon une géométrie variable, par le type et l'importance des problèmes qu'elles rencontrent.

Denis de Rougemont¹⁵ écrivait en 1978, qu'une région transfrontalière se définissait d'abord et avant tout par l'ensemble des problèmes communs qu'elle rencontrait. Et ces problèmes concernaient pour lui l'espace, les divers secteurs de l'activité économique, sociale et culturelle, de l'écologie et de l'environnement, et toujours selon des géométries variables propres à chaque problème ce qui ne facilite pas bien sûr le travail des « statisticiens transfrontaliers », s'ils existent.

Ce sont d'abord les problèmes d'environnement et d'aménagement du territoire qui marquent les espaces transfrontaliers et qui conditionnent les solutions contractuelles qu'ébauchent les collectivités territoriales, sises de part d'autre d'une frontière. Plus profondément, c'est le sceau de l'histoire qui marque la spécificité et l'originalité des problèmes des espaces frontaliers. « Anciennes Marches » des États, ces espaces se sont vus confier, au cours du temps, des fonctions non plus militaires, mais de plus en plus sectorielles de recomposition fonctionnelle de l'espace européen. Même si, les régions frontalières basculèrent

¹⁵ Denis de Rougemont, « L'avenir est notre affaire », éd. Seuil, Paris, 1978, p. 107

au gré des événements historiques dans tel ou tel territoire national en conservant dans leurs structures (judiciaires, éducatives) des particularités induites par les variations du tracé frontalier et permettant de les différencier des régions intérieures. Cette histoire et ces structures particulières ont modelé des comportements originaux vis-à-vis de la frontière et des espaces frontaliers dans la plupart des anciennes et nouvelles régions frontalières de l'Europe centrale et orientale comme de l'Europe occidentale, ce qui fait la complexité et la spécificité du problème frontalier partout en Europe.

Certains espaces périphériques, perpétuellement frontaliers pour des raisons soit géographiques, soit religieuses, soit économiques, soit politiques véhiculent plus dans les représentations mentales de leurs habitants la notion de « différence » que la notion de « ressemblance », la notion « d'appartenance » que la notion de « référence ». Et cela accentue encore les difficultés de cette approche des aires transfrontalières à travers leurs problèmes, qu'ils soient de types globaux ou sectoriels.

1.4 Définition d'une région transfrontalière à partir des problèmes quotidiens vécus par les populations frontalières

Ce Manuel comporte également un éventail – non exhaustif - des principaux problèmes concrets vécus au quotidien dans tous les espaces frontaliers en Europe. Le relevé de ces problèmes concrets a nécessité beaucoup de recherches sur le terrain à propos de la situation précise et vécue des problèmes quotidiens des populations frontalières, des déséquilibres socio-économiques en terme d'investissements ou d'emploi, des passerelles administratives inadéquates etc. Même si la variété, la complexité de ces problèmes concrets est très grande, surtout avec l'élargissement respectif du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, une certaine typologie demeure qui regroupe ces problèmes en six grands domaines, à savoir ceux de l'économie, du social, de la démographie, de l'aménagement du territoire, des structures administratives et fiscales, de la culture. Comme tous ces problèmes se développent de façon différenciée dans des espaces frontaliers plus ou moins vastes, certains auteurs ont défini les régions transfrontalières comme des aires de vécu quotidien « à géométrie variable », problèmes dont la solution relèverait plus d'« agences sectorielles » à dimension variée qu'à des découpages administratifs ou politiques¹⁶.

Voici donc sans prétendre à l'exhaustivité quelques uns des problèmes quotidiens vécus par les populations frontalières en Europe:

¹⁶ par exemple, Denis de Rougement, o.c.

1.4.1 Problèmes quotidiens des populations frontalières en matière économique

Sans chercher à les hiérarchiser, ces problèmes quotidiens de type économique touchent quelques unes des difficultés suivantes, variables bien sûr selon les frontières considérées:

- pour les petites et moyennes entreprises (PME), en matière d'artisanat, de commerce, de services, les possibilités d'exercer leurs activités de part et d'autre des frontières, limitées dans le temps ou dans l'espace;
- les freins administratifs, fiscaux, sociaux, bancaires pour se « délocaliser » de l'autre côté de la frontière;
- l'ouverture – plus ou moins ouverte! – des marchés publics de part et d'autre de la frontière, selon des planchers de montants monétaires, très variables;
- la concurrence parfois exacerbée de « magasins tax-free » pour tel ou tel produit indigène ou importé, voire aussi exacerbée en raison de conditions fiscales, salariales, sociales changeantes d'État à État;
- l'exercice plus ou moins libre ou réglementé des professions libérales en raison soit de contrôles administratifs serrés ou de stratégies corporatistes parfois légalisées;
- la compétition plus ou moins affichée par les pouvoirs publics par des subventions à optique variable, allant d'aides spécifiques à la mise à disposition de terrains, d'aides de réduction d'impôts, d'aides aux systèmes de protection sociale etc., aides qui faussent une imbrication équilibrée des relations économiques transfrontalières pour les P.M.E. comme pour les entreprises de plus grande dimension;
- dans le domaine des transports, les limites d'action des taxis, autocaristes, ou véhicules d'entreprises sont fréquentes sans parler des interdictions d'arrêts ou de prises de clientèle pour les transports publics;
- dans le domaine lié à l'agriculture, à la sylviculture, l'arboriculture, la viticulture, les difficultés sont liées non seulement aux nombres de points de passage frontaliers, mais aussi aux « caractéristiques techniques », y compris chimiques ou de race, (sans oublier les restrictions des produits O.G.M.), pour tous ces produits émanant du secteur primaire de l'économie;
- dans le domaine des télécommunications, les factures « internationales » des compagnies de téléphones, publiques ou privées, dès qu'une communication passe la frontière, même si c'est pour quelques centaines de mètres;
- dans le domaine de la poste, le passage du courrier « voisin » par les capitales ou les grands centres au lieu d'une « distribution de proximité » etc.

Voici donc quelques-uns des problèmes quotidiens de voisinage rencontrés dans le secteur économique des régions frontalières, à l'est comme à l'ouest, au nord comme au sud de l'Europe.

1.4.2 Problèmes quotidiens des populations frontalières dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale

Trois types de problèmes de proximité immédiate relèvent du secteur de l'emploi et de la protection sociale, à savoir: les travailleurs frontaliers; les «flux migratoires» de voisinage, d'origine plus ou moins lointaine; les cotisations et prestations sociales qui leur sont liées.

A l'heure actuelle, plus de 520.000 travailleurs frontaliers, dont un bon tiers en Suisse, franchissent chaque jour une frontière, en Europe, pour exercer un emploi - conjoncturel ou structurel - de l'autre côté de la frontière. Un certain nombre de variables, à pondérer différemment selon les espaces frontaliers, expliquent ces mouvements quotidiens de main-d'œuvre frontalière: les disparités économiques, les faiblesses ou segmentations du marché de l'emploi, l'accès plus ou moins facilité au marché de l'emploi transfrontalier, les taux monétaires et leurs variations, les spéculations foncières, les types d'investissements d'entreprises et les formations professionnelles, les langues communes, etc. Dans la plupart des cas, le travailleur frontalier n'est pas assimilé à un migrant, au sens classique. Au niveau européen - Union européenne et Conseil de l'Europe - il n'existe pas de « statut européen du travailleur frontalier »; ceci afin d'éviter une trop grande prolifération de statuts spéciaux pour telle ou telle catégorie de main-d'œuvre.

La mobilité transfrontalière de voisinage découle de plusieurs champs d'application: le libre choix éventuel du lieu de domicile comme du lieu de travail; les aires de loisirs et les infrastructures culturelles; les centres de formation comme les centres de santé; les grandes surfaces commerciales et le prix des marchandises ou de services; les associations transfrontalières; les connaissances des langues du voisin; les mariages transfrontaliers; les origines ethniques, etc. L'effet frontière joue à plein dans le champ économique et social en fonction de l'absence ou de la présence de « passerelles » économiques et sociales entre les systèmes politiques et sociaux concernés.

Les différents systèmes sociaux de chaque État présentent souvent des problèmes précis d'adaptation ou de non-adaptation dans les espaces frontaliers. Protection sociale, sécurité sociale, plus ou moins harmonisées au sein même des États, entraînent, de par leurs différences, des difficultés énormes d'adaptation pour ceux qui les vivent au quotidien. Même au sein de l'espace communautaire, le principe d'additivité des années de cotisations sociales en fonction du lieu de domicile et du lieu de travail n'est pas toujours appliqué en raison de la grande diversité et complexité des systèmes administratifs en présence. De la même

façon, en dépit de la ratification, par une majorité d'États-membres du Conseil de l'Europe, tant de la charte sociale de 1961 que du Code de sécurité sociale de 1963, maintes difficultés subsistent aux points frontière en raison de l'absence de « convergence » des systèmes sociaux, *a fortiori* en raison des défauts d'harmonisation entre systèmes sociaux. Les définitions du chômage, de l'invalidité, de l'accident professionnel et non-professionnel, de l'âge de la retraite, des prestations complémentaires, des allocations familiales, des rentes de survivants etc. sont rarement les mêmes. Le débat actuel sur un « modèle social européen » en témoigne aisément.

Et liés à tous ces problèmes économiques et sociaux, s'ajoutent encore l'absence soit de la reconnaissance d'équivalence des formations, soit d'informations réciproques sur le marché de l'emploi ou les systèmes sociaux, voire fiscaux, soit des formalités à remplir aux frontières, etc. Je relèverai, enfin, que la faiblesse des chiffres de travailleurs frontaliers – 520.000 à l'heure actuelle – témoigne encore de la faiblesse de l'intégration européenne, même de proximité, alors que des milliers de kilomètres de frontière marquent notre Europe.

1.4.3 Problèmes quotidiens du vécu transfrontalier dans le domaine des infrastructures et de l'aménagement du territoire

Un constat général peut être dressé, dans toute l'Europe, par rapport à l'aménagement transfrontalier du territoire: c'est que, bien souvent encore, la cartographie administrative s'arrête à la frontière, bien que le Conseil de l'Europe et ses États-membres, aient dressé, déjà dans les années septante, des lignes directrices pour l'aménagement du territoire; l'Union européenne, avec son schéma de l'espace communautaire européen, de 1999, n'a guère été plus loin, les États n'envisageant pas encore de « compétence communautaire » en matière d'aménagement du territoire en raison d'ailleurs déjà des différences de la définition même d'aménagement du territoire.

Des progrès s'opèrent, reconnaissables surtout dans les grands réseaux de transport en Europe en délaissant peut-être trop les micro-espaces transfrontaliers et l'irrigation transfrontalière des transports.

Ainsi, dans maintes régions transfrontalières, l'on peut vérifier encore bien des « ruptures de charges » dans les transports aux points de passage des frontières, sans parler des horaires différents et variables des modes publics de transports. Quant aux points de passage proprement dits, les bureaux de douane sont parfois ouverts à certaines heures ou ne prévoient pas souvent de « couloirs » spécifiques réservés aux travailleurs frontaliers.

Maintes distorsions existent encore dans la spécification des zones de chaque côté de la frontière: zones industrielles ou zones de loisirs, zones de protection de la

nature ou ceintures de bâtiments, d'habitat jouxtant la frontière ... sans oublier la profondeur et l'étendue des « zones de frontières » prévues pour le « petit trafic de voisinage ».

De grandes infrastructures jouxtent parfois la frontière et qui relèvent, à petite échelle, de stations d'épuration, d'abattoirs pour animaux, de stations de raffinage... ou, à grande échelle, de réseaux d'échange électrique à haut voltage, de pipe-lines pour transfert de pétrole ou de gaz, d'aéroports régionaux ou nationaux, etc. D'autres infrastructures, relevant plus du domaine social ou culturel, sont souvent construites, en parallèle, sans concertation, de chaque côté de la frontière et qui sont affectées à la formation, à la santé, aux médias sans aucun souci d'économie d'échelle.

1.4.4 Problèmes quotidiens dans le domaine démographique et de la santé

La science démographique s'intéresse en premier lieu aux pyramides des âges, à leur évolution et aux problèmes que les variations des classes d'âge entraînent pour des régions déterminées, sans oublier l'analyse des taux de natalité, de mortalité, de fécondité, de nuptialité ... ainsi que les taux d'activité, de chômage. Envisager des bassins démographiques transfrontaliers n'est guère fréquent, voire encore inexistant. Une des raisons principales s'inscrit dans la faiblesse ou l'absence d'échanges démographiques transfrontaliers ou, de façon plus spécifique, de la faiblesse de mobilité liée à l'emploi, à la formation, aux soins de santé, aux loisirs, au tourisme, aux associations culturelles, aux pratiques religieuses, aux cimetières, ou tout simplement à l'absence de « statistiques régionales » réellement transfrontalières.

Au niveau de la santé, force est de constater les difficultés à penser et à agir transfrontalier. Relevons les limitations territoriales des systèmes nationaux de santé pour les populations frontalières par exemple pour l'admission dans les hôpitaux ou les établissements médico-sociaux, pour la couverture des frais hospitaliers, pour les variations de tarifs médicaux, pour l'établissement de cabinets médicaux individuels ou collectifs, pour les stages des médecins.

1.4.5 Problèmes quotidiens vécus par les populations frontalières dans le domaine administratif et fiscal

L'absence encore fréquente de réelles passerelles entre administrations ayant sinon des compétences semblables dans des champs déterminés ou au moins des problèmes précis et similaires à régler est indéniable un peu partout en Europe ... et ce, pour une raison simple, chaque système politique a fabriqué au cours du temps, au niveau national comme au niveau régional, tout un tissu de services administratifs plus ou moins hiérarchisés au sein de systèmes dont le caractère

principal est de fonctionner selon des règles, lois et procédures propres à chaque système. Ces absences de passerelles touchent, entre autres, au domaine de la sécurité avec par exemple les espaces du droit d'exercice de la police, les « poursuites transfrontalières », les échanges d'informations policières, douanières, judiciaires ... que ce soit pour le petit trafic de voisinage, la drogue, l'argent blanchi, la fraude, le crime organisé etc. La protection civile, en cas de catastrophes naturelles ou techniques, n'a pas encore droit, bien souvent, à une mise en commun d'informations, ce qui ne facilite pas l'entraide transfrontalière sur ces sujets etc.

Parmi d'autres problèmes administratifs concrets, citons: permis d'établissement ou de travail; permis de conduire; normes routières et vitesses sur autoroutes; taxation des voitures; utilisation de voitures d'entreprises; auto-écoles; autorisations douanières pour instruments ou objets d'exposition, de concerts, de manifestations culturelles, de représentations théâtrales, de réalisations médiatiques (TV ou radio); visas pour courses d'écoles, pour visites familiales (« passeport d'un jour »); vaccins pour animaux; réglementations dites « techniques » pour produits agricoles, industriels ou artisanaux, etc.

Et si un domaine relève bien de la souveraineté nationale des États c'est bien celui de la fiscalité. Même si, dans la plupart des cas, existent des accords bilatéraux, rarement multilatéraux, entre États pour éviter la « double imposition » (lieu de domicile et/ou lieu d'origine du revenu du travail ou du capital), dans bien des espaces transfrontaliers, de nombreux problèmes concrets émergent pour les populations frontalières: types d'impôts, directs ou indirects, taux de TVA, déductions fiscales, assiettes fiscales, en fonction des revenus bruts ou nets, amendes fiscales, etc. Les échanges d'informations fiscales sont presque toujours du ressort des autorités fiscales nationales, même au sein de l'Union européenne où le sujet de l'harmonisation fiscale demeure encore un thème délicat, voire tabou. Quant à l'émergence de « fiscalité transfrontalière », les États manifestent encore beaucoup de réticence à la mettre sur pied, sauf dans certains cas - Luxembourg et Suisse - même si tous reconnaissent que, dans les régions frontalières, un réel équilibre fiscal pour faire face aux problèmes semblables et communs devrait tenir compte du coût respectif des infrastructures nécessaires soit pour l'emploi (lieu de travail), soit pour l'habitat (lieu de domicile). L'harmonisation européenne des critères d'imposition des revenus et de la fortune ne peut s'envisager que dans un avenir très lointain; les régions transfrontalières doivent garder patience, surtout en matière de péréquation fiscale transfrontalière.

1.4.6 Problèmes quotidiens vécus par les populations frontalières dans le domaine socio-culturel

Domaine immense que celui du socio-culturel pour toutes les relations transfrontalières; car, comme cela a été souvent remarqué dans tous les espaces

frontaliers en Europe, les frontières mentales et culturelles persistent beaucoup plus longtemps que les autres types de fonction des frontières. Ce thème du « socio-culturel transfrontalier » devient d'ailleurs de plus en plus fondamental tant pour le Conseil de l'Europe que pour l'Union européenne.

Citons donc, dans les pratiques socioculturelles transfrontalières au quotidien, quelques sujets de contestation transfrontalière, à commencer par tous les médias, sujets porteurs d'éventuelles cultures ou identités transfrontalières. Un constat général peut être fait: les médias locaux ou/et régionaux (journaux, radios, télévisions) dépassent rarement les frontières, même dans les cas où une langue commune se parle de part et d'autre d'une frontière. Et là où des essais ont été effectués, l'échec est souvent patent; et ce, pour des raisons à la fois commerciales (publicité réservée; nombre de lecteurs ou d'auditeurs; puissance des émetteurs; interdiction de localisation transfrontalière de réémetteurs ...) et bien sûr culturelles (types d'articles ou d'émissions; événements couverts; médias d'opinion ou de simple observation; intérêts des lecteurs ou auditeurs ...).

Une double observation est souvent faite sur les médias dans les espaces frontaliers: d'abord presque jamais de relais radiophoniques ou télévisuels, locaux, régionaux ou nationaux, sont installés de l'autre côté d'une frontière, ou parfois même des émissions sont brouillées en raison, par exemple, d'émetteurs trop puissants; ensuite grande est la crainte dans certaines régions frontalières de voir des réseaux internationaux ou nationaux de journaux, de radios ou de télévisions s'emparer de marchés locaux et régionaux de publicité, d'informations, de thèmes porteurs: « unité et diversité de l'Europe » ne semble guère respecté aux dires d'un certain nombre d'acteurs des médias régionaux, écrits, parlés ou/et audiovisuels que nous avons interrogés dans maintes régions frontalières.

Toujours dans le domaine culturel, il faut signaler l'existence dans certaines communautés de travail ou d'Eurorégions transfrontalières, de « passeport culturel » qui lève les difficultés pour l'entrée « transfrontalière » dans les musées, les théâtres, les manifestations culturelles ... Autre sujet de difficultés quotidiennes: le statut culturel de certaines minorités ou les droits et obligations des réfugiés politiques lorsqu'ils résident dans les régions ou agglomérations transfrontalières en attendant des solutions définitives par les Etats (cas des aéroports frontaliers par exemple).

Le vaste domaine de la formation est lui aussi soumis à des freinages quotidiens: « crédits » et reconnaissance des formations initiales ou permanentes; validité des stages ou/et apprentissages; statut des étudiants, apprentis et stagiaires; bourses ou allocation d'étude selon la nationalité, le lieu de domicile ... La couverture sociale des étudiants pose parfois problème lorsque le lieu d'études, de formation ou/et de stage est différent du lieu de domicile frontalier. Quant à l'apprentissage et à l'utilisation transfrontalière des langues régionales ou nationales, ils laissent

encore beaucoup à désirer, en dépit de tous les efforts des autorités locales, régionales, nationales et européennes.

Autre domaine du social qui pose beaucoup de problèmes aux collectivités territoriales transfrontalières et à leur population: celui du logement. Les politiques nationales ou régionales vis-à-vis des logements sociaux ne concordent guère de part et d'autre des frontières. Si parfois des « bourrelets » ou des « ceintures » d'H.L.M. se fixent juste à côté d'une frontière, pour des raisons d'emploi, de « marchandisation », de taux monétaire, des zones vertes ou désaffectées peuvent exister de l'autre côté de la frontière. De même, les aides au logement ou à l'habitat sont rarement convergentes au dessus des frontières, surtout là où les autorités tentent d'éviter des « spéculations foncières transfrontalières ». Ce dernier phénomène est d'ailleurs à rapprocher de la « récupération » par certaines collectivités territoriales de main-d'œuvre formée de l'autre côté de la frontière « récupération », pour des raisons de salaire plus élevé, de garantie d'emploi, ou de taux monétaire différencié, sans participation de ces collectivités à cette formation.

1.5 Typologie des formes de coopération territoriale en Europe

Ce terme de territorial recouvre trois grandes acceptations qui ont trait soit à tout l'espace européen (cf. le troisième rapport de l'Union européenne, du 18 février 2004, sur « la cohésion économique et sociale en Europe »), soit aux seules collectivités locales et régionales prises globalement.

Il conviendrait d'harmoniser la terminologie utilisée par le Conseil de l'Europe et par la Commission européenne, par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et par le Comité des Régions dans le domaine de la coopération transeuropéenne des autorités régionales et locales, spécialement quant aux termes « coopération transnationale », « transfrontalière », « interterritoriale » et « interrégionale ».

1.5.1 Définition de la coopération transfrontalière pour le Conseil de l'Europe

Pour le Conseil de l'Europe¹⁷, la coopération transfrontalière vise la coopération entre collectivités ou autorités territoriales dans un espace situé de part et d'autre d'une frontière commune. S'y manifeste le phénomène des confins ou zones frontalières. En revanche, les relations de coopération interterritoriale sont des relations entre collectivités ou autorités territoriales non contiguës relevant d'Etats distincts. Il est nécessaire d'ajouter que la Convention cadre européenne

¹⁷ Voir la Convention cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière, Madrid, 15 mai 1980

et ses protocoles réservent les expressions « coopération transfrontalière » et « coopération interterritoriale » aux relations extérieures des autorités régionales ou locales qui n'entrent pas dans le domaine du droit international et ne seraient pas directement soumises à ses règles (les modèles d'accord entre Etats pouvant être très souples quant aux modalités de la coopération transfrontalière entre leurs collectivités locales; pour ces dernières, la Convention cadre prévoit aussi des modèles d' « arrangements »). Les accords entre collectivités territoriales ne seraient ainsi pas directement soumis au droit international public. Là où des accords interétatiques existent, ils posent des conditions et fixent des modalités de cette coopération, sans l'ériger automatiquement pour autant en droit international public.

1.5.2 Définitions des différentes formes de coopération interterritoriale pour l'Union européenne

La terminologie du Comité des Régions¹⁸ est, en principe, identique à celle du Conseil de l'Europe. En effet, dans son avis 181/2002 du 13 mars 2002 intitulé: « Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie – un document fondamental et d'orientation pour l'avenir », ce Comité propose les définitions suivantes:

- a. la coopération transfrontalière est une coopération bi-, tri- ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associées), qui sont situées dans des zones géographiques contiguës. Cela vaut également pour les zones séparées par la mer;
- b. la coopération interterritoriale ou interrégionale est une coopération bi-, tri- ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones non contiguës mais qui se rapprochent contractuellement pour des raisons culturelles, technologiques, commerciales ...;

On relèvera toutefois que le Comité des Régions utilise fréquemment l'expression « coopération interrégionale » en lieu et place de « coopération interterritoriale » chère au Conseil de l'Europe. L'Union européenne et tous ses organes semblent désormais vouloir utiliser le terme de « coopération territoriale » couvrant ainsi la coopération transfrontalière au sens strict, la coopération interrégionale et la coopération transnationale.

¹⁸ Avis 181/2000, 13 mars 2002, Comité des régions, Bruxelles

Par ailleurs, le Comité distingue une troisième forme de coopération transeuropéenne, qui ne se différencie de la précédente que par l'implication d'autorités étatiques (nationales) dans les rapports interterritoriaux;

c. la coopération transnationale, qui implique une coopération entre des autorités nationales, régionales et locales en matière de programmes et de projets. Cette forme de coopération concerne des zones plus vastes dont les acteurs proviennent d'au moins deux États membres et/ou pays tiers.

Cette triple coopération que j'appellerai horizontale s'inspire de la communication de la Commission européenne du 28 avril 2000 fixant des orientations pour l'initiative communautaire INTERREG III, qui est actuellement mise en œuvre sous trois volets, en attendant les « fonds structurels pour toute forme de coopération territoriale » (2007-2013):

a. la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales contiguës, qui vise à la promotion d'un développement régional intégré entre les zones frontalières, y compris dans le cas des frontières externes et de certaines zones maritimes (volet A d'INTERREG);

b. la coopération transnationale entre autorités nationales, régionales et locales, qui vise à promouvoir un plus haut degré d'intégration territoriale dans toute la Communauté grâce à la formation de grands groupes de régions européennes (volet B d'INTERREG);

c. la coopération interrégionale, qui vise à améliorer l'efficacité des politiques et des outils de développement régional et de cohésion par une mise en réseau d'informations et un partage d'expériences (volet C d'INTERREG).

Ces trois formes de coopération englobent ce qui est maintenant regroupé sous l'expression de « coopération territoriale ».

1.5.3 La « coopération décentralisée » - expression développée, dans un premier temps, par les seules autorités françaises -

Quant à la « coopération décentralisée », elle permet à toutes les collectivités territoriales de même qu'aux différentes formes susmentionnées de coopération interterritoriale, de participer, sous la houlette des Etats, aux différentes expériences transfrontalières qui se déroulent dans la plupart des frontières ou au développement de leurs actions extérieures. Par ailleurs, le projet de rapport de prospective pour les collectivités territoriales utilise quelquefois aussi l'expression « coopération décentralisée » (points 1.6, 1.9 et 2.3) pour désigner les diverses formes de coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales relevant d'Etats distincts.

Selon le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, « cette expression ne vise précisément que les activités des « collectivités décentralisées », c'est-à-dire, des collectivités publiques dépourvues de pouvoir législatif ».

Il importe de toujours tenir compte de la typologie, et donc de l'histoire, des quatre grands systèmes politiques qui existent en Europe et qui fait sa richesse et sa diversité et qui ont été déjà analysés précédemment. Aux yeux du Gouvernement français par exemple, la coopération décentralisée constitue une « liberté conquise par les collectivités locales, ... reconnue désormais par la loi ... devenue une réalité institutionnelle et politique ... une valeur sûre de l'action extérieure de la France »¹⁹. La coopération décentralisée repose donc sur des conventions liant la collectivité française à un partenaire clairement identifié. Elle regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements) et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun. La coopération transfrontalière constitue une forme particulière de la coopération décentralisée.

La coopération décentralisée se différencie également de la notion d' « action extérieure des collectivités territoriales », notion plus extensive qui regroupe l'ensemble des actions menées avec l'étranger par les régions, les départements, les communes et leurs groupements. Ces actions – reconnues par une circulaire du Premier ministre français en date du 26 mai 1983 – incluent non seulement la coopération décentralisée, mais également l'aide humanitaire et d'urgence, les actions de promotion économique et de rayonnement culturel, voire des placements d'emprunts ... Elles ne reposent pas nécessairement sur des engagements conventionnels avec une autorité locale étrangère.

1.5.4 La « gouvernance transfrontalière »

Le terme de gouvernance s'est infiltré, sans acceptation juridique encore exacte, depuis deux décennies, dans toutes les formes de redistribution des compétences et du pouvoir public ou privé, que ce soit au sein d'institutions européennes, de gouvernements nationaux, d'entités locales et régionales, de multinationales ou de PME.

En 2000, l'Union européenne divulguait son « Livre blanc sur la Gouvernance européenne »²⁰, comme « priorité politique de la Commission », présentée

¹⁹ Déclaration de M. Charles Josselin, Ministre délégué à la coopération in Guide de la coopération décentralisée, Documentation française, Paris, novembre 2000

²⁰ Livre blanc sur la Gouvernance européenne, Commission Européenne, Bruxelles, juin 2000 – voir articles I.3; I.5; I.49; I.193

comme « moyens d'augmenter la légitimité et l'efficacité de l'Union européenne » et qui consacrait « la méthode communautaire ». Le nouveau et futur Traité constitutionnel de l'Union européenne reprend dans certains de ses articles des passages du Livre blanc où des articulations étroites sont soulignées entre gouvernance;

- et cohésion économique, sociale et territoriale
- et autonomie locale et régionale
- et acquis communautaires
- et démocratie participative
- et coopération administrative
- et principes de subsidiarité et de proportionnalité, etc.
(voir les articles I-3; I-5; I-49; I-193 du livre blanc sur la gouvernance européenne)

Le Comité des Régions avait également souligné, pour sa part, dans un Avis du 2 juillet 2003, l'importance de la gouvernance locale, régionale, interrégionale, nationale et européenne, en insistant sur les aspects de dialogue, de concertation, de participation, de partenariat, de politique contractuelle ... et surtout de l'irréversible dimension locale et régionale au sein de l'Union européenne.

Le « transfrontalier » s'inscrit désormais de façon de plus en plus affirmée dans cette optique de gouvernance. La « gouvernance transfrontalière » sera sans doute confrontée aux différentes étapes, aux divers obstacles qui seront analysés dans ce Manuel. Cependant, plus que d'autres, cette « gouvernance transfrontalière » rassemble tous les éléments classiques de la gouvernance, redistribution de l'exercice du pouvoir entre autorités, société civile, ensemble des acteurs publics et privés, associations avec, par exemple, des efforts accrus envers la construction et la mise au point des décisions transfrontalières, de la responsabilité transfrontalière, de la démocratie participative transfrontalière, des méthodes et outils pour la prise en compte des problèmes et solutions transfrontaliers.

Une bonne gouvernance locale et régionale, aux yeux, par exemple, des présidents des Assemblées Législatives Régionales Européennes (PALRE), a des répercussions sur:

- les relations entre la population et les collectivités locales et régionales;
- les relations entre la population et le pouvoir central;
- les relations entre les collectivités locales et régionales et le pouvoir central;
- les relations des collectivités locales et régionales entre elles.

Ces mêmes Présidents des PALRE ont souhaité que les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe qui ont été réunis à Varsovie le 15 -16 mai 2005 pour leur 3e Sommet, placent l'exercice d'une bonne gouvernance locale et régionale – dans le cadre du renforcement de la démocratie pour tous les Européens..

Conclusion de la Partie I

Ce premier chapitre du Manuel avait pour but de rassembler, sans être exhaustif, l'ensemble des notions qui permettent de mieux cerner ce qu'est une région transfrontalière, avec tout ce qui lui est rattaché, en termes spatiaux, économiques, sociaux, culturels, politiques, juridiques, institutionnels... A chaque région, à chaque Etat, ... de se situer et d'utiliser ce qui lui paraît le plus conforme à son histoire, à sa géographie, à ses institutions, à son organisation territoriale, à sa démocratie, aux objectifs fondamentaux de la construction européenne, au sein de ce Manuel.

Quels que soient la forme et le contenu de leurs relations de voisinage, les régions ou collectivités transfrontalières demeureront des espaces fonctionnels et contractuels afin de répondre de façon similaire et convergente à des problèmes communs; ce ne sont donc pas des régions politiques, au sens fort du terme. Il n'est par conséquent pas question d'ériger de véritables « Etats-régions transfrontaliers » qui ne feraient que remettre en cause l'état actuel des frontières en Europe ou en feraient, une nouvelle fois, des objets de « conflit ».

PARTIE II

COMMENT FAIRE EMERGER DES INSTITUTIONS TRANSFRONTALIERES PAR L'INTERMEDIAIRE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC AVEC LA CREATION D'INSTRUMENTS JURIDIQUES ADEQUATS

La relation entre collectivités locales et régionales, par-dessus une frontière, peut être formelle ou informelle, primaire, c'est-à-dire spontanée, ou secondaire, à savoir organisée. C'est à ce type de relation organisée que concourent les institutions transfrontalières. Si généralisation des institutions transfrontalières il doit y avoir, il ne faut toutefois pas en déduire qu'une formule-type existe et puisse être appliquée partout telle quelle. La variété et la complexité du phénomène régional, frontalier sont telles que des formules variées de coopération transfrontalière correspondant à des contextes différents pour chaque région sont à inventer, même si une « solution-cadre » peut être suggérée pour toute l'Europe à travers les travaux du Conseil de l'Europe ou ceux de l'Union européenne.

2.1 Approches notionnelles des institutions transfrontalières

Deux définitions concernent ces institutions transfrontalières, l'une empirique, l'autre juridique.

2.1.1 Définition empirique

Par institution frontalière, on entend au sens large du terme, toute relation collective, au dessus d'une frontière, qui possède un caractère, sinon officieux du moins reconnu publiquement. Cela peut aller de la relation coiffée par un accord intergouvernemental, par exemple, aux liens étroits qui unissent des associations par delà les frontières. Toutes ces relations institutionnalisées par des accords, par des protocoles, des statuts, voire des contrats durables et réguliers ont besoin de quatre paramètres fondamentaux qui recourent toute définition de région transfrontalière:

- un espace plus ou moins étendu, plus ou moins délimité;
- des collectivités ou entités administratives séparées par une frontière commune;
- des fonctions à caractère local ou régional, unique, multiple ou global avec les compétences idoines;
- Des problèmes similaires à régler de façon concertée en synergie.

Deux brefs exemples peuvent corroborer, chacun à sa façon, cette définition; le premier relève de la législation française, le second d'un texte constitutionnel suisse, afin de citer, par exemple, un Etat décentralisé et un Etat fédéral:

2.1.1.1 Le cas français avec les lois organiques de décentralisation, de mars 1982 et février 2004

La loi française de décentralisation de mars 1982 a précisé les nouvelles compétences des collectivités territoriales françaises en matière de relation transfrontalière. L'on passe ainsi de la notion de concertation à celle de coopération.

« Avec l'autorisation du gouvernement, le Conseil régional peut décider d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ». ²¹

En 1992, toutes les formes de coopération décentralisée des collectivités territoriales et leurs groupements ont été autorisées, tant au niveau interterritorial que transfrontalier, sans autorisation préalable de l'Etat. L'autorisation du préfet de région concerné n'est nécessaire que pour l'adhésion des collectivités territoriales et des groupements à des organismes de droit étranger dans le cadre de la coopération transfrontalière.

En outre, même si la notion de « coopération décentralisée » est effectivement spécifiquement françaises, il ne s'agit pas d'un simple synonyme de la coopération transfrontalière au sens du Conseil de l'Europe: la coopération décentralisée englobe à la fois ce qui relève de la coopération transfrontalière, mais également des conventions avec toutes les collectivités ou autorités locales du monde dès lors que ces conventions portent sur des domaines de compétence de ces collectivités et qu'elles respectent les engagements internationaux de la France ²².

2.1.1.2 Le cas suisse avec la nouvelle Constitution fédérale, acceptée à la double majorité du peuple suisse et des 26 cantons et demi-cantons, en octobre 1999

Art. 56 :

«1. Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

2. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

²¹ Article 65(3) de la Loi du 2 Mars 1982

²² Cité par M. Antoine JOLY, Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, Ministère français des Affaires étrangères, Paris, 2 mars 2005

3. Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération. »

2.1.2 Définition juridique

Au sens formel et plus strict du terme, une institution transfrontalière est un instrument international, reconnu par le droit international, comme lieu adéquat de relations dans des espaces frontaliers. Cet instrument international, par rapport à son aire d'application, s'appuie sur les subdivisions administratives des Etats concernés, mentionnés précédemment. Au point 2.2, sont rapidement analysés les différentes formules possibles de ces institutions transfrontalières découlant soit d'accords internationaux, soit d'accords interrégionaux. Il y a lieu de relever toutefois auparavant que des relations institutionnalisées, premières ébauches d'institutions transfrontalières, constituent à l'évidence un moyen d'ouverture indispensable à tout espace séparé par une frontière; qu'elles forment même la base de ces institutions dès lors qu'elles prennent un caractère irréversible. Il importe de garder à l'esprit le fait que l'une des causes de l'émergence du phénomène de relations transfrontalières directes entre collectivités publiques infra-étatiques découle d'une part de la difficulté pour les Etats de répondre de manière rapide et satisfaisante, dans les zones frontières tout d'abord, à l'ensemble des tâches qui leur incombent; d'autre part, résulte de l'avantage de la « relation de proximité » (avec ses effets de synergie) pour les collectivités infra-étatiques qu'une frontière sépare.

La seconde cause de l'émergence des relations transfrontalières institutionnalisées est la dimension transnationale que revêt tout problème commun dans une région transfrontalière. A l'avenir, une des solutions envisagées un certain temps par le Conseil de l'Europe consistait à étendre les compétences d'ordre juridique interne à des communautés transfrontalières externes, quelles que soient les compétences internes des collectivités sub-étatiques. A l'heure actuelle, les institutions européennes comme les États tentent de développer sur le plan international de nouveaux instruments de coopération, d'une part des instruments visant à reconnaître une sphère de compétences aux « communautés de travail transfrontalières » pour établir directement des relations transfrontalières entre autorités et collectivités « sub-nationales », mais toujours sous la houlette des Etats; et d'autre part des instruments de coopération entre gouvernements nationaux, dans lesquels les collectivités transfrontalières trouveraient une place adéquate.

2.2 Accords internationaux, droit international et relations transfrontalières

2.2.1 Historique de quelques accords internationaux

Il s'agit avec cette approche, d'une reconnaissance par les Etats du fait que certaines questions circonscrites dans des espaces bien délimités et dans des limites de compétences clairement définies peuvent, malgré leur aspect « international » - ou à tout le moins transfrontalier ou transnational - ne pas relever de la compétence exclusive de l'Etat d'entretenir des relations internationales, mais dépendre directement des collectivités publiques infra-étatiques, du moins pour leurs applications. En conséquence, les Etats engagent par un accord international, donc entre Etats, à reconnaître à leurs collectivités frontalières dans l'ordre juridique interne de ces Etats la compétence d'entretenir directement des relations, mais toujours sous leur houlette. et de conclure des actes juridiques avec des collectivités transfrontalières situées, avec leur aval, sur le territoire d'un autre Etat signataire. Ainsi, plutôt que de chercher à développer des mécanismes nouveaux de coopération interétatique, les accords examinés visent ici à une redistribution de certaines compétences en matière de relation internationale de type public, ou même privé, entre l'Etat central et les collectivités frontalières. Cet objectif ne semble pas encore être atteint par les accords existants.

C'est tout le mérite du Conseil de l'Europe d'avoir réussi le premier à mettre sur pied en mai 1980 une Convention cadre en matière de coopération transfrontalière, sur la base d'ailleurs d'un certain nombre d'expériences transfrontalières; les premières avaient été réalisées entre les pays nordiques dès le début des années soixante et par la suite entre les pays et régions rhénans, enfin au sein de l'arc alpin, puis au sein des Arcs pyrénéen et jurassien.

Citons, avant 1980, et sans ordre chronologique, en ayant conscience d'être trop bref et trop sélectif, les exemples suivants en Europe occidentale:

- Oresund Council
- Sarlorlux
- North-Calotte Council
- Euregio (avec siège à Gronau, à la frontière germano-hollandaise) avec la naissance, en juillet 1971, de l'Association européenne des régions frontalières
- L'Euregio Maas-Rhein
- La région Ems-Dollart
- L'Euregio Rhein-Waal
- La Regio basiliensis

- Le Comité régional franco-genevois
- Arge-Alp (Alpes centrales)
- Alpe-Adria (Alpes orientales)
- COTRAO (Alpes occidentales)

2.2.2 La Convention cadre du Conseil de l'Europe en matière de coopération transfrontalière

2.2.2.1 La Convention cadre du Conseil de l'Europe est à l'origine d'un certain nombre de développements ultérieurs de la coopération transfrontalière, formant une sorte de base de référence pour toute forme possible de relation transfrontalière²³.

Cette Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière a été signée à Madrid, le 21 mai 1980. Elle est la concrétisation d'années de réflexions et d'efforts au sein du Conseil de l'Europe. Elle se voulait, du point de vue de l'Assemblée parlementaire, la clef de voûte de l'édifice nouveau que la construction européenne devait privilégier dans ses espaces transfrontaliers.

« Les principes formulés dans ce texte peuvent servir de base à une nouvelle doctrine de droit international réglant les rapports de bon voisinage à travers les frontières et la répartition des compétences entre les pouvoirs publics »²⁴.

La Convention cadre, elle-même, n'a pas pour ambition de régler toutes les situations de coopération transfrontalière; et elle prévoit même expressément que ses dispositions « n'affectent pas la faculté pour les Parties contractantes de recourir d'un commun accord à d'autres formes de coopération transfrontalière »²⁵; ce qui laisse la porte ouverte à des évolutions ultérieures, faisant ainsi le succès de la Convention dans son application, tant ce qui concerne les ratifications par le Etats que l'usage qui en est fait par les collectivités frontalières; ce qui permet aussi d'évaluer cet instrument et explique la mise sur pied de deux protocoles additionnels, et bientôt peut-être d'une nouvelle convention pour les Eurorégions.

La première constatation est le lien que la Convention cadre fait entre la coopération transfrontalière et tous les rapports de voisinage, en général. En second lieu, les dispositions évoquées par la Convention cadre sont peu contraignantes, avec une structure particulière d'un accord relativement bref, soumis au régime commun prévu par le droit international général des traités, et

²³ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=1&CL=FRE&NT=106&NU=999>

²⁴ Avis n° 96 (1979), § 9

²⁵ Article 3 § 3 de la Convention cadre

une série d'annexes sous forme de « modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats » qui, « étant de nature indicative, n'ont pas de valeur conventionnelle » en tant que tels²⁶. Cette convention pousse d'abord et avant tout chaque État à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et que cette coopération puisse revêtir la forme d'accords passés directement ou pas entre ces collectivités, sous la houlette des Etats.

Au 30 juin 2006, 33 États sur 46 avaient ratifié la Convention cadre.

La Convention distingue deux formes essentielles de coopération.

- a) la concertation avec échange d'informations;
- b) la conclusion d'accords ou d'arrangements entraînant la création de liens juridiques précis (art. 2 § 1).

Cette Convention est d'autant plus intéressante qu'elle concerne les Etats européens dans leur ensemble. Elle peut donc être signée ou même ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, voire par des Etats ayant le statut d'invité spécial auprès des institutions du Conseil de l'Europe.

Le système des accords modèles a été conçu en distinguant deux catégories principales selon le niveau de l'accord:

Les modèles d'accords interétatiques destinés à fixer de façon précise le cadre, les formes et les limites dans lesquelles les Etats souhaitent voir agir les collectivités territoriales²⁷. Ce système d'accords interétatiques a également pour but d'éliminer les incertitudes juridiques de nature à provoquer des problèmes (définition du droit applicable, juridictions compétentes). Ils sont donc de nature à limiter la liberté des relations transfrontalières des collectivités locales.

²⁶ Article 3 § 1, alinéa 2

²⁷ La France, l'Italie et l'Espagne, par exemple, avaient ratifié la Convention en subordonnant l'application de l'accord à la signature d'accords interétatiques préalables. La raison était qu'il importait de donner un fondement juridique satisfaisant, en particulier à l'égard de l'Etat étranger concerné, aux actions que les collectivités pourraient entreprendre. La France et l'Espagne ont mis sur pied des accords bilatéraux afin de mieux asseoir les relations transfrontalières de toutes leurs collectivités territoriales

2.2.2.2 Les protocoles

Depuis la signature de la Convention cadre, des insatisfactions notoires sont apparues ayant trait à la personnalité juridique des institutions transfrontalières ou à la valeur juridique de leurs actes, ce qui explique le Protocole additionnel, lequel ne semble toujours pas répondre aux nombreux problèmes pratiques que rencontrent les collectivités frontalières.

Le Protocole additionnel à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) a été ouvert à la signature des États signataires de la Convention cadre à Strasbourg, le 9 novembre 1995. Il est entré en vigueur le 1er décembre 1998. Il a été ratifié par dix-sept États et signé par six autres, à la date du 31 décembre 2005. Ce Protocole vise à renforcer la Convention cadre en reconnaissant expressément, sous certaines conditions, le droit des collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière, 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 (« personnalité juridique ») de tout organe de coopération créé en vertu d'un tel accord.

Dans la Déclaration adoptée lors du Sommet de Vienne, le 9 octobre 1993, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont engagé « l'Organisation à poursuivre son travail en ce domaine (la coopération transfrontalière) et à l'étendre à la coopération entre régions non contiguës ». Cette invitation est à l'origine du Protocole n° 2, qui concerne la coopération interterritoriale en général.

Le Protocole n° 2 à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169) a été ouvert à la signature le 5 mai 1998. Il a été ratifié par 14 États et signé par 7 États à la date du 31 décembre 2005. Il est entré en vigueur le 1er décembre 2001. Ce Protocole vise à donner un cadre juridique aux rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines, y compris la conclusion d'accords de coopération avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États. Ces rapports sont désignés par le terme « coopération interterritoriale ». Aux termes du Protocole n° 2, les collectivités ou autorités territoriales ont le droit de mener des activités interterritoriales et de conclure des accords interterritoriaux dans les domaines communs de compétence, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie contractante concernée.

Le 3^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Varsovie, 16-17 mai 2005, a à nouveau insisté, à juste titre, sur l'importance irréversible de la coopération transfrontalière en Europe. Le projet de protocole N° 3 initialement ou à présent projet de nouvelle Convention, fruit de nombreuses expériences transfrontalières ou d'analyses juridiques plus fines, vise à compléter la Convention de Madrid en établissant un statut harmonisé - « uniforme » même - destiné aux associations d'autorités locales et régionales pour gérer au mieux la coopération transfrontalière. L'article 2 dispose:

- un organisme de coopération transfrontalière ou inter-territoriale entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe peut être constitué sous la forme d'un GTCT (...) dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chacun des Etats en matière de relations internationales;

- les missions d'un GTCT doté de la personnalité juridique peuvent comporter la mise en place de programmes de coopération territoriale cofinancés par l'Union européenne (...).

2.2.2.3 Vers une éventuelle nouvelle Convention de coopération eurorégionale

Toujours à l'étude, cette possibilité d'une future nouvelle Convention plutôt que d'un 3^{ème} protocole semble répondre, du moins pour un certain nombre d'Etats, aux raisons et objectifs suivants.

En raison des insuffisances des premiers protocoles quant aux prérogatives de droit public des organismes transfrontaliers, en raison des variétés des ordres juridiques internes à chaque Etat membre, en raison de la multiplication présentement d'Eurorégions surtout dans les PECO, en raison de l'extrême diversité des institutions transfrontalières dans toute l'Europe, le travail a été entrepris en vue d'harmoniser les différentes formes et contenus des organismes transfrontaliers qui sont apparus et apparaissent dans tout l'espace européen.

Cette nouvelle Convention créerait des « groupements transfrontaliers de coopération territoriale » (GTCT) offrant à toutes les Eurorégions et autorités locales et régionales « la faculté d'endosser un vêtement juridique semblable pour structurer leur coopération eurorégionale ».

Certains Etats s'interrogent sur l'utilité de ce statut uniforme ou bien *a contrario* sur d'éventuels préjudices qu'entraînerait l'absence de solution juridique uniforme pour les Eurorégions dont la définition même est déjà bien complexe, voire incertaine. Le document LR-CT (2004) 19 souligne, par exemple, que « la

dénomination d'Eurorégions n'a aucune portée juridique; elle suggère simplement un sentiment d'appartenance à l'Europe et une volonté de participer au processus d'intégration européenne ».

Ces GTCT entre collectivités ou autorités territoriales d'Etats limitrophes auraient « une compétence générale pour promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, des rapports de voisinage entre ses membres dans leurs domaines communs de compétence et dans le respect des engagements internationaux des Etats ». La question se pose alors de savoir si l'application directe des règles de cette nouvelle Convention dans chaque ordre juridique national, surtout en ce qui concerne les prérogatives de puissance publique que détiennent les Etats, est juridiquement possible. L'éventuelle nouvelle Convention créerait un droit spécial qui s'appliquerait dans les Etats l'ayant ratifié et qui deviendrait le droit national applicable, commun et uniforme aux 46 Etats-membres du Conseil de l'Europe.

Relevons enfin que les GTCT seraient dotés de la personnalité juridique pour exécuter des programmes transfrontaliers ou interterritoriaux et gérer les moyens financiers liés à des programmes, qu'ils soient subventionnés ou pas par l'Union européenne. Chaque autorité régionale ou locale qui décide ou souhaite participer à la constitution d'un GTCT ou y adhérer devra respecter bien sûr le droit interne de l'Etat à laquelle elle appartient.

2.2.2.4 Les articles transfrontaliers de la Charte de l'autonomie locale et de la « prise de position »²⁸ des Ministres des 46 Etats-membres

La Charte européenne de l'autonomie locale a été ouverte à la signature le 15 octobre 1985 et entrée en vigueur le 1er septembre 1988; elle a été ratifiée depuis lors - à la date du 31 décembre 2005 - par 43 Etats. Cette Charte de l'autonomie locale étaye de façon claire l'un des objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe, à savoir l'installation et le développement de la démocratie locale et régionale partout en Europe. C'est en s'appuyant sur cette démocratie locale et régionale que les collectivités territoriales frontalières peuvent et pourront asseoir de véritables espaces contractuels, dans le respect de l'organisation territoriale de chaque Etat.

Citons les principaux articles des 2 grandes possibilités juridiques entrouvertes à ce sujet qui asseoient cette démocratie locale et pourraient favoriser les relations transfrontalières, intercommunales et interrégionales:

²⁸ Voir Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales – Budapest, 24-25 février 2005, document MCL-14 (2005) final

- « L'autonomie locale est la capacité pour les collectivités locales de régler et de gérer elles-mêmes au profit de leurs populations une partie importante des affaires publiques » (article 3);
- « Les compétences des collectivités locales doivent être reconnues et inscrites dans la loi ou, mieux encore, dans la Constitution » (article 2);
- « Les collectivités locales doivent pouvoir agir librement, dans le cadre de la loi, pour toutes les questions pour lesquelles elles sont le mieux placées en raison de leur proximité de la population » (article 4).

La Charte pose le principe préalable de ressources financières mises à la disposition des collectivités locales pour mener à bien leurs missions (article 9).

- « Dans le cadre de leur mission, 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 États » (article 10).

Bien que ce chapitre deuxième soit consacré aux instruments juridiques qui assoient et développent la coopération transfrontalière, il est intéressant de souligner la dimension politique que revêt de plus en plus la coopération transfrontalière pour le Conseil de l'Europe. Cette dimension politique ne fait que valoriser encore davantage l'instrumentation juridique mise au point par toutes les autorités européennes, nationales, régionales et locales. Ne retenons succinctement, dans la section qui suit, que les grandes Conférences et Déclarations politiques du Conseil de l'Europe pour la période 2000-2005 et qui insistent toutes sur l'impérieuse nécessité de la coopération transfrontalière.

2.2.3 Les grandes Conférences et Déclarations politiques du Conseil de l'Europe de 2000 à 2005

Le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe a pris des positions affirmées depuis l'an 2000 au sujet de la place et du rôle irréversible de la coopération transfrontalière dans la construction européenne. Parmi ces principales Conférences et Déclarations, citons:

2.2.3.1 La Déclaration d'Helsinki en juin 2002

Les Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales ont tenu leur 13ème session, à Helsinki, les 27 et 28 juin 2002. A cette occasion, ils ont mis au point une importante Déclaration sur l'autonomie régionale. Relevons, pour ce Manuel, ce qui y a trait directement à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales infra-étatiques. Citons les articles 3, 4, 5 et 9 de cette Déclaration ainsi que les paragraphes 7.1 et 7.2 de son Annexe :

« 3. Le processus de déconcentration et de décentralisation des pouvoirs reflète la conviction commune que la croissance économique, la régénération durable, l'offre de services publics de qualité et la pleine participation démocratique seront plus efficacement assurées si les institutions gouvernementales ne sont pas excessivement centralisées;

« 4. Il appartient à chaque Etat de décider d'établir ou non des collectivités régionales et de fait les Etats n'en ont pas tous instituées;

« 5. Le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer dans la promotion et le maintien d'une démocratie efficace dans tous ses Etats membres tant au niveau national que infranational .

« 9. Dans les Etats où elle existe, l'autonomie régionale est une composante de la gouvernance démocratique, aussi les collectivités régionales qui sont établies doivent-elles satisfaire aux normes essentielles d'une composition démocratique et être dotées de la compétence juridique et de la capacité effective de régler et de gérer dans le cadre de la constitution et de la loi sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part des affaires publiques, conformément au principe de subsidiarité. »

« 7.1 Dans la mesure où le droit national et/ou européen le permettent, les collectivités régionales ont le droit d'être associées aux activités des institutions européennes ou d'y être représentées par des organismes créés à cette fin.

« 7.2 Les collectivités régionales peuvent coopérer avec des collectivités territoriales d'autres pays dans le cadre de leurs compétences et en conformité avec la loi, les engagements internationaux et la politique de l'Etat. »

2.2.3.2 La Conférence de Cracovie, 2-4 octobre 2003

La Conférence organisée sur le thème de la coopération transfrontalière et interrégionale par la République de Pologne – dans le cadre de sa présidence de l'Initiative de l'Europe Centrale (CEI) – et par le Conseil de l'Europe sous le titre

« L'élargissement de l'Union européenne et son impact sur la coopération transfrontalière et interrégionale », a eu lieu à Cracovie (Pologne) du 2 au 4 octobre 2003. Les participants ont, entre autres, déclaré:

«...la coopération transfrontalière et interrégionale joue un rôle essentiel dans le processus d'intégration européenne, car elle offre un instrument efficace pour surmonter les divisions historiques, éliminer les stéréotypes dans la manière dont les nations se perçoivent les unes les autres, renforcer les relations de bon voisinage entre nations et assurer la stabilité, la paix et le développement socio-économique ».

« La coopération transfrontalière et interrégionale peut aussi contribuer dans une large mesure à surmonter les éventuelles conséquences négatives, pour notre continent, de l'élargissement de l'Union européenne ainsi que de l'introduction d'un régime de visas en vue du déplacement des personnes entre les nouveaux Etats membres de l'Union et leurs voisins non membres ».

« Les pouvoirs locaux et régionaux ne peuvent réaliser leur vaste potentiel de coopération transfrontalière effective que s'ils sont investis, sur le plan intérieur, des compétences et ressources nécessaires ».

« Les collectivités et autorités territoriales doivent être aidées à développer leur coopération par-delà les frontières. Il convient d'élaborer, sur le plan intérieur comme sur le plan international, une solide base juridique pour l'établissement de formes institutionnelles de coopération entre collectivités et régions voisines, en tenant compte de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, et en particulier de son 1er protocole additionnel ».

Les participants ont aussi souligné l'utilité d'acteurs régionaux et sub-régionaux telle que la zone de coopération économique de la mer Noire (BSEC), le Conseil des États de la mer Baltique (CBSS) ou l'initiative de l'Europe centrale (CEI) dans le développement de la démocratie transfrontalière, interrégionale et locale. Les notions de « Grande Europe » et de « Nouvel instrument de voisinage » élaborées à l'heure actuelle par l'Union européenne doivent jouer un rôle essentiel dans la coopération transfrontalière et interrégionale entre autorités territoriales des 25 (27) Etats membres de l'Union européenne et de leurs voisins.

Cette Conférence a donc permis de réfléchir aux effets de l'élargissement de l'UE sur les relations bilatérales et multilatérales avec les Etats qui ne rejoindront pas l'UE en 2004. Elle visait également à sensibiliser les Commissions européennes aux possibilités de coopération et éventuellement de partenariat avec d'autres

acteurs, comme le Conseil de l'Europe, dans les domaines de la coopération transfrontalière, et, plus généralement, des compétences des collectivités locales et du développement régional.

Les rôles respectifs du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ont été soulignés à cette occasion: dans le premier cas, rôle de soutien des réformes visant à assurer une base juridique solide à la décentralisation, à la démocratisation et au respect des droits de l'homme et, dans le second cas, rôle - entre autres - de principal bailleur de fonds, notamment au moyen des fonds structurels, pour soutenir la coopération transfrontalière et le développement régional. Bien que la responsabilité première du succès et des conséquences frontalières de l'élargissement de l'Union européenne revienne à cette institution européenne, la Convention cadre du Conseil de l'Europe conserve son importance en tant que mécanisme de développement d'un cadre légal pour la coopération transfrontalière entre les autorités locales, sur lequel peuvent prendre appui avec toutes les garanties nécessaires de nombreux programmes financiers et activités de l'Union européenne.

Les participants ont également souligné le rôle nouveau que devait jouer le Conseil de l'Europe afin de prévenir l'apparition de nouvelles « lignes de fracture » sur le continent européen du fait de certaines conséquences culturelles, humaines et sociales dues à l'élargissement de l'Union européenne. C'est en particulier ce qu'avait déjà essayé de réaliser la Déclaration de Vilnius, du 3 mai 2003, insistant sur la stabilité démocratique qu'entraînent la coopération transfrontalière et la coopération interrégionale.

2.2.3.3 La 14ème Conférence des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, à Budapest, 24-25 février 2005

La Conférence a adopté une Prise de position sur l'autonomie régionale qui réaffirme, entre autres, la validité des principes adoptés à Helsinki. Au nombre de ceux-ci figurent les suivants :

« Article 11: droit d'association et autres formes de coopération (interrégionale).

Les collectivités régionales ont le droit de former des associations et d'entreprendre des activités de coopération interrégionale sur des questions relevant de leurs compétences et dans le cadre de la loi. Les collectivités régionales peuvent aussi être membres d'associations internationales, de collectivités régionales et/ou locales, dans le cadre de la loi.

« Article 12: relations extérieures, y compris coopération transfrontalière.

1. Dans la mesure où le droit national et/ou européen le permettent, les collectivités régionales ont le droit d'être associées aux activités des institutions européennes ou d'y être représentées directement ou par des organismes créés à cette fin.

2. Les collectivités régionales peuvent coopérer avec des collectivités territoriales d'autres pays dans le cadre de leur compétence et dans les conditions conformément à la constitution et à la loi et en respectant les obligations internationales de l'État. »

La Prise de position sur l'autonomie régionale ne règle pas le problème juridique de fond des relations transfrontalières que tentent d'élucider le Conseil de l'Europe ou la Commission Européenne, à savoir: la coopération transfrontalière doit-elle s'appuyer juridiquement sur une simple confrontation de deux ou plusieurs droits internes des États concernés ou doit-elle faire émerger, en ce qui concerne l'Union européenne, sur un instrument juridique communautaire en tant que tel créant des « groupements européens de coopération territoriale » (GECT) ou bien une « Convention européenne portant loi uniforme relative aux Groupements transfrontaliers de coopération territoriale GTCT » pour le Conseil de l'Europe.

Les principes sur l'autonomie régionale sont très proches, pour ne pas dire semblables, à ceux qui figurent déjà dans la Charte de l'autonomie locale de 1985, par exemple: la relation entre la démocratie locale et la coopération transfrontalière devrait être considérée comme complémentaire; en effet, une véritable coopération transfrontalière exige une véritable autonomie locale; en même temps, elle est aussi un moyen de renforcer et de promouvoir la démocratie locale; et ce, de façon transfrontalière.

2.2.3.4 Le 3ème Sommet des Chefs d'États et de gouvernements à Varsovie, 14-15 mai 2005

Le 3^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, à Varsovie, les 16 et 17 mai 2005, s'est achevé par une importante Déclaration qui insiste sur les objectifs essentiels et sans cesse à rappeler du Conseil de l'Europe:

« Le Conseil de l'Europe s'attachera à sa mission essentielle qui est de préserver et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Toutes ses activités doivent contribuer à cet objectif fondamental.

Nous sommes convaincus qu'une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité, favoriser le progrès économique et social, et partant la création de

communautés durables, lieux de vie et de travail pour aujourd'hui et pour l'avenir. Ceci ne peut être réalisé qu'avec l'implication active des citoyens et de la société civile. Les Etats membres doivent donc maintenir et développer des institutions efficaces, transparentes et démocratiquement responsables, répondant aux besoins et aux aspirations de tous. »

A cette Déclaration sont rattachés un « plan d'action » et une « feuille de route » qui comportent 4 grands volets:

1. Promouvoir les valeurs fondamentales communes: droits de l'homme, Etat de droit et démocratie.

- Garantir l'efficacité permanente de la Convention européenne des droits de l'homme;
- Protéger et promouvoir les droits de l'homme à travers les autres institutions et mécanismes du Conseil de l'Europe, particulièrement en consolidant l'institution du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe;
- Consolider la démocratie, la bonne gouvernance et l'Etat de droit dans les Etats membres et pour les régions frontalières en développant encore la coopération transfrontalière, en tant que besoin, et les normes relatives à la démocratie et à la bonne gouvernance, y compris le bon fonctionnement des fonctions publiques;
- Prendre les mesures nécessaires, y compris en établissant au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe un centre d'expertise sur la réforme des pouvoirs particulièrement locaux, pour mettre en œuvre l'Agenda pour une bonne gouvernance locale et régionale, adopté à la 14^{ème} Session de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Budapest, 24-25 février 2005), en promouvant des normes et des bonnes pratiques et en assistant les Etats membres à se doter des capacités nécessaires aux niveaux local et régional, en étroite coopération avec le Congrès;
- En faisant usage des avis et de l'assistance de la Commission pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») pour perfectionner les normes européennes en particulier dans le domaine du fonctionnement des institutions démocratiques et du droit électoral;
- Assurer le respect des engagements souscrits par les Etats membres et promouvoir le dialogue politique, particulièrement en demandant au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de continuer à promouvoir la démocratie locale et la décentralisation, en tenant compte des modes d'organisation internes des pays concernés, de manière à atteindre tous les niveaux de la société européenne;
- Elargir le rôle de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe.

2. Renforcer la sécurité des citoyens européens

- En combattant le terrorisme, la corruption et le crime organisé, la traite des êtres humains, la violence contre les femmes, la cybercriminalité et consolider les droits de l'homme dans la société de l'information;
- En promouvant l'éthique en biomédecine, le développement durable.

3. Construire une Europe plus humaine et plus « inclusive »

- Garantir la cohésion sociale par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en assurant pour tous un accès équitable aux droits sociaux et en protégeant les groupes vulnérables;
- Protéger et promouvoir la diversité culturelle en soutenant l'adoption par l'Unesco d'une Convention sur la diversité;
- Développer le dialogue interculturel;
- Gérer les flux migratoires.

4. Développer la coopération avec les autres organisations et institutions internationales et européennes: avec l'Union européenne, l'OSCE et les Nations Unies.

Par rapport à l'Union européenne – ce qui intéresse spécialement les régions frontalières – en établissant « un mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, afin de créer une structure nouvelle de coopération et de dialogue politique intensifiés. L'accent devrait être mis en particulier sur la manière dont l'Union européenne et les Etats qui en sont membres pourraient utiliser davantage les instruments et les institutions disponibles du Conseil de l'Europe, et sur les modalités par lesquelles tous les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient bénéficier de liens plus étroits avec l'Union européenne ».

Et quant à ces relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, une annexe au « plan d'action » précise ce qui aurait dû exister depuis longtemps, à savoir:

- « un partenariat et une complémentarité renforcés afin de développer la coopération pratique dans les domaines d'intérêt commun »;
- « la coopération juridique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devrait être poursuivie et développée autant qu'utile et approprié dans l'intérêt de tous les citoyens européens, y compris par la recherche d'une complémentarité accrue entre les textes juridiques de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. L'Union européenne s'efforcera de transposer dans son droit les aspects des conventions du Conseil de l'Europe qui relèvent de sa compétence.

Ce 3ème Sommet est donc arrivé à point nommé pour redéfinir les objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe ainsi que les priorités dans le domaine de la coopération transfrontalière en adoptant un agenda politique qui donne les grandes orientations nécessaires à l'action intergouvernementale en ce domaine face à ces objectifs et ces priorités.

Par conséquent, il convient de considérer dans ces priorités, l'examen, par le Conseil de l'Europe, de certaines questions « humanitaires » en particulier dans les régions frontalières dans le cadre de la gestion des nouvelles frontières extérieures de l'UE élargies comme une contribution à la création de frontières externes qui soient des lieux de contact, de coopération et de développement économique, tout en respectant pleinement les exigences de sécurité, de lutte contre la criminalité et de contrôle douanier. La coopération transfrontalière devient un élément du processus « d'affranchissement » des institutions d'autonomie locale dans la mesure où elle permet aux collectivités et autorités territoriales situées sur une frontière internationale de développer directement des liens de coopération qui contribuent à fournir de meilleurs services, à encourager le développement économique et social et à réaliser entre elles le même potentiel d'échanges qu'entre les autorités locales et régionales au sein de chaque Etat.

2.2.3.5 Confrontation de régions frontalières

Tous ces grands sommets et conférences du Conseil de l'Europe ne doivent pas faire oublier les conférences qui réunissent tous les quatre ans, depuis 1972, l'ensemble des régions transfrontalières de la grande Europe. A relever que les deux premières à Strasbourg, en 1972, et à Innsbruck en 1975, s'intitulaient « Confrontation des régions frontalières ». La huitième conférence, organisée conjointement par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, s'est tenue à Loutsk, en Ukraine, les 15 et 16 septembre 2005, à la frontière entre l'Ukraine et la Pologne. La nouvelle « politique de voisinage » de l'Union européenne en a été un des thèmes principaux.

Relevons que, pour sa part, l'Association des régions frontalières européennes a toujours joué un rôle actif dans ces 8 Conférences.

Dans sa Déclaration finale, cette Conférence de Loutsk réaffirme

- « l'importance de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid le 21 mai 1980 (« Convention de Madrid ») et de ses protocoles;
- le rôle fondamental du Conseil de l'Europe dans la promotion de la coopération transfrontalière au niveau paneuropéen en tant qu'outil de développement et de renforcement de la démocratie locale et régionale et élément de base pour la création d'un climat de confiance et de relations

de bon voisinage, en particulier aux nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne élargie;

« Se félicite

- de l'organisation de la conférence européenne « Le 25^{ème} anniversaire de la Convention cadre de Madrid – le rôle de la coopération transfrontalière et interterritoriale dans le processus d'intégration et d'unification du continent – qui s'est tenue les 21-22 avril 2005 à Varsovie;

« Convient

- que les « eurorégions » qui pourraient voir le jour en Europe centrale et orientale devraient tenir compte de l'expérience acquise dans ce domaine et de la Recommandation Rec (2005)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales;
- que des structures de coopération multilatérale seraient particulièrement utiles entre collectivités territoriales appartenant à des régions caractéristiques par une situation spécifique telles que les Balkans, le Caucase, la mer Noire, la mer Adriatique, la mer Baltique ...

« Invite

- le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à examiner sans tarder, dès qu'il sera finalisé, et en vue de son adoption, le projet de convention portant loi uniforme sur les groupements transfrontaliers de coopération territoriale ».

2.2.4 L'Union européenne et la coopération transfrontalière

Ce point 2.2.4 mériterait à lui seul plusieurs livres et manuels spécifiques. Il n'est pas inutile de rappeler ici l'existence du « guide de coopération transfrontalière » qu'a rédigé, en l'an 2000, l'Association européenne des régions frontalières (ARFE ou AGEG) afin de présenter, de manière remarquable, toutes les façons d'avoir accès aux fonds structurels européens, spécialement les « programmes d'initiative communautaire (P.I.C.) » particulièrement INTERREG I (1991-1993), INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006), et quels que soient les sujets concernés: infrastructures, économie et commerce, innovations technologiques, tourisme, marché du travail, agriculture, culture, éducation etc.

Il faut surtout souligner ici que, par décision de la Commission du 14 juillet 2004, entérinée définitivement par le Conseil européen (15 juin 2006) et le Parlement européen (4 juillet 2006), la « coopération territoriale européenne » est devenue désormais un objectif stratégique à part entière de l'Union européenne comme des éléments fondamentaux de la cohésion économique, sociale et territoriale de tout l'espace communautaire ; cette cohésion territoriale s'inscrivant elle-même

dans les objectifs de Lisbonne (2000) et de Göteborg (2001). Cela souligne donc l'insertion de la coopération transfrontalière dans une logique globale de « développement équilibré, harmonieux et durable » du territoire communautaire.

Sans remonter à l'année 1975, date de création du FEDER et du Comité de politique régionale qui prévoyait déjà une section « hors quotas » (5 à 10 % du fonds du FEDER) consacrée en particulier à l'action transfrontalière de la Communauté Européenne, il importe de souligner l'importance de l'Acte Unique européen, de 1986, qui sous l'impulsion de M. Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, prévoyait déjà une sérieuse «défonctionnalisation » des frontières avec la « libre circulation » des biens, services, capitaux et personnes.

Quant à la « libre circulation » des personnes, à côté du développement de la coopération intergouvernementale en matière de police et de lutte contre le terrorisme, les stupéfiants et le trafic d'armes, la Commission prévoyait déjà d'harmoniser les législations nationales notamment pour introduire une politique commune des visas, de lutte contre l'immigration clandestine, d'un système commun d'extradition, d'un fichier commun pour les réfugiés politiques ... afin de renforcer, il est vrai, les frontières externes de la Communauté! Ce fut l'objet des Accords de Schengen (1994) et de Dublin (1997).

Afin d'en rester aux années récentes, et toujours dans l'optique de la coopération transfrontalière seront successivement analysés, de façon brève:

- la dimension transfrontalière du 3ème Rapport de cohésion économique et sociale (18 février 2004) de l'Union européenne, avec les 3 grandes priorités pour cette cohésion;
- les articles à portée transfrontalière et interrégionale de l'éventuel nouveau Traité constitutionnel de l'Union européenne, principalement le protocole sur la subsidiarité, applicable aux relations transfrontalières;
- la création d'un nouvel « instrument juridique communautaire » (I.J.C.) pour tous les espaces transfrontaliers communautaires;
- le « nouvel instrument de voisinage » prévu, par l'Union européenne, pour les nouvelles régions frontalières externes, après son élargissement à 25 États, le 1er mai 2004;
- la « directive Bolkestein » sur la libre circulation des services.

2.2.4.1 Le 3ème Rapport de cohésion économique et sociale et la réforme des fonds structurels

Le 14 juillet 2004, la Commission européenne a adopté ses propositions législatives pour la réforme de la politique de cohésion. Avec une dotation totale de 336,1 milliards d'euros²⁹, soit environ un tiers du budget communautaire, cette réforme vise à rendre les actions structurelles:

- plus ciblées sur les orientations stratégiques de l'Union européenne (engagement de Lisbonne et Göteborg pour une « économie de la connaissance » compétitive et durable, jointe à une sérieuse stratégie européenne pour l'emploi);
- plus concentrées sur les régions les moins favorisées tout en anticipant l'évolution dans le reste de l'EU;
- plus décentralisée et mise en œuvre de façon simplifiée, plus transparente et plus efficace.

Les propositions comprennent:

- un règlement général établissant les dispositions communes pour les trois sources de financement des actions structurelles 2007-2013;
- un règlement pour chacune de celles-ci: Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion;
- et une proposition toute nouvelle de règlement permettant la création d'une structure transfrontalière de coopération.

En présentant le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, le Commissaire Michel Barnier a résumé le sens de la proposition de la Commission de la façon suivante:

²⁹ Par décision du Conseil européen du 17 décembre 2005, ce montant a été réduit à 308,1 milliards d'euros, soit le 1,045 % du Produit Communautaire brut (PCB) au contraire des propositions initiales de la Commission européenne et du Parlement européen avec le 1,18 %, c'est-à-dire 336,1 milliards d'euros

« Réduire les disparités afin d'accélérer la croissance. Croissance et cohésion sont les deux faces d'une même médaille (...). Nous sommes à la veille d'un moment historique du développement de l'Union européenne qui est les réunifications du continent. Mais celle-ci va creuser les écarts entre les riches et les pauvres. L'objectif premier de la prochaine génération de programmes européens sera l'aide aux régions les plus pauvres. Toutefois, même si les régions les plus pauvres se situent dans les nouveaux États membres, nous devons continuer à aider les régions des Quinze qui n'ont pas encore chevé le processus de rattrapage ainsi que de nombreuses autres régions urbaines ou industrielles en déclin ou les régions qui connaissent des handicaps naturels persistants et sont toujours confrontés à de graves problèmes économiques et sociaux ».

Les trois objectifs prioritaires actuels des fonds (2000-2006), à savoir objectif n° 1: régions en retard de développement; objectif n° 2: zones en reconversion économique et sociale; objectif n° 3: systèmes de formation et promotion de l'emploi, feront place en 2007 aux trois suivants en y incluant la coopération transfrontalière:

- Objectif « Convergence » (FEDER, FSE, Fonds de cohésion). Proche de l'actuel objectif n° 1, cet objectif est destiné à accélérer la convergence économique des régions les moins développées: amélioration des conditions de croissance et d'emploi grâce à l'investissement en ressources physiques et humaines; innovation et société de la connaissance; adaptabilité aux changements économiques et sociaux; protection de l'environnement; efficacité administrative. L'objectif « Convergence » jouera un rôle indispensable, en particulier, dans les nouveaux Etats membres confrontés à des écarts de développement sans précédent au sein de l'Union et particulièrement dans leur région frontalières;
- Objectif « Compétitivité régionale et emploi » (FEDER, FSE). Dans le reste de l'Union, une double approche est proposée. Il s'agit, d'une part, à travers des programmes de développement régional (FEDER), de renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions en anticipant les changements économiques et sociaux et en soutenant l'innovation, la société de la connaissance, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement et la prévention des risques. Et, d'autre part, à travers des programmes nationaux ou de niveau territorial approprié financés par le FSE, de favoriser, sur la base de la stratégie européenne pour l'emploi, l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises et le développement de marchés du travail orientés vers l'inclusion sociale. L'objectif « Compétitivité » jouera un rôle clé pour éviter que de nouveaux déséquilibres n'apparaissent au détriment de régions qui, autrement, subiraient le contrecoup de facteurs socio-économiques défavorables sans disposer d'aides suffisantes.

- Objectif « Coopération territoriale européenne » (FEDER). L'enjeu de cet objectif inspiré de l'expérience de l'initiative communautaire INTERREG est d'intensifier la coopération à trois niveaux: coopération transfrontalière, à travers des programmes conjoints; coopération au niveau de zones transnationales; réseaux de coopération et échange d'expériences interrégionales dans l'ensemble de l'Union. L'objectif « Coopération » favorisera ainsi un développement équilibré, harmonieux et durable du territoire européen.

La cohésion territoriale devra donc être axée sur une prise en compte équilibrée de tout le territoire de l'Union en tant qu'élément essentiel du processus de cohésion. Il s'agit de répartir plus équitablement les activités sur tout le territoire de l'Union et de promouvoir une évolution polycentrique.

La cohésion territoriale possède une dimension spatiale, qui n'a jusqu'ici pas été prise en considération dans les politiques régionales communautaires. Quoi qu'il en soit, la dimension spatiale a fait l'objet d'une coopération informelle entre les ministres chargés de l'aménagement du territoire; cette coopération a abouti au Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté à Postdam en 1999, lors d'une conférence organisée par le Conseil de l'Europe, qui définissait trois grands objectifs pour les politiques de cohésion y compris dans les espaces frontaliers:

- un développement urbain polycentrique et une nouvelle relation entre les zones urbaines et rurales;
- l'égalité d'accès pour toutes les régions européennes, à l'infrastructure et au savoir-faire;
- une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel. La coopération transfrontalière et interrégionale demeurant de toute façon une des pierres angulaires de la politique de cohésion. Et ce, d'autant plus, que l'élargissement de l'UE redonne de l'importance aux régions transfrontalières en Europe: environ 40 % du territoire de l'Europe élargie sont des régions frontalières où vivent environ 32 % de la population européenne.

Les 16 et 17 décembre 2005, sous présidence britannique, le Conseil européen a pris deux décisions importantes, en osmose étroite, à savoir d'une part le budget communautaire et ses perspectives financières pour la période 2007-2013 et d'autre part « les orientations stratégiques de l'Union européenne pour la cohésion ». En raison de ses nouvelles compétences de co-décision en matière budgétaire, le 4 juillet 2006, le Parlement européen a accepté, en les modifiant sans doute légèrement, les décisions du Conseil européen de décembre 2005. En juin et juillet 2006, le Parlement européen et le Conseil européen ont entériné les 5 règlements – comme un tout indissociable – joints aux propositions budgétaires

de la Commission européenne de juillet 2004; parmi ces 5 règlements, figure le nouvel instrument juridique communautaire pour la coopération transfrontalière afin de créer, de façon facultative au sein de l'espace communautaire, des GECT ou Groupement européen de coopération territoriale, qui « couvriraient » sans les supprimer toutes les institutions transfrontalières existantes et analysées précédemment.

Figurent donc aux trois pages suivantes les tableaux publics au Journal officiel communautaire qui concernent :

1^{er} tableau (p.67-68) la répartition définitive des 308,1 milliards d'euros alloués aux trois objectifs fondamentaux de l'Union Européenne pour la période 2007-2013.

2^{ème} tableau (p. 69-70) la répartition par pays de ces fonds structurels, y compris pour les deux Etats (Bulgarie et Roumanie) qui deviendront membres au 1^{er} janvier 2007 ;

et afin de bien comprendre les raisons de cette répartition dans l'optique de la « cohésion territoriale communautaire », s'ajoute un tableau synthétique des PNB par habitant des 25 (27) pays de l'Union Européenne et des 3 pays de l'AELE ⁽¹⁾

3^{ème} tableau (p. 71) le résumé des objectifs et instruments de l'Union Européenne à l'endroit de la stratégie fondamentale de cohésion, pour les périodes 2001-2006 et 2007-2013.

Politique de cohésion 2007-2013 (308,1 milliards d'euros), soit le 35,7 % du budget total de l'Union européenne avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007³⁰

Programmes et instruments	Eligibilité	Priorités	Allocations
Objectif « Convergence » Y compris le programme spécial pour les régions ultrapériphériques			81,54% (251,163 milliards d'euros)
Programmes régionaux et nationaux	Régions avec un PIB/hab. < 75% de la moyenne EU-25	• Innovation • Environnement/prévention des risques • Accessibilité • Infrastructures • Ressources humaines • Capacité administrative	70,51% = 177,83 milliards d'euros
FEDER FSE	Effet statistique Régions avec un PIB/hab <75% à EU-15 et >75% à EU-25		4,99% = 12,521 milliards d'euros
Fonds de Cohésion	Etats membres avec un PIB/hab <90% de la moyenne EU-25		• Transports (RTE) • Transport durable • Environnement • Energies renouvelables 23,22% = 58,308 milliards d'euros
Objectif « Compétitivité régionale et emploi »			15,95% (49,127 milliards d'euros)
Programmes régionaux (FEDER) et programmes nationaux (FSE)	Les Etats membres proposent une liste de régions (NUTS 1 ou NUTS 2)	• Innovation • Environnement/prévention des risques • Accessibilité • Stratégie européenne pour l'emploi	78,86% = 38,742 milliards d'euros
	« Phasing-in » Régions couvertes par l'objectif n° 1 entre 2001 et 2006 et non couvertes par l'objectif « Convergence »		21,14% = 10,385 milliards d'euros

³⁰ les chiffres énumérés dans ce tableau sont le résultat de la diminution d'environ 10 % en moyenne, des chiffres proposés par la Commission européenne, le 14 juillet 2004, selon les décisions du Conseil européen du 17 décembre 2005 et du 15 juin 2006, en codécision avec le Parlement européen (4 juillet 2006).

A noter également qu'en vue de leur programmation et de leur inscription régulière au budget général de l'Union européenne, les montant sus-désignés sont indexés de 2% l'an. Relevons encore que, sur proposition du Parlement européen, le Conseil a accepté une augmentation de 300 millions d'euros pour la cohésion territoriale répartis à raison de 200 millions pour les régions transfrontalières et 100 millions pour la coopération interrégionale.

Objectif coopération territoriale européenne			2,52% (7,75 milliards d'euros)
Programmes et réseaux transfrontaliers et transnationaux (FEDER)	Régions frontalières et grandes régions de coopération transnationale	• Innovation • Environnement/prévention des risques • Accessibilité • Culture, éducation etc ...	73,86% = 5,57 transfrontalier 20,95% = 1,58 transnational IEP 5,19% = 0,392 réseaux interrégionaux

**Politique de cohésion (2007-2013) : ressources financières indicatives (millions
EUR, prix 2004)**

	OBJECTIF CONVERGENCE			OBJECTIF COMPETITIVITE REGIONALE ET EMPLOI		OBJECTIF COOPERATION TERRITORIALE	TOTAL
	Fonds de cohésion	Convergence	Effets statistiques	Soutien provisoire	Compétitivité régionale et emploi		
Allemagne		10'553	3'770		8'370	756	23'450
Autriche			159	0	914	228	1'301
Belgique							
Chypre	193		579	363	1'268	173	2'019
Danemark					453	24	581
Espagne	3'250	18'727	1'434	4'495	3'133	92	545
Estonie	1'019	1'992				497	31'536
Finlande				491	935	47	3'058
France		2'838			9'123	107	1'532
Grèce	3'289	8'379	5'779	584		775	12'736
Hongrie	7'589	12'654		1'865		186	18'217
Irlande				420	261	343	22'451
Italie		18'867	388	879	4'761	134	815
Lettonie	1'363	2'647				752	25'647
Lituanie	2'034	3'965				80	4'090
Luxembourg						97	6'097
Malte	252	495			45	13	58
Pays-Bas						14	761
Pologne	19'562	39'486			1'477	220	1'696
Portugal	2'722	15'240	254	407		650	59'698
République tchèque	7'830	15'149			373	88	19'147
						346	23'697

PIB par habitant en 2005 en SPA		
Allemagne		110
« l'ex- République yougoslave de Macédoine		26
Autriche		123
Belgique		118
Bulgarie		32
Chypre		83
Danemark		124
Espagne		99
Estonie		57
Finlande		112
France		109
Grèce		82
Hongrie		61
Irlande		137
Italie		103
Lettonie		47
Lituanie		52
Luxembourg		248
Malte		69
Pays-Bas		123
Pologne		50

Royaume-Uni			158	883	5'349	642	9'468
Slovaquie	3'433	2'436 6'230			399	202	10'264
Slovénie						93	3'739
Suède	1'239	2'407		1'446		236	1'682
Bulgarie	2'015	3'873				159	6'047
Roumanie	5'769	11'143				404	17'317
Non alloué						392	392
TOTAL	61'558	177'083	12'521	10'385	38'742	7'750	308'041

N.B. Ce nouveau tableau a été inséré dans ce Manuel de coopération transfrontalière à la demande d'Etats-membres de l'Union européenne et après acceptation des chiffres définitifs (2007-2013) par le Conseil européen (15.06. 2006) et le Parlement européen (4 .07.2006) ; à mettre en rapport avec le tableau synthétique du PIB par habi. en 2005 calculé en SPA

Portugal	71
République tchèque	73
Roumanie	35
Royaume-Uni	115
Slovaquie	55
Slovénie	80
Suède	115
Turquie	31
UE25	100
Zone euro	106
Norvège	165
Suisse	128
AELE	
Islande	126

**Cohésion 2007-2013 – Les objectifs et instruments proposés par la
Commission en 2001-2006 et 2007-2013**

2001-2006		2007-2013	
Objectifs	Instruments financiers	Objectifs	Instrument financier
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion ³¹⁽¹⁾	« Convergence »	FEDER
Objectif n° 1	FEDER		FSE
	FSE FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation IFOP		Fonds de cohésion
Objectif n° 2	FEDER FSE	« Compétitivité régionale et emploi »	FEDER FSE
Objectif n° 3	FSE		
Interreg	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEOGA-Orientation		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif n° 1	FEOGA-Garantie IFOP		
9 objectifs	6 instruments	3 objectifs	3 instruments

³¹ pour bénéficier du fonds de cohésion, le revenu national brut par habitant doit être inférieur à 90% de la moyenne communautaire, ce qui est le cas pour tous les nouveaux Etats-membres.

Relevons pour commenter ces quatre tableaux que les 3 objectifs de la période 2001-2006 qui établissaient une sorte de typologie communautaire des régions ne se retrouvent pas exactement dans les 3 grandes priorités de la période 2007-2013 qui deviennent à l'évidence des priorités politiques pour tout l'espace communautaire.

L'importance de ces fonds structurels est fonction bien sûr du degré de « solidarité européenne » sur laquelle insiste le 3ème rapport de cohésion économique et sociale. En 2005 comme en 2006, des décisions communautaires ont été et seront prises sur l'importance de ces fonds structurels pour la période 2007-2013. Il y avait quatre grandes « positions » : le 3ème rapport prévoyait un budget annuel, dès 2007, de 1,14 % du produit intérieur brut (PIB) européen ; la nouvelle Commission de janvier 2005 tablait sur 1,05 %; les Vingt-cinq semblaient d'abord s'orienter vers un taux de 1,00% (les six Etats premiers bailleurs de fonds européens : Allemagne, Royaume-Uni, France, Suède, Autriche, Pays-Bas s'orientant même sur un budget inférieur à 0,9 % du PIB européen); *de facto*, au Conseil européen, à Bruxelles, des 16 et 17 décembre 2005, le choix définitif, confirmé le 15 juin 2006, s'est porté sur un taux de 1,045%, soit un montant de 308,1 milliards d'euros pour les fonds de cohésion sur un total du budget communautaire pour la période 2007-2013 de 862,3 milliards d'euros. Le Parlement européen, en vertu de ses nouvelles compétences de co-décision en matière budgétaire, a confirmé ce choix en juillet 2006, avec un compromis définitif s'établissant à 868,2 milliards d'euros.

2.2.4.2 L'éventuel nouveau Traité constitutionnel et la coopération transfrontalière

Précisons de suite que suite aux référendums négatifs de la France et des Pays-Bas, quatre scénarios semblent désormais se dessiner par rapport à cet éventuel nouveau traité constitutionnel européen, au cours de l'année 2006 et suivantes.

Ces 4 scénarios sont de façon très synthétique les suivants, soit:

- le texte du traité constitutionnel continue à être ratifié ou pas par les 25 Etats-membres de l'Union européenne qui ne l'ont pas encore fait soit par voix parlementaire, soit par référendum;
- seule la 1^{ère} partie du texte est gardée et soumise à nouveau à l'ensemble des 25 Etats membres;
- un nouvel élément est ajouté, concernant « l'espace social européen » qui, aux yeux de certains Etats, aurait été trop oublié;
- la démarche constitutionnelle est mise sous le boisseau, pendant un certain temps, au profit, en particulier, de la stratégie de Lisbonne (croissance, emploi, innovation, compétitivité et économie de la connaissance et développement durable ...).

Que devons-nous entendre par Constitution, terme abrégé utilisé souvent au lieu de celui de Traité constitutionnel?

La nouvelle Constitution remplacerait ou aurait remplacé les traités appliqués à l'heure actuelle dans l'Union européenne par un seul texte, qui se subdiviserait en quatre parties:

I. Une partie constitutionnelle: description de l'Union, de ses valeurs, de ses objectifs et de la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union. La première partie comporte des dispositions relatives au fonctionnement des institutions, aux instruments employés par l'Union, au cadre financier et à la qualité de membre de l'Union.

II. La Charte des droits fondamentaux: les droits civiques, politiques, économiques et sociaux des citoyens européens.

III. Dispositions relatives aux domaines politiques de l'Union européenne: reprise d'une grande partie des dispositions des traités actuellement en vigueur.

IV. Dispositions finales, dont les procédures d'adoption et de révision.

De la répartition des compétences aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, tous ces textes, même brièvement reproduits, ne feraient qu'accentuer l'importance de ces deux principes appliqués à la dimension transfrontalière de la construction européenne.

a) éventuel nouveau Traité constitutionnel et cohésion territoriale

La Constitution clarifie les compétences en les classant et en les énumérant. Elle indique dans quels domaines l'Union européenne peut agir seule (compétences exclusives), là où l'Union européenne peut agir, mais également les Etats membres (compétences partagées) et là où elle ne peut agir qu'à titre accessoire (actions d'appui, de coordination ou de complément). L'Union a par ailleurs des compétences de coordination des politiques économiques et de l'emploi des Etats membres, ainsi qu'en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Elle peut, par ailleurs, et c'est nouveau, favoriser progressivement la constitution d'une défense commune. « L'Union ne peut agir que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans la Constitution ». La Constitution européenne consolide la politique régionale de l'Europe, une politique fondée sur la solidarité et proche du citoyen. Elle promeut la « cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres ». C'est dorénavant un objectif fondamental de l'Union européenne. Cela signifie

notamment que, contrairement à ce qui était le cas antérieurement, toutes les régions défavorisées ou en difficulté (entre autres les régions transfrontalières) pourrait bénéficier de la solidarité des Etats membres et notamment des aides européennes.

b) partage des compétences

Le Parlement Européen avait également mis en garde contre le risque de rigidité dans le «Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres » rédigé par le député européen Lamassoure. Le rapport du parlementaire européen procède à la classification suivante des compétences:

- « compétences exclusives: compétences exclusives de l'Union dans les domaines dans lesquels la responsabilité principale incombe à l'Union, les Etats membres ne devant pouvoir intervenir que dans les conditions et dans les limites fixées par l'Union (politique monétaire, politique douanière, relations économiques extérieures, financement du budget de l'Union et politique étrangère) ;
- compétences partagées (entre l'UE et les Etats membres): dans ce secteur de compétences, la norme communautaire doit fixer les orientations tandis que les Etats membres doivent être chargés de sa transposition dans l'ordre juridique interne. Là où les compétences sont partagées, l'Union doit se fixer les règles générales dans 2 catégories de matières:
 - celles qui concernant le fondement juridique du marché intérieur, y compris les « quatre libertés » et qui constituent les politiques de complément de l'espace unique: agriculture, pêche, transports, réseaux transeuropéens, environnement, recherches et développement technologique, politique régionale et de cohésion, politique sociale, association des pays et territoires d'outre-mer, coopération au développement et énergie; à ce titre, la nouvelle « coopération territoriale » communautaire fait partie des compétences partagées, y compris dans les espaces frontaliers ;
 - celles qui sont relatives à la défense et à la sécurité, à la sécurité intérieure et à la justice ;
- compétences additionnelles – où l'action de l'Union ne peut que compléter celle des Etats membres, qui gardent une compétence de droit commun (éducation, formation, jeunesse, protection civile, culture, sports et tourisme, auxquels doivent être ajoutés les contrats civils et commerciaux) ».

c) Les principes de subsidiarité et de proportionnalité

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union ne peut agir que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

« L'Union ne peut agir que si l'action envisagée n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la Constitution ».

La définition actuelle du principe de subsidiarité stipule qu'il s'agit de faire en sorte que « la prise de décision ait lieu à un niveau aussi proche que possible des citoyens ». Cette définition, associée au processus de régionalisation en cours dans beaucoup d'Etats membres, pourrait améliorer le rôle des collectivités locales et régionales, parfois en concurrence avec les gouvernements nationaux dans les espaces frontaliers.

Il est possible de mettre en place au niveau européen une solution au grave problème de la «gouvernance à plusieurs niveaux », à savoir la contradiction flagrante entre le fait que 70 à 80% des politiques communautaires sont mises en œuvre aux niveaux régional et local et l'absence quasi totale de représentation des organes démocratiques des autorités infranationales dans le processus législatif communautaire.

La subsidiarité est donc une composante essentielle de la future politique régionale et il importe de clarifier sa signification au sein des institutions européennes actuelles. Alors que les régions devraient avoir plus de compétences et moyens dans certains domaines, l'UE et les Etats membres sont stratégiquement mieux placés pour traiter d'autres domaines; et ce, de façon exclusive parfois. Une approche de la politique régionale communautaire à deux dimensions est alors possible: une approche ascendante et une approche descendante selon la terminologie bruxelloise:

1) l'approche ascendante: partant du principe que le développement économique régional est une fonction des stratégies endogènes pour la croissance, les autorités ou agences de développement régionales doivent définir les politiques en impliquant d'autres acteurs sociaux et économiques et en tenant compte des conditions régionales.

L'UE peut donc faciliter les changements institutionnels en fixant les principes à suivre dans la formulation des politiques de développement régional. L'UE a déjà établi le principe de partenariat qui impose la participation des autorités

régionales et locales et des acteurs économiques et sociaux à la préparation et la mise en œuvre des politiques régionales.

2) l'approche descendante: les États membres et l'UE sont mieux placés pour évaluer et anticiper l'orientation des changements structurels à plus grande échelle et pour guider les niveaux régional et local en conséquence. L'approche descendante doit donc être axée sur les changements structurels politico-économiques.

2.2.4.3 Le « nouvel instrument juridique communautaire » en matière de coopération transfrontalière

En approuvant, le 18 février 2004, le 3ème rapport de cohésion économique et sociale, la Commission européenne y a ajouté une proposition de règlement, et non pas simplement de directive, qui intéresse toutes les formes et contenus de relations transfrontalières au sein de l'espace communautaire. Même si l'objectif premier de ce nouveau Règlement était de faciliter l'utilisation et la gestion des fonds structurels destinés à la coopération transfrontalière, en addition aux fonds nationaux et régionaux, la Commission a voulu aller plus loin et couvrir, dans son espace communautaire, l'ensemble des relations transfrontalières, subventionnées ou pas par elle-même.

En fait, l'IJC ne serait que l'élargissement à l'ensemble de l'espace communautaire, des principes déjà présents dans maints Accords bilatéraux ou multilatéraux, tels ceux de Karlsruhe qui seront analysés plus loin. Si dans l'Accord de Karlsruhe, l'on parle de Groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), l'IJC prévu par la Commission s'intitulera Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)³². Que prévoit exactement le GECT:

Compte tenu des difficultés importantes rencontrées par les Etats membres, les régions et les collectivités locales pour réaliser et gérer des actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dans le cadre des droits et procédures nationaux différents, des mesures appropriées au niveau communautaire pour pallier ces difficultés s'imposent.

Pour surmonter les obstacles entravant la coopération transfrontalière, il est nécessaire d'instituer un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le territoire de la Communauté, des groupements

³² A relever que l'adjectif « transfrontalier » est désormais remplacé, par suggestion du Comité des Régions en date du 12 octobre 2005, par « territorial », ce qui aboutirait à des « Groupements européens de coopération territoriale » (GECT)

coopératifs dotés de la personnalité juridique, dénommés « groupement européen de coopération transfrontalière » (GECT). Le recours au GETC devrait être facultatif. Le GECT est doté de la capacité d'agir au nom et pour le compte de ses membres, et notamment des collectivités régionales et locales qui le composent. Les tâches et les compétences déléguées du GECT doivent être définies par ses membres dans une convention de coopération transfrontalière européenne. Le GECT doit pouvoir agir soit pour mettre en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels, ainsi que des programmes de coopération transnationale et interrégionale, soit pour réaliser des actions de coopération transfrontalière à la seule initiative des États membres et de leurs régions et collectivités locales sans intervention financière de la Communauté.

Le GECT a la personnalité juridique. Le GECT a pour objet de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière des États membres ainsi que des collectivités régionales et locales afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Dans le même but, il peut également avoir pour objet de faciliter et promouvoir la coopération transnationale et interrégionale. Le GECT peut être composé d'États membres et de collectivités régionales et locales ou d'autres organismes locaux, ci-après dénommés les « membres ». Dans les limites de ses tâches déléguées, le GECT agit au nom et pour le compte de ses membres. A cette fin, le GECT possède la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

En attendant les positions officielles des 25 États membres de l'Union européenne, mentionnons les premières « évaluations » de cet IJC tant par le Comité des Régions à Bruxelles que les remarques du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à Strasbourg. Seules les législations nationales régissent la capacité de ces collectivités ou autorités à passer contrat et définissent leurs compétences en matière de coopération transfrontalière. Il n'appartient pas au droit communautaire de conférer quelque capacité ou compétence supplémentaire que ce soit à des autorités publiques infra-étatiques; il lui revient seulement de leur fournir des méthodes de coopération nouvelles.

Sur la flexibilité de la structure de coopération proposée: le Comité des Régions insiste à juste titre sur la flexibilité de l'instrument communautaire de « coopération territoriale » tant du point de vue de ses modalités que de son adaptabilité dans le temps. Le Congrès partage ce point de vue; il estime que la constitution d'organismes de coopération transeuropéenne, ayant ou non la personnalité juridique, offre en soi une solution très flexible aux problèmes rencontrés.

Sur le caractère de droit public de la structure: on a déjà fait observer une tendance très nette au rapprochement des régimes juridiques respectifs des

organismes de droit public et de droit privé. La proposition contenue dans le projet de rapport présenté à la COTER contribue indubitablement à cette évolution, puisque la structure de coopération transeuropéenne serait basée sur le droit public sans qu'elle puisse exercer un quelconque pouvoir de commandement unilatéral (« imposer des obligations à des tiers ») ni par voie réglementaire, ni par décision administrative individuelle.

Sur le droit applicable à la structure: le droit applicable à la structure de coopération transeuropéenne ayant la personnalité juridique pourrait procéder, par analogie avec les dispositions pertinentes des règlements (CE) n° 2157/2001 du 8 octobre 2001 et n° 1435/2003 du 2 juillet 2003 relatifs au statut de la société européenne et à celui de la société coopérative européenne.

A titre de rappel, mentionnons la « Charte communautaire de la régionalisation » acceptée, le 18 novembre 1988, à une large majorité, par le Parlement européen. Cette Charte, dans ses articles 23 et 24 exhorte les États et leurs régions à développer la coopération transfrontalière qui se traduira dans la coordination des programmes de développement régional et des programmes d'actions des régions limitrophes, ainsi que dans l'établissement en commun de programmes transfrontaliers pour les zones les plus rapprochées des frontières³³.

Pour conclure brièvement sur l'IJC, remarquons que dans sa première version, cet organisme interviendrait au nom et pour le compte de ses membres pour promouvoir et faciliter la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale:

- soit en gérant des programmes co-financés par l'Union européenne au titre des fonds structurels,
- soit en réalisant directement des actions de coopération transfrontalière.

Le GECT est à la fois un outil souple dont le fonctionnement est défini par les statuts, à la fois un outil polyvalent, couvrant tout le spectre de la coopération transeuropéenne, du local à l'interrégional, de la gestion de programmes à la réalisation de projets.

Relevons enfin que dans une résolution législative du 6 juillet 2005, le Parlement européen a transmis ses observations sur le projet de règlement de la Commission. Il a d'abord souhaité modifier la dénomination du groupement en Groupement européen de Coopération Territoriale (et non plus Transfrontalière). Il a également souhaité inclure plus clairement toutes les formes de coopération territoriale dans le texte. Il précise par exemple que l'accroissement des fonds communautaires se fait « dans trois domaines: la coopération transfrontalière,

³³ voir aux chapitres V et VI, articles 23 et 24

transnationale et interrégionale ». Il présente de même un amendement visant à garantir la compatibilité du règlement européen avec la future structure prévue par le Conseil de l'Europe.

Quant à l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) et l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) elles saluent tout d'abord l'initiative européenne. Elles soulignent l'importance de mentionner tous les types de coopération dans le règlement et donc de prévoir des instruments pertinents pour chaque type de coopération. L'ARFE propose de regrouper tous ces types de coopération sous l'appellation « coopération transeuropéenne » et prône une distinction plus nette entre les outils pertinents pour chaque type de coopération.

Le GECT a finalement été adopté le 4 juillet 2006.

2.2.4.4 La directive Bolkestein sur la libre circulation des services

En raison des importantes conséquences qu'aura cette directive dans les espaces frontaliers internes à l'Union européenne, un certain nombre d'Etats, de régions transfrontalières, d'organismes transfrontaliers, d'administrations régionales ont souhaité traiter ce sujet, même brièvement, dans ce Manuel de coopération transfrontalière.

Même si cette directive Bolkestein s'inscrit dans la droite ligne non seulement de la cohésion économique, sociale et territoriale, mais surtout de l'Acte Unique européen de 1986 et donc des 4 libertés de circulation des personnes, biens, capitaux et services, il est apparu plus judicieux d'en parler dans le 3^{ème} chapitre de ce Manuel (voir 3.2.6) consacré aux étapes de la construction européenne, et donc à celles de la coopération transfrontalière, à savoir étapes de l'harmonisation et de l'intégration.

Quant à la directive Bolkestein, le Parlement européen, en vertu du principe de co-décision, en a dressé un nouveau contenu, lors de ses séances de novembre 2005 et du printemps 2006. Le 18 janvier 2006, le Parlement européen à une écrasante majorité (532 voix) a rejeté, par exemple, une des « filles » de la directive Bolkestein, à savoir la « directive visant à libéraliser les services portuaires ». Le 29 mai 2006, le Conseil européen, sur proposition du Parlement européen, a définitivement abandonné le principe très controversé du pays d'origine ; il a également précisé, pour les distinguer des services d'intérêt général (police, justice, école obligatoire ...), relevant de la seule compétence des Etats, ce qu'il fallait entendre par « services d'intérêt économique général », tels les services marchands « financés par l'usager » à condition qu'ils respectent les obligations de service public (accessibilité, continuité, égalité de traitement ...), les Etats et les collectivités territoriales demeurant libres quant aux choix du mode de

gestion, directe ou déléguée, ou au mode de financement. Ainsi ces « services dit marchands » ne seraient pas soumis aux seules lois de la concurrence du marché intérieur communautaire. Les régions transfrontalières, avec tel ou tel instrument juridique précédemment analysé, peuvent en tirer profit. Enfin, toujours à titre d'exemple, signalons qu'à Luxembourg, le 9 juin 2006, les Ministres des transports des 25 Etats-membres ont accepté la proposition de la Commission (M. Barrot étant le Commissaire aux transports) d'harmoniser, pour les collectivités publiques, les conditions relatives aux obligations de services publics de transports de voyageurs, avec la précision que les « compensations accordées aux opérateurs » ne sont pas des aides d'Etat et ne faussent donc pas le principe de concurrence.

2.2.4.5 La coopération avec les pays candidats et les pays tiers au-delà de 2006

La Commission européenne a récemment adopté, en novembre 2004, deux nouvelles propositions de règlements concernant le développement régional et la coopération transfrontalière avec les pays déjà candidats, les pays candidats potentiels et les pays tiers situés aux frontières externes orientales et méridionales de l'Union.

Le nouvel « instrument de pré-adhésion » (IPA) couvrira, à partir de 2007, les pays candidats (Turquie, Croatie) et les candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovie, Serbie et Monténégro, « L'ex-République yougoslave de Macédoine »), avec un budget proposé de 14,653 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Les composantes de la politique régionale comprendront la coopération transfrontalière et, pour les pays candidats, leur préparation à la mise en œuvre et à la gestion des Fonds structurels, l'IPA remplacera les instruments actuels (Phare, ISPA, Sapard et CARDS).

Relevons enfin que, à l'instar de la Charte de l'autonomie régionale, le débat de fond sur la coopération transfrontalière et donc le futur règlement communautaire, consiste à définir quelles sont les autorités qui auront la maîtrise et la gestion de ces fonds communautaires: les autorités nationales ou/et les autorités régionales et locales. La solution qui semble être communément envisagée, si on lit aussi en filigrane le texte du nouveau règlement communautaire, sera de donner l'impulsion, la maîtrise, la gestion de la coopération transfrontalière aux autorités régionales avec la présence active des Etats selon les cas et selon les systèmes politiques en présence.

« L'Instrument européen de voisinage et de partenariat » (IEVP) couvrira quant à lui les pays tiers participant à la politique européenne de voisinage, à savoir les pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen, l'Ukraine, la Moldova et le Belarus, ainsi que les pays caucasiens, remplaçant, ainsi MEDA et une partie de Tacis, L'IEVP soutiendra également le partenariat stratégique communautaire avec la Russie. Le budget de l'IEVP proposé par la Commission européenne pour la période 2007/2013 s'élèverait à 15,9 milliards d'euros.

Un montant de quelques 1,6 milliards d'euros des budgets attribués à l'IEVP et à l'IPA proviendra du nouvel objectif « Coopération territoriale européenne » (et donc du Fonds européen de développement régional). Ce montant couvrira la composante « coopération transfrontalière » des deux instruments IEVP et IPA, qui concerne les frontières externes de l'Union européenne (UE) entre les Etats membres et les pays relevant de l'IEVP ou de l'IPA.

2.2.5 Le « nouvel instrument de voisinage » de l'Union européenne et la coopération transfrontalière externe³⁴

Les qualificatifs de ce « nouveau droit de voisinage », lancé par la Commission européenne, se résument brièvement en terme de « ceinture d'amis » ou de « bon voisinage » à l'adresse des nouvelles régions transfrontalières externes à l'Union européenne.

Rappelons qu'avec l'élargissement de l'Union européenne à 10 nouveaux Etats, les frontières externes de l'espace communautaire à l'Est couvrent désormais plus de 5000 Km s'étendant de la mer de Barents au nord, à la mer Noire au sud pour 8 des 10 nouveaux Etats-membres voisins des « Nouveaux Etats Indépendants » ayant appartenu à l'Union soviétique avant 1991. Au Sud-Est, ce sont 5 Etats balkaniques jouxtant 6 Etats-membres de l'Union européenne. Au sud, sur plus de 5.500 Km, 8 Etats communautaires sont les voisins, à travers une frontière seulement maritime, de dix Etats tiers.

Les principaux objectifs de ce nouvel « instrument de voisinage » consistent essentiellement, avec les régions frontalières de pays tiers:

- à promouvoir un développement économique et social durable;
- à réaliser, en commun, avec l'appui de fonds communautaires: des actions concrètes en matière d'environnement, de santé, de modernisation des infrastructures, de marché transfrontalier de l'emploi, de prévention du crime organisé;

³⁴ COM(2003)393, 1^{er} juillet 2003

- à faciliter des « passages légitimes » des frontières par les populations frontalières tout en gardant toute forme de sécurité à ses points de frontière;
- à développer des actions locales et régionales entre populations situées de part et d'autre de ces frontières externes.

Jusqu'en 2006, dans une phase initiale, le cadre légal communautaire permet déjà d'utiliser les instruments communautaires tels qu'INTERREG, PHARE, TACIS, CARDS ou MEDA pour financer des « projets opérationnels concertés ». Dès 2007, le « nouvel instrument de voisinage » s'insérera entièrement dans les objectifs de la « cohésion économique, sociale et territoriale » de l'Union européenne, et par conséquent de la « coopération territoriale européenne ». Les « règles standard de feu INTERREG » vaudront également pour ces régions à la périphérie de l'espace communautaire; et ce, de part et d'autre de la frontière, suite à des accords avec tous les Etats concernés.

Relevons enfin que, dans cette double approche juridique et politique de la coopération transfrontalière telle que l'envisagent le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, les deux institutions qui représentent en leur sein les autorités locales et régionales, à savoir le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) avec ses 2 Chambres régionale et locale, à Strasbourg, et le Comité des Régions (CdR) à Bruxelles, ont décidé, à Prague, le 21 septembre 2004, de plus se concerter et coopérer, entre autres, en matière de coopération transfrontalière, vis-à-vis:

- du principe de subsidiarité et de son application à toutes les collectivités territoriales;
- de la promotion de la « démocratie locale et régionale » dans tous leurs États-membres;
- de la coopération transfrontalière et interrégionale, niveau indispensable à la construction européenne;
- enfin et surtout, à l'établissement de « plus de synergie » entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne; ces deux institutions consultatives CPLRE et CdR servant en somme d'étape « prémonitoire » à cette synergie.

2.3 Les institutions transfrontalières au niveau intergouvernemental bilatéral ou multilatéral

C'est dans le domaine des questions de voisinage que s'est essentiellement manifesté le souci pour les Etats de trouver un moyen institutionnel adéquat. Ainsi à partir des années soixante, les nouveaux objectifs de coopération frontalière et d'intégration européenne, requérant l'intervention des Etats, a poussé ces derniers à passer de formes de coopération très ponctuelles à une

coopération plus institutionnalisée et plus globale, en créant par exemple des Commissions intergouvernementales chargées des questions de coopération régionale ou transfrontalière. Les collectivités territoriales sub-étatiques ont suivi, à partir des années 70 et surtout 80 en créant entre autres, sous la houlette des Etats, un peu partout en Europe occidentale, des « Communautés de travail transfrontalières ».

Il est d'ailleurs révélateur de constater le fait que ce phénomène est principalement marqué dans l'Europe rhénane au sens large, pour la raison que les frontières concernées sont, d'une part situées dans les zones plus peuplées que dans les pays du Sud de l'Europe, et que, d'autre part, les régions concernées sont également plus industrialisées que dans les régions frontalières du Sud de l'Europe, faisant ainsi coïncider les problèmes de gestion des régions frontières avec les besoins des populations. Il est également révélateur de constater que plusieurs de ces commissions ne se limitent pas à régler les seuls problèmes d'aménagement du territoire dans les régions frontières, mais tendent à régler l'ensemble des problèmes résultant de la cohabitation de communautés humaines vivant sous l'emprise de systèmes juridico-politiques différents, mais confrontées à des problèmes similaires et communs.

Précisons de suite que tous ces accords intergouvernementaux ou interrégionaux sous la houlette des Etats, pouvaient revêtir différentes formes juridiques qui vont d'un traité au sens strict à un simple échange de « notes diplomatiques ». Tentons à présent de parcourir brièvement un certain nombre d'accords intergouvernementaux bilatéraux ou multilatéraux sans préférence chronologique.

2.3.1 Traités ou accords bilatéraux entre États en faveur de la coopération transfrontalière

Suggérés par la Convention de Madrid et réalisés par un certain nombre d'Etats en fonction de leurs constitutions ou de leurs législations, maints traités et accords bilatéraux ont vu le jour au cours des 3 dernières décennies, de 1975 à 2005.

2.3.1.1 Quelques exemples d'Accords ou Traités bilatéraux en Europe occidentale:

- Accord d'Isselburg-Anholt, signé entre l'Allemagne et les Pays-Bas en mai 1991 et entrée en vigueur en janvier 1993;
- Accord-cadre de coopération transfrontalière entre l'Italie et la Suisse, signé à Berne le 24 février 1993;
- Accord de Rome, signé entre la France et l'Italie en novembre 1993 et entré en vigueur en octobre 1995;

- Accord de Vienne, signé entre l'Italie et l'Autriche en janvier 1993 et entré en vigueur en janvier 1995;
- Accord de Bayonne, signé entre la France et l'Espagne en mars 1995 et entré en vigueur en février 1997;
- Accord de Mainz, signé entre l'Allemagne et la Belgique en juin 1996 et entré en vigueur en janvier 1998;
- Accord de Bruxelles, signé entre la France et la Belgique en septembre 2002 et entré en vigueur en juillet 2005 ;
- Accord de Valence, signé par l'Espagne et le Portugal, en octobre 2003 et entré en vigueur en janvier 2004.

Afin de montrer tant la volonté des Etats de garder la maîtrise des relations transfrontalières de leurs collectivités territoriales que le long et complexe processus pour l'instauration de cadres juridiques de plus en plus affinés en Europe, analysons brièvement les Accords franco-espagnol de mars 1995 et l'Accord franco-belge d'octobre 2002 qui, prenant la suite de l'Accord multilatéral de Karlsruhe de janvier 1996, ouvre la voie pour un tissu d'accords bilatéraux ou multilatéraux qui couvrirait toute l'Europe. Il sera alors possible, en tirant l'essentiel de ces accords, d'en faire une suite logique à travers un G.E.C.T. pour l'Union européenne et un GTCT pour le Conseil de l'Europe – une « articulation » entre les deux serait hautement souhaitable! Précisons également un avantage juridique de l'Union européenne, c'est que le droit communautaire prime sur les droits internes des Etats, tandis que, pour le GTCT du Conseil de l'Europe, certains Etats se posent la question sur la façon de coordonner chaque droit national sur ce G.E.C. L'harmonisation, mieux que l'uniformisation, entre tous ces accords bilatéraux ou multilatéraux sur la coopération transfrontalière, demeure encore et toujours une étape indispensable pour les relations transfrontalières en Europe.

Quel est l'essentiel de ces Accords bilatéraux franco-espagnol et franco-belge, ce dernier copiant d'assez près l'accord multilatéral de Karlsruhe?

Le 10 mars 1995, la France et l'Espagne, par le traité de Bayonne, autorisent leurs entités territoriales à coopérer entre elles par le moyen de convention et à mettre en place, à travers ces conventions entre collectivités infra-étatiques, les divers instruments institutionnels nécessaires aux opérations de coopération transfrontalière. L'article 3 du Traité de Bayonne permet donc à ces collectivités infra-étatiques d'exercer, au-delà de la frontière, l'exercice des compétences qui leur sont octroyées en droit interne; sans personnalité juridique, et donc, de créer et gérer tout organisme de coopération transfrontalière, nécessaire à cette fin. L'article 4 prévoit la disposition « sine qua non » de préciser le droit national (ou régional, pour l'Espagne) sur lequel se fondent ces conventions, en général l'Etat des sièges de telle ou telle institution transfrontalière, qu'elle qu'en soit la forme,

Groupement d'intérêt public (GIP) ou Syndicat d'économie mixte locale (SEML) pour la France ou bien Consorcio pour l'Espagne afin d'exploiter ensemble des services publics d'intérêt commun. L'article 12 ne concerne que les collectivités territoriales espagnoles. Pour l'Espagne, les projets de conventions des collectivités territoriales sont communiqués pour information au Gouvernement qui dispose d'un mois pour soulever d'éventuelles objections en droit. Une telle mesure n'existe pas en France où les conventions font l'objet du contrôle de droit commun des actes des collectivités territoriales par les préfets, c'est-à-dire a posteriori. En outre, signalons que les collectivités territoriales françaises et espagnoles peuvent créer des districts européens prévus dans la loi du 13 août 2004. En effet, le Traité franco-espagnol est évolutif puisqu'il prévoit dans son article 5-3 que le Traité est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 1 (SEML, GIP, consorcios), ouverts aux collectivités territoriales étrangères, par le droit français ou par le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité.

Et pour revenir à l'article 11, ce dernier précise que la « Commission franco-espagnole de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales », mises en place par échange de lettres, à Foix, le 21 octobre 1994, est chargée du suivi du Traité de Bayonne. Enfin, signalons que la Principauté d'Andorre et ses « Communs » ou collectivités locales de vallées sont en dehors du champ d'application du Traité de Bayonne. Cet accord de Bayonne autorise donc les collectivités territoriales à conclure des conventions ayant pour objet de permettre, dans des domaines d'intérêt commun, de créer et gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions. Les collectivités espagnoles peuvent participer à des sociétés d'économie mixte locales, à des groupements d'intérêt public français et à des districts européens de droit français. Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des « Consorcios » espagnols, elles peuvent aussi en créer avec des collectivités territoriales espagnoles. L'adhésion est soumise au droit interne de chaque Etat.

Au niveau des « contrats associatifs » de droit privé, les deux types d'instruments juridiques de droit privé qui permettraient des formes de coopération transfrontalière assez souples sont l'Association de droit français (loi de 1901) et le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), inscrit dans le droit communautaire. Toutefois la nature privée de ces deux instruments juridiques pourrait contredire aux attributs de « puissance publique » des collectivités territoriales françaises et espagnoles.

Au niveau des organismes de coopération transfrontalière, le Traité de Bayonne ne crée pas d'organisme de coopération transfrontalière spécifique³⁵. Il ne fait que définir les conditions d'adhésion des collectivités territoriales d'un État à des organismes qui existent ou qu'elles veulent créer, dans le droit interne des Etats signataires, tels que:

- les GIP et les SEML, pour l'exploitation de service public d'intérêt commun; notons que, depuis la loi française du 2 janvier 2002, les collectivités territoriales étrangères peuvent désormais participer à parité au capital des SEML au même titre que les collectivités territoriales françaises.
- Le Consorcio, structure de droit espagnol sans but lucratif qui nécessite, pour les collectivités territoriales françaises qui veulent y participer, une autorisation donnée par arrêté du préfet de région concernée. Les membres d'un Consorcio peuvent être soit toute espèce de collectivité territoriale, française ou espagnole, soit des administrations publiques, soit même des organismes privés (mais sans but lucratif, s'ils relèvent du droit espagnol).

Avec la Belgique, l'accord a été signé à Bruxelles le 16 septembre 2002 par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, par le Premier ministre belge, M. Guy Verhofstadt et les 3 Ministres-présidents des régions flamande, wallonne et de la Communauté française de Belgique. Il définit, à l'instar des traités bilatéraux précédents, les modalités de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes publics français, flamands, et wallons; par exemple, le recours au « groupement local de coopération transfrontalière » (accord de Karlsruhe, de 1996). Il permet à tous les niveaux de compétence, à commencer par les parties signataires, de collaborer directement à la mise en œuvre de projets transfrontaliers et de gérer, de façon déconcentrée, les questions de coopération transfrontalière. C'est dans le cadre de cet accord que l'agglomération de Lille pourra répondre de façon directe et adéquate à ses problèmes frontaliers tant avec la partie flamande (Kortrijk) qu'avec la partie wallonne (Tournai), créant et gérant ensemble des équipements ou des services publics locaux. Restent toutefois entiers les problèmes des budgets et ceux des fiscalités liés à ces actions transfrontalières, compte tenu des disparités fiscales et des compétences budgétaires différentes selon les pays, et les régions dans le cas belge.

Tous ces Accords montrent bien que la relation transfrontalière demeure aux yeux de la plupart des Etats centralisés, décentralisés, voire régionalisés, une relation

³⁵ A noter que le Traité hispano-portugais de Valencia (30 octobre 2002) prévoit des dispositions pour les organismes ayant ou pas la personnalité juridique qui est plus large que celle du Traité de Bayonne

internationale relevant de la souveraineté nationale en matière territoriale; il est donc logique que les accords bilatéraux ou multilatéraux entre Etats séparés par une frontière constituent pour longtemps encore la base juridique indispensable pour toute collectivité territoriale dans ses relations avec ses voisins immédiats.

2.3.1.2 Expériences d'accords bilatéraux et/ou multilatéraux en mer Baltique et en mer Adriatique

L'intérêt de ces nouveaux accords est qu'ils associent étroitement dans la confection de nouvelles Eurorégions, les Etats, les collectivités territoriales et les institutions européennes.

- En mer Baltique, il est intéressant, entre autres, de mentionner tous les accords bilatéraux de la Lituanie avec les Etats voisins de Pologne, de Russie, de Belarus, de Lettonie afin de créer successivement en 1997 l'Eurorégion Neman (région de Kaliningrad), en 1998 l'Eurorégion BALTIC et l'Eurorégion COUNTRY of LAKES, en 1999 l'Eurorégion SAULE, en 2000 l'Eurorégion BARTUVA et en 2003 l'Eurorégion SESUPE. Plus de 40 municipalités sur 60 que compte la Lituanie participent à ces 6 nouvelles Eurorégions.
- En mer Adriatique, le Protocole multilatéral relatif à la création de l'Eurorégion adriatique/ionienne a été signé le 9 novembre 2004, à Termoli par des représentants de toutes les régions concernées qui bordent la mer adriatique, en présence d'autorités ministérielles d'Italie, de Slovénie, de Croatie, de Serbie-Monténégro, d'Albanie et en présence de représentants de l'Assemblée parlementaire, de parlements nationaux, du Comité des Régions et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Ce Protocole a été définitivement approuvé, à Pula le 22 avril 2005, lors d'une nouvelle Conférence plénière de toutes les autorités concernées, européennes, nationales, régionales et locales.

Au-delà des problèmes particuliers de l'Adriatique, la Conférence de Termoli a été l'occasion d'échanger des expériences avec d'autres localités et régions se trouvant dans la même situation de l'Adriatique de mer « semi fermée », comme la mer Baltique et la mer Noire. L'Eurorégion a été définie comme l'instrument qui peut permettre aux autorités locales et régionales de faire face aux défis actuels auxquels la Région Adriatique est confrontée, en préparant le futur de ses citoyens par des actions communes aux deux rives du Bassin. Le «Protocole de Termoli » a été aussi considéré comme un acquis en faveur de la promotion de la stabilité et de la prospérité dans la Région Adriatique et pour le développement de la coopération entre les pays du Bassin. L'Eurorégion Adriatique contribuera également à préparer les pouvoirs locaux et régionaux d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, en particulier d'Europe du sud-est, à l'élargissement de

l'Union européenne. Les régions, provinces et villes de l'Adriatique ont été considérées comme des ressources importantes qui peuvent contribuer au développement des relations entre Etats dans le cadre d'initiatives bilatérales et multilatérales. Notamment en ce qui concerne la protection de l'environnement, le tourisme et la culture, l'agriculture, la pêche et les infrastructures de transport. Notons enfin que la création de cette nouvelle et dernière Eurorégion a été précédée, entre autres, par la Déclaration finale de Pula, en Croatie, le 28 juin 2004 sur la « coopération interrégionale dans le Bassin Adriatique ». L'Eurorégion adriatique a officiellement été créée le 30 juin 2006 à Pula (Croatie).

Par la Recommandation 199 (2006), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a appuyé à l'unanimité la création d'une Euro-région de la Mer Noire. Cette dernière verrait le jour, au printemps 2007, à la suite d'une part des travaux de l'Organisme intergouvernemental³⁶ de coopération économique (CEMN) ainsi que de l'Assemblée parlementaire de l'organisation économique de la Mer Noire (PABSEC) ; d'autre part de l'importante Conférence sur la coopération interrégionale de la Mer Noire qui s'est tenue à Constanta, en Roumanie, le 30 mars 2006. Les objectifs et domaines, pour cette future Euro-région de la Mer Noire, ont été précisés à Constanta, à savoir :

- promouvoir la coopération entre les pays riverains de la mer Noire aux niveaux local et régional,
- consolider la stabilité démocratique et promouvoir la bonne gouvernance ;
- contribuer à la promotion du développement durable, y compris l'amélioration de la cohésion sociale et économique ;
- stimuler le développement des relations mutuelles entre les résidents et institutions de cette région, condition préalable à une meilleure connaissance, une meilleure compréhension et une meilleure coopération ;
- mieux utiliser les ressources régionales pour renforcer les compétences des collectivités locales en matière de gestion ;
- favoriser un échange efficace d'expériences en identifiant les ressources financières durables pour des projets communs des collectivités territoriales, y compris l'assistance aux programmes élaborés par l'EU ;
- contribuer à la promotion de l'exercice du droit des citoyens à participer à l'administration publique au niveau local.

³⁶ pays concernés : Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Georgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie (observateur), Turquie, Ukraine

2.3.2 Traités ou Accords multilatéraux entre États en faveur de la coopération transfrontalière

Le passage du bilatéralisme au multilatéralisme témoigne déjà d'un progrès certain vers une certaine « harmonisation » en Europe des instruments juridiques nécessaires à la coopération transfrontalière. Mentionnons, par ordre chronologique;

- l'Accord nordique conclu le 26 mai 1976 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède concernant la coopération transfrontalière au niveau des collectivités locales;
- la Convention Benelux, signée par la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, en septembre 1986 et entrée en vigueur en avril 1991;
- l'Accord de Karlsruhe, signé par l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse, en janvier 1996 et entré en vigueur en septembre 1997.

2.3.2.1 L'Accord nordique de 1976

Cet Accord, conclu trois ans avant la Convention de Madrid, est remarquable à plusieurs égards par son caractère précurseur. Tout d'abord, un droit à la coopération est reconnu aux collectivités locales, sous réserve des compétences nationales. Une telle reconnaissance implique que les collectivités locales sont entièrement libres d'entreprendre les initiatives qui leur semblent opportunes en matière de coopération transfrontalière, avec pour seule limite, les compétences telles qu'elles découlent de l'ordre national. Une telle liberté d'initiative, découlant de ce droit à la coopération transfrontalière équivaut à un accord de compétence subsidiaire appartenant aux collectivités locales en matière de coopération transfrontalière. Un autre caractère intéressant de cet accord est l'absence de référence à un critère étroit de voisinage. La coopération transfrontalière est ouverte à toutes les collectivités locales, que celles-ci jouxtent une frontière nationale ou non, et que la coopération soit envisagée avec un pays directement voisin ou un autre des pays signataires. Enfin, le troisième point qui mérite d'être relevé est la disposition concernant les rapports de responsabilité et stipulant que « la collectivité locale concernée doit répondre elle-même des engagements qu'elle prend vis-à-vis de la collectivité locale d'un autre pays nordique ».

Une telle mesure permet en effet d'engager les collectivités sub-étatiques sans compromettre la responsabilité internationale de l'État.

2.3.2.2 La Convention Benelux de 1986

La Convention Benelux confère une véritable compétence aux collectivités transfrontalières de chacun des pays pour s'engager dans des actions définies de coopération transfrontalière. Largement inspirée de la Convention cadre du Conseil de l'Europe, elle s'en distingue cependant nettement sur trois points au moins. En effet, d'une part elle ne vise en aucune façon une réglementation des formes de coopération entre collectivités transfrontalières relevant du droit privé à qui elle reconnaît une existence indépendante de tout accord interétatique. D'autre part, elle ne contient aucune référence à une quelconque dimension territoriale de voisinage dans les relations qu'elle vise à couvrir. Ce sont les problèmes étudiés qui confèrent l'ampleur spatiale des relations transfrontalières à institutionnaliser.

Enfin la Convention Benelux confère aux collectivités transfrontalières désignées par chaque pays une véritable base de compétence en matière de relations transfrontalières. « Les autorités visées à l'article 1er peuvent, pour la concrétisation de la coopération, conclure des accords administratifs ainsi que créer des organes communs ou des organismes publics ».

2.3.2.3 L'Accord de Karlsruhe de 1996

Cet Accord franco-germano-luxembourgeois-suisse du 23 janvier 1996 revêt plusieurs caractéristiques:

- il ne s'applique pas nécessairement aux même niveaux de collectivités territoriales au sein des pays signataires,
- en France, les établissements publics des collectivités territoriales peuvent être associés aux actions de coopération sans en être les acteurs directs,
- il crée un organisme de coopération sui generis doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière: le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) proposé dans le cadre des dispositions de l'accord de Karlsruhe est une personne morale de droit public doté de la capacité juridique et de l'autonomie financière qui peut être créé par des collectivités territoriales françaises et étrangères. Il est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale du pays dans lequel il a son siège.

L'autre originalité de l'accord de Karlsruhe est la possibilité d'associer à la coopération décentralisée transfrontalière menée par les collectivités territoriales

des organismes publics locaux. Il s'agit pour la France des établissements publics locaux: centres communaux d'action sociale, collèges et lycées, hôpitaux, offices du tourisme, etc.

Par cet Accord de Karlsruhe, les quatre Etats signataires, quel que soit leur système politique, gardent la maîtrise et la coordination des relations transfrontalières de leurs collectivités territoriales, les collectivités françaises, allemandes, luxembourgeoises et suisses et leurs groupements peuvent créer des organismes de coopération ayant la personnalité juridique, notamment des groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), structures de droit public dotées de la personnalité juridique. Les GLCT sont régies par les dispositions de l'Accord de Karlsruhe et subsidiairement par le droit du lieu du siège (régime des syndicats mixtes côté français). Comme nous l'avons vu des dispositions similaires sont prévues dans l'accord franco-belge du 16 septembre 2002 relatif à la coopération transfrontalière.

Les principaux articles de cet Accord de Karlsruhe portent sur:

- l'objet, article 1er « le présent Accord a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux s'inscrivant dans l'ordre juridique des Parties, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et de leurs engagements internationaux »;
- les territoires d'application;
- les conventions de coopération entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux, ainsi que les règles applicables à ces conventions;
- les mandats, délégations et concessions de services publics;
- les passations de marchés publics;
- les responsabilités des Parties contractantes;
- les organismes de coopération transfrontalière avec ou sans personnalité juridique;
- les GLCT avec objectif, droit applicable, statuts, organes, financement.

Relevons, in fine, que l'Accord de Karlsruhe s'est élargi à de nouveaux Cantons suisses le long de la frontière française en 2003 et 2004.

2.3.3 La Déclaration politique de Chisinau du 6 novembre 2003

L'importance de cette Déclaration politique qui a trait essentiellement à la coopération transfrontalière n'échappera à personne, d'une part parce qu'elle réaffirme, pour toute l'Europe, le rôle indispensable de la coopération transfrontalière dans la construction de l'Europe, d'autre part, ayant eu lieu à

Chisinau, capitale de la Moldavie, parce que les relations transfrontalières dans toute l'Europe du sud-est seront le gage de plus de stabilité, de plus de paix, de plus de démocratie locale et régionale dans cette partie de l'espace européen, combien marqué par de douloureux événements historiques. Lors de sa 113^{ème} session le 6 novembre 2003 à Chisinau, le Comité des Ministres a adopté la Déclaration politique de Chisinau sur la coopération transfrontalière et interterritoriale entre Etats dans l'Europe du sud-est.

Cette Déclaration politique constitue pour le Comité des Ministres une reconnaissance très importante de la coopération transfrontalière entre autorités territoriales comme facteur déterminant de la stabilité démocratique et du développement économique et social de la région. Le Comité des Ministres est conscient des différences qui subsistent entre les politiques des pays de la région en matière de coopération transfrontalière entre les autorités et communautés territoriales et du fait que ces pays n'ont pas encore tous ratifié la Convention cadre de Madrid. Toutefois, la Déclaration politique de Chisinau représente une plate-forme commune à la fois pour continuer à travailler à la réalisation de l'objectif de la ratification de la Convention de Madrid par tous les pays et explorer la possibilité d'adopter de nouveaux traités internationaux. Le Comité des Ministres est favorable en principe à la ratification de la Convention cadre de Madrid, entre les États voisins intéressés de la région. Il a noté que la Déclaration politique de Chisinau contient en annexe un certain nombre de principes importants sur lesquels doivent s'appuyer de tels accords, ainsi qu'une liste de domaines particulièrement importants pour la stabilisation de la région et le succès de la mise en œuvre des stratégies nationales en vue de l'accession à l'Union européenne.

L'approche du Conseil de l'Europe en matière de coopération transfrontalière doit prendre en compte un certain nombre de paramètres: l'élargissement de l'Union européenne et l'extension de ses frontières extérieures dans l'ensemble du continent, la nécessité pour le Conseil de l'Europe de préserver l'unité du continent du point de vue des normes légales communes, du respect des droits fondamentaux et d'un développement durable équilibré, la nature spécifique de l'action du Conseil de l'Europe qui ne repose pas sur l'accès à des ressources financières importantes, mais exerce une influence politique profonde, propre à ses objectifs fondamentaux.

2.3.3.1 Principaux articles de cette Déclaration politique de Chisinau

« ... Reconnaissant que la coopération transfrontalière et interterritoriale n'implique pas seulement les Etats mais également les collectivités ou autorités territoriales, en tant que personnes morales de droit public, chargées de gérer une part substantielle des affaires publiques dans l'intérêt des populations et au plus

près de leurs préoccupations et exigences, ainsi que le stipule notamment la Charte européenne de l'autonomie locale;

d. Rappelant que la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980 (STE 106) et ses Protocoles de 1995 (STE 159, relatif à la personnalité juridique des groupements transfrontaliers de collectivités territoriales et à la valeur juridique des décisions adoptées par ceux-ci) et de 1998 (STE 168, relatif à la coopération interterritoriale) offrent une base pour le développement de la coopération transfrontalière et interterritoriale entre collectivités et autorités territoriales;

e. Soulignant que les frontières ne doivent pas gêner les contacts, les échanges et le dialogue entre nations et civilisations;

f. Conscient de l'élargissement imminent de l'Union européenne et la nécessité de préserver et développer la coopération transfrontalière entre tous les pays européens, leurs autorités ou collectivités territoriales et leurs populations, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne;

g. Notant les différentes formes de coopération dans lesquelles des Etats membres sont déjà engagés, notamment au sein de processus de caractère général tels que le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-est et le Processus de Stabilisation et d'Association de l'Union européenne, ainsi qu'au sein d'initiatives et de processus tels que l'Initiative Centre-Européenne, le Processus de Coopération de l'Europe du Sud-est (SEECp), l'Initiative de Coopération de l'Europe du sud-est (SECI) et l'Initiative Adriatique-Ionienne... ».

2.3.3.2 Grands objectifs pour la coopération transfrontalière en Europe

Les grands objectifs qu'a rappelés la Déclaration politique de Chisinau sur la coopération transfrontalière sont les suivants:

- la coopération transfrontalière et interterritoriale contribue à rétablir les contacts entre peuples et territoires séparés par des frontières internationales et à en créer de nouveaux;
- la coopération transfrontalière et interterritoriale est un outil pour le développement des politiques sectorielles des collectivités et autorités territoriales;
- la coopération transfrontalière contribue à la cohésion sociale et à la compréhension entre populations frontalières;
- la coopération transfrontalière et interterritoriale est l'œuvre des États et de leurs collectivités ou autorités territoriales, au niveau local et

régional, dans le respect de leurs compétences respectives et du principe de subsidiarité;

- les collectivités ou autorités territoriales devraient normalement disposer de la capacité d'établir des contacts, de conclure des accords et de mener des activités de coopération transfrontalière ou interterritoriale, avec le ou les partenaires de leur choix, dans la mesure du possible d'une manière analogue à celle applicable en droit interne s'agissant des accords avec une autre collectivité ou autorité territoriale du même pays;
- toutes nouvelles mesures et politiques relatives à la coopération transfrontalière devraient venir en complément du Processus de Stabilisation et d'Association de l'Union européenne (PSA).

Le Conseil de l'Europe souhaite donc encourager et soutenir les initiatives qui contribuent à la réalisation de ces objectifs:

- a. en réaffirmant l'importance de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et de ses deux Protocoles pour les progrès de la coopération transfrontalière et interterritoriale entre collectivités, et invite les Etats qui ne l'ont pas encore fait, à adopter une législation nationale appropriée conforme aux principes de la Convention et de ses Protocoles et à examiner la possibilité de devenir parties à la Convention et à ses Protocoles;
- b. En encourageant les Etats membres concernés à prêter attention aux conditions juridiques et matérielles pour que leurs collectivités ou autorités territoriales puissent établir et développer des coopérations transfrontalières efficaces et suivies, en vue d'adopter les mesures qui s'avèreraient nécessaires.

Des discussions visant la conclusion éventuelle d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre les Etats d'Europe du Sud-est ont suivi cette Déclaration politique de Chisinau. Le CPLRE aurait souhaité pour sa part la mise sur pied d'un grand Accord multilatéral couvrant toute l'Europe du sud-est; maintes expériences transfrontalières et surtout maintes positions des Etats de ce vaste espace ont démontré que le « step by step » - accords bilatéraux, pour commencer - demeure toujours valable pour les relations transfrontalières compte tenu de la complexité et de la spécificité de beaucoup d'espaces transfrontaliers dans l'Europe du sud-est.

Concluons cette section consacrée aux accords internationaux de type global en soulignant combien la Déclaration de Chisinau s'inscrit dans un long processus historique de développement et d'affirmation de la coopération transfrontalière partout en Europe depuis les années soixante, particulièrement à travers les efforts juridiques du Conseil de l'Europe.

2.3.4 Les accords internationaux de type sectoriel et non plus global

Observons que ces accords interétatiques visant à développer la coopération transfrontalière peuvent revêtir différentes formes, grosso modo au nombre de cinq que nous avons déjà énumérés précédemment. Dans les paragraphes précédents, les accords bilatéraux et multilatéraux qu'on signé les États avaient tous une portée globale par rapport à la coopération transfrontalière; d'autres peuvent cependant prendre une dimension plus sectorielle.

Afin de fixer le cadre, les formes et les limites de la coopération transfrontalière, comme il a été indiqué précédemment, un grand nombre de Parties contractantes font de la conclusion d'accords interétatiques, globaux ou/et sectoriels, une condition préalable à l'application de la Convention (art. 3, par.2 de la Convention cadre). Les accords interétatiques stimulent globalement le développement de la coopération transfrontalière, d'une manière générale, au niveau local et régional. Plusieurs accords interétatiques ont renforcé les fondements juridiques de la coopération et facilité l'élaboration du 1er Protocole additionnel. Par exemple, le droit des collectivités ou autorités territoriales de conclure des accords et arrangements était déjà reconnu dans le Traité franco-italien (signé à Rome le 26 novembre 1993) et le Traité franco-espagnol (signé à Bayonne le 10 mars 1995) avant que le Protocole additionnel, qui comprend des dispositions analogues, ne soit ouvert à la signature. L'exemple de la Convention BENELUX signée à Bruxelles le 12 septembre 1986, souligne aussi l'importance de la coopération et met en évidence en particulier l'article 2 de cette Convention qui autorise la création d'un organe de droit public qui peut prendre des décisions contraignantes et qui préfigure l'article 5 du Protocole additionnel. Depuis les années 1990, l'Europe centrale et orientale a suivi dans la voie des traités bilatéraux ou multi-latéraux. Citons quelques extraits du document CDLR (2002)⁷ :

« Une première catégorie comprend les accords dits de bon voisinage. Les traités de rapprochement, de coopération, d'amitié et de bon voisinage signés par la Hongrie avec la Roumanie le 16 septembre 1996, la République Slovaque le 19 mars 1995, la Slovénie le 1er décembre 1992 et l'Ukraine le 6 décembre 1991 en sont des exemples pour les P.E.C.O.

Un certain nombre d'accords internationaux portent sur un domaine particulier de la coopération transfrontalière. C'est le cas, par exemple, des accords sur la prévention et l'assistance mutuelle en matière de catastrophes et d'accidents graves (Slovénie-Autriche, 1996), la gestion de l'eau (Slovénie-Croatie, 1996), l'emploi dans la zone transfrontalière (Autriche-Hongrie, 1997), les soins de santé publics (Norvège-Suède, 1993), le tourisme (Autriche-Hongrie, 1980), les centrales et les événements nucléaires (Finlande-Suède, 1987) etc ... »

Une troisième forme d'accords interétatiques vise à établir des commissions transfrontalières ayant pour mission sectorielle d'échanger des points de vue et de rechercher des solutions aux problèmes de voisinage. Il existe de nombreuses commissions de cette nature. Citons par exemple la commission consultative mixte franco-suisse pour les problèmes de voisinage entre le canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, créée en juillet 1973.

En quatrième lieu, des commissions intergouvernementales sont plus spécifiquement chargées de l'aménagement du territoire « transfrontalier ». Depuis les années 60, plusieurs accords intergouvernementaux sur l'aménagement du territoire ont été signés en Europe occidentale, ouvrant la voie à l'établissement de commissions mixtes. Ainsi des commissions d'aménagement du territoire ont-elles été créées au sein du Benelux (1969) ainsi qu'entre la Belgique et l'Allemagne (1971), la Suisse et l'Allemagne (1973), l'Autriche et l'Allemagne (1974), les Pays-Bas et l'Allemagne (1976). D'autres commissions intergouvernementales traitent de l'aménagement du territoire entre autres questions; c'est le cas de celles établies entre la France et Genève (Suisse) (1973), la France, l'Allemagne et la Suisse (1975), la France, l'Allemagne et le Luxembourg (1980), la France et l'Italie (1981), l'Italie et la Suisse (1975), la France et l'Espagne (1985), la France, l'Allemagne et l'Espagne (1994) et l'accord le plus récent qui a été conclu entre l'Allemagne, la France et la Suisse concernant la zone du Rhin supérieur (1996).

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, un certain nombre de commissions d'aménagement du territoire ont été créées à partir du milieu des années 80 et dans les années 90 entre l'Autriche et la Hongrie (1985), l'Allemagne et la Pologne (1992), la République slovaque, la Pologne et la République tchèque (1992), la Pologne et la Lituanie (1994), la République slovaque et la Pologne (1994), la République slovaque et la Hongrie (1995), la République tchèque et la Pologne (1995).

La cinquième et dernière catégorie comprend des accords ou des protocoles d'accord à portée sectorielle conclus entre les pays voisins en vue d'adopter une stratégie transfrontalière bilatérale ou multilatérale pouvant bénéficier des financements de l'UE. Des déclarations d'intention ont été signées entre la Slovénie et l'Autriche ainsi qu'entre la Slovénie et l'Italie dans le cadre du programme Phare INTERREG II pour la période 1995-1999 de même qu'avec INTERREG III pour la période 2000-2006.

Rappelons encore quelques exemples d'accords interétatiques sectoriels portant sur:

- assistance mutuelle en cas de désastres naturels ou accidents graves: Allemagne-France(1977), Allemagne-Belgique (1980), Allemagne-Pays-Bas (1988), Allemagne-Suisse (1984), Belgique-France (1981), Belgique-Pays-Bas (1984), Autriche-Slovaquie (1999);
- travailleurs frontaliers et marché du travail: France-Suisse (1983), Italie-Suisse (1974), Marché du travail nordique (1982), Autriche-Hongrie en 1997;
- protection de l'environnement: pour le Rhin entre Allemagne-France-Pays-Bas-Suisse-Luxembourg en 1963 et pour le lac Léman entre France et Suisse en 1977 et 1980;
- information mutuelle sur les questions nucléaires: Espagne-Portugal (1980), France-Luxembourg (1983) et Finlande-Suède (1987);
- approvisionnement en eau: Slovénie et Croatie en 1996;
- santé publique: Norvège-Suède (1993);
- relations de voisinage: accords entre la France et la Suisse pour Genève (1973). La Pologne a conclu de très nombreux accords de ce type entre 1999 et 2000 (Allemagne, République tchèque, Slovaquie, Ukraine, Bélarus, Lituanie, Russie). Autres exemples: Hongrie-Slovénie (1992), Hongrie-Slovaquie (1995), Hongrie-Roumanie (1996).

Ces décisions ou accords prévoient généralement la création d'un comité de suivi ou d'un comité directeur mixte chargé de la mise en œuvre du programme opérationnel. Il faut souligner que ces comités techniques n'ont pas le même but que les commissions intergouvernementales à vocation générale ou spécifique mentionnées ci-dessus. Leur mission est plus étroite, en ce sens qu'ils se limitent à superviser la conception, la sélection et la mise en œuvre de projets transfrontaliers conformément aux critères fixés par l'Union européenne, sans qu'elle n'ait encore de compétence communautaire au sens strict, pour la coopération transfrontalière, cette dernière relevant toujours de la souveraineté territoriale des Etats.

2.4 Les accords interrégionaux sous la houlette des Etats

Avec cette formule « sous la houlette des Etats », on résume non seulement le rôle et la place des Etats dans la coopération transfrontalière, mais aussi la grande diversité des situations de « coopération décentralisée » qui dérivent des systèmes politiques de tous les Etats européens. Ce rôle de l'échelon national dans la coopération territoriale européenne (transfrontalière, interrégionale ou transnationale) mériterait un Manuel à lui seul; car ce rôle peut se ventiler sous un grand nombre de formules situées entre deux extrêmes: absence totale en cas de compétences exclusives des régions ou présence unique de l'Etat pour toute forme de coopération territoriale en Europe. Il semblerait que, de plus en plus,

dans toutes les expériences transfrontalières analysées, l'obligation demeure toujours d'associer les représentants de l'Etat à cette coopération ou tout au moins de les informer obligatoirement.

2.4.1 Au niveau transfrontalier au sens strict

Une extraordinaire floraison d'accords interrégionaux transfrontaliers ont fleuri, partout en Europe, quels que soient les systèmes politiques en présence. En règle générale, les accords interrégionaux instituant ces organismes transfrontaliers sont relativement dépourvus de considérants ou de déclarations de principes et se concentrent sur la description des membres, des structures et du fonctionnement de l'organisation. Il est d'ailleurs notoire que l'on retrouve des structures et caractéristiques similaires, par exemple dans toutes les Communautés de travail, soit dans l'acte constitutif même, soit tels que développés par les membres de manière pragmatique.

2.4.1.1 Quelques exemples de dénomination

Les noms donnés aux organismes transfrontaliers renvoient généralement à des notions géographiques : cours d'eau (Rhin-Waal, Meuse-Rhin, Neisse-Nysa-Nisa, Elbe-Labe, Bug, Niemen, Danube-Mures-Tisa), chaîne de montagnes (Pyrénées, Alpes, Carpates), ou lac (lac Léman, lac de Constance): est-ce une « revanche de la géographie sur l'histoire » selon une expression de maints géographes européens? Les organismes de coopération transfrontalière peuvent aussi prendre différentes formes: ainsi, *l'eurorégion* du Niemen, le *Conseil* du Léman, la *Communauté de travail* des Alpes occidentales, la *Conférence* du Jura etc Plusieurs organismes transfrontaliers, notamment en Europe du Nord, s'intitulent *commissions* (Central Northern Committee, Commission des îles). Ailleurs en Europe, on utilise le latin comme « lingua franca » (*Regio Raetia Nova*, *Regio Egrensis*), ou on remet au goût du jour des concepts historiques (celui de *Pannonie* occidentale par exemple).

Les organismes transfrontaliers en Europe, quelle que soit leur dénomination (Conférence, Eurorégion, Conseil, Communauté de travail ou tout autre intitulé), se répartissent en trois grandes catégories: ceux qui n'ont pas la personnalité juridique et ceux qui, dotés de la personnalité juridique, relèvent soit du droit privé, soit du droit public. Toutes ces catégories sont prévues à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention cadre sur la coopération transfrontalière.

« Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique. L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont

attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, comme un organisme de droit public ou de droit privé. »

Dans certains pays, les organismes de coopération transfrontalière ne peuvent avoir la personnalité juridique et n'ont qu'une existence informelle. En pareil cas, les autorités territoriales qui souhaitent établir des relations transfrontalières, si elles sont suffisamment nombreuses, créent par exemple une association nationale à travers laquelle elles peuvent nouer des relations informelles avec leurs homologues de même niveau de l'autre côté de la frontière –lesquelles, en général, se regroupent également en association. Les collectivités ou autorités territoriales peuvent établir des organismes transfrontaliers de droit privé dans la mesure où la législation de leur pays leur permet d'être membres d'associations ou de groupements régis par le droit civil ou commercial. Elles peuvent également fonder des organismes transfrontaliers publics en vue d'exercer conjointement des fonctions dont le droit interne de chaque partie contractante prévoit qu'elles peuvent être remplies par des associations ou groupements publics de collectivités ou autorités territoriales.

Qu'ils relèvent du droit public ou privé, ces organismes transfrontaliers sont régis par leur statut ainsi que par la législation nationale du pays où ils ont leur siège. Par rapport à la coopération transfrontalière de droit privé, la coopération de droit public aurait l'avantage de garantir une organisation structurée, des services publics plus efficaces et un contrôle démocratique plus rigoureux. Si l'on compare les règles statutaires applicables à ces deux types d'organismes transfrontaliers, il apparaît que les seules différences portent sur les conditions d'établissement de l'organe, la participation de personnes morales de droit privé à un organe public et la conclusion de contrats publics. C'est pourquoi il serait heureux d'élaborer soit un « texte-cadre » d'accord interétatique (bilatéral ou multilatéral) sur les groupements de coopération transfrontalière, qui traite à la fois des aspects relatifs au droit public et au droit privé, que ce soit au sein de l'Union européenne ou pour les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe; certains juristes envisagent ainsi l'élaboration d'un « texte-cadre » pour tous les accords interrégionaux ou intercommunaux de coopération transfrontalière, mais toujours sous la houlette des Etats. Rares sont encore les juristes qui veulent écarter ou mettre sous le boisseau cette houlette des Etats, même au sein de l'espace communautaire.

2.4.1.2 Statuts et organisations

Les organismes de coopération transfrontalière n'ont pas un statut juridique uniforme. On trouve des communautés d'intérêts non dotées de la personnalité juridique (Eurorégion Neisse, Eurorégion Elbe-Labe), des groupements

européens d'intérêt économique (Eurorégion Transcanal), des associations à but non lucratif (Euregio Sar-Lor-Lux Rhénanie, régie par le droit privé luxembourgeois), des communautés de travail non dotées de la personnalité juridique (Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald/Sumava, la Communauté de travail entre la Communauté autonome de Galicie, l'Espagne et la Commission de coordination du Nord, Portugal) ou encore des organismes publics (Euregio Rhin-Waal), Neue Interhausse Région et BENEGO) ou le consortium de la communauté de travail des Pyrénées – personne morale.

Les organismes de coopération transfrontalière comportent souvent les instances suivantes: une assemblée générale (composée de l'ensemble des membres), un conseil, un ou plusieurs secrétariats et plusieurs groupes de travail chargés de divers domaines d'activité (protection de l'environnement, développement économiques, tourisme, éducation, culture, sport, etc.). L'assemblée générale élit le président, qui préside les réunions et représente l'organe transfrontalier auprès des tiers. La présidence peut être fixe ou tournante. Ces organismes transfrontaliers plus évolués sont parfois dotés d'un budget commun, d'un secrétariat commun fixe ou tournant.

2.4.1.3 Quelques types d'accords interrégionaux ou intercommunaux

Les activités de coopération transfrontalière ne requièrent pas toujours la conclusion d'un accord bilatéral ou multilatéral même si ces accords se généralisent et constitueront bientôt un tissu couvrant toute l'Europe. En Europe centrale et orientale, en particulier, la majorité des activités sont mises en œuvre à travers surtout des Eurorégions. Dans maints domaines, toutefois, un accord est indispensable. A côté des accords instaurant un organe transfrontalier commun, les accords entre autorités locales et régionales peuvent être de portée générale (accord de coopération entre la commune d'Akmene, en Lituanie, et la voïvodie de Konin, en Pologne, signé le 21 septembre 1999) ou traiter d'un sujet spécifique. La plupart des accords spécifiques concernent l'environnement (création de parcs communs) ou les services publics (alimentation en eau, évacuation des eaux usées, collecte et traitement des déchets, transport, assistance mutuelle en cas de catastrophe) etc.

Quelques exemples: Protocole d'accord entre la région Nord-pas-de-Calais (France) et la Région wallonne (Belgique) relatif au parc naturel transfrontalier des plaines de la Scarpe et de l'Escaut, 7 octobre 1983; Protocole d'accord entre le parc du Palatinat (Allemagne) et le parc naturel régional des Vosges (France), 17 janvier 1985; Accord entre la commune de Selfkant (Allemagne) et l'association de traitement des eaux du Limbourg (Pays-Bas) sur la collecte et la purification des eaux usées, 15 janvier 1982. Certains accords conclus au niveau

local nécessitent en règle générale la signature préalable d'un accord interétatique.

Un exemple peut être encore cité dans un contexte interrégional, c'est celui de la plate-forme d'Arnhem. Il s'agit d'une plate-forme d'Eurorégions aux frontières germano-néerlandaise et belgo-néerlandaise sous la houlette des Etats concernés. Elle vise à faciliter l'échange d'informations sur les projets destinés à favoriser la coopération transfrontalière.

2.4.1.4 La coordination des relations transfrontalières au sein des Etats

Citons deux cas, l'un d'un Etat décentralisé, la France, l'autre d'un Etat fédéral, la Suisse.

- La Suisse a créé en 1992 un Service fédéral d'information qui recueille des informations sur la coopération transfrontalière et fournit une assistance technique (surtout des conseils juridiques) aux collectivités territoriales, tout en assurant une meilleure coordination entre toutes les politiques transfrontalières des 16 Cantons frontaliers sur 26 Cantons.
- La France, quant à elle, a créé, dès 1991, au sein du Ministère des affaires étrangères, un poste de « délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales », poste occupé depuis sa création par un préfet. Ce dernier, outre ses nombreuses actions de coordination et d'impulsion sur le terrain, rédige, chaque année, un volumineux rapport sur l'ensemble des actions de coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale de toutes les collectivités territoriales françaises.

2.4.1.5 La coordination pratique entre régions transfrontalières européennes

N'oublions pas de mentionner, dans cette section, l'important travail que réalise, depuis 1971, l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) dont le siège est à Gronau, en RFA. Depuis 1971, 90 organisations membres, couvrant plus de 200 régions frontalières aux frontières intérieures et extérieures de l'ensemble de l'Europe, se sont regroupées dans l'ARFE pour, en résumant à l'extrême :

- échanger leurs expériences afin de formuler et de coordonner des intérêts communs à partir de la grande variété des problèmes transfrontaliers;
- participer à la solution de problèmes spécifiques des régions frontalières et transfrontalières et soutenir des activités particulières;
- préparer et réaliser des actions conjointes des régions frontalières et transfrontalières;

- représenter les intérêts communs des régions frontalières et transfrontalières auprès de autorités, organes et institutions nationaux et internationaux;
- réaliser régulièrement des guides pratiques de coopération transfrontalière portant surtout sur l'accès aux fonds structurels communautaires.

2.4.2 *Au niveau interrégional au sens large et non plus seulement transfrontalier*

Ces accords de coopération interrégionale (certains parlent de « partenariat interrégional ») parfois financés par les fonds communautaires, peuvent revêtir une dimension bilatérale ou multilatérale. A titre d'exemple, la région du Burgenland (Autriche) a mis de nombreux partenariats en place qui impliquent un grand nombre d'acteurs différents. Leurs projets réunissent plusieurs Ministères et Régions représentant jusqu'à 8 pays membres et non membres de l'Union européenne. Le projet « technologies de l'information », élaboré par l'Autriche, l'Italie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, la Slovaquie et d'autres Etats d'Europe du Sud-est, vise à un transfert de compétences et de savoir-faire technique. Des acteurs publics et privés oeuvrent dans ce cadre pour transformer les institutions locales et régionales en vecteurs de diffusion des technologies de l'information et de la communication dans les régions défavorisées. La région Abruzzo avec Burgenland, Borsod-Abauj-Zemplén, Tirol, Tren, mène également des projets d'appui aux infrastructures sanitaires et de gestion de l'eau dans des régions issues de 7 pays différents. La région de Bruxelles-capitale collabore, en terme d'innovation technologique, avec Caras-Severin, Koprivnica-Kri Evci, Tolna et Varazdin etc.

Il existe de nombreux arrangements bilatéraux, par exemple ceux passés entre des pays de l'Europe de l'Est et de l'Ouest (par exemple, Apriltsi (Bulgarie) et Zweizimen (Suisse); la Province de Gelderland (Pays-Bas) et le District de Lublin (Pologne)). Au sujet de ce dernier cas, il est intéressant de relever que cette coopération entre la province néerlandaise du Gelderland et le district de Lublin s'est élargi à toute la région de Lublin, dont Lublin est la capitale, en raison de la grande réforme polonaise de 1998 au sujet de son organisation territoriale. Désormais, l'accord entre cette province néerlandaise et cette région polonaise, pour la période 2004-2007, comporte 9 articles portant sur les institutions, objectifs et domaines de leur coopération interrégionale.

Citons encore, par exemple, l'accord de collaboration passé, en novembre 2005, entre la Région autonome de la Vallée d'Aoste en Italie et la région frontalière tchèque de Liberec.

Certains exemples comportent à la fois des aspects transfrontaliers et des aspects interterritoriaux que sont l'Arge-Alp (1973), l'Alpe-Adria (1977) et la COTRAO (1982), citons les grandes Communautés de travail alpines.

D'autres exemples illustrent en particulier la coopération interterritoriale multilatérale, dans de grands espaces transfrontaliers en Europe:

- l'Arc Atlantique (avec toutes les régions bordant l'Atlantique);
- l'Axe Atlantique (villes espagnoles et portugaises);
- CORDIALE (Conférence des Régions de la Diagonale Continentale Européenne: Aragon et Extremadura (Espagne), Limousin et Midi-Pyrénées (France), Alentejo et Centro (Portugal));
- Les Régions Moteurs pour l'Europe: Catalogne (Espagne), Rhône-Alpes (France), Baden-Württemberg (Allemagne) et Lombardie (Italie);
- « C-6 » entre villes espagnoles et françaises: Barcelone, Palma de Mallorca, Valence, Saragosse, Montpellier et Toulouse;
- Conférence des Régions périphériques et maritimes d'Europe (CRPM);
- La « Région de la Mer du Nord » (Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et Norvège (Etat non-membre de l'UE);
- La North-West Metropolitan Area (NWMA) comprenant des régions de 7 pays (Royaume-Uni, République d'Irlande, France, Belgique, Luxembourg, Allemagne et Pays-Bas);
- Conseil des Chefs des Régions Frontalières de Biélorussie, Russie et Ukraine etc ;
- les Eurorégions adriatique et de la mer Noire.

Une autre dimension interterritoriale en Europe se réalise par des échanges d'expériences interrégionaux sur l'aménagement du territoire. C'est ainsi que les autorités locales et régionales participent également à la coopération transnationale, complétant ainsi la coopération interétatique dans des aires géographiques plus spécifiques. Maintes autorités territoriales, par exemple les autorités locales de Finlande et les cantons suisses, participent à la mise en œuvre sur leur territoire du Schéma européen de développement de l'espace communautaire (SDEC) ou des lignes directrices du Conseil de l'Europe pour l'aménagement du territoire. Et même les fonds structurels communautaires se sont adaptés à ces grands ensembles géographiques, tel l'Arc alpin par exemple.

Conclusions de la Partie II

Afin de conclure cette 2ème partie du Manuel assez longue et complexe consacrée aux instruments juridiques à dimension européenne, binationale ou multinationale, interrégionale ou multirégionale, voire intercommunale, il est utile de rappeler, sous forme de liste non exhaustive, les possibilités pratiques

d'accords de droit public ou de droit privé concernant la coopération transfrontalière et qui ont été mis sur pied, depuis les années soixante-dix par les différentes autorités locales, régionales, nationales et européennes. Citons donc, entre autres, sans ordre chronologique, quelques-unes des formules juridiques qui ont vu le jour depuis les années soixante-dix et qui s'insèrent toutes dans la Convention cadre de Madrid et ses deux Protocoles dont il faut apprécier la souplesse, l'étendue et l'objectif principal, « la promotion transfrontalière »:

- syndicat transfrontalier p.e. SIVOM ou syndicat mixte local (SML);
- syndicat européen de coopération à vocation spécifique; société européenne (de droit communautaire);
- groupement européen d'intérêt économique (GEIE) (de droit communautaire); groupement local de coopération transfrontalière (GLCT);
- groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) (de droit communautaire);
- euro-district; eurorégion, Communauté de travail ou Conférence;
- agglomération transfrontalière ou métropole transfrontalière;
- intercommunalité transfrontalière ou/et district transfrontalier;
- collectivité territoriale européenne ou transfrontalière;
- société d'économie mixte locale (SEML);
- groupement d'intérêt public (GIP) ou/et Consorcio, etc.

Après ce long deuxième chapitre juridique, tâchons, à présent, de mieux cerner étapes et domaines qui permettent aux relations transfrontalières de toujours croître concrètement en profondeur et en pratiques transfrontalières sans constituer un modèle proprement dit, en raison de la spécificité de chaque région transfrontalière.

PARTIE III

QUELS SONT LES DOMAINES ET ETAPES POUR DEVELOPPER LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ?

Après avoir cerné, dans une première partie, ce qui peut constituer le territoire transfrontalier, même à géométrie variable, propre à l'ensemble des relations transfrontalières, puis analysé dans une deuxième partie, nombre d'instruments juridiques indispensables à cette concertation transnationale et interrégionale, il importe de mettre à présent en exergue dans une troisième partie, l'ensemble des domaines qui sont concernés par ces relations de voisinage ainsi que les différentes étapes à parcourir pour faire de cette coopération transfrontalière un socle indispensable à la construction européenne comme je l'écrivais déjà en 1992³⁷.

« Les migrations transfrontalières aboutissent à une homogénéisation des comportements quotidiens de part et d'autre de la frontière, à un véritable métissage culturel faisant de la zone frontière un nouvel espace d'articulation socio-culturelle. Cela revient donc à transformer des zones de séparation en zones d'union pour faire en sorte que s'établisse de façon permanente un tissu interactif d'informations et d'expériences entre tous les acteurs publics et privés de la coopération transfrontalière ».

Sept domaines et cinq étapes répondant à une typologie classique regroupent en général les problèmes soulevés par l'ensemble des problématiques transfrontalières. Il serait toutefois souhaitable, dans un ouvrage plus spécifique, d'étendre ces catégories de base à des ramifications encore plus larges. Cette typologie classique, spécifique à toute forme de coopération transfrontalière et pour son contenu et pour sa chronologie est la suivante:

Typologie des domaines (7)	Typologie des étapes (5)
• environnement	• information
• aménagement du territoire et développement durable	• concertation
• transports et communications	• coopération
• économie, emploi et tourisme	• harmonisation
• éducation et culture	• intégration
• populations frontalières	
• recherches et innovation	

³⁷ Troisième colloque international sur les problèmes du marché du travail transfrontalier; DG V (Politique sociale), Commission des Communautés européennes; San Remo (Italie) 23-26 octobre 1992

3.1 Les domaines ou champs d'activité de la coopération transfrontalière

Par rapport à tous ces domaines de coopération transfrontalière, une double approche est souhaitable; la première constitue en quelque sorte une synthèse d'ensemble de ce qui est pratiqué dans tous les espaces transfrontaliers en Europe en particulier par les expériences transfrontalières communautaires avec les fonds INTERREG; la seconde s'appuyant sur l'importante Déclaration de Chisinau, analysée précédemment quant aux principes généraux qui marquent la coopération transfrontalière dans les PECO, Déclaration utilisée dans cette section 3.1 pour souligner cette fois tous les domaines des relations transfrontalières que retient la Déclaration de Chisinau.

Cette synthèse qui découle de l'analyse typologique de beaucoup d'institutions transfrontalières dans toute l'Europe peut, mutatis mutandis, être rapprochée d'un découpage légèrement différent des problèmes vécus au quotidien par les populations frontalières, analysés dans le 1^{er} chapitre (section 1.4). La synthèse qui suit tente de se calquer sur les différentes commissions ou groupes de travail habituels de la plupart des institutions transfrontalières que l'auteur a à maintes reprises consultées ou visitées.

3.1.1 Synthèse des principaux domaines de coopération transfrontalière, sans prétendre à l'exhaustivité.

3.1.1.1 Domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire

Les quatre secteurs regroupés dans cette première catégorie constituent sans aucun doute une pierre d'achoppement de la coopération transfrontalière en raison des nombreux écueils qu'elle peut provoquer, étant considérée parfois comme un empiètement sur les prérogatives liées au « territoire national ». Dans certains espaces transfrontaliers en Europe, certaines associations, plutôt que de passer par un réel partenariat, préfèrent parfois parler d'un « droit d'ingérence » nécessaire en matière d'environnement, par exemple pour ce qui a trait au domaine énergétique, à la pollution en général.

a) l'environnement

Même si la géographie ou la science politique ont longtemps développé l'idée de frontière naturelle, la coopération transfrontalière, en touchant au domaine de l'environnement, lève le voile sur la continuité spatiale des aires frontalières et donc sur la nécessité de gérer en commun des espaces transfrontaliers face aux problèmes de la pollution, de la dégradation et de l'utilisation optimale des sols.

Peuvent être ainsi menées les actions suivantes:

- études sur la pollution et/ou le traitement des différents types de déchets et réalisation de réseaux d'installations destinées au traitement de ces déchets;
- programmes de protection et de gestion du milieu naturel et du cadre de vie (télédétection d'incendies de forêts et de catastrophes naturelles), harmonisation des méthodes de travail des stations d'observation de l'environnement;
- sensibilisation aux problèmes d'environnement, interventions communes sur certains dossiers tels que la construction de lignes à haute tension, information sur les risques ou potentialités de risques par exemple chimiques, le long des frontières;
- mise en place d'un plan d'assistance mutuelle en cas de catastrophes avec utilisation de moyens hélicoptères;
- confection de banques de données informatiques communes sur la faune ou la flore de la région ou confection des programmes pour la connaissance et l'établissement de cartographie des nappes phréatiques;
- de grandes infrastructures interrégionales et transnationales;
- manifestations annuelles de sensibilisation à l'environnement à l'intention des jeunes;
- mise en place de parcs naturels transfrontaliers, initiatives communes concernant la qualité de l'eau, la qualité des rivières, des lacs;

Rappelons ici que le thème de l'eau est devenu pour toutes les Organisations internationales (ONU, OMS) une des priorités absolues de ces O.I. dans les décennies à venir, pour tout le 21^{ème} siècle. Tant le Conseil de l'Europe que l'Union européenne ont déjà beaucoup fait dans ce domaine, en particulier pour tous les espaces transfrontaliers. Citons par exemple la Convention d'Helsinki, signée le 18 mars 1992 et approuvée par le Conseil européen le 24 juillet 1995 sur les « cours d'eau transfrontaliers et lacs internationaux » et qui reprend, en fait, bien des recommandations du Conseil de l'Europe, à l'instar de ce que l'Union européenne a développé en matière d'aménagement du territoire, vingt-cinq années après les premières recommandations du Conseil de l'Europe sur cette matière.

L'objectif de cette Convention d'Helsinki de 1995 est de:

« Prévenir et maîtriser la pollution des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux par le développement d'une coopération internationale. »

Cette Convention définit les termes suivants:

- « Les « eaux transfrontières » désignent toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux Etats ou plus, les traversent ou sont situées sur ces frontières (la limite des eaux transfrontières qui se jettent dans la mer sans former d'estuaire est une ligne droite tracée à travers leur embouchure entre les points limites de la laisse de basse mer sur les rives);
- « L'impact transfrontière » désigne tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction d'une Partie produit sur l'environnement d'une zone relevant d'une autre Partie (cet effet peut prendre plusieurs formes: atteinte à la santé ou sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, à l'air, au climat...).

Les Parties contractantes:

- Les Parties à la Convention s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir, maîtriser ou réduire tout impact transfrontière.

Elles doivent donc:

- veiller à ce que la gestion des eaux transfrontières soit effectuée de manière rationnelle et respectueuse de l'environnement;
- faire un usage raisonnable et équitable des eaux transfrontières;
- assurer la conservation ou la remise en état des écosystèmes.

Ces engagements s'inscrivent dans les principes suivants:

- le principe de précaution: les mesures destinées à éviter le rejet de substances dangereuses ne peuvent être différées, malgré l'absence d'un lien démontré de causalité entre substances et l'impact transfrontière;
- le principe de « pollueur-payeur » qui met à la charge du pollueur les coûts des mesures de prévention ou de lutte contre la pollution;
- la gestion des ressources en eau doit répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures.

Il est à relever encore que la Convention encourage la coopération des Parties riveraines au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux, pour la mise en place de politiques, programmes, et stratégies harmonisées de protection des eaux transfrontières, tels que:

- rassembler des informations, rédiger des inventaires sur les sources de pollution qui on (ou peuvent avoir) un impact transfrontière;
- mettre en place des programmes communs de surveillance;
- adopter des limites d'émission pour les eaux usées;
- créer des procédures d'alerte;
- réaliser des études d'impact sur l'environnement;
- évaluer l'efficacité des programmes de lutte contre ce type de pollution.

L'environnement, notamment avec le problème de l'énergie nucléaire, peut devenir un sujet tabou ignoré dans la coopération transfrontalière institutionnalisée, les problèmes énergétiques, surtout nucléaires, étant encore bien souvent du seul ressort des souverainetés nationales. La seule façon de dépasser cette attitude est de compléter les institutions transfrontalières par le libre jeu de la vie associative comme par une meilleure articulation des projets nationaux de barrage ou de contrôle nucléaire entre les Etats dans les zones frontalières.

b) l'agriculture

Rarement mentionné parmi les problèmes transfrontaliers, ce secteur trouve néanmoins sa place dans notre typologie dans la mesure où commencent à apparaître des amorces de coopération transfrontalière dans ce qui semblait jusqu'ici un domaine réservé aux seules compétences nationales ou européennes. Apparaissent dès lors, en plus des initiatives classiques relatives à la préparation de guides de pêche ou de chasse habituellement répertoriés sous la rubrique d'environnement, des actions conjointes, en particulier des commissions de conciliation concernant l'exploitation transfrontalière des terres, y compris la levée des droits de préemption propres à certains pays; programmes communs de lutte contre la pullulation des animaux (par exemple, le campagnol dans certaines zones frontalières de montagne) ou insectes nuisibles; passage d'animaux vivants ou abattus; véritable origine des produits agricoles; tourisme alimentaire, etc. Les récents événements concernant la « grippe aviaire » ne font que raviver ces problèmes au niveau des espaces frontaliers.

Reliée aux secteurs de l'agriculture et de l'environnement, la pluri-activité transfrontalière des populations de montagne (agriculture, artisanat, tourisme blanc, tourisme vert...) est en passe de devenir un des thèmes socio-économiques importants des zones frontalières de montagne.

c) l'aménagement du territoire

La première difficulté, dans ce domaine de l'aménagement du territoire consiste à s'entendre sur la définition de ce terme. Il peut s'agir, dans une conception étroite, de la simple utilisation du sol ou, dans une perspective plus globale, de tout ce qui relève de l'activité humaine spatialisée, au niveau économique comme au niveau social ou culturel.

Quelle que soit la définition retenue, il y a un certain nombre d'actions à développer dans ce domaine de l'aménagement du territoire:

- mise en oeuvre de politiques concertées relatives à la gestion transfrontalière du sol ainsi qu'à l'harmonisation des plans d'occupation des sols de part et d'autre de la frontière;
- études globales sur la structure socio-économique et l'armature urbaine de l'espace transfrontalier et parallèlement, études sectorielles dans le cadre de projets tels que la construction mixte de zones industrielles binationales;
- création d'atlas dynamique, englobant, entre autres, les projets communs de grandes infrastructures transfrontalières, en matière de transports, de télécommunications, de santé, de formation.

Il est notoire que dans maintes institutions transfrontalières, l'approche en terme d'aménagement du territoire tend à englober les autres approches sectorielles, au point d'en constituer en quelque sorte le chapeau, le paramètre englobant.

d) développement durable (D.D.)

Ce thème nécessiterait à lui seul un nouveau manuel spécifique consacré d'une part à sa définition ou ses définitions, d'autre part à l'ensemble de plus en plus étendus de toutes les «pratiques» qui en découlent, sans omettre les «représentations mentales» individuelles et collectives rattachées à ce sujet du développement durable; car, à présent, tout devient durable: les transports durables, le tourisme durable, les services publics durables, etc. ... etc.

Sans citer toutes les grandes Déclarations politiques qui ont mis en exergue l'importance du D.D. pour le présent et l'avenir de toutes nos sociétés, rappelons,

après le 1er rapport de Mme Brundtland, à l'ONU, dès 1991, la Déclaration de Rio de Janeiro en 1992 et de Johannesburg en 1997.

Trois grands piliers constituent l'essence même du D.D.; la coopération transfrontalière peut les prendre à son compte tous les trois à savoir:

- les ressources humaines dans toutes leurs composantes, démographie, formation, savoir faire, capacités d'innovation ...
- les ressources physiques avec leurs avantages et inconvénients, leur état actuel et prévisible;
- la solidarité intergénérationnelle jusqu'à la formule célèbre « la terre actuelle est prêtée aux générations actuelles par les enfants de ces générations ».

Certaines initiatives pourraient apparaître dans l'un ou l'autre de ces trois volets. C'est par exemple le cas des réalisations d'études sur le climat régional ou le cas de l'élaboration de glossaires sur les termes techniques utilisés par les spécialistes de la protection de l'environnement (telle la définition – combien complexe – du terme de « déchet ») et par les aménagistes en général; voire une nouvelle philosophie écologique que traduit, entre autres, cette citation classique « il faut (ré) introduire la nature dans la ville ».

3.1.1.2 Secteurs des transports, de la sécurité des infrastructures et modes de transports et des télécommunications.

De par leur vocation, ces secteurs constituent sans aucun doute l'une des principales catégories recensées par tous les organes de coopération transfrontalière. Les mesures étudiées pour répondre aux principaux problèmes de ce domaine sont les suivants:

a) Les transports

- études sur les besoins respectifs communs en matière de transport en général et de transport des frontaliers en particulier;
- accords sur l'échange systématique d'informations à tous les niveaux des politiques intermodales ou des projets intermodaux de transports en commun;
- interventions communes en faveur de certaines voies routières et ferroviaires et études des moyens d'optimiser le fonctionnement de lignes ferroviaires ou de transports en commun, sans rupture de charge;
- définition de la forme juridique et financière d'une structure transfrontalière de transports publics concernant les « communautés tarifaires », les « communautés d'exploitation »;

- études sur le trafic aérien interrégional (transports et communications) et recensements des projets de construction d'infrastructures de transports étudiés ou engagés de chaque côté de la frontière et intéressant l'autre partie, déjà pour réaliser des «économies d'échelle »;
- ouverture ou fermeture de postes frontières ou mise sur pied d'horaires plus large; création de « couloirs verts » pour la main-d'œuvre frontalière, sans contrôle douanier etc. ...

b) La sécurité des infrastructures et modes de transports

- adoptions de recommandations et de mesures, prises en vue d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic routier ou ferroviaire transfrontalier;
- étude des thèmes touchant à la sécurité (entreprises à risques, extensions de plans établis au titre de la sécurité civile, risques naturels, pollutions chimiques, etc....);
- mise au point de procédures d'alerte transfrontalières, sans toujours passer par les capitales nationales;
- possibilité d'assistance transfrontalière des services d'urgences (pompiers, protection civile);
- information réciproques sur les codes de la route et leur variété etc. ...

c) les télécommunications

- négociations et établissement de tarifs téléphoniques préférentiels et d'indicatifs spécifiques pour la région transfrontalière dans son ensemble;
- distribution de courrier transfrontalier sans passer par de grands centres nationaux;
- centrale téléphonique commune spécifique aux renseignements régionaux;
- développement de « serveurs » transfrontaliers, avec articulation des systèmes nationaux (par exemple, minitel, vidéotex) Internet , site WEB etc. ...

3.1.1.3 Secteur de l'économie et de l'emploi

Dans cet important secteur de la coopération transfrontalière, qui relève de la science économique et de l'économie sociale, il est classique de distinguer ce qui a trait:

- aux agrégats économiques (théorie keynésienne) dans une vision transfrontalière:
 - production et revenu
 - consommation, investissement, épargne

- importation, exportation
- et les tableaux matriciels qui en découlent au niveau interrégional (si les statistiques régionales sont du moins suffisantes)
- aux flux économiques et aux quatre libertés de circulation (quatre libertés de circulation, appelées généralement « l'acquis communautaire »)
 - biens
 - services
 - capitaux
 - personnes

telles que déjà établies par le « Marché Unique » de 1986 ;

- aux acteurs économiques, publics et privés, en particulier les tissus des P.M.E., sources de créations d'emplois et de meilleure adéquation « formation-emploi ».

Parmi nombre d'actions transfrontalières, liées à ce secteur de l'économie et de l'emploi, on peut mentionner:

a) en général

- coordination et échange d'informations régulières dans le domaine des statistiques socio-économiques, voire établissement de statistiques communes;
- suivi des flux financiers interbancaires transfrontaliers;
- diagnostics économiques communs, actions conjointes, publication de catalogues des opportunités de sous-traitances ou co-traitances technologiques;
- guides pratiques juridiques rendant compte des possibilités de coopération transfrontalière;
- marché transfrontalier des investissements, innovations et de leur financement transfrontalier;
- coopération dans le domaine énergétique (réseau d'alimentation énergétique);
- annuaires industriels transfrontaliers relevant toutes les entreprises établies dans la région; de leur complémentarité, parallélisme ou concurrence etc. ..

- b) l'emploi, la protection sociale et la main-d'œuvre transfrontalière
- articulation et complémentarité en terme de formation professionnelle, initiale et continue;
 - publication de guides du travailleur frontalier avec tous les droits et obligations de ce type de main-d'œuvre vis-à-vis du pays de domicile comme du pays d'emploi;
 - recherche d'instruments pour une meilleure adéquation formation-emploi transfrontalière;
 - établissement de fichiers communs concernant le chômage transfrontalier ou convergence des mesures concernant par exemple, le chômage des jeunes ou le chômage de longue durée;
 - types de permis de travail, de séjour, d'achats de biens immobiliers;
 - protection sociale transfrontalière par rapport aux 9 volets de la Convention 102 du Bureau International du travail (BIT) ou des règlements communautaires n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté; n° 1251/70 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat-membre après y avoir occupé un emploi; et n° 1408/71 et n° 574/72 relatifs à l'application des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et de leurs familles se déplaçant à l'intérieur de la CEE.
- c) les entreprises ou industries
- dialogue entre associations patronales et entreprises;
 - conclusion d'accords transfrontaliers entre entreprises afin d'attirer des investissements;
 - promotion industrielle en commun avec les régions frontalières limitrophes;
 - instauration de liens suivis transfrontaliers entre entreprises, entre centres de recherche ou pôles technologiques, entre chambres de commerce, entre syndicats entre chambres d'agriculture, entre chambres des métiers;
 - coopération transfrontalière et interrégionale en matière d'innovation industrielle etc....;
- d) la technologie
- participation transfrontalière à des pôles technologiques;
 - réduction des déséquilibres économiques interrégionaux, par des investissements réciproques en matière de co-traitance voir sous-traitance technologique;

- préparation de transferts de technologie, lancement de programmes spécifiques;
 - pour la reconversion des villes frontalières (par exemple par le lancement d'euro-pôle transfrontalier tel celui de Longwy);
 - pratique de l'externalisation transfrontalière;
- e) secteur du tourisme blanc (d'hiver) et vert (d'été)
- i) exploitation des richesses touristiques en commun, surtout si elles sont similaires p.e. « itinéraires culturels »...
- création de produits touristiques communs;
 - publication de guides touristiques; présence commune lors de foires et expositions;
 - programme de valorisation des ressources touristiques communes;
 - concertation en matière de tourisme et actions promotionnelles communes;
 - agenda des expositions, foires et salons , « cartes géographiques » communes en matière touristique, etc.
- ii) harmonisation des infrastructures (investissement et formation):
- harmonisation de l'établissement des statistiques relatives aux nuitées hôtelières ou aux différentes formules touristiques;
 - aménagement de stades (nautiques) transfrontaliers;
 - mise au point d'un cycle de formation en apprentissage ou de haut niveau dans le domaine du tourisme, du droit des affaires;
- iii) politique coordonnée en matière de spectacles, y compris « passeport culturel transfrontalier »
- investissements culturels transfrontaliers;
 - création de points de distribution de billets de spectacles de part et d'autre de la frontière;
 - échanges de troupes théâtrales ou musicales;
 - coordination d'expositions muséographiques.

3.1.1.4 Secteur des populations frontalières: protection sociale, santé, logement

- a) couverture sociale des populations frontalières en général
 - édition de guides des services sociaux à l'attention des populations de part et d'autre de la frontière;
 - études et aides relatives au recouvrement des pensions alimentaires, des gardes des enfants;
 - suivi des maladies transmissibles (sida etc.) et d'épidémiologie;
 - entraide administrative concernant la drogue, ses filières et réseaux, ses point de distribution.
- b) les travailleurs frontaliers
 - amélioration de la couverture sociale des travailleurs frontaliers (chômage, maladie, accidents, décès), principe de territorialité des prestations joint au principe de l'additivité des cotisations selon les pays d'emploi; simplification du passage des frontières et accélération des formalités pour les frontaliers; sans oublier tous les problèmes liés aux fiscalités juxtaposées de part et d'autre de la frontière dont sont parfois victimes les travailleurs frontaliers;
 - édition de guides pratiques à l'intention des travailleurs frontaliers;
 - conventions entre les caisses maladies relatives aux frais de traitement des travailleurs frontaliers dans les hôpitaux de part et d'autre de la frontière, au delà du strict principe de territorialité régissant la plupart des systèmes nationaux de sécurité sociale (sauf au sein de l'Union européenne³⁸;
- c) les infrastructures de santé
 - mise en place d'un plan d'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'épidémie;
 - tableau synthétique de l'organisation des urgences médicales;
 - édition d'une carte sanitaire répertoriant les établissements hospitaliers, y compris avec un réseau hiérarchisé de centres hospitaliers;
 - échange de personnel médical et/ou paramédical , voire de stagiaires...

³⁸ Cf. formulaire E 111 pour toutes prestations médicales ou de soins nécessaires dans un pays de l'UE ou de l'AELE

d) le logement

- le contrôle de toute forme de spéculation foncière
- le pourcentage d'habitat social par Communes
- les aides au logement par appui soit à la pierre soit à la personne
- les zones plus ou moins « communautarisées » dénommées parfois « ghettos » etc ...

3.1.1.5 Secteurs de l'éducation, de la recherche et de la culture

Il s'agit, de loin, du domaine où les tentatives de coopération sont les plus avancées et qui constituent un des ancrages indispensables à toute relation transfrontalière vécue en profondeur.

a) éducation et formation

- manuel commun d'histoire, de géographie³⁹
- échange des responsables de l'éducation, qu'il s'agisse de l'éducation primaire, secondaire, supérieure ou professionnelle, y compris du matériel pédagogique;
- organisation de salons présentant les filières de formation et les passerelles entre celles-ci, de chaque côté de la frontière avec l'adéquation transfrontalière en matière d'emploi-formation;
- coopérations inter-universitaires et création d'instituts universitaires bi-ou tripartites;
- coopération diversifiée et approfondie entre les universités, au niveau du 3e cycle, par exemple;
- aide apportée à des projets transfrontaliers dans le domaine de la formation et de la recherche théorique ou appliquée, en biotechnologie, par exemple;
- mise sur pied de programmes d'apprentissage et de perfectionnement de la langue de la population frontalière voisine;
- reconnaissance mutuelle des diplômes, soit globale, soit sectorielle; reconnaissance des années ou semestres d'étude, système de « crédits transfrontaliers »; ou intégration au système universitaire de Bologne: L.M.D. ou le « 3.5.8 », c'est-à-dire licence en 3 ans, master ou diplôme en 2 ans et doctorat en 3 ans.

³⁹ Mentionnons ici, à titre d'exemple, lors de la Conférence permanente des Ministres de l'éducation des Länder allemands, à Berlin, le 21 mars 2005, la décision d'élaborer un manuel d'histoire commun à la France et en Allemagne – décision prise en la présence de M. François Fillon, ministre français de l'éducation nationale et de M. Peter Müller, ministre-président de la Sarre

b) infrastructures et événements socio-culturels

- organigrammes transfrontaliers (avec « passerelles ») des différents systèmes de formation;
- « valises pédagogiques », pour tous les établissements de formation, avec la présentation réciproque des entités politiques et/ou administratives concernées par la coopération transfrontalière;
- guides culturels recensant les organismes actifs, les bibliothèques, annuaires culturels;
- « exportation » d'expositions culturelles et facilitation aux passages des frontières;
- organisation d'échanges culturels; concerts communs, coproduction de spectacles, tournées interrégionales d'ensembles musicaux bi- ou trinationaux, de troupes théâtrales, de réalisations cinématographiques;
- et surtout, entente transfrontalière pour des investissements culturels plus lourds...

c) cultures et région

- La démographie culturelle

L'osmose culturelle est nettement favorisée quand les flux démographiques se développent au-dessus de la frontière, à commencer par les regroupements de famille ou les facilités accordées en vue de mariage. Plus prosaïquement:

- Des événements culturels au quotidien, tels que:
 - remise de prix distinguant une personnalité physique ou morale ayant mené une action en faveur de la région transfrontalière;
 - réalisation d'études musicographiques ou ethnographiques;
 - expositions et publications sur le problème des minorités dans l'espace régionaltransfrontalier. Le thème de l'expression transfrontalière de culture de populations minoritaires mériterait un développement beaucoup plus conséquent compte tenu des multiples domaines culturels auxquelles elles touchent (certains auteurs parlent de « pluralisme culturel transfrontalier »).
- Langues et cultures régionales:
 - développement d'itinéraires culturels bilingues;
 - création de centres de rencontre et de dialogue des cultures nationales ou régionales;

- appuis aux associations bilingues et au bilinguisme;
- bourses pour les instituts bilingues...
- Instruments culturels permettant de transcender la frontière
 - édition de livres, de guides et d'atlas transfrontaliers;
 - réalisation de « passeports culturels » permettant l'accès à de nombreuses institutions culturelles appartenant aux régions ou villes séparées par une frontière;
 - échanges en matière artistiques, théâtrales, musicales;
 - relations transfrontalières de type associatif à l'occasion de fêtes populaires.
- Les religions

Le phénomène religieux transfrontalier a été jusqu'ici bien peu étudié tant dans son ampleur, ses particularités transfrontalières, son insertion dans la vie publique et privée que dans les grandes manifestations religieuses communes, dans des églises historiques, au travers, par exemple, de pèlerinages transfrontaliers etc. Cela serait à analyser sérieusement pour mieux traiter en profondeur et de façon globale les relations transfrontalières.

d) les télécommunications et les médias en général

- écoles ou instituts transfrontaliers de formation aux professions des médias;
- mise en réseau des médias régionaux (presse, radios, télévisions);
- réalisation d'émissions de radio interrégionales et de modules audiovisuels communs;
- couverture en commun, d'événements transfrontaliers majeurs pour les trois médias précités.

e) secteur des sports et loisirs

- mise au point ou promotion de manifestations sportives régionales;
- échanges sportifs;
- publication de guides des échanges sportifs;
- utilisation d'infrastructures en commun: piscines, stades sportifs, terrains de golf...

Les distances culturelles, autrefois imposées par certaines politiques nationalistes, peuvent progressivement s'estomper, s'interpénétrer et engendrer un profil transfrontalier qui différencie ces populations de celle de « l'intérieur » et laisse augurer positivement de véritables cultures transfrontalières. Ces dernières constitueraient le sédiment d'aires transfrontalières en voie de micro-intégration régionale, mais toujours dans le respect des frontières historiques de plus en plus défonctionnalisées.

Après ce passage en revue des principaux domaines classiques en matière de coopération transfrontalière, pratiqué au travers de compétences exclusives, déléguées, partagées ou additionnelles, il est intéressant de citer à la fois quelques documents politiques importants récents sur ces domaines, et à la fois quelques expériences réalisées dans certains espaces frontaliers en Europe. Toutes ces Déclarations – la dernière en date, celle de Chisinau – et expériences récentes s'insèrent à l'évidence dans le long processus de prise en compte, depuis des décennies, des domaines spécifiques à la coopération transfrontalière.

3.1.2 Déclarations ou expériences portant sur les principaux domaines de coopération transfrontalières:

- la Déclaration de Chisinau
- les domaines des 6 Eurorégions de la Lituanie avec ses voisins nationaux et régionaux
- les domaines des euro-districts, particulièrement celui de Strasbourg

3.1.2.1 La Déclaration de Chisinau du 5 novembre 2003

Cette Déclaration de Chisinau déjà analysée au 2^{ème} chapitre en ce qui concernait les objectifs politiques de toute forme de coopération transfrontalière est à nouveau utilisée dans ce 3^{ème} chapitre parce qu'elle constitue un excellent résumé des principaux domaines de la coopération transfrontalière.

« Les accords interétatiques pourraient couvrir les domaines de coopération transfrontalière suivants par exemple:

- la simplification des formalités liées au franchissement des frontières pour les personnes physiques, l'utilisation de la carte d'identité au lieu du passeport et la suppression des visas en tenant compte de leurs obligations internationales respectives;
- la promotion de la coopération transfrontalière et interterritoriale entre les institutions scolaires et universitaires, la conclusion d'accords de partenariat, une harmonisation des périodes d'études à l'étranger, la mobilité des étudiants et des enseignants, la coopération culturelle, le rôle de la société civile;

- la conclusion d'accords entre collectivités ou autorités territoriales, en conformité avec les dispositions législatives nationales applicables, en vue de la création d'établissements publics pour la gestion et la fourniture de services publics tel que la distribution de l'eau, du gaz ou du chauffage, la gestion des déchets, les transports publics, la gestion d'équipements d'intérêt collectif;
- l'octroi de la personnalité juridique aux organismes de coopération et/ou interterritoriale créés par les collectivités ou autorités territoriales en vue de leur permettre de disposer d'un budget, de recevoir des fonds publics et privés et de mener des tâches d'intérêt public, conformément à la loi;
- l'harmonisation du cadre juridique pour la création d'entreprises implantées dans plusieurs Etats, la circulation des capitaux et la fiscalité de ces entreprises;
- la création d'un mécanisme de consultation entre les Etats afin de faciliter les échanges d'information entre les administrations centrales, l'assistance juridique et le support technique aux collectivités ou autorités territoriales engagées dans la coopération transfrontalière et interterritoriale...
- la mise en place de mécanismes pour faciliter effectivement le retour durable des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des frontières, y compris des mesures favorisant l'assistance juridique, l'accès aux services publics, le transport ainsi que des actions de sensibilisation des personnes rentrées dans leur pays, conformément à la législation nationale qui pourrait être applicable...
- les mesures de lutte contre la criminalité transfrontalière et la traite des êtres humains, par des actions de police communes de part et d'autre des frontières, l'échanges d'informations efficaces entre les personnes chargées de faire respecter la loi...
- la promotion de relations harmonieuses entre les communautés ethniques et la réconciliation, en favorisant les liens et la coopération entre communautés, en particulier de part et d'autre des frontières, en promouvant des programmes de réconciliation et en encourageant une représentation équitable des minorités ethniques au sein des autorités locales et régionales... »

Il est utile de rappeler ici l'importance pour tous les domaines de la coopération transfrontalière que la Déclaration de Chisinau relève ou suggère, mais aussi les engagements juridiques et financiers que développeront désormais les futurs accords bilatéraux ou multilatéraux dans les pays PECO. Ces accords, suggérés par le Conseil de l'Europe et mis au point par les Etats concernés devront prévoir pour les Parties contractantes des droits et obligations relativement précis.

3.1.2.2 Principaux domaines de quelques pratiques communautaires avec INTERREG

Toutes les expériences transfrontalières développées ou renforcées par les programmes communautaires INTERREG I (1991-1993) II (1994-1999), III (2000-2006) sont très éclairantes quant aux domaines couverts par la coopération transfrontalière, dont voici les principaux bénéficiaires de fonds INTERREG :

- pour INTERREG III A (coopération transfrontalière au sens strict).

A ne retenir que le développement de pôles socio-économiques dans la perspective d'un développement territoriable durable, les principaux domaines retenus, dans des zones transfrontalières NUTS III, relèvent du développement urbain ou rural ou côtier; du renforcement de l'esprit d'entreprise à travers le tissu des PME; du partage des ressources humaines par la formation, la recherche et l'innovation; par la protection de l'environnement; par l'amélioration des transports; par l'établissement de passerelles administratives etc...

- pour INTERREG III B (coopération transnationale).

Ce type de coopération qui vise à un plus haut degré d'intégration de l'espace européen avec l'appui de regroupements de régions et d'Etats à l'exemple de l'Arc alpin, de l'espace baltique etc..., s'intéresse surtout à un « développement polycentrique durable » tant du territoire communautaire en général que d'espaces plus spécifiques; et ce « développement polycentrique durable » s'appuie et s'appuiera sur des réseaux de transports adéquats, l'accès à l'information et à la haute technologie, l'utilisation optimale des ressources naturelles et humaines, l'intégration des régions périphériques, insulaires et de montagne ...

- pour INTERREG III C (coopération interrégionale).

INTERREG III C a pour objectif premier de dresser un tissu de relations interrégionales à travers un partenariat de type horizontal (les régions entre elles) ou des réseaux interrégionaux adéquats dans des domaines très variés, mais de préférence liés au développement technologique, à la « société d'information », à l'innovation au travers de PME de pointes, entraînant des emplois spécialisés, à la protection de l'environnement et des patrimoines culturels et économiques, au tourisme d'hiver et d'été, culturel ou de loisirs ...

3.1.2.3 Les 6 Eurorégions de la Lituanie avec ses voisins, créées entre 1998 et 2003

Les domaines cités en faveur d'un « développement durable transfrontalier » concernent pour « l'Eurorégion Bartuva » « l'industrie; l'agriculture et les forêts; les échanges de « know how »; la protection de l'environnement; la culture; le tourisme; l'éducation; la médecine et le sport; les infrastructures sociales; l'aménagement du territoire ... »

Tous ces domaines sont regroupés, pour l'Eurorégion Sesupe en 5 secteurs: «environnement; affaires économiques; jeunesse et sports; sécurité sociale; tourisme »

L'Eurorégion Saule y ajoute:

les infrastructures des points-frontière... l'apprentissage des langues du voisin... la protection et l'entretien de l'héritage culturel commun... les désastres écologiques les incendies... »

3.1.2.4 Les domaines des Euro-districts, spécialement celui de Strasbourg – Kehl

Les Euro-districts peuvent être beaucoup mieux définis que les Eurorégions en terme de taille, de compétences, d'instruments et de budgets; cela figure déjà en partie dans le 2^{ème} chapitre consacré aux instruments juridiques transfrontaliers. Relevons, dans cette section des domaines transfrontaliers que les euro-districts sont également plus précis, parce que sans doute plus délimités géographiquement.

De manière générale, les Euro-districts peuvent être créés pour l'élaboration d'un schéma transfrontalier de planification territoriale, la constitution d'une autorité organisatrice des transports transfrontaliers, la gestion d'équipements publics (station d'épuration, traitement de déchets ménager...), la réalisation de zones d'activités (parcs scientifiques ou technologiques...), voire la mise en place d'une structure de gouvernance pour un projet commun de territoire etc. ...

De façon plus ciblée et localisée, le nouvel Euro-district de Strasbourg – Kehl prévoit ce qui suit afin de donner à cette institution transfrontalière, bien délimitée géographiquement, une visibilité et une lisibilité concrète pour toutes les populations frontalières concernées:

- unification des réseaux de transports (TGV-ICE) à longue distance;

- extension du réseau transfrontalier existant des transports à courte distance;
- marketing commun pour une visibilité unique de l'Euro-district;
- portail Internet commun;
- développement du centre de compétences pour la coopération transfrontalière
- intensification de la coopération dans le domaine de la sécurité publique/coopération policière;
- renforcement de la coopération environnementale durable, notamment dans les domaines de la réduction des nuisances sonores/préservation de l'atmosphère et de la délimitation de réserve naturelles;
- développement de la coopération des services de secours et d'assistance;
- amélioration de la compatibilité au niveau de la formation professionnelle, en particulier dans l'artisanat et la formation d'enseignants;
- mutualisation des ressources des agences de placement;
- engagement au jumelages d'écoles et aux échanges d'élèves;
- enseignement généralisé des langues du partenaire, respectivement le Français et l'Allemand dans toutes les écoles pour atteindre un niveau de bilinguisme, sur lequel l'Eurodistrict pourra aussi se reposer.

3.1.2.5 Les domaines retenus par le GLCT Pamina

Le GLCT Pamina, devenu Euro-district PAMINA, s'est donné en 2005 les « lignes d'orientation pour l'espace Pamina » comme « territoire d'avenir en Europe », outre bien sûr déjà des réussites pratiques exemplaires en matière de communication, de tourisme, de patrimoine culturel, de transports, d'implantations commerciales, de formation universitaire ... toutes réussites, fruit d'une mise en réseau régulière et renforcée d'acteurs transfrontaliers ; parmi des « lignes d'orientation » de PAMINA relevons :

1. le renforcement du territoire identitaire Pamina afin que l'espace Pamina soit positivement perçu et vécu, non seulement par les acteurs de la coopération, mais aussi par une part croissante de la population, comme étant une véritable « Petite Europe », ce qui suppose, par exemple,
 - le soutien de l'apprentissage de la langue du voisin, élément constitutif d'un sentiment d'appartenance à un espace transnational ;
 - le développement et l'exploitation de toutes les possibilités de coopération.
2. la qualité de vie et prise en compte des facteurs démographiques. A long terme, l'objectif pour l'espace Pamina consiste à proposer des conditions de vie

attractives pour l'ensemble de la population, grâce à une gestion de l'espace et de ses équipements répondant aux besoins individuels et collectifs tout au long du cycle de vie : par exemple, par le soutien à l'intégration locale des immigrants issus des espaces voisins ou d'autres territoires.

3. l'économie et le marché de l'emploi, par exemple :

- la promotion et le soutien de mesures et de coopérations pour la création de marchés du travail transfrontaliers transparents ;
- la création des emplois dans des domaines d'activités porteurs d'avenir ;
- la valorisation des ressources naturelles renouvelables de l'espace Pamina (par exemple en ce qui concerne le bois, l'énergie solaire ou encore la géothermie) grâce à une mise en réseau intelligente des savoir faire et des capacités offertes par la haute technologie.

4. les transports : les infrastructures de transport de l'espace Pamina sont à améliorer selon des principes garantissant un développement durable. Concrètement, il s'agit :

- d'offrir par exemple une bonne accessibilité (tant pour les flux internes, que pour ceux à destination externe) ;
- de développer un habitat évitant au maximum de générer des déplacements nuisibles ;
- de renforcer l'essor des réseaux de transports en communs publics, en particulier afin de rendre la mobilité intra-régionale quotidienne supportable pour l'environnement ;
- d'accompagner le report du trafic routier de marchandises sur le rail et sur l'eau pour les cas adaptés.

5. culture et tourisme. Dans le cadre d'une stratégie régionale durable, c'est-à-dire respectueuse des générations futures, il convient de valoriser les innombrables potentialités existantes en matière de tourisme « doux » ou « vert », proches de la nature. Cela suppose donc entre autres :

- la mise en réseau transfrontalière des acteurs culturels,
- l'intensification des liens transfrontaliers entre les domaines de la culture et du tourisme,
- le soutien de la ville de Karlsruhe, candidate au titre de capitale européenne de la culture 2010, par exemple en soutenant des actions dans tout l'espace Pamina, afin d'améliorer l'image du territoire entier,
- la promotion de l'apprentissage de la langue du voisin dans le cadre d'activités culturelles et touristiques.

6. développement durable : l'initiative franco-allemande pour un Agenda 21 transfrontalier régional est la démarche stratégique adéquate pour penser

globalement et agir localement sur les conditions de vie et d'activité du territoire. Cela signifie donc :

- la mise en réseau et le développement des initiatives locales Agenda 21 dans l'espace Pamina ;
- la sensibilisation de toute les population aux enjeux du développement durable et aux « éco-gestes » réalisables au quotidien ;
- le développement d'une culture gestionnaire permettant un rééquilibrage entre les champs de l'économie, de l'écologie et du social parmi les acteurs ad hoc.

3.1.2.6 Les domaines retenus par le Pacte de stabilité

Le Pacte de stabilité, avec ses Tables de travail sur la démocratie et les droits de l'homme, sur le développement économique, sur la sécurité, sur la démocratie locale et la coopération transfrontalière, agit comme un « cadre politique » pour les Etats de l'Europe du Sud-est. Cette coopération transfrontalière se base, selon ses déclarations, sur plusieurs données:

- une réelle cohésion économique, sociale et territoriales;
- une gouvernance locale et régionale efficace dans le respect de l'organisation territoriale de chaque Etat et de leur système de décentralisation y compris fiscale;
- une coopération étroite entre les organes du Conseil de l'Europe et ceux de l'Union européenne, y compris à propos des « visas Schengen »;
- une action conjointe entre acteurs locaux et partenaires internationaux;
- une synergie entre société civile, collectivités territoriales, associations de pouvoirs locaux et régionaux et leur réseau (NALAS ou Network of Associations of Local Authorities of South-Eastern Europe);
- des domaines précis de coopération transfrontalière: énergie, infrastructures régionales, commerces, investissements, emplois, sécurité et crime organisé, migrations;
- la nécessité de plus de démocratie locale pour une meilleure coopération transfrontalière.

Après avoir amplement décrit les divers domaines classiques de coopération transfrontalière, il convient d'analyser les étapes possibles, établies dans le temps, pour arriver finalement à des aires de micro-intégration régionales transfrontalières, expériences pilotes, s'il en est, de véritable intégration européenne.

3.2 Les étapes des relations transfrontalières

Les institutions transfrontalières peuvent tout au plus tenter d'articuler des systèmes, des sous-systèmes dans une optique plus ou moins « fonctionnelle », c'est à dire sans référence à un véritable pouvoir transfrontalier, indépendant des Etats mais seulement pour que concertation, coopération, voire harmonisation, s'établissent par-dessus la frontière entre collectivités directement intéressées. En ce sens, les institutions transfrontalières ne sont qu'instruments; seul compte le tissu des relations transfrontalières entre tous les acteurs concernés: ce tissu est la seule base valable d'émergence de régions transfrontalières authentiques. Il importe de «démocratiser» la coopération transfrontalière, d'arriver à de véritables « réflexes » transfrontaliers, d'asseoir une véritable subsidiarité transfrontalière, une réelle culture transfrontalière, voire, pourquoi pas des identités transfrontalières.

Un regard sur la dynamique des relations transfrontalières laisse transparaître une évolution du phénomène qui n'est pas sans rappeler le développement des relations interétatiques au cours des XIX et XXèmes siècles. Cette similitude vaut d'être mise en lumière, en constatant tout d'abord que le processus des relations entre collectivités publiques relevant d'ordres juridiques différents peut s'articuler autour de six niveaux de relation.

3.2.1 *L'absence totale de relations*

Les différentes entités ou populations s'ignorent, vivent en autarcie ou par seule référence à leur communauté nationale. De ce fait, la frontière est perçue uniquement comme une limite, une coupure, une sécurité. Cette phase semble dépassée par tous les Etats en Europe. Pour les collectivités publiques infra-étatiques, cette prise de conscience de leurs frontières directes avec d'autres entités semblables, de même niveau, mais soumises à des systèmes politiques nationaux différents est relativement récent. En effet, pour la plupart des pays d'Europe, ce n'est qu'à partir de ces quatre dernières décennies que les efforts de déconcentration, de décentralisation du pouvoir, de dépassement « fonctionnel » des frontières ont été systématiquement entrepris. Ce phénomène, surtout perceptible dans les Etats de tradition non fédéraliste - les Etats fédéralistes l'ayant en partie développé plus tôt - s'explique notamment par l'accroissement des tâches de gestion de l'Etat et la conception de plus en plus répandue de la nécessité de la « proximité » politique et administrative face au vécu quotidien des populations, voire à la prise en compte du coût des relations transfrontalières de voisinage.

Cette évolution implique un développement de la décentralisation, et donc, d'une application plus circonscrite de la subsidiarité, y compris de la subsidiarité transfrontalière.

3.2.2 La phase d'échange d'informations (et l'appréciation réciproque)

C'est tout simplement la phase des premiers contacts. Pour les collectivités locales, cette phase est capitale, même si les façons de procéder sont moins uniformément structurées que pour les Etats: réunions informelles entre gouvernements ou autorités politiques et/ou administratives; échanges d'informations écrites... Pour coopérer, il importe de mieux connaître le voisin, dans son histoire, ses différentes structures politiques, économiques, sociales, culturelles. Quelles différences, par exemple, entre le terme de « Conseiller d'Etat » pour tel ou tel pays? Que dire des différentes appellations pour qualifier le responsable d'une collectivité locale: maire, président, syndic, bourgmestre?

Et mieux connaître le voisin, c'est aussi la condition pour mieux l'apprécier et développer avec lui, un dialogue de plus en plus positif, un authentique partenariat basé sur une appréciation et une confiance réciproque, loin des « stéréotypes » couramment véhiculés.

3.2.3 L'étape de la concertation

Avant même la prise de décision, il est de plus en plus admis que l'on informe et consulte ses partenaires étrangers et voisins dans la mesure où ils peuvent être affectés par les mesures envisagées. Mais cette consultation se fait encore souvent sur une base informelle; et surtout quel qu'en soit le résultat, celle-ci n'a encore bien souvent aucun caractère obligatoire. C'est un stade auquel la plupart des collectivités locales frontalières de l'Europe occidentale et, à présent, centrale et orientale, sont parvenues, en matière d'aménagement du territoire ou de mesures de protection de l'environnement notamment. Beaucoup d'efforts restent à faire; que de cartes territoriales qui s'arrêtent encore aux frontières, à commencer par les manuels scolaires! En ce sens, l'on peut dire que ce sont les problèmes vécus au quotidien qui rapprochent les collectivités frontalières et les pousse à plus se concerter, voire à coopérer véritablement.

3.2.4 L'étape de la coopération

En fait dans certaines matières, une politique locale, pour être efficace, exige d'arriver à ce stade de la coopération transfrontalière. Les institutions transfrontalières existantes approfondissent, pour la plupart, à l'heure actuelle tant cette catégorie de relations que celle de la concertation. Ces expériences transfrontalières mettent toutes en relief que seules des solutions en commun répondent véritablement à des problèmes similaires vécus par les collectivités et les populations de part et d'autre des frontières. Dans cette distinction entre concertation et coopération toutes les « Communautés de travail », « Conseils ou

Conférences» créées dans les années 70 et 80, sont plus des organismes de concertation et pas toujours de véritables coopérations. Pourtant en dépit de leur dénomination d'institutions consultatives, le comportement de leurs participants, qui en général se conforment aux décisions prises à l'unanimité par ces organes consultatifs, rapproche leur mode de fonctionnement des organisations classiques intergouvernementales de véritable coopération. Il ne paraît dès lors pas utopique de considérer que dans un avenir proche, la « coopération transfrontalière » correspondra à son étymologie latine « faire avec » et ne relèvera plus seulement de la concertation. Cela concerne au plus haut point tous les partenaires situés aux frontières internes et externes de l'Union européenne ou de la « Maison de l'Europe » telle que l'entrevoit le Conseil de l'Europe, de l'Est à l'Ouest comme du Nord au Sud de l'Europe, surtout après le nouvel élargissement de l'Union européenne à 25 Etats-membres.

Il existe enfin deux derniers stades dans les relations transfrontalières entre entités relevant de systèmes juridiques différents auxquelles, à notre avis, les collectivités intra-étatiques, ne sont pas encore parvenues, ni entre les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe ni même entre les 25 Etats membres de l'Union européenne.

3.2.5 L'étape de l'harmonisation

Dans les espaces frontaliers, des législations ou des réglementations nationales ou régionales, déjà au niveau communautaire et dans maints domaines, entre autres celui de la politique sociale, le terme d'harmonisation est remplacé par celui de « convergence ». C'est ainsi qu'à la DGV (Direction générale de la politique sociale), à Bruxelles, l'on parle encore de préférence, de « convergences des systèmes de sécurité sociale » plutôt que d'harmonisation des politiques sociales. La même prudence est observée par la Direction générale de la politique fiscale où le terme de convergence est encore préféré à celui d'harmonisation. Compte tenu des avancées et des lenteurs accumulées chez les 25 en matière de protection sociale et de fiscalité, un point d'équilibre optimal, dans ces domaines, ne semble pas encore avoir été trouvé; c'est une question de temps. Le débat récent au Parlement européen (avril 2005 et janvier 2006) sur la directive Bolkestein en sont une preuve de plus.

Et ce qui est vrai dans le domaine du social, l'est tout autant encore dans celui des politiques régionales, a fortiori des politiques régionales transfrontalières.

Sans nul doute que l'objectif réaffirmé avec force par la Commission européenne d'une « cohésion économique et sociale » pour tout l'espace communautaire (voir son 3ème Rapport du 18 février 2004) pour les années 2007 – 2013 facilitera, entre autres pour les régions frontalières, un degré plus avancé d'harmonisation.

L'application plus stricte du principe général de « non-discrimination » dans l'ensemble communautaire - il suffit de se référer à tous les arrêts de la Cour de Justice - accélérera également, par voie de conséquence, cette étape de l'harmonisation dans les espaces frontaliers communautaires.

C'est pourquoi ce niveau optimal des relations transfrontalières que souligne l'harmonisation n'est guère encore réalisé dans les espaces transfrontaliers, même internes à l'Union européenne. Tout un ensemble d'osmoses, voire simplement de passerelles, sont encore à trouver dans tous les domaines précités de la coopération transfrontalière, avant de dégager un véritable champ de relations contractuelles, fait d'harmonisations, a fortiori d'intégration.

3.2.6 L'étape de l'intégration

Concevoir, a fortiori réaliser, des « programmes de développement régional intégré », étape ultime de la concertation socio-économique transfrontalière, suppose la réalisation parfaite de l'objectif final de l'Union européenne: celui de l'intégration. Cela justifie le fait que l'on commence à parler, dans cette optique d'intégration, de bassin d'emploi transfrontalier, de bassin de développement économique transfrontalier, de bassin d'innovation technologique transfrontalier, de bassin de formation transfrontalier, de bassin de vie même, mais sans que ces bassins ne soient déjà des projets précis de référence pour les autorités politiques ou pour l'ensemble des acteurs socio-économiques, voire des acteurs culturels. Le degré de micro-intégration des espaces transfrontaliers demeure toujours des indicateurs voire des révélateurs et des catalyseurs de l'intégration européenne en général.

La « directive Bolkestein » est importante pour les espaces frontaliers communautaires. Cette directive précise ce qu'il faut entendre et réaliser à l'endroit de la « libre circulation des services » au sein de l'espace communautaire et ce qu'elle entraînerait, si elle était acceptée en l'état, comme conséquences notoires dans les aires frontalières, en ce qui nous occupe. Quelles règles appliquer dans ces aires quant aux principaux domaines des services? quel droit social, celui du pays de domicile ou celui du pays d'emploi? quels salaires appliquer? quelles conventions collectives respecter? Jusqu'à présent du moins, le droit social, la protection sociale, les conditions d'emploi et de rémunération, les conventions collectives ... relevaient du pays d'accueil pour les entreprises comme pour les salariés des régions frontalières. L'application stricte de la libre circulation des services comme des personnes au sein de l'Union européenne suppose à l'évidence une réelle convergence, une véritable harmonisation des systèmes de sécurité sociale avant d'aboutir à un espace communautaire pleinement intégré selon les objectifs généraux de la « cohésion économique, sociale et territoriale ».

Achever un objectif remontant au Traité de Rome du 21 mars 1957 et relancé en 1986 par l'Acte Unique de Jacques Delors, à savoir mettre sur pied en Europe un grand marché unique, fondé sur la liberté de circulation des personnes, capitaux, biens et services: voilà l'optique de base de la directive Bolkestein.

Déjà l'Acte Unique de 1986 stipulait, pour les services que les restrictions étaient progressivement supprimées au cours d'une longue période transitoire; c'était presque 20 ans avant le nouvel élargissement du 1^{er} mai 2004. Comme le secteur tertiaire des services génère désormais au moins 70% du produit communautaire brut, et donc des emplois, la « stratégie de Lisbonne », lancée en 2000 par les 15 Etats membres, cherche à développer à long terme compétitivité et emploi dans l'Union européenne. C'était sans doute sans tenir assez compte de la variété des définitions et des typologies concernant les services, et particulièrement les services d'intérêt économique général ainsi que la spécificité géographique des collectivités territoriales, toutes désireuses d'avoir un accès égal à l'ensemble des services publics, selon les conditions économiques, sociales, fiscales, ... qui leur sont propres. Tous les espaces transfrontaliers à l'Union européenne, internes et externes, sont éminemment intéressés au développement futur de cette directive Bolkestein.

Conclusion de la Partie III

Cette ultime étape de la coopération transfrontalière comme de l'Union européenne, en général, à savoir l'intégration, suppose encore un certain chemin à parcourir. Dans cette perspective, l'objectif prioritaire de la cohésion de même que l'acquis communautaire qui repose sur les quatre libertés de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, indiquent la voie à suivre. Avant d'arriver à ces interpénétrations réciproques des tous les systèmes et sous-systèmes en présence dans les espaces frontaliers, bien des obstacles de tous ordres sont encore à lever. C'est en quelque sorte, à un double jeu dialectique, basé sur le principe de subsidiarité, qu'institutions européennes (Union européenne et Conseil de l'Europe) et institutions transfrontalières, auront à se livrer pour réaliser dans les régions transfrontalières des espaces de micro-intégration globale et maîtrisée, signe du sérieux et de la réalité irréversible de la construction européenne, particulièrement dans toutes les aires transfrontalières.

PARTIE IV

QU'EST-CE QUI DYNAMISE OU FREINE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE?

Dans les trois parties précédentes, ont été successivement passés en revue:

- les territoires où s'exerce la coopération transfrontalière et où se tissent des relations contractuelles au-dessus d'une (ou de plusieurs) frontières nationales;
- les types d'institutions qui, comme instruments indispensables, assoient l'ensemble des rapports transfrontaliers qu'entretiennent tous les acteurs concernés;
- les domaines-clés, et donc prioritaires, ainsi que les étapes classiques, propres à toute relation réellement constructive de l'émergence d'espaces frontaliers désormais en osmose.

Dans cette quatrième partie, il importe de relever ce qui constitue en quelque sorte l'essence même de l'émergence de la coopération transfrontalière; et, par voie de conséquence, ce qui freine et contredit l'émergence de véritables régions transfrontalières, à savoir l'analyse des facteurs qui dynamisent ou freinent les relations transfrontalières.

4.1 Les facteurs qui dynamisent la coopération transfrontalière

Parmi les « dynamiques transfrontalières » qui sont le fruit de toute institution transfrontalière et qui sont plus importantes à analyser que les seuls freins et obstacles à la coopération transfrontalière, retenons-en trois:

- favoriser tout un nouveau jeu de relations transfrontalières entre les acteurs concernés dans les domaines aussi variés que l'éducation, la culture, la santé, l'économie, l'environnement;
- suivre, accentuer ces relations qui existaient avant la création même d'institutions transfrontalières, dans tous les espaces frontaliers européens;
- faire naître de véritables tissus de relations avec l'émergence de ces institutions et les développer au sein de tous les espaces transfrontaliers, Communautés de travail, Conseil, Conférences, Eurorégions, Euro-districts....

Si l'analyse institutionnelle est utile dans le cas de la coopération transfrontalière, la « théorie de l'action » l'est tout autant pour mettre en exergue l'essentiel des relations transfrontalières, à savoir l'ensemble des « pratiques transfrontalières ».

A cette « théorie de l'action » se rattache l'analyse de la « volonté politique » indispensable pour faire émerger de véritables régions transfrontalières. Quels sont donc, en grand résumé, ces principaux facteurs qui dynamisent les relations transfrontalières?

4.1.1 Les paramètres juridiques

La mise sur pied d'instruments et de moyens juridiques adéquats pour faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière dans toute l'Europe; instruments et moyens, appuyés sur une conscience plus grande des principes de subsidiarité et de partenariat. Ce fut l'objet de la 2ème partie de ce Manuel. Il est donc inutile d'y revenir tout en soulignant l'importance. Toutefois la science politique a tenté d'analyser la « dynamique institutionnelle » en langage algébrique, c'est-à-dire que les institutions et instruments juridiques (de coopération transfrontalière, en ce qui nous occupe) peuvent avoir des effets dynamisants (c'est le « plus algébrique »); mais peuvent également parfois « geler » certaines formes de relations transfrontalières, comme toute institution d'ailleurs (c'est le « moins » algébrique). La coopération transfrontalière en s'appuyant sur les principes de subsidiarité et de partenariat a poussé d'une part certains Etats à développer leur décentralisation et d'autre part les régions elles-mêmes à mieux asseoir leurs propres responsabilités face à tous les problèmes qu'elles rencontrent.

4.1.2 Les moyens financiers

Les moyens et instruments budgétaires et financiers quelle que soit leur origine, locale, régionale, nationale ou européenne pour ce qui a trait au secteur public sont fondamentaux pour asseoir une réelle et permanente coopération transfrontalière; le secteur privé est également appelé à favoriser la coopération transfrontalière par tel ou tel type d'appui financier. A l'égard du secteur public, les fonds structurels communautaires, INTERREG entre autres, ont grandement facilité maintes opérations transfrontalières, même si leur utilisation et leur gestion nécessite une importante « stratégie administrative », ce que regrettent beaucoup de régions frontalières. La Commission européenne a mis au point, au printemps 2005, à l'endroit des futurs montants des fonds structurels analysés au chapitre deuxième (336 milliards d'euros pour la période 2007-2013) des textes de plus grande « décentralisation » ou « subsidiarité » pour la gestion de ces fonds. A condition qu'Etats et collectivités régionales mettent à disposition des sommes équivalant selon les cas à 20 %, 30 %, voire 50 % des coûts des opérations transfrontalières, la Commission européenne complète le reste au travers des fonds INTERREG et d'autres fonds relevant des programmes d'initiative communautaire.

4.1.3 La volonté politique

Celle-ci cherche à développer des espaces transfrontaliers mieux intégrés en matière d'aménagement du territoire, de transports et d'infrastructures de base (éducation, santé, loisirs, etc.). Cette volonté politique permettrait d'abord de coopérer au-dessus des frontières avec l'aval des Etats en dépassant certaines craintes de Gouvernements nationaux qui parlent parfois de « dislocation » de leur unité territoriale et politique; et ensuite d'augmenter le « réflexe transfrontalier », par exemple par une meilleure prise de conscience du fait transfrontalier au travers de contacts suivis au sein de partis politiques, de syndicats et d'associations transfrontalières... Les efforts pour accroître sans cesse dans les espaces transfrontaliers le dialogue et la concertation régulière à disposition des élus et de l'ensemble des acteurs politiques allant même jusqu'à la création de « parlements transfrontaliers »... équivalent à l'affirmation et la réaffirmation continue d'une volonté politique transfrontalière. De même, créer une conscience transfrontalière au quotidien, dans les médias ou les écoles par exemple, suppose l'affirmation politique du fait transfrontalier. C'est pourquoi, à l'échelle régionale, la sensibilisation sans cesse renouvelée de la classe politique aux problèmes liés aux frontières est et reste une tâche permanente. Aucune occasion n'est à manquer pour rappeler aux acteurs politiques jusqu'à quel point les activités transfrontalières se révèlent positives à long terme pour l'ensemble des collectivités frontalières, même si elles ne sont pas immédiatement payantes, électoralement parlant. Evidemment, toutes ces relations transfrontalières au niveau politique sont facilitées par une plus ou moins grande « proximité géographique ».

4.1.4 Le tissu privilégié et soutenu des relations entre les acteurs:

La « gouvernance transfrontalière » (y compris l'e-gouvernance déjà analysée précédemment) introduit à juste titre le rôle et la place de tous les acteurs publics et privés, de la société civile en général dans les relations entre voisins. Elle fortifie un réel partenariat transfrontalier; elle développe le dialogue culturel entre tous les acteurs; elle établit entre eux des réseaux de connaissances, de savoir-faire, d'innovation, d'emplois; elle facilite la complémentarité des infrastructures et des services publics; elle apporte une réelle valeur ajoutée par la synergie transfrontalière.

4.1.4.1 Les acteurs socio-économiques publics et privés

Parmi les types d'actions menées par les acteurs socio-économiques destinés à amplifier le phénomène transfrontalier figurent, entre autres:

- la poursuite de l'objectif de la cohésion économique et sociale transfrontalière, en général;
- la mise sur pied de politiques socio-économiques idoines pour corriger les disparités régionales;
- l'identification des intérêts économiques communs;
- l'ouverture transfrontalière de la vie économique, voire socio-économique, en terme de formation et d'emploi et de leur adéquation transfrontalière;
- la création de conseils économiques et sociaux transfrontaliers ou d'union transfrontalière de chambres de commerce, chambres d'agriculture, chambres de métiers, syndicats, groupements de frontaliers...;
- l'adoption de conditions-cadre pour une promotion économique régionale transfrontalière;
- la maîtrise de la spéculation foncière;
- la création de « bourses d'affaires transfrontalières » réunissant les milieux bancaires, les investisseurs, les chefs d'entreprises, les centres innovateurs, la sous-traitance;
- le recours à « l'externalisation transfrontalière », c'est-à-dire une forme de sous-traitance qui consiste, pour les P.M.E. situées de part et d'autre d'une frontière, à confier tout ou partie d'une fonction (gestion de l'informatique, logistique, formation continue...) à un acteur tiers spécialisé etc.;

Le long des frontières intracommunautaires, l'Union européenne a réussi, par l'intermédiaire de son initiative INTERREG en faveur des régions frontalières, à donner un certain nombre d'impulsions à ces accords transfrontaliers entre acteurs socio-économiques, à intensifier même leurs « réflexes transfrontaliers ».

4.1.4.2 Les acteurs culturels publics et privés

Les actions menées par les acteurs culturels relevant d'institutions, d'administrations ou d'associations contribuent également à dynamiser l'esprit transfrontalier voire les « réflexes » et « cultures » transfrontaliers. C'est d'ailleurs l'un des domaines où les progrès commencent à être visibles même si les « frontières mentales » sont les plus tenaces. Bon nombre d'actions ou de mesures culturelles permettent d'accentuer le sentiment d'appartenance ou de référence à un même ensemble. Il convient d'insister plus particulièrement sur les mesures suivantes en matière de coopération culturelle transfrontalière pour mieux dynamiser l'ensemble des relations frontalières:

- Oeuvrer par des événements culturels en faveur de l'éclosion de consciences régionales transfrontalières, de réflexes transfrontaliers;
- faciliter toute forme d'échanges scolaires et de reconnaissance des diplômes;
- généraliser les programmes d'apprentissage et de perfectionnement de la langue de la population frontalière voisine;
- faire circuler les informations régionales transfrontalières (par exemple par l'intermédiaire de « serveurs » transfrontaliers, d'Internet ou de sites WEB);
- faciliter toute forme de création, de diffusion et de réception transfrontalières d'œuvres culturelles (musicales, picturales, littéraires, folkloriques, théâtrales etc.), quelle que soit la forme du média utilisé ou de l'art culturel retenu.

4.1.4.3 Les acteurs administratifs

Les acteurs administratifs, quant à eux, se voient dévolues les tâches de vaincre les réserves et les blocages dans les administrations de l'Etat, d'augmenter la capacité et les moyens de gestion destinés à la coopération transfrontalière et d'envisager de procéder à des échanges ou à des stages transfrontaliers de fonctionnaires. L'établissement de véritables « passerelles », en terme de compétences, devient indispensable pour répondre à l'ensemble des problèmes administratifs auxquels sont confrontées populations et collectivités frontalières.

4.1.4.4 Les acteurs institutionnels et politiques

Les acteurs institutionnels et politiques, enfin, ont pour tâche de faire avancer la régionalisation et la décentralisation, en y incluant jusqu'à un certain point la « relation transfrontalière », la « compétence en matière de relations transfrontalières » un réel partenariat transfrontalier. Pour cela, il leur faut créer des structures spécifiques communes aux collectivités frontalières ayant une réelle personnalité et valeur juridique; définir des modèles ou des espaces de dialogue intégrant tous les acteurs publics et privés et surtout, jeter des passerelles contractuelles et stables entre collectivités territoriales frontalières.

4.1.4.5 Les acteurs associatifs

Les acteurs associatifs dans tous les domaines concernés par la coopération transfrontalière. A travers ces associations c'est toute la société civile qui est concernée. Cette insertion des tissus associatifs dans les relations transfrontalières, qu'il s'agisse d'associations à but social, économique, sanitaire,

culturel, écologique, éducatif pour telle ou telle catégorie de population, toutes témoignent d'un bon usage et d'un sérieux développement de la «gouvernance transfrontalière», appuyée de plus en plus sur une « culture transfrontalière », une conscience transfrontalière, voire une certaine « identité transfrontalière ».

4.1.5 L'établissement de « passerelles administratives »

Parmi les solutions les plus immédiates au plan institutionnel, surtout lorsqu'existent des accords bilatéraux ou multilatéraux entre Etats, on peut signaler la créations de passerelles principalement administratives entre entités sub-étatiques frontalières situées dans des Etats à systèmes politiques différents. Les formes que peuvent revêtir ces passerelles administratives ou non (associations de droit privé, commissions consultatives de chambres de commerce, sociétés d'économie mixte, etc.) étant assez nombreuses, cette solution présente l'avantage de la souplesse et du pragmatisme au niveau public comme au niveau privé.

Au niveau des formes institutionnelles, cependant, il est nécessaire de se poser la question de la difficulté d'établir des passerelles entre systèmes politiques différents, fût-ce au plan local et régional. Face à cette question des « passerelles », il est possible soit d'envisager un plus petit dénominateur commun pour en faciliter la création et l'utilisation, soit d'utiliser l'extrapolation éventuelle - transfrontalière - des compétences qu'ont déjà Länder, régions, cantons, départements, provinces, districts ou communes... sur leur propre territoire. C'est l'extension, encore à l'état d'hypothèse, des compétences en droit interne à la relation transfrontalière de voisinage.

En général, il importe de commencer par de simples échanges de « personnel administratif » pendant des durées à préciser ce qui constituerait déjà des débuts de « passerelles administratives » pour mieux découvrir ce qu'est l'autre, mieux l'apprécier et mieux comprendre le pourquoi de son fonctionnement administratif et donc de son système politique.

Ces passerelles « administratives » concernant le secteur public peuvent aller, dans le domaine de la sécurité, par exemple, jusqu'à des « patrouilles de police mixte » sillonnant les routes de part et d'autre de la frontière, proche de cette dernière, à des fins d'observations, voire à des liens étroits pour mieux appréhender, entre autres, le phénomène de la petite criminalité transfrontalière.

Afin de résumer cette brève analyse de la dynamique transfrontalière, rappelons-en les éléments importants:

- des institutions adéquates, au sein d'une démocratie locale et régionale ainsi que d'une décentralisation de plus en plus affirmées;
- une volonté politique sans cesse renouvelée, au quotidien, en faveur de la nécessité et de la synergie de la coopération transfrontalière pour régler en commun des problèmes similaires;
- des passerelles de tous ordres entre tous les acteurs concernés, publics et privés;
- un tissu de plus en plus dense de relations transfrontalières dans tous les domaines du vécu quotidien.
- des moyens financiers conséquents et spécifiques aux opérations transfrontalières.

Tous ces éléments régionaux - endogènes, diraient certains analystes - ne doivent pas écarter l'indispensable appui, sans réserve, des Etats et des Institutions européennes. La véritable subsidiarité transfrontalière - en terme de dynamique - s'exerce dans tous les sens: ascendant et descendant et bien sûr transfrontalier.

Cette « subsidiarité transfrontalière » à laquelle il faut joindre la «subsidiarité eurorégionale» pour créer un nouveau terme, s'appuie également et souvent avec beaucoup de succès sur les systèmes d'échanges permanents d'informations, d'expériences, de savoir-faire, d'esquisses de solutions entre les divers institutions transfrontalières qui égrènent tout l'espace européen (Communautés de travail, Conseils, Conférences, Eurorégions...). Le rôle des Organisations interrégionales, particulièrement l'Assemblée des Régions d'Europe et l'Association des Régions Frontalières Européennes, est très efficace, irremplaçable pour ce type de «subsidiarité transfrontalière et eurorégionale», appliquée sur le terrain et en réseau.

Si nous avons insisté sur le rôle et la place des acteurs locaux et régionaux dans la coopération transfrontalière, ce n'est pas pour écarter le rôle et la place des Etats et des Institutions européennes; bien au contraire, l'osmose entre tous ces acteurs régionaux, nationaux et européen demeure indispensable pour faire émerger de véritables régions transfrontalières et constituer une immense toile transfrontalière couvrant toute l'Europe.

4.2 Les limites, contraintes et obstacles de la coopération transfrontalière

Les freins à la coopération transfrontalière peuvent provenir de diverses sources. Ainsi, ces nouvelles institutions transfrontalières peuvent se juxtaposer à des relations informelles préexistantes ou même freiner, bloquer et, à la limite, cristalliser à contre-courant le processus de concertation transfrontalière. Elles peuvent également soit affaiblir les contacts, limiter les relations, même fonctionnelles, soit exercer des contraintes sur tel ou tel type de contact ou de concertation.

Dans ce domaine institutionnel, les disparités de compétences, et donc de moyens et d'objectifs, constituent une gêne certaine pour le développement de relations transfrontalières normales. Un certain nombre de « passerelles », de droit privé ou de droit public, peuvent suppléer à ces déséquilibres administratifs et institutionnels transfrontaliers. Sans doute que les nouveaux instruments juridiques analysés dans la 2ème partie de ce Manuel faciliteront la création des ces passerelles.

Au-delà de ces contraintes et limites institutionnelles, les véritables freins à la coopération transfrontalière découlent de trois faits majeurs: les déséquilibres économiques, les distances culturelles et les inadéquations institutionnelles. Les effets de ces freins sont encore augmentés par l'absence soit de volonté politique, soit de compétences locales et régionales, soit de moyens juridiques appropriés, soit d'administration ouverte sur le voisin, soit de capacités linguistiques, soit de moyens financiers adéquats.

4.2.1 Les déséquilibres économiques

Ces déséquilibres, dans les régions frontalières, sont en quelque sorte « spatialisés », traduits dans l'espace, par exemple, dans le domaine des transports, des investissements, des infrastructures et du logement. Non seulement ces déséquilibres affectent un espace, mais également traduisent des développements clos au sein de systèmes politico-économiques que la frontière a longtemps formé et par conséquent des différences de rythmes. Les économistes n'ont pas manqué d'insister sur les effets perturbateurs des frontières, sur leurs «effets induits», positifs et surtout négatifs, aboutissant à des inégalités économiques, à des fractures de développement, d'emplois entre collectivités situées dans le même espace transfrontalier.

Les effets perturbateurs liés aux frontières dans le domaine économique apparaissent également, par exemple;

- dans le coût et la prise en charge des transports et de leurs infrastructures;
- dans les compétences spécifiques et différentes des acteurs économiques publics et privés, y compris bancaires;
- dans les procédures de financement, d'origine et d'attribution des fonds publics et/ou privés;
- dans la lourdeur des réglementations couvrant le secteur économique, financier et bancaire;
- dans les possibilités d'investissements étrangers;
- dans les types de taxes douanières, de TVA etc...

Peu de régions transfrontalières sont réellement homogènes dans leur ensemble transfrontalier au niveau économique, même au sein de l'Union européenne. La plupart relèvent d'espaces régionaux polarisés par un ou plusieurs pôles relayés par des centres plus ou moins importants. Les hypothèses de parallélisme, de complémentarité, voire de suppléantarité économiques permettent d'analyser les problèmes de structure économiques comparées des régions frontalières. Ces structures socio-économiques ont trait soit à l'emploi, soit à la production de biens et services, soit aux échanges, soit également aux structures et compétences budgétaires, financières, fiscales et monétaires des collectivités en présence. Bien des flux économiques - « spatio-temporels » pour reprendre la terminologie des géographes - sont nés, par exemple, des rapports variables de taux de change entre monnaies.

Par rapport aux structures de l'emploi, les problèmes découlent, soit d'une segmentation transfrontalière du marché du travail, soit de « dumping social ou salarial », soit des niveaux de salaires, soit du coût du travail, soit du niveau du prix, soit des structures différentes par catégorie socio-professionnelle, soit de spécialisations économiques variées, mais parfois parallèles, de part et d'autre de la frontière, soit de rythmes de développement différenciés aboutissant sinon à des déséquilibres, du moins à des asymétries notoires. Si la main-d'œuvre frontalière constitue un des problèmes ou une des solutions à l'intégration d'économies transfrontalières, par contre, l'analyse comparative des secteurs, des branches, jointe à celle de l'adéquation ou de l'inadéquation de la qualification et du marché du travail soulignent d'une part les différences éventuelles de développement économique et les conflits que celles-ci peuvent entraîner, et d'autre part, les variations et variétés de l'offre et de la demande sur les marchés respectifs de l'emploi. Il est évident qu'une meilleure insertion des « pratiques transfrontalières » tant dans les « principes directeurs de l'aménagement du territoire » du Conseil de l'Europe que dans le « schéma directeur de l'espace communautaire » débouchera sur des rééquilibrages économiques dans les régions transfrontalières européenne. La priorité politique de l'Union européenne en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale, sur tout l'espace

communautaire renforcera-t-elle cette insertion, et donc tous ces rééquilibrages socio-économiques? Il faut le souhaiter à travers surtout sa politique stratégique renforcée de cohésion économique, sociale et territoriale.

Mentionnons ici, à titre indicatif, parce qu'elles émergent de-ci, de-là, y compris au sein des collectivités territoriales frontalières, toutes les réticences de ces dernières à propos de « l'Accord général sur le commerce des services » (A.G.C.S.) établi dernièrement par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ces craintes et réticences vont, pour certaines d'entre elles, à se déclarer « hors zones AGCS » afin de maintenir tous leurs services publics sur leur territoire, ou du moins à exiger un « moratoire » sur les négociations relatives à l'AGCS ayant trait, par exemple, à l'ouverture complète du marché des services publics, à leur complète libéralisation même à l'endroit de certaines normes environnementales.

4.2.2 Les distances culturelles et linguistiques

Il est d'autant plus intéressant de connaître la perception et le vécu de l'appartenance ou de la référence que se font les habitants des nouvelles régions transfrontalières provoquées par l'abolition des barrières aux frontières intra communautaires que ces régions ne font pas coïncider la frontière politico-administrative avec la frontière linguistique et culturelle. A ce propos, et à titre d'exemple il nous paraît intéressant d'envisager le cas particulier et relativement atypique pour l'Europe occidentale, de l'espace frontalier sarro-lorrain. En effet, cette frontière a été déplacée plusieurs fois pendant moins d'un siècle, en 1871, en 1919, en 1935, en 1940, en 1945, en 1957, au point d'être considérée comme un modèle de variations frontalières. En outre, la frontière nationale actuelle n'est pas identique à la frontière linguistique et culturelle, mais avec une certaine disparition lente du dialecte germanophone, télévision et radio centralisées aidant, la frontière nationale semble être en train de réunir également les fonctions de frontière linguistique et culturelle. L'idée de régions transfrontalières, de conscience transfrontalière, semble s'achopper encore sur les sentiments d'appartenance et/ou de référence des collectivités régionales aux communautés nationales. Contrairement à toute attente, en dépit du va-et-vient des lignes de démarcation et des territoires, les populations lorraine et sarroise ne se sont pas étroitement mélangées. Au contraire, on découvre un profond attachement au lieu d'origine de part et d'autre de la frontière, accompagné d'un engagement bien plus immédiat pour l'Europe que pour l'espace transfrontalier en tant que tel ou pour la nouvelle eurorégion Saar-Lor-Lux dans laquelle pourtant vit, se forme et travaille pourtant cette population. D'autres exemples existent, tout aussi importants, dans l'espace balkanique, dans toute l'Europe du sud-est.

Les distances culturelles entre collectivités que sépare une frontière ne se résument donc pas aux seuls problèmes ou barrières linguistiques. Toute une panoplie de représentations collectives, de stéréotypes parfois primaires, encombrant les consciences et développent encore bien souvent, dans les espaces frontaliers, des sentiments de rejet ou de différenciation purement négative. Que de maux pratiques, vécus au quotidien, attribués aux voisins qui deviennent « l'étranger », au sens le plus fort du terme. Mille exemples seraient à citer ici, tirés de sondages transfrontaliers dans maintes régions voisines au Nord comme au Sud, à l'est comme à l'Ouest de l'Europe. Les multiples freins culturels à l'émergence de réelle identité transfrontalière ne sont donc pas à ignorer; bien au contraire; car ils sont souvent le fruit d'une intériorisation individuelle et collective d'une « frontière mentale » bien plus contraignante que les frontières physiques qui sont, surtout au sein de l'espace communautaire, en voie de « défonctionnalisation ».

4.2.3 Les inadéquations institutionnelles

C'est au plan institutionnel que se concentrent les blocages les plus parlants qui ont été étudiés dans le chapitre deuxième de ce Manuel. Il est vraisemblable que ces blocages sont loin d'avoir disparu, même dans l'espace communautaire, malgré toute l'action communautaire en faveur de la cohésion, malgré l'Acte Unique européen. Dans le contexte actuel, les rapports Etats-régions s'avèrent parfois délicats à propos de l'initiative communautaire INTERREG, parce que les fonds communautaires doivent être avalisés et gérés, pour la plupart des Etats, par les capitales nationales. La « compétence transfrontalière », surtout au sein de l'Union européenne, fait encore l'objet de maintes tractations entre les Etats et les collectivités régionales. C'est en outre plus au niveau de l'inadéquation des compétences des collectivités territoriales et des administrations publiques entre collectivités territoriales séparées par une frontière qu'apparaissent ces freins et obstacles à la coopération transfrontalière. La lenteur des processus institutionnels dans maints pays en faveur de la décentralisation freine encore beaucoup l'émergence d'authentiques partenariats transfrontaliers. C'est pour y parer que Parlement européen et Comité des régions réclament à présent une plus grande décentralisation, par exemple, dans la gestion des fonds structurels INTERREG.

4.2.4 Les différenciations historiques

Toute l'histoire des frontières a profondément marqué les espaces nationaux et les collectivités territoriales où elles s'inscrivent. Ce serait faire fi de toute cette histoire européenne que de proclamer sans autres que les « régions transfrontalières » traduiraient une « victoire de la géographie sur l'histoire ». La réalité de nos sociétés humaines et la réalité européenne en particulier est trop complexe pour ne retenir que la seule dimension géographique des espaces transfrontaliers et lui donner une importance excessive.

Une autre entrave sérieuse d'ordre historique qui se manifeste dans les espaces frontaliers européens réside dans de trop fortes divergences entre les systèmes de répartition des compétences de part et d'autre des frontières. L'harmonisation de ces systèmes qui ont souvent évolué au cours de l'histoire de façon close pourrait se faire de façon plus souple par la création de ce que nous avons appelé des passerelles à caractère transfrontalier et à géométrie variable. De plus, la plupart des régions frontalières éprouvent aujourd'hui un manque de structures institutionnelles adéquates et déplorent parfois encore l'absence de services spécifiques en charge de la coopération transfrontalière, un manque qui se révèle quelquefois comme la source inutile de frustrations, voire de conflits.

4.2.5 Les insuffisances de moyens financiers, budgétaires, fiscaux

Maintes collectivités territoriales attendent tout des aides ou subventions nationales ou européennes pour développer leur coopération transfrontalière et financer l'ensemble de leurs relations transfrontalières. Elles n'appliquent guère le proverbe « aide-toi; le ciel t'aidera »; d'où la modestie et la faiblesse des relations transfrontalières dans certains espaces transfrontaliers. Dans maintes collectivités territoriales frontalières, il n'existe même pas de poste budgétaire affecté à la coopération transfrontalière.

Les inadéquations ou plutôt la différence entre systèmes fiscaux sont également un frein certain aux relations transfrontalières. Cette inadéquation est d'autant plus évidente qu'un pays peut désormais appliquer la « flow-tax » ou taxe unique d'imposition sur tous ses territoires, y compris frontaliers, alors que l'Etat voisin utilise l'impôt progressif sur le revenu avec les déductions fiscales qui peuvent y être jointes, ou a fortiori là où existe la « souveraineté fiscale » pour des Etats fédérés. Cela créera sans doute de nouvelles difficultés transfrontalières.

En conclusion de cette section consacrée aux principaux obstacles à la coopération transfrontalière, il est intéressant de relever que dix-sept Etats membres ont fait parvenir, en automne 2004, leurs réponses au Secrétariat du Conseil de l'Europe au sujet des obstacles principaux à la coopération

transfrontalière. Les neuf obstacles les plus fréquemment évoqués par les Etats et entités infra-étatiques qui ont répondu au questionnaire du LR-CT étaient, par ordre d'arrivée des réponses:

- La nécessité pour les collectivités ou autorités territoriales d'obtenir une autorisation de préalable du gouvernement central pour conclure des accords et arrangements en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale;
- L'absence d'une compétence expresse des collectivités ou autorités territoriales, ou de certaines d'entre elles, à mener des activités de coopération transfrontalière et territoriale;
- La variété des conditions d'attribution de la personnalité juridique aux formes institutionnalisées de coopération transfrontalière et interterritoriale et l'absence de personnalité juridique de ces formes de coopération dans certains Etats membres;
- Le manque de compétence des collectivités ou autorités territoriales pour mener des activités ou des politiques liées au développement local ou régional, ou le décalage entre les compétences des collectivités des deux côtés d'une frontière commune en raison des différences de législations nationales en la matière;
- L'insuffisance du dialogue entre les autorités centrales et les collectivités ou autorités territoriales;
- Le manque de ressources financières pour mener des projets transfrontaliers et interterritoriale;
- Le manque de formation des acteurs locaux de la coopération transfrontalières et interterritoriale;
- Les restrictions à la libre circulation des personnes;
- L'impossibilité pour les collectivités ou autorités territoriales de mener des activités de coopération transfrontalière et interterritoriale impliquant une délégation des compétences publiques à des collectivités ou autorités étrangères.

C'est pourquoi le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, au printemps 2005, une nouvelle Recommandation demandant aux 46 Gouvernements des Etats membres:

1. d'établir un cadre juridique approprié à l'exercice des activités de coopération transfrontalière et/ou interterritoriale par les collectivités ou autorités territoriales et conforme aux principes de la Convention de Madrid et de ses Protocoles;

2. d'examiner la possibilité de devenir Parties à la Convention et à ses Protocoles;
3. de prendre, au besoin en les adaptant aux situations particulières rencontrées, les mesures figurant dans l'annexe à la présente recommandation pour améliorer la coopération transfrontalière et interterritoriale et réduire les obstacles rencontrés par leurs collectivités ou autorités territoriales dans leurs activités de coopération transfrontalière et/ou interterritoriale;
4. d'associer les collectivités ou autorités territoriales, dans la mesure où elles disposent des compétences appropriées en droit interne, à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures énoncées dans l'annexe à la présente recommandation.

Mais alors, comment dépasser cette dialectique « dynamique-frein » de toute forme de coopération transfrontalière? Par une analyse lucide des domaines juridiques, économiques, sociaux et culturels dans lesquels se développent les relations transfrontalières et par une pratique transfrontalière sur le terrain, soucieuse de résultats plus que d'analyses.

4.3 Le dépassement des freins à la coopération transfrontalière

4.3.1 Dans le domaine juridique

L'élaboration d'une législation ne permet pas, à elle seule, de lever tous les obstacles car l'expérience montre que dans les pays où il n'y a pas de barrières juridiques ou administratives, la coopération peut quand même être entravée par la pénurie de capacités et le manque de volonté et de ressources. Il convient donc de préciser que, si la mise en place d'un cadre juridique approprié - il s'agit en fait que d'un instrument - est un préalable à une coopération transfrontalière harmonieuse, celui-ci n'est pas le seul point que les Etats auront à régler pour renforcer cette coopération.

Le Conseil de l'Europe, par la Recommandation précitée à la page précédente, a pris une initiative importante pour souligner l'ensemble des textes normatifs applicables à la coopération transfrontalière. Cette Recommandation 2005/2 a été complétée entre autres par la Recommandation 2005/3 consacrée à la « langue du voisin », domaine combien important pour toutes les relations transfrontalières culturelles.

Tableau des obstacles et limites au niveau institutionnel et de leurs solutions

Obstacles	Solutions
• Centralisations étatique (et/ou administratives) • Relations et actions extérieures conçue comme une compétence exclusive de l'état (sans partage, ni délégation) • Relations et actions extérieures conçues comme un domaine soumis à une étroite surveillance des instances nationales, de telle sorte que les régions n'ont qu'une faible marge de manœuvre même en matière de voisinage.	• Faire avancer la régionalisation et la décentralisation
• Manque de structures idoines s'occupant spécifiquement du domaine de la coopération transfrontalière	• Créer des structures spécifiques communes aux collectivités frontalières • Définir des modèles ou des espaces de dialogue intégrant les acteurs publics et privés
• Répartition ou utilisation, voire définition des compétences qui divergent d'un cote et de l'autre de la frontière	• Jeter des passerelles dans tous les domaines entre collectivités territoriales frontalières

Source: Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe, Prof. Charles Ricq, Strasbourg, 1991, pp. 61 & 78

Il est de fait que la grande majorité des accords bilatéraux ou multilatéraux de coopération transfrontalière ne permet pas toujours de déduire des termes utilisés et moins encore du contexte dans lequel ils ont été faits, la personnalité juridique des institutions transfrontalières mises sur pied, si bien que certains auteurs font plus appel à leur imagination pour écrire que « les Parties ont par-là conclu un accord véritablement juridique, autorisant, de façon entièrement décentralisée, toute forme d'expériences ou même des simples expérimentations transfrontalières en tout genre ». ⁴⁰ Autre subtile distinction juridique qui freine la coopération transfrontalière: le schéma d'accord pour la coordination dans la gestion des affaires publiques locales transfrontalières annexé à la Convention

⁴⁰ Ulrich Beyerlin « Transfrontier cooperation between local or regional authorities » in Encyclopedia of public international law, 1998, p.468

cadre du Conseil de l'Europe prévoit une procédure de « conciliation » avec la création d'une « instance de contrôle » composée d'experts désignés par les deux parties. Une telle disposition ne constitue pas l'indication qu'il s'agit d'un accord juridique en tant que tel. En effet, cette clause ne précise pas le droit applicable ni ne se réfère à une juridiction ou une instance arbitrale.⁴¹

En fait, il est vraisemblable que, trop conscientes des possibles implications juridiques, chacune dans son ordre juridique national en particulier, les collectivités territoriales voisines conservent parfois un silence prudent sur la question du droit applicable à l'accord qu'elles concluent. Il semblerait que la volonté des Parties à la coopération transfrontalière de s'engager dans des relations de caractère juridique ne fait pas défaut, mais que des aspects extérieurs à l'accord rendent difficiles pour les Parties l'indication, voire même souvent la détermination, du droit applicable à leur accord. D'autre part, il est exact qu'un certain nombre d'accords traitent de domaines dans lesquels les engagements ne débouchent pas encore sur une obligation juridique contraignante tout-à-fait claire.

Sans doute qu'une des solutions possibles pour dépasser les obstacles juridiques consistent, au sein du Conseil de l'Europe, à élaborer dans les années qui viennent, pour ses 46 Etats membres, et dans une optique eurorégionale, une « Convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération transfrontalière », chaque Etat adaptant cette Convention, une fois ratifiée, dans son ordre juridique interne et selon son organisation territoriale. Toutefois le nombre encore restreint des ratifications des deux protocoles additionnels à la Convention cadre de Madrid laisse entrevoir encore bien des obstacles à l'établissement de cette « Convention portant loi uniforme ».

⁴¹ Nicolas Levrat, thèse de droit international public, soutenue à la faculté de droit de l'université de Genève en 1994, intitulée « Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques » (p. 273)

Rappel des obstacles et limites généraux et sectoriels au niveau juridique et de leur dépassement

Obstacles	Solutions
• Règles de droit restrictives par rapport aux relations transfrontalières considérées toujours et encore comme des relations internationales	• Adapter et harmoniser les normes juridiques à tous les niveaux: international - en particulier communautaire-national et régional (au travers de précisions constitutionnelles, législatives ou réglementaires)
• Organismes de coopération transfrontalière non dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière	• Doter les organismes de coopération transfrontalière de la personnalité juridique et de l'autonomie financière
• Absence de valeur juridique aux actes des institutions transfrontalières • Statut purement consultatif des institutions transfrontalières • Règles de l'unanimité entre les parties contractantes dans les organismes de coopération transfrontalière	• Faire reconnaître la valeur juridique des actes des institutions transfrontalières • Eventuellement, application de la règle de majorité, dans certains domaines
• Absence d'instruments légaux (traités internationaux et autres) permettant de travailler directement ensemble en tant qu'autorités publiques	• Tissu d'accords bilatéraux et multilatéraux d'étendant à tout l'espace européen

Source: Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe, Strasbourg, 1991, Prof. Charles Ricq, pp.

61 & 78

Au plan juridique, on s'aperçoit qu'il existe encore certaines lacunes, à la fois au niveau interétatique, au niveau national et au niveau régional. Ces lacunes à propos de la coopération transfrontalière peuvent être d'ordre constitutionnel, législatif et/ou réglementaire. Ainsi, un certain nombre d'organismes de coopération interrégionale transfrontalière se trouvent sérieusement entravés dans leurs actions en raison du fait qu'ils n'ont pas encore la personnalité juridique. La conséquence en est que les actes produits par ces organismes n'ont pas non plus de valeur juridique. Le protocole additionnel à la Convention cadre du Conseil de l'Europe a réglé en partie le « fossé juridique » des relations transfrontalières ou interrégionales entre collectivités territoriales quant à la personnalité juridique des organismes qui étayent ces relations et quant à la valeur juridique de leurs actes.

Par ailleurs, le long de certaines frontières européennes, il manque encore aux collectivités régionales frontalières - mais cela devient plus rare - la couverture juridique adéquate, comme par exemple un traité international bilatéral ou multilatéral qui les autoriserait à agir valablement -le cas échéant par délégation- au plan transfrontalier. C'est pourquoi, l'on assiste, à présent, à la floraison de bons nombres d'accords bilatéraux, même sous forme d'échanges de notes diplomatiques, permettant toute forme de coopération transfrontalière, privée ou publique, entre collectivités, associations, organisations voisines; le tissu généralisé de ces accords bilatéraux et multilatéraux et à présent dans les pays du Sud-Est de l'Europe grâce à la Déclaration de Chisinau, constituerait cette heureuse couverture juridique pour toutes les institutions et expériences transfrontalières en Europe.

4.3.2 Dans le domaine culturel et linguistique

Les obstacles et limites culturels ou psychologiques imposés à la coopération transfrontalière sont de taille. Les distances culturelles, décelables dans toutes les couches des populations frontalières semblent, dans bien des cas, encore plus fortes que les déséquilibres économiques et dureront, en tout cas, bien plus longtemps. Elles sont vraisemblablement à l'origine, en partie tout au moins, de l'image de marque parfois ternie des organismes de coopérations transfrontalières, sans oublier l'ensemble des stéréotypes que véhiculent des populations frontalières sur leurs voisins immédiats. Il est intéressant de relever que la plupart des institutions transfrontalières se sont dotées de moyens adéquats pour développer des «stratégies de communications» qui font prendre conscience à l'ensemble des populations concernées de l'intérêt de la coopération transfrontalière ainsi que du caractère européen irréversible qui la marque.

Tout le jeu des relations dans les régions transfrontalières se trouve perturbé par cette «distanciation culturelle». En effet, par l'intériorisation de modèles, de symboles nationaux différents, des populations vivant dans le même espace frontalier ont développé et développent des stéréotypes d'hostilité, de crainte, de rancune, de supériorité, etc.; et le sentiment d'appartenance à un même espace vécu est lui-même souvent dépassé, sans doute à juste titre, par celui de l'appartenance à une communauté nationale, minimisant toute référence à une communauté régionale. Le meilleur indicateur de cette distanciation socio-culturelle est l'utilisation par des groupes vivant sur le même espace, des termes «eux et nous», parfois même de « voisin étranger » qui traduisent bien la difficulté, voire le refus de communication. C'est pourquoi, encore timidement il est vrai, commencent à apparaître, dans certains espaces transfrontaliers des «

manuels scolaires », des « cartes », des « organes de presse »⁴² réellement transfrontaliers, parlant même d'émergence de culture transfrontalière, d'identité transfrontalière.

Quant à l'apprentissage des langues nationales ou régionales du voisin, point n'est besoin de s'y attarder pour montrer la dynamique transfrontalière qui en découle. Si le Conseil de l'Europe a joué une nouvelle fois le rôle de pionnier, entre autres, avec sa Charte des langues régionales et minoritaires, l'Union européenne, à son tour, s'est donné comme priorité l'apprentissage de la langue du voisin, jointe à la coopération éducative et pédagogique en région frontalière. Elle a développé des programmes qui pourraient, en principe, faciliter les mesures mentionnées déjà dans les Recommandations du Conseil de l'Europe, tels que Lingua (promotion des langues), Comenius (coopération entre établissements d'enseignements), Erasmus (coopération entre universités et mobilité des enseignants et des étudiants), et Grudwig (projets pour adultes dans le cadre de la formation professionnelle). Ces programmes permettent la réalisation de projets concrets; le programme INTERREG ajoute des cofinancements pour tous ces projets de formation et d'éducation dans les régions frontalières.

A propos de l'apprentissage des langues et de la diversité linguistique, signalons les efforts convergents du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Le premier suggère un certain nombre de mesures en faveur de la promotion de l'apprentissage de la (les) langue(s) du (des) pays voisin(s) à tous les niveaux d'enseignement et de formation initiale ou permanente dans sa récente Recommandation relative à l'enseignement des langues du voisin dans les régions frontalières. Par cette Recommandation (2005)³, le Comité des Ministres suggère aux gouvernements des Etats-membres

a. en développant leurs politiques linguistiques éducatives, de mettre en œuvre les principes d'une éducation plurilingue, en créant, en particulier, les conditions qui permettent aux établissements d'enseignement de tous les niveaux, situés dans les régions frontalières, de sauvegarder ou d'introduire le cas échéant l'enseignement et l'utilisation des langues des pays voisins ainsi que l'enseignement de leurs cultures, qui sont indissociables de l'enseignement des langues;

b. d'inciter les différents acteurs de la coopération transfrontalière, tels que les collectivités régionales et locales, les groupements transfrontaliers de coopération entre collectivités territoriales, les chambres de commerce, les syndicats, les employeurs et les autres acteurs concernés, à inclure les milieux

⁴² voir Culture, identité et communication à travers les médias dans les espaces frontaliers: exemples de la région lémanique et du Tessin, prof. Charles Ricq – Programme national suisse de recherches PNR 21 sur pluralisme culturel et identité nationale – Berne, 1991

éducatifs et linguistiques dans les projets de coopération transfrontalière qu'ils organisent ou préparent;

c. de rechercher, dans leur coopération avec le(s) pays voisin(s) dans le domaine de l'enseignement de la langue du voisin en région frontalière, la réciprocité linguistique, en donnant une place à leur propre langue nationale et aussi, le cas échéant, aux autres langues parlées dans les régions frontalières concernées, qu'elles soient de moindre diffusion, des langues régionales ou minoritaires;

d. de mettre en œuvre, par tous les moyens disponibles, les mesures énoncées à l'Annexe de la présente Recommandation;

e. de rechercher, dans ce domaine, la coopération avec les instances compétentes de l'Union européenne afin d'atteindre une synergie maximale.

Quant à l'Union européenne, son premier plan d'action 2004-2006 à travers les programmes Socrates et Leonardo da Vinci - 300 millions d'euros par an - destinés à des projets linguistiques conjoints, à des bourses et assistanats, à des partenariats d'apprentissage linguistique, à des outils pédagogiques d'apprentissage linguistique, à la sensibilisation des professeurs, des entreprises et des opinions publiques, aux programmes scolaires, etc...- indique à l'évidence la conviction de plus en plus marquée de l'Union européenne envers une société européenne « multiculturelle » et « multilingue ». Ce premier plan de l'Union européenne et les efforts qui en découlent en témoignent:

- en « veillant à ce que chaque citoyen puisse parler deux langues étrangères en plus de sa langue maternelle;
- en « améliorant la qualité de l'enseignement des langues étrangères, de l'école maternelle à l'éducation des adultes;
- en « créant un environnement plus favorable à l'apprentissage des langues dans une Europe mettant pleinement à profit sa richesse linguistique.

Finalement cette stratégie linguistique de l'Union européenne est reliée également pour la Commission européenne à la stratégie de Lisbonne sur la compétition de l'espace économique, social, culturel communautaire qui prévoit, entre autres, une société fondée sur la connaissance.

Tableau des obstacles et limites au niveau culturel, avec leurs solutions

Obstacles	Solutions
• Réflexes transfrontaliers inexistants ou très faibles • Existence de stéréotypes négatifs nationaux ou/et régionaux • Nationalisme dans les manuels scolaires, dans les media etc.	• oeuvrer en faveur de l'éclosion de consciences régionales transfrontalières • faciliter toute forme d'échanges scolaires (au sens large) • reconnaissance des diplômes • mesures en faveur de la circulation d'informations régionales transfrontalières (exemple: créer des serveurs transfrontaliers) • faciliter toute forme de coopération dans le secteur de la culture (au sens restreint): création, diffusion et réception transfrontalières d'oeuvres musicales, picturales, littéraires, folkloriques, théâtrales etc.
• Manque de crédibilité, de légitimité ou de lisibilité des organismes de coopération interrégionale transfrontalière • Aspirations trop souvent déçues par des populations quant aux résultats pratiques de la coopération transfrontalière	• Eviter de faire de ces organismes transfrontaliers des instruments purement administratifs, voire élitaires • Souligner les résultats positifs dans tel ou tel domaine
• Barrières linguistiques	• généraliser les programmes d'apprentissage et de perfectionnement de la langue de la population frontalière voisine (pour fonctionnaires, chefs d'entreprises, associations ...)

Source: Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe, Strasbourg, 1991, Prof. Charles Ricq, pp. 67 & 85

Il est incontestable que les media portent une responsabilité particulière dans le maintien de ces distances culturelles dans ce sens qu'ils contribuent souvent pour des motifs économiques et commerciaux à empêcher la formation de sentiments collectifs transfrontaliers d'appartenance ou simplement de référence à un même espace, à une même culture, à une même identité, et ce de façon généralement inconsciente. Toutefois, on commence à observer ici et là des formes et des contenus de véritable coopération transfrontalière dans le domaine des media par exemple, ce qui présage d'un avenir plus positif en matière médiatique transfrontalière.

Autrement dit, même le passage dans les « couloirs verts » destinés aux travailleurs frontaliers dans les postes de douane ne peut faire oublier qu'il existe d'autres réalités de la frontière qui continuent à perdurer, à commencer par les « frontières mentales ». Et celles-ci entraînent l'absence de réflexe transfrontalier, de conscience transfrontalière. En témoignent, par exemple, les comportements nationaux ou régionaux de ces mêmes travailleurs frontaliers face aux médias; très peu lisent, écoutent, regardent les « médias » voisins. Et pour conclure, de façon générale, sur « réflexe transfrontalier » et « conscience transfrontalière » dans le cadre des « pratiques culturelles transfrontalières », disons que vis-à-vis:

A - du réflexe transfrontalier, les infrastructures, en particulier en matière de santé, d'éducation et de loisirs ainsi que tous les équipements collectifs ne sont guère encore conçus de manière complémentaire, d'où des déséconomies externes certaines. Quant aux structures d'échange, concevoir l'espace transfrontalier comme un lieu intégré où biens et services s'échangeraient de façon équilibrée demeure encore un idéal. Tout au plus peut-on déceler des tendances à un accroissement des flux de biens et de personnes dans certaines régions transfrontalières. Toute l'analyse relationnelle souligne les insuffisances, mais également les potentialités qui existent dans ces régions frontalières considérées parfois comme périphériques, qu'il s'agisse d'échanges économiques, sociaux, culturels ou autres.

B - des barrières mentales, moins visibles que les barrières douanières, qu'elles traduisent l'existence de mondes différents et parfois de divergences d'intérêt, susceptibles de conduire à des malentendus, voire de provoquer des tensions surtout quand il existe des écarts de niveau de vie. Rééquilibrage économique et rapprochement culturel vont donc de pair pour dynamiser les relations transfrontalières au delà de toutes les contraintes qui viennent d'être analysées. Toutes ces remarques valent à fortiori pour l'émergence d' « identités transfrontalières » de « cultures transfrontalières ».

En conclusion, dans ce domaine culturel, les facteurs objectifs tels que la proximité géographique, la cohabitation dans le même espace, deviennent négatifs, une fois médiatisés par la culture nationale et les stéréotypes qu'elle véhicule. Cela démontre bien, s'il en était besoin, que les frontières sont, outre un phénomène politique, « un fait de civilisation, de culture »⁴³ et que, seule, une véritable subsidiarité transfrontalière permettra d'engendrer un nouveau fait culturel à l'aube du 21^{ème} siècle: celui de l'émergence de consciences transfrontalières.

⁴³ A. Miroglio: Le sens et la valeur des frontières; in Revue de psychologie du peuple, n° 9, 25^{ème} année, 1975, p.276

Outre l'importance de savoir qui produit et qui véhicule la culture régionale ou les caractères de régionalité, il faut également analyser le contenu de cette culture régionale. C'est pourquoi, de même que pour le domaine économique, les relations culturelles au sein d'une région transfrontalière ne s'intensifieraient que si l'articulation entre systèmes éducatifs par exemple, s'accroît et laisse libre cours aux acteurs culturels pour augmenter leurs échanges, leur osmose culturelle; et tout cela dans un grand respect des diversités culturelles au sein même des espaces transfrontaliers.

4.3.3 Dans le domaine socio-économique et celui de l'aménagement du territoire

Les différences dans les niveaux et les rythmes de développement économique impliquent incontestablement toute une série d'effets entravant la coopération transfrontalière. Comment alors y remédier?

S'il existe une prise de conscience depuis longtemps déjà de ces différences, qui existent pratiquement tout au long des frontières en Europe, elles sont en revanche apparues ou réapparues au grand jour à travers les expériences faites dans les espaces (trans-)frontaliers Est-Ouest consécutivement aux bouleversements entraînés par la chute du mur de Berlin et la mise en route de toutes les Eurorégions en Europe centrale et orientale.

Tenter de corriger les disparités régionales représente un objectif impératif pour les espaces frontaliers comme d'ailleurs pour tout l'espace européen. L'Union européenne, aux côtés aussi de toutes les instances nationales, s'y emploie à la fois à travers sa politique régionale, qui s'est surtout affirmée depuis le 1er rapport et les suivants sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'espace communautaire, à la fois à travers l'initiative INTERREG I, II et III et les fonds communautaires que cette initiative débloque.

En outre, les obstacles dus aux systèmes fiscaux et douaniers et les problèmes induits notamment par le phénomène de la spéculation foncière transfrontalière révèlent aux régions frontalières que de nombreuses conditions-cadre pour des micro-intégrations réussies font encore défaut aujourd'hui. A terme, les différents processus d'harmonisation en cours auront sans doute raison de ces phénomènes négatifs.

Tableau des obstacles et limites au niveau socio-économique ainsi que leurs solutions

Obstacles	Solutions
○ Niveaux ou rythmes de développement économique inégaux	• poursuite de l'objectif de la cohésion économique, sociale et territoriale transfrontalière
○ Blocages dus à des situations de concurrence exacerbée	• identification des intérêts économiques communs
○ Inexistence de liens transfrontaliers entre partenaires socio-économiques ○ Protection du marché du travail ○ Cartellisations des marchés ou corporatisme des professions ○ Mises en adjudication limitées / fermeture des marchés publics	• ouverture transfrontalière de la vie économique, voire socio-économique • création de conseils socio-économiques transfrontaliers • adaptation des conditions-cadre pour la promotion économique régionale
○ Problèmes fiscaux et douaniers	• Péréquation fiscale transfrontalière
○ Exportation de la spéculation foncière	• Maîtrise de la spéculation foncière

Source: Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe, Strasbourg, 1991, Prof. Charles Ricq, pp. 66 & 83

De façon plus générale, le secteur socio-économique dépend des différentes conceptions réciproques entre voisins de l'aménagement du territoire qui soutend toute perspective de développement économique. Et parmi ces conceptions, celles ayant trait désormais au développement durable entraînent des conséquences indéniables sur les économies transfrontalières, par exemple les « programmes intégrés » des systèmes de transports, des zones d'habitat, des parcs d'implantation industrielle et de services, des espaces de loisirs, etc...

Notons ici qu'au sein de l'Union européenne ou au sein des pays avec qui cette Union a passé des accords bilatéraux, les principes de non-discrimination, entre autres sur la nationalité et de libre circulation des biens, services, capitaux et personnes a grandement facilité la mobilité transfrontalière, sous réserve bien sûr d'« étapes transitoires ».

La libre circulation des personnes est l'une des libertés fondamentales garanties par le droit communautaire et inclut le droit de vivre et de travailler dans un autre Etat membre. Ce droit à la libre circulation dans l'Union concerne non seulement les travailleurs, mais aussi d'autres catégories de la population telles que les

étudiants, les retraités et les citoyens de l'Union européenne en général. Il s'agit peut-être du principal droit octroyé par la législation communautaire aux personnes, élément essentiel du marché intérieur et de la citoyenneté européenne. Pendant les premières années qui suivront l'adhésion des nouveaux Etats membres, l'accès aux marchés du travail des Etats membres actuels relèvera encore toujours de la politique et du droit nationaux de ces Etats ainsi que des accords bilatéraux qu'ils auront éventuellement conclu avec les nouveaux Etats membres. En principe, les dispositions transitoires devraient prendre fin cinq ans après l'adhésion. D'ici là aussi, seraient réglés, par des accords bilatéraux entre l'Union européenne et les Etats concernés, tous les problèmes de « circulation transfrontalière » aux frontières extérieures de l'Union européenne.

4.3.4 Dans le domaine budgétaire, financier et fiscal

C'est tout le débat des « ressources propres » des collectivités territoriales qui apparaît ici en terme d'autant plus délicat que ces ressources seront en partie affectées à des opérations transfrontalières, en ce qui concerne les collectivités territoriales séparées par une frontière.

Sans vouloir entrer dans toutes les discussions approfondies qui ont lieu actuellement dans maint Etats et au sein des institutions européennes, mentionnons ce que la Recommandation (2005)¹ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à propos des ressources financières des collectivités locales et régionales suggère au niveau des définitions de toutes ces ressources:

« Au sens de la présente Recommandation:

a. Du point de vue de la capacité de la collectivité à modifier leur niveau, les ressources peuvent être soit propres soit transférées. Les ressources propres d'une collectivité sont les ressources dont la collectivité peut varier le niveau, éventuellement dans une fourchette pré-établie. Ces ressources peuvent être par exemple fiscales ou non-fiscales, exclusives ou partagées, etc. Les ressources transférées d'une collectivité sont les ressources dont la collectivité ne peut pas varier le niveau. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, exclusives ou additionnelles, proportionnelles ou non proportionnelles (apports), etc.

b. Du point de vue de la capacité de la collectivité d'utiliser librement leur produits, les ressources peuvent être affectées ou non affectées. Les ressources affectées d'une collectivité locale sont les ressources qui doivent être utilisées pour un objectif (bien, patrimoine, service, programme) décidé par une autorité autre que la collectivité en question. Les ressources non affectées sont les ressources qui peuvent être utilisées librement, dans le respect de la législation concernant l'utilisation des fonds publics, par la collectivité locale.

c. Les ressources exclusives d'une collectivité sont les ressources qui constituent en leur intégralité le revenu de la collectivité en question. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non-fiscales, propres ou transférées etc. Les ressources partagées d'une collectivité sont les ressources propres qui sont levées par la collectivité en addition à des ressources levées par une autre collectivité sur la même base.

d. Autres définitions:

- Les ressources additionnelles sont des ressources propres partagées.
- Les surcharges sont des ressources additionnelles fiscales.
- Les dotations sont des transferts financiers non proportionnels non affectés.
- Les subventions sont des transferts financiers non proportionnels affectés.
- La capacité financière est le revenu maximum que la collectivité peut collecter dans des conditions standard, définies au niveau national. Le plus souvent, la capacité financière dépend largement de la capacité fiscale. Il existe néanmoins des collectivités qui peuvent collecter des ressources non-fiscales (revenus du patrimoine, notamment foncier et immobilier, des activités économiques ou des investissements financiers) très importantes; la capacité financière en tient compte.
- La capacité fiscale d'une collectivité est la capacité de cette collectivité à lever des impôts dans des conditions standard, définies au niveau national. La capacité fiscale est donc proportionnelle à l'assiette fiscale et les différences d'assiette fiscale génèrent des différences de capacité fiscale ».

Toutes ces définitions qui seront utiles, *mutatis mutandis*, à toutes les collectivités territoriales frontalières en Europe, s'appuient d'une part sur des principes généraux, d'autre part sur des lignes directrices. Parmi les principes généraux, mentionnons:

- assurer des revenus à chaque niveau de gouvernement selon les responsabilités qui lui sont attribuées et ses besoins financiers habituels (équilibre fiscal vertical) ;
- parvenir à une répartition équitable entre collectivités locales (équilibre fiscal horizontal) ;
- accroître l'efficacité du secteur public ;
- avoir droit pour les collectivités territoriales à des ressources propres adéquates et dont elles puissent disposer librement, dans les limites fixées par la loi (autonomie financière), pour exercer leurs pouvoirs et responsabilités.

Quant aux lignes directrices prévues par la Recommandation, elles se polarisent surtout sur la « décentralisation fiscale » à savoir que l'autonomie financière des collectivités locales implique un niveau de ressources propres suffisant pour financer une partie significative des coûts de leurs compétences, telles que définies par la Constitution ou par la loi. L'ARFE insiste, pour sa part, sur l'intérêt de « comptes bancaires communs » qui faciliteraient, à l'évidence, l'utilisation de certaines ressources propres réciproques pour les collectivités territoriales frontalières et surtout la gestion des fonds structurels communautaires.

Pour mesurer le degré de décentralisation fiscale, on peut utiliser les paramètres suivants:

- le rapport entre le niveau des recettes fiscales des collectivités territoriales et le total des recettes fiscales de l'Etat;
- le rapport entre les recettes fiscales et le total des ressources locales;
- le rapport entre les recettes fiscales et les apports financiers de l'Etat et d'autres collectivités publiques,
- le rapport entre les recettes fiscales propres des collectivités locales et le produit interne brut du pays;
- le rapport entre les ressources maximum et minimum que les collectivités peuvent collecter en variant les taux des impôts dans les fourchettes légales.

A cette ligne de la « décentralisation fiscale » s'ajoute celle de la « péréquation fiscale », tout autant valable et parfois même déjà mis en pratique pour les régions transfrontalières.

L'objectif de la péréquation financière⁴⁴ devrait être d'offrir aux collectivités locales la possibilité de fournir à leurs citoyens, s'ils le souhaitent, des services de niveaux en général similaires pour des niveaux de fiscalité similaires.

Dans la création de leurs systèmes de péréquation, les autorités centrales ou fédérales devraient tenir compte du fait que les différences de pression fiscale que les collectivités doivent imposer à leurs résidents pour atteindre un même niveau de services proviennent en général des différences entre leurs capacités financières, leurs besoins de dépense ou l'efficacité de leur gestion.

⁴⁴ voir dans le document CDLR(1993)3, «La péréquation fiscale transfrontalière» rédigé par le professeur Charles Ricq

Le système de péréquation devrait compenser, au moins en partie, les différences entre les capacités financières (afin d'offrir plus de ressources aux collectivités qui, soit ont des compétences supplémentaires, soit, de par leur situation géographique également frontalières, démographique ou autres, sont obligées de dépenser davantage pour la mise en œuvre de leurs compétences.

Au niveau fiscal, certaines expériences de « péréquation fiscale transfrontalière » sont à citer, avec toutes leurs limites il est vrai: par exemple, les accords franco-suisse et italo-suisse, les accords belgo-luxembourgeois. Ces accords ne concernent que les impôts perçus de part et d'autre des frontières sur les revenus des travailleurs frontaliers, selon une clé de répartition qui tient compte du « coût du domicile » et du « coût du poste de travail ». L'accord franco-genevois du 29 janvier 1973 prévoit une rétrocession fiscale (plus exactement une compensation financière pour tenir compte du principe fiscal national français de « non-affectation des impôts ») des impôts perçus à Genève sur le revenu des travailleurs frontaliers. Cette compensation s'élève en 2004 à hauteur de 90 millions d'euros pour 43.000 frontaliers, somme qui correspond, *de facto*, à l'impôt de la commune de domicile ou au 35% de l'impôt local et cantonal genevois. De même, face au phénomène des « migrations alternantes » dans des espaces frontaliers, la Belgique et le Luxembourg ont mis aussi en place un système visant à compenser les pertes de recettes fiscales des communes belges induites par la présence de frontaliers: un versement financier de l'Etat luxembourgeois en direction des communes belges dans lesquelles vivent des travailleurs occupant un poste au Luxembourg et donc imposés dans ce dernier. La perte de recettes pour les communes belges est facilement identifiable dans la mesure où celles-ci perçoivent une part de l'impôt sur les revenus de leurs habitants. Or les frontaliers belges domiciliés dans ces communes et travaillant au Luxembourg sont imposés au Luxembourg. Ils n'acquittent pas cet impôt dans la commune où ils sont domiciliés.

L'accord entre les deux pays, signé dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, date du 14 septembre 2001. Il s'applique pour la première fois en 2004 et porte sur un montant forfaitaire de 15 millions d'euros versé à l'Etat belge et redistribué aux 150 communes belges au prorata du montant des revenus professionnels déclarés au Luxembourg par les frontaliers belges de chaque commune.

A partir de toutes ces expériences et pratiques fiscales transfrontalières, à partir également de toutes ces définitions et recommandations sur la décentralisation et la péréquation fiscale, une sérieuse analyse s'impose, dans un avenir rapproché,

sur la « fiscalité transfrontalière », ses formes et contenus possibles, ses définitions, ses limites et contraintes.

4.3.5 Dans le domaine de la « gouvernance transfrontalière », et donc, entre autres, celui de la participation de la société civile

Sans reprendre dans cette section les définitions classiques de la gouvernance analysées plus haut, remarquons que pour réaliser de façon optimale la gouvernance transfrontalière, il importe que de chaque côté d'une frontière, une décentralisation de plus en plus marquée constitue un corollaire indispensable au développement de cette gouvernance transfrontalière. Et ces processus de décentralisation doivent imprégner tous les domaines précédemment analysés qui marquent la dynamique transfrontalière: l'économique, le social, le culturel, l'administratif, l'institutionnel. C'est dans cette optique que le Sommet de Wrocław en Pologne, des 19 et 20 mai 2005, organisé par le Comité des régions et réunissant plus de 300 régions et villes de toute l'Europe a insisté sur l'étroite imbrication « gouvernance régionale et décentralisation ». On relève ainsi dans la Déclaration de Wrocław:

« Les élus des 300 régions et villes d'Europe

- soulignent que la décentralisation est une méthode de bonne gouvernance européenne fondée sur les principes de la subsidiarité et de la proportionnalité, sans imposer un modèle uniforme;
- réaffirment leur attachement au modèle européen de société fondé sur l'économie de marché et la solidarité;
- relèvent que la décentralisation constitue un élément de réponse aux craintes des citoyens vis-à-vis de la globalisation et des changements économiques et sociaux dans le monde.

Et lors de ce Sommet de Wrocław, le président de l'Association des régions frontalières relevait que « la réussite de la coopération transfrontalière va de pair avec la décentralisation. Cette dernière stimule considérablement l'intégration européenne, contribue à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et permet de rapprocher les citoyens européens des politiques communautaires. La coopération transfrontalière constitue avec la décentralisation une source de valeur ajoutée pour les politiques, institutions et citoyens européens ainsi que pour le cadre économique et socioculturel de l'Union ».

Relevons enfin que dans sa séance plénière du 12 octobre 2005, le Comité des Régions réclame « la mise en œuvre totalement décentralisée de la stratégie de Lisbonne ».

Quant à la gouvernance locale et régionale, indispensable aux relations transfrontalières, il importe de rappeler l'approche globale et la largeur de vues des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, lesquels, lors de la 14^e Session de leur Conférence (Budapest, 24-25 février 2005) sont convenus :

- « de faire de la « bonne gouvernance aux niveaux local et régional » un objectif essentiel que doivent poursuivre nos Etats membres pour relever les défis auxquels nos sociétés sont confrontées et pour répondre aux attentes légitimes de nos citoyens;
- « de poursuivre également cet objectif par le biais de notre coopération au sein du Conseil de l'Europe, y compris avec l'Assemblée Parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux;
- « d'adopter l'Agenda annexé à cette Déclaration dans laquelle nous identifions les principaux défis auxquels nos Etats membres sont confrontés en matière de bonne gouvernance au niveau local et régional et nous engageons à agir, en tant qu'Etats membres individuellement et à travers le Conseil de l'Europe et ce pour les cinq années à venir ».

Et parmi ces défis pour la gouvernance locale et régionale, rappelons encore ceux de la participation des citoyens à la vie publique, d'un comportement éthique des autorités, des élus et des fonctionnaires locaux et régionaux, d'un niveau de ressources des collectivités locales et régionales qui soit proportionné à leurs responsabilités, d'une amélioration des services publics offerts à tous les citoyens.

A une échelle beaucoup plus modeste, mais combien efficace, en termes de démocratie locale, de décentralisation et de gouvernance, citons l'exemple récent des Agences de la démocratie locale (A.D.L.) très parlant à ce sujet pour dépasser tous les freins aux relations transfrontalières. Le réseau ou l'Association des A.D.L. comporte désormais 10 agences dans 4 pays d'Europe du sud-est, la 11^{ème} a été créée à Mostar, en été 2005; d'autres sont heureusement envisagées dans les pays du Caucase.

Ces agences de la démocratie locale ont été créées pour répondre aux demandes des représentants des pouvoirs locaux et régionaux qui désireraient venir en aide aux régions d'ex-Yougoslavie, ravagées par la guerre. Les A.D.L. et leur réseau jouent aussi un rôle important dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est. Malgré leur diversité les A.D.L. sont unies par une méthodologie qui insiste sur la coopération multilatérale décentralisée et qui s'appuie sur les représentants de la société civile en terme de gouvernance.

C'est ainsi que le projet « Actions pour le perfectionnement des compétences des pouvoirs locaux et de la société civile en Europe du sud-est » a pour but de soutenir les processus de démocratisation et de décentralisation dans la région. Le programme prévoit le renforcement des institutions et organisations grâce à des formations pour formateurs ainsi que la formation des pouvoirs locaux et des ONG dans les Balkans. Dans l'énorme morcellement frontalier des Balkans les ADL jouent un rôle certain. C'est pourquoi ce rôle en particulier intercommunal et régional transfrontalier est souligné dans ce Manuel, le travail des ADL correspondant bien à la vocation première du Conseil de l'Europe en matière de démocratie et de gouvernance locale et régionale.

Conclusion de la Partie IV

En conclusion de cet important quatrième chapitre consacré à l'ensemble des facteurs qui dynamisent ou freinent les relations transfrontalières, on peut noter que l'ensemble des acteurs transfrontaliers, quel que soit leur domaine, leur compétence, acteurs privés ou publics, sont confrontés à l'heure actuelle, dans tous les espaces frontaliers européens, à cette dialectique «dynamique-frein». C'est toutefois à une action conjointe, au nom du principe de subsidiarité bien compris, que régions transfrontalières, Etats et institutions européennes doivent participer ensemble à l'émergence de véritables régions transfrontalières, de type fonctionnel, afin de réaliser à ce niveau frontalier ce que les fondateurs du Conseil de l'Europe comme de l'Union européenne, ont envisagé pour l'ensemble de l'Europe, à savoir celui d'un espace de liberté, de paix, de sécurité et de démocratie. Maintes régions transfrontalières que j'ai visitées et analysées m'ont dit combien leurs relations avec leurs voisins leur ont apporté paix et compréhension mutuelle; quel beau résultat à mettre à l'actif de la coopération transfrontalière. Il ne faudrait donc pas que l'espoir que représente, pour les populations et collectivités concernées, la coopération transfrontalière, soit non pas déçu, mais en quelque sorte enterré ou mis en veilleuse, au profit d'autres priorités européennes, certes légitimes, d'autant que les régions transfrontalières révèlent et catalysent à leur façon tous les problèmes, tous les espoirs de la construction européenne; en effet la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière demeure indéniable:

- et au niveau politique (cohésion, subsidiarité, partenariat ...)
- et au niveau institutionnel (décentralisation, gouvernance ...)
- et au niveau socio-économique (aménagement, rééquilibrage ...)
- et au niveau socio-culturel (culture, identité ...)

Même si chaque région transfrontalière est spécifique par son histoire, sa géographie, son aménagement du territoire, son développement économique, sa démographie ... des paramètres communs apparaissent partout pour dynamiser ou

freiner la coopération transfrontalière. De réelles solutions au niveau européen, à commencer par la création d'instruments juridiques adéquats, permettront à l'évidence de dépasser tous les obstacles qui, à l'heure actuelle, freinent encore beaucoup l'émergence de régions vraiment transfrontalières.

La perspective que laisse entrevoir la coopération transfrontalière à moyen et long terme est bien de voir émerger, en Europe, des espaces de subsidiarité, de partenariat économique, social, culturel, financier, budgétaire et même fiscal, et donc de démocratie locale et régionale. La 5ème partie du Manuel sera à présent consacré à l'analyse plus détaillée de ces perspectives, de la prospective sur laquelle ces perspectives s'appuient.

PARTIE V

QUELLES SONT LES PERSPECTIVES NOUVELLES ET LES SCENARIOS A ENVISAGER POUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ?

Le développement de la « science prospective », science éminemment pluri-disciplinaire, ces dix dernières années, peut être utilisé, de façon très positive, à l'endroit de la coopération transfrontalière. Les différents secteurs de cette « science prospective » - certains parlent plutôt de « science des perspectives » - s'appliquent immédiatement à la problématique transfrontalière analysant à moyen et long terme pour toutes les régions transfrontalières européennes:

- la prospective territoriale
- la prospective instrumentale
- la prospective stratégique
- la prospective appliquée,

Toutes ces perspectives englobent des domaines aussi variés que l'approche spatiale, socio-économique, démographique, culturelle, institutionnelle... qui ont étayé les 4 parties précédentes de ce Manuel.

La prospective territoriale permet non seulement de définir les périmètres étudiés, mais aussi de mieux cerner les «représentations sociales » pour l'utilisation et la gestion des territoires frontaliers ainsi que de lister des variables-clefs et principaux indicateurs transfrontaliers de ces espaces voisins; tout cela aboutit à un « diagnostic territorial », y compris sur les variables démographiques (perspectives démographiques, vieillissement démographique...).

La prospective instrumentale s'arrête quant à elle, à l'ensemble des moyens juridiques institutionnels indispensables pour asseoir les stratégies, les opérations à venir de la coopération transfrontalière.

Quant à la prospective stratégique, elle s'appuie avant tout sur la construction de scénarios – les 4 qui seront identifiés ci-après – à partir, entre autres, des atouts et des handicaps, des projets mobilisateurs pour la coopération transfrontalière. La prospective stratégique fait référence, en particulier, à l'analyse multicritère, bien connue en science économique.

La prospective appliquée, enfin, s'arrête d'une part aux actions pratiques d'aménagement du territoire, de développement durable, de veille économique pour les entreprises, ... d'autre part prend en compte le jeu des acteurs – en synergie ou pas – qui développent ces actions transfrontalières.

Toute cette science prospective de type territorial, instrumental, stratégique et appliqué débouche tout naturellement sur des interrogations liées à l'avenir de la coopération transfrontalière, à savoir:

- quelles perspectives générales et d'abord spatiales, envisager pour les relations transfrontalières?
- quelles « perspectives-enjeux » lui désigner?
- quelles « perspectives-instrumentales » lui attribuer?
- quelles « perspectives-action » lui suggérer, en terme de cohésion et d'intégration?

5.1 Les perspectives générales pour la coopération transfrontalière

Participer de façon spécifique et approfondie au processus de l'intégration européenne, sous ses multiples visages politique, institutionnel, économique, monétaire, social, culturel, écologique, etc... constitue l'essentiel de ces perspectives générales pour les relations transfrontalières.

5.1.1 La fonction géo-politique⁴⁵ à travers la généralisation et l'irréversibilité de la coopération transfrontalière ainsi que la stabilité des frontières

Deux constats s'imposent à propos de la coopération transfrontalière, celui de sa généralisation, en terme spatial, à l'ensemble du territoire européen et celui de son irréversibilité. La généralisation de la coopération transfrontalière devrait avoir pour corollaire, outre l'apparition de régions transfrontalières à part entière, et à géométrie variable, une défonctionnalisation progressive des frontières internationales qui, de « frontières-coupures », se mueront en « frontières coutures »; autrement dit, en faisant passer les espaces frontaliers, de l'état conflictuel à l'état contractuel, et ce, partout en Europe. L'irréversibilité des coopérations transfrontalières lancées à ce jour le long de presque toutes les frontières européennes paraît également définitivement garantie, à la fois par la systématisation institutionnelle qui étaye, selon des formes et des contenus variés, la coopération transfrontalière et à la fois par l'intérêt évident que les Etats comme les institutions européennes, à Bruxelles et à Strasbourg, prêtent aux régions transfrontalières, signes et symboles de l'intégration européenne, appuyés évidemment sur le « paradigme de la stabilité des frontières ».

⁴⁵ International Conference of crossborder cooperation (Aachen, 18-20 september 1997). A theory of borders from the perspective of the European institutions

5.1.2 La fonction de subsidiarité

Au double mouvement dialectique que connaît l'Europe à travers le principe de subsidiarité inscrit déjà dans le Traité de Maastricht, subsidiarité qui joue du haut vers le bas et du bas vers le haut, toutes les régions frontalières s'associent. L'on peut parler aussi à leur endroit de « subsidiarité transfrontalière », de type horizontal cette fois⁴⁶.

Par le haut, l'analyse de l'intégration européenne indique que l'espace-enjeu, dans les zones frontalières, se redéfinit et se rééquilibre au sein d'une intégration européenne en avancée, stagnation ou recul. Pour ce qui est des espaces frontaliers par exemple, politiciens comme chercheurs développent un certain nombre de scénarios pour que les espaces frontaliers, « zones tampons », laissés parfois en marge du développement économique, s'inscrivent davantage comme régions d'articulation et donc de synergie économique. En ce sens, le pari européen de l'osmose des espaces frontaliers porte parmi ses priorités, un pari d'abord régional, un processus de régionalisation qui va croissant et qui comprend l'émergence de régions non seulement administratives, mais aussi politiques, avec une décentralisation des compétences et des ressources.

Le nouveau Comité des Régions, installé officiellement le 9 mars 1994, à Bruxelles, tout comme le Congrès⁴⁷ et ses 2 chambres créés le 30 mai 2004, à Strasbourg, ont favorisé sans nul doute, chacun à leur façon et selon une importance variable, la régionalisation et la décentralisation dans les pays qui ne l'avaient guère développée jusqu'alors. Rééquilibrage économique, meilleure insertion dans l'Europe institutionnelle, renforcement des compétences et des identités régionales témoignent à l'avance de toute la synergie que peut entraîner une authentique « subsidiarité transfrontalière ». De cette façon, le processus de régionalisation redéfinit le territoire en terme de polarisations maîtrisés et complémentaires, partout en Europe, et permet de dépasser les difficultés de gestion de purs espaces administratifs, sans investissement et infrastructures suffisants, surtout dans un certain nombre d'espaces périphériques européens.

⁴⁶ Colloque international des autorités préfectorales en Europe; Rome, 7-9 juillet 2001 : « L'Europe horizontale et la subsidiarité transfrontalière », professeur Charles Ricq (Association européenne des représentants territoriaux de l'Etat ou AERTE, créée en 1994 et qui regroupe à présent les « préfets » de plus de 28 Etats européens)

⁴⁷ Voir tous les documents publiés de 1994 à 2005 par le Comité des Régions sur les systèmes et processus de décentralisation dans les 25 Etats membres de l'Union européenne et ceux publiés par le C.P.L.R.E. et ses 2 chambres, en particulier, sur le « monitoring » concernant la démocratie locale et régionale des 46 Etats-membres du Conseil de l'Europe

5.1.3 La fonction intégrative

Les perspectives de développement de la coopération transfrontalière sont systématiquement décrites comme « favorables », « globalement positives » ou « excellentes » face au phénomène d'ensemble de l'intégration européenne. Ce développement, des relations transfrontalières s'inscrit dans le cours général de l'intégration européenne en train de se faire, les processus de micro-intégration transfrontalière tendant vers l'émergence d'une Europe des régions - ou plus exactement, d'une Europe avec les régions; Europe qui se construit progressivement, en profondeur, à partir, entre autres, de ses régions transfrontalières. Les évolutions qui se dessinent se trouvent et se trouveront grandement stimulées, dans une optique d'intégration, par l'instauration d'une véritable Union européenne telle que déjà défini dans l'Acte unique de 1986, par le lancement d'un Espace économique européen, et surtout par une authentique « cohésion économique, sociale et territoriale » de tout l'espace européen, désormais objectif prioritaire de l'Union européenne.

Le phénomène de l'intérêt grandissant pour les régions frontalières est en partie lié à l'affaiblissement progressif des lignes de démarcation politique et à la disparition programmée des barrières économiques, techniques et fiscales spécialement au sein de l'Union européenne, signe d'une intégration en mouvement.

Parcourons à présent, de façon plus circonstanciée, ces « perspectives intégratives » liées à la coopération transfrontalière.

5.1.3.1 De la macro-intégration européenne à la micro-intégration transfrontalière

Les collectivités frontalières passeront, en terme de perspectives, de la « non-relation » à une osmose plus ou moins marquée, voire à une cohésion de mieux en mieux affirmée au sein même de la cohésion territoriale de toute l'Europe.

Un regard sur la dynamique d'intégration qu'entraînent les actions de coopération transfrontalière laisse transparaître une évolution du phénomène qui n'est pas sans rappeler le développement des relations interétatiques au cours des XIX et XXèmes siècles. Cette similitude vaudrait la peine d'être mise en lumière, en constatant tout d'abord que le processus des relations entre collectivités publiques relevant d'ordres juridiques différents peut s'articuler autour de cinq directions énumérées dans le chapitre 3ème: celles de l'information, de la concertation, de la coopération, de l'harmonisation, de l'intégration.

Cette phase intégrative, la plus délicate et la plus complexe compte tenu du pluralisme culturel et démocratique à la base de la construction européenne - « l'unité dans la diversité », titre d'un livre prémonitoire de Denis de Rougemont - demande une analyse en profondeur. La perspective d'intégration politique, économique, monétaire, voire militaire qui sous-tend toute l'action de l'Union européenne pour les années à venir mérite une considération particulière dans les espaces frontaliers européens. Puisque certains milieux utilisent à l'égard de ces derniers l'expression d'« espaces de micro-intégration », encore faut-il bien cerner les terrains précis où cette micro-intégration peut se réaliser. Sans doute, celui des infrastructures le serait en premier: quelques exemples en matière de transports, témoignent de cette «micro-intégration» par la création de « communautés tarifaires », de « communautés de gestion et d'exploitation transfrontalières »... Les exemples de « micro-intégration » complète sont toutefois encore rares, même au sein des espaces transfrontaliers internes de l'Union européenne. Les frontières mentales sont encore trop présentes. Nulle part n'existe encore, par exemple, de fichiers transfrontaliers de chômeurs indiquant le dépassement de la conception de « marchés nationaux de l'emploi », ce qui suppose l'acceptation de « bassins d'emplois transfrontaliers »⁴⁸, allant même jusqu'à l'adéquation transfrontalière de l'emploi et de la formation.

Il est à noter que les deux phases d'harmonisation et d'intégration des relations entre entités relevant de systèmes juridiques différents des collectivités infra-étatiques sont les plus difficiles à réaliser; car cela relève souvent des compétences des institutions nationales et des schémas culturels découlant des « identités nationales ». Il paraît dès lors raisonnable de considérer que dans un avenir plus ou moins proche, les « relations transfrontalières » s'apparenteront plus à des formes affirmées de coopération et non plus seulement de concertation, même dans le cas de régions frontalières externes à l'Union européenne.

5.1.3.2 Les « pratiques transfrontalières » d'intégration

Citons pour exemple le cas particulièrement intéressant d'INTERREG, programme d'initiative communautaire, créé en 1990 en vue de faire participer plus intensément les régions frontalières à l'achèvement du marché intérieur prévoyant la disparition des frontières et ayant pour objet de promouvoir l'homogénéisation de l'espace économique européen et l'intégration de ses différentes composantes sociales, économiques et culturelles. Cette initiative a prévu un large éventail d'actions favorisant la coopération transfrontalière en incitant les autorités locales et régionales à s'engager à fond, en concertation étroite avec les pouvoirs nationaux, afin de faire participer la population

⁴⁸ voir DG V (politique sociale), Bruxelles, septembre 2004 sur les EURES transfrontaliers: « les bassins d'emploi transfrontaliers: des creusets pour la construction européenne »

frontalière à la mise sur pied d'un véritable tissu transfrontalier de relations sociales, économiques et culturelles.

Les trois principaux buts⁴⁹ de ce programme apparaissent clairement en termes de « prospective transfrontalière », surtout si l'on tient compte des fonds structurels de coopération territoriale prévus pour les années 2007-2013.

- Aider les zones frontalières à surmonter les problèmes découlant parfois de leur isolement relatif, avec l'appui des autorités et collectivités locales, régionales et nationales et en tenant compte d'un certain nombre de paramètres: environnement, transports, aménagement du territoire, investissement, emploi, formation, culture, santé;
- Promouvoir la création et le développement de la « micro-intégration » entre les régions frontières à l'intérieur de la Communauté dans la perspective du marché unique et surtout d'une cohésion économique, sociale et territoriale de plus en plus réalisée;
- Aider les régions frontalières extérieures à assumer leur nouveau rôle de frontière extérieure de l'Union européenne dans une perspective de développement économique et de développement culturel, pour ces territoires, c'est tout l'objet « prospectif » de la « nouvelle politique de voisinage » de l'Union européenne.

A ces fins, une importante liste de mesures éligibles a été établie par la Commission, au sein de laquelle les Etats membres devront choisir un ensemble cohérent de mesures, l'essentiel étant que les collectivités transfrontalières communautaires établissent des « programmes de développement régional intégré » (P.D.R.I.) ou des « concepts communs de développement », aidés par des « cadres communautaires d'appuis » (C.A.C.), pour reprendre la terminologie bruxelloise.

5.1.3.3 Le « vécu quotidien » de l'intégration par les populations frontalières

Cela suppose d'abord l'émergence, jour après jour, d'un réflexe transfrontalier dans tout ce qui compose la vie courante des populations frontalières, des services publics à préserver, des PME à ne pas trop délocaliser, sont donc concernés, par ce vécu quotidien de l'intégration,

Parmi les services publics concernés pour mener à bien cette « micro-intégration » au quotidien, citons par exemple:

⁴⁹ quitte à répéter, en partie, ce qui a déjà été mentionné dans la partie II

- l'approvisionnement concerté en eau, gaz, électricité et moyens de télécommunications;
- les schémas intégrés des transports publics multimodaux;
- les zones téléphoniques et postales associées
- les centres de formation initiale et permanente coordonnés;
- l'irrigation complète en terme de transports
- les infrastructures minimales de santé en complémentarité;
- les responsables administratifs pour trouver les « passerelles » adéquates de tout ce qui concerne leurs domaines d'activité et de compétences (même si elles sont différentes);
- les agents socio-économiques: afin de développer des scénarii permettant d'envisager comment les activités industrielles, commerciales, artisanales de part et d'autre de la frontière, pourraient éventuellement se compléter, dans leurs investissements, dans leur gamme de produits, s'épauler à l'égard des marchés étrangers, se confier mutuellement des possibilités de sous-traitance, etc. afin de mener à bien les aides au développement et à la localisation des PME, notamment dans les domaines de la recherche et de la coopération technologique; afin de développer le tourisme et l'agrotourisme etc...
- les décideurs politiques pour que chaque projet de leur législatif ou/et de leur exécutif associe, au quotidien, leur voisin dans une réelle perspective de partenariat, et non pas d'ingérence... sachant que ces projets journaliers concernent la formation, le passage des frontières, la santé, l'emploi, la protection sociale, la qualité de la vie, les transports, les loisirs etc... vécus au quotidien par les populations frontalières.

Concluons donc en soulignant que, dans le domaine de l'évolution des mentalités, les populations frontalières constituent un exemple original d'intégration puisque elles construisent, en faisant appel à l'ensemble des ressources humaines des espaces transfrontaliers, un nouveau niveau de conscience, de culture, d'identité régionale transfrontalière qui, s'ajoutant, sans les exclure bien évidemment, aux autres types d'identité régionale, nationale, ou même européenne, témoignent de la complexité, mais surtout du pluralisme nécessaire à la construction européenne.

5.2 La « prospective instrumentale » de la coopération transfrontalière.

Faire de la prospective transfrontalière revient donc à:

- trouver les moyens pour la concevoir et la réaliser, de même qu'à
- s'interroger sans cesse sur l'adéquation prospective-réalisation.

Il est importe donc de:

- définir les enjeux essentiels de la région transfrontalière à moyen et long terme, en relation avec son environnement interrégional, national et européen;
- engager des études et analyses nécessaires à une meilleure appréciation des moyens à mettre en œuvre pour assumer enjeux et paris;
- proposer des hypothèses de développement à moyen terme, des scénarios alternatifs, susceptibles d'éclairer les choix socio-économiques et socio-culturels des entités-membres, choix qui engageront l'avenir de la région transfrontalière dans son ensemble;
- dégager les cibles ou directions d'intervention les plus immédiates qui pourraient faire l'objet d'une politique contractuelle pour l'ensemble de la région transfrontalière.

Au niveau juridique, la « prospective instrumentale » débouche aussi sur une meilleure utilisation de certains instruments déjà analysés dans la 2ème partie de ce Manuel, tels que, sans être exhaustifs et à titre de rappel, par exemple:

- les GEIE ou Groupements économiques d'intérêt européen (de droit communautaire)
- les SEM(L) ou Société d'économie mixte, locale ou non
- les GIP ou Groupements d'intérêt public
- les « Consorcios »
- les GLCT ou GECT ou Groupements - locaux ou européens - de coopération transfrontalière etc...,

toutes formes d'instruments, utilisés au sein des Communautés de travail, des Conseils, des Conférences, des Eurorégions, des Euro-districts ...

Au niveau financier, tout aussi important que le niveau juridique, la prospective instrumentale se dégage en grande partie, pour l'Union européenne, des fonds structurels et de cohésion pour 2007-2013, déjà analysé dans le 4^{ème} chapitre.

Toute cette « prospective instrumentale » suppose

- des moyens en personnel, en financement, en infrastructures
- l'utilisation adéquate de la technique des scénarios
- la délimitation exacte des domaines de prospective
- une articulation étroite entre autorités européennes, nationales et régionales.

5.2.1. Le Centre d'expertise du Conseil de l'Europe sur la réforme de l'administration locale

Ce nouveau Centre d'expertise du Conseil de l'Europe a été conçu comme un instrument opérationnel permettant de promouvoir et divulguer des méthodes innovantes dans la gestion des collectivités locales. Ses programmes visent à améliorer l'efficacité de leur action, la transparence des méthodes et la participation des citoyens à la vie publique locale, dans l'optique du renforcement de leurs capacités.

La création d'un tel Centre a été recommandée par la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Budapest, 24-25 février 2005) aux chefs d'Etat et de gouvernement qui, réunis pour leur Troisième Sommet (Varsovie, 16-17 mai 2005), ont en effet prévu dans le Plan d'action qu'ils ont adopté, l'établissement au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe d'un Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale.

Pour atteindre ses objectifs, le Centre devra développer des outils prospectifs, lui permettant d'être à la pointe de l'innovation en matière de renforcement des capacités et de proposer des méthodes et « bonnes pratiques » reconnues comme étant particulièrement efficaces.

Le renforcement des capacités des collectivités locales frontalières à coopérer avec leurs voisins devrait en bonne logique figurer, tôt ou tard, au nombre des objectifs du Centre.

5.2.2 Vers un Centre de coopération interrégionale

Ce futur Centre d'analyses, de pratiques et de stratégies de coopération interrégionale en Europe regrouperait les efforts conjoints des institutions européennes (Union européenne et Conseil de l'Europe), des administrations adéquates nationales et des autorités vraiment régionales.

La création du Centre a été encouragée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et accueillie favorablement par le Comité des Ministres. Sa mise en place renforcerait les capacités du Conseil de l'Europe de développer des analyses, faciliter l'échange de pratiques et aider à l'élaboration de stratégies de coopération interrégionale, c'est-à-dire de coopération directe entre toutes les régions du nord et du sud, de l'est et de l'ouest de l'Europe. Ce Centre pourrait faciliter la création de centres-relais se situant au cœur de réseaux sub-régionaux de coopération transfrontalière.

5.2.3 Les réponses régionales de prospective instrumentale à mettre en place pour répondre aux objectifs, paris et enjeux transfrontaliers qu'ils soient de type socio-économique, culturel, juridique.

D'une façon plus pratique, et sans oublier les grands projets d'instrumentation juridique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, insistons à présent, très rapidement, sur des instruments plus opérationnels en matière de prospective. C'est ainsi qu'existent dans maintes régions transfrontalières des « groupes régionaux de prospective », ainsi que des « fonds régionaux de développement et de prospective ».

5.2.3.1 Groupe régional de prospective

Constitué de personnalités politiques socio-économiques et universitaires, mobilisées sur le fait régional, spécialisées dans les sciences humaines, sociales et économiques, et travaillant sur des thèmes tels que l'aménagement territorial, les problèmes urbains, le développement local, l'emploi, la culture et la communication, le tissu industriel, le milieu rural etc. ...

Ces groupes de prospective⁵⁰ répondraient à deux objectifs:

- définir les enjeux fondamentaux pour la région transfrontalière à moyen terme;
- proposer les scénarios de développement les plus plausibles pour les années à venir en y associant sans cesse tous les partenaires ou acteurs concernés, au nom d'une « gouvernance transfrontalière » bien comprise. Parmi ces acteurs de la gouvernance transfrontalière, n'oublions pas de citer le rôle croissant des O.N.G., telles pour l'Europe transfrontalière du Sud-est, les A.D.L. et NALAS déjà cités.

5.2.3.2 Fonds régional de développement et de prospective

Constitué avec l'aide de chacun des membres de l'institution transfrontalière avec l'appui des institutions nationales et européennes, ce fonds régional permettra de mener à terme certains projets précis à court et moyen terme pour faire face à tous les enjeux et défis des relations transfrontalières.

⁵⁰ voir, par exemple, les « Scénarios communautaires pour l'Europe 2000 plus » / DG XII/ 1998 ou l'Avis 181/2000 du Comité des Régions du 13 mars 2002 « Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie »

5.2.4 Les scénarios de prospective

La prospective répond à un besoin d'ensemble qui surgit aujourd'hui dans l'ensemble des régions européennes et tente d'apporter à celles-ci des réponses plus ou moins immédiates; ce n'est pas pour rien que M. Jacques Delors a créé, en 1988 auprès du président de la Commission européenne, une « cellule de prospective », dont les documents de travail sont très éclairants sur l'avenir de l'Europe, à moyen et long terme.

Toujours au niveau de l'Union européenne, il n'est que de prendre connaissance – également pour toutes les régions frontalières – de la consultation publique sur les « orientations stratégiques de la Communauté » pour la cohésion 2007-2013 » selon la version finale, en décembre 2005, de la Commission pour le Conseil européen.

Trois grands axes sont définis dans ses « orientations stratégiques communautaires 2007-2013 », à savoir

- renforcer l'attractivité de l'Europe et de ses régions pour les investissements et l'emploi;
- mettre la connaissance et l'innovation au cœur de la croissance;
- élargir et améliorer les possibilités d'emploi.

Il va de soi que ces grandes orientations stratégiques communautaires, appuyées par des fonds structurels et de cohésion conséquents – la décision du Conseil européen du 17 décembre 2005 semble être un plancher; avec un pourcentage de 1,045 % (soit environ 308,1 milliard d'euros – pour les fonds structurels et de cohésion couvrant la période 2007-2013) doivent exister « en interopérabilité » avec les stratégies nationales et régionales, sans aller bien sûr jusqu'à ce que quelques personnalités politiques appellent une « renationalisation » de certaines politiques communautaires.

Toutes les analyses des stratégies et des prospectives communautaires, nationales et régionales permettent de faire face:

- aux incertitudes croissantes entourant l'avenir interrégional et européen de la région transfrontalière considérée;
- aussi à la difficulté d'organiser parfois un réel partenariat transfrontalier, ou de résoudre les contradictions apparentes entre les aspirations d'enracinement local des hommes et des exigences économiques de mobilité et de globalisation;
- à la nécessité de renouveler les instruments de lecture des réalités sociales, culturelles, économiques et politiques de régions transfrontalières qui sont souvent en pleine transformation ou mutation;

- enfin, à l'indispensable cohésion économique et sociale de tout territoire transfrontalier, perçu et vécu dans son ensemble.

5.2.4.1 Les domaines de prospective

En fonction des perspectives qui marquent de plus en plus l'ensemble des collectivités territoriales, en particulier frontalières, en Europe, il ressort que toutes les institutions transfrontalières intercommunales ou interrégionales, de droit public ou de droit privé, se doivent, en langage de prospective:

- en premier lieu d'affirmer une position nette et claire par rapport aux Traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et du futur Traité constitutionnel et d'anticiper l'évolution des rapports transfrontaliers en fonction des changements que ces Traités vont amener de façon croissante sur la liberté de circulation des personnes et ses répercussions sur l'adaptation de la formation, sur les prestations sociales, sur le marché de l'emploi et du logement, sur la recherche technologique et les centres de recherche etc...;
- de faciliter les échanges professionnels et la reconnaissance des diplômes;
- d'envisager une formation professionnelle appropriée aux nouvelles données du marché de l'emploi, régional, national et européen;
- de mettre sur pied un schéma et un programme transfrontalier d'aménagement du territoire;
- de favoriser l'insertion européenne des projets, par exemple, de développement et de formation touristique pour la région;
- de développer les contacts avec tous les acteurs socio-économiques et culturels de la région;
- de dynamiser les échanges technologiques et la co-traitance technologique;
- de prévoir des nouveaux concepts de développement durable pour la région;
- sur le plan culturel, enfin, de raviver la conscience d'une unité transfrontalière et de concevoir des outils de communication communs aux collectivités territoriales frontalières tel que celui que constitue un serveur transfrontalier, un site WEB etc. sans oublier l'avenir des médias régionaux.

L'Europe arrivant par le haut - c'est l'aspect descendant du principe de subsidiarité - c'est le moment pour les institutions transfrontalières de saisir l'opportunité d'esquisser les lignes d'une politique régionale intégrée qui prenne en compte et l'unité de l'Europe et sa diversité, en reconnaissant la spécificité de chaque entité et qui tente de remédier aux déséquilibres régionaux en favorisant les atouts

endogènes tout en tenant compte des grandes priorités voulues par les différentes autorités nationales et européennes.

5.3 La prospective stratégique de la coopération transfrontalière ou ses «perspectives enjeux»

A leur façon et selon leurs spécificités, les régions frontalières de toute l'Europe indiquent la nécessité d'utiliser l'espace-enjeu et les relations de proximité et de voisinage, avec toute la synergie que ces relations entraînent, à travers plusieurs claviers, et de façon globale et intégrée:

- l'économique, avec un rééquilibrage des flux et des échanges;
- l'administratif, avec la déconcentration et les passerelles administratives transfrontalières même là où, de chaque côté de la frontière, la répartition des compétences est dissemblable;
- le politique avec la décentralisation, la régionalisation, voire l'autonomie au moins administrative;
- le culturel avec les identités régionales et les représentations collectives transfrontalières;
- l'environnemental avec un aménagement du territoire maîtrisé en commun dans une optique de développement durable.

Tous ces registres de l'enjeu spatial, économique, politique et socioculturel des régions frontalières à travers un tissu dense et renforcé des flux et des échanges, témoignent du fait qu'aborder les territoires frontaliers par une vision seulement juridique et institutionnelle n'est pas suffisant et ne lève pas le déséquilibre et l'asymétrie qui marquent la plupart de régions transfrontalières. En effet, la vie transfrontalière s'appuie sur un tissu dense et serré de relations entre tous les acteurs de la coopération transfrontalière; et ce tissu demande sans cesse à être vivifié dans la perspective d'un équilibre socio-économique, sans cesse en mouvement il est vrai!

5.3.1 Les enjeux institutionnels de la coopération transfrontalière

Point n'est besoin, au terme de ce Manuel, d'insister sur la perspective institutionnelle de la coopération transfrontalière; les institutions transfrontalières, quel que soit leur visage, constituent un instrument indispensable au développement et à la pérennité du tissu des relations transfrontalières. Le Conseil de l'Europe, en renforçant encore davantage la portée juridique de ces institutions transfrontalières au travers d'une future nouvelle Convention en plus de la Convention cadre, ne fait que souligner l'importance qu'il attache aux « droits » des collectivités territoriales frontalières à développer leurs relations de voisinage. Ces « droits et obligations » des collectivités territoriales frontalières

s'inscrivent dans la longue lignée des droits par lesquels le Conseil de l'Europe a édifié une Europe pluraliste et démocratique. Comme l'affirmait déjà la Déclaration de Bordeaux⁵¹, en janvier 1978, consacrée pour la première fois au thème de la régionalisation en Europe, « le droit de chaque européen à sa région est un des éléments de son droit à la différence ». Les régions transfrontalières pourraient s'inspirer de cette Déclaration de Bordeaux, dans le respect, bien sûr, de la grande variété des systèmes politiques en Europe.

Le phénomène de la coopération transfrontalière, s'il a été étudié plutôt par le Conseil de l'Europe, n'est pas moins une réalité dont les autorités de l'Union européenne mesurent de plus en plus l'importance et le rôle. C'est ainsi que le Parlement européen, en demandant à la Commission de faire en sorte de favoriser ce type de coopération, constatait déjà en 1988 que le « renforcement de la collaboration transfrontalière constitue une véritable pierre de touche de la volonté politique des Etats membres de mettre en place une Europe réellement unie. Le Parlement européen reconnaît l'importance pour le développement du marché unique d'opérations concertées entre collectivités locales de pays proches ou différents. Cette démarche paraît d'évidence logique, en effet, il ne paraît pas possible de supprimer des frontières si autour d'elles persistent des zones connaissant des problèmes particuliers et qui de ce fait ne seront pas homogènes avec le reste de l'espace européen. La suppression des seules frontières politiques, aux yeux du Parlement européen, ne résoudrait pas tous les problèmes liés à cette situation particulière. Le Parlement poursuit sa résolution en invitant la Commission « à mettre au point des propositions de directives faisant obligation aux Etats membres de prendre les dispositions nécessaires aux échanges d'informations et à veiller à instaurer dans les zones frontalières une consultation mutuelle sur les mesures nationales ayant des effets directs ou indirects sur les régions frontalières des pays voisins ».

Comment ne pas rappeler à nouveau – parce que toutes les nouvelles Eurorégions dans les PECO sont très intéressées au sujet – l'importance accordée par la Commission de l'Union Européenne au développement de la coopération transfrontalière qui apparaît surtout dans le montant des fonds mis à disposition de toutes les régions frontalières communautaires au travers du P.I.C. (Programme d'Initiative Communautaire) dénommé INTERREG I et qui, pour la période triennale 1991-1993 avoisinait les 930 millions d'écus. Le montant d'INTERREG II (1994-1999)⁵² triplerait et s'élèverait à 2,9 milliards d'écus. INTERREG III (2000-2006) est passé à 4,6 milliards d'euros; et celui des fonds

⁵¹ voir CPLRE, Doc. A2-170/86 § 6

⁵² voir J.O. Doc. C 180/60, Bruxelles, 1^{er} juillet 1994

structurels de « coopération territoriale » en général avoisinerait, du moins pour la Commission, les 308 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

5.3.2 Les enjeux sectoriels de la coopération transfrontalière tels que les analyse la « prospective stratégique »

Tant les institutions que les relations transfrontalières doivent s'appuyer, pour se développer et se renforcer, sur les axes prioritaires ou privilégiés que met en relief ce type de prospective. Ceux-ci sont au nombre de quatre:

5.3.2.1 Une prise de conscience renforcée et donc une nouvelle politique de communication

Les efforts à déployer dans l'optique de l'intégration européenne impliquent une nouvelle conception de base pour une politique régionale transfrontalière intégrée avec, parfois, une restructuration et un nouveau déploiement de l'institution transfrontalière dans l'optique de la « démocratie participative ».

Il ressort d'un certain nombre d'évaluations sur les institutions transfrontalières qu'il manque encore souvent à ces dernières un véritable engagement politique qui donnerait plus de poids aux décisions prises dans leurs différents organes. Ces institutions transfrontalières doivent plus s'imposer sur la scène régionale; il faut donc renforcer leur assise politique, c'est à dire la volonté politique de réaliser des espaces socio-économiques intégrés, dans le respect des différences, basé sur un réel partenariat, une véritable synergie et une solidarité vécue au quotidien. On constate, en général, aussi sur le plan du fonctionnement interne des lacunes au niveau du consensus et même du compromis qui devrait unir les diverses Parties contractantes aux accords transfrontaliers. Le processus d'intégration européenne auquel s'articulent les institutions transfrontalières présuppose une nouvelle dynamique quant à l'engagement politique de leurs membres. La première tâche de ces institutions transfrontalières consistera donc à raviver leur esprit d'unité, leur cohésion afin de mieux asseoir leur crédibilité, leur lisibilité et leur légitimité. Il est donc indispensable de mettre au point les questions de gestion interne, support indispensable à des réalisations à court et moyen terme. Chacune de ces institutions possède de réels atouts pour devenir une instance de proposition de premier plan dans son espace transfrontalier respectif, mais il leur faut auparavant se donner les moyens politiques à la hauteur de leurs ambitions et soigner leur image de marque. En favorisant par exemple leurs rapports avec les médias, les institutions transfrontalières contribueront non seulement à renforcer leur crédibilité, mais également à raffermir auprès du public l'émergence de conscience transfrontalière dans une Europe en construction. Tous les métiers et les nouvelles technologies sont concernés. J'en veux pour preuve la mise au point, via internet et la création de sites spécifiques, de nouvelles méthodes de

communication transfrontalières, adressées à tout un chacun, et facilitant ainsi de nouvelles « stratégies culturelles et informationnelles » transfrontalières. L'alternative devant laquelle se trouve chaque institution transfrontalière est la suivante: soit elle développe un réel partenariat, même fait de concurrence et de compétitivité, et fortifie ainsi son assise, soit elle n'entreprend rien - elle vitote - et court ainsi le risque de se disloquer ou de se mettre en veilleuse, la région transfrontalière se remorcellerait, perdant son unité fonctionnelle et la frontière jouerait son rôle de « coupure », surtout culturelle et mentale.

Les institutions transfrontalières, leurs Parties contractantes et tous leurs membres – collectivités infra-étatiques – doivent s'affirmer de plus en plus comme un intermédiaire transfrontalier de poids entre les instances européennes dans le respect du droit interne de chaque Etat. En l'absence d'un concept clair d'action, de communication, établi par l'ensemble des partenaires et qui fixerait les priorités pour l'ensemble de la région, l'institution transfrontalière ne pourra contribuer valablement à la promotion de tout son territoire. Organe de coordination, voire de proposition, d'impulsion, de décision, l'institution transfrontalière doit utiliser les ressources en complémentarité de toutes ses entités-membres. De ce fait, elle contribuera à la mise en place d'une véritable relation de partenariat et réalisera l'un des objectifs dévolus aux organismes de coopération transfrontalière: le développement des synergies, c'est à dire qu'agir ensemble c'est faire davantage en matière économique, sociale, culturelle et institutionnelle.

5.3.2.2 Un développement concerté et donc une nouvelle politique d'investissement et d'emploi

Au cours de cette phase accélérée d'intégration européenne, les institutions transfrontalières auront à opter pour une dynamique et s'appuieront sur les particularismes régionaux pour confirmer leur vocation d'unité. En tant qu'organe d'intégration micro-régionale, chacune d'entre elles pourra contribuer à la mise en place d'une ligne de conduite à adopter pour élaborer, par exemple, une nouvelle politique d'investissement et de gestion du marché de l'emploi. En suggérant quelques axes prioritaires à développer, elle générera une nouvelle dynamique à la région en contribuant:

- à détecter les problèmes communs à la région;
- à soutenir des projets de développement conjoints et/ou convergents;
- à renforcer le consensus et le réflexe transfrontalier, y compris, par exemple pour tous les phénomènes de délocalisation, par rapport à la mondialisation.

En s'assurant la participation à tous les niveaux des responsables politiques, économiques et culturels, l'institution transfrontalière et chacun de ses membres faciliteront la mise en place d'une dynamique de concertation régulière. Une fois déterminées les priorités stratégiques et appliquées de la région, elle pourra concentrer son action sur la coordination des projets retenus. Les mots clés de l'efficacité transfrontalière deviennent: connaître, échanger, gérer en commun. Il ressort encore des débats et des dialogues décortiqués au sein de telle ou telle institution transfrontalière que malgré une volonté d'action commune de la part de chacun, les problèmes sont encore perçus de manière trop locale et à court terme. L'institution transfrontalière contribuera par son action d'ouverture et son recours à une véritable prospective transfrontalière au décloisonnement de la région, au rééquilibrage des potentiels économiques de part et d'autre de la frontière et à la dynamisation des structures les plus faibles. De cette manière, elle collaborera à l'élaboration d'une nouvelle politique d'investissement et de développement en articulation avec celles de l'Etat et des institutions européennes. Le fait de vivre dans deux pays différents n'empêche pas de partager le même espace avec toutes ses contraintes et ses enjeux et les mêmes préoccupations. C'est à chaque institution transfrontalière d'insuffler à ses partenaires et acteurs le concept et la volonté d'une politique transfrontalière d'ensemble.

5.3.2.3 Un espace aménagé et donc une nouvelle politique d'environnement et d'aménagement du territoire

Sur le plan régional, l'institution transfrontalière deviendra un partenaire en complémentarité pour la solution des problèmes à incidence locale, par exemple, la gestion des déchets, la création et l'utilisation des infrastructures de formation et de santé, les systèmes de transports C'est pourquoi, il est primordial qu'elle s'impose dans le rôle de concepteur, d'initiateur et de réalisateur, en défendant une position cohérente par rapport aux problèmes de chacun de ses membres et en contribuant à la mise en place d'une politique de coordination des diverses politiques d'aménagement du territoire qui prennent en considération une utilisation équilibrée et concertée de l'espace transfrontalier entre zones constructibles, agricoles, naturelles et industrielles, entre aires d'habitat et aires d'activités. Le plan d'aménagement du territoire de l'ensemble transfrontalier réservera une place importante à la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel. Et de même, il élaborera une position ferme quant aux systèmes de transport, à la préservation des eaux, à l'assainissement des sources, à la pollution de l'air et à l'élimination et à la gestion en commun des déchets, quels qu'ils soient. Même si la région transfrontalière considérée est déjà dotée d'infrastructures de base convenables, il importe aux collectivités frontalières de proposer des plans de développement routier et ferroviaire qui puissent satisfaire aux exigences leur populations et s'insérer bien sûr dans les grandes infrastructures européennes de communication. Le développement des voies de communication et la mise en

place d'un système plus performant de télécommunications sont indispensables également pour éviter la marginalisation de la région et affirmer sa compétitivité et son insertion au niveau européen. Les points 5.3.2.2 et 5.3.2.3 consacrés aux nouvelles perspectives d'environnement d'aménagement du territoire, d'investissement et d'emploi innovateur, se résument tous, en quelque sorte, dans le « thème-action » du développement durable. Sur ce « thème-action », la participation de la société civile, des O.N.G. – par exemple, la NALAS avec son « plan stratégique » 2005-2007 - devient indispensable, au nom d'une « gouvernance transfrontalière » bien comprise.

5.3.2.4 Une synthèse culturelle et donc une nouvelle politique culturelle articulée, en matière de formation, de médias et d'échanges associatifs

En raison des rapides mutations auxquelles sont confrontées toutes les régions européennes, les espaces transfrontaliers ne peuvent accroître leur dynamique et leur compétitivité qu'en adaptant leurs instances de formation aux exigences du marché de l'emploi et en développant certains secteurs professionnels de technologie de pointe ou de services supérieurs. Il importe, selon les cas d'évaluer les possibilités de développement et d'adaptation des PME frontalières et de leur « tissu transfrontalier », de favoriser le renouveau du tourisme de qualité et d'encourager la co-traitance, les échanges technologiques, voire l'agro-tourisme.

Tout le tissu associatif qui égrène tel ou tel espace transfrontalier comme l'ensemble des médias qui sont le miroir de cet espace méritent une attention particulière. De même, les centres de recherche, les pôles d'excellence recevront, par l'institution transfrontalière des impulsions indispensables.

C'est à chaque région transfrontalière de dessiner les priorités d'ensemble de son espace et de procéder à une concertation des efforts de développement socio-culturel afin d'éviter une multiplication de démarches dans les mêmes secteurs et un gaspillage d'énergie en période difficile. C'est aussi à chacune d'entre elles de veiller à ce que le développement d'un secteur n'empiète pas sur l'équilibre d'un autre secteur et ne produise pas de nuisances irréversibles.

Une fois précisés, ces quatre grands axes de la « prospective stratégique » de toute institution transfrontalière, il importe à présent de suggérer un certain nombre de moyens, parmi d'autres, afin de gérer au mieux cette tâche prospective indispensable à l'avenir de chaque espace transfrontalier en Europe.

Ces quatre grands enjeux de la coopération transfrontalière – enjeux institutionnels, enjeux spatiaux, enjeux culturels, enjeux socio-économiques -, s'ils sont d'abord l'affaire de toutes les instances européennes, nationales,

régionales, n'en sont pas moins aussi celle des villes et agglomérations, ces dernières, étant confrontées de plus en plus à tous ces enjeux. Cela est d'autant plus important que nos deux grandes institutions européennes – Conseil de l'Europe et Union européenne – prennent à bras le corps ce phénomène urbain dans toutes ses dimensions et toutes ses perspectives : villes et agglomérations frontalières doivent en tenir compte. C'est ainsi que l'importance croissante⁵³ du phénomène urbain dans l'Europe actuelle et l'Europe future est pris de plus en plus en compte tant dans les travaux du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Congrès, Comité directeur du Comité des Ministres ...) que de l'Union européenne (Commission, Parlement européen, Comité des régions ...).

Si le Conseil de l'Europe prête une attention particulière dans l'analyse des « quartiers urbains », aux problèmes d'interculturalité, d'immigration, de violence, d'insertion sociale, de rénovation, du logement social ... dans les villes en particulier frontalières. Pour sa part, l'Union européenne, au niveau stratégique, en lançant, en 2001, son programme URBAN qui aborde l'ensemble des problèmes des zones urbaines « dans une approche » intégrée et holistique », a décidé de porter un effort financier conséquent aux « villes, carrefour de la cohésion »⁵⁴.

5.4 La « prospective appliquée » à la micro-intégration régionale transfrontalière portera principalement sur les domaines déjà analysés au partie III:

- de l'environnement et de l'aménagement du territoire;
- des transports et de la communication;
- de l'économie et de l'emploi;
- de la formation;
- des échanges culturels;

⁵³ les démographes prévoient qu'en 2050, 90% des populations européennes vivra dans des villes

⁵⁴ voir Rencontre ministérielle de Bristol (Royaume-Uni), le 6 décembre 2005 et le 17 février 2006 à Bruxelles, sur « la politique de cohésion et les villes : contribution urbaine à la croissance et à l'emploi dans les régions ».

De façon générale, les propositions d'orientation stratégique communautaire ont tracé les grandes lignes de « l'agenda urbain 2007-2013 » afin de « mobiliser le potentiel de nos villes, clé de l'accélération de la croissance, de la création d'emplois de qualité, de l'innovation technologique, de l'élévation du niveau d'instruction et de formation, de l'intégration sociale et de l'amélioration de l'environnement » etc ... et en faire ainsi des « communautés durables ». Ce futur agenda urbain 2007-2013 ne fait donc que souligner à la fois « l'importance des villes comme moteur de la croissance, de l'emploi et de l'intégration sociale » et donc la nécessité d'un « développement urbain durable » et à la fois finalement « l'équilibre territorial de l'Union Européenne » : Aux villes et agglomérations frontalières d'en profiter !

- des flux de population;
- de la santé et de la protection sociale.

Dans tous ces domaines, il importe au premier chef de mettre sur pied des programmes d'ensemble de développement régional intégré. Le recours à la prospective permettra de favoriser les axes suivants dans le cadre d'une politique régionale transfrontalière intégrée, soutenue par toutes les parties concernées, qu'il s'agisse du secteur public ou privé :

- une prise de conscience: avec une nouvelle politique de communication;
- un développement concerté: avec une nouvelle politique d'investissement et d'emploi;
- un espace aménagé: avec une nouvelle politique d'environnement et d'aménagement du territoire conciliant l'homme et l'espace;
- une symbiose culturelle: avec une nouvelle politique culturelle articulée en matière de formation, de médias et d'échanges associatifs.

Toutes ces formes et les contenus variés de la prospective transfrontalière s'inscrivent, en résumé, dans ce que certaines appellent des « logiques territoriales transfrontalières » qui englobent non seulement les dissymétries économiques, sociales, démographiques, culturelles situées de part et d'autre d'une frontière, mais aussi les modes et les compétences diverses de gestion de chaque territoire, les histoires politiques et institutionnelles, les capacités financières et fiscales etc ... Et ces « logiques territoriales transfrontalières », pour pleinement les envisager et les assumer, ne doivent pas être envisagées comme des « rapports de force » entre voisins rivaux, mais comme des relations de vrais partenaires ayant les mêmes objectifs d'ensemble sur un territoire transfrontalier concerné.

Conclusion de la Partie V

Terminons ce partie 5ème consacré à la « prospective transfrontalière » par l'utilisation d'un de ses champs, celui de la « prospective stratégique », à l'endroit des 4 grands scénarios envisageables pour l'avenir de la coopération transfrontalière en Europe.

- Le premier scénario correspond, au statu quo, à l'état actuel des choses. Bien que la plupart des organismes transfrontaliers, au nom des principes de subsidiarité, de partenariat, de décentralisation, aient revendiqué, dans tous les interviews que nous avons eus, une assise juridique plus forte afin de développer des tissus de relations transfrontalières mieux enracinés et plus permanents dans

leurs régions respectives, force est de constater que, même si la situation juridique actuelle n'est pas encore parfaite, y compris pour le Conseil de l'Europe et pour la Commission européenne, il importe de développer encore davantage d'abord toute une panoplie d'outils opérationnels qui ont été évoqués dans le deuxième chapitre de ce Manuel. Par conséquent, le premier scénario correspondrait à un « statu quo » juridique, basé d'une part sur le droit international public avec la Convention cadre de Madrid et ses deux protocoles d'autre part sur des accords bilatéraux ou multilatéraux entre Etats ancrés sur l'importance du droit interne de chaque Etat. Ce *status quo* est certes insatisfaisant; mais il a le mérite d'exister et d'avoir permis à INTERREG de réaliser maintes opérations transfrontalières très positives. La signature par l'Union européenne en tant que telle, de la Convention cadre de Madrid n'apporterait pas grand chose, puisque cette Convention ne fournit qu'un cadre juridique, et n'est pas assez opérationnelle en tant que telle.

- Le second scénario consisterait à prendre en compte les avancées des outils opérationnels de coopération transfrontalière, au travers des accords bilatéraux ou multilatéraux entre Etats, outil dont le plus avancé est celui du GLCT prévu dans l'accord de Karlsruhe, dès 1996, accord et outil qui pourraient être étendus avec l'aval des Etats, à la plupart des Etats-membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Ce second scénario aurait l'avantage de toujours laisser aux Etats la maîtrise de leurs relations transfrontalières, puisque, jusqu'à présent, tous ces Etats, les 25 de l'Union européenne et les 46 du Conseil de l'Europe, considèrent encore la relation transfrontalière comme une relation internationale et que la réalité de la « souveraineté territoriale » des Etats demeure cruciale jusqu'à présent en droit international public. Outre le GLCT, ce second scénario profiterait à coup sûr d'un approfondissement des politiques de décentralisation, voire des possibilités d'« expérimentations transfrontalières » que vient d'accepter le Gouvernement français, par exemple pour l'émergence d'une agglomération transfrontalière à « Lille-Tournai-Kortrijk »; il s'agirait en quelque sorte d'une émergence d'« intercommunalité transfrontalière » dans le respect des différences de tous ordres dont dépend l'organisation territoriale de chaque Etat. Ce scénario de la généralisation en Europe des accords bilatéraux ou multilatéraux, avec des contenus plus ou moins semblables (tel le G.L.C.T.), constituerait sans doute un pas nouveau vers l'adoption d'un instrument juridique communautaire à l'endroit de la coopération transfrontalière. Il sauvegarderait de façon plutôt formelle la compétence souveraine des Etats pour leurs relations extérieures et transfrontalières tout en autorisant partout en Europe leurs collectivités territoriales à coopérer, sous leur houlette, de façon directe en toute légalité, légitimité et efficacité. Dans cette optique, le futur GECT de la Commission européenne ou le futur GTCT du Conseil de l'Europe prendraient tout leur sens.

- Le troisième scénario s'appuierait sur une perspective à long terme de l'intégration politique de l'Europe conçue comme une réalisation d'une « fédération encore virtuelle » et qui supposerait de nouveaux transferts de compétences et donc de souveraineté à une esquisse d'Etat fédéral européen ou, comme le disait plus précisément Jacques Delors, de « structures fédérales européennes »⁵⁵. Ce troisième scénario consisterait par conséquent à faire du domaine de la politique régionale, une nouvelle compétence communautaire, partagée avec les Etats, même si ce nouvel instrument juridique communautaire, assez souple pour respecter la diversité, la complexité et la richesse humaine de toutes les situations des régions transfrontalières en Europe comprendrait l'essentiel des avancées juridiques de maints accords bilatéraux ou multilatéraux, en particulier celles du G.E.C.T., à savoir la personnalité juridique et l'autonomie financière de ces nouveaux organismes transfrontaliers (communautaires). Il importerait toutefois alors avant de mettre sur pied un organisme de coopération transfrontalière relevant du droit communautaire de distinguer entre transfert strict de compétences et simple délégation de compétences.

Quant aux programmes, à leur conception, à leur gestion, à leur couverture financière (partagée?), au personnel, au contrôle de l'utilisation des fonds structurels... quelques questions se posent encore: le règlement général des Fonds structurels suffirait-il dans le cadre du droit communautaire? quelle serait la nature et le contenu des actes de cet « organisme transfrontalier communautaire »? quels seraient, à son endroit, la place et le rôle des Etats et de toutes les collectivités territoriales concernées? En fin de compte, est-il possible d'envisager pour les 25 Etats-membres de nouvelles « souverainetés partagées » pour le plus grand bien d'un intérêt communautaire » supérieur, à savoir une cohésion territoriale de mieux en mieux réalisée?

Compte tenu de la « mise sous boisseau » du Traité constitutionnel de l'Union européenne suite aux référendums négatifs français et néerlandais, ce troisième scénario d'une avance notoire de l'intégration dans l'Union européenne est encore à relativiser. Il n'est point question à l'heure actuelle d'accorder à Bruxelles de nouvelles compétences communautaires, ni d'élargir le cercle des matières à majorité qualifiée. Par conséquent, même pour les régions frontalières, la seule perspective de plus de coopération pratique « step by step » demeure, que ce soit avec les nouveaux fonds de « coopération territoriale » avec un éventuel GECT, fonctionnel et non pas politique. La coopération transfrontalière continue donc, à son rythme, à s'insérer dans la grande perspective européenne de la « cohésion territoriale » pour l'ensemble spatial communautaire.

⁵⁵ Jacques Delors, *Mémoires*, éd. Plon, Paris, 2004, pp. 565 et suivante

- Le quatrième scénario, qui se baserait sur l'idée de régions frontalières devenant de véritables « collectivités territoriales européennes », à cheval sur une frontière et régie par le seul droit communautaire, relève, plus encore que le précédent, d'une intégration politique de l'Europe déjà achevée. Peut-on déjà imaginer des élus transfrontaliers, des administrations transfrontalières, des budgets transfrontaliers, etc... ou plus simplement d'évidentes dérogations au droit national pour les collectivités territoriales frontalières appartenant à tel ou tel Etat? Or la Commission n'a pas de compétence pour régler l'organisation territoriale des Etats-membres; et ces derniers sont par ailleurs en grande partie toujours responsables de la gestion des fonds structurels. A moins de profondes modifications législatives et constitutionnelles pour les 25 Etats, ce 4ème scénario paraît encore moins réalisable et respectueux de l'unité européenne basée sur la diversité.

Laissons du temps au temps pour la coopération transfrontalière, même si des insuffisances juridiques notoires sont apparues dans les 5 parties de ce Manuel, en particulier dans celui de la base juridique des institutions transfrontalières ou/et de l'utilisation et de la gestion des fonds INTERREG. Il reste toujours permis de rêver à des « régions transfrontalières à la mesure de l'homme », dépassant les stricts cadres nationaux, avec des autonomies seulement fonctionnelles très poussées qui favoriseraient la cohésion territoriale des espaces transfrontaliers et donc la recomposition de véritables territoires transfrontaliers en les « dépolitisant » au sens fonctionnel pour le plus grand bien de toutes les populations frontalières concernées.

La floraison d'une multitude d'Eurorégions, surtout dans les PECO, l'appui qu'apporte INTERREG à la responsabilité et à la solidarité transfrontalière aboutit sans nul doute à une Europe des frontières, plus calme et plus paisible, en dépit des sérieux problèmes de minorités que rencontrent certains territoires frontaliers. Et si l'élargissement, à travers tous les chiffres précités, constitue un défi pour l'Europe des frontières, en développant une réelle « démocratie transfrontalière » Eurorégions et programmes communautaires, assoieront encore davantage une Europe stable avec une paix durable. L'articulation réussie, à travers les outils juridiques, actuels, et pour certains encore à inventer, entre l'Europe d'en bas avec les Eurorégions et l'Europe d'en haut avec l'éventuelle nouvelle « Convention eurorégionale » du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec les fonds de cohésion territoriale prévus par l'Union européenne transformera davantage « l'Europe des coupures frontalières en l'Europe des coutures frontalières » : gouvernance européenne, gouvernances nationales, gouvernances régionales et gouvernances transfrontalières participeront en synergie et en partenariat à cette unité européenne, souhaitées par toutes les populations particulièrement frontalières. Les fonds INTERREG, à l'évidence, ont beaucoup

aidé non seulement au développement économique et social des régions frontalières, mais aussi à ce partenariat d'ensemble. Et en promouvant de son côté institutions transfrontalières, conscience transfrontalière, culture transfrontalière, identité transfrontalière, toute l'action normative du Conseil de l'Europe, dès 1980, ainsi que les fonds INTERREG de l'Union européenne dès 1991 ont fait émerger de véritables acteurs transfrontaliers, publics et privés; et même si, au vu des chiffres précités, le transfert d'une partie de ces fonds des régions occidentales vers les régions PECO apparaît comme inéluctable, la « mobilisation transfrontalière » qu'INTERREG I, II, et III ont fait lever, dans la plupart des régions transfrontalières de l'Europe occidentale ne pourra encore que plus et mieux se développer grâce, en partie à la nouvelle « coopération territoriale (2007-2013) et surtout grâce à la volonté politique de tous les Etats et de toutes les collectivités territoriales frontalières, telle que la réclame le Conseil de l'Europe.

L'Europe des 46 Etats du Conseil de l'Europe s'est donnée, dès 1949, de par les objectifs de cette première institution européenne, une optique de coopération intergouvernementale alors que l'Europe des 25 Etats de l'Union européenne recherche, *in fine*, l'intégration politique. Ces deux grandes institutions européennes, avec leurs élargissements successifs, voire leurs imbrications réciproques – ce qui relève encore du souhaitable –, tentent, chacune à leur manière, de rassembler la grande famille européenne, combien blessées par des guerres fratricides qui ont surtout marqué les régions frontalières. Comment imaginer l'identité de la future Europe, l'émergence d'une conscience européenne, dans le respect des diversités? Comment faire cohabiter de façon harmonisée des mémoires nationales blessées et souvent contradictoires, en particulier dans les espaces frontaliers et là, surtout où des revendications territoriales minoritaires émergent à nouveau? A leur façon, et de manière certainement plus intensive, les régions frontalières fonctionnelles qui égrènent des milliers de kilomètres dans toute l'Europe, surtout élargie, constituent des révélateurs, des catalyseurs de ce « vouloir vivre ensemble » de tous les Européens. Tant le Conseil de l'Europe, dans une perspective normative, que l'Union européenne, avec ses programmes INTERREG I, II, III, plus pratiques, l'ont bien compris: les régions transfrontalières, à leur manière, en permettant de dépasser certains « mythes nationalistes » invitent tous les Etats à mieux vivre leur « souveraineté partagée » dans une interdépendance accrue et de mieux en mieux acceptée. La coopération transfrontalière sera désormais non seulement l'affaire des Etats et des institutions européennes, mais de plus en plus aussi l'affaire des régions et des autorités territoriales; elle dégagera enfin de « nouveaux ensembles territoriaux fonctionnels » qui permettront aux populations concernées de reposséder leurs territoires de vie et d'emploi, leurs vrais bassins de cohésion économique, sociale et culturelle, tout en respectant leur histoire et leurs institutions différentes.

L'acquis communautaire qu'ont permis de mieux affirmer, de façon pratique, les fonds INTERREG dans les régions frontalières communautaires, peut constituer la base, à travers cet acquis, non seulement de solutions à apporter à un grand nombre de problèmes frontaliers, mais aussi à la confection d'un véritable instrument juridique communautaire en matière de coopération transfrontalière instrument juridique sous forme de « règlement-cadre » qui sera en harmonie avec la future « Convention de coopération eurorégionale » du Conseil de l'Europe. L'acquis communautaire et ces nouveaux instruments juridiques – sous forme de « réglementation » souple et facultative pour respecter la variété des situations transfrontalières - assoieront encore davantage les « coutures transfrontalières » indispensables à la réalisation d'un espace européen, facteur de paix, de démocratie, de progrès et de bien-être. « L'empreinte de l'Europe » sur les espaces frontaliers, en favorisant ses « coutures » définitives, sera un nouveau gage du bien-fondé et de l'avenir du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Et toutes les régions transfrontalières, selon leur variété et leurs potentialités spécifiques, réaliseront l'objectif réel et vécu vers lequel tendent toutes les institutions européennes, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, à savoir la pratique sur le terrain:

- du partenariat (transfrontalier)
- de la subsidiarité (transfrontalière)
- de la citoyenneté (transfrontalière)
- de la proximité (transfrontalière)
- de la cohésion (transfrontalière)
- de la synergie (transfrontalière)
- de la solidarité (transfrontalière),

c'est-à-dire les 7 principes de base de la construction européenne.

Conclusions générales pour l'ensemble du Manuel

Ce « manuel » de coopération transfrontalière a tenté de démontrer qu'avant tout, c'est la conception même de la frontière, qu'elle soit coupure ou couture qu'il importe de bien cerner, tout en ne perdant jamais de vue l'objectif fondamental du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne qui consiste à construire une Europe une et diverse, démocratique, espace de paix, de droit et de sécurité. Qui dit « manuel » dit guide d'analyses, de réflexions, d'expériences, de pratiques et de suggestions.

C'est pourquoi le projet de construire un « manuel de coopération transfrontalière » utile et utilisable par toute collectivité ou personne s'est vite imposé comme une des réponses à la diversité des territoires et des expériences que recouvre la réalité transfrontalière pour les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. Cinq parties ont constitué l'essentiel de ce Manuel. Résumons-les.

A la première des cinq questions que nous nous sommes posés, à savoir, « comment définir une région transfrontalière », nous avons tout d'abord répondu que toute région transfrontalière est constituée d'un espace socio-économique, socio-culturel, politique et institutionnel animant un tissu spécifique de relations qui lient les collectivités inscrites dans cet espace, relations que la frontière perturbe ou même oppose. Pourquoi? parce que la frontière, plus que « borne physique », est avant tout limite de systèmes entre Etat-nations et que le principe de base de la coopération transfrontalière est de faire des aires frontalières, des espaces liés, contractuels et fonctionnels afin de permettre de trouver des solutions communes à des problèmes similaires. Les régions transfrontalières, en ce sens, constituent bel et bien le révélateur et le catalyseur du degré d'avancement de la construction européenne. Elles obligent, au nom d'une subsidiarité, gouvernance, partenariat transfrontaliers bien compris, à inventer des « passerelles », des liens contractuels, des institutions spécifiques, entre les différents acteurs dans les principaux domaines de coopération transfrontalière, tout en gardant à l'esprit l'importance de la dimension européenne.

Ce qui importe, si l'on veut cerner la réalité même des régions transfrontalières est de bien prendre conscience que les liens transfrontaliers peuvent s'appuyer non seulement sur une conception zonale ou multipolaire des espaces frontaliers, mais aussi sur les découpages politiques et administratifs dont chaque Etat s'est doté au cours de son histoire. En effet, ceux-ci définissent encore et toujours le champ d'application de la souveraineté territoriale qu'ils exercent, et donc le champ de la coopération transfrontalière. En fait, les problèmes surgissent souvent du fait que les compétences se chevauchent souvent à différents niveaux, et qu'elles sont parfois exclusives, parfois déléguées, parfois partagées sans qu'il soit toujours aisé de savoir quelle institution se charge de quel type de

compétence et éventuellement avec quelle autre instance elle partage cette autorité.

A la seconde interrogation, comment faire émerger des institutions transfrontalières au moyen du droit international public, nous nous sommes efforcés d'établir la difficulté d'avoir recours, à l'heure actuelle, à une formule-type (soit nouvelle Convention, soit réglementation-cadre) en raison de la variété et la complexité du phénomène régional, frontalier.

Après avoir examiné les définitions empiriques et juridiques des relations transfrontalières, ont été répertoriées les principales formules adoptées au niveau international à travers des accords bilatéraux et multilatéraux tenant compte des limites de compétences des collectivités publiques infra-étatiques; et ce, à travers, par exemple, les accords du Conseil des Pays Nordiques, de la Convention cadre du Conseil de l'Europe et ses 2 protocoles additionnels, de la Convention du Benelux, de l'Accord de Karlsruhe, et enfin des instruments juridiques communautaires ou Convention du Conseil de l'Europe. Quant au niveau interrégional, un constat a été dressé, « les communautés de travail transfrontalières » ou les Eurorégions ont pour but principalement de permettre aux différentes collectivités transfrontalières qui les constituent d'examiner ensemble des problèmes pratiques communs afin de tenter d'y apporter une solution concertée, toujours sous la houlette des Etats, qu'il s'agisse de coopération transfrontalière de type global ou seulement sectoriel. Faut-il alors regretter comme certains le font que le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les Etats n'aient pas encore trouvé de formules parfaitement adéquates pour étayer juridiquement les accords directs entre collectivités territoriales sub-étatiques sans enfreindre le droit international public, ce qui signifie, aux dires de certains juristes, qu'un « droit de voisinage », branche autonome du droit international public, est encore à inventer.

Le troisième chapitre concernant les domaines et étapes de développement de la coopération transfrontalière a, bien évidemment, conduit à examiner les six domaines répondant à une typologie classique tout en permettant d'en élargir et d'en compléter le champ afin de répondre mieux aux expériences actuelles et futures en matière de coopération transfrontalière. Quant aux 5 étapes des relations transfrontalières, elles supposent encore et toujours un long cheminement qui correspond, au vu de toutes les expériences transfrontalières analysées, à la lente et complexe construction européenne où convergence, harmonisation, intégration demeurent encore et toujours des sujets brûlants, particulièrement en matière sociale et fiscale.

La quatrième question concernant les facteurs qui dynamisent ou freinent la coopération transfrontalière, suppose que l'on fasse d'abord appel à la théorie de la dynamique institutionnelle plus en science politique qu'en droit, qui met en relief que toute institution parce que simple instrument appelé à durer, peut devenir à la fois moteur ou frein des sociétés dans lesquelles s'inscrivent ces instruments institutionnels, qu'il s'agisse de collectivités européennes, nationales, régionales, locales ou transfrontalières. Quant à la volonté politique concernant tout ce qui permet de dépasser l'ensemble des freins analysés dans le détail, elle est indispensable au niveau régional, national et européen. L'initiative INTERREG, par exemple, a constitué sans nul doute l'un des facteurs les plus marquants pour faire émerger à travers cette volonté politique le travail transfrontalier de tous les acteurs socio-économiques, culturels, institutionnels et administratifs. Egalement essentielles ont été les passerelles entre entités sub-étatiques frontalières, situées dans des Etats différents et quel que soit leur système politique, pour mieux asseoir de façon favorable les relations transfrontalières. Toutefois, des contraintes demeureront encore, faussant la dynamique transfrontalière, à savoir les déséquilibres socio-économiques, les distanciations culturelles et les insuffisances institutionnelles. Tout le savoir-faire et les objectifs du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne est d'y répondre, chacun à leur façon.

Qu'attendre enfin des perspectives nouvelles à attribuer à la coopération transfrontalière? Tout d'abord, c'est la place même des régions frontalières qui, au cœur de la construction européenne, sont un terrain privilégié du degré d'avancée ou de stagnation de l'intégration européenne. L'émergence de régions transfrontalières à part entière et de plus en plus intégrées, et la défonctionnalisation progressive des frontières entre les Etats-membres qui, de frontières-filtres, se mueront en frontières-contacts et frontières-liens fortifieront cette avancée. Nul doute que l'accentuation des phénomènes de « subsidiarité transfrontalière », de « partenariat transfrontalier », de « solidarité transfrontalière », de « gouvernance transfrontalière » témoignera à sa façon de cette avancée. La place même de la coopération transfrontalière demeure l'une des clefs irremplaçables, actuellement et dans le futur, du débat européen et il y a fort à parier que vont se développer de plus en plus au sein des espaces de l'Union européenne comme du Conseil de l'Europe, des tissus de relations transfrontalières privilégiées pour le plus grand avantage de toute l'Europe.

Enfin, force est de reconnaître que le phénomène de l'intérêt grandissant des deux grandes institutions européennes pour les régions frontalières est en grande partie lié à la disparition programmée des barrières économiques, sociales, techniques et fiscales du moins au sein de l'Union européenne. De même, l'on peut apprécier en outre que dans le domaine de l'évolution des mentalités en Europe que les populations frontalières constituent un exemple original d'intégration au sens

large puisque celles-ci construisent un nouveau niveau de conscience, de culture, d'identité régionale qui, s'ajoutant aux autres types d'identité témoignent cette fois au niveau transfrontalier, de l'unité et de la diversité en Europe, sans qu'un type d'identité – régionale, nationale ou européenne – n'en rejette les autres, bien au contraire. C'est l'objectif premier de toute la « prospective transfrontalière » que de mieux asseoir, à l'avenir, cette insertion de la coopération transfrontalière dans la construction européenne.

En conclusion de ce Manuel, rappelons encore le caractère irréversible de cette coopération transfrontalière partout en Europe; il convient également de reconnaître l'importance de la « relation transfrontalière », bien plus capitale que le seul instrument de l'institution transfrontalière et de toutes les formes juridiques qu'elle peut revêtir. Il importe donc, tout en accordant toute l'importance qu'elle mérite aux formes juridiques de la coopération transfrontalière, d'approfondir les objectifs, les perspectives, le contenu, la densité, voire les limites et les contraintes de toutes ces relations transfrontalières et du véritable tissu qu'elles constituent. Ce tissu transfrontalier, fondé sur une frontière-couture et non plus sur une frontière-coupure, constituera le socle décisif d'espaces de plus en plus directement fonctionnels et contractuels, que seront désormais toutes les régions frontalières en Europe. Ces régions ou espaces contractuels transfrontaliers utiliseront ou feront naître, avec l'appui et sous la houlette des différentes autorités nationales et régionales:

- soit des « réglementations-cadres », soit des « agences » de développement intégré transfrontalier,
- soit des observatoires de coopération transfrontalière participant tous à l'émergence de véritables politiques régionales transfrontalières intégrées,
- soit des bassins d'aménagement du territoire, des bassins d'emplois, des bassins de vie, laboratoires d'espaces transfrontaliers maîtrisés et utilisés en synergie.

Par conséquent, toute formule ou réussite aboutissant à des espaces de micro-intégration économique, sociale, culturelle ou politique, gage et témoin de la réussite de l'intégration européenne dans son ensemble, espaces de micro-intégration avec, par exemple, des bassins d'emploi transfrontaliers, avec des marchés transfrontaliers de l'investissement, avec de la co-traitance technologique, avec des médias transfrontaliers, avec des formations initiales et permanentes au-dessus des frontières, avec des schémas transfrontaliers d'aménagement du territoire, avec des réseaux intégrés de transports intermodaux etc... toutes ces réussites se font et se feront au bénéfice de toute l'Europe.

Le principal message que lancent alors les régions frontalières, directement et avec l'appui des Etats et des institutions européennes, est d'asseoir la construction européenne en coopérant de plus en plus entre elles, en mettant donc en exergue les principes de subsidiarité et de partenariat des régions vis-à-vis des Etats et institutions européennes. De même la prise en compte des effets de synergie entraînée par la coopération transfrontalière à travers la notion vécue de solidarité de voisinage, l'insertion dans les grands organismes interrégionaux tels que l'ARE et l'ARFE et, enfin, les véritables greffes transfrontalières entraînées en particulier par l'initiative si souvent citée INTERREG, tout cela consolide tous les tissus de relations transfrontalières indispensables, si variées et complexes soient-elles, à la construction européenne. C'est pourquoi de véritables politiques transfrontalières, globales et intégrées, émergeant dans tous les espaces frontaliers européens, débouchent tout naturellement sur une nouvelle géopolitique européenne qui, sans toucher aux frontières, montre que ces espaces participent à leur façon au processus d'unification européenne.

Toutefois, si généralisation des institutions transfrontalières il doit y avoir, il ne faut toutefois pas en déduire qu'une formule-type existe. La variété et la complexité du phénomène régional, frontalier encore plus, sont telles que des formules variées de coopération transfrontalière correspondant à des contextes différents pour chaque région sont à trouver ou à créer. Il faudra tenir compte, pour ces différentes formules, d'une part de l'extrême variété des paramètres géographiques, socio-économiques, politiques, culturels...; d'autre part des diverses modalités d'exercice du pouvoir local, régional et national entraînant, par le fait même, selon les cas, des solutions transfrontalières de type consultatif plus que délibératif, de portée sectorielle plus que globale, de dimension locale plus que véritablement régionale. La complexité et la variété du phénomène régional transfrontalier en Europe sont telles que des solutions trop générales ou des modèles simplistes ne répondraient pas à l'attente ni des Etats, ni des collectivités territoriales concernées.

Et puisque le Manuel est destiné, en premier lieu, aux 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, précisons encore, à travers toutes nos expériences et analyses, que l'approche du Conseil de l'Europe en matière de coopération transfrontalière doit prendre en compte un certain nombre de données, actuelles et futures, entre autres l'élargissement de l'Union européenne et l'extension de ses frontières extérieures dans l'ensemble du continent démocratique, la nécessité pour le Conseil de l'Europe de préserver l'unité du continent du point de vue des normes communes, du respect des droits fondamentaux d'une instauration d'une part et d'une stabilité sérieuse particulièrement dans les espaces frontaliers, d'un développement économique durable ... La nature spécifique de l'action du Conseil de l'Europe ne repose pas en effet sur l'accès à d'importantes ressources financières; mais en exerçant une influence politique propre, le Conseil de

l'Europe peut quant à lui faciliter et garantir la mise en œuvre de solutions conformes aux normes internationales, entre autres pour la coopération transfrontalière entre ses 46 Etats membres.

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ne peuvent oublier tous les obstacles à la coopération transfrontalière liés non seulement aux problèmes de franchissement des frontières mais aussi aux déséquilibres socio-économiques entre les pays et régions en Europe. C'est pourquoi il est important de s'attaquer aux problèmes économiques et sociaux des zones en question afin de promouvoir le développement d'une Europe plus « cohérente » et plus « solidaire ». En ce sens, l'objectif prioritaire de l'Union européenne en matière de cohésion est fondamental. En outre, la possibilité d'une meilleure prise en compte par le Conseil de l'Europe des questions « humanitaires » liées à la gestion des nouvelles frontières extérieures de l'UE élargie ne doit donc pas être comprise comme une remise en cause des règles définies à Schengen ni comme une ingérence dans les affaires intérieures des Etats, mais comme une contribution au développement de frontières extérieures qui soient aussi des lieux de contact et de coopération, dans le respect entier des exigences en matière de sécurité, de lutte contre la criminalité et l'argent sale.

La relation entre démocratie locale et coopération transfrontalière doit être conçue comme complémentaire. Les progrès de l'un sont le progrès de l'autre. Une coopération transfrontalière efficace exige une autonomie locale forte; en outre, la coopération transfrontalière est aussi un moyen de renforcer et de promouvoir la démocratie locale. Cette approche est à juste titre défendue par le Conseil de l'Europe qui considère qu'une sécurité juridique est nécessaire pour que les autorités territoriales puissent s'engager dans une coopération fructueuse et équitable avec leurs voisins. Cette base démocratique prouve bien que la coopération transfrontalière fait partie du processus de « responsabilisation » des autorités territoriales situées à proximité d'une frontière internationale en les poussant à développer des liens de coopération utiles pour assurer par exemple la fourniture de services publics de meilleure qualité, promouvoir le développement économique et social de façon durable, enraciner le souci de l'environnement etc.

Tout aussi essentiel est le fait que les autorités locales disposent des ressources nécessaires pour s'engager effectivement dans la coopération transfrontalière. Il existe, à cet égard, un lien étroit entre la réussite de la réforme des finances locales et régionales, la coopération transfrontalière et la responsabilisation des élus et des administrations.

Les cadres juridiques au niveau européen ou intergouvernemental que souhaitent préciser tant le Conseil de l'Europe que l'Union européenne doivent toutefois toujours être soutenus par des mesures nationales propres à faciliter la

coopération transfrontalière. Un sujet auquel on ne prête peut-être pas suffisamment d'attention est l'importance du degré de décentralisation dans tous les pays d'Europe. Etant donné que la coopération transfrontalière est l'application du droit interne dans un contexte transfrontalier, les résultats obtenus dans ce cadre sont directement liés à la compétence interne des collectivités ou autorités territoriales. De plus, les disparités dans le niveau de régionalisation des partenaires (Etats centralisés/décentralisés/régionalisés/fédéraux) sont parfois peu propices à la coopération transfrontalière. Toutefois, relevons que l'état actuel de la coopération transfrontalière en Europe est globalement encourageant. L'appui financier communautaire INTERREG, et celui des Etats, la conforte certainement en la rendant plus opérationnelle que la seule Convention cadre de Madrid.

Reconnaissons toutefois le rôle de pionnier du Conseil de l'Europe en la matière, basé il est vrai sur maintes expériences transfrontalières, entre autres dans les régions rhénanes, alpines, nordiques, sans oublier le rôle de l'Association des régions frontalières européennes, créée en 1971 à Gronau autour des régions rhénanes et qui compte actuellement plus de 100 membres répartis dans toute l'Europe. Tant le Conseil de l'Europe que l'Union européenne, avec toutes les grandes Organisations interrégionales, convergent pour souligner la place importante que la coopération transfrontalière a au sein du droit international public et plus particulièrement au sein du droit communautaire afin de régler au mieux les questions-clés touchant à la coopération transfrontalière. La nouvelle Convention du Conseil de l'Europe et le nouvel instrument juridique communautaire –s'ils s'articulent de façon optimale pour les 46 ou 25 Etats membres –constituent sans doute des jalons. Toutefois tout cet appareil juridique, si utile soit-il, ne doit pas faire oublier que les régions transfrontalières – « volontaires » dirait Denis de Rougemont – sont un des meilleurs garants de la construction européenne parce qu'elles sont

- les « gardiennes » de la « subsidiarité transfrontalière » ou mieux des « orteurs » de la culture de subsidiarité;
- des indicateurs de « cohésion économique, sociale et territoriale;
- des vecteurs de « dialogue interculturel » (transfrontalier)
- des tissus de relations en synergie (transfrontalière);
- des acteurs privilégiés de gouvernance démocratique (transfrontalière);
- des catalyseurs de réelle décentralisation et/ou régionalisation et donc de arténariat (transfrontalier);
- des espaces vécus de solidarité (transfrontalière).

Le Conseil de l'Europe, par son rôle de pionnier en créant la Convention cadre dès 1980, avait déjà perçu la « valeur ajoutée » de toutes les formes et contenus de la coopération transfrontalière. L'Union européenne, à son tour, fait de la coopération transfrontalière, une des clés de la réussite de son objectif prioritaire de la cohésion économique, sociale et territoriale. Puisse ce Manuel servir de point de repère pour tous les acteurs publics et privés de la coopération transfrontalière, mais aussi montrer la synergie hautement souhaitable et indispensable de la coopération transfrontalière entre les grandes institutions européennes, les Etats et toutes les collectivités territoriales et mettre en relief les multiples tissus de relations transfrontalières qui enrichissent indubitablement toute l'Europe; et ce, en « réinventant une véritable gouvernance partout en Europe » comme le disait récemment Monsieur Jacques Delors dans une récente intervention télévisée en faveur de la Constitution européenne. Ces propos rejoignent ceux du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Monsieur Terry Davis, qui, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe déclarait, le 27 janvier 2005 « une véritable démocratie est un esprit, une culture ... la tâche du Conseil de l'Europe est de diffuser cette culture sur l'ensemble de notre continent. Il en va de même pour les droits de l'homme ... » et donc toutes les politiques qui touchent à la cohésion sociale, à l'éducation, à la culture: défis juridiques, économiques, sociaux, culturels, écologiques ... auxquels sont confrontées toutes nos collectivités territoriales, frontalières en ce qui concerne ce Manuel.

Et reprenant un des points du plan d'action qui a été entériné au 3^{ème} Sommet, à Varsovie, les 16 et 17 mai dernier, le président du CPLRE, appuyé par le président du Comité des Régions (CdR) confortait les propos de MM. Delors et Davis, en insistant pour que les Chefs d'Etat et de gouvernement entérinent ce qui suit:

« Etant donné son importance pour le développement de la démocratie pluraliste en Europe, nous sommes prêts à soutenir et renforcer le rôle des institutions européennes, en insistant sur l'importance croissante de la décentralisation, de la démocratie locale et régionale dans nos Etats-membres ». Cela permettra en particulier:

- d'améliorer les mécanismes pour assurer le respect de la Charte européenne de l'Autonomie Locale et d'autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs à la démocratie locale et régionale;
- de développer la coopération transfrontalière et la coopération décentralisée, et notamment de renforcer les associations de pouvoirs locaux et la coopération décentralisée;

- d'établir des contacts entre pouvoirs locaux et régionaux, en particulier dans les régions en transition, ainsi que de développer les mesures d'instauration de la paix et de la confiance;
- d'encourager la discussion commune et l'échange de bonnes pratiques dans les domaines intéressant le gouvernement local et régional, de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et du sport à la cohésion sociale et aux migrations en passant par le développement durable.

Démocratie locale et régionale, gouvernance, solidarité, partenariat: quel plus bel objectif pour toutes les régions transfrontalières européennes.

Comment ne pas conclure ce Manuel en reprenant les paroles du président de la Pologne lors de la Conférence organisée par la République de Pologne dans le cadre de la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Varsovie, 21-22 avril 2005):

« La coopération transfrontalière est particulièrement nécessaire aux frontières extérieures de l'Union européenne élargie afin de maintenir un niveau de dialogue et de coopération adéquats entre les communautés locales, les institutions et les populations. Elle permet aussi de promouvoir un développement social équilibré et une croissance économique tout en évitant tout sentiment de nouvelles divisions en Europe ».

Paroles que confortait M. E. Barroso, Président de la Commission européenne, le 18 janvier 2006, à Strasbourg devant les parlementaires européens, paroles qui s'appliquent en particulier aux régions frontalières:

« L'Europe, forte de sa culture et de ses valeurs, pourra progresser si elle est capable de faire des avancées en même temps dans trois domaines: la performance économique, la cohésion sociale et la gestion durable de ses ressources. Pour y parvenir, l'Europe a besoin d'un vrai partenariat associant tous les acteurs ».

Tous ces propos, succinctement rapportés, montrent bien dans quel objectif s'inscrit ce Manuel de coopération transfrontalières: celui de la « démocratie transfrontalière » gage de paix, de stabilité, de cohésion, de solidarité pour tout l'espace européen.

Autres publications:

DG1(2006)4

Fifth annual report of the Committee of Advisers to the Committee of Ministers covering the year 2005 – Also available in French

Cross Border Co-operation in the Balkan/Danube area (2003) – Also available on CD-Rom in Albanian, Bulgarian, Croatian, English, Macedonian, Romanian and Serbian

Kaliningrad in Europe (2003) – Also available in Russian

Transfront(2003)1

Developing an open and responsive central government attitude towards issues in relation to transfrontier co-operation

Publications récentes:

Transfrontier Co-operation 1 / *Coopération transfrontalière 1*

Handbook on transfrontier co-operation. 2006 edition.

Manuel de la coopération transfrontalière. Edition 2006.

Transfrontier Co-operation 2 / *Coopération transfrontalière 2*

Practical Guide to Transfrontier Co-operation.

Also available in Russian and Serbian.

Guide Pratique de la coopération transfrontalière.

Disponible également en russe et serbe.

Transfrontier Co-operation 3

The role of euroregions in transfrontier co-operation – Three case studies.

Transfrontier Co-operation 4

Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the field of transfrontier co-operation.

Transfrontier Co-operation 5 / *Coopération transfrontalière 5*

Report on the Current State of the Administrative and Legal Framework of Transfrontier Co-operation in Europe. 2006 edition.

Rapport sur l'état actuel du cadre administratif et juridique de la coopération transfrontalière en Europe. Edition 2006.