

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



17e SESSION PLENIERE
CG(17)5
16 septembre 2009

Coopération transfrontalière en Europe

Groupe de travail sur la Coopération Interrégionale
Rapporteur: Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs.....	7

Résumé

La coopération transfrontalière entre collectivités territoriales est un volet important de l'action menée par le Conseil de l'Europe pour promouvoir la stabilité démocratique et les relations de bon voisinage entre les Etats et les régions. Elle est une mission politique fondamentale qui doit être mise en œuvre aux niveaux local et régional en partenariat avec les organes nationaux dans chaque région.

La coopération transfrontalière est donc organisée et mise en œuvre par les autorités publiques les plus proches des citoyens dans le plein respect des principes de subsidiarité et de partenariat. Grâce à cette proximité, la coopération est centrée sur les préoccupations des collectivités, des citoyens et des structures de ces territoires et peut s'attacher aux problèmes spécifiques des régions frontalières.

Il faut donner une dynamique à un projet durable de développement régional et territorial transfrontalier, car l'élimination des difficultés quotidiennes aux frontières et une coopération socioculturelle transfrontalière améliorée représentent la base du développement économique durable. La coopération transfrontalière peut favoriser l'intégration européenne, le développement de la cohésion sociale et territoriale, la participation active de tous les citoyens ainsi que le dialogue interculturel.

Le Congrès a un rôle important à jouer dans l'analyse du fonctionnement et de l'évolution des différentes structures, dans un travail d'accompagnement et d'initiation de nouvelles structures, ainsi que dans l'étude de thèmes spécifiques tels les minorités dans les régions frontalières.

¹ L: Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
GILD: Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC: Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC: Groupe Socialiste du Congrès
NI: Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. La coopération transfrontalière entre collectivités territoriales est un volet important de l'action menée par le Conseil de l'Europe pour promouvoir la stabilité démocratique et les relations de bon voisinage entre les Etats et les régions et, partant, les valeurs que défend l'Organisation, à savoir la démocratie, la prééminence du droit, le respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités, et la préservation de la diversité culturelle. La coopération transfrontalière est une mission politique fondamentale du Conseil de l'Europe qui doit être mise en œuvre aux niveaux local et régional en partenariat avec les organes nationaux dans chaque région.

2. Depuis le dernier rapport du Congrès sur cette question,³ la coopération transfrontalière en Europe a connu des changements décisifs. Les efforts en faveur de la coopération transfrontalière se sont considérablement intensifiés; le Comité des ministres a adopté la Recommandation (2005)² relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales; le projet «MORE – Matching Opportunities for Regions in Europe» a été créé afin d'apporter aux collectivités territoriales un soutien pour la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière; l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 1829 (2008) sur la coopération transfrontalière; le Congrès a lancé deux eurorégions.

3. Organisée et mise en œuvre par les collectivités locales et régionales, la coopération transfrontalière relève de la compétence des autorités les plus proches des citoyens, dans le plein respect des principes de subsidiarité et de partenariat. Grâce à cette proximité, la coopération est centrée sur les préoccupations des collectivités, des citoyens et des structures de ces territoires et peut s'attacher aux problèmes spécifiques des régions frontalières.

4. Les connaissances et les compétences spécifiques des autres acteurs locaux – ONG, entreprises locales, syndicats, structures diverses – sont la pierre angulaire de la coopération transfrontalière. Ces acteurs contribuent au développement socioculturel et économique des régions frontalières, grâce par exemple à l'enseignement de la langue du voisin, à la coopération entre écoles et organisations de jeunesse, au développement de clusters, à l'échange d'idées innovantes, au financement conjoint de travaux de recherche, etc.

5. Les frontières peuvent diviser des régions partageant une culture commune tout comme elles peuvent diviser des régions aux cultures différentes. Lorsque les cultures sont différentes, la coopération transfrontalière peut les rassembler dans les régions frontalières, suscitant des échanges entre des groupes de différentes origines ethniques, culturelles, religieuses et linguistiques. Elle contribue ainsi à l'intégration sociale et culturelle, à la confiance mutuelle et au développement d'une culture de tolérance qui ne peut être que bénéfique dans une perspective de prévention des conflits.

6. La diversité de l'Europe, dont témoigne sa vie sociale et culturelle ainsi que ses structures administratives et politiques, se retrouve dans les échanges transfrontaliers. Ces différences, que l'harmonisation des législations nationales ne permet pas de dépasser, peuvent être conciliées grâce à une coopération locale et régionale par-delà les frontières, qui contribue ainsi à prévenir les conflits transfrontaliers et à surmonter les barrières psychologiques.

7. La coopération transfrontalière favorise ainsi la cohésion sociale, économique et territoriale en Europe.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par le Groupe de travail le 19 février 2009.

Membres du Groupe de travail:

KH. Lambertz (Président), U. Aldegren, JP. Heider, P. Jansen, K. Kontogeorgos, G. Krug, OA. Kvaløy, P. Madsen, G. Marmo, B. Petrisch, P. Receveur, N. Romanova, A. Saltykov.

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat du Groupe de travail: J. Hunting.

³ Promouvoir la coopération transfrontalière: un enjeu pour la stabilité démocratique en Europe, HM. Tschudi, 2002.

8. Les différents programmes de financement de l'Union européenne (UE), comme le programme Interreg, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), sont pour beaucoup dans la réussite des programmes de coopération transfrontalière.

9. Pour sa part, le Congrès est conscient que ces formes de coopération offrent aux citoyens des possibilités accrues de participation en raison de la proximité des autorités locales et régionales des citoyens.

10. Le Congrès souligne le fait que la coopération transfrontalière ne nécessite pas la création d'échelons administratifs supplémentaires, mais qu'elle peut être ponctuelle ou permanente, fondée sur un accord formel ou informel, et soumise ou non à un régime juridique spécifique.

11. Par ailleurs, le Congrès est convaincu que les partenariats transfrontaliers entre les secteurs public et privé sont à même de contribuer au développement économique des régions frontalières. De plus, la coopération transfrontalière peut favoriser l'intégration européenne, le développement économique des régions européennes, la cohésion sociale et territoriale, la participation active de tous les citoyens et le dialogue interculturel.

12. Le Congrès constate les bons résultats des programmes et des projets de coopération transfrontalière portant sur des problèmes spécifiques aux régions frontalières, ainsi que la coopération établie de longue date au sein d'autres structures transfrontalières comme dans la région du Rhin supérieur. Le Congrès lui-même a lancé des initiatives eurorégionales, à savoir l'Eurorégion adriatique et l'Eurorégion de la mer Noire.

13. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès estime que la coopération transfrontalière doit être une de ses priorités pendant les dix années à venir.

14. *Pour ce faire, il charge son Groupe de travail sur la coopération interrégionale de suivre le développement de la coopération interterritoriale, c'est-à-dire transfrontalière et interrégionale, dans ses différentes formes. En particulier, le Groupe de travail pourrait analyser le fonctionnement et l'évolution des différentes structures de coopération existantes - comme par exemple les eurorégions - étudier des thèmes spécifiques tels les minorités dans les régions frontalières, et transmettre les conclusions aux organes compétents du Congrès et/ou du Conseil de l'Europe.*

15. *Par ailleurs, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe:*

a. à s'appuyer sur leurs liens historiques et culturels pour s'engager dans la coopération transfrontalière afin de jeter des ponts et d'instaurer un climat de confiance entre tous les citoyens et de promouvoir le dialogue interculturel et les relations de bon voisinage entre les régions et les Etats;

b. à mettre en place, au besoin, des structures de coopération transfrontalière ou à adhérer à des structures existantes telles que les eurorégions ou d'autres mécanismes analogues en vue de traiter des problèmes spécifiques aux régions frontalières, ou à unir leurs forces pour mettre à profit l'expérience et les bonnes pratiques existant de part et d'autre des frontières, par exemple en matière de services de santé, de structures d'intervention d'urgence ou de protection de l'environnement;

c. à contribuer à la réduction des disparités entre les régions en favorisant la croissance économique régionale par le biais d'une coopération avec les entreprises locales, les chambres de commerce, les universités et les instituts de recherche en vue d'améliorer les infrastructures, les transports, le tourisme, l'éducation, la recherche, la coopération entre les petites et moyennes entreprises, d'ouvrir le marché de l'emploi et de créer des emplois dans les régions frontalières par le biais de projets de coopération transfrontalière;

d. à améliorer la mobilité des citoyens européens en collaborant avec les gouvernements nationaux pour trouver des solutions aux contraintes créées par les frontières (réglementations en matière de visas, réglementations douanières, embouteillages aux postes-frontières, etc.);

e. à encourager les échanges d'experts, en particulier avec les pays d'Europe orientale, afin d'apporter une assistance technique et administrative et à promouvoir les échanges de bonnes pratiques, en mobilisant des financements nationaux et européens suffisants pour développer ces échanges.

B. PROJET DE RECOMMANDATION⁴

1. La coopération transfrontalière entre collectivités territoriales est un volet important de l'action menée par le Conseil de l'Europe pour promouvoir la stabilité démocratique et les relations de bon voisinage entre les Etats et les régions et, partant, les valeurs que défend l'Organisation, à savoir la démocratie, la prééminence du droit, le respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités, et la préservation de la diversité culturelle. C'est une mission politique fondamentale du Conseil de l'Europe qui doit être mise en œuvre aux niveaux local et régional en partenariat avec les organes nationaux dans chaque région.

2. Depuis le dernier rapport du Congrès sur cette question,⁵ la coopération transfrontalière en Europe a connu des changements décisifs. Les efforts en faveur de la coopération transfrontalière se sont considérablement intensifiés; le Comité des ministres a adopté la Recommandation (2005)² relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales; le projet «MORE – Matching Opportunities for Regions in Europe» a été créé afin d'apporter aux collectivités territoriales un soutien pour la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière; l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 1829 (2008) sur la coopération transfrontalière; le Congrès a lancé deux eurorégions.

3. La physionomie de l'Europe s'est transformée au fil des ans. Au sein de l'Union européenne, les anciennes divisions entre les pays ont disparu et, suite à son élargissement, de nouvelles frontières extérieures ont été créées. Un nombre croissant de pays membres du Conseil de l'Europe font dorénavant partie de cet espace sans frontières qu'est l'Union européenne, tandis que des frontières continuent à en séparer d'autres.

4. Organisée et mise en œuvre par les collectivités locales et régionales, la coopération transfrontalière relève de la compétence des autorités les plus proches des citoyens, dans le plein respect des principes de subsidiarité et de partenariat. Grâce à cette proximité, la coopération est centrée sur les préoccupations des collectivités, des citoyens et des structures de ces territoires et peut s'attacher aux problèmes spécifiques des régions frontalières.

5. Les connaissances et les compétences spécifiques des autres acteurs locaux – ONG, entreprises locales, syndicats, structures diverses – sont la pierre angulaire de la coopération transfrontalière. Ces acteurs contribuent au développement économique des régions frontalières, grâce par exemple à la création de pôles d'activité, à l'échange d'idées innovantes ou au financement conjoint de travaux de recherche.

6. Les frontières peuvent diviser des régions partageant une culture commune tout comme elles peuvent diviser des régions aux cultures différentes. Lorsque les cultures sont différentes, la coopération transfrontalière peut les rassembler dans les régions frontalières, suscitant des échanges entre des groupes de différentes origines ethniques, culturelles, religieuses et linguistiques. Elle contribue ainsi à l'intégration sociale et culturelle, à la confiance mutuelle et au développement d'une culture de tolérance qui ne peut être que bénéfique dans une perspective de prévention des conflits.

7. La coopération transfrontalière est par conséquent un facteur de cohésion sociale, économique et territoriale en Europe.

8. Les différents programmes de financement de l'Union européenne (UE), comme le programme Interreg, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), sont pour beaucoup dans la réussite des programmes de coopération transfrontalière.

9. Pour sa part, le Congrès est convaincu que la coopération transfrontalière peut favoriser l'intégration européenne, le développement économique des régions européennes, la cohésion sociale et territoriale, la participation active de tous les citoyens et le dialogue interculturel.

⁴ Voir note de bas de page 2.

⁵ Promouvoir la coopération transfrontalière: un enjeu pour la stabilité démocratique en Europe, HM. Tschudi, 2002.

10. Par ailleurs, le Congrès constate les bons résultats des programmes et des projets de coopération transfrontalière portant sur des problèmes spécifiques aux régions frontalières, ainsi que la coopération établie de longue date au sein d'autres structures transfrontalières comme dans la région du Rhin supérieur. Le Congrès lui-même a lancé des initiatives eurorégionales, à savoir l'Eurorégion adriatique et l'Eurorégion de la mer Noire.

11. Le Congrès se félicite de l'engagement constant de l'Assemblée parlementaire à l'égard de la coopération transfrontalière (Recommandation 1829 (2008)).

12. *En conséquence, le Congrès invite le Comité des Ministres à:*

a. prendre en considération, dans son programme intergouvernemental d'activités, les difficultés spécifiques rencontrées au quotidien par les régions frontalières du fait de leur localisation, comme la prestation de services de santé transfrontaliers, le statut et la couverture sociale des travailleurs frontaliers, les mécanismes d'intervention d'urgence, etc.;

b. soutenir les échanges entre experts et les échanges consultatifs conformément aux recommandations du rapport;

13. *Invite les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à:*

a. promouvoir la conclusion d'accords et d'arrangements bi- ou trilatéraux, comme prévu à l'article premier de la Convention-cadre de Madrid, et à prévoir des instruments financiers propres à favoriser la mise en place de projets de coopération transfrontalière;

b. soutenir les eurorégions et les structures analogues, en tant qu'outils efficaces de coopération transfrontalière;

c. promouvoir activement la coopération transfrontalière, à encourager les autorités locales et régionales à conclure des accords en cas de besoin et à leur en donner les moyens, notamment en réduisant les obstacles conformément à la Recommandation Rec(2005)2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales;

d. faire en sorte que, de manière générale, le passage des frontières soit facilité pour les habitants des régions frontalières, les travailleurs frontaliers, les hommes et femmes d'affaires et les autres personnes qui ont besoin de traverser régulièrement une frontière dans le cadre de leurs activités quotidiennes. A titre d'exemple, les mesures suivantes peuvent être prises à cet effet: attribution plus souple des visas (visas de longue durée ou à entrées multiples); délivrance des visas ailleurs que dans la capitale (voir par exemple le cas de la ville de Strasbourg qui est habilitée à délivrer des cartes d'identité et des passeports grâce à un accord avec les autorités françaises); passages frontiers supplémentaires accessibles aux personnes vivant et travaillant à proximité des frontières; procédures de dédouanement accélérées; bâtiments communs aux postes-frontières;

e. prendre conscience que certains problèmes traités au niveau national (situation des minorités, prestation de services de santé, emploi, transports, infrastructures, etc.) peuvent présenter des spécificités au niveau transfrontalier et, dans la mesure du possible, à formuler les politiques nationales dans ces domaines en coordination avec les autorités territoriales concernées;

f. signer et ratifier le protocole n° 3 à la Convention de Madrid relatif aux groupements eurorégionaux de coopération;

g. garantir le financement de la part qui revient au niveau national des projets de coopération transfrontalière;

14. Invite instamment les ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, qui se rencontreront à Utrecht (Pays-Bas) en novembre 2009, à réfléchir aux moyens de promouvoir et de soutenir la coopération transfrontalière par la conclusion d'accords interétatiques, l'établissement de cadres juridiques et administratifs adéquats et la mise à disposition de ressources financières;

15. Demande à la Commission européenne d'explorer la possibilité de mettre en œuvre une coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne afin de soutenir des projets de coopération transfrontalière grâce au programme Interreg, à l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Cette approche devrait être intégrée dès le départ dans la conception de la future politique de cohésion territoriale.

C. EXPOSE DES MOTIFS⁶

I. Introduction

1. Le Conseil de l'Europe travaille sur la question de la coopération transfrontalière depuis le milieu des années 1960, en particulier sur le développement territorial, les politiques régionales et la consolidation d'une Europe démocratique. Il a fortement contribué à ce développement dans toute l'Europe. Depuis le milieu des années 1980, du fait du développement du processus d'intégration et de l'extension de ses compétences, l'Union européenne (UE) participe activement à la coopération transfrontalière sur les plans politique et financier.

2. La physionomie de l'Europe s'est transformée au fil des ans. Le nombre de pays membres du Conseil de l'Europe s'élève dorénavant à 47 et de nombreuses nouvelles frontières intérieures et extérieures ont vu le jour à la suite de deux processus d'élargissement de l'UE, desquels résultent de nouveaux instruments juridiques du Conseil de l'Europe et de l'UE facilitant la coopération transfrontalière.

II. Situation actuelle

3. Tous ces processus ont une incidence directe sur l'ensemble des régions frontalières et transfrontalières au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe (en particulier en Fédération de Russie, en Ukraine, en Moldova, et dans le Caucase) et même au-delà (au Belarus), ainsi que sur celles situées aux frontières intérieures et extérieures de l'UE. Ils ont entraîné une large expansion géographique et une intensification de la coopération transfrontalière en Europe.

4. La coopération transfrontalière est l'un des thèmes importants de l'actualité politique européenne en Europe car elle contribue sensiblement à l'intégration européenne. Elle s'avère plus efficace au niveau régional/local et est donc étroitement liée à la situation de la démocratie locale/régionale. La décentralisation, condition nécessaire pour parvenir à une coopération fructueuse, est mise en œuvre par des eurorégions et d'autres structures similaires dont de nombreuses nouvelles structures ont vu le jour ces dernières années. Il existe, cependant, une nouvelle génération de problèmes et d'obstacles invisibles, dus en partie aux différences marquées entre les législations fiscales et sociales, les législations du travail, etc, qui résulte de l'accroissement de la mobilité aux anciennes frontières internes de l'UE, et pour laquelle il convient de trouver de nouvelles solutions.

5. Au Conseil de l'Europe, on utilise une terminologie différente de celle employée par l'UE, ce qui donne lieu à des problèmes de compréhension (par exemple, «transfrontier» en anglais au lieu de «cross border», «interrégional» et «international» ou «transnational» et «transeuropéen» utilisés dans un contexte différent). Il est donc fortement recommandé d'adopter une terminologie commune afin d'éviter des malentendus à l'avenir.

6. Il est fréquent que la coopération transfrontalière tire profit des relations historiques et/ou culturelles et qu'elle reflète les forts intérêts territoriaux communs. Cependant, il est souvent difficile de parvenir à une coopération utile et efficace entre les régions frontalières en raison des systèmes législatifs distincts, des structures administratives et politiques différentes ou encore en raison des partages différents des compétences entre les niveaux de gouvernance local, national et européen. Alors que dans les pays unitaires centralisés et décentralisés, les administrations centrales peuvent encore jouer un rôle décisionnel dans la coopération transfrontalière, ce rôle incombe aux pouvoirs locaux et régionaux dans les Etats régionalisés ou fédéralisés.

7. Les structures transfrontalières ne constituent pas un niveau administratif supplémentaire, mais sont plutôt une interface transfrontalière visant à améliorer l'efficacité de la coopération entre les instances régionales/locales et nationales de chaque côté d'une frontière, alors que les Etats conservent les compétences en la matière. Ces structures communes, faites sur mesure, qu'elles soient des entités juridiques ou des structures informelles, sont des éléments essentiels à l'élaboration de la coopération transfrontalière, qu'elle soit constituée de projets ad hoc à court terme ou d'une coopération axée sur le développement et le long terme.

⁶ Exposé des motifs préparé avec la contribution de J. Gabbe, ARFE (voir étude en annexe à ce rapport (CG(17)5 annexe).

III. Instruments de coopération

Principaux instruments juridiques et leur valeur ajoutée

8. Les principaux instruments juridiques sont la Convention de Madrid et ses protocoles du Conseil de l'Europe et le règlement sur un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) de l'Union européenne.

9. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (1980), ou Convention de Madrid, et son premier Protocole additionnel (1998) ont représenté des avancées remarquables dans le processus de création d'un cadre juridique approprié pour la coopération transfrontalière décentralisée. Ils ont agi comme catalyseur du processus européen qui consistait à soutenir juridiquement la coopération transfrontalière entre les pouvoirs régionaux et locaux par la conclusion de traités supplémentaires entre les Etats et ont résulté en un grand nombre d'accords ou de traités interétatiques. Le nouveau protocole n° 3 (rédigé en 2009) définit les règles de base applicables à la création, aux compétences, à la capacité juridique et aux responsabilités des groupements eurorégionaux de coopération (GEC). En substance, le droit de l'Etat dans lequel l'organe est créé s'applique aux GEC, sous réserve d'un ensemble minimal de règles et de garanties.

10. Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) (2006) ou règlement 1082 de l'UE vise à faciliter la création d'entités juridiques de coopération transfrontalière desquelles les pays membres, les pouvoirs locaux ou régionaux, les associations ou tout autre organisme public peuvent devenir membres. Le GECT résout les questions de responsabilité financière envers les partenaires externes et internes ainsi que de personnalité juridique, mais il n'a pas encore traité la question du respect des droits souverains de l'autre côté de la frontière sans empiéter sur les compétences nationales.

11. Les instruments juridiques européens ont une valeur ajoutée évidente car ils permettent une coopération décentralisée pleine et entière, qu'elle soit à court ou à long terme, avec un socle de droit public (et donc soumise à un contrôle en vertu du même droit public) avec des responsabilités définies par le droit (financière et concernant les prises de décisions, ...).

Les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière

12. La coopération transfrontalière est un volet important des activités menées par le Conseil de l'Europe pour promouvoir la stabilité démocratique et la compréhension mutuelle entre les nations par un dialogue accru, des actions communes et un renforcement des institutions aux niveaux local et transfrontalier. Ces activités comprennent en particulier deux recommandations du Comité des Ministres, l'une relative à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale, l'autre relative à l'enseignement des langues du voisin en région frontalière des collectivités ou autorités territoriales, ainsi qu'un nouveau projet MORE («Matching Opportunities for Regions in Europe»). Ce projet vise à apporter aux collectivités territoriales un soutien concret pour la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière. Il comprend trois piliers: i) une base de données européenne sur la coopération transfrontalière et interterritoriale entre régions et autres collectivités territoriales, ii) un accès facilité à la formation sur la coopération transfrontalière grâce à un réseau d'instituts de recherche et iii) l'élaboration de modules de formation dans le domaine de la coopération transfrontalière.

13. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe continue à s'intéresser de près à la coopération transfrontalière. Elle a ainsi adopté la Recommandation 1829 (2008) sur cette question en janvier 2008.⁷

14. En 2002, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a désigné Hans-Martin Tschudi comme premier rapporteur sur la coopération transfrontalière qui a établi un premier rapport. En 2007, le Congrès a créé un groupe de travail sur la coopération interrégionale et l'a chargé, sous la présidence du rapporteur actuel Karl-Heinz Lambertz, de suivre les activités du Congrès en matière de coopération interrégionale et transfrontalière, et notamment de soutenir la mise en œuvre des instruments établissant le cadre juridique de la coopération transfrontalière et interterritoriale et de fournir un appui aux eurorégions.

⁷ Doc. 11475, rapport sur la coopération transfrontalière, Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, Rapporteur: M. Ivan POPESCU, Ukraine, Groupe socialiste.

Les Eurorégions du Conseil de l'Europe

15. Le Congrès s'est particulièrement consacré aux questions liées au développement et à l'intégration des territoires de mers semi-fermées. Cet engagement s'est concrétisé par l'établissement de l'Eurorégion Adriatique et de l'Eurorégion de la Mer Noire.

16. L'Eurorégion Adriatique (lancée en 2006) rassemble 22 autorités locales et régionales de six pays riverains de la côte adriatique ainsi que des gouvernements nationaux et des institutions européennes. Elle ne se limite donc pas à une coopération transfrontalière entre deux ou trois pays ayant une frontière commune, mais associe différentes entités politiques et économiques éloignées d'un point de vue géographique. Son champ d'intervention géographique en fait un important facteur d'intégration européenne et un interlocuteur privilégié pour le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

17. L'Eurorégion Mer Noire a été créée en 2008 lorsque 15 municipalités de cinq pays en ont signé les statuts. La coopération interrégionale est considérée comme un instrument essentiel pour le développement dans cette région et l'adhésion à l'Union Européenne de la Roumanie et de la Bulgarie en Janvier 2007 a créé une nouvelle frontière à l'Est et de nouvelles opportunités de coopération, certains projets pourront être financés par les instruments de l'Union Européenne.

Influences sur la coopération transfrontalière

18. Si le besoin de coopérer au-delà d'une frontière existe, la coopération doit être mise en place en vue de dépasser les barrières au profit des citoyens – avec ou sans programme de financement européen. Le financement européen permet seulement d'accélérer le processus de coopération transfrontalière et la mise en œuvre des objectifs transfrontaliers régionaux et des stratégies correspondantes.

19. De plus, l'expérience montre que la coopération socioculturelle est tout aussi importante que la coopération économique. En effet, elle constitue souvent une condition nécessaire à la réussite de la coopération économique. La coopération transfrontalière dépend aussi des individus: ils doivent apprendre à connaître leur voisin et essayer de comprendre pourquoi il est différent. Une fois cette étape passée, ils peuvent construire des relations de confiance, indispensables pour établir une coopération transfrontalière concluante.

20. Des obstacles à la coopération transfrontalière, par exemple juridiques, administratifs, linguistiques, existent. En revanche, d'autres aspects valorisent la coopération comme par exemple la proximité des citoyens, la participation des acteurs politiques et des partenariats avec tous les acteurs concernés.

IV. Valeur ajoutée de la coopération transfrontalière

21. La valeur ajoutée de la coopération transfrontalière peut être démontrée sur les plans européen, politique, institutionnel, socioéconomique et socioculturel. La valeur ajoutée européenne découle du désir des populations de coopérer dans les zones frontalières limitrophes et de contribuer ainsi utilement à la promotion de la paix, de la liberté, de la sécurité et à la protection des droits de l'homme.

22. Les avancées de l'intégration européenne ou de l'application du principe de subsidiarité représentent une valeur ajoutée politique, alors que la participation active des citoyens, des autorités publiques et des groupements sociaux et politiques de part et d'autre de la frontière sont des avantages institutionnels. Les intérêts socioéconomiques incluent des avancées dans des domaines tels que le tourisme, la recherche, les PME, la création d'emplois, l'environnement, etc. La connaissance de la langue, de l'histoire et de la culture du pays du voisin apporte une valeur ajoutée socioculturelle.

23. La coopération culturelle transfrontalière s'affirme ainsi comme une pièce maîtresse du développement régional qui promeut un environnement transfrontalier favorable en termes d'économie, de commerce et de prestations de services.

24. La coopération transfrontalière offre des avantages par rapport aux mesures nationales grâce: à la complémentarité des programmes et projets transfrontaliers; aux synergies liées à la coopération transfrontalière; à la recherche et l'innovation communes, les soins de santé, la gestion des déchets, etc; au travail en réseau transfrontalier; à l'échange de bonnes pratiques et du savoir-faire; aux effets indirects dus au passage des frontières; et à la gestion efficace des ressources transfrontalières.

V. Typologies des régions frontalières et transfrontalières

25. L'élaboration de typologies relatives aux diverses régions frontalières et transfrontalières existantes en Europe a été tentée à plusieurs reprises. Deux classifications différentes seront exposées ici: géopolitique et qualitative.

Classification géopolitique

26. Le premier critère est celui de la dimension, l'étendue géographique d'une région. On peut différencier entre les petites régions (micro-régions), les régions de taille moyenne (mésorégions) et les grandes régions (méta-régions).

27. La complexité d'une région frontalière présente un second critère de typologie. La complexité s'accroît plus le nombre de pays, de régions, de langues et de niveaux de compétence différents cohabitant au sein de ces régions frontalières est élevé.

28. Un troisième critère pour classer les régions frontalières et transfrontalières est celui qui présente les caractéristiques de la frontière elle-même. Le type de frontière influence fortement la coopération des régions. Si la frontière est synonyme de cicatrice, il convient de distinguer entre les frontières naturelles qui présentent une barrière physique à la coopération et la communication entre différents pays (chaîne montagneuse, océan ou eaux continentales, mers semi-fermées comme la mer Noire, la mer Baltique ou la mer Adriatique par exemple) et les frontières juridiques. Il y a deux catégories de ces barrières moins visibles mais pouvant tout autant entraver la coopération transfrontalière: les frontières juridiques pacifiques et celles qui sont conflictuelles (minorités, religions, ethnies etc).

29. Outre la typologie susmentionnée, les régions frontalières peuvent aussi être réparties selon leur position géographique par rapport à l'Union européenne:

- a. régions limitrophes des frontières intérieures de l'ancienne Union européenne à 15;
- b. régions limitrophes des frontières devenues intérieures à la suite des deux derniers élargissements de l'UE;
- c. régions limitrophes des frontières extérieures actuelles de l'UE avec des pays candidats à l'adhésion;
- d. régions limitrophes des frontières extérieures actuelles de l'UE avec des pays qui ne sont pas candidats à l'adhésion et qui n'ont pas de perspective de le devenir;
- e. régions sans aucune frontière avec un pays de l'UE (quelques régions en Ukraine par exemple).

30. Cette classification permet de mieux comprendre la diversité mais surtout la spécificité des défis auxquels sont confrontées les régions frontalières.

Classification qualitative

31. La typologie de l'ARFE vient compléter cette typologie géopolitique avec une approche qualitative de la coopération dans les régions frontalières et transfrontalières. Elle a pour objectif général de classer les régions transfrontalières et frontalières de l'Europe en fonction de leur niveau respectif d'intégration transfrontalière. Elle porte essentiellement sur la coopération transfrontalière générale, c'est-à-dire qu'elle tient compte des programmes de financement nationaux et européens uniquement en tant que partie de l'ensemble des actions frontalières mises en œuvre au quotidien dans une zone transfrontalière/frontalière précise.

VI. Perspectives d'évolution

La coopération transfrontalière – une mission européenne et un objectif politique

32. La coopération transfrontalière doit être menée à bien comme une mission européenne et un objectif politique par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans tous les domaines d'action.

33. La coopération transfrontalière bilatérale ou trilatérale au niveau régional/local facilite les partenariats qui permettront d'équilibrer et de gommer les différences qui existent en Europe du fait de la diversité des cultures, et des différents systèmes politiques, sociaux, administratifs et juridiques. Aucun Etat en Europe ne modifiera ses structures, compétences et systèmes qui ont fait leurs preuves pour faire face aux problèmes rencontrés dans les régions frontalières. Peu de citoyens accepteraient de sacrifier des aspects de leur vie quotidienne au profit de l'harmonisation européenne, en particulier lorsque cela signifie perdre leur identité régionale ou nuire à la diversité européenne. Des difficultés économiques, sociales et juridiques et des obstacles à la coopération pour les populations situées de part et d'autre des frontières persisteront malgré la diminution des barrières le long des frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne.

34. La coopération transfrontalière au niveau régional/local demeurera donc essentielle sur le long terme, non seulement pour éviter les conflits transfrontaliers et surmonter les barrières psychologiques, mais surtout pour faciliter les partenariats dans les régions frontalières, et pour promouvoir l'interculturalité, avec des partenaires sociaux souvent très variés, d'une part de chaque côté des frontières, et d'autre part, vers l'extérieur, avec les gouvernements nationaux.

35. Si la souveraineté des Etats s'arrête à leurs frontières, les différences et les problèmes aux frontières continuent d'exister. Des solutions durables sont nécessaires et elles devront être soutenues aux niveaux national et européen.

Conclusion

36. Pour le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, la coopération transfrontalière est une mission politique fondamentale qui doit être mise en œuvre aux niveaux local et régional en partenariat avec les autorités nationales. La coopération transfrontalière servira de référence pour: l'intégration européenne et la cohésion sociale; la cohabitation pacifique des populations, y compris le respect de la diversité et des droits des minorités; le respect des principes de partenariat et de subsidiarité; la participation active des citoyens, acteurs politiques, autorités publiques et groupes sociaux à la coopération transfrontalière; la réconciliation, la tolérance et l'égalité, malgré les différences entre partenaires; la coopération à la fois sociale, culturelle et économique, jusqu'à l'intégration transfrontalière, sans empiéter sur la souveraineté de l'Etat; le dialogue interculturel; une Europe de citoyens qui vivent dans leur collectivité locale, leur région et leur pays.

37. L'avancée vers une «Europe sans frontières» au cours du XXI^e siècle demandera des actions coordonnées du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'OSCE, des gouvernements nationaux, des régions et du niveau local ainsi qu'une solidarité mutuelle entre les régions frontalières et transfrontalières.

Recommandations

38. La coopération transfrontalière aux niveaux local et régional est une mission fondamentale mais qui requiert davantage de confiance de la part des pouvoirs publics. Afin de gommer les disparités en termes de développement territorial à l'échelle européenne et d'éliminer les obstacles économiques et infrastructurels, il faut donner une dynamique à un projet durable de développement régional et territorial transfrontalier, car l'élimination des difficultés quotidiennes aux frontières et une coopération socioculturelle améliorée représentent la base du développement économique durable, important au cours de cette période de crise économique et financière.

39. La mise en application de la Convention de Madrid et de ses protocoles additionnels nécessite la conclusion d'accords d'application bilatéraux et trilatéraux par les gouvernements nationaux, et les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient envisager de signer et de ratifier le protocole n° 3, une fois qu'il aura été adopté, afin qu'il puisse entrer en vigueur dès que possible. Les programmes d'aide de l'Union européenne seront utiles à l'avenir car ils constituent le seul moyen de garantir le cofinancement national de la coopération à plus long terme. D'autres eurorégions et des structures comparables doivent être créées car elles sont des éléments fondamentaux et réussis en matière de coopération transfrontalière. Elles doivent s'appuyer sur des instances communes, des secrétariats communs et des ressources financières communes. Et pour terminer, il serait souhaitable de constituer une terminologie commune.

40. Aux frontières extérieures de l'UE et entre les Etats d'Europe de l'Est, la coopération transfrontalière doit concentrer ses efforts sur: la consolidation des démocraties régionales et locales et des structures de coopération; le développement économique spécifique de la région; l'élimination des disparités économiques; la protection de l'environnement; l'élaboration de programmes et de projets transfrontaliers concrets; le renforcement de la participation et de la responsabilité régionales et locales dans les programmes européens; la promotion de la mobilité transfrontalière, sans encourager les migrations économiques ou politiques.