

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

17^{ème} Session plénière
CG(17)5 appendix 1
2 juillet 2009

L'état de la coopération transfrontalière en Europe

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

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



1.	Introduction	3
2.	Situation actuelle	3
	2.1. Observations générales	3
	2.2. Terminologie	4
	2.3. Types de coopération	5
3.	Instruments de coopération	6
	3.1. Présentation générale	6
	3.2. Principaux instruments juridiques	6
	3.2.1. Valeur ajoutée d'un instrument juridique	7
	3.2.2. La Convention de Madrid et le GECT	8
	3.3. Les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière	8
	3.4. Les Eurorégions du Conseil de l'Europe	9
	3.5. Influences sur la coopération transfrontalière	10
4.	Valeur ajoutée de la coopération transfrontalière	11
5.	Typologies des régions frontalières et transfrontalières	13
	5.1. Classification géo-politique	13
	5.2. Classification qualitative	14
	5.2.1 Objectif général de la nouvelle typologie de l'ARFE et explication de son approche fondamentale	14
	5.2.2 Nouvelle typologie de l'ARFE pour les régions frontalières et transfrontalières d'Europe	15
	5.2.3 Conclusions sur la facilité d'utilisation de la nouvelle typologie de l'ARFE	15
6.	Perspectives d'évolution	16
	6.1. La coopération transfrontalière – une mission européenne et un objectif politique	16
	6.1.1. Argumentation	16
	6.1.2. Conclusion	17
	6.2. Recommandations	17
ANNEXE 1 :	Les régions de coopération transfrontalière en 2007	19
ANNEXE 2 :	Définition d'Eurorégion	20
ANNEXE 3 :	Apport de valeur ajoutée par la coopération transfrontalière - Sélection d'exemples	21
ANNEXE 4 :	Recommandations pour la sécurité et la coopération transfrontalière aux futures frontières extérieures de l'UE, conformément aux accords de Schengen	23

Introduction

1. En tant qu'organisation européenne couvrant la quasi-totalité du continent européen¹, 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. Au cours de ces 40 dernières années, une coopération particulièrement active s'est développée avec l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), association non gouvernementale créée en 1971 avec le soutien du Conseil de l'Europe.

2. S'inspirant de deux instruments du Conseil de l'Europe (la Charte européenne de l'autonomie locale et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), l'ARFE a élaboré une Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières².

3. 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.

4. Le Conseil de l'Europe a fortement contribué à ce développement, notamment grâce à 8 conférences des régions frontalières. En 2002, Hans-Martin TSCHUDI, ancien rapporteur du Congrès sur la coopération transfrontalière, a établi un rapport intitulé « Promouvoir la coopération transfrontalière : un enjeu pour la stabilité démocratique en Europe » et formulé plusieurs recommandations pour la promotion de la coopération transfrontalière dans les Etats membres du Conseil de l'Europe³. La valeur ajoutée qu'apporte un nouveau rapport sur la coopération transfrontalière en 2008 comparé à celui de M. Tschudi, consiste en les éléments suivants :

- depuis le rapport de 2002, 12 Etats ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007, la majorité ayant bénéficié de l'assistance du Conseil de l'Europe pendant la phase de préadhésion ;
- de nombreuses frontières intérieures, mais aussi extérieures, ont vu le jour dans la nouvelle UE élargie ;
- hors de l'UE, les efforts en faveur de la coopération transfrontalière se sont considérablement intensifiés ;
- de nouveaux instruments juridiques de coopération ont été élaborés, qu'il s'agisse d'accords devant être approuvés et ratifiés dans le cadre du second protocole à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du Conseil de l'Europe (Convention de Madrid) – bien que les Etats qui le souhaitent puissent déjà conclure des accords bilatéraux en ce sens –, ou encore du Groupement européen de coopération territoriale (GECT), en vigueur aussi aux frontières extérieures de l'UE et considéré comme un modèle dans les Etats non membres ;
- les instruments du Conseil de l'Europe et de l'UE facilitant la coopération transfrontalière ont évolué de manière décisive.⁴

1. Situation actuelle

1.1. Observations générales

5. Tous ces processus ont une incidence directe sur l'ensemble des régions frontalières et transfrontalières situées aux frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne, au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe (en particulier en Fédération de Russie, en Ukraine et en Moldova, mais aussi désormais dans le Caucase) et même au-delà (au Belarus, par exemple). Ils ont entraîné une large expansion géographique et une intensification de la coopération transfrontalière en Europe (voir Annexe 1).

¹ Le Belarus n'est pas membre et son statut d'invité spécial a été suspendu.

² Charte rédigée en 1981, amendée en 1995 et 2004.

³ Recommandation 117(2002) et Résolution 143(2002).

⁴ Livre vert sur la cohésion territoriale – faire de la diversité territoriale un atout, COM(2008)616, 6 octobre 2008, Commission européenne

6. La coopération transfrontalière est l'un des principaux thèmes de l'actualité politique européenne (au Conseil de l'Europe et à l'UE) pour les raisons suivantes⁵ :

- elle contribue sensiblement à l'intégration européenne sur toutes les frontières intérieures et extérieures de l'UE et même au-delà ;
- au sein de l'UE, la coopération transfrontalière fait partie intégrante de la politique intérieure européenne ;
- aux frontières extérieures de l'UE, la coopération doit être rendue possible malgré les procédures Schengen et les procédures de visa afin de ne pas compromettre le processus entamé par les programmes Phare et Tacis ;
- dans les nouveaux Etats membres de l'UE et en dehors de l'UE, de nombreuses Eurorégions et structures similaires ont vu le jour et leur nombre ne cesse d'augmenter ;
- la décentralisation, en particulier dans les nouveaux Etats membres de l'UE et en dehors de celle-ci, est la condition nécessaire pour parvenir à une coopération fructueuse, mais des progrès restent à faire en la matière ;
- malgré une multitude de bonnes pratiques et de mises en œuvre de la décentralisation au niveau européen, on distingue malheureusement toujours une forte tendance inverse ;
- la coopération transfrontalière s'avère plus efficace au niveau régional/local ; elle est donc étroitement liée à la situation de la démocratie locale/régionale dans certains pays, notamment dans les Etats limitrophes ;
- le Conseil de l'Europe, fort de son expérience et de sa campagne en faveur de la démocratie locale/régionale, peut jouer un rôle décisif en parallèle avec ses propres programmes et surtout ceux de l'UE (dont les ressources financières sont nettement supérieures), et l'expérience spécialisée de l'ARFE à l'échelle européenne en matière de coopération transfrontalière ;
- la coopération transfrontalière s'affirme de plus en plus en tant qu'enjeu politique de la stratégie de l'Union européenne (avec de considérables ressources financières croissantes comme FEDER/INTERREG A, mais aussi dans d'autres politiques sectorielles).
- il convient de trouver de nouvelles solutions à la nouvelle génération de problèmes et d'obstacles invisibles créés par l'accroissement de la mobilité transfrontalière intérieure. Ces problèmes sont en partie dus aux différences marquées entre les législations fiscales et sociales, les législations du travail, etc.

1.2. Terminologie

7. Le Conseil de l'Europe utilise une terminologie différente de celle employée par l'Union européenne, ce qui donne lieu à des problèmes de compréhension notamment pour les non membres de l'UE (par exemple, « transfrontier » en anglais au lieu de « cross border », « interrégional » et « international » ou « transnational » et « transeuropéen » utilisés dans un contexte différent).

8. Les définitions⁶ de l'Union européenne sont les suivantes :

- Transfrontalier : (*cross border*) coopération entre des régions voisines situées le long d'une frontière (coopération bilatérale ou au maximum trilatérale) ;
- Transnational : dans des zones cohérentes plus larges entre plusieurs Etats (Etats baltes, méditerranéens, par exemple) ;
- Interrégional : échange d'expérience et de bonnes pratiques (échange bilatéral entre les régions sur de plus longues distances ou travail en réseau entre plusieurs régions).

9. On observe aussi une application beaucoup plus large par le Conseil de l'Europe de la désignation Euregio/Eurorégion lorsque de nouvelles associations sont créées (l'Eurorégion adriatique, l'Eurorégion de la mer Noire, par exemple). L'Union européenne appelle ces instances des Communautés de travail : la Communauté de travail des Alpes centrales (ARGE Alp) ; celles des pays du Danube (Arge Donauländer), des Alpes adriatiques (Arge Alpen Adria), des Pyrénées (CTP). Le concept d'Euregio/Eurorégion peut, certes, être interprété de plusieurs manières, mais il est a fortiori en accord avec les attentes des acteurs et de la population qui le considèrent comme un moyen d'obtenir des résultats concrets de coopération transfrontalière. Si cette ambition ne peut être réalisée à cause du manque de relations de voisinage directes ou de l'impossibilité d'en créer, un sentiment de frustration ou des signes de désintégration peuvent être observés.

⁵ Politique régionale européenne 2007-2013, Jens Gabbe, Chernivtsi (Ukraine) mai 2006.

⁶ Voir le règlement et le « Guide pratique de la coopération transfrontalière » publiés par l'UE et l'ARFE en 2000 quant à la définition d'Euregio/Eurorégion (Annexe 2).

10. Il est donc fortement recommandé d'adopter prochainement une terminologie commune afin d'éviter les malentendus, particulièrement le long des frontières extérieures de l'Union européenne et en dehors de celle-ci.

1.3. Types de coopération⁷

11. L'expérience a montré que les éléments essentiels à l'élaboration de la coopération transfrontalière sont les suivants :

- des structures communes qui ne devraient être créées qu'une fois la coopération établie, idéalement pour répondre à un besoin de l'élargir et de l'approfondir. Elles ne constituent pas la première étape dans le cadre d'une coopération.
- une solution pratique, adaptée aux besoins d'une région, qui devra être étudiée pour chaque différente forme de coopération et souvent aussi pour chaque situation géographique. Ceci vaut pour toutes les structures de coopération transfrontalière, y compris le GECT.

12. Les structures transfrontalières ne constituent pas un niveau administratif supplémentaire. Elles sont plutôt considérées comme une interface ou un échange transfrontalier visant à améliorer l'efficacité de la coopération entre les instances, régionales/locales et nationales de chaque côté d'une frontière. Elles mettent en œuvre des opérations transfrontalières essentielles et en assument les responsabilités, mais les Etats conservent les compétences en la matière.

13. Il est souvent difficile de parvenir à une coopération utile et efficace entre des régions frontalières. Cela pourrait s'expliquer par leurs structures administratives et politiques et leurs systèmes législatifs distincts, ou encore par des manières différentes de partager les compétences entre les divers niveaux de gouvernance (local, national et européen) qui sont opérationnels tant au sein des régions qui coopèrent de part et d'autre des frontières qu'au-delà de leurs limites géographiques. La coopération transfrontalière constitue un défi bien plus important pour les partenaires dans les régions complexes puisque celles-ci regroupent un grand nombre d'entités régionales transfrontalières qui sont organisées différemment du point de vue politico-administratif et ont leur propre structure socio-économique et culturelle.

14. Il est fréquent que la coopération transfrontalière tire profit des relations historiques et/ou culturelles et qu'elle reflète les forts intérêts territoriaux communs qui existent dans les zones de coopération. La coopération transfrontalière entre les pouvoirs locaux et régionaux se manifeste actuellement le long des frontières intérieures de l'Union européenne (**coopération transfrontalière intérieure**) ainsi que le long des frontières extérieures de l'UE et des frontières entre les pays tiers (**coopération transfrontalière extérieure**), qui sont des frontières intérieures et extérieures du Conseil de l'Europe.

15. L'organisation politico-administrative d'un Etat a une incidence sur le poids des différents niveaux de gouvernance dans la coopération transfrontalière. Dans les pays unitaires centralisés et décentralisés, les administrations *centrales* peuvent encore jouer un rôle décisionnel dans la coopération transfrontalière. Tandis que dans les Etats régionalisés et fédéralisés, la coopération transfrontalière se déroule de *manière décentralisée* ; le pouvoir de décision en matière de coopération transfrontalière est laissé aux pouvoirs locaux et régionaux concernés.⁸

16. Dans un contexte de coopération transfrontalière décentralisée parfait, il est possible d'identifier certaines des principales sous-divisions administratives existantes :

- **activités transfrontalières ponctuelles/au niveau d'un projet** où deux régions ou plus travaillent ensemble dans un but précis. Ce genre de collaboration est fonctionnel et peut cesser une fois le problème en question résolu.
- **coopération stratégique axée sur le développement et le long terme.** Ce type de coopération est considéré comme le plus viable à long terme et peut se développer à la suite d'activités transfrontalières ponctuelles concluantes.

⁷ LACE (Linkage, Assistance and Co-operation for the European Border Regions) « Guide pratique de la coopération transfrontalière » publié par l'UE et l'ARFE, 2000, et Conférence « Réseau de régions frontalières complexes », Eupen 2008

⁸ Conférence « Réseau de régions frontalières complexes », Eupen 2008.

17. En matière de coopération transfrontalière stratégique, les systèmes administratifs les plus fréquents en pratique sont les « Eurorégions » et les structures similaires (souvent des entités juridiques constituées, à vocation multiple et souvent aux compétences étendues), les « Communautés de travail » (établies à partir d'accords collectifs, aux compétences limitées) et les autres systèmes institutionnels, officiels ou non, créés pour gérer le programme INTERREG et les autres programmes de l'Union européenne – en général, ils ne disposent d'aucun statut juridique précis et s'incluent dans des structures plus ou moins cohérentes.⁹

- Les **Eurorégions et les structures similaires** (Annexe 2) : ce sont des structures permanentes qui ont une identité propre et des zones d'actions communes attribuées par leurs membres. Elles disposent de leur propre pouvoir de décision (décisions souvent prises à la majorité), de leur propre personnel administratif et technique ainsi que de leurs propres ressources financières.
- Les **communautés de travail ou commissions gouvernementales transfrontalières** : dans bon nombre de cas, il s'agit aussi de systèmes de coopération permanents, bien que leur action soit limitée dans le temps, qui travaillent quasiment toujours en partenariat. Les membres s'emploient à traiter divers types de problèmes dans un contexte transfrontalier. Les travaux sont généralement menés par des délégués qui, rassemblés en groupes de travail, représentent leurs administrations respectives. Néanmoins, elles ne détiennent généralement pas de pouvoir de décision et n'ont pas de compétences ou d'outils spécifiques concernant les questions administratives ou techniques, la gestion du personnel ou les aspects financiers.

18. Cependant, l'important, au final, n'est pas le nom de la structure de coopération en elle-même mais les résultats obtenus en matière de coopération transfrontalière.

3. Instruments de coopération

3.1. Présentation générale

19. Seuls quelques instruments sont présentés ci-après :

- les instruments juridiques du Conseil de l'Europe (Convention de Madrid et ses protocoles) ;
- le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) de l'Union européenne ;
- les programmes du Conseil de l'Europe ;
- les instruments de financement de l'Union européenne comme l'initiative INTERREG A, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) :
 - Les programmes à long terme de l'Union européenne interviennent aussi en dehors de ses frontières et impliquent un cofinancement national sur la même période. Les modalités d'application de l'IEVP et de l'IPA doivent être conformes aux dispositions de l'Union européenne (programmes et projets communs concrets, organes de décision communs, compte commun, etc.).
 - En réalité, l'IEVP est avant tout valable pour la coopération avec les Etats voisins aux frontières extérieures de l'UE mais peut aussi s'appliquer à la coopération frontalière entre deux Etats non membres de l'UE ou plus. Néanmoins, les gouvernements nationaux doivent convenir des ressources allouées par l'IEVP et les adopter. L'Union européenne ne dispose pas de fonds supplémentaires à cet effet.¹⁰

3.2 Principaux instruments juridiques¹¹

20. L'élaboration et l'adoption par le Conseil de l'Europe de la **Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales** (STE n°106) (1980), ou Convention de Madrid, et de son premier Protocole additionnel (STE n°159) (1998) ont représenté des avancées remarquables dans le processus de création d'un cadre juridique approprié pour la coopération transfrontalière décentralisée, agissant 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.

⁹ LACE « Guide pratique de la coopération transfrontalière » publié par l'UE et l'ARFE, 2000, et « Coopération transfrontalière entre les régions frontalières d'Europe – Etude et perspectives », Jens Gabbe et Viktor van Malchus, Nomos Verlag 2008.

¹⁰ Politique régionale européenne 2007-2013, Jens Gabbe, Chernivtsi (Ukraine) mai 2006.

¹¹ « Statut juridique de structures de coopération transfrontalière – passé, présent et perspectives », Jens Gabbe, Vilnius 2006.

21. À la suite de l'adoption de la **Convention de Madrid** en 1980, un grand nombre d'accords ou de traités interétatiques ont été conclus en matière de coopération transfrontalière décentralisée, notamment entre l'Autriche et l'Italie ; le Traité de Rome entre l'Italie et la France (2000); le Traité de Bayonne entre la France et l'Espagne (1995); la Convention Benelux entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg (1996); l'Accord de Karlsruhe entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse (1996); la Déclaration de Valence entre l'Espagne et le Portugal (2002); et l'Accord d'Isselburg-Anholt entre l'Allemagne et les Pays-Bas (1991).

22. Ces accords ont cependant très peu servi la mise en place de la coopération en droit public ou la création de structures transfrontalières. Cela s'explique principalement par la marge d'interprétation laissée aux Etats par la Convention de Madrid lorsqu'il s'agit de l'appliquer par le biais d'accords bilatéraux/trilatéraux, notamment concernant les dispositions respectives sur l'étendue du territoire concerné, la situation de la majorité, l'administration et les missions.

23. Il est apparu nécessaire de disposer d'un cadre juridique uniforme et plus clair pour la mise en place et le fonctionnement de structures de coopération transfrontalière. Le Conseil de l'Europe a entrepris l'élaboration d'un tel cadre. Celui-ci était prévu à l'origine comme une loi uniforme, mais actuellement le Comité d'experts sur les institutions des collectivités locales et régionales et la coopération s'oriente plutôt vers un troisième protocole à la Convention de Madrid définissant les règles de base applicables à la création, aux compétences, à la capacité juridique et aux responsabilités des groupements eurorégionaux de coopération (GEC). Ce projet repose sur le principe que le droit de l'Etat dans lequel l'organe est créé s'applique, sous réserve de l'ensemble minimal de règles et de garanties relatives à la création et au fonctionnement des GEC qui sont prévues par le protocole.

24. Ce protocole est en cours d'élaboration. Le texte final devrait être prêt pour adoption par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) à sa réunion du printemps 2009.

25. La Commission européenne a également institué un nouvel instrument afin de réduire les problèmes de taille rencontrés par les Etats membres et, en particulier, par les pouvoirs régionaux et locaux. Ce nouvel instrument de coopération au niveau des collectivités : le **Groupement européen de coopération territoriale (GECT)** (2006) ou règlement 1082. Il s'agit d'une entité juridique, créée par une convention, qui dispose de tous les pouvoirs et obligations y afférents. Les Etats membres, les pouvoirs régionaux ou locaux, les associations, ainsi que tout autre organisme public, peuvent devenir membres d'un GECT.

3.2.1. Valeur ajoutée d'un instrument juridique¹²

26. La valeur ajoutée d'un instrument juridique européen portant sur la coopération transfrontalière est évident car, en pratique, un instrument juridique à ce sujet implique les points suivants :

- la coopération décentralisée est garantie ; à l'avenir, elle peut avoir lieu à tout moment, en tout lieu, sur n'importe quel sujet et sous n'importe quelle forme (en général, les Etats n'y prennent pas part à l'exception des Etats dépourvus de niveau régional comme le Luxembourg ou la Slovaquie), bien que les règles régissant les GECT excluent l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public et de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère ;
- la coopération n'est pas tributaire de l'évolution des majorités ou des opinions aux niveaux gouvernemental, politique et/ou administratif ;
- les perspectives d'avenir de la coopération stratégique à long terme sont complètement ouvertes ;
- les pouvoirs régionaux et locaux des structures communes sont responsables du contrôle démocratique de la mise en œuvre pratique de la coopération transfrontalière ;
- des formes de coopérations obligatoires associant les partenaires sociaux et les citoyens peuvent être mises en place ;
- les décisions contraignantes communes sont prises par les parties coopérantes puis mises en application ;

¹² « Statut juridique de structures de coopération transfrontalière – passé, présent et perspectives », Jens Gabbe, Vilnius 2006 et « Coopération transfrontalière entre les régions frontalières d'Europe – Etude et perspectives », Jens Gabbe et Viktor van Malchus, Nomos Verlag 2008.

- les missions/responsabilités peuvent être déléguées aux formes de coopération locales et/ou régionales (la compétence de l'Etat national se situe à un autre niveau) ;
- la base de la coopération n'est pas le plus petit dénominateur commun ; chaque participant ne peut travailler que dans le cadre de son système national mais peut rechercher une coopération maximale ;
- cette coopération pleine et entière inclut aussi la gestion de programmes de l'UE ;
- la décentralisation des programmes de l'UE devient possible grâce au socle de droit public des structures de coopération locales et/ou régionales et du fait que ces dernières peuvent en assumer les responsabilités et se charger des aspects administratifs ;
- il est possible de mettre en place une juridiction compétente commune, ainsi que de partager le même siège administratif, de disposer de fonds communs et d'une même autorité compétente en matière de recrutement et de révocation de personnel, etc. ;
- une structure de coopération en droit public est soumise à un contrôle en vertu du même droit public.

27. Un tel instrument juridique devrait apporter une solution en priorité aux questions concernant :

- le respect des droits souverains de l'autre côté de la frontière sans empiéter sur les compétences nationales ;
- l'obligation financière envers les parties extérieures (les gouvernements nationaux et l'Union européenne, par exemple) ;
- la responsabilité envers les partenaires internes (responsabilité concernant les prises de décisions et les accords en commun) ;
- une personnalité et autorité juridique unique chargée de recruter et de révoquer le personnel, un seul siège social, une seule juridiction compétente, etc.

3.2.2. La Convention de Madrid et le GECT¹³

28. Si le GECT (directement applicable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne et aussi aux frontières extérieures, sous certaines conditions) résout les questions de responsabilité financière envers les partenaires externes et internes en tant que personnalité juridique, il ne s'est pas encore attaqué au point qui figure en tête de liste : le respect des droits souverains de l'autre côté de la frontière sans empiéter sur les compétences nationales.

29. Ce point a néanmoins été tranché dans l'Accord d'Isselburg-Annolt et le Traité de Karlsruhe (1996) qui s'appuient sur la Convention de Madrid. Leur mise en application par le biais d'accords interétatiques bilatéraux dépasse le cadre juridique de la Convention de Madrid. En effet, l'Accord d'Isselburg-Annolt propose à ses membres une association à but spécifique pour mettre en œuvre les **décisions communes pour le compte et sur instruction de** cette association ou d'un membre situé de l'autre côté de la frontière.

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

30. 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.

31. Une description détaillée des secteurs du Conseil de l'Europe qui s'intéressent à la coopération transfrontalière figure dans le rapport sur la coopération transfrontalière établi par le Congrès en 2002 (voir ci-dessus). Depuis lors, le Comité des conseillers, créé en 1995 par le Comité des Ministres pour guider et conseiller le Secrétariat dans la planification et la mise en œuvre d'activités visant à encourager la coopération transfrontalière entre les collectivités locales a cessé de se réunir à la fin de 2005 par suite de décisions budgétaires du Comité des Ministres.

32. Parmi les activités accomplies ces dernières années par le Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT), organe subordonné du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), quatre méritent plus particulièrement d'être mentionnées.

¹³ « Statut juridique de structures de coopération transfrontalière – passé, présent et perspectives », Jens Gabbe, Vilnius 2006 et « Coopération transfrontalière entre les régions frontalières d'Europe – Etude et perspectives », Jens Gabbe et Viktor van Malchus, Nomos Verlag 2008.

33. Une enquête a été réalisée sur le cadre juridique de la coopération transfrontalière dans les Etats membres. Elle a permis d'identifier un certain nombre d'obstacles et de difficultés que les collectivités locales doivent surmonter pour s'engager effectivement dans la coopération transfrontalière. Cette enquête a débouché sur un instrument juridique, la Recommandation Rec(2005)2 du Comité des Ministres relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales.

34. Les conclusions de l'enquête ont en outre conduit à mettre en place le projet MORE (« Matching Opportunities for Regions in Europe »), qui 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.

35. La base de données MORE permet aux collectivités locales et régionales, à leurs associations et aux établissements de recherche et de formation de formuler des propositions de coopération, d'échanger des expériences intéressantes en matière de coopération et de faire connaître leurs activités internationales, de gérer et d'exécuter des projets de coopération. Les deux autres piliers sont en cours de développement.

36. La multiplication des structures de coopération transfrontalière observée depuis quelques années a conduit à une augmentation des demandes d'assistance juridique et à un besoin accru de clarifier les règles applicables aux niveaux national et international. C'est pourquoi il a été décidé d'entreprendre l'élaboration d'une nouvelle convention, qui a pris ultérieurement la forme d'un troisième protocole à la Convention de Madrid, comme indiqué plus haut.

37. Enfin, un instrument juridique, la Recommandation Rec(2005)3 du Comité des Ministres relative à l'enseignement des langues du voisin en région frontalière, a été adopté, les activités d'assistance ayant montré que le fait de ne pas parler la même langue de part et d'autre de la frontière pouvait constituer un obstacle de taille à la coopération.

38. 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.

39. En 2006, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a créé un groupe de travail sur la coopération interrégionale et l'a chargé 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 interterritoriale et de fournir un appui aux eurorégions (voir ci-après).

3.4. Les Eurorégions du Conseil de l'Europe

40. Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est particulièrement dévoué aux questions liées au développement et à l'intégration des territoires de mers semi-fermées dont la Mer Adriatique et la Mer Noire. Ce dévouement s'est concrétisé par l'établissement de l'Eurorégion Adriatique et de l'Eurorégion de la Mer Noire.

41. Lors de la Conférence internationale de Termoli (Italie) les 8 et 9 novembre 2004, les représentants d'institutions internationales, nationales, régionales et locales d'Europe ont souligné l'importance des ressources de ces régions de la côte adriatique et ionienne et ont déclaré que diverses formes de coopération transfrontière, transnationale et interrégionale pourraient contribuer à l'intégration et de l'élargissement de l'Union européenne au sud-est de l'Europe.

42. L'Eurorégion Adriatique, lancée le 6 février 2006 à Venise, a été officiellement fondée le 30 juin à Pula en Croatie. Elle rassemble d'un côté 22 autorités locales et régionales de six pays donnant sur la côte adriatique : Italie, Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Albanie et de l'autre des gouvernements nationaux et des institutions européennes. L'Eurorégion Adriatique 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 qui, bien qu'éloignées, se rapprochent grâce à l'initiative du Conseil de l'Europe. Son champ d'intervention géographique, qui englobe tout le

bassin adriatique, en fait un important facteur d'intégration européenne et un interlocuteur privilégié pour l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

43. La protection des ressources marines, le dialogue interculturel et la protection des migrants sont des défis majeurs pour le développement régional de l'Eurorégion Adriatique.

44. La Conférence internationale sur la coopération interrégionale dans la Mer Noire (Constanza, Roumanie, mars 2006), la 2ème Conférence pour la coopération dans la Mer Noire (Samsun, Turquie, novembre 2006) ainsi que la 3ème conférence sur la coopération interrégionale dans le Bassin de la Mer Noire (Odessa, Ukraine, juin 2007) ont été des étapes importantes pour la mise en place de l'Eurorégion Mer Noire. Les autorités locales et régionales y ont exprimés leur intérêt pour l'ouverture du bassin de la Mer Noire à la coopération interrégionale comme un instrument essentiel pour le développement dans cette région. 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 notamment financée par les instruments de l'Union Européenne. La création d'un cadre institutionnel des autorités locales et régionales dans ces régions permet de promouvoir le développement régional et une meilleure utilisation des ressources financières.

45. Le 26 septembre 2008 à Varna (Bulgarie), 15 municipalités originaires de cinq pays ont signé l'acte constitutif et les statuts de l'Eurorégion Mer Noire.

46. Les statuts de l'Association Eurorégion Mer Noire définissent les domaines d'activités suivants :

- améliorer les pratiques de bonne gouvernance ;
- renforcer la stabilité démocratique ;
- contribuer au développement durable de la région et œuvrer pour la sauvegarde de la mer et des principaux cours d'eau du bassin par la protection de l'environnement, de la pêche et de la biodiversité et par la prévention des déversements de produits pétroliers et des rejets d'eaux usées ;
- développer l'infrastructure, notamment les systèmes énergétiques, les réseaux de transport et de communication ;
- promouvoir l'investissement dans les énergies renouvelables ;
- contribuer au suivi des risques liés au transport maritime et des besoins des zones côtières ;
- gérer les flux migratoires et l'intégration des immigrants ;
- soutenir les initiatives de promotion du tourisme durable ;
- lancer des programmes multilatéraux dans les domaines de la culture, des sciences, de l'éducation, de la santé, des sports et de la jeunesse ;
- promouvoir les initiatives économiques.

47. Les membres de l'Eurorégion souhaitent s'engager pour une approche à la fois concertée et intégrée des problèmes du bassin de la Mer Noire. La coopération étroite au sein de cette région permet de mettre en œuvre une gestion commune des régions et de ces enjeux et pourrait en effet favoriser une utilisation plus consciente et prévoyante des ressources du bassin, tout en assurant aux populations locales la stabilité, la prospérité et les conditions pour une paix durable.

3.5. Influences sur la coopération transfrontalière¹⁴

48. 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.

49. 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/elle est différent. Une fois cette étape passée, ils peuvent construire des relations de confiance, indispensables pour établir une coopération transfrontalière concluante.

¹⁴ LACE « Guide pratique de la coopération transfrontalière » publié par l'UE et l'ARFE, 2000, développé par Jens Gabbe et Charles Ricq, « Lignes directrices de la coopération transfrontalière ».

- *Eléments qui freinent la coopération transfrontalière :*
 - les restrictions concernant les organes locaux/régionaux de droit public dans chaque système national ;
 - la législation ;
 - les différences relatives aux structures et aux pouvoirs des différents niveaux qui prennent part à un accord et celles relatives aux administrations de chaque côté de la frontière ;
 - l'absence de préparation au niveau politique, en particulier au niveau des gouvernements centraux, pour éliminer les restrictions existantes, par exemple en adaptant la législation existante ou en introduisant de nouvelles lois, ou encore en concluant des accords bilatéraux ;
 - les obstacles linguistiques.

- *Eléments qui valorisent la coopération transfrontalière :*
 - des actions au plus près des citoyens ;
 - la participation des acteurs politiques à tous les niveaux et de tous les partis : la coopération transfrontalière étant une stratégie politique, l'engagement des acteurs politiques est nécessaire ;
 - une stratégie axée sur le développement à long terme (concept territorial transfrontalier) ;
 - la coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux de chaque côté de la frontière : cette coopération nationale verticale le long d'une frontière doit établir un lien horizontal de part et d'autre des frontières, ce qui est rendu très difficile par les différences de compétences et de structures ;
 - partenariat : le **partenariat interne** avec tous les partenaires sociaux, les parties intéressées, les ONG, etc. de part et d'autre de la frontière afin d'exploiter les informations existantes sur la coopération transfrontalière et permettre ainsi d'éviter la création d'une nouvelle administration transfrontalière importante et les conflits de compétences. Grâce à la mobilisation de ces multiplicateurs, une base solide sera créée dans la région pour la coopération transfrontalière : le **partenariat externe** avec les gouvernements nationaux et l'UE afin de prendre en considération les programmes et les projets nationaux et dans la perspective d'un besoin éventuel de cofinancement national et d'aide de l'UE ;
 - une structure transfrontalière permanente édifée comme pivot/plate-forme de la coopération transfrontalière ;
 - la responsabilité commune, de plus en plus nécessaire pour gérer les programmes de l'UE de manière décentralisée ;
 - des ressources financières propres (condition essentielle pour bénéficier de financement extérieur, provenant de l'Etat ou de l'UE, par exemple).

4. Valeur ajoutée de la coopération transfrontalière¹⁵

50. La valeur ajoutée de cette coopération peut être démontrée sur les plans européen, politique, institutionnel, économique et socioculturel.

51. **La valeur ajoutée européenne** découle du désir des populations, compte tenu de leur expérience passée, 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.

52. **La valeur ajoutée politique** réside dans une contribution significative en termes :

- de construction et d'intégration européennes ;
- de connaissances, de compréhension approfondie et de construction de relations de confiance ;
- d'application du principe de subsidiarité et de mise en place de partenariats ;
- de renforcement de la cohésion et de la coopération sociale et économique ;
- de préparation à l'adhésion de nouveaux membres ;
- de coopération transfrontalière garantie grâce à des ressources budgétaires européennes dans le cadre de programmes à long terme ainsi qu'en termes de mobilisation aux niveaux national et régional et à long terme des cofinancements nécessaires ;
- d'échanger des expériences et de bonnes pratiques entre régions transfrontalières.

¹⁵ Conférence annuelle de l'ARFE à Papenburg (Ems Dollart Regio) 2002 et « Coopération transfrontalière entre les régions frontalières d'Europe – Etude et perspectives », Jens Gabbe et Viktor van Malchus, Nomos Verlag 2008.

53. **La valeur ajoutée institutionnelle** est constituée par :

- la participation active des citoyens, des autorités et des groupements sociaux et politiques de part et d'autre de la frontière ;
- une connaissance solide de ses voisins (autorités territoriales, partenaires sociaux, etc.) ;
- la coopération transfrontalière durable grâce à des accords effectifs :
 - en tant que partenariat actif sur les plans vertical et horizontal, socle de toute coopération transfrontalière surmontant les différences de structures et de compétences ;
 - en tant qu'ayant droit à une aide et partie contractante habilitée à percevoir et à gérer des ressources financières ;
- l'élaboration, la mise en œuvre et le financement communs des programmes et projets transfrontaliers ;
- le rôle primordial exercé par les régions et les partenaires locaux qui, comme l'expérience le prouve, aboutit à une mise en œuvre effective de programmes et de projets développés en commun.

54. **La valeur ajoutée socio-économique**, indéniable dans les régions frontalières concernées, se manifeste de diverses manières par :

- la mobilisation d'un potentiel endogène par le renforcement des niveaux locaux et régionaux en tant que partenaires et précurseurs de la coopération transfrontalière ;
- la participation d'acteurs de la sphère économique et sociale (chambres de commerce, associations, sociétés, syndicats, institutions sociales et culturelles, associations environnementales, agences de tourisme, etc.) ;
- l'ouverture du marché du travail et l'harmonisation des qualifications professionnelles ;
- des réalisations supplémentaires dans divers domaines : infrastructures, transports, tourisme, environnement, éducation, recherche, coopération entre les petites et moyennes entreprises, et la création de postes supplémentaires dans ces secteurs ;
- des améliorations durables en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale (y compris en ce qui concerne l'environnement) ;
- l'amélioration des infrastructures de transport transfrontalières.

55. **La valeur ajoutée socioculturelle** se dégage grâce à :

- la diffusion de façon soutenue et constante d'informations relatives aux conditions géographiques, structurelles, socioculturelles et historiques des régions transfrontalières (avec le soutien des médias) ;
- un aperçu visuel d'une région transfrontalière grâce à des représentations cartographiques, des publications, des supports pédagogiques, etc. ;
- la formation d'un groupe d'experts motivés (les multiplicateurs) comme les églises, les écoles, les associations culturelles, les bibliothèques et les musées ;
- des perspectives égales et une connaissance approfondie de la langue ou du dialecte du pays limitrophe comme élément de développement régional et condition essentielle à la communication ;
- la promotion du dialogue interculturel et du bon voisinage entre les Etats/régions.

56. La coopération culturelle transfrontalière s'affirme comme une pièce maîtresse du développement régional. On ne peut parvenir à un environnement transfrontalier coopératif en termes d'économie, de commerce et de prestations de services que grâce à une coopération socioculturelle.

57. **La valeur ajoutée particulière de la coopération transfrontalière** réside dans le fait qu'elle offre toujours des avantages par rapport aux mesures nationales. Ces avantages résultent des éléments suivants ¹⁶:

- la complémentarité des programmes et projets transfrontaliers ;
- les synergies grâce à la coopération transfrontalière ;
- la recherche et l'innovation communes, les soins de santé, la gestion des déchets, etc. ;
- le travail en réseau transfrontalier ;

¹⁶ Politique régionale européenne 2007-2013, Jens Gabbe, Chernivtsi (Ukraine) mai 2006 et « Coopération transfrontalière entre les régions frontalières d'Europe – Etude et perspectives », Jens Gabbe et Viktor van Malchus, Nomos Verlag 2008.

- l'échange de bonnes pratiques et du savoir-faire ;
- les effets indirects dus au passage des frontières ;
- la gestion efficace des ressources transfrontalières.

58. Une sélection d'exemples concrets des intérêts de la coopération transfrontalière figure à l'Annexe 3.

5. Typologies des régions frontalières et transfrontalières¹⁷

59. L'élaboration de typologies relatives aux diverses régions frontalières et transfrontalières existantes en Europe a été tentée à plusieurs reprises.¹⁸ **Dans le but d'obtenir une classification plus harmonieuse et plus complète des régions frontalières et transfrontalières d'Europe** intégrant – de manière objective – les différentes dimensions qui caractérisent la réalité actuelle de la coopération transfrontalière, l'ARFE a mis au point une nouvelle typologie utilisée aussi à des fins d'évaluation au niveau européen. Mais avant d'étudier le niveau d'intégration des régions frontalières, plusieurs critères préliminaires facilitent leur classification et permettent d'aborder la grande diversité des régions frontalières.

5.1 Classification géopolitique

60. 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).

61. **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.

62. Un troisième critère pour classer les régions frontalières et transfrontalières est 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).

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

1. régions limitrophes des frontières intérieures de l'ancienne Union européenne à 15 ;
2. régions limitrophes des frontières devenues intérieures à la suite des deux derniers élargissements de l'UE ;
3. régions limitrophes des frontières extérieures actuelles de l'UE avec des pays candidats à l'adhésion ;
4. 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 ;
5. régions sans aucun lien de frontière avec un pays de l'UE (l'Ukraine par exemple).

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

¹⁷ Jens Gabbe/Thomas Sturm développé pour l'AREF ainsi que « Coopération transfrontalière entre les régions frontalières d'Europe – Etude et perspectives », Jens Gabbe et Viktor van Malchus, Nomos Verlag 2008.

¹⁸ EPSON « Elargissement de l'UE et son territoire polycentrique » ; Perkmann, Markus « Régions transfrontalières en Europe », 2003 ; LACE « Guide pratique de la coopération transfrontalière » 1995, 1997, 2000 ; Comité des Régions « Coopération transfrontalière entre autorités territoriales », 2002 ; Commission Européenne, GD Regio « Vers un nouvel instrument juridique communautaire... », 2004.

5.2 Classification qualitative

65. La typologie de l'ARFE vient compléter cette typologie géopolitique avec une approche qualitative de la coopération dans les régions frontalières et transfrontalières.

5.2.1 Objectif général de la nouvelle typologie de l'ARFE et explication de son approche fondamentale

66. La nouvelle typologie, plus complète, de l'ARFE 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.

67. L'**intégration transfrontalière**, généralement considérée comme synonyme d'intégration territoriale, découle de deux éléments étroitement liés : **(1) la cohésion socioculturelle et économique** et **(2) l'intensité de la coopération** transfrontalière. Chacun de ces éléments provient lui-même d'un processus complexe influencé par plusieurs aspects plus spécifiques.

68. **La cohésion socioculturelle et économique** est principalement influencée par les points suivants :

- **la cohésion socioculturelle** dépend normalement de la mesure dans laquelle il existe, au sein d'une zone frontalière/transfrontalière, une identité/conscience transrégionale partagée ou un sentiment d'appartenance à un groupe ;
- **la cohésion économique** dépend en général de l'intensité et de la qualité des contacts économiques transfrontaliers entre les zones frontalières non communes ainsi que de la mesure dans laquelle il existe un marché du travail transfrontalier ;
- **la nature même d'une frontière précise** détermine fortement son niveau « d'ouverture » (ou de perméabilité) et influence largement la mesure dans laquelle la cohésion socioculturelle et économique peut être atteinte dans un contexte transfrontalier. Les frontières peuvent être (largement) perméables à cause de l'absence de barrières physiques majeures et de l'existence d'un réseau d'infrastructures de communication bien développé ou de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'UE. Les frontières peuvent aussi être caractérisées par une perméabilité manifestement réduite qui pourrait être due au poids des principales barrières géographiques / physiques (c'est-à-dire les chaînes de montagne, la séparation maritime plus conséquente) et aux insuffisances persistantes de liaisons de l'infrastructure de transport transfrontalière (goulets d'étranglement et liaisons manquantes) ou à la « proximité » administrative explicitement souhaitée d'une frontière, situation fréquente aux frontières extérieures de l'UE.

69. **L'intensité de la coopération transfrontalière** est essentiellement déterminée par les points suivants :

- **le degré d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre les pouvoirs locaux/régionaux et la capacité juridique de choisir leurs méthodes de travail/ structures de coopération** influencent fortement l'intensité de la coopération transfrontalière générale ;
- l'intensité de la coopération générale est également en grande partie fonction du **domaine de compétence des acteurs de la coopération transfrontalière et de la variété des sujets couverts par les activités menées en ce sens**. La coopération transfrontalière peut s'articuler autour de l'un des thèmes stratégiques pour le développement d'une région transfrontalière (réduire/supprimer l'isolation, améliorer le tissu productif, améliorer la qualité de vie) ou les prendre tous en compte ;
- l'accès de plus en plus ouvert à l'aide européenne pour la coopération transfrontalière dans les Etats membres de l'Union européenne et dans l'ensemble de l'Europe centrale et orientale au cours des 15 dernières années (comme les programmes INTERREG II ou IIIA, PHARE CBC ou TACIS-CBC, etc.) a considérablement contribué à étendre et à renforcer la coopération transfrontalière entre les pouvoirs publics régionaux / locaux et les autres acteurs dans les régions transfrontalières concernées. Dans les années à venir, un soutien permanent au niveau de l'UE permettra de mettre en place de nombreuses activités dans le cadre du projet de coopération transfrontalière et de créer des structures en ce sens, ainsi que de consolider et de développer les structures de coopération transfrontalière existantes. La pratique révèle que le niveau général

d'intensité de la coopération transfrontalière est d'autant plus renforcé si les structures transfrontalières existantes participent directement à la gestion des programmes d'aide de l'UE en la matière et si les projets financés par l'UE sont réalisés dans un contexte réel de coopération transfrontalière.

70. Toute typologie prenant en compte ce cadre de référence plus large devra établir une sorte de **système de classement** des différentes régions frontalières/transfrontalières d'Europe.

5.2.2 Nouvelle typologie de l'ARFE pour les régions frontalières et transfrontalières d'Europe

Type 1 : Précurseurs de l'intégration	Niveau d'intégration transfrontalière générale élevé : <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de cohésion socioculturelle/économique élevé. • Niveau d'intensité de la coopération transfrontalière élevé.
Type 2 : Régions proches de la catégorie des précurseurs de l'intégration	Niveau d'intégration transfrontalière générale élevé à moyen : <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de cohésion socioculturelle/économique ou d'intensité de la coopération transfrontalière élevé. • Niveau d'intensité de cohésion socioculturelle/économique ou de la coopération transfrontalière moyen.
Type 3 : Candidats à l'intégration	Niveau d'intégration transfrontalière générale moyen : <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de cohésion socioculturelle/économique moyen. • Niveau d'intensité de la coopération transfrontalière moyen.
Type 4 : Régions proches de la candidature à l'intégration	Niveau d'intégration transfrontalière générale moyen à faible : <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de cohésion socioculturelle/économique ou de la coopération transfrontalière moyen • Niveau de cohésion socioculturelle/économique ou de la coopération transfrontalière faible
Type 5 : Régions à la recherche de perspectives d'intégration	Niveau d'intégration transfrontalière générale faible : <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de cohésion socioculturelle/économique faible. • Niveau d'intensité de la coopération transfrontalière faible.

71. Cette typologie, visant à classer les régions frontalières et transfrontalières existantes en Europe selon leur niveau respectif d'intégration transfrontalière d'après la proposition de l'ARFE, présente les avantages suivants :

- la coopération transfrontalière générale est mise en avant ;
- ce système de classification est valable pour toute l'Europe et pas seulement pour l'UE
- les activités favorisées par le Conseil de l'Europe et l'UE ne représentent qu'une partie de la coopération transfrontalière typique développée dans chaque région située à une frontière ou de part et d'autre de celle-ci.

5.2.3 Conclusions sur la facilité d'utilisation de la nouvelle typologie de l'ARFE

72. Le concept théorique d'une typologie plus harmonieuse et plus complète des régions frontalières/transfrontalières élaboré par l'ARFE ainsi que les essais pratiques menés prouvent clairement que l'approche globale confirme un potentiel significatif pour sa prochaine mise en application effective. Des progrès peuvent être réalisés en matière de coopération transfrontalière dans toute l'Europe grâce à l'utilisation de la nouvelle typologie de l'ARFE au moins dans les trois dimensions suivantes :

- **En tant que « cadre de référence » pour positionner les régions frontalières et transfrontalières à l'échelle européenne :** du fait de la diversité importante des caractéristiques contextuelles et des dimensions qui caractérisent la coopération transfrontalière au quotidien, la

nouvelle typologie de l'ARFE peut être utilisée comme outil de référence pour déterminer la position générale des régions frontalières et transfrontalières non communes en Europe. Elle peut aussi aider les acteurs qui participent activement au processus de coopération transfrontalière à mettre en évidence les points faibles chroniques dominants dans la région en question et à fournir les informations utiles aux acteurs politiques pour les aider à préparer un passage à la prochaine étape de l'intégration transfrontalière. Dans ce contexte, la typologie pourrait également être utilisée par d'autres organisations ou acteurs (comme le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, les gouvernements nationaux) pour élaborer des initiatives stratégiques destinées à promouvoir/renforcer la coopération transfrontalière en Europe.

- **En tant que « cadre d'orientation » pour établir la coopération entre les régions frontalières et transfrontalières d'Europe** : en raison de la multiplication manifeste des régions frontalières et transfrontalières à la suite des derniers élargissements de l'Union européenne, la nouvelle typologie de l'ARFE peut permettre à ces régions d'Europe d'établir un système d'échange méthodique de leur expérience et de leurs bonnes pratiques. Un tel transfert de savoir-faire et d'expérience constitue une valeur ajoutée considérable qui permet d'améliorer la qualité et l'intensité de la coopération transfrontalière. Ces initiatives peuvent être mises en œuvre dans le cadre de systèmes adaptés comme les programmes d'assistance technique européens (le programme LACE, celui de renforcement des capacités régionales, par exemple), les projets de coopération ciblés rassemblés dans le futur programme de coopération interrégional INTERREG IVC 2007-2013, et même les « accords de jumelage » favorisés par l'ARFE et indépendants des programmes de soutien européens.
- **En tant que « cadre conceptuel » pour orienter les recherches futures et/ou l'évaluation de la coopération transfrontalière en pratique en Europe** : dans le passé, l'expérience a prouvé que les travaux de recherche sont réalisés selon des approches très hétérogènes qui ne reflètent généralement pas fidèlement la réalité complexe observée sur le terrain. En outre, l'évaluation des programmes de soutien de l'UE en faveur de la coopération transfrontalière manque souvent de points de référence avec lesquels les réalisations actuelles pourraient être comparées. Dans les deux cas, la nouvelle typologie de l'ARFE peut servir de cadre conceptuel permettant d'analyser la coopération transfrontalière en fonction d'une norme de référence plus ou moins communément acceptée. Le processus complet doit cependant établir une relation « à double sens » ; les résultats des prochains travaux de recherche et d'évaluation devraient également être examinés selon l'approche de base de la typologie de l'ARFE et/ou aboutir par la suite à un raffinement un processus (par l'élaboration d'indicateurs spécifiques, par exemple).

73. Pour éviter que la nouvelle typologie de l'ARFE ne reste un concept purement statique, les questions/éléments essentiels à l'origine du concept complet, ainsi que l'exercice pratique d'autoévaluation entrepris par les régions frontalières/transfrontalières non communes, doivent être examinés et renouvelés tous les 3 ans afin de prendre en compte les changements progressifs et l'évolution dynamique de la situation.

6.1. La coopération transfrontalière – une mission européenne et un objectif politique

74. 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 les traités et tous les domaines d'action).

6.1.1. Argumentation¹⁹

75. Les frontières sont des cicatrices de l'histoire. Il ne faut pas oublier ces cicatrices mais pour l'avenir de l'Europe, nous ne devons pas non plus les cultiver.

76. L'article B du Traité d'Amsterdam prévoit « la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale... ».

77. La diversité de l'Europe est considérée comme un atout qui doit être cultivé et encouragé. Elle se reflète dans la vie culturelle et sociale de tous les Etats et régions d'Europe. Ces cultures et systèmes sociaux différents ont donné naissance, au fil des siècles, à des structures administratives et des compétences particulières, à des législations sociales et fiscales différentes et à bien d'autres

¹⁹ Document de discussion sur l'avenir de la coopération transfrontalière, Jens Gabbe, 2000 et « Coopération transfrontalière entre les régions frontalières d'Europe – Etude et perspectives », Jens Gabbe et Viktor van Malchus, Nomos Verlag 2008.

domaines d'action politique (aménagement territorial, aide économique, paysages médiatiques, par exemple).

78. Nos citoyens ont grandi dans ces environnements social et culturel différents. Ils n'accepteront pas toujours 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.

79. Malgré la diminution des barrières le long des frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne, ces différents environnements social et culturel (y compris les structures et systèmes administratifs différents) continueront à exister pendant plusieurs décennies et se heurteront les uns aux autres au niveau des frontières.

80. Aucun Etat en Europe – que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE – ne modifiera ses structures, compétences et systèmes qui ont fait leurs preuves pour faire face aux problèmes rencontrés dans les régions frontalières. De plus, aucun Etat ne peut harmoniser ses lois avec celles de tous les Etats voisins.

81. Les conséquences se feront ressentir pendant longtemps : des difficultés économiques, sociales et juridiques et des obstacles à la coopération pour les populations situées de part et d'autre des frontières.

82. Sur le long terme, la coopération transfrontalière bilatérale ou trilatérale demeurera donc essentielle au niveau régional/local, non seulement pour éviter les conflits transfrontaliers et surmonter les barrières psychologiques, mais surtout, pour faciliter les partenariats qui permettront d'équilibrer et de gommer ces différences, grâce aux Eurorégions et à d'autres structures semblables. Ce type de partenariat doit être encouragé dans les régions ; d'une part, de chaque côté des frontières avec les partenaires sociaux, souvent eux aussi très différents, et d'autre part, vers l'extérieur, avec les gouvernements nationaux.

83. 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.

6.1.2. Conclusion

84. *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 organes nationaux dans chaque région. Réel défi sur le terrain et objectif politique européen, 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 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.

85. 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.

6.2. Recommandations²⁰

- Les frontières ne doivent plus diviser les peuples mais dessiner des régions qui les rassemblent (lieu de rencontre).
- Dynamisme et prudence sont de rigueur en matière de coopération transfrontalière, objectif déterminant pour l'avenir.
- La décentralisation est nécessaire. Elle s'appuie sur les principes de subsidiarité et de partenariat, lequel devra se développer verticalement et horizontalement.
- Les compétences des pouvoirs régionaux et locaux et leur relation étroite avec les citoyens ordinaires sont telles que le principe de subsidiarité sera respecté grâce à une approche ascendante de la coopération transfrontalière, la coopération aux niveaux régional et local étant clairement la plus efficace.
- Les pouvoirs publics doivent faire davantage confiance aux pouvoirs régionaux et locaux, qui sont les meilleurs relais pour réaliser les accords décidés au niveau national en matière de coopération transfrontalière.
- La coopération transfrontalière ne doit pas se limiter à des programmes de financement européen ; en effet, le besoin se fait sentir, le long de toutes les frontières, de surmonter les obstacles (quasi quotidiens) existants, pour le plus grand profit de tous les citoyens..
- La coopération transfrontalière n'étant habituellement pas une priorité pour les Etats, les programmes d'aide de l'Union européenne seront pourtant utiles à l'avenir : ils constituent le seul moyen de garantir le cofinancement national de la coopération à plus long terme.
- Les régions frontalières et transfrontalières doivent avoir conscience de leurs difficultés aux frontières tout en sachant bénéficier des opportunités offertes par ces dernières (masse critique pour les projets communs) et surtout proposer des solutions concrètes (les services publics ne sont pas compétents en la matière).
- La mise en application de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et de ses protocoles additionnels nécessite la conclusion d'accords d'application bilatéraux et trilatéraux par les gouvernements nationaux.
- La mise en œuvre du GECT, instrument juridique de l'UE, doit être améliorée en tenant compte des expériences du projet expérimental Lille-Kortrijk-Tournai, dont les résultats doivent être inclus dans l'évaluation à moyen terme de la Commission, comme devraient l'être ceux d'autres projets.
- Les Eurorégions et les structures comparables sont fondamentales et concluantes en matière de coopération transfrontalière et ce, en particulier en Europe centrale et orientale. Elles doivent s'appuyer sur des instances communes (et non des délégations nationales), des secrétariats communs et des ressources financières communes.
- 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, en élaborant des stratégies transfrontalières au niveau régional par exemple.
- Les régions frontalières et transfrontalières doivent occuper une plus grande place dans la concurrence européenne, notamment par une amélioration de leurs infrastructures de transport transfrontalier, de leur réseau télématique, de leurs réseaux d'alimentation et d'évacuation.
- Lorsqu'il est question d'agriculture ou de tourisme transfrontaliers, il convient de veiller en particulier à la protection de l'environnement et de la nature, autre enjeu majeur de la coopération transfrontalière.
- La diversité de l'Europe est visible dans les régions frontalières. Les défis que rencontrent ces régions en sont d'autant plus spécifiques selon leur typologie et leur complexité.
- Les difficultés quotidiennes aux frontières doivent être réglées et la coopération socioculturelle transfrontalière invoquée comme base du développement économique durable.

²⁰ Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, Grundsatzreferat, Jens Gabbe, 2000 (développé et mis à jour en permanence).

- Le rôle des minorités étant souvent crucial dans les régions frontalières limitrophes, leur identité socioculturelle doit être préservée, et de leur protection dépend la cohabitation pacifique dans les régions transfrontalières (application des deux conventions du Conseil de l'Europe).
- Il serait souhaitable de constituer une terminologie commune.
- Un échange de vues devrait être organisé au sein du Conseil de l'Europe pour déterminer si les « sessions politiques » secondaires dans un pays sont toujours utiles ou s'il faut recommander la mise en place de programmes de formation pratique d'un an le long de la frontière ou dans un pays afin d'améliorer les capacités transfrontalières des ONG et des pouvoirs régionaux et locaux (experts du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale et locale et experts de l'ARFE pour les projets et programmes de coopération transfrontalière).
- Echanger des experts, soutenir les partenaires locaux et régionaux (en particulier en Europe de l'Est) – tout en renforçant les valeurs démocratiques, en améliorant l'administration et en renforçant la coopération transfrontalière – et fournir une assistance technique sont autant d'actions que les programmes européens doivent financer.
- Les facilités prévues par les accords de Schengen quant au passage des frontières doivent être exploitées (voir Annexe 4).²¹
- Aux frontières extérieures de l'Union européenne et aux frontières 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 ;
 - la modernisation de l'infrastructure et l'amélioration des postes de frontières ou l'ouverture de nouveaux postes comme condition préalable à la coopération (voir Annexe 4) ;
 - le développement économique spécifique de la région ;
 - l'élimination des disparités économiques ;
 - l'amélioration de la protection de l'environnement ;
 - l'élaboration de projets et programmes transfrontaliers concrets ;
 - le renforcement de la participation et de la responsabilité régionale et locale dans les programmes européens ;
 - la promotion de la mobilité transfrontalière, sans encourager les migrations économiques ou politiques.

²¹ Contributions à l'avenir des frontières extérieures du « Groupe des Sages » de l'UE, GD-Relex, Jens Gabbe, 2004.

ANNEXE 2: Définition d'une Euroregion

ORGANISATION

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

MODE DE TRAVAIL

- coopération visant le développement et l'élaboration d'une stratégie, et non à des mesures individuelles ;
- de principe transfrontalier et non en tant que région frontalière nationale, pas de 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 ainsi que du point de vue psychologique ;
- coopération partenariale 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 (évitement de 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 ;
- utilisation de propres initiatives et de propres crédits en tant que condition préalable pour l'aide et le soutien provenant de tiers.

CONTENU DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

- définition du domaine de travail selon les intérêts communs (par ex. Infrastructure, économie, culture) ;
- coopération dans tous les domaines de la vie; logement, travail, loisirs, culture etc ;
- coopération socioculturelle en parallèle avec une coopération sur le plan économique et infrastructurel ;
- transposition des traités, conventions et accords qui ont été signé au niveau européen et entre Etats dans la pratique transfrontalière ;
- préparation et mise en œuvre de programmes et projets, surtout dans le cadre d'INTERREG ;
- conseil, promotion et coordination concernant la coopération transfrontalière, particulièrement dans les domaines suivants :

développement économique
transports et circulation
aménagement du territoire
protection de l'environnement
et de la nature
culture et sport
santé publique
Energie
communication

Tourisme et loisirs
développement de l'agriculture
innovation et transfert technologique
enseignement et formation

coopération sociale
services de secours

sécurité publique

Source: Guide pratique de la coopération transfrontalière, 2000, publié par la Commission européenne, GD Regio et GD Relex; ainsi que l'ARFE.

ANNEXE 3

Apport de valeur ajoutée par la coopération transfrontalière - Sélection d'exemples²²

- Concepts territoriaux et de développement transfrontaliers: zones frontalières allemandes (Bavière/Saxe) le long de la frontière avec l'Autriche ou la République tchèque; ainsi qu'en Autriche le long des frontières avec la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie; la frontière entre l'Italie et la France; la frontière entre la Pologne et l'Allemagne; ou les zones de protection maritime entre la Corse et la Sardaigne.
- Création d'infrastructures transfrontalières nécessaires (y compris maritimes) en tant que condition physique requise préalablement à la coopération transfrontalière relative à la promotion de la croissance et de l'emploi (Espagne/France, Suède/Finlande/Norvège, région alpine, frontières extérieures de l'UE, etc.).
- Promotion de la croissance et développement économique complémentaire aux initiatives de développement nationales (zones transfrontalières entre l'Irlande et l'Irlande du Nord, entre l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas avec la création de nouveaux emplois, entre l'Espagne et le Portugal avec un fonds de capital-risque, ou entre la Roumanie et la Bulgarie avec une carte de visite transfrontalière).
- Nouvelles relations commerciales transfrontalières entre producteurs et fournisseurs (réseau de chambres de commerce entre la Grèce septentrionale et la Bulgarie et entre la République tchèque et l'Allemagne (Saxe), à la frontière entre l'Allemagne et le Danemark, à la frontière entre la France et l'Allemagne le long du Haut-Rhin, ou à la frontière entre la Hongrie et l'Autriche).
- Nouvelle coopération et opportunités de vente pour les PME. D'ordinaire, ces entreprises opèrent dans un rayon d'environ 200 km autour de leur lieu d'implantation, couvrant généralement la zone géographique de la région frontalière voisine (centre d'entreprises pour les États des Balkans et la Mer Noire en Grèce septentrionale; le réseau d'investisseurs de la zone arctique à la frontière entre la Finlande, la Norvège et la Suède; le forum d'affaires entre l'Espagne et le Portugal).
- Établissement d'un marché du travail transfrontalier, qui offre des possibilités d'emploi supplémentaires (paiements d'adaptation destinés aux travailleurs transfrontaliers en France et en Suisse ou à la frontière franco-allemande le long du Haut-Rhin, ou la stratégie particulière pour le marché du travail d'Øresund, qui a permis d'augmenter le nombre de travailleurs de 3.000 à 10.000).
- Formation professionnelle transfrontalière bilingue (Allemagne/Pologne, Pays-Bas/Allemagne et Allemagne/France).
- Mise en place et amélioration de liaisons de transport public transfrontalier (autobus ou trains) en faveur des citoyens, des travailleurs et des touristes (à la frontière entre l'Autriche et l'Allemagne près de Salzbourg et dans le triangle situé entre l'Allemagne (Bavière/Saxe) et la République tchèque, grâce à un système de transport public transfrontalier qui inclut tous les tarifs; le transport public commun entre la Suède et le Danemark via le pont d'Øresund).
- Concepts et projets touristiques transfrontaliers (le lac de Constance; Allemagne (Bavière)/Autriche; le Centre commun de services touristiques de la Pologne et de la Lituanie; la carte touristique pour la zone située entre la Galice, en Espagne, et la région Nord, au Portugal; le massif des Tatras, dans les Carpates, entre la Pologne et la Slovaquie; le marketing touristique et les activités de promotion conjointe entre l'Irlande et l'Irlande du Nord ainsi que dans les Pyrénées (France/Espagne); les stratégies touristiques communes entre le comté de Kent (Royaume-Uni) et le Nord-Pas-de-Calais (France)).
- Grand bassin d'activités et de services commerciaux de part et d'autre de la frontière. Souvent, les entreprises et services, tels que les instituts de recherche et les universités, les installations de traitement des déchets, le recyclage et les infrastructures n'atteindraient pas une masse critique ou n'existeraient tout simplement pas dans certaines régions frontalières si une coopération transfrontalière n'avait pas été mise en place (l'Institut de recherche conjoint pour les nouvelles techniques de réhabilitation ou le Centre d'analyses microscopiques et spectroscopiques d'EUREGIO à la frontière entre l'Allemagne et les Pays-Bas; le réseau de coopération universitaire d'Øresund à la frontière entre le Danemark et l'Allemagne; et la région transfrontalière du Tyrol du Sud entre l'Italie et l'Autriche).

²² Avis du Comité économique et social européen sur les « Eurorégions », ECO/179, le 11 juillet 2007, annexe 3.

- Utilisation plus efficace (masse critique) des fonds publics (sites de traitement conjoint des eaux résiduelles à la frontière entre l'Allemagne et la Pologne; bibliothèques communes dans la région du Haut-Rhin, la région Sarre/Lorraine/Luxembourg et à la frontière entre le Danemark et l'Allemagne; coopération dans le secteur de la santé entre la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, entre l'Espagne et le Portugal et entre l'Irlande et l'Irlande du Nord).
- Recherche et innovation communes (masse critique), générant des synergies supplémentaires (coopération technologique en Estrémadure/Alentejo (Espagne/Portugal) ou le Parc technologique et commercial situé à la frontière austro-slovène).
- Synergies supplémentaires et effets indirects grâce à la coopération entre universités, facultés et autres institutions d'éducation (coopération universitaire entre Strasbourg, Bâle et Fribourg dans la région du Haut-Rhin ou entre la Lorraine et la Sarre, ainsi qu'entre les universités de la région Frioul-Vénétie Julienne et ses voisines de Slovénie et d'Autriche).
- Gestion transfrontalière durable de l'environnement et la protection environnementale (Estrémadure et Castille et Léon/Portugal; les Pyrénées; Allemagne (Bavière)/Autriche; Autriche/République tchèque; Pologne/Ukraine/Belarus; Républiques baltes /Russie/Belarus; Belgique/Pays-Bas/Allemagne).
- Coopération transfrontalière comme modèle de "nouvelle gouvernance" (partout en Europe à travers les Eurorégions et structures similaires, qui pratiquent la subsidiarité et le partenariat, créent des réseaux, etc., en dépit des différences de structures, de compétences et de législations de part et d'autre de la frontière).

ANNEXE 4

Recommandations pour la sécurité et la coopération transfrontalières aux futures frontières extérieures de l'UE dans le respect des accords de Schengen

1. Questions de sécurité aux futures frontières extérieures de l'UE

Comme lors de l'ouverture des frontières intérieures de l'UE et dans le cadre de la coopération transfrontalière aux frontières extérieures actuelles, les citoyens et dirigeants politiques n'accepteront aucune diminution de la sécurité. Toutefois, malgré les dispositions de Schengen, il convient de garantir la poursuite de la coopération débutée après de nombreuses années difficiles entre la population et les entreprises locales. C'est possible si nous mettons à profit l'expérience que nous avons accumulée dans les régions frontalières et transfrontalières lors de la disparition des anciennes frontières intérieures et dans le cadre de la coopération aux frontières extérieures actuelles.

2. Postes de contrôle aux frontières

Les postes de contrôle aux frontières devraient en principe être abrités dans un **bâtiment commun**.

Justification: cette centralisation permet non seulement une économie d'argent (moins cher que deux postes-frontières nationaux séparés) mais surtout une intense collaboration entre les services de garde-frontière, de police et de douane. Chaque problème peut être résolu directement et conjointement par les deux parties. C'est pratiquement impossible si quelques centaines de mètres séparent les postes nationaux de contrôle des frontières.

Expériences pratiques dans le cadre de ces propositions:

Il n'y a pas si longtemps, avant la réalisation du marché intérieur en 1993, des problèmes similaires ont dû être résolus aux frontières intérieures actuelles de l'UE. Nous pouvons également mettre à profit les expériences positives accumulées dans la gestion des frontières extérieures actuelles de l'UE :

- L'instauration de postes communs de contrôle des frontières a toujours eu les résultats suivants :
 - une meilleure coordination des tableaux de service ;
 - une réduction des problèmes d'exportation et d'importation dans la circulation des marchandises (par exemple des contrôles vétérinaires communs) ;
 - des solutions pratiques aux problèmes de passeport et de visa ;
 - un allègement du petit trafic frontalier ;
 - des patrouilles communes ;
 - une sécurité accrue avec moins de personnel et de charges administratives ;
 - de meilleures connaissances linguistiques de part et d'autre de la frontière ;
 - une meilleure compréhension des systèmes administratifs et procédures respectifs ainsi qu'une accélération des formalités de contrôle ;
 - une formation aux normes européennes du personnel des services de garde-frontière, de police et de douane des pays voisins non-membres de l'UE.

Raisons principales de la présence de postes-frontières séparés :

Des **planifications** et **financements** nationaux ainsi que des **subventions en provenance de divers programmes européens** (Fonds régional européen, PHARE, TACIS, CARDS ou MEDA, chaque Direction générale de l'UE statuant individuellement sur le financement de telles installations) ne laissent que peu de place à des projets d'investissement communs.

3. Accélération des formalités douanières aux points de contrôle disposant d'un poste-frontière

Proposition : Aménagement et mise en service d'une voie de circulation pour les personnes habitant à proximité des frontières (identifiables, par exemple, par des plaquettes spéciales apposées sur les voitures).

4. Régime de visa aux futures frontières extérieures

La nécessité du visa n'est pas remise en cause.

Il s'agit plutôt de mettre en œuvre des **procédures pratiques** d'octroi de visas pour la population et les entreprises **dans les régions frontalières** des nouvelles frontières extérieures de l'UE. Ces procédures devront permettre une **attribution flexible des visas sans diminution de la sécurité ni limitation des contrôles requis**. L'octroi exclusif des visas dans les capitales ou les grandes villes (qui se situent rarement dans les régions frontalières) représente un inconvénient de taille pour les personnes habitant à proximité des frontières et risque, à court terme, de les contraindre à renoncer à des voyages essentiels.

C'est la raison pour laquelle il convient de trouver des solutions **locales** pour la population et les entreprises des régions frontalières en tenant compte des règles régissant l'attribution des visas.

Propositions :

Pour les entreprises et les citoyens des régions transfrontalières de part et d'autre des nouvelles frontières extérieures :

- Octroi de visas annuels ou valables pendant plusieurs mois aux personnes qui peuvent démontrer que, pour des raisons professionnelles ou privées, elles doivent régulièrement passer la frontière.
- Octroi de visas pour séjours multiples (par exemple pour 10 ou 15 franchissements de la frontière) en fonction des exigences professionnelles ou privées (avec une validité limitée, le cas échéant, à une certaine durée (p. ex. 6 ou 12 mois).
- Octroi de visas d'une journée en cas de nécessité occasionnelle.

Conditions essentielles pour un usage pratique de ce type de visas :

- Établissement de bureaux d'octroi de visas à proximité directe de la frontière ou **octroi de visas aux postes-frontières officiels**. Cela existait déjà au sein de l'UE dans les années 70 et 80 et aux frontières extérieures actuelles dans les années 90. Cette solution ne devrait poser aucun problème si le personnel reçoit une formation adéquate et que des dispositifs modernes de lecture des données sont utilisés.

Frais de visa : ces frais doivent être **commodes pour la clientèle** et **modérés**, en particulier pour les personnes et les sociétés des régions frontalières, et ils ne doivent pas être considérés en premier lieu comme une source de revenus pour l'État, ce qui les rendrait prohibitifs.

5. Possibilités d'entrée pour les groupes, les groupes scolaires, les clubs de sports, les groupes musicaux etc

Proposition : Octroi de visas de groupe après soumission et contrôle préalable de listes, en particulier lorsque l'entrée et la sortie ont lieu dans une période déterminée et vérifiable (à l'occasion, par exemple, d'une visite scolaire, d'une manifestation sportive ou d'un événement musical dans le pays voisin). Un forfait sera perçu pour ce **visa de groupe**.

Conditions essentielles : Octroi du **visa** à proximité de la frontière ou directement **aux postes de contrôle des frontières**. Cette solution ne devrait poser aucun problème si le personnel reçoit une formation adéquate et que des dispositifs modernes de lecture des données sont utilisés.

6. Touristes

Le développement du tourisme aux nouvelles frontières extérieures **fait l'objet de nombreux projets de financement nationaux et européens**. Toutefois, ils ne présenteront de l'intérêt que si un **élément crucial** du tourisme dans les régions frontalières, à savoir la **visite du pays voisin**, n'engendre pas des frais ou des charges administratives trop élevés.

Propositions :

- Octroi de visas **touristiques** pour la période des vacances ou de visas touristiques d'une journée. Cette proposition ne présente toutefois un intérêt que si les visas ne sont pas octroyés dans la capitale mais localement, dans la région frontalière (p. ex. aux postes de contrôle des frontières).

Cette solution ne devrait poser aucun problème si le personnel reçoit une formation adéquate et que des dispositifs modernes de lecture des données sont utilisés.

7. Postes-frontières supplémentaires pour la population de part et d'autre de la frontière

En plus des postes-frontières officiels, une coopération à moyen terme entre les services de garde-frontière, de police et de douane au niveau régional et/ou local permettra l'identification de **postes-frontières** spécifiquement adaptés **au passage de la population locale et des touristes sans diminution de la sécurité** (promeneurs, cyclistes, visite de villages voisins lors d'événements musicaux, etc).

Justification: tout garde-frontière peut déterminer sans trop de difficultés à ces points de passage « sensibles » de la frontière, qui font de toute manière également l'objet d'une surveillance, si les personnes s'approchant de la frontière ou franchissant celle-ci sont des contrebandiers, des réfugiés ou d'inoffensifs citoyens et touristes.

Les citoyens et touristes devraient être autorisés à emprunter ces passages, par exemple du lever au coucher du soleil, s'ils sont en possession d'un passeport valable (le cas échéant, accompagné d'un visa) et ne transportent pas de marchandises de contrebande. Cette proposition a pour seul objectif de permettre aux citoyens et aux touristes de franchir ces points de passage contrôlés sans entrer dans l'illégalité. Souvent, ces postes sont situés sur l'itinéraire le plus court vers la population et les manifestations du village voisin ou ils s'avèrent très attrayants d'un point de vue touristique.

De la même manière, toutes les routes secondaires actuelles qui franchissent la frontière mais sont encore fermées au trafic devraient être ouvertes aux résidents locaux et aux touristes (voitures, vélos), en particulier pour permettre à ceux-ci d'effectuer des achats, de visiter le pays voisin, de prendre part à des manifestations etc. Normalement, ces points de passage font également l'objet d'un contrôle, ce qui devrait permettre aux citoyens et touristes ordinaires (en possession d'un passeport et n'effectuant pas de contrebande) de passer la frontière sans aucune conséquence négative.