

25^e SESSION
Strasbourg, 29-31 octobre 2013

CG(25)9FINAL
31 octobre 2013

Perspectives de coopération transfrontalière efficace en Europe

Commission de la gouvernance
Rapporteur : Breda PEČAN, Slovénie (R, SOC¹)

Résolution 363 (2013)	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Les régions frontalières jouent un rôle crucial dans l'intégration et la cohésion européennes. Dans ces territoires, la mobilité des personnes, des biens et des services est très visible et facile à suivre, tout comme les obstacles à cette mobilité, ce qui a valu à ces régions le qualificatif de laboratoires de l'intégration européenne.

Le présent rapport fait suite à une conférence qui a fait le point sur « la gouvernance multi-niveaux dans la coopération transfrontalière », co-organisée par la Commission de la gouvernance du Congrès et l'Euro-Institut le 30 mai 2012 à Innsbruck (Autriche). Il présente la théorie qui sous-tend la coopération transfrontalière et montre comment les acteurs de cette coopération ont développé un pragmatisme positif pour relever les défis juridiques et administratifs.

Les frontières sont de moins en moins considérées comme des barrières, mais plutôt comme une source de coopération potentielle inexploitée pour les citoyens de chaque côté de la frontière. Une perspective à 360° de l'aménagement du territoire, dans les régions frontalières, peut permettre un partage des infrastructures et services publics. Cependant, pour surmonter les difficultés liées à une telle coopération, il convient d'adapter les programmes de formation et de renforcement des capacités aux spécificités de chaque région frontalière.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits

Perspectives de coopération transfrontalière efficace en Europe

RÉSOLUTION 363 (2013)²

1. La manière dont les frontières nationales sont perçues en Europe évolue : elles sont aujourd'hui de moins en moins considérées comme des barrières ou des obstacles et de plus en plus comme une source potentielle de coopération pouvant profiter aux deux populations qu'elles séparent. Cette coopération suppose une collaboration ciblée entre des acteurs individuels et institutionnels relevant de juridictions différentes mais situés sur un même territoire transfrontalier. Elle a pour but de résoudre des problèmes et de développer des synergies fondées sur les caractéristiques sociales, économiques et naturelles de ce territoire.

2. L'Europe est à l'aube d'une coopération transfrontalière d'un type entièrement nouveau, grâce à son engagement en faveur de la cohésion sociale et à une nouvelle génération d'acteurs davantage attachés à ce que cette coopération produise des résultats concrets. On observe un nouvel esprit de pragmatisme concernant les questions transfrontalières, une recherche concrète de solutions conjointes aux problèmes locaux communs liés à l'essor d'une dynamique socio-économique transfrontalière dans des domaines tels que les transports, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la prévention des risques, les conseils aux citoyens et la coopération en matière de santé.

3. Le ralentissement économique européen engendre aussi un intérêt renouvelé pour la coopération transfrontalière et les possibilités qu'elle offre en matière de développement de domaines de spécialisation complémentaires et de partage d'infrastructures avec les acteurs locaux et régionaux du pays voisin. Une telle rationalisation des ressources pourrait permettre de faire des économies considérables.

4. De nombreux obstacles à une coopération transfrontalière efficace tiennent à la diversité des systèmes politico-administratifs concernés, à la technicité des travaux et à la fragmentation des connaissances dans ce secteur. Développer une coopération horizontale entre des partenaires ayant des cultures institutionnelles et administratives très différentes exige souvent de modifier radicalement des méthodes de travail traditionnelles et profondément ancrées.

5. Pour libérer le potentiel immense qu'offre une coopération transfrontalière efficace, il faudra à la fois mettre en place des programmes durables de formation et de renforcement des capacités et mettre en commun l'expertise existante afin de coordonner et d'utiliser au mieux les ressources de recherche et de développer des indicateurs permettant de mesurer l'impact des activités de coopération. L'élaboration de clauses juridiques types pour les accords bilatéraux thématiques pourrait également faciliter une telle coopération.

6. Le Congrès se félicite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2013, du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) et de la prochaine annexe à ce traité, qui contiendra des solutions pratiques pour faciliter la création ou le fonctionnement des Groupements eurorégionaux de coopération. Ces groupements, composés de collectivités locales et d'autres organes publics, serviront à mettre en œuvre une coopération transfrontalière et interterritoriale pour leurs membres.

7. Le Congrès est convaincu qu'il peut utilement contribuer à réunir les acteurs européens s'occupant des questions de coopération transfrontalière, coordonner et faciliter les activités de renforcement des capacités, fournir un espace de dialogue et d'échange et aider à la diffusion des résultats, en veillant à la mise en commun des enseignements que l'on peut en tirer pour le bénéfice de tous.

² Discussion et adoption par le Congrès le 30 octobre 2013, 2^e séance (voir le document [CG\(25\)9PROV](#) exposé des motifs), rapporteur : Breda Pečan, Slovénie (R, SOC).

8. Par conséquent, le Congrès décide :

a. d'organiser en 2014 une conférence des principaux acteurs européens s'occupant des questions de coopération transfrontalière, en vue d'adopter un plan d'action visant à :

- i. mettre en commun les connaissances relatives aux questions de coopération transfrontalière ;
- ii. coordonner la recherche dans ce domaine, y compris la collecte de données et l'élaboration d'indicateurs ;
- iii. concevoir des programmes de formation et de renforcement des capacités ;

b. examiner en 2017 la mise en œuvre de ce plan d'action.

9. Le Congrès demande aux associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux et aux délégations nationales :

a. de soutenir ces travaux et de réfléchir à la manière de développer la coopération transfrontalière dans leurs propres territoires frontaliers ;

b. d'encourager les autorités nationales respectives à signer et ratifier le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) ;

c. de diffuser ce Protocole et sa prochaine annexe auprès de leurs membres.

10. Le Congrès demande à sa Commission de la gouvernance :

a. de nommer un porte-parole thématique chargé de suivre cette question ;

b. d'évaluer les réponses des associations et des délégations nationales ;

c. de continuer de suivre et de contribuer aux travaux du secteur intergouvernemental sur cette question.

Perspectives de coopération transfrontalière efficace en Europe

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Introduction³

1. Les régions frontalières jouent un rôle important dans le contexte de l'intégration européenne : elles constituent 40 % du territoire de l'Union européenne (UE) et concentrent environ 30 % de la population de l'UE. Sur les 362 régions recensées par le Conseil de l'Europe dans ses 47 Etats membres, plus de 140 sont des zones transfrontalières⁴. Les effets des progrès de l'intégration européenne sont tangibles dans ce domaine : la mobilité horizontale des personnes, des biens et des capitaux est particulièrement manifeste dans les régions frontalières, mais les obstacles à cette mobilité le sont aussi. C'est pour cette raison que les régions frontalières sont souvent qualifiées de laboratoires de l'intégration européenne.

2. Au-delà de cette dimension européenne, les régions frontalières ont une situation structurelle très particulière : les phénomènes naturels et/ou socio-économiques comme les transports, le marché du travail, les prestations de services, la consommation des ménages, les migrations, la criminalité, la pollution, les déplacements entre le domicile et le travail ainsi que les activités de loisirs ont généralement une dimension transfrontalière, qui concerne et relie au moins deux Etats voisins dans un territoire frontalier donné. Ces effets d'entraînement négatifs ou positifs liés à des problèmes structurels ou à des questions de vie quotidienne exigent une étroite coopération transfrontalière entre ces acteurs, qui ont les compétences et la responsabilité de résoudre les problèmes en tenant compte du cadre institutionnel des Etats voisins concernés. Néanmoins, la grande variété des constellations interinstitutionnelles possibles et spécifiques à des problèmes dans les régions frontalières européennes ne permet pas une classification uniforme des caractéristiques visibles de ce type de régions : par exemple, toutes les régions frontalières ne sont pas des territoires ruraux isolés confrontés à d'importants problèmes structurels méconnus des gouvernements nationaux respectifs. Ces dernières années, de nombreuses régions frontalières sont devenues des lieux importants d'échanges socio-économiques entre Etats voisins et leur rôle historique de « point de passage » s'est renforcé.

3. Les régions frontalières européennes ont ceci en commun que la coopération transfrontalière possède une longue tradition dans les anciens Etats membres de l'Europe et qu'elle gagne rapidement en importance dans les nouvelles régions frontalières, en particulier celles de l'Est et du Sud-Est de l'Europe. L'histoire, les défis institutionnels en perpétuelle évolution et les spécificités existantes ont chaque fois conduit à trouver des solutions propres aux problèmes de gouvernance transfrontalière locale. Par rapport au contexte national, où la coopération territoriale se déroule dans un cadre juridique, institutionnel et financier uniforme, la gouvernance transfrontalière se caractérise par des difficultés qu'il faut surmonter en cas de collaboration entre deux systèmes politico-administratifs n'ayant ni le même fondement juridique ni le même degré de différenciation verticale sur les plans de la structure, des ressources et de l'autonomie d'action.

4. En ce qui concerne la terminologie, le présent rapport s'appuie sur les définitions suivantes :

- les territoires transfrontaliers sont des espaces qui couvrent et relient des juridictions appartenant à des Etats voisins. Ils sont construits par les interactions sociales, économiques ou culturelles entre les habitants ou les institutions qui traversent et transcendent les frontières de ces juridictions. Leurs limites ne sont pas toujours déterminées par les délimitations administratives ou politiques mais plutôt par l'ampleur et la structure de ces interactions fonctionnelles (principe de la géométrie variable). Les territoires transfrontaliers ne sont donc pas des régions au sens d'unités territoriales dotées de compétences administratives et/ou juridiques et représentant le sous-niveau politico-administratif décentralisé ou déconcentré d'une juridiction (nationale), mais plutôt le résultat d'une construction sociale ;
- la coopération transfrontalière désigne la collaboration explicite et ciblée entre des acteurs individuels ou institutionnels venant de différentes juridictions mais situés sur un même territoire transfrontalier. Elle vise à

³ Préparée avec l'aide de Joachim BECK, directeur de l'Euro-Institut, Kehl, Allemagne (www.euroinstitut.org).

⁴ Ricq, Ch. 2006 : *Manuel de la coopération transfrontalière*, Strasbourg (Conseil de l'Europe).

résoudre un problème ou à développer un potentiel lié aux caractéristiques sociales, économiques ou naturelles du territoire en question.

5. Dans le présent rapport, les acteurs locaux ou régionaux renvoient aux sous-niveaux politico-administratifs locaux ou régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe (c'est-à-dire les collectivités locales et/ou régionales au sens de la Convention de Madrid).

2. Les sept défis de l'élaboration des politiques transfrontalières

6. Un cycle de recherches conjointes menées récemment par l'Institut pour la coopération transfrontalière (Euro-Institut) et l'Université de Strasbourg a permis d'identifier deux grands modèles pour l'élaboration des politiques transfrontalières en Europe. Il ressort en premier lieu qu'il existe une certaine convergence dans le fonctionnement pratique de la coopération transfrontalière en Europe. Cette convergence est due principalement à la logique procédurale des programmes financiers de la Commission européenne en matière de coopération territoriale européenne (CTE), comme « Interreg », qui ont plus ou moins uniformisé les pratiques concernant la mise en œuvre d'éléments tels que le principe des partenariats, le principe de l'additionnalité, la planification pluriannuelle basée sur l'analyse SWOT, l'élaboration de politiques axées sur des projets, les appels à projets et le contrôle financier. En conséquence, on a pu observer sur les vingt dernières années une tendance générale qui se caractérise par un certain nombre de changements dans l'élaboration des politiques de coopération transfrontalière : moins d'échanges informels et des projets plus concrets, une planification générale qui fait place à une mise en œuvre plus concrète des politiques, des actions ancrées dans le réel plutôt que des initiatives symboliques, des institutions officielles et transparentes en lieu et place de réseaux informels et fermés.

7. A cet égard, le Conseil de l'Europe a apporté une contribution importante avec son Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), signé à Utrecht en 2009. Aux côtés du groupement européen de coopération territoriale (GECT), conçu deux ans plus tôt par l'UE pour la période de programmation 2007-2013, le GEC offre de nouvelles possibilités de renforcer et de concrétiser les dispositifs de coopération de plus en plus nombreux qui s'appliquent aux territoires longeant et traversant les frontières en Europe. Il constitue un nouvel instrument juridique particulièrement utile pour la coopération transfrontalière interlocale et interrégionale.

8. En outre, le rôle et la perception de la notion même de frontière a considérablement évolué : la fonction de séparation est aujourd'hui moins importante et cède la place à une vision à 360° du territoire transfrontalier et de ses capacités inexploitées. A ce niveau, ce ne sont pas tant les effets des programmes européens proprement dits que les changements dans la perception des acteurs locaux et régionaux qui, après des années d'expériences parfois frustrantes, ont conduit à un certain pragmatisme positif au sujet des questions transfrontalières : il est de plus en plus évident que les institutions transfrontalières s'apparentent aujourd'hui à des plates-formes plutôt qu'à de véritables unités administratives, qui permettent de rechercher de manière pragmatique des solutions communes à des problèmes locaux communs résultant de dynamiques socio-économiques transfrontalières dans les domaines (comme les transports, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la prévention des risques, les conseils aux citoyens et la coopération en matière de santé) plutôt que de définir et de mettre en œuvre de grandes ambitions stratégiques.

9. Le projet de recherche a également identifié un second modèle général, caractérisé par sept défis qui sont au cœur de l'élaboration des politiques de coopération transfrontalière. Ces défis façonnent et continuent souvent d'entraver les interactions horizontales dans les territoires transfrontaliers partout en Europe, même s'il existe des différences dans leur intensité et leur combinaison :

- Etablir des équivalences fonctionnelles entre les différents systèmes politico-administratifs : comment concevoir des interfaces opérationnelles permettant une coopération fructueuse entre des partenaires venant d'horizons nationaux et institutionnels différents en ce qui concerne la répartition des pouvoirs et des ressources, les profils professionnels, voire la portée et la légitimité de l'action transnationale ?
- Mettre en place une gestion efficace du savoir pour les territoires transfrontaliers : comment générer et utiliser des informations valables sur les caractéristiques, les problèmes réels mais aussi le potentiel d'un territoire transfrontalier dans une perspective à 360° ? comment fonder les futures mesures sur une base empirique saine et intégrée, de manière à éviter la pratique négative du « modèle de la poubelle » dans l'élaboration des politiques transfrontalières (solutions ad hoc mises au point par des acteurs individuels, fondées sur des préférences individuelles pour trouver a posteriori une justification et un problème réel).

- Transférer des compétences des mandants aux agents : comment rendre les acteurs transfrontaliers et l'élaboration des politiques transfrontalières moins dépendants du contexte national en identifiant les domaines de l'action transfrontalière dont la mise en œuvre sera maximisée par un transfert de compétences administratives et fonctionnelles des juridictions nationales vers les organes transfrontaliers ayant des capacités suffisantes sur les plans administratif, financier et personnel ? comment concevoir le processus de décision à cet égard ?
- Optimiser l'interaction entre les acteurs : comment transformer la confrontation entre des cultures, attitudes, attentes, postulats, valeurs, intérêts, etc. divergents en un cadre de travail productif, permettant d'éviter les blocages mutuels afin de développer l'innovation et d'apporter une véritable valeur ajoutée ? comment intégrer les acteurs représentant différents secteurs (public, privé, sociétal) et différentes cultures dans les modèles et structures de coopération existants ? comment créer et gérer les synergies intersectorielles dans une perspective transfrontalière ?
- Trouver le bon niveau d'organisation et la bonne structure juridique : comment trouver le juste degré d'institutionnalisation et la bonne forme juridique pour effectuer les différentes tâches transfrontalières en respectant un juste équilibre entre réseau ouvert et organisation classique lors de la structuration du cadre de travail transfrontalier ? comment éviter à la fois la sclérose institutionnelle et l'arbitraire informel/individuel ?
- Appréhender et mesurer la valeur ajoutée et les impacts territoriaux : comment évaluer au préalable les impacts transfrontaliers des différentes options politiques avant de retenir la meilleure solution ? comment élaborer et alimenter des indicateurs permettant de mieux faire ressortir la valeur ajoutée de telle action transfrontalière intégrée par rapport à celle d'une action entreprise séparément par des juridictions voisines ?
- Accroître la durabilité au-delà de la simple approche multi-projets : comment éviter une situation de multiples projets sectoriels non coordonnés, qui entraîne une activité transfrontalière fragmentée et limitée dans le temps (financement), en faisant en sorte que l'élaboration des politiques transfrontalières, basée sur des stratégies de développement territorial intégrées (par exemple intersectorielles), soit plus ciblée et sélective.

10. Il va de soi que les sept défis susmentionnés sont aussi au centre de toute approche de renforcement des capacités répondant aux besoins d'une future perspective de gouvernance multi-niveaux en matière de coopération transfrontalière. Cela couvre la question de savoir non seulement comment mieux former les acteurs individuels ou les membres des institutions afin qu'ils relèvent ces défis, mais aussi plus largement comment améliorer et professionnaliser l'ensemble du système de coopération transfrontalière pour atteindre un niveau de qualité permettant de mieux exploiter le potentiel endogène de ce type de territoire dans le cadre de l'objectif global de cohésion territoriale en Europe.

11. Il est encourageant de voir comment la définition de la notion de « renforcement des capacités », élaborée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans un contexte assez différent, peut nourrir la réflexion sur l'avenir de l'élaboration des politiques transfrontalières en Europe. D'après le PNUD⁵, le renforcement ou développement des capacités « recouvre l'ensemble des moyens humains, scientifiques, techniques, administratifs, institutionnels et financiers [...]. [II] vise principalement à développer l'aptitude à évaluer et résoudre les problèmes cruciaux que posent les choix politiques et les modalités d'application des différentes formules de développement, en appréciant à leur juste valeur les possibilités et les limites de leur répercussion sur l'environnement, ainsi que les besoins que la population d'un pays donné perçoit comme étant les siens ». En conséquence, le renforcement des capacités doit couvrir trois niveaux :

- la mise en place d'un environnement favorable offrant un cadre politique et juridique adéquat ;
- le développement des institutions, notamment la participation des populations ;
- le développement des ressources humaines et le renforcement des systèmes managériaux.

12. Comme ces trois éléments renvoient directement aux sept défis de la coopération transfrontalière évoqués plus haut, il est important de continuer à développer la notion de renforcement des capacités dans le contexte de la coopération transfrontalière en Europe. Les territoires frontaliers ont tous leurs propres caractéristiques et nombre des phénomènes sociaux et économiques présentent une dimension transfrontalière dans des domaines aussi différents que les transports, le marché du travail, les prestations de services, les modes de consommation, les migrations, la criminalité, la pollution, les déplacements entre le domicile et le travail, le tourisme ou les loisirs. Cependant, contrairement au contexte national, où la

⁵ Comité d'experts de l'administration publique de l'ONU (2006), *Définition des concepts et terminologies de base de la gouvernance et de l'administration publique*, E/C.16/2006/4, New York.

coopération territoriale se déroule dans un cadre juridique, institutionnel et financier uniforme, la coopération transfrontalière implique de gérer des systèmes politico-administratifs n'ayant ni le même fondement juridique ni, souvent, le même degré de différenciation verticale sur les plans de la structure, des ressources et de l'autonomie d'action.

13. Forte d'une expérience de plus de 50 ans, l'Europe est désormais au seuil d'une coopération transfrontalière à la qualité totalement inédite. Avec la nouvelle politique de cohésion de l'UE qui, outre le fait qu'elle établit une distinction à la fois verticale et horizontale de la gouvernance, accorde beaucoup plus d'importance à la cohésion territoriale et à l'ampleur de l'impact des actions transfrontalières menées, mais aussi en raison d'une nouvelle génération d'acteurs plus intéressés par les résultats que par les procédures, de nombreux territoires frontaliers devront repenser et renforcer leur modèle de coopération. Dans le même temps, il faudrait continuer à développer et à améliorer la coopération transfrontalière en renforçant les capacités structurelles et opérationnelles, qui reflètent l'importance réelle des territoires frontaliers pour le futur processus d'intégration européenne.

3. La gouvernance multi-niveaux et l'avenir de la coopération transfrontalière

3.1 Implications de la gouvernance multi-niveaux dans un contexte transfrontalier : la subsidiarité horizontale en tant que nouveau principe de fonctionnement

14. Les principes de la souveraineté territoriale des Etats nationaux restent un obstacle, et parfois une source de conflit, s'opposant au succès de la coopération transfrontalière en Europe. Même les instruments juridiques destinés à mieux structurer la coopération transfrontalière en créant des groupements de coopération dotés d'une véritable personnalité juridique, tels que le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), ne prévoient pas de domaine d'action transnationale indépendante : en matière de règles budgétaires, de droit social, de fiscalité, de contrôle juridique, etc., les modalités concrètes du fonctionnement d'un GECT dépendent entièrement du droit interne de l'Etat où le groupement choisit en définitive d'avoir son siège légal.

15. Même dans les territoires transfrontaliers dotés d'un degré de coopération avancé, la coopération transfrontalière est par conséquent surtout un sous-système politico-administratif transnational, créé par les divers partenaires nationaux « internes » concernés et composé de ces partenaires. Les institutions, les procédures, les programmes et les projets de coopération transfrontalière dépendent, dans la pratique, de décisions qui sont encore souvent prises hors du contexte rapproché d'une coopération bilatérale ou multilatérale directe. Dans la plupart des constellations transnationales, y compris celles qui incluent des Etats fédéraux, l'élaboration des politiques transfrontalières ne peut pas reposer sur une délégation transparente de véritables compétences des partenaires nationaux vers les acteurs transnationaux : au lieu de cela, les partenaires nationaux doivent assurer le recrutement, convaincre et justifier leurs actions et leur soutien juridique et financier dans chaque cas particulier. L'influence « externe » sur un tel sous-système de coopération est importante.

16. La coopération transfrontalière peut donc être interprétée comme un exemple-type d'une *constellation de mandants et d'agents*, où les premiers sont les partenaires institutionnels nationaux de cette coopération (les régions, les organisations régionales et les collectivités locales), représentant les compétences et les intérêts juridiques, administratifs, financiers et décisionnels de leur territoire, et où les seconds sont les acteurs (partenaires de projets transfrontaliers, membres d'organes transnationaux ou d'institutions spécifiques, responsables de programme et agents de coordination) chargés de préparer, de concevoir et de mettre en œuvre des politiques transfrontalières intégrées. Par conséquent, la coopération transfrontalière possède à la fois une dimension interinstitutionnelle et interpersonnelle, parce qu'elle requiert la coopération d'organes et d'individus qui ont chacun leur propre logique de fonctionnement et sont motivés dans chaque cas par des intérêts spécifiques.

17. Dans le plan de référence de ce sous-système, les territoires transfrontaliers sont perçus comme des « espaces fonctionnels et contractuels [destinés à] répondre de façon similaire et convergente à des problèmes communs ; ce ne sont donc pas des régions politiques, au sens fort du terme ». D'autre part, le fait que la coopération transfrontalière dépend, plutôt que de s'y substituer, de la compétence et du rôle des différents partenaires nationaux ne signifie pas nécessairement que cette coopération est moins efficace que la coopération territoriale mise en place à l'intérieur d'un pays donné. Les études sur l'élaboration des politiques à multi-niveaux en Europe montrent qu'un entrelacement et une mise en réseau productifs de différents acteurs venus de niveaux et de contextes administratifs distincts peuvent être aussi efficaces que les modèles classiques de résolution institutionnalisée des problèmes. Toutefois, les conditions

institutionnelles et fonctionnelles préalables à la coopération transfrontalière sont beaucoup plus complexes et exposées à des situations diverses. Le critère essentiel pour juger de la qualité de la gouvernance transfrontalière, néanmoins, tient à la fois au degré de mobilisation et de participation (structure et qualité) des acteurs institutionnels et fonctionnels concernés et de l'efficacité des solutions produites par ce sous-système de coopération.

18. La gouvernance est aujourd'hui l'un des concepts clés du débat dans le domaine pratique et théorique de la coopération transfrontalière. Cependant, dans son utilisation, le terme même de *gouvernance* est le plus souvent mal défini. Il paraît donc utile, avant de fonder sur ce concept une réflexion sur les perspectives de la coopération transfrontalière, de se pencher tout d'abord sur sa définition conceptuelle.

19. Dans son acception la plus générale, la gouvernance désigne simplement les divers mécanismes générateurs d'ordre au sein d'une population d'acteurs donnée et dans un domaine d'action spécifique. Elle peut prendre la forme d'une adaptation unilatérale (marché), d'une relation d'autorité et d'obéissance (hiérarchie), d'une négociation et d'une interaction fonctionnelle (réseaux) ou d'un choix de comportement commun basé sur les pratiques généralisées d'une société (normes, valeurs).

20. Un deuxième niveau d'analyse doit être distingué à ce sujet :

- les procédures à l'origine d'un tel ordre collectif (processus décisionnels, règles applicables à la prise de décision, modes de définition des politiques), qui peuvent être définies comme la « gouvernance au sens étroit du terme » ;
- les différentes formes d'*organisation* de ces processus (institutions classiques ou réseaux non hiérarchiques), qui peuvent être définies quant à elles comme le « gouvernement au sens étroit du terme ».

21. Si l'on veut comprendre pleinement le concept de gouvernance, un troisième niveau d'analyse – qui revêt une importance particulière du point de vue du développement territorial – peut être ajouté : il concerne les formes pratiques que prend la gouvernance. Deux dimensions doivent être distinguées à cet égard :

- la dimension horizontale, relative aux types d'acteurs concernés (gouvernementaux, non gouvernementaux, société, privés) ;
- la dimension verticale, relative aux différents niveaux territoriaux concernés (local, régional, subnational, national, européen).

22. La plupart des études sur la gouvernance européenne, en particulier celles où il est question de gouvernance multi-niveaux, privilégient la dimension verticale. Le plus souvent, tant dans les écrits théoriques que dans la pratique, la gouvernance multi-niveaux est perçue et analysée non seulement sous un angle normatif mais aussi, surtout lorsque la coopération territoriale, puis transfrontalière, est envisagée dans le cadre de l'intégration européenne, du point de vue spécifique de la dimension « verticale » : les différents niveaux territoriaux devraient mieux coopérer afin de davantage tenir compte du fait que, dans la plupart des Etats, les compétences (thématiques) sont partagées entre plusieurs niveaux territoriaux et que cette différenciation interne s'étend de plus en plus aux processus décisionnels européens, dont l'impact se trouve ainsi renforcé. En revanche, les récents rapports et déclarations politiques sur l'avenir de la coopération transfrontalière en Europe sous-estiment le plus souvent l'importance de la dimension horizontale de la gouvernance multi-niveaux. Celle-ci est pourtant déterminante dans le cas des territoires transfrontaliers. En vue d'illustrer son utilité pour une interprétation prospective de la coopération transfrontalière, le concept de gouvernance peut être rapproché d'une autre dimension conceptuelle des processus décisionnels européens, à savoir le principe de subsidiarité.

23. La mise en relation de ces deux concepts permet de dégager pour l'avenir un nouveau principe de fonctionnement de la coopération transfrontalière. Beaucoup a été dit et écrit sur le principe de subsidiarité en lien avec l'intégration européenne. Dans le Traité de Lisbonne, le principe est énoncé à l'article 5, paragraphe 3. En particulier, les parlements nationaux disposent maintenant de deux instruments majeurs : un mécanisme d'alerte précoce et la possibilité d'introduire un recours devant la Cour européenne de justice en cas de violation de ce principe. Dans les débats sur les aspects théoriques et pratiques de l'intégration européenne, on observe cependant que le concept de subsidiarité, y compris dans sa valeur normative, est presque exclusivement employé dans une perspective verticale : un niveau d'autorité supérieur (en l'occurrence européen) ne peut ainsi intervenir que lorsqu'un niveau inférieur (dans ce cas national voire territorial) ne peut agir plus efficacement ou ne peut assurer à lui seul l'exercice de certaines tâches dans un domaine d'expertise particulier.

24. Sur le plan des idées, cependant, le concept de subsidiarité découle historiquement d'une perspective plus horizontale, à savoir de la maxime générale selon laquelle la responsabilité individuelle d'une petite entité (individu, personne privée, petit groupe) doit prévaloir sur celle des entités plus grandes (groupes,

communautés, formes organisationnelles supérieures telles que l'Etat). En ce sens, le secteur public ne doit donc agir que lorsque l'individu, l'organisation sociétale ou l'association, l'entité économique, etc. ne peuvent pas obtenir de résultats équivalents ou meilleurs. Aujourd'hui, la subsidiarité peut être considérée comme un principe général d'organisation sociale. Toutefois, dans la perception théorique de l'Etat, l'obligation de soutien de la part d'une entité de grande taille en cas d'exigences excessives est privilégiée par rapport à l'action des unités productives plus petites, ce qui a conduit à l'émergence de concepts secondaires pour ce qui concerne la « charge de la preuve ».

25. Si l'on considère les territoires transfrontaliers européens et la coopération qui y est mise en œuvre comme une forme horizontale spécifique de l'intégration européenne, il est possible de (ré)interpréter également le principe de subsidiarité dans ce sens : la subsidiarité dans la coopération transfrontalière désigne alors la relation horizontale entre d'une part le territoire transfrontalier et les acteurs qui y interviennent et d'autre part les territoires nationaux dont est composé le territoire transfrontalier. Par conséquent, la petite entité peut toujours primer sur la grande chaque fois qu'une tâche relative au territoire transfrontalier (projet de développement ou résolution d'un problème) peut être assurée plus efficacement au niveau horizontal décentralisé. A l'inverse, la compétence des grandes entités pourrait être limitée aux cas où les petites ne sont pas en mesure d'assurer plus efficacement les tâches transfrontalières.

26. Dans le domaine de la coopération transfrontalière, on peut comprendre la subsidiarité, dans son acception « horizontale », comme impliquant une nécessité de modifier la répartition actuelle des compétences, puisque les Etats membres et/ou leurs structures subnationales ne sont pas responsables au premier chef des questions transfrontalières, mais uniquement lorsque les acteurs (organismes) transfrontaliers d'une petite entité ne peuvent pas assumer convenablement leur responsabilité territoriale transfrontalière. À l'inverse, cela suppose logiquement de doter la petite entité des moyens institutionnels, matériels et fonctionnels nécessaires pour qu'elle puisse remplir convenablement sa tâche sur le territoire transfrontalier. En créant la capacité administrative, transfrontalière et fonctionnelle nécessaire, sur le modèle des approches transfrontalières appliquées au niveau national dans les communautés ou les zones urbaines, on peut aller au-delà de l'idée, encore communément répandue, selon laquelle les questions transfrontalières sont souvent considérées, du moins par les « autorités internes » comme un domaine politique « facultatif », localisé, etc. et, par conséquent, purement « secondaire », en comparaison avec les questions très importantes pour lesquelles de réelles compétences doivent exister au niveau interne.

27. À l'évidence, un tel principe de subsidiarité horizontale en lien avec la coopération transfrontalière ne peut signifier un transfert de la souveraineté de l'Etat des grandes entités vers l'espace transfrontalier au bénéfice des plus petites, ce qui reviendrait à transformer cet espace en une entité transfrontalière et autonome constituant un Etat à part entière. Cette réserve est une condition sine qua non pour la participation et le soutien des Etats membres concernant les régions frontalières sensibles d'Europe mais plus généralement pour toutes les régions frontalières établies en Europe. Aux frontières entre des communautés, le principe de la subsidiarité horizontale ne doit pas servir à renforcer les aspirations des minorités ou des séparatistes à l'autonomie. Ce dont il est question ici n'est rien d'autre qu'une nouvelle division, plus harmonieuse, du travail entre les territoires transfrontaliers et leurs partenaires nationaux, d'une manière qui aide ces territoires à assurer plus efficacement les tâches transfrontalières et qui soit justifiée du point de vue des problèmes éventuels et du potentiel de ces territoires. En outre, les petites entités devraient conserver une marge d'action aussi grande que possible, de manière à pouvoir régler par elles-mêmes leurs problèmes transfrontaliers spécifiques en développant de façon décentralisée leurs propres méthodes flexibles et adaptées à leurs besoins.

28. Dans la perspective d'une approche systémique du renforcement des capacités, il semble souhaitable de consolider et d'élargir le domaine d'action du sous-système de la coopération transfrontalière en Europe. Les sept défis susmentionnés appellent une gouvernance multi-niveaux qui conduise à la fois à une coopération beaucoup plus étroite et intégrée et à une division fonctionnelle du travail beaucoup plus claire entre les différents niveaux de coopération. Dans une telle perspective, le niveau de l'UE anticiperait à un stade précoce les impacts des futures initiatives de l'UE sur les territoires transfrontaliers et permettrait une meilleure coordination intersectorielle entre les divers domaines d'action thématiques et compétences institutionnelles qui, par leur logique, ont une dimension transfrontalière. L'intégration de l'élaboration des politiques exigerait, par exemple, l'existence au niveau de la Commission européenne de groupes interservices permanents sur la coopération transfrontalière, qui soient eux-mêmes en relation avec les groupes pertinents du Comité des Régions, du Conseil européen et du Parlement européen. Au niveau du Conseil de l'Europe, il faudrait également mieux intégrer la question horizontale de la coopération transfrontalière au sein des structures de travail thématique existantes.

29. Les Etats membres (et leurs subdivisions territoriales) soutiendraient pour leur part activement la coopération transfrontalière et permettraient la mise en place de solutions flexibles à leurs frontières. Serait ainsi mis en œuvre le nouveau principe de fonctionnement que nous avons désigné sous le terme de « subsidiarité horizontale ». Chaque fois qu'un domaine d'action susceptible de faire l'objet d'un échange horizontal ne peut pas être harmonisé au niveau européen, les Etats membres devraient essayer de régler le problème au moyen d'une coordination directe avec leurs voisins. Le terme de « subsidiarité horizontale » signifie de ce point de vue qu'en matière de politiques transfrontalières, l'unité transfrontalière « la plus petite » devrait avoir la possibilité de résoudre un problème ou de traiter une question avant que n'intervienne la « plus grande » juridiction nationale. Il faudrait alors pour cela que la petite unité se voit doter de la flexibilité légale nécessaire, sous la forme de clauses expérimentales et d'ouverture dans les réglementations thématiques et d'exemptions basées sur des règles *de minimis* (chaque fois qu'un phénomène transfrontalier ne dépasse pas une certaine amplitude, par exemple si la population compte 5 % de travailleurs transfrontaliers, 3 % des étudiants fréquentent l'université d'un pays voisin ou 2 % des patients consultent un médecin transfrontalier, une exception aux règles nationales sera autorisée).

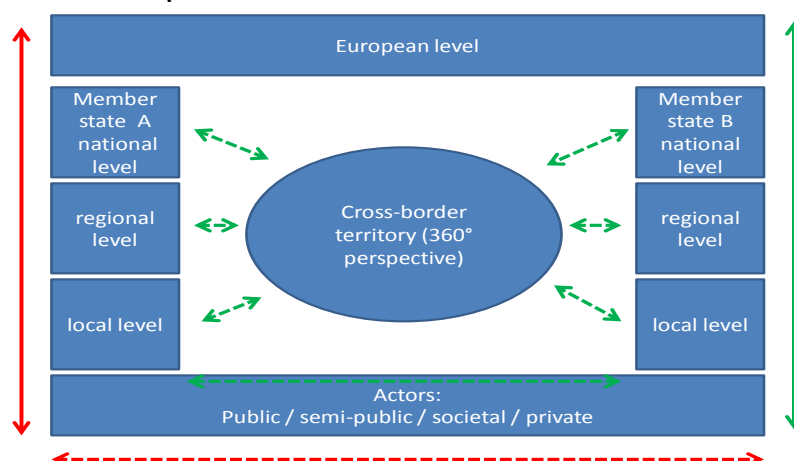
30. Les acteurs locaux et régionaux, d'un autre côté, devraient développer des services transfrontaliers communs et transférer des compétences locales/régionales internes à des organes transfrontaliers conjoints dotés de véritables compétences administratives pour mener des missions concrètes dans les domaines transfrontaliers pertinents. Plutôt que de créer ou de conserver des infrastructures publiques relativement coûteuses de part et d'autre de la frontière, dans des secteurs tels que la santé, les loisirs, les écoles, les crèches, les foires et les bibliothèques, ainsi que dans ceux des opérateurs de transport, des hôpitaux, des pompiers et de la protection civile, les acteurs locaux et régionaux développeraient des domaines complémentaires de spécialisation et mettraient en commun leurs infrastructures avec les acteurs locaux et régionaux du pays voisin. La coopération transfrontalière acquerrait ainsi une dimension entièrement nouvelle, en ce qu'elle permettrait non seulement d'économiser des ressources précieuses, mais symboliserait en outre la perméabilité et la valeur ajoutée du territoire transfrontalier « conjoint » du point de vue du citoyen ordinaire.

31. La subsidiarité au sein du territoire transfrontalier : dans un tel espace, lorsqu'il est autorisé d'entreprendre une action transfrontalière renforcée par la subsidiarité horizontale, deux autres dimensions de la subsidiarité doivent être prises en compte. D'un côté, une subsidiarité verticale devrait être mise en place dans les domaines de responsabilité transfrontaliers sur la totalité de l'aire géographique (par exemple l'ensemble des territoires respectifs de la macrorégion du Danube, de la Conférence du lac de Constance et de la région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur). Cette subsidiarité verticale ne prendrait effet que lorsque les entités transfrontalières plus petites (coopération intermunicipale, eurodistricts, eurorégions) recevraient une demande excessive dans leur domaine pragmatique d'expertise territoriale. Ainsi, les répartitions des tâches fonctionnelles et spécifiques sur l'échelle de compétence pourraient être développées dans l'espace transfrontalier, ce qui aurait probablement pour résultat de réduire les doublons d'activités qui ont été observés, et sont encore très fréquents aujourd'hui, entre les divers acteurs, institutions et niveaux territoriaux de la coopération transfrontalière.

32. D'un autre côté, les possibilités de subsidiarité intersectorielles devraient aussi être considérablement renforcées. Alors qu'aujourd'hui, dans la plupart des territoires transfrontaliers d'Europe, les questions transfrontalières sont en premier lieu de la responsabilité des acteurs politiques et administratifs (une tendance que favorise la configuration actuelle des programmes d'aide européens), la coopération transfrontalière subsidiaire devrait soutenir plus fortement la dimension sectorielle des systèmes transfrontaliers dans l'économie, la science et la recherche ou encore la société civile. Les contributions à l'action publique iraient alors vers les secteurs qui, à l'avenir, devront mieux coordonner entre eux l'action transfrontalière. Elles se feraient de manière catalytique (par exemple pour stimuler les projets) ou complémentaire (comme sous la forme d'une assistance financière aux initiatives émanant de ces secteurs mêmes), en veillant à ne pas les remplacer.

33. Le graphique ci-dessous illustre, pour le cas de l'élaboration de politiques transfrontalières, d'une part la base conceptuelle de la relation entre la subsidiarité et la dimension de la gouvernance et, d'autre part, la différenciation verticale et horizontale de ces deux principes.

The vertical and horizontal dimensions of multi-level governance and subsidiarity in cross-border cooperation



Conséquences pratiques et recommandations

3.2.1 Développer la législation afin de poser les conditions de la subsidiarité horizontale

34. Les conditions juridiques préalables à la coopération transfrontalière en Europe se caractérisent par le fait que la plupart des domaines du droit ayant trait aux échanges horizontaux menés sur des territoires transfrontaliers ne sont pas harmonisés à l'échelle européenne (et ne le seront probablement pas dans un avenir proche). Des domaines tels que le droit fiscal, le droit du travail, le droit social, administratif ou économique restent de la compétence des Etats membres (de l'Union européenne comme du Conseil de l'Europe). Même dans les domaines où une compétence législative a été transférée au niveau européen, la mise en œuvre du droit européen par les Etats membres accentue encore souvent les différences nationales concernant les normes techniques et juridiques en vigueur de part et d'autre des frontières, du fait des applications des systèmes administratifs, de leurs normes et de leurs cultures.

35. Du point de vue de l'élaboration pratique des politiques transfrontalières, cette situation crée souvent des obstacles considérables qui vont bien au-delà de la simple question du type de forme juridique à donner à la coopération transfrontalière. D'un côté, les acteurs locaux et régionaux accordent de l'importance aux caractéristiques socio-économiques du phénomène transfrontalier dans l'espace territorial concerné (nombre élevé de travailleurs, de consommateurs, de patients, de PME, de transports et de loisirs transfrontaliers), et ces caractéristiques appellent des solutions flexibles permettant le développement conjoint du potentiel intra-territorial ou la réduction commune des effets négatifs des échanges. D'un autre côté, cependant, le phénomène transfrontalier n'est pas assez important, du point de vue des législateurs nationaux, pour justifier une modification générale du droit national dans les différents domaines d'action politique. En outre, la question de la constitutionnalité constitue aussi une limite importante : toute exception consentie concernant le territoire transfrontalier peut entraîner des conflits constitutionnels pour les citoyens, les administrations, les entreprises, etc. situées hors de l'espace transfrontalier et qui peuvent invoquer le principe constitutionnel de l'égalité de traitement.

36. Dans une telle situation, il semble nécessaire de mieux analyser et comprendre les possibilités et les limites de l'élaboration d'une législation thématique spéciale pour les territoires transfrontaliers. Cette question va de fait au-delà des dispositions légales actuelles déjà prévues par la Convention-cadre de Madrid et ses différents protocoles (bien qu'il soit à souligner que le GEC offre les conditions essentielles pour aller plus loin dans cette direction). La difficulté n'est pas ici d'élaborer de nouveaux instruments juridiques et de nouvelles formes pour la coopération transfrontalière elle-même, ce qui constitue évidemment en soi une nécessité et un défi (voir le Point 3.2.5 ci-dessous), mais plutôt de développer un cadre légal administratif et thématique approprié, qui permette le bon fonctionnement du principe de subsidiarité horizontale dans les domaines d'action politique concrets sans remettre en cause la compétence législative et légale des Etats impliqués.

37. Aucune étude, et seulement un petit nombre d'enquêtes pratiques, n'a été menée dans ce domaine à ce jour. Toutefois, de nombreuses questions pratiques et politiques se posent : quel est le niveau légal approprié (droit thématique, droit administratif, réglementation, recommandations, etc.) ? quelles sont les formes appropriées (solutions au sein de la législation en vigueur, dispositions spécifiques sur la coopération transfrontalière) ? quels sont les instruments appropriés (accords-cadres binationaux, accords thématiques, dispositions d'ouverture dans le droit thématique, dispositions thématiques inspirées par l'idée des réglementations transfrontalières généralisées *de minimis*, etc.) ? Il est proposé que le Conseil de l'Europe se saisisse de ces questions qui représentent un enjeu crucial pour l'intensification de la coopération transfrontalière à l'avenir.

3.2.2 *Stratégies informées de coopération transfrontalière à 360° assorties d'objectifs et d'indicateurs qualifiés*

38. Outre l'absence de dispositions légales thématiques appropriées, la coopération transfrontalière est aussi souvent limitée par le manque d'informations et de données fiables sur le potentiel d'un territoire transfrontalier donné. Il est surprenant de constater que même dans les territoires où un cadre d'élaboration des politiques transfrontalières a été mis en place de longue date (institutions, organisations, comités, programmes et projets), on manque encore souvent d'informations détaillées permettant de faire des choix éclairés sur les stratégies de développement transfrontalier. Cela provient des difficultés de la collaboration entre les divers systèmes statistiques nationaux, qui se caractérisent souvent par des traditions et des méthodes spécifiques. Même les services statistiques européens n'ont toujours pas développé un cadre de données qui offre la base nécessaire pour pouvoir faire des choix éclairés concernant l'élaboration des politiques transfrontalières. Certes, il existe des projets pilotes (par exemple dans le cadre du programme ESPON soutenu par la DG REGIO), mais la situation de ce point de vue reste très peu satisfaisante.

39. D'un autre côté, l'élaboration des politiques transfrontalières, par le passé, a très souvent été dominée par une approche simple basée sur des projets, qui n'était liée qu'indirectement à la perspective à 360° d'une approche intégrée du développement territorial. Les analyses SWOT des programmes Interreg, par exemple, ont été utilisées pour la planification préalable d'un nouveau programme opérationnel, mais l'ont rarement été par la suite en tant qu'outil de référence pour faire des choix informés concernant un projet après le début de la mise en œuvre du programme. On observe une situation analogue en matière d'objectifs, qui sont dans de nombreux cas d'ordre qualitatif plutôt que quantitatif, de sorte qu'il est difficile ensuite de mettre en évidence et de mesurer leur réalisation effective.

40. La création d'une base de données fiable sur la coopération transfrontalière est aussi une condition nécessaire pour définir l'approche juridique thématique mentionnée au point 3.2.1 : elle peut ainsi, notamment, appuyer une réflexion quantitative sur les niveaux *de minimis* (par exemple seulement 3 % de la population active du territoire de coopération transfrontalière sont des travailleurs transfrontaliers, seulement 2 % des patients ont recours à des services de santé transfrontaliers) ou, inversement, une telle base de données permet de quantifier un potentiel transfrontalier et de motiver l'application du principe de subsidiarité horizontale dans les zones où il existe un besoin réel d'une approche transfrontalière intégrée spécifique susceptible de créer une valeur ajoutée supérieure aux actions entreprises par les juridictions internes elles-mêmes (par exemple 15 % de la population utilise des services transfrontaliers dans les domaines du sport et des loisirs, une part de 20 % pour les transports transfrontaliers, 8 000 PME déploient des activités transfrontalières, 20 % de la population a choisi d'habiter de l'autre côté de la frontière, 30 % des chercheurs travaillent à des projets de coopération transfrontalière, 25 % des associations recherchent des partenariats dans l'Etat voisin, x kilomètres carrés ont un caractère particulièrement sensible, 30 % des personnes âgées auront besoin d'une nouvelle prise en charge, etc.).

41. Un défi supplémentaire peut être vu dans le fait que la conception de la nouvelle politique de cohésion de la Commission européenne exigera à l'avenir que l'élaboration des politiques repose bien davantage qu'aujourd'hui sur des faits précis. Cette exigence en matière d'informations s'appliquera non seulement à la préparation des nouveaux programmes opérationnels, mais aussi aux projets individuels et à leur lien avec des stratégies de développement territorial spécifiques. Pour l'instant, seuls quelques territoires transfrontaliers ont déjà anticipé cette prochaine exigence, et nombre d'entre eux rencontreront donc des problèmes ces prochaines années pour appliquer ces nouvelles normes à leurs programmes. Il est par conséquent recommandé de soutenir cette conception de stratégies informées et de mettre en place dans un avenir proche la base de données transfrontalière nécessaire à cette fin.

3.2.3 Une meilleure orientation résultats grâce à des contrats de développement intégré

42. Sur la base des propositions détaillées ci-dessus (3.2.1. et 3.2.2.), un autre domaine d'action potentiel pourrait viser à renforcer l'orientation fondée sur le développement de la coopération transfrontalière. L'enjeu ici est de remédier à la fragmentation d'une approche basée sur de multiples projets individuels en appliquant le principe de la gouvernance multi-niveaux au moyen d'un instrument concret, le contrat de développement territorial. Examinée initialement par la Commission européenne dans le cadre de son « Livre vert sur la cohésion territoriale », cette idée n'a guère été approfondie, certains Etats s'opposant à ce que des contrats directs soient conclus de manière bilatérale entre les territoires de coopération transfrontalière et la Commission européenne. Toutefois, au-delà de cette position compréhensible, plusieurs autres approches des contrats territoriaux réciproques sont envisageables. Aujourd'hui, les contrats de ce type se limitent soit aux projets financés par des programmes européens, soit aux organes transfrontaliers soutenus financièrement par des partenaires différents.

43. L'idée suggérée ici va au-delà de cette approche, en établissant des contrats de développement territorial intégré entre tous les partenaires sectoriels et horizontaux (publics et privés, gouvernementaux et non gouvernementaux) d'un territoire transfrontalier donné, destinés à être signés sur la base de plans de développement territorial adoptés en commun. Les rôles, les actions et les participations financières des différents partenaires, mais aussi les produits, les résultats et les effets à obtenir sont définis de manière transparente. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un tel contrat de développement territorial intégré donnerait corps à la notion de gouvernance multi-niveaux transfrontalière. Il améliorerait aussi la transparence et l'orientation résultats des futures actions transfrontalières en renforçant la vision d'une perspective territoriale à 360° parmi les acteurs. Ceci est particulièrement important pour ce qui concerne les approches internes de politique sectorielle (transports, environnement, marché du travail, infrastructures, énergie, recherche, éducation, etc.) qui sont non seulement souvent développées de manière externe (c'est-à-dire hors du territoire de coopération transfrontalière par les ministères des pays concernés), mais sont en outre souvent, par la suite, mises en œuvre de manière parfois non coordonnée dans l'espace transfrontalier en tant que contributions externes.

44. Un plan de développement transfrontalier intégré, mis en œuvre sur la base de contrats d'objectifs concrets entre les différents partenaires concernés, pourrait être un instrument efficace, non seulement pour la coordination horizontale et verticale, mais aussi pour mettre en évidence les domaines qui devraient faire l'objet d'une subsidiarité horizontale. En complément avec la nouvelle politique de cohésion de la Commission européenne, ce thème pourrait être adopté par le Conseil de l'Europe afin de renforcer la coopération transfrontalière entre ses Etats membres.

3.2.4 Formation et renforcement des capacités des acteurs concernés

45. Un obstacle majeur à l'approfondissement de la coopération transfrontalière en Europe tient à la connaissance et la compréhension insuffisantes des systèmes politiques et administratifs des pays voisins. Pour réussir, la coopération transfrontalière a besoin d'acteurs compétents, capables d'assurer un lien entre d'une part le sous-système et ses caractéristiques fonctionnelles spécifiques et d'autre part les conditions fonctionnelles prévues par les différentes juridictions nationales impliquées. La formation transfrontalière devrait être structurée en fonction des besoins recensés par les acteurs engagés dans la coopération transfrontalière. Il est indispensable, à cet égard, de prévoir une orientation binationale et biculturelle. D'après l'expérience de l'Euro-Institut, la formation en contexte transfrontalier, en tant qu'élément d'une approche globale de renforcement des capacités, devrait développer au moins trois niveaux de compétences personnelles :

- une formation de base sur les compétences intersectorielles : le développement de compétences et de savoir-faire intersectoriels (connaissances institutionnelles et juridiques sur le système politico-administratif des Etats voisins et sur le système de la coopération transfrontalière elle-même, compétences opérationnelles, méthodologiques et linguistiques, sensibilisation des futurs acteurs à l'importance du facteur interculturel et mise à disposition de ces acteurs des outils et méthodes nécessaires pour la gestion interculturelle, information des participants sur les modalités spécifiques de la gestion des projets transfrontaliers en termes de planification, de financement, d'organisation de réunions, de suivi et d'évaluation) ;
- une formation spécialisée : destinée aux représentants des divers secteurs administratifs des pays voisins, portant sur une sélection de thèmes à caractère politique liés à la coopération transfrontalière et offrant une plate-forme d'échanges neutre entre les spécialistes des différents pays afin qu'ils puissent mieux comprendre les compétences sectorielles spécifiques et les structures organisationnelles des

- autres pays et identifier les différences et les similitudes avec celles de leur propre pays ; ou simplement leur donner accès à des informations et des analyses actuelles sur les tendances politiques et les bonnes pratiques des Etats voisins ;
- le développement des compétences des collectivités locales et régionales sur les affaires européennes : afin de renforcer les capacités des administrations publiques nationales concernant l'intégration européenne, les modalités d'accès aux programmes de soutien financier de l'UE tels qu'INTERREG, la manière dont les collectivités locales et régionales peuvent participer à des projets interterritoriaux ou même transnationaux, mettre en place des partenariats avec d'autres régions européennes et s'inspirer des bonnes pratiques en matière de gestion des réseaux internationaux ; comment mettre en place durablement un partenariat international solide ; comment préparer et conduire des réunions internationales ; comment les collectivités locales et régionales assujetties à la législation européenne peuvent participer plus activement à son élaboration et mieux faire valoir leurs intérêts dans ce cadre.

46. Le réseau TEIN (*Transfrontier Euro-Institut-Network*)⁶ a pour but de constituer des capacités de formation sur les questions transfrontalières à l'échelle de l'UE. Douze institutions partenaires, provenant de 9 contextes transfrontaliers différents et de toute l'Europe, ont décidé de proposer une réponse coordonnée au besoin croissant de connaissances, de compétences, d'outils et d'assistance sur les questions transfrontalières. Le réseau TEIN rassemble des organismes de formation et des universités sur une base non lucrative et vise à faciliter la coopération transfrontalière en apportant des réponses concrètes sur la manière de professionnaliser les acteurs transfrontaliers. Des accords de partenariat ont été signés avec l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) et la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT). Il est prévu d'élargir la composition du réseau TEIN dans les années à venir.

3.2.5 *Transfert de compétences opérationnelles et de ressources aux organes de coopération transfrontalière*

47. Un autre domaine potentiel de développement de la coopération transfrontalière en Europe concerne les difficultés liées au transfert de réelles compétences fonctionnelles aux institutions et organes transfrontaliers. Ces dernières années, la plupart des territoires transfrontaliers ont développé des cadres institutionnels spécifiques afin de coordonner et/ou de promouvoir la coopération transfrontalière. Cependant, l'examen critique de ce paysage institutionnel fait apparaître le très faible niveau de compétence de ces institutions. Même dans le cas des organes dotés en propre d'une personnalité juridique (par exemple le GECT) et/ou d'un budget, on ne constate pour ainsi dire aucune compétence pour le traitement des politiques ou des questions transfrontalières mise à part la dimension atténuée d'information, de synchronisation ou au minimum de coordination des acteurs transfrontaliers concernés. Aujourd'hui, les compétences matérielles et thématiques réelles appartiennent largement aux partenaires institutionnels des différents contextes nationaux.

48. Il est évident que l'application des instruments juridiques transfrontaliers existants n'a de sens que si les organes créés reçoivent aussi la légitimité et la compétence thématique nécessaires pour agir. Si tel n'est pas le cas, ils restent (ou deviennent) des outils de coopération purement symboliques, et non de véritables acteurs eux-mêmes. A l'aide des dispositions légales spécifiques évoquées ci-dessus (3.2.1), il devrait être possible à l'avenir de transférer et/ou de développer de nouvelles compétences fonctionnelles pour les institutions transfrontalières.

49. Un préalable nécessaire pour cela pourrait être l'identification des domaines d'action politique où une approche de coopération transfrontalière offrirait clairement une valeur ajoutée par rapport à la coordination des approches individuelles des partenaires nationaux concernés. Les domaines où des compétences essentielles pourraient être transférées aux organes de coopération transfrontalière sont par exemple l'aménagement du territoire, les questions de marché du travail transfrontalier, la promotion économique et le tourisme, les transports publics transfrontaliers, la planification des infrastructures de santé, etc. A cet égard, il semble particulièrement important de tenir compte d'une part du principe de subsidiarité horizontale en lien avec les partenaires nationaux concernés mais aussi du principe de subsidiarité verticale en lien avec une complémentarité fonctionnelle des différents niveaux de coopération au sein du territoire transfrontalier lui-même. Cela pourrait conduire à une division fonctionnelle du travail entre les organes transfrontaliers ayant compétence sur l'ensemble de l'espace transfrontalier (lesquels ont souvent surtout des homologues régionaux, sous-nationaux et nationaux) et les organes actifs sur un territoire plus restreint, tels que les organes intermunicipaux ou inter-comté.

⁶ Pour plus de détails, voir : www.transfrontier.eu.

50. Dans le domaine transfrontalier de la santé, par exemple, le niveau territorial mettrait l'accent sur la conception et la mise en œuvre d'un plan intégré concernant les hôpitaux, tandis que le niveau intermunicipal créerait les infrastructures hospitalières, organiserait les échanges de personnels et gèrerait la mobilité transfrontalière des patients en fonction des domaines de spécialité des divers hôpitaux.

51. De nouvelles actions sont nécessaires pour stimuler la réflexion sur le potentiel d'un tel transfert de compétences transfrontalières essentielles vers des organes transfrontaliers et pour donner à la coopération territoriale une nouvelle perspective allant au-delà du cadre plus étroit de la Commission européenne et de ses programmes financiers (la sphère INTERREG). Cela permettrait aussi de mieux promouvoir le potentiel du GEC concernant la conception et la mise en œuvre de nouvelles approches de l'élaboration intégrée des politiques transfrontalières dans les domaines où une meilleure coordination opérationnelle/institutionnelle pourrait stimuler des réponses appropriées et innovantes aux défis territoriaux transfrontaliers.

3.2.6 Des services partagés en tant que nouvelle perspective pour l'avenir

52. En lien étroit avec la proposition ci-dessus (3.2.5), une autre idée serait que la future coopération transfrontalière aille au-delà de l'approche habituelle des projets thématiques, qui sont souvent proposés et financés par des programmes européens tels qu'INTERREG. L'idée serait ici d'appliquer le principe des services partagés au niveau transfrontalier. On trouve dans de nombreux territoires transfrontaliers des cadres infrastructurels et des services publics qui ignorent totalement qu'ils ont de l'autre côté de la frontière des homologues assurant des missions et/ou des missions similaires. Une analyse objective permet de conclure rapidement que les moyens administratifs et infrastructurels sont souvent déconnectés des besoins intégrés des territoires transfrontaliers. Cette situation crée d'une part des obstacles administratifs et fonctionnels à la mobilité et, par ailleurs, n'exploite pas toutes les possibilités qu'offriraient des services partagés.

53. De tels services pourraient fonder à l'avenir la coopération transfrontalière sur des bases entièrement nouvelles : les initiatives transfrontalières des acteurs concernés pourraient reposer sur un objectif qui ne serait plus de mettre conjointement en œuvre de bons projets de manière ponctuelle, mais plutôt de mieux partager des ressources de plus en plus limitées et d'optimiser la prestation de services destinés à des groupes cibles. La notion de services partagés dans une perspective transfrontalière a une conséquence pratique à la fois pour les services déconcentrés de l'Etat existant sur le plan local et régional. Des domaines tels que le logement, les services sociaux, les infrastructures de loisirs, la promotion économique, les foires, les bibliothèques, les transports publics, l'approvisionnement en eau et l'enlèvement des déchets, les bâtiments scolaires mais aussi les marchés publics offrent un vaste potentiel pour la mise en place de services partagés transfrontaliers. Jusque récemment, cette question n'était pas une priorité pour les acteurs locaux et régionaux et l'argument souvent invoqué était que le niveau relativement faible de la mobilité transfrontalière ne justifiait pas la mise en place de services essentiels dans ce domaine. Du fait des crises financières, cependant, la nécessité de réformer et réorganiser en profondeur les services publics prendra un caractère de priorité plus grand que par le passé. Une réforme administrative dans les territoires transfrontaliers pourrait par conséquent à l'avenir favoriser à une bien plus grande échelle la mise en place de services partagés dans une perspective transfrontalière.

3.2.7 Suivi et diffusion active des bonnes pratiques de coopération transfrontalière

54. Le suivi de la coopération transfrontalière assuré par le Conseil de l'Europe porte actuellement surtout sur la mise en œuvre de la Convention de Madrid et de ses protocoles. Le rôle du Conseil de l'Europe en faveur de la coopération transfrontalière entre ses Etats membres ne devrait pas se limiter à ce suivi. Il est recommandé de développer à l'avenir une approche plus générale, qui inclura non seulement le suivi de la mise en œuvre des instruments juridiques du Conseil de l'Europe (et de ses Etats membres) mais visera aussi à identifier et promouvoir activement les bonnes pratiques de coopération transfrontalière observées partout en Europe. Bien que des acteurs travaillent déjà dans ce domaine (par exemple l'Association des régions frontalières européennes, la Mission opérationnelle transfrontalière, le réseau TEIN ou le Comité des Régions), les échanges de bonnes pratiques opérationnelles restent encore relativement limités. Il est véritablement nécessaire d'améliorer les échanges entre les « vieilles » régions transfrontalières et les « nouvelles », afin de comparer les approches les plus récentes en matière d'amélioration des cadres de gouvernance transfrontalière existants et d'avoir un échange avec les régions transfrontalières « émergentes », en particulier celles d'Europe orientale et du Sud-Est. Le Conseil de l'Europe pourrait jouer ici un rôle bien plus actif en tant que plate-forme d'échange et de diffusion des bonnes pratiques mais aussi pour l'élaboration de nouvelles initiatives de coopération transfrontalière.

3.2.8 Recherches interdisciplinaires

55. Jusqu'à présent, le thème de la coopération transfrontalière n'a guère été une source importante d'études dans la littérature et la recherche scientifiques européennes. Bien qu'un grand nombre de publications en Europe abordent ce sujet sous des angles différents, on ne peut pas parler à cet égard d'un véritable objet de recherches scientifiques. Néanmoins, diverses disciplines scientifiques ont des théories, des méthodes et des études empiriques qui peuvent être utilisées pour étudier les manifestations de la coopération transfrontalière. L'analyse des références montre qu'il existe déjà de nombreuses études monodisciplinaires sur le phénomène des frontières en général et celui de la coopération transfrontalière en particulier. Toutefois, aucune étude intégrée – c'est-à-dire interdisciplinaire – n'a été menée à ce jour. Ceci vaut tout particulièrement pour le domaine des sciences appliquées, ce qui est surprenant puisque la coopération transfrontalière est un domaine d'action politique qui repose fortement sur des solutions pragmatiques à des problèmes concrets.

56. A cet égard, le cycle de recherches sur la coopération transfrontalière menées entre 2008 et 2012 par l'université de Strasbourg et l'Euro-Institut a été le premier, dans ce domaine d'étude relativement présent dans la littérature scientifique, à associer différentes disciplines et à faire le lien avec la pratique. Dans les faits, cette tâche n'a pas été facile – et elle ne l'est toujours pas – car nous avons dû non seulement associer différentes disciplines mais aussi, dans le même temps, composer avec une dimension nouvelle propre à la coopération transfrontalière : outre la perspective comparative de l'analyse des régions transfrontalières, nous avons aussi dû nous entendre par-delà les différentes cultures scientifiques nationales.

57. Si ce cycle n'a pas encore mis en place une réflexion théorique intégrée sur le phénomène transfrontalier en Europe, il a néanmoins jeté les bases d'une meilleure compréhension – y compris sur les plans théorique et conceptuel – de la coopération transfrontalière en tant qu'objet d'étude scientifique.

58. Au stade actuel de la recherche, nous ne pouvons pas encore parler d'émergence d'une théorie de la coopération transfrontalière au sens fort du terme, et on peut même s'interroger sur la possibilité d'une telle approche théorique, ainsi d'ailleurs que sur son opportunité. Cependant, les défis décrits ci-dessus au chapitre 2 et les domaines d'action proposés sous le point 3.2 du présent rapport peuvent être des pistes concrètes pour de futures recherches, qui jetteraient les bases d'une vision épistémologique des phénomènes de coopération transfrontalière. Pour élaborer une telle théorie « de portée moyenne » qui permette au minimum de dépasser un empirisme éclairé et nuancé territorialement, et qui vise à générer des connaissances normatives pour le futur renforcement des capacités, nous devons disposer d'une approche plus systématique et interdisciplinaire qui trouvera son programme dans le modèle de référence des sciences appliquées.

59. Le Congrès a déjà participé activement à la conception et la mise en œuvre du programme de recherche commun de l'université de Strasbourg et de l'Euro-Institut. Un accompagnement scientifique structuré de nouvelles recherches sur les activités proposées ci-dessus contribuerait assurément à leur mise en œuvre, avec la stabilité nécessaire.

4. Conclusion

60. Les huit propositions exposées ci-dessus représentent une approche globale qui pourrait ouvrir la voie à une nouvelle norme pour l'élaboration des politiques transfrontalières en Europe. Pour le succès de cette approche, cependant, ses diverses composantes devront se traduire suivant deux dimensions.

61. D'un côté, il faudra différencier les degrés et les formes de mise en œuvre de ces recommandations en fonction de la situation et des besoins spécifiques des divers types de territoires transfrontaliers en Europe. Une approche pragmatique à cet égard pourrait être d'opérer une distinction entre un soutien à la « réinvention » d'initiatives empruntées à d'anciens exemples de coopération transfrontalière (euro-régionale) en Europe occidentale, la contribution à la consolidation d'approches plus récentes de la coopération (entre les « nouveaux membres » du Conseil de l'Europe et/ou leurs voisins), l'accompagnement d'espaces de coopération relativement nouveaux tels que la mer Noire et la région adriatique et, enfin, une meilleure stimulation/information de nouvelles approches telles que la coopération par exemple entre les Etats du Caucase ou entre le Tadjikistan et ses voisins.

62. La deuxième différenciation concerne les formes et les degrés d'implication du Congrès lui-même et ses futures relations avec d'éventuels partenaires lors du processus de mise en œuvre. Une approche de mise en œuvre coopérative pourrait à la fois renforcer le rôle et la visibilité du Congrès et la diffusion des possibilités qu'offre le 3^e protocole à la Convention-cadre européenne. Elle pourrait en outre favoriser la stabilité nécessaire pendant le processus de mise en œuvre, par le biais d'une fonction de catalyseur donnant aux partenaires la capacité et la volonté de relayer les initiatives au niveau de leur contexte territorial et institutionnel respectif.