

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Avis n° 10 (1999) sur le projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres préparé par le CDLR sur la promotion de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales dans le domaine culturel¹

(Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe – mars 1999)

Le Congrès,

Ayant été invité par le Comité Directeur sur la Démocratie Locale et Régionale à soumettre un avis sur le projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la promotion de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales dans le domaine culturel ;

Considérant que les échanges au plan culturel et éducatif constituent la base indispensable pour un développement solide à long terme de la coopération transfrontalière dans la mesure où ils sont nécessaires pour une bonne compréhension réciproque entre les autorités et les populations des régions frontalières ;

Considérant qu'en particulier la connaissance de la langue du voisin et l'acquisition d'expériences interculturelles dans des cadres scolaires et extra scolaires sont nécessaires pour que les futurs responsables sachent développer de bonnes capacités de travail en commun de part et d'autre des frontières ;

Soulignant que la coopération culturelle de part et d'autre des frontières paraît faussement aisée alors qu'elle reste souvent superficielle à défaut d'une conscience claire des enjeux interculturels et institutionnels qu'elle comporte ;

Relevant que si les pratiques et expériences déjà mises en œuvre par les autorités publiques en matière de coopération culturelle transfrontalière sont déjà nombreuses, on constate aussi un phénomène d'uniformisation culturelle qui conduit les nouvelles générations à s'éloigner de leurs propres racines culturelles comme de celles de leurs voisins, ce qui risque d'appauvrir la richesse de la coopération culturelle transfrontalière ;

Conscient que la coopération transfrontalière des collectivités régionales et locales en matière culturelle et scolaire comporte des difficultés spécifiques liées à la multiplicité des instances compétentes et des acteurs, qu'elle implique en particulier une bonne coordination entre les administrations d'Etat (notamment sur le plan scolaire), les organismes publics autonomes (notamment les offices de radio et de télévision) et les collectivités régionales et locales ;

Soucieux du respect du principe de subsidiarité et en particulier des compétences importantes dévolues, dans certains Etats, aux autorités locales et régionales en matière d'éducation et de culture ;

Convaincu que cette matière justifie un effort particulier et la recherche de solutions originales en vue de fournir des instruments juridiques, institutionnels et financiers adaptés aux spécificités de l'action éducative et culturelle et aux modes d'organisation des Etats ;

Se félicite du projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats sur ce sujet ;

Se réjouit de l'esprit d'ouverture du projet de Recommandation qui lui a été communiqué ;

Approuve les grandes lignes des propositions et orientations figurant dans le projet de Recommandation ;

Souhaite, pour donner encore plus de force et d'efficacité à la Recommandation projetée, faire les observations suivantes :

1. La définition de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités locales ne doit pas exclure une participation éventuelle à cette coopération de services déconcentrés des ministères d'Etat en ce qui concerne leur compétence en matière éducative et culturelle. Il en est de même des établissements d'enseignement et des institutions publiques de radio-télévision. Toutefois, dans tous les cas où l'Etat central est compétent en matière de coopération culturelle transfrontalière, il devrait se faire accompagner par une collectivité locale ou régionale. Cette remarque vaut également pour les points 2 et 4 ci-dessous.

2. Il est important que les Etats constituent les bases juridiques appropriées pour que puissent être conclus des accords de coopération transfrontalière en matière éducative et culturelle qui associent aussi bien, de part et d'autre de la frontière, des collectivités locales et régionales, des administrations déconcentrées des Etats, des établissements publics scolaires et des institutions publiques de radio-télévision.

Il serait utile, à cet égard, qu'une référence soit faite dans la Recommandation aux accords modèles pour la participation des autorités ou collectivités territoriales à la coopération scolaire transnationale et transfrontalière figurant en annexe de la Résolution 259 (1994) relative aux autorités et collectivités territoriales et la coopération scolaire. Il s'agit en particulier de fournir les cadres administratifs, juridiques et financiers permettant la conclusion d'accords de coopération transfrontalière entre établissements scolaires avec le soutien

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 5 mars 1999 (voir doc. CG (5) 25, projet d'avis présenté par MM. M. Bucci et H.U. Stöckling, Rapporteurs).

des collectivités locales, l'institution de cursus scolaires transfrontaliers et la création de collèges transfrontaliers.

3. Une coopération transfrontalière efficace au plan culturel et éducatif suppose dans la plupart des cas de surmonter le problème linguistique, dès lors que très fréquemment la langue parlée de part et d'autre de la frontière n'est pas la même. A juste titre, le projet de Recommandation évoque l'aménagement des programmes d'enseignement bilingue. Il serait cependant judicieux de préciser davantage cet aspect en insistant notamment sur les mesures administratives et juridiques nécessaires pour faciliter le échanges d'enseignants, l'emploi d'enseignants originaires de l'autre côté de la frontière, et la formation dans le pays partenaire des enseignants nationaux.

Par ailleurs, la politique d'éducation bilingue est en relation étroite avec la promotion des langues régionales ou minoritaires lesquelles sont souvent parlées de part et d'autre d'une frontière. La Recommandation pourrait inviter les Etats à s'appuyer sur les dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui concernent la coopération transfrontalière (Art. 14.a et b').

4. Si les collectivités territoriales disposent souvent de compétences relativement étendues en matière culturelle, qui leur permettent d'avoir une action significative sur ce plan en vue de la coopération culturelle transfrontalière, ces compétences sont souvent assez réduites dans le domaine scolaire et des médias. Le Congrès juge important à cet égard d'encourager les Etats à poursuivre l'effort de décentralisation en faveur des collectivités locales dans le domaine scolaire, à encourager la décentralisation vers les régions en matière culturelle et à renforcer la marge d'initiative des établissements scolaires. De même, en ce qui concerne les institutions de radio-télévision, il serait opportun de favoriser des structures décentralisées favorables à l'existence de chaînes ou de programmes authentiquement locaux.

5. La mise en place de structures et d'organisations administratives transfrontalières est évoquée à juste titre par le projet de Recommandation parmi les mesures souhaitables. La création d'organes transfrontaliers «cogérés» paraît en effet souhaitable. Pour que de tels organes trouvent un cadre juridique adéquat, il serait opportun que la Recommandation fasse référence aux instruments envisagés par le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération

1. Article 14 – Echanges transfrontaliers

Les Parties s'engagent :

- a. à appliquer les accords bilatéraux et multilatéraux existants qui les lient aux Etats où la même langue est pratiquée de façon identique ou proche, ou à s'efforcer d'en conclure, si nécessaire, de façon à favoriser les contacts entre les locuteurs de la même langue dans les Etats concernés, dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de l'information, de la formation professionnelle et de l'éducation permanente ;
- b. dans l'intérêt des langues régionales ou minoritaires, à faciliter et/ou à promouvoir la coopération à travers les frontières, notamment entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquelles la même langue est pratiquée de façon identique ou proche.

transfrontalière et incite les Etats à conclure des accords bilatéraux ou plurilatéraux créant un cadre juridique transfrontalier pour des organes de cogestion d'infrastructures ou de programmes culturels. A cet égard, on peut regretter que le projet de Recommandation du CDLR ne propose pas d'accords modèles pour la mise en place de structures permanentes de coopération.

6. Parmi les initiatives pouvant être prises dans le domaine des médias, il serait judicieux d'évoquer aussi les nouvelles technologies et de mentionner notamment les interconnexions entre réseaux câblés ou la constitution de réseaux câblés transfrontaliers ainsi que la création de serveurs transfrontaliers pour le réseau Internet.

7. Enfin, le Congrès souhaite souligner que nombre des observations et remarques figurant dans le projet de Recommandation au titre de la coopération transfrontalière valent aussi pour la coopération interterritoriale au sens de la Résolution 248 (1993) et de son annexe proposant un avant-projet de Convention sur la coopération interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales.

En conséquence, le Congrès propose les modifications suivantes (indiquées en gras dans le texte) :

a. Remplacer, dans l'ensemble du texte, l'expression « le pays voisin » par **«le/les pays voisin(s)»**;

b. Compléter les 4^e et 5^e considérants de la manière suivante :

Vu la Résolution 165 (1985) du CPLRE sur la coopération entre les régions frontalières européennes **qui demandait en particulier l'élaboration d'un accord modèle pour la coopération transfrontalière dans le domaine de la culture**;

Vu la Résolution 259 (1994) du CPLRE sur les autorités et collectivités territoriales et la coopération scolaire transnationale et transfrontalière **dont les accords modèles dans le domaine scolaire figurent dans la liste des accords modèles annexés à la Convention-cadre**;

c. Modifier le 8^e considérant de la manière suivante :

Considérant que la coopération transfrontalière dans le domaine culturel renforce la compréhension et la confiance entre les populations des régions frontalières, **qu'elles partagent ou non une langue, une religion, un patrimoine culturel [supprimer : commun] ou des origines culturelles différentes**;

d. Intégrer un 9^e et nouveau considérant :

Convaincus que la promotion d'actions transfrontalières dans le domaine de la culture permet de valoriser les cultures régionales, minoritaires ou même nationales qui peuvent être menacées par la globalisation et le risque d'uniformisation culturelle ;

e. Modifier l'ancien 9^e considérant comme suit :

Conscient qu'une coopération transfrontalière solide dans le domaine culturel solide favorisera l'élargissement et l'approfondissement de la coopération dans d'autres secteurs d'activité, tels que les services publics, **l'éducation**, le développement économique, la protection

de l'environnement, l'aménagement du territoire ou l'entraide dans les situations d'urgence, et qu'elle constitue par conséquent le ciment des relations transfrontalières ;

f. Dans le chapitre «I. Définition» de l'annexe (titre «le domaine de la culture»), ajouter :

La coopération transfrontalière dans le domaine culturel englobe les aspects de l'éducation (y compris de la langue), de l'action culturelle, de la **création artistique**, de la jeunesse et des sports, du patrimoine culturel et des médias ;

g. Dans le chapitre «II. Principes de la coopération transfrontalière dans le domaine culturel», modifier le 6^e paragraphe comme suit :

6. Les administrations centrales devraient assurer, **à moins qu'elle n'ait déjà prévu, soit par la loi ordinaire ou par la Constitution du pays**, aux collectivités ou autorités territoriales le cadre juridique et **l'autonomie nécessaires** [supprimer : dont elles ont besoin pour s'engager dans la coopération transfrontalière] dans le domaine culturel **pour pouvoir exercer la coopération transfrontalière, conformément au principe de subsidiarité.**

h. Dans le Chapitre «III. Les différents domaines d'action», partie «i. En matière d'éducation», 5^e tiret, ajouter :

– de faciliter l'accès du ou des pays voisin(s), **notamment par le biais de tarifs préférentiels pour les transports, y compris au travers des bras de mer et des lacs;**

i. Ajouter au 7^e tiret :

– de promouvoir la mobilité universitaire transfrontalière **et la coopération entre les universités de régions frontalières;**

j. Modifier le libellé du 8^e tiret comme suit :

– d'explorer un usage conjoint d'installations et d'équipements, **y compris en matière de sites Internet**, et l'organisation conjointe de recherche et d'enseignement dans l'enseignement supérieur dans les zones frontalières ;

k. Dans le Chapitre «III. Les différents domaines d'action», partie «ii. En matière d'action culturelle», ajouter un second paragraphe :

Promouvoir la création artistique en donnant aux artistes des régions et communes frontalières des atouts supplémentaires ;

l. Dans la même partie, modifier le 2^e tiret comme suit :

– organisation conjointe de festivals, de concerts, de représentations théâtrales et d'exposition d'œuvres d'art [supprimer «sur les cultures régionales», ajouter] **d'artistes de part et d'autre de la frontière;**

m. Modifier le titre de la partie iv :

iv. Concernant le patrimoine culturel **commun**

n. Modifier le texte du premier paragraphe comme suit :

Dans **certaines** zones frontalières, le tissu culturel qui préexistait est divisé par le découpage politique. Le patrimoine architectural et archéologique de ces régions repose sur des valeurs historiques et culturelles qui sont souvent partagées par les populations concernées. Des actions transfrontalières pourraient être entreprises en vue de définir des stratégies visant à assurer la préservation et la valorisation de ce patrimoine culturel, parmi lesquelles :

o. Inclure, dans le 3^e tiret de la partie iv :

– la coordination conjointe de la gestion des sites [supprimer : archéologiques] **patrimoniaux** transfrontaliers, **y compris les paysages;**

p. Ajouter, dans le Chapitre «IV. Mesures à prendre pour encourager la mise en place de structures et d'une organisation administrative transfrontalière», un dernier et nouveau tiret :

– **favoriser la création d'associations culturelles au niveau régional ou local, ayant pour but la coopération culturelle transfrontalière s'inspirant des instruments envisagés dans le Protocole additionnel de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.**

q. Modifier, dans le Chapitre «VI. Mesures financières à prendre pour stimuler la coopération transfrontalière dans le domaine culturel», le 3^e tiret

– à créer des fonds intergouvernementaux bilatéraux entre des ministères d'Etats voisins, les ministères de la Culture et des Affaires étrangères notamment, de manière à assurer un appui financier aux initiatives transfrontalières dans le domaine culturel, **notamment en utilisant par exemple une partie des recettes du loto et des loteries nationales comme il est fait dans certains Etats membres;**

r. et ajouter un dernier tiret :

– **créer des conditions permettant aux secteurs public et privé d'apporter un appui financier direct ou indirect aux radios et télévisions locales ou régionales afin de contrebalancer la tendance actuelle à la concentration des médias.**