Transfront(2006)3

GUIDE PRATIQUE
DE LA
COOPERATION TRANSFRONTALIERE



GUIDE PRATIQUE
DE LA
COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Avant-propos

Ce guide pratique de la coopération transfrontalière a été rédigé par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (Françoise SCHNEIDER chargée de mission, sous la direction de Jacques HOUBART) pour le compte du Conseil de l'Europe.

La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) est un réseau composé notamment d'une trentaine de groupements de collectivités et d'autorités locales situées de part et d'autre des frontières françaises, qui ont développé depuis dix ans des projets de territoire transfrontaliers (agglomération, espaces ruraux, espaces naturels…). Ces projets concernent neuf pays membres du Conseil de l'Europe.

La MOT, créée en 1997 à l'initiative de la DIACT (ex-DATAR) est une association pilotée par des élus des territoires frontaliers. Elle assure une interface entre les acteurs de terrain et les autorités nationales et européennes. Son principal objectif est d'aider les collectivités et autorités locales à réaliser leurs projets transfrontaliers.

La matière de cet ouvrage, volontairement synthétique, n'est donc pas un simple exercice théorique. Il est le résultat d'une longue pratique de la coopération transfrontalière sur le terrain et d'une capitalisation des expériences et savoir-faire de tout un réseau de collectivités et autorités locales.

Ce guide à destination des Etats membres du Conseil de l'Europe décrit le cadre juridique de la coopération transfrontalière et retrace les bonnes pratiques et les méthodologies de mise en place de démarches de coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales situées de part et d'autre des frontières des Etats membres du Conseil de l'Europe.

TABLE DES MATIERES

1. **INTRODUCTION : QU'EST CE QUE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES ET AUTORITES LOCALES EN EUROPE ?** 9
1.1. Origines et définition 9
1.2. Formes et modalités 12

2. **SUR QUEL CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF S'APPUYER POUR COOPERER ?** 14
2.1. Les principes généraux s'appliquant aux collectivités et autorités locales 14
2.2. Association et autres structures de coopération « de facto » 17
2.3. Outils prévus par les Conventions du Conseil de l'Europe et Traités bilatéraux ou multilatéraux 19

3. **QUELLES CONDITIONS PREALABLES POUR UNE COOPERATION TRANSFRONTALIERE COURONNEE DE SUCCES ?** 27
3.1. Contexte et conditions de la coopération 27
3.2. Comment amorcer une démarche de coopération entre collectivités locales ? 28

4. **COMMENT UNE DEMARCHE DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE EVOLUE-T-ELLE ?** 34
4.1. Des premiers contacts au montage de projets communs 34
4.2. Mise en place de structures 37
4.3. Un exemple pratique, les agglomérations transfrontalières 39

5. **CREATION D'UNE STRUCTURE COMMUNE : QUELLE FORME, QUELLE REDACTION DES STATUTS ?** 45
5.1. Comment choisir la structure adéquate pour porter la démarche de coopération ? 45
5.2. Avantages et inconvénients des montages transfrontaliers 47
5.3. Comment rédiger les statuts ? 49

6. **QUELS FINANCEMENTS NATIONAUX ET COMMUNAUTAIRES DES PROJETS TRANSFRONTALIERS ?** 54
6.1. Principes généraux 54
6.2. Type de financement 56

7. **CONCLUSION : COMMENT PERENNISER LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET INTERTERRITORIALE ?** 59
7.1. La gouvernance politique et l'appropriation citoyenne 59
7.2. Des moyens pérennes et une culture de travail partagée 61
7.3. Inscription de stratégies transfrontalières dans les politiques locales, régionales et nationales 62

8. **QUELQUES SITES INTERNET A CONSULTER** 64

1. INTRODUCTION : QU'EST CE QUE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DES COLLECTIVITES ET AUTORITES LOCALES EN EUROPE ?

Si la coopération transfrontalière se définit comme les relations de voisinages qu'entretiennent les collectivités et autorités locales de part et d'autres des frontières terrestres et maritimes (1.2), cette définition simple recouvre une réalité complexe et en constante évolution depuis la seconde guerre mondiale (1.1), réalité indissociable des évolutions politiques et historiques qu'a connues le continent européen.

1.1. Origines et définition

Des jumelages d'après-guerre aux « eurorégions »

Les prémices de la coopération transfrontalière, telle qu'elle sera formalisée dans la Convention cadre de Madrid, remontent à l'immédiate après-guerre, comme l'illustrent les jumelages entre communes et collectivités appartenant à des Etats européens.

Le développement des échanges économiques, culturels, sociaux…et des flux de populations, de travailleurs entre territoires frontaliers, par exemple au sein d'espaces comme les frontières du Benelux[1], ont contribué au rapprochement des collectivités et autorités locales autour de préoccupations et de problématiques communes (protection de l'environnement –un fleuve frontière par exemple-, développement culturel ou économique, utilisation d'équipements de santé…).

Le cadre et les formes actuels de la coopération transfrontalière, en tant que relations de voisinage entre collectivités et autorités de part et d'autres de frontières nationales, trouvent leurs origines dans quelques initiatives pionnières.

La première « Eurorégion » apparaît dès 1958 à la frontière germano-néerlandaise (EUREGIO autour de Gronau), la première recommandation du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière, qui débouchera sur la Convention cadre de Madrid, date de 1966[2].
Les changements de nature politique à partir du début des années quatre-vingt-dix vont redéfinir à la fois la carte politique de l'Europe, avec l'entrée des pays

[1] Belgique, Luxembourg, Pays-Bas

[2] Recommandation 470 (1966) relative au projet de Convention sur la coopération européenne de pouvoirs locaux

d'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe (et pour certains dans l'Union Européenne), et la carte des frontières terrestres, avec l'apparition de frontières délimitants de nouveaux Etats.

Le développement concomitant des « eurorégions », territoires de coopération transfrontalière interrégionale (une trentaine se sont créées pendant cette période à l'échelle du continent européen), témoigne bien de la dynamique existante.

La coopération, des relations de voisinage sur des bassins de vie transfrontaliers

Ce qui caractérise le mieux les différentes initiatives de coopération transfrontalière, c'est bien la démarche de coopération de proximité entre des entités publiques locales contiguës relevant d'ordres juridiques nationaux différents autour de problématiques communes (environnement, activités culturelles, économiques, équipements, migrations…).

Ces problématiques révèlent les interdépendances de nature géographique, environnementale, urbaine, économique…. existant de part et d'autre des frontières.

La coopération transfrontalière est avant tout une coopération qui s'établit au sein de « bassins de vie » transfrontaliers traversés par des flux de toute nature.

Au-delà de cette première approche, il faut tenir compte de l'extrême diversité des démarches et des projets de coopération qui peuvent tout autant concerner des frontières multiséculaires que des frontières récentes, des vallées de montagnes isolées, peuplées par quelques milliers d'habitants et traversées par une frontière, que des conurbations urbaines transfrontalières de plusieurs millions d'habitants, des projets d'infrastructures structurants, routiers ou ferroviaires, que des coopérations informelles, simples relations de voisinages préfigurant une coopération plus organisée.

Tous les acteurs de la coopération ne bénéficient pas du même cadre et des mêmes facilités pour coopérer. Il subsiste sur de nombreuses frontières des Etats membres du Conseil de l'Europe des entraves à la mobilité transfrontalière et des freins culturels, institutionnels, administratifs ou financiers à la concrétisation des projets transfrontaliers.

De surcroît, les projets et actions de coopération sont des démarches évolutives, qui présentent le plus souvent un caractère expérimental, donc difficilement reproductibles en l'état d'un territoire frontalier à l'autre. Ces démarches peuvent s'analyser également comme des déclinaisons des politiques locales d'aménagement du territoire et de développement, reposant sur un consensus entre acteurs de part et d'autre de la frontière. Elles sont à ce titre en partie conditionnées par les aléas de la conjoncture politique et économique de chaque territoire frontalier.

Des acteurs multiples

Si la coopération des acteurs publics locaux est récente, la société civile et ses représentants, comme le monde de l'entreprise, ont souvent devancé les collectivités et autorités locales dans l'établissement de relations de part et d'autre de la frontière.

Ce guide de la coopération s'attachera plus particulièrement aux conditions présidant aux relations entre « collectivités et autorités locales », telles que définies par la Convention cadre de Madrid[3], soit des entités publiques et parapubliques qui par leur localisation géographique ont « *une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'Etat* »[4].

Il est important de noter que les principes énoncés dans ce guide peuvent s'appliquer aux collectivités appartenant à des Etats n'ayant pas ratifié la Convention cadre de Madrid, ces collectivités et autorités pouvant trouver dans leurs droits internes la base juridique nécessaire pour mener à bien des actions de coopération (cf. 2.1). De même, les principes énoncés peuvent s'appliquer *mutatis mutandis*, aux actions de coopération interterritoriale entre collectivités non contiguës.

Une coopération multi-thématique

La coopération transfrontalière des collectivités et autorités locales ne s'analyse pas comme une compétence supplémentaire attribuée aux collectivités frontalières mais comme un mode d'exercice de leurs compétences. Le champ de la coopération transfrontalière couvre tout le spectre de l'action publique locale et prend toutes les formes communes aux acteurs de part et d'autre des frontières. La coopération peut se matérialiser par une concertation informelle dans un domaine commun comme par la réalisation d'un équipement commun pérenne, en matière d'assainissement ou de santé par exemple.

---

[3] « collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat », article 1er

[4] Rapport explicatif de la Convention cadre de Madrid, article 2

1.2. Formes et modalités

Les formes et modalités de la coopération transfrontalière varient d'un espace transfrontalier à l'autre. Elles résultent de la combinaison de deux paramètres : les décisions et orientations prises en commun par les acteurs locaux de part et d'autres de la frontière et des possibilités juridiques qui leurs sont offertes par leur droit interne ainsi que des engagements internationaux pris par les Etats dont ils relèvent.

Forme et nature juridique des engagements

De nombreuses coopérations ont été menées ou sont menées de manière informelle et reposent sur une coordination des actions des acteurs de part et d'autre de la frontière pour la réalisation d'une démarche commune transfrontalière. Les collectivités et autorités partenaires ne sont liées que part un engagement de principe. Cette forme de coopération est souvent utilisée dans les premières étapes de la coopération ou en l'absence d'un cadre juridique permettant aux collectivités et autorités locales de formaliser leur coopération.

La première formalisation de la coopération passe par la conclusion d'accords de coopération (dénommés également « convention de coopération ») signés par les exécutifs des collectivités et autorités locales et faisant l'objet d'un vote des assemblées délibératives de ces collectivités et autorités. En signant un tel accord, ceux-ci formalisent leur partenariat, définissent des objectifs communs et des engagements réciproques, tout en surmontant les différences d'organisation administrative et institutionnelle entre les États.

La confrontation de certains droits internes et de certains accords internationaux, comme le protocole additionnel à la Convention cadre de Madrid permettent aux acteurs de la coopération de créer et de devenir membres d'organismes de coopération transfrontalière ayant ou non la personnalité et de l'autonomie juridique. Ces organismes transfrontaliers mettent en oeuvre, sous le contrôle de leurs membres, les démarches et projets transfrontaliers.

Contenu des engagements

Juridiquement, le champ de la coopération transfrontalière est défini par la confrontation des domaines de compétences détenus par les partenaires de part et d'autre des frontières. Les acteurs de la coopération transfrontalière ne peuvent coopérer que dans leurs domaines communs de compétences.

A partir de ces compétences communes, les collectivités et autorités locales partenaires d'une démarche de coopération, vont affiner les domaines prioritaires et les thématiques communes qui font consensus de part et d'autre de la frontière.

Le contenu des engagements sera par conséquent très variable en fonction de la nature du territoire et des acteurs concernés, de l'ancienneté de la coopération, des moyens à disposition. Ces engagements peuvent aller de déclarations politiques sans portée opérationnelle à la réalisation de livres blancs ou de chartes transfrontalières définissant des objectifs et des projets structurants à réaliser en commun pour les 20 ans à venir.

Champ territorial

Les acteurs de la coopération transfrontalière sont les collectivités et autorités de niveau infra-étatiques. C'est pourquoi le champ territorial des démarches de coopération peut s'étendre de la coopération intercommunale de proximité, qui est le creuset de la coopération transfrontalière, à la coopération interrégionale à travers les eurorégions, en fonction des stratégies élaborées par les acteurs.

Par ailleurs, en fonction des thématiques abordées et de la nature de la coopération, la coopération peut concerner, à une échelle transnationale, la mise en réseau de territoires non contigus appartenant à une même aire géographique élargie.

2. SUR QUEL CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF S'APPUYER POUR COOPERER ?

Si les Etats membres du Conseil de l'Europe ont majoritairement ratifié la Convention cadre de Madrid (33 sur 46) voire signé des accords internationaux dédiés à la coopération transfrontalière (2.3), les collectivités et autorités locales frontalières ne peuvent coopérer avec des collectivités d'Etats frontaliers que dans les limites fixées par leur droit interne (2.1).

C'est pourquoi, en l'absence d'un cadre juridique prédéfini, ces acteurs ont été amenés à utiliser des outils « de facto » (2.2) comme les associations ou les fondations pour mener à bien leurs démarches de coopération.

2.1. Les principes généraux s'appliquant aux collectivités et autorités locales

Aborder le cadre juridique de la coopération transfrontalière est une question complexe, car le régime, les compétences et les prérogatives des collectivités et autorités locales, notamment en matière de coopération transfrontalière, diffèrent d'un Etat à l'autre, en fonction du mode d'organisation des collectivités territoriales retenu par l'Etat.

Il est toutefois possible de définir des principes communs, qui s'appliquent aux collectivités et autorités frontalières appartenant à des Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'ils aient ratifié ou qu'ils n'aient pas ratifié la Convention cadre de Madrid. A noter que ces principes sont également valables pour la coopération interterritoriale entre collectivités non contiguës.

Coopérer dans le respect du droit interne

Les collectivités et autorités locales sont au cœur des démarches de coopération transfrontalière. C'est la confrontation de leurs droits internes et subsidiairement, des accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière conclus par les Etats dont elles relèvent qui va définir leur « marge de manœuvre » en matière de coopération transfrontalière.

L'article 2 de la Convention cadre de Madrid rappelle que « la coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne ».

→ Quelques principes communs :

1. Pour les collectivités et autorités locales frontalières de part et d'autre des frontières, la coopération transfrontalière représente une possibilité de mise en oeuvre des compétences qu'elles détiennent, ce n'est pas une compétence supplémentaire;
2. les collectivités et autorités locales coopèrent exclusivement dans leurs domaines communs de compétence;
3. la coopération transfrontalière se traduit par des projets d'intérêt local commun. Les collectivités et autorités locales doivent justifier d'un intérêt à agir;
4. les collectivités et autorités coopèrent conformément à la législation qui les régit en matière de compétences, de procédures et de contrôle des décisions;
   Par conséquent, une collectivité ou autorité locale ne peut pas aller au-delà des compétences qu'elle exerce et des prérogatives qu'elle détient en interne. Elle doit respecter cette législation dans la passation des accords de coopération, comme dans la réalisation des projets transfrontaliers (par exemple en matière de passation des marchés publics, de gestion des services publics, de respect des principes fondamentaux);
5. sont exclus du champ de la coopération transfrontalière les pouvoirs de police et de réglementation (par exemple en matière d'urbanisme);
   Les collectivités et autorités locales peuvent toutefois décider d'un commun accord de coordonner leurs politiques et stratégies dans ces domaines, dans le respect du droit interne qui s'applique à chaque partenaire de la coopération;
6. les collectivités et autorités coopèrent dans le respect des engagements internationaux pris par l'Etat dont elles relèvent et notamment des engagements qui concernent les relations transfrontalières et toutes les questions relatives au franchissement de frontières et à la mobilité transfrontalière en général;
7. quand le cadre juridique le permet, ces collectivités et autorités locales formalisent leur coopération en signant des conventions de coopération transfrontalière ou en créant des organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique (Cf. chapitres suivants).
   Dans cette hypothèse, c'est le droit d'une des collectivités ou autorités locales partenaires qui s'applique à la convention ou à l'organisme de coopération (droit du lieu du siège de l'organisme).

Quelles conséquences pour les Etats membres du Conseil de l'Europe ?

Pour les collectivités et autorités locales, coopérer en transfrontalier, c'est avant tout confronter des droits et législations différents, les collectivités et autorités locales ne pouvant pas s'affranchir, via une démarche de coopération, du cadre juridique qui les régit.

Il est important de rappeler que le cadre de la coopération transfrontalière et notamment les conventions du Conseil de l'Europe et les accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière, ne crée pas un droit supra-national, ni un droit d'option pour un des droits des collectivités et autorités partenaires. Il définit des modalités de coopération, dans le respect du droit interne de chaque Etat.

Seuls les Etats (Etats unitaires, Etats fédéraux ou fédérés) et/ou les entités régionales disposant de compétences législatives propres, ont une vision globale du cadre juridique applicable aux relations transfrontalières des collectivités territoriales et plus largement des différentes politiques concernées par les projets transfrontaliers (aménagement du territoire, transport, santé, développement économique…).

C'est pourquoi, a minima, il leur est recommandé :

- dans un premier temps, d'examiner, en lien avec les services concernés et si possible avec les collectivités frontalières, le cadre juridique, administratif et financier qui régit les relations transfrontalières des collectivités et autorités locales, afin d'avoir une vision claire et une interprétation cohérente des dispositions en vigueur, prenant par exemple la forme d'une circulaire ou d'un vade-mecum à destination des autorités de contrôle.
- dans un deuxième temps, d'identifier, toujours, si possible en lien avec les collectivités et autorités locales frontalières, les points de blocage, les incohérences et les freins à la coopération transfrontalière et de dégager les solutions juridiques correspondantes (adoption d'un règlement, d'une loi ou négociation d'un accord bilatéral).

Pour développer ces mesures, les Etats membres et/ou les entités fédérés pourront se référer utilement à la Recommandation Rec(2005)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en date du 19 janvier 2005, adressée aux Etats membres et relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales.

2.2. Association et autres structures de coopération « de facto »

Définition des outils « de facto » de la coopération transfrontalière

Pour formaliser leurs démarches de coopération, les collectivités et autorités locales ont utilisé toutes les formes juridiques existantes dans les ordres juridiques internes, dont certaines formes de droit privé, comme les associations, fondation ou pour le territoire de l'Union Européenne les groupements européens d'intérêt économique (GEIE).

Dans de nombreux ordres juridiques, ces structures peuvent être composées de collectivités et autorités locales. Par ailleurs, de nombreuses collectivités ou autorités locales, peuvent, sur la base de leurs statuts et de leurs droits internes, adhérer à ce type de structure.

Ces formes juridiques, notamment le GEIE n'ont pas été initialement conçues comme des outils de coopération transfrontalière, mais ont été utilisées comme tels par des collectivités et autorités locales frontalières, en l'absence de solution juridique répondant à leurs attentes. Ils peuvent ainsi être qualifié d'outils « de facto » de la coopération transfrontalière.

Distinguo : association, fondation, GEIE… opérateurs ou acteurs de la coopération transfrontalière

Il est important de bien distinguer :

- les structures de droit privé, de type associations ou fondations qui sont « opérateurs » ou « maîtres d'œuvre », des collectivités et autorités locales dans le cadre de la réalisation de projets transfrontaliers (par exemple une association culturelle, sans lien organique avec les collectivités et autorités locales pour le compte desquelles elle réalise un projet culturel transfrontalier),
- des structures de coopération de droit privé composées de collectivités et autorités locales, voire d'autres partenaires territoriaux et qui fonctionnent en tant que structures de concertation politique, d'étude et de réflexion pour accompagner les démarches de coopération transfrontalière.

Exemple : l'Euregio Meuse-Rhin[5]

En 1991, l'Euregio (eurorégion) Meuse-Rhin a pris la forme juridique d'une fondation de droit néerlandais regroupant la province néerlandaise du Limbourg, les provinces belges de Liège et du Limbourg, la Communauté germanophone de Belgique et la Regio Aachen e.V. (Aix-la-Chapelle, Allemagne). Son siège est au Pays-Bas. Elle dispose d'organes propres : un comité directeur qui contrôle un bureau et des commissions et un conseil eurégional, organe consultatif chargé des orientations de la politique transfrontalière, composé de délégué des instances politiques, économiques et sociales des différentes régions partenaires.

Intérêt et limites de ce type de structure

Pour les acteurs du transfrontalier, la création d'une structure commune de type association, fondation ou GEIE, autonome et transfrontalière, est autant motivée par des raisons pratiques (externaliser la gestion de la démarche transfrontalière en la confiant à une structure tierce contrôlée par leurs soins) que symboliques (créer une instance de concertation et représenter le territoire transfrontalier vis-à-vis de l'extérieur).

Ces formes de droit privé sont particulièrement adaptées pour créer des structures de concertation, de réflexion, d'observatoire et de lobbying qui interviennent en amont de la réalisation des projets ou en accompagnement de la démarche d'ensemble.

Par contre, ces organismes, de droit privé, ne peuvent pas se substituer aux collectivités et autorités locales membres dans l'exercice de leurs compétences.

Dans ce type de montage, il est recommandé, pour éviter toutes confusion entre les fonctions exercées par la structure transfrontalière et celles exercées par les collectivités membres, de conclure des accords (ou conventions) annuels ou pluri-annuels entre la structure et les collectivités et autorités membres.

Ces accords définissent les objectifs et missions poursuivies par la structure pour le compte de ses membres en contrepartie des subventions qu'ils lui versent pour assurer son fonctionnement.

[5] Source : www.euregio-mr.org

2.3. Outils prévus par les Conventions du Conseil de l'Europe et traités bilatéraux ou multilatéraux

Le cadre international de la coopération transfrontalière, tel qu'il existe actuellement résulte de l'adoption de la Convention cadre de Madrid et de ses suites (a). Il définit des outils propres à certaines frontières (b), en fonction des engagements des différents Etats membres du Conseil de l'Europe.

a) Construction du cadre juridique de la coopération transfrontalière suite à l'adoption de la Convention cadre de Madrid

Contexte

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949 par dix Etats, rassemble, fin 2005, 46 Etats européens, dont l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne.

Depuis 1950, le Conseil de l'Europe est à l'origine de la rédaction de plus de 150 conventions internationales et protocoles qui sont autant d'instruments juridiques internationaux, dans le domaine de la sauvegarde des droits de l'Homme, des droits économiques et sociaux, de la culture, des pouvoirs locaux et régionaux …

C'est dans ce dernier cadre que le Conseil de l'Europe a été amené à rédiger la Convention de Madrid du 20 mai 1980, Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et acte fondateur de la coopération transfrontalière.

Les Etats signataires reconnaissent le droit de ces collectivités et autorités à coopérer dans leurs domaines communs de compétences en se concertant et en signant des conventions de coopération transfrontalière.

Cette convention ne comprend toutefois pas de dispositions opérationnelles. A travers cette convention, les Etats signataires s'engagent à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière (article 1).

C'est pourquoi elle a été complétée par un protocole additionnel, à vocation opérationnelle, daté du 9 novembre 1995 dédié à la coopération transfrontalière et d'un second protocole relatif à la coopération entre territoires non contigus en mai 1998.

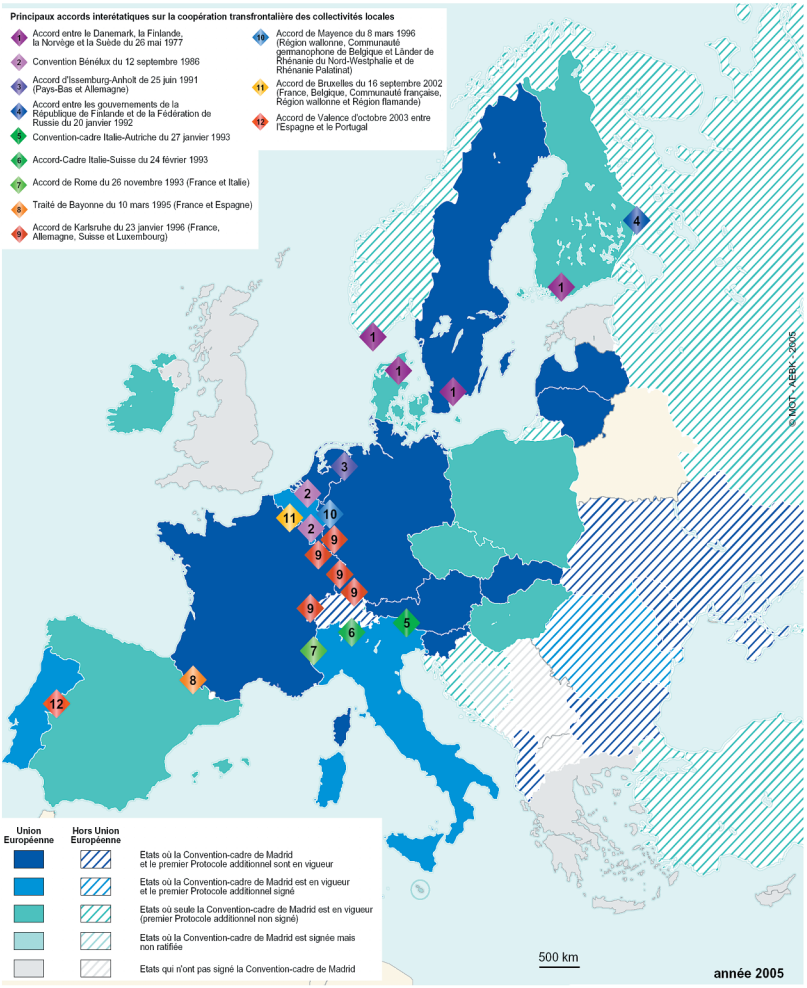
Entre ces deux dates, deux éléments sont venus modifier le paysage institutionnel et politique du continent européen. Les Pays d'Europe centrale et orientale ont rejoint le Conseil après la chute du mur de Berlin, à l'exception de la Belarus, et

ont pour certains signé et ratifié cette Convention cadre et son protocole additionnel.

Etat des ratifications

La carte ci-dessous représente l'état d'avancement de la signature et de la ratification de la Convention cadre de Madrid et du Protocole additionnel, chaque Etat membre du Conseil de l'Europe restant libre de ratifier ou de ne pas ratifier ces conventions. Elle illustre également des exemples d'accords bilatéraux de coopération transfrontalière déclinant les principes contenus dans la Convention cadre de Madrid.

Ratification et mise en œuvre de la Convention cadre de Madrid à l'échelle de l'Union Européenne et d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe au 1er novembre 2005.



Au 1er novembre 2005, ces deux conventions étaient en vigueur dans dix Etats de l'Union Européenne (UE) (Allemagne, Autriche, France, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie, Suède) et dans sept Etats hors UE (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Moldavie, Suisse, Ukraine).

Dans seize Etats membres, seule la Convention cadre de Madrid est en vigueur : Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Pologne, République tchèque (UE) et hors UE, Croatie, Liechtenstein, Norvège, Russie, Turquie. A ces Etats s'ajoutent la Belgique, l'Italie, le Portugal (UE) et hors UE la Roumanie, qui appliquent également la Convention cadre de Madrid, et qui se sont engagés dans la ratification du 1er Protocole additionnel.

A l'opposé, la Convention cadre de Madrid ne s'applique pas dans les 13 Etats suivants : Chypre, Estonie, Grèce, Royaume-Uni (UE) et hors UE, Andorre, Islande, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Monaco, Saint-Marin, Serbie-Monténégro, ainsi que dans trois Etats qui l'ont toutefois signée mais pas encore ratifiée (Bosnie-Herzégovine, Géorgie et Malte).

Exemples d'accords bilatéraux

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention cadre de Madrid, certains Etats membres ont négocié et signé des accords internationaux définissant, conformément aux dispositions de la Convention cadre de Madrid[6], des modalités de coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales pour tout ou partie de leurs frontières et permettant de remédier aux différences de structures politiques et administratives et de législation en matière de collectivités locales existant entre les Etats signataires.

Parmi ces accords, on peut citer les accords suivants :

- Accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède du 26 mai 1977
- Convention Benelux du 12 septembre 1986
- Accord d'Issemburg-Anholt de 25 juin 1991 (Pays-Bas et Allemagne)
- Accord entre les gouvernements de la République de Finlande et de la Fédération de Russie du 20 janvier 1992
- Convention cadre Italie-Autriche du 27 janvier 1993
- Accord-Cadre Italie-Suisse du 24 février 1993

[6] Cf. article 3 § 2

- Accord de Rome du 26 novembre 1993 (France et Italie)
- Traité de Bayonne du 10 mars 1995 (France et Espagne)
- Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 (France, Allemagne, Suisse et Luxembourg
- Accord de Mayence du 8 mars 1996 (Région wallonne, Communauté germanophone de Belgique et Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Rhénanie Palatinat)
- Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 (France, Belgique, Communauté française, Région wallonne et Région flamande)
- Accord de Valence d'octobre 2003 entre l'Espagne et le Portugal

L'accord signé entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède en 1977 (1) fait figure de précurseur, avant la Convention Benelux de 1986 (2) entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas relative à la coopération transfrontalière. Cependant, tous les autres accords (7), (8) et (9) datent des années quatre-vingt-dix ou 2000 (11) et (12).

Ces accords ont été signés entre un noyau d'Etats appartenant à l'Union Européenne (Allemagne (3,9,10), Autriche (5), Belgique (2,10,11), Danemark (1), Espagne (8,12), Finlande(1,4), France (7,8,9,11), Italie (5,6,7) Portugal (12)) ainsi que trois Etats limitrophes : la Norvège (1), la Suisse (6) et (9) et la Fédération de Russie (4).

b) Les outils de la coopération transfrontalière issus de la Convention cadre de Madrid et des accords bilatéraux

Convention cadre de Madrid et protocole additionnel

La Convention cadre de Madrid du 21 mai 1980 est l'acte fondateur du cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales en Europe.

Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de cette convention, toute action visant à développer les rapports de voisinage entre des collectivités ou autorités territoriales situées de part et d'autres de la frontière.

La convention ne contient pas de dispositions opérationnelles. Elle est toutefois accompagnée de schémas indicatifs concernant des modèles d'accord interétatique et des schémas d'accords, de statuts et de contrats à conclure entre autorités locales (Cf. 4. et 5.)

Le protocole additionnel à cette convention complète la Convention cadre et prévoit des dispositions opérationnelles concernant :

- la signature d'accord (ou convention) de coopération transfrontalière, outil de base de la coopération transfrontalière, qui permet aux collectivités de formaliser leur coopération (Cf. 4 et 5) dans leurs domaines communs de compétences, selon les principes rappelés ci-dessus (Cf. 2.1).
- la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière autonomes, dotés de la personnalité juridique, selon deux modèles définis aux articles 4 et 5 du protocole et correspondant aux deux conceptions de la coopération transfrontalière mise en œuvre en Europe.

Avant de ratifier ce protocole, chaque Etat doit choisir s'il applique un seul article ou les deux. L'article 4 prévoit la création de structure dont la personnalité juridique et les actes sont définis par la loi du lieu du siège.

L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités et autorités membres, auxquels il ne se substitue pas. C'est la conception retenue dans de nombreux accords bilatéraux (cf. ci-dessous).

L'article 5 propose la création d'un organisme de droit public dont les actes ont, dans chaque Etat, la même valeur et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités et autorités membres.

Certains Etats membres[7] ont choisi d'appliquer les deux articles, les autres Etats n'ayant retenu que l'article 4.

Accords bilatéraux

Les accords bilatéraux ou multilatéraux pour certains sont rédigés sur le même modèle: ils définissent en premier lieu le champ d'application géographique des dispositions qu'ils contiennent et les collectivités territoriales concernées sur ces territoires.

[7] Albanie, Arménie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie, Ukraine

Ces accords définissent en second lieu les modalités par lesquelles ces collectivités et autorités locales peuvent coopérer.

Ces accords prévoient tous comme outil de base l'accord (ou convention) de coopération transfrontalière conclu entre les collectivités et autorités locales dans leurs domaines communs de compétences.

Certains accords, sur le même modèle que le Protocole additionnel, ouvrent à la participation des collectivités territoriales situées de part et d'autre des frontières des formes juridiques dotées de la personnalité et de l'autonomie juridiques qui pré-existent dans le droit interne d'un des Etats signataires.

Par exemple, le Traité de Bayonne signé entre la France et L'Espagne prévoit que les collectivités françaises et espagnoles citées dans le Traité peuvent participer ou créer *ex nihilo* un « consorcio » transfrontalier.

Le « consorcio » est une structure de droit espagnol qui permet à des collectivités publiques espagnoles de niveaux territoriaux différents de coopérer.

Il existe par conséquent des « consorcios » entre collectivités espagnoles et, sur la base des dispositions du Traité de Bayonne, des « consorcios » transfrontaliers, accueillant des collectivités françaises et espagnoles, comme la Communauté de Travail des Pyrénées.

D'autres accords permettent également de créer une structure originale, un groupement local public de coopération transfrontalière régit par ces accords et subsidiairement par le droit du lieu du siège, siège que les membres choisissent librement d'un côté ou de l'autre de la frontière. Cet organisme prend différents noms en fonction des accords[8].

Les perspectives ouvertes par l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe en matière d'outils de coopération transeuropéenne

Depuis 2004, l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe réfléchissent sur la mise en place d'un outil commun de coopération « transeuropéenne », couvrant toutes les formes de coopération entre collectivités et autorités locales appartenants à des Etats membres respectivement de l'Union Européenne et du

[8] « Organisme public » dans La convention Benelux de 1986, « syndicat intercommunal » dans l'Accord d'Issemburg-Anholt de 1991, « Intercommunale » dans L'Accord de Mayence, « groupement local de coopération transfrontalière » dans les Accords de Karlsruhe (1996) et de Bruxelles (2002)

Conseil de l'Europe.

Dans la première hypothèse, cette structure de coopération serait mise en place via un règlement communautaire dans le cadre de la nouvelle politique régionale communautaire et prendrait la dénomination de GECT, pour « groupement européen de coopération territoriale ».

Doté ou non de la personnalité juridique, ce groupement serait régi par le droit du lieu du siège du groupement. L'objectif, en juillet 2004, était d'adopter ce règlement pour permettre une entrée en vigueur sur l'ensemble du territoire de l'Union Européenne au 1er janvier 2007.

Parallèlement, le Conseil de l'Europe a élaboré un projet de troisième protocole additionnel à la Convention cadre de Madrid devenu un avant-projet de « Convention européenne contenant la Loi Uniforme sur les Groupements Transfrontaliers de Coopération Territoriale (GTCT) ».

Cette convention a pour but de faciliter l'établissement d'organes de coopération entre les 46 Etats membres. Elle permettra de résoudre de nombreux obstacles que connaissent actuellement les collectivités locales concernant la coopération transfrontalière[9].

[9] Source : www.coe.int

3. QUELLES CONDITIONS PREALABLES POUR UNE COOPERATION TRANSFRONTALIERE COURONNEE DE SUCCES ?

Les collectivités et autorités locales qui s'engagent dans une démarche de coopération doivent répondre aux attentes communes des territoires frontaliers (3.1) en définissant les paramètres de base de leur coopération (3.2).

3.1. Contexte et conditions de la coopération

Passer d'un état de fait à une démarche partagée de coopération

Mener à bien une démarche de coopération suppose de rétablir des continuités là où l'histoire des Etats a construit des barrières politiques et institutionnelles et de définir les contours et les objectifs d'un **territoire de projet** traduisant une **volonté politique partagée** de part et d'autre des frontières et permettant la mise en place de nouvelles solidarités et la création de nouveaux liens économiques, culturels et sociaux entre acteurs locaux de part et d'autre des frontières.

Sur de nombreuses frontières, une coopération de fait précède la coopération des autorités locales : l'habitant type travaille dans une commune d'un pays[10], réside dans une autre d'un autre pays, sollicite les services d'une troisième commune, voire davantage, pour ses loisirs ou son commerce, profitant des avantages que procure chaque territoire pour l'exercice d'une activité donnée (production, consommation de tel ou tel produit, loisirs, etc.).

Ce constat général doit toutefois être nuancé en fonction de la situation propre à chaque frontière et notamment de l'existence de restrictions à la libre circulation des populations ou de tensions géopolitiques affectant ces frontières[11].

[10] 520 000 travailleurs frontaliers, source : Projet de manuel révisé de la coopération transfrontalière, Conseil de l'Europe, ref : LRCT(2005)5

[11] Cf. *The role of the euroregion in promoting and reinforcing democratic stability and transfrontier co-operation in South-Eastern Europe*, rapport du Sraso Angeleski, Conseil de l'Europe http://www.coe.int/t/F/Affaires_juridiques/D%E9mocratie_locale_et_r%E9gionale/Documentation_et_ressources/Bibliotheque/Cooperation_transfrontaliere/default.asp#TopOfPage

Les collectivités et autorités locales sont donc confrontées, dans le lancement de leurs démarches, à un **réel effet frontière** (différentiels de législations, de coût de main d'œuvre, du foncier, de l'immobilier etc.…) qui génère à la fois des dynamiques et des tensions dans les relations transfrontalières.

On constate que les partenaires de la coopération sont souvent entrés dans la coopération à partir d'un projet, d'une action ponctuelle destinée à résoudre un problème ou valoriser une opportunité. La démarche de coopération transfrontalière doit avant tout leur permettre de répondre aux besoins et aux attentes spécifiques de la part des populations de part et d'autre des frontières en terme de déplacement, de services, de protection de l'environnement….

Engager une démarche globale qui s'inscrit dans le temps

→ Une volonté politique forte partagée de part et d'autre des frontières par des élus locaux est un préalable indispensable à la coopération.
→ Elle doit être relayée par une équipe technique commune assurant le management de la démarche transfrontalière, pour définir des objectifs communs traduits en projets concrets répondant aux besoins et aux attentes des populations des territoires transfrontaliers.
→ Cette démarche doit s'inscrire dans le temps et déboucher non seulement sur une stratégie commune, par exemple au travers d'un livre blanc ou d'une charte, mais également sur la définition de projets communs s'appuyant sur une culture de travail partagée, et permettant de remédier aux différences d'organisation, de fonctionnement, de langue de travail ou de culture administrative et politique.

3.2. Comment amorcer une démarche de coopération entre collectivités locales ?

Cette démarche nécessite d'une part une bonne connaissance et une relation de confiance entre les élus pour affirmer la volonté politique d'engager une coopération entre collectivités riveraines et d'autre part un travail coordonné des services techniques des différentes collectivités pour donner forme au projet ou à la démarche de coopération, qu'elle concerne un territoire de quelques milliers d'habitants ou une eurorégion.

Les actions prioritaires

L'initiative peut venir d'un noyau de collectivités ou autorités qui seront les porteurs de cette démarche et auxquels viendront plus tard s'agréger d'autres

collectivités et acteurs. En effet, il est important de noter dès ce stade que les démarches de coopération ne sont pas des démarches linéaires mais itératives.

Elles évoluent et se développent en terme de partenariats et d'objectifs au fur et à mesure que les différents partenaires avancent dans la compréhension du territoire, la définition des enjeux, le lancement des premiers projets. Les premiers travaux devront concerner plusieurs points clefs qui permettent de poser les bases d'une coopération transfrontalière s'inscrivant dans la durée :

- le premier élément est la connaissance réciproque des acteurs de part et d'autres de la frontière, afin d'arrêter un périmètre de la démarche transfrontalière,
- le deuxième élément est un diagnostic prospectif, afin de définir les enjeux communs, les objectifs à poursuivre et les premières actions à engager.

Mettre en place les premiers moyens de fonctionnement politique et technique

Pour réaliser ces travaux, il est nécessaire, au-delà des premiers contacts informels :

- de mettre en place un **pilotage politique**, qui peut prendre la forme d'un simple **comité de pilotage informel transfrontalier** se réunissant à intervalles réguliers, pour prendre connaissance de l'avancée des travaux et du bon respect des objectifs fixés au départ. Il est composé des représentants des premières collectivités et autorités porteuses du projet, ce comité pouvant être élargi au fur et à mesure des travaux à d'autres acteurs,
- de créer un **groupe de travail technique**, par exemple en coordonnant des représentants des services compétents en matière d'urbanisme, de développement et d'aménagement du territoire ; ce groupe qui se réunit plus fréquemment que le comité de pilotage a vocation à suivre l'avancée de travaux, à réaliser les premiers échanges techniques, à lancer éventuellement les premières études et à préparer les réunions du comité de pilotage politique, voire à mettre en place des sous-groupes sur des questions particulières,
- de choisir la ou les **langues de travail** des partenaires ainsi que les **premières échéances** à la suite desquelles les collectivités et autorités partenaires formaliseront leurs objectifs communs (fixer un calendrier de travail).
- de définir quelques règles de fonctionnement pour le comité de pilotage politique (par exemple une co-présidence ou une présidence tournante, des

lieux de réunions alternés entre les territoires, des fréquences de réunions, des comptes-rendus…)

Du point de vue juridique, il n'est pas *a priori* nécessaire dans cette première étape de signer un accord de coopération fixant à l'avance le contenu de la coopération, cet accord risquant de se révéler trop contraignant ou incomplet par rapport aux démarches que vont entreprendre les collectivités et autorités locales. Néanmoins, une convention de nature « technique », fixant les règles de fonctionnement de ce comité et notamment les contributions financières ou en nature de chaque partenaire, peut se révéler nécessaire au regard du droit interne de chaque participant et des dispositions qu'il prévoit, notamment en matière de vote des crédits.

En effet, les élus qui participent aux réunions, comme les techniciens mobilisés, doivent intervenir en respectant les mêmes règles, principes et contrôles internes et externes que s'ils coopéraient en interne avec des collectivités et autorités de leurs propres pays.

Comme rappelé dans le chapitre 2, ils ne peuvent s'affranchir dans le cadre de ces démarches des contraintes et procédures prévues par le droit interne de chaque collectivité. Chaque droit interne va par conséquent générer des contraintes en terme de décisions à prendre, notamment de vote et de délibération par les assemblées délibératives sur le financement de ces démarches ou d'autorisation à obtenir éventuellement des autorités de contrôle et de tutelle des collectivités locales.

Il est impossible, compte tenu de la diversité des systèmes d'organisation des collectivités et autorités territoriales des Etats membres du Conseil de l'Europe de définir l'ensemble des conditions à remplir. Il est toutefois conseillé dans le cadre de cette démarche, de respecter deux principes :

- une information et une association des assemblées délibératives des collectivités et autorités locales aux travaux du groupe « politique », donnant lieu notamment au vote d'une ligne budgétaire correspondant aux crédits nécessaires pour amorcer les premiers travaux,
- une information et si possible une association des représentants des Etats, fédérés ou fédéraux et des autorités de contrôle des collectivités aux travaux menés, voire au comité de pilotage politique ; en effet en participant dès le début aux travaux, ces autorités pourront prendre connaissance des questions et difficultés se posant aux collectivités ; plutôt que des censeurs des initiatives des collectivités, il est important que ces autorités soient associées

en amont et deviennent des partenaires des démarches transfrontalières dans leurs domaines de compétence.

Ce dispositif va permettre de réaliser les travaux décrits ci-dessous. L'idée, dans cette première période de coopération, est de définir les paramètres fondamentaux de la coopération afin de formaliser la coopération via un accord de coopération.

Identifier les partenaires du territoire transfrontalier pour arrêter un périmètre de travail

La première démarche transfrontalière est bien d'arrêter le périmètre d'étude qui résultera du périmètre des différentes collectivités et autorités de part et d'autre des frontières. Concernant les partenaires de la coopération, dans cette première phase, il s'agit d'avoir une approche large en tenant compte de part et d'autre des frontières des paramètres de portage politique (qui soutient la démarche et sur quel point) et des paramètres juridiques (quelles sont les compétences détenues par chaque niveau de collectivité et d'autorité).

Il peut s'agir de collectivités locales, de groupements de collectivités, d'établissements publics spécialisés, de sociétés d'économie mixte, d'association, de chambres consulaires, de services déconcentrés de l'Etat central, fédéré ou fédéral…Dans ce cadre, la définition d'un périmètre est le fruit d'une triple approche :

- celle des élus qui manifestent de façon claire qui fait partie et qui ne fait pas partie du territoire de solidarité,
- celle des techniciens qui contribuent à analyser la pertinence de tel ou tel découpage,
- celle de la population qui vit le territoire et qui s'identifie à un projet, qui manifeste un sentiment d'appartenance, qui adhère à l'idée d'un avenir partagé.

Une fois le périmètre arrêté, il convient de trouver une **dénomination commune** pour le territoire transfrontalier, qui permettra une identification claire de ce territoire par la population, par les Etats, par les instances européennes, par les autres territoires de coopération….

Ce périmètre constitue une première approche, un périmètre de référence pour réfléchir sur les orientations et les projets communs…de nombreux projets transfrontaliers ne concerneront pas l'ensemble de ce territoire mais uniquement une partie. D'autres projets pourront nécessiter de changer d'échelle et donc

d'avoir un périmètre plus grand en fonction de la stratégie des acteurs.

Identification des objectifs et des premières actions à réaliser

Le deuxième type d'action que les partenaires doivent réaliser ou essayer de réaliser est de définir des objectifs et des projets en communs répondant à des besoins et attentes transfrontaliers identifiés sur le territoire.

Cet exercice peut se révéler difficile car il nécessite d'appréhender des territoires séparés dans leur globalité, d'avoir une vision objective des dynamiques et des freins existant sur le territoire transfrontalier, de travailler sur des données transfrontalières fiables, de confronter des modes de fonctionnement des collectivités et autorités différents de part et d'autre de la frontière, d'aborder des sujets politiquement sensibles. Or la coopération transfrontalière fonctionne sur la recherche du consensus et d'objectifs partagés. Pour éviter tout blocage, ce premier travail visera essentiellement à permettre une connaissance préalable :

- du territoire transfrontalier pris dans son ensemble (les forces et les faiblesses du territoire, les carences et les besoins auxquels il est urgent de répondre, l'évolution du territoire dans dix ans),
- des politiques menées par les acteurs identifiés et des stratégies de développement territorial mise en place (sur quel point se recoupent-elles, comment peut-on les coordonner….) afin de repérer sur le territoire les structures, services, personnes ressources qui peuvent porter cette démarche initiale en relais des politiques.

L'idée est :

- **de dégager des problématiques, des enjeux et objectifs communs faisant l'objet d'une formalisation via un accord de coopération,**
- **et dans l'idéal, dès ce stade, de déboucher sur une série de projets cohérents conçus en commun, à objectifs limités, calibrés sur des moyens juridiques, humains et financiers également limités.**

Conclusion : quelques préconisations à suivre (+) et écueils à éviter (-)

+ Eviter l'éparpillement des demandes des acteurs,

+ Se fixer des délais,

- Vouloir tout étudier avant de lancer la première action : il ne faut pas négliger l'effet déclencheur et la valeur-test de la réalisation de quelques projets concrets, même peu ambitieux au départ (une carte, un annuaire téléphonique…),

+ Faire attention à la fiabilité des données et à leur harmonisation pour arriver à un état des lieux qui soit un diagnostic partagé,

- Trop centrer le diagnostic sur un seul état des lieux aux dépens d'un diagnostic prospectif sur le territoire transfrontalier dans 10 ans,

- Ne pas travailler de façon unilatérale en joignant seulement à la fin les résultats des études menées en solo de part et d'autre de la frontière,

+ Dégager des axes prioritaires,

- Eviter la lenteur dans la mise en oeuvre des objectifs définis en communs,

+ De la qualité de l'organisation dépend la qualité du diagnostic et de la mise en œuvre des recommandations.

4. COMMENT UNE DEMARCHE DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE EVOLUE-T-ELLE ?

Sur de nombreux territoires, la coopération s'est amorcée autour d'une question commune, d'une opportunité, d'un projet ponctuel, d'un événement concernant les territoires situés de part et d'autre des frontières (Cf. 3. 2). Continuer une démarche intégrée de coopération nécessite, à partir de cette impulsion initiale et des implications ou des relations qu'elle pouvait avoir avec d'autres domaines, de démêler l'étendue des possibilités de coopération entre acteurs et partenaires locaux pour les mettre progressivement en œuvre.

4.1. Des premiers contacts au montage de projets communs

Une démarche itérative et évolutive

Les démarches de coopération repose sur la recherche d'une vision commune consensuelle. C'est pourquoi, dans la consolidation des démarches de coopération transfrontalière, après la phase de démarrage décrite dans le point 3.2, il s'agit moins de mettre en place un niveau de pouvoir supplémentaire que de « manager » en commun pour préparer la réalisation de projets transfrontaliers.

Plusieurs actions peuvent être mises en place successivement (ou parallèlement pour les deux premières) pour permettre à la coopération transfrontalière d'évoluer et de déboucher sur des projets concrets et cohérents.

→ Définition d'une stratégie commune

La première phase, phase d'étude, concerne la formalisation d'une vision commune, l'élaboration d'un projet global pour le territoire, sous forme d'une charte, d'un livre blanc, recueil d'objectifs et de projets concrets transfrontaliers dans différentes thématiques[12].

[12] Pour mieux comprendre cette démarche on pourra consulter les exemples suivants :
- Stratégie pour une métropole transfrontalière, Lille métropole franco-belge : Ieper, Kortrijk, Lille, Mouscron, Roeselare, Tournai) : http://www.grootstad.org/pdf/MementoScreen.pdf
- Charte d'Agglomération Transfrontalière du Pôle Européen de développement (France/Belgique/Luxembourg) : http://www.agglo-ped.org/charte.cfm
- Livre blanc "Strasboug-Ortenau : orientations et projets pour un développement commun", http://www.strasbourg-ortenau.org
- Livre Blanc de l'Eurocité Basque Bayonne San Sebastian : http://www.basque-eurocity.com/page.asp?IDPAGE=106

Cette démarche peut s'appuyer sur un SIG[13] transfrontalier. Elle passe par une phase de diagnostic des forces et des faiblesses du territoire, des enjeux, puis une phase d'élaboration des projets. Elle est le plus souvent formalisée par un accord de coopération signé entre les partenaires.

A noter que cette planification est toujours indicative, les projets devant être transposés dans les documents de planification locaux respectifs. Cette démarche, qui n'a pas été mise en œuvre sur tous les territoires transfrontaliers, joue cependant un rôle stratégique car elle permet une définition globale des enjeux d'aménagement et un développement coordonné du territoire transfrontalier.

→ Phase de « management territorial »

La démarche de «management territorial» correspond à une phase de mobilisation des acteurs territoriaux et des partenariats publics et privés utiles pour favoriser l'émergence des projets. Il s'agit, en consultant ces acteurs de s'assurer de la faisabilité des projets, de mobiliser les financeurs potentiels, de définir les conditions de réalisation de ces projets, d'affiner les paramètres opérationnels. Cette phase de management permet également d'associer le plus grand nombre possible d'acteurs publics et privés autour d'actions de promotion ou de recherche de partenariats publics et privés.

Cette phase, qui n'est pas prise en compte dans les accords bilatéraux, est essentielle pour passer des études au lancement des projets, elle repose sur une bonne coordination des niveaux techniques et politiques des différents partenaires du projet transfrontalier. Elle conduit à la création de structures partenariales de concertation, qui ont également vocation à accueillir une équipe technique pour préparer le passage à une phase opérationnelle (Cf. ci-dessous 4.2).

→ Réalisation de projet

La phase opérationnelle correspond à la phase d'investissement et de réalisation des projets transfrontaliers des acteurs locaux. Elle concerne aussi bien la mise en place de services transfrontaliers au sens large (services aux personnes, aux

[13] Système d'information géographique, base de données informatique et cartographique regroupant l'ensemble des données cartographiques relatives à un territoire

acteurs territoriaux - transport, tourisme, action sociale ou culturelle…) que la réalisation d'équipements et d'aménagements transfrontaliers.

Durant cette phase, les acteurs locaux doivent décider de l'attribution de la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire du portage administratif, technique et financier du projet. Celle-ci peut être confiée à l'un des partenaires du projet, à plusieurs d'entre eux si la nature du projet s'y prête (projet multi-sites, par exemple), ou encore être déléguée à une structure tierce ayant la capacité juridique pour le faire (Cf. ci-dessous 4.2).

Des démarches à mener en continu

A côté de ces trois phases, plusieurs actions peuvent être menées en continu, concernant notamment :

- le lancement des projets à valeur exemplaire et expérimentale,
- la formation des acteurs et la sensibilisation des partenaires transfrontaliers,
- l'animation du projet et la communication interne et externe, via des publications ou les medias,
- des missions internes : mettre en place une veille juridique, réaliser l'évaluation du projet, avoir un tableau de bord, développer l'assistance technique.

Degrés mesurant l'intensité du partenariat entre les acteurs d'une démarche transfrontalière

0. Absence de contact
⇩
1. Information
⇩
2. Echanger pour se connaître
⇩
3. Dialoguer pour agir de manière conjointe
⇩
4. Décision commune

4.2. Mise en place de structures

La phase de consolidation de la coopération transfrontalière passe également par la mise en place d'une organisation permanente transfrontalière, prenant des formes variées en fonction de chaque territoire, de la nature des partenaires, de l'échelle territoriale, des objectifs visés…

Principes communs

L'objectif, comme dans la phase de démarrage (cf. 3.2), est d'assurer à la fois :

- le portage politique de la démarche transfrontalière,
- le portage technique, par une équipe dédiée, de la démarche générale et de chaque projet de coopération.

Il est important de retenir trois principes :

- les structures de portages politiques, quelles que soient leurs formes, ne se substituent jamais aux collectivités et autorités membres dans leurs décisions et ne constituent donc pas un nouveau niveau de pouvoir.

  Elles sont le lieu où s'organise la concertation et où se forme le consensus sur les orientations à privilégier et les projets à lancer en transfrontalier. Les décisions opérationnelles (modifier les documents d'urbanisme, voter les crédits, délivrer les autorisations, mettre à disposition le personnel….) restent de la compétence exclusive de chaque collectivités et autorités membres de la structure de portage politique.

- en matière de coopération transfrontalière, comme en matière de droit interne, il n'existe pas de structure ou de forme juridique qui remplirait à la fois les fonctions de structure politique, bureau d'étude, agence d'urbanisme ou de développement, chambre de commerce, exploitant de service public, gestionnaire de réseau…

  C'est pourquoi, dans la constitution des structures transfrontalières, l'objectif n'est pas de rechercher la constitution d'une structure unique qui remplirait toutes les fonctions précitées (planification, management, réalisation…), mais de mettre en place des modes de fonctionnement transfrontaliers adaptés à la réalité du territoire transfrontalier.

- comme les démarches de coopération, ces structures sont évolutives. Des territoires qui ont commencé en créant un forum informel ont souvent été amenés, au fur et à mesure de l'évolution de leur démarche à créer des structures pérennes (association, fondation, outil de droit public) pour porter leurs démarches ou réaliser leurs projets (Cf. 4.3 ci-dessous).

Une instance de pilotage indispensable pour faire exister un territoire transfrontalier

On trouvera a minima, sur chaque territoire transfrontalier, cette structure de pilotage. Elle réunit en effet de manière paritaire les acteurs de l'aménagement et coordonne les travaux du territoire transfrontalier.

Il existe toutes sortes de structures animant le territoire, depuis le forum informel jusqu'à la structure de maîtrise d'ouvrage (Groupement Local de Coopération Transfrontalière par exemple). Ces instances prennent des dénominations variées : bureaux, commissions, comités permanents...

Nécessité de mettre en place des équipes opérationnelles

Les équipes opérationnelles transfrontalières constituent le premier niveau structuré de coopération transfrontalière. Elles se distinguent ainsi des projets transfrontaliers ponctuels qui ne disposent pas de moyens durables et ne rentrent pas dans une stratégie d'ensemble. Elles peuvent être constituées de personnels mis à dispositions par les différents partenaires et/ou de personnels recrutés dans le cadre de la démarche transfrontalière, dépendant éventuellement d'une structure propre (association….).

Ces équipes ont un effet structurant sur le territoire transfrontalier. Elles contribuent à le définir et à le faire exister en inscrivant et en incarnant la coopération dans la durée, selon une stratégie définie qui permet la mobilisation des ressources.

Elles fédèrent les pouvoirs locaux, donnent une visibilité à l'action transfrontalière, capitalisent les expériences et développent une expertise propre. Elles incarnent de manière pragmatique la construction des territoires transfrontaliers au niveau local en créant des habitudes de travail autour d'intérêts et de projets communs.

Définir les outils de maîtrise d'ouvrage pour réaliser les projets

Mettre en place un projet transfrontalier, quelle que soit sa nature et sa portée est une opération complexe.

Il faut déterminer qui exercera les fonctions de maître d'ouvrage du projet transfrontalier (définition du projet, financement, choix et suivi de la réalisation du projet, recrutement du chef de projet…), c'est-à-dire la personne morale qui se portera garant de la bonne réalisation et du bon achèvement du projet. Il est difficile pour des collectivités territoriales ou d'autres acteurs locaux, situés de part et d'autre de la frontière, d'exercer en commun ses fonctions.

Plusieurs hypothèses sont envisageables :

- soit les partenaires confient la tache à une structure tiers, par exemple une association culturelle pour un projet transfrontalier culturel,
- soit un ou plusieurs partenaires réalisent le projet pour l'ensemble des partenaires, en fonction de sa localisation, de ses caractéristiques,
- enfin les partenaires peuvent décider de créer une structure dédiée au projet (Cf. 5).

4.3. Un exemple pratique, les agglomérations transfrontalières

Exemple des agglomérations transfrontalières aux frontières françaises

La coopération transfrontalière se concentre de façon privilégiée dans les espaces urbains, générateurs de flux de toutes sortes. L'espace transfrontalier est soumis à une double tension : d'un côté, la persistance de la souveraineté de l'État et, de l'autre, la nécessité de résoudre des problèmes liés à la proximité.

La carte et les tableaux ci-dessous présentent de manière synthétique les différentes démarches engagées par six agglomérations transfrontalières aux frontières françaises, leurs partenariats et leurs thématiques de travail.

Pour avoir une vision plus complète de ces exemples, il est possible de consulter les sites suivants qui présentent ces agglomérations :

Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière :
http://www.grootstad.org

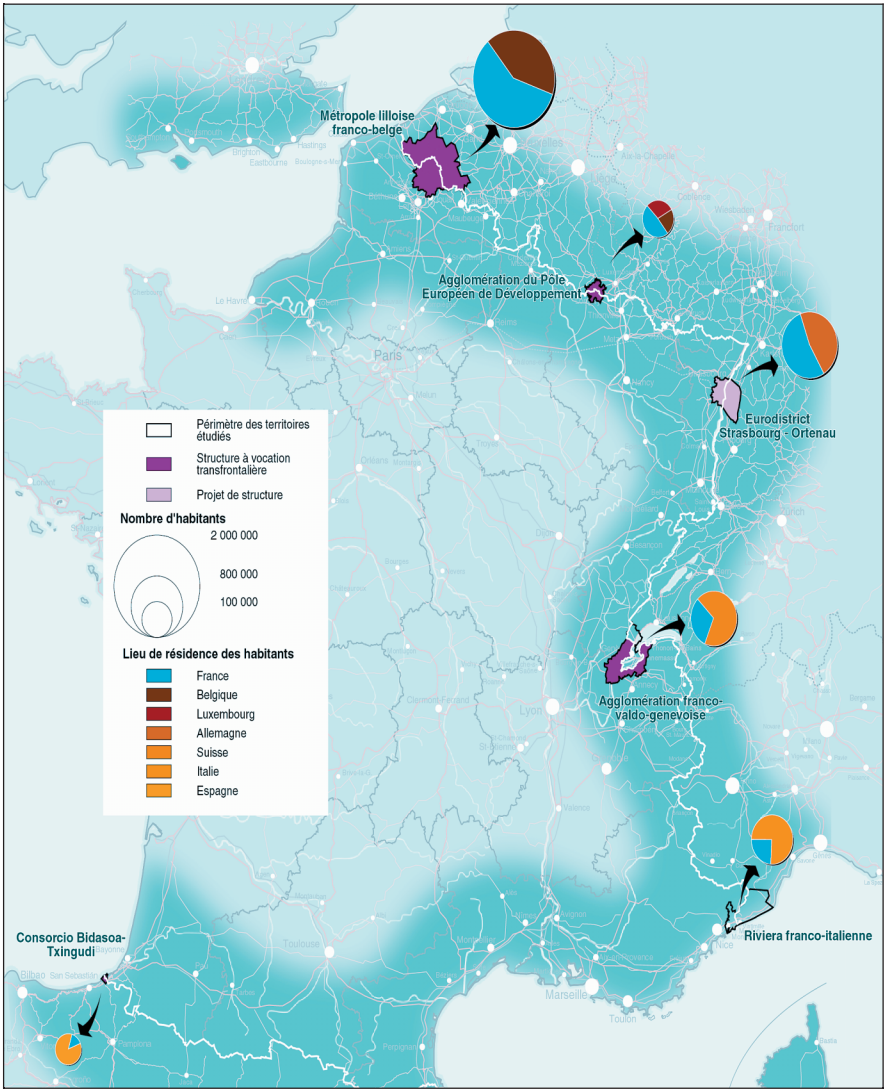
Agglomération du Pôle Européen de Développement :
http://www.agglo-ped.org

Strasbourg-Ortenau-Kehl :
http://www.strasbourg-ortenau.org

Consorcio Bidasoa-Txingudi :
http://www.bidasoa-txingudi.com

Agglomération franco-valdo-genevoise :
http://www.crfginfo.org

CARTE DES AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES PRESENTEES



I. Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière

Territoire concerné : Lille/Tournai/Courtrai/Ypres/Roulers/Mouscron (1,8 millions d'habitants)
Structure de coopération : Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT), créée en 1991 et structurée en 2001 sous forme d'une association loi 1901 à laquelle participent Lille Métropole Communauté Urbaine et quatre intercommunales (2 flamandes, 2 wallonnes) regroupant les communes belges limitrophes
Outil de planification : Stratégie pour une métropole transfrontalière (2002)
Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière : métropolisation d'un territoire complexe et morcelé, gestion des ressources en eau, développement du paysage, concurrence et complémentarité économiques, mobilité et accessibilité, développement universitaire, développement culturel, langues, planification locale transfrontalière

II. Agglomération du Pôle Européen de Développement (Belgique, France,Luxembourg)

Territoire concerné : Communauté de communes de Longwy, communes belges et luxembourgeoises limitrophes (123 000 d'habitants)
Structure de coopération : Association transfrontalière de l'agglomé-ration du PED créée en mai 1995 sous forme d'une association loi 1901 regroupant des administrations régionales et d'Etat à côté de communes et EPCI)
Outil de planification : Charte d'Agglomération Transfrontalière (1999)
Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière : création d'emplois et de richesses, formation, organisation du territoire transfrontalier, réseaux de communication et de transport, patrimoine naturel et culturel de l'agglomération, image de marque du territoire

III. Strasbourg-Ortenau-Kehl

Territoire concerné : Communauté Urbaine de Strasbourg, Ortenaukreis, (800 000 habitants)
Structure de coopération : Mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (accord de coopération).
Moyens techniques : pour l'Eurodistrict, groupe de travail franco-allemand préfigurant la création d'un GLCT, pour la planification : Syndicat mixte pour le schéma directeur de la région de Strasbourg, pour la formation : GLCT Euroinstitut de Kehl, auquel participe également la région Alsace, le département

du Bas-Rhin, le Land du Bade-Würtemberg
Outil de planification : Livre Blanc Transfrontalier « Strasbourg Ortenau : orientations et projets pour un développement commun » (2004)
Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière : aménagement du territoire (planification transfrontalière et urbanisme opérationnel), développement économique transfrontalier, formation et recherche, infrastructures de communication et mobilité, paysage et environnement

IV. Consorcio Bidasoa-Txingudi

Territoire concerné : communes d'Irun, Hendaye et Fontarrabie (73 000 habitants).
Structure de portage : Consorcio Bidasoa-Txingudi, créé en 1998,
Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière : tourisme, culture, éducation, action sociale, développement économique, emploi, formation, logement, transports, environnement

V. Agglomération franco-valdo-genevoise

Territoire concerné : Canton de Genève, District de Nyon, 9 EPCI frontaliers regroupés au sein de l'ARC (722 000 habitants d'habitants)
Structure de coopération : en projet dans le cadre de la démarche d'agglomération
Moyens techniques : Comité régional franco-genevois, qui a initié la démarche, démarche d'agglomération 2004-2006, comités de pilotage des projets « Etoile Annemasse Genève » et « Rectangle d'Or »
Outil de planification : Charte de l'agglomération franco-valdo-genevoise (1997)
Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière : aménagement de l'espace urbain et rural, problématique transport et logement, activités économiques et formation, offre sanitaire, environnement

VI. Riviera franco-italienne

Territoire concerné : Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF), Commune de Vintimille, Province d'Imperia (270 000 habitants)
Moyens techniques : syndicat transfrontalier pour le SCOT, comités de pilotage
Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière : aménagement du territoire, développement économique, services publics de

proximité (eau, déchets, transport), équipements structurants (Communauté de santé transfrontalière, pôle universitaire)

5. CREATION D'UNE STRUCTURE COMMUNE : QUELLE FORME, QUELLE REDACTION DES STATUTS ?

Avant de rédiger des statuts (5.3), il convient de définir la forme juridique adaptée aux partenaires, aux objectifs et aux missions poursuivies dans le cadre de la démarche transfrontalière (5.1) et de connaître les avantages et inconvénients respectifs des différents types de montages juridiques envisageables (5.2).

5.1. Comment choisir la structure adéquate pour porter la démarche de coopération ?

Les différentes structures de coopération transfrontalière existantes sont la traduction juridique et opérationnelle de démarches partenariales menées progressivement au travers des frontières, autour de thématiques, d'enjeux ou de problèmes communs aussi divers que la reconversion industrielle, les migrations alternantes, la santé, l'eau, les espaces naturels protégés ou, plus généralement, la constitution d'eurorégions.

Dans ce processus dynamique, ce n'est pas la forme juridique retenue qui définit le projet, mais les objectifs visés dans le cadre de la démarche entreprise par les collectivités qui détermine le choix de la structure.

Le choix d'un montage et d'une forme juridique est étroitement lié au degré d'avancement du processus de coopération transfrontalière ainsi qu'aux finalités et aux objectifs poursuivis par les acteurs de part et d'autre de la frontière dans le cadre de ce processus.

C'est pourquoi, avant d'arrêter une décision commune sur un montage juridique donné, les partenaires de la démarche de coopération peuvent appliquer la méthodologie suivante, en répondant aux questions ci dessous.

1. Faut-il une structure dotée de la personnalité juridique? (La création d'une structure commune est-elle indispensable? Quelle valeur ajoutée ou quel intérêt apporterait-elle par rapport à la conclusion d'un simple accord de coopération transfrontalière permettant la mise en place d'organes consultatifs transfrontaliers ?)

2. Quels sont les principaux partenaires, leur nature et leurs compétences par rapport à la démarche d'ensemble ?

3. Quels objectifs poursuivent-ils dans le cadre de ce partenariat transfrontalier ?

4. Quels types de missions seront-ils amenés à confier à cette structure et avec quels moyens ?

5. Quelles sont les formes juridiques utilisables par l'ensemble des partenaires du projet et leurs principales caractéristiques ?

6. Pour chaque forme juridique, trois séries de critères vont déterminer la faisabilité de la structure :

- adéquation de l'objet social, des missions et des modes d'intervention de la structure au projet transfrontalier ;
- conséquences de la participation des partenaires du projet à la structure commune en termes de délai de création et de modalités de fonctionnement administratives et financières ;
- conséquences du choix d'un régime juridique sur les modalités de fonctionnement pratique (personnel, financement…) et de contrôle de la structure.

5.2. Avantages et inconvénients des montages transfrontaliers

Nature	Droit applicable	Avantages	Inconvénients	Exemples
Coopération informelle entre collectivités et autorités locales	Régime juridique de chaque partie	Permettre aux collectivités et autorités locales de coopérer en l'absence de cadre juridique ou de possibilité de formaliser leur coopération	Les collectivités ne sont tenues que par un accord de principe Aucun outil commun de nature politique ou technique n'est mis en place	Coordination informelle pour la réalisation d'investissements ou d'études de part et d'autre de la frontière contribuant à la réalisation d'un projet transfrontalier commun
Accord ou convention de coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales	Régime juridique choisi dans la convention (celui d'une des parties signataires)	Formule prévue dans tous les accords bilatéraux de coopération et dans le 1er Protocole additionnel à la Convention cadre de Madrid, Peut créer une structure sans personnalité juridique.	Les dispositions sont mises en œuvre sous la responsabilité de chaque signataire	Déclaration politique d'intention… Création d'une Eurorégion sans personnalité juridique, réalisation d'un projet par une collectivité pour le compte de l'ensemble des partenaires transfrontaliers
Outil de coopération « de facto » créé par des collectivités et autorités locales et d'autres acteurs locaux	Droit du lieu du siège de la structure	Adhésion souvent possible de personnes morales ou physiques. Autonomie juridique par rapport à ses membres Facilité de constitution	N'est pas utilisable à toutes les frontières Objet et missions limités par rapport au champ de la coopération transfrontalière (concertation, lobbying)	Créer une structure de concertation, de lobbying et d'étude dotée de la personnalité et de l'autonomie financière lui permettant d'engager des actions pour le compte de ses membres et de représenter le territoire vis-à-vis de l'extérieur

Structure autonome prévue par une convention ou un accord international créée par des collectivités et autorités locales	Convention/accord et droit du lieu du siège	Constitution d'une structure dotée d'une équipe technique et dédiée à la réalisation de projets de coopération transfrontalière, qui agit pour le compte et sous le contrôle de ses membres pour réaliser des missions, des investissements ou mettre en place des services transfrontaliers pour le compte de ses membres	Partenariat et champ d'application limités aux collectivités et organismes publics et aux territoires définis dans ces accords Procédure de constitution parfois longue et complexe	Organisme public (Convention Benelux) Groupement local de coopération transfrontalière (Accord de Karlsruhe) Réalisation d'investissements publics, mise en place de services publics transfrontaliers

5.3. Comment rédiger les statuts ?

Processus de rédaction

Il est important de souligner que le processus de rédaction est le plus souvent un processus itératif, qui nécessite de nombreux aller-retour entre les futurs membres afin :

- de définir des statuts conformes aux différentes exigences et contraintes juridiques existants dans les droits internes des membres et dans les accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière s'appliquant à la frontière concernée, afin d'éviter tout blocage dans le fonctionnement de la future organisation,
- de trouver des modes de fonctionnement adaptés à la fois aux besoins et missions qui seront confiées à la structure et aux exigences minimales de fonctionnement d'une structure transfrontalière : parité dans la représentation des territoires, présidence tournante entre les territoires, définition des langues de travail, critères de contribution au budget proportionnel aux ressources des partenaires….
- de permettre aux membres de se projeter dans un avenir proche et de prévoir des échéances ou des possibilités d'évolution de la structure (a t'elle une durée déterminée, peut-elle accueillir de nouveaux membres, faire évoluer ses compétences….).

A noter que certains accords bilatéraux (cf. 2.) prévoient que les partenaires doivent, préalablement à l'adoption des statuts, conformément à leurs législations respectives, conclure un accord ou une convention préalable qui sert de base pour l'élaboration des statuts et les complètent.

Contenu des statuts

Le contenu des statuts va résulter de la combinaison de deux paramètres, le premier étant la forme juridique retenue. Plus elle sera sophistiquée et complexe (par exemple une forme de droit public), plus la marge de manœuvre des partenaires sera réduite pour définir les organes et les modes de fonctionnement de la structure. *A contrario*, ces partenaires auront beaucoup plus de liberté pour rédiger un accord de coopération créant une structure sans personnalité juridique.

La seconde contrainte résulte des objectifs visés par la structure, dont la création doit le plus souvent permettre d'externaliser des missions communes transfrontalières. Les statuts devront être rédigés afin de permettre la réalisation de ses missions par la structure, ainsi que son contrôle et son financement par les collectivités membres. Le degré de sophistication des statuts va dépendre de l'étendue et de la nature des missions confiées à la structure par rapport aux missions conservées par les membres en matière de coopération transfrontalière.

Par exemple, une simple convention définissant les moyens mis à disposition et les objectifs suffira pour organiser une coordination entre différentes chambres consulaires ou agences d'urbanisme autour d'études communes. Par contre les statuts d'une structure transfrontalière réalisant et gérant un équipement public transfrontalier seront beaucoup plus détaillés concernant les prérogatives de la structure, ses modes de financements et de contrôle.

Modèles de statut

S'il n'existe pas ou peu de sources nationales proposant des modèles types, les partenaires pourront utilement confronter les statuts de structures ayant des missions similaires dans leurs régions ou pays respectifs. Ils pourront également s'inspirer des modèles proposés en annexe de la Convention cadre de Madrid en les combinant avec les exigences propres aux droits internes et aux accords internationaux s'appliquant aux relations transfrontalières des partenaires de la structure[14].

Les dispositions de l'Accord de Karlsruhe (cf. chapitre 2) relatives aux statuts des groupements locaux de coopération transfrontalière (article 12) constituent un modèle intéressant des points incontournables à faire figurer dans les statuts d'un organisme de coopération, quelle que soit sa forme juridique. Les collectivités pourront également s'inspirer de l'article 17 du projet de « Convention européenne contenant la Loi Uniforme sur les Groupements Transfrontaliers de Coopération Territoriale (GTCT) » (Cf. 2.3b).

---

[14] Ces schémas d'accords constituent les annexes 2.1 à 2.16 et concernent : des structures sans personnalité juridique (2.1 Groupe de concertation entre autorités locales, 2.2 Coordination dans la gestion d'affaires publiques locales transfrontalières), des structures de coopération dotée de la personnalité et de l'autonomie juridique (2.3 Associations transfrontalières de droit privé, 2.6 Organismes de coopération intercommunale transfrontalière, 2.16 Groupement de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique), des coopérations thématiques (2.7 économique, 2.8 aménagement du territoire, 2.9 à 2.11 Parcs naturels…)

1. *Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux* [et les autres organismes] *qui le composent;*
2. *Son objet, ses missions et ses relations avec* [ses membres]*, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte;*
3. *Sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée;*
4. *Les compétences respectives de ses organes* [a minima : un organe de direction, une assemblée représentative des membres, une équipe technique pour la réalisation des missions], *leurs fonctionnements* [et leurs relations], *le nombre de représentants des membres* [dans les organes de direction et l'assemblée des membres];
5. *La procédure de convocation des membres;*
6. *Les quorums;*
7. *Les modalités et les majorités requises pour les délibérations;*
8. *Les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel;*
9. *Les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables;*
10. *Les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres;*
11. *Sa durée et les conditions de sa dissolution;*
12. *Les conditions de sa liquidation après dissolution.*

En fonction des missions de l'organisme, les partenaires pourront décider d'ajouter des organes annexes (comité scientifique, commission de suivi, groupe de travail) et prévoir des possibilités d'associations de partenaires tiers au fonctionnement et au financement de la structure, via des accords entre l'organisme et ces tiers, ou en leur conférant, quand le cadre juridique le permet, le statut de membre associé ou d'observateur. Ils peuvent également prévoir l'adoption d'un règlement intérieur pour compléter ces statuts.

Structure sans personnalité juridique

Un accord de coopération entre collectivités et autorités locales peut prévoir la création d'une structure sans personnalité juridique. Les contraintes particulières à prendre en compte sont liées à l'absence de personnalité juridique de la structure ; le personnel, la gestion du budget, la passation des appels d'offres, la réalisation des missions sont autant de tâches qui devront être réparties entre les différents membres de l'organismes ainsi constitué. De nombreuses Eurorégions fonctionnent sur cette base informelle, qui nécessite une bonne coordination entre les partenaires de la structure transfrontalière.

Synthèse des points 3, 4 et 5 : éléments de méthode du montage institutionnel et juridique de projets transfrontaliers

Phase 1 Phase de prise de contact et de connaissance du territoire transfrontalier

Trois conditions indispensables pour permettre l'engagement d'un projet transfrontalier :

a. connaissance du contexte local, appliqué à un territoire transfrontalier, source de contraintes et de dynamiques pour la coopération transfrontalière : contexte géographique, économique (interdépendances…), social, culturel, historique, linguistique, administratif, politique (échéances électorales…),

b. Définition des **objectifs** qui fondent l'intérêt à agir en commun sur ce territoire,

c. Identification des **partenaires** du projet transfrontalier :

→ en fonction de leurs compétences par rapport aux objectifs poursuivis et aux projets à mettre en œuvre,

→ en fonction de leur capacité juridique à intervenir dans le cadre de la coopération transfrontalière.

Phase 2 Formalisation de la coopération transfrontalière à travers un accord de coopération transfrontalière (ou convention)

Cette phase suppose de définir deux éléments constitutifs de la convention transfrontalière :

a. Les **missions** que s'engagent à réaliser les signataires de la convention pour mettre en œuvre les objectifs préalablement définis :

→ dans les limites de leurs compétences et dans le respect du droit interne,

→ dans ce cadre, les signataires conservent toute liberté pour définir leurs obligations et choisir, en fonction de leur intérêt commun, la répartition des missions, des financements, ainsi que le choix du droit interne applicable ou du maître d'ouvrage,

→ cette convention constitue une garantie juridique pour les signataires.

b. Les **moyens** mis à dispositions par chaque signataire pour réaliser ces missions : moyens matériels, financiers et humains.

Phase 3 Constitution d'un outil opérationnel transfrontalier ad hoc

a. Des **engagements juridiques** de nature différente :
→ soit un engagement juridique « contractuel » (accord de coopération) visant à pérenniser les modalités de la coopération transfrontalière et débouchant sur la création d'une structure informelle,
→ soit un engagement « institutionnel », permettant de créer un organisme de coopération transfrontalière doté de la personnalité juridique, ce qui implique une réflexion sur la forme juridique utilisable,

b. Une **méthodologie « itérative»** : pour définir le montage adéquat, il convient de reprendre et d'affiner les critères déjà mis en œuvre pour formaliser la coopération transfrontalière :
→ objectifs de la structure, en distinguant par rapport à un projet global de coopération transfrontalière sur un territoire, les structures "spécialisées" des structures à vocation "généraliste",
→ futurs membres de la structure,
→ missions et moyens de la structure pour réaliser ses objectifs.

En conclusion, il convient d'ajouter le panorama des formes juridiques utilisables sur le territoire transfrontalier par les partenaires identifiés.

6. QUELS FINANCEMENTS NATIONAUX ET COMMUNAUTAIRES DES PROJETS TRANSFRONTALIERS ?

A la date de rédaction de ce guide, les collectivités et autorités locales se trouvent à une époque charnière, concernant notamment les financements communautaires. L'actuelle période de programmation prendra fin le 31 décembre 2006, une nouvelle donne communautaire se mettra en place à partir du 1er janvier 2007.

6.1. Principes généraux

Nécessité de concilier capacité juridique et capacité financière : organiser le co-financement des projets

La question du financement des projets transfrontaliers est au cœur des préoccupations des partenaires des démarches transfrontalières. Le financement des actions de coopération transfrontalière repose en principe sur le budget des différentes collectivités et autorités locales qui engagent ces actions.

La principale difficulté réside toutefois dans le fait que la capacité juridique à engager une action transfrontalière ou à réaliser un investissement transfrontalier ne confère pas pour autant aux collectivités et autorités locales la capacité financière de réaliser cette action ou cet investissement.

De nombreuses collectivités doivent coopérer avec des moyens humains, financiers et matériels limités.

De nombreux projets d'investissements, de création de réseaux ou de services transfrontaliers, par leurs envergures interrégionales ou internationales et les investissements financiers qu'ils nécessitent, ne peuvent pas être pris en charge par les seules collectivités et autorités locales frontalières compétentes.

Il est par conséquent important pour ces collectivités, dans leurs démarches transfrontalières, de réfléchir en terme de « cofinancement » en organisant des « tours de table » c'est-à-dire en mobilisant, pour assurer le financement du projet, tous les échelons concernés.

Par exemple, les niveaux étatiques et régionaux, du fait des compétences qu'ils détiennent, peuvent avoir un intérêt dans la réalisation des projets transfrontaliers portés par des collectivités infra-régionales, dans la mesure où ils contribuent à la réalisation de leurs propres politiques.

Cette démarche suppose toutefois que les paramètres opérationnels du projet (objet, missions, actions, porteurs du projet, durée, coût) soit suffisamment définis et face déjà l'objet d'un consensus et d'une décision de principe entre les partenaires et maîtres d'ouvrage du projet transfrontalier.

Les collectivités et autorités locales pourront également, dans le cadre des projets à vocation économique, s'orienter vers la mise en place de partenariats publics-privés selon les formes et les modalités propres à chaque projet et à chaque territoire transfrontalier.

Bénéficier de fonds et programmes extérieurs

Il existe des programmes spécifiques dédiés à la promotion de la coopération transfrontalière (Cf. ci-dessous), notamment ceux mis en place dans le cadre de la politique régionale communautaire.

Ces programmes permettent des cofinancements de projet. Ils nécessitent un financement initial de la part des partenaires du projet, voire dans certaines configurations une avance de fonds entre le moment où le dossier est accepté et celui où les co-financements sont versés.

Tous les projets transfrontaliers ne sont pas forcement éligibles à des fonds extérieurs et il est important pour les porteurs de projets de se renseigner auprès des autorités de gestion de ces fonds et des instances communautaires, ou autres, sur les conditions d'éligibilité, le mode d'attribution, les délais de dépôt des dossiers. Ils peuvent également se renseigner auprès des services des Etats (centraux, fédérés ou fédéraux) qui constituent les relais nationaux et locaux de ces institutions.

Dans ce cadre, il est important pour les partenaires de tenir compte des échéances liées aux différents appels à projet lancés par les programmes auxquels les projets transfrontaliers sont éligibles.

Les partenaires peuvent travailler selon la formule d'un retro-planning par rapport aux échéances des appels à projet, afin de pouvoir :

- définir de la manière la plus précise les paramètres du projet, notamment préciser le partenariat transfrontalier,

- désigner un chef de file, responsable pour l'ensemble des partenaires dans le cadre de cette procédure de demande de cofinancement,
- obtenir la validation des partenaires de part et d'autre de la frontière, et notamment les engagements des assemblées délibérantes sur la part de financement des projets restant à la charge des collectivités et autorités locales (contrepartie financière ou en nature dans le cadre des projets européens),
- monter un dossier conforme aux exigences de chaque programme de co-financement.

6.2. Type de financement

Financements régionaux

Un projet transfrontalier, en fonction de son contenu, des porteurs de projets et des objectifs qu'ils visent, peut être éligible à un fonds régional, par exemple en matière d'aménagement du territoire, de développement économique ou social.

Chaque porteur de projet devra vérifier :

- s'il existe une forme de co-financement régional dédié aux projets de même nature menés entre collectivités et autorités de la même région,
- quelles sont les conditions à remplir pour bénéficier de ce co-financement, afin de déterminer si le projet transfrontalier, où du moins la part réalisée ou financée sur le territoire de cette région peut être éligible à ce fonds.

Financements nationaux

Concernant les financements nationaux, la même démarche peut être entreprise, soit auprès des services et ministères compétents en matière de coopération transfrontalière, soit auprès des services compétents dans le domaine où sera mis en œuvre le projet.

Par exemple, les porteurs de projet peuvent rechercher si un projet transfrontalier dans le domaine culturel ou touristique peut entrer dans les financements de droit commun de ce type de projet mis en place par les ministères concernés.

Financements internationaux

Les partenaires des projets transfrontaliers peuvent également rechercher des financements dans le cadre des programmes et fonds mis en place par des organisations comme l'Union Européenne, mais également en fonction des thématiques développées par les Nations Unies via l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), l'UNICEF, le HCR….

Pour les frontières internes de l'Union Européenne, il convient de rappeler l'existence d'Interreg, programme d'initiative communautaire, instrument de la politique régionale qui finance les projets de coopération transeuropéenne et comporte un volet dédié au transfrontalier (volet A). Actuellement, comme tous les programmes régionaux communautaires, il fonctionne suivant des périodes de programmation, la période de programmation actuel s'arrête au 31 décembre 2006.

Interreg[15] vise à favoriser la coopération transeuropéenne en vue d'un développement harmonieux, équilibré et durable du territoire européen et une meilleure intégration territoriale avec les pays candidats à l'adhésion et autres pays voisins.

Pour pouvoir bénéficier d'un financement Interreg, les porteurs de projets et leurs partenaires doivent se trouver dans un même espace de programmation et doivent être originaires de deux ou plusieurs pays voisins. Une fois déposé auprès de l'autorité de gestion, le projet sera étudié et retenu par un comité de programmation puis un comité de suivi se chargera d'approuver les modifications ultérieures.

Le comité de suivi établira également les critères de sélection des projets sur leur caractère transfrontalier ou transnational, il assurera le suivi et l'évaluation. Enfin, pour tout fonds communautaire sollicité, le porteur de projets devra s'assurer qu'il dispose d'une contrepartie, financière ou en nature, nationale au moins équivalente. Tout comme pour les programmes, les partenaires des projets doivent désigner un chef de file et avoir un compte bancaire unique pour recevoir les fonds Interreg.

[15] La liste des programmes interreg est consultable sur le site d'Interact, http://www.interact-eu.net

Pour les frontières externes de l'Union Européenne et les Etats riverains, plusieurs programmes ont été développés sur un modèle similaire, dont :

- PHARE (appui à la coopération transfrontalière avec les États membres et entre les pays candidats, programmes nationaux étendus aux frontières extérieures de la Bulgarie et de la Roumanie en 2004),

- TACIS (appui à la coopération transfrontalière dans les régions frontalières occidentales de la Russie, du Belarus, de l'Ukraine et de la Moldova),

- CARDS (Balkans occidentaux, coopération régionale, transnationale, transfrontalière et interrégionale entre les pays bénéficiaires et l'Union européenne et entre les pays bénéficiaires et les autres pays de la région).

Dans le cadre de la nouvelle période de programmation 2007-2013 et de l'objectif 3, « coopération territoriale européenne », ces programmes seront revus et les programmes PHARE et CARDS remplacés par l'IPA (« Instrument de Pré-adhésion) et le programme TACIS par l'IEVP (« Instrument européen de voisinage et de partenariat »).

7. CONCLUSION : COMMENT PERENNISER LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET INTERTERRITORIALE ?

La coopération transfrontalière se révèle plus ou moins complexe à développer selon la taille et les fonctions des partenaires, les accords, les traités, les traditions culturelles, la communauté de langues, elle prend une forme particulière pour pratiquement chacun des territoires transfrontaliers.

Il est donc très difficile d'en déduire un modèle applicable partout de façon uniforme. D'autant que l'on n'en est encore qu'au début d'une coopération qui prend progressivement ses marques en s'adaptant à des configurations spatiales et juridiques très différentes.

Quel que soit le territoire et les partenaires, la pérennisation des démarches de coopération transfrontalière des collectivités et autorités locales repose sur trois éléments : la gouvernance politique et l'appropriation citoyenne, des moyens techniques pérennes et une culture de travail partagée, l'inscription des stratégies transfrontalières dans les politiques locales, régionales et nationales.

7.1. La gouvernance politique et l'appropriation citoyenne

La coopération, une démarche complexe et transversale

La coopération transfrontalière, pour s'inscrire dans la durée, ne doit pas se limiter à des projets ponctuels mais devenir une composante à part entière des politiques d'aménagement du territoire des différents acteurs, collectivités et autorités locales de part et d'autres des frontières.

Quand on entre dans le détail des problématiques qui font l'objet de coopérations, tous les thèmes de l'aménagement et du développement du territoire et de très nombreuses politiques publiques peuvent être abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière : transports, santé, déchets, planification…

Au regard de la pratique, un constat s'impose : les mécanismes juridiques mis en œuvre dans le cadre de projets transfrontaliers - respect de l'intérêt général, des compétences, des procédures … -, comme les méthodologies et méthodes de travail à développer sont identiques à ceux existant dans la coopération entre collectivités appartenant au même Etat.

La principale différence réside dans la nécessité de confronter des droits différents, des modes de fonctionnement, des pratiques et des cultures différentes et parfois des langues de travail différentes.

Ces différences peuvent être sources de difficultés, inhérentes à tout projet transfrontalier et qu'il ne faut pas sous-estimer.

Les acteurs sont confrontés à de nombreux écueils juridiques, culturels, économiques, fiscaux et méthodologiques, qui pourront se résorber progressivement au fur et à mesure du développement de la coopération.

Mobiliser les instances politiques et les citoyens

Comme il a été rappelé dans les chapitres précédents, la coopération transfrontalière nécessite un portage politique par les élus et collectivités de part et d'autres des frontières et permet d'apporter une réponse commune aux attentes et besoins des habitants des territoires transfrontaliers.

C'est pourquoi il est important que la coopération transfrontalière soit traduite en objectifs clairs, compris et soutenus par la population, les assemblées délibératives, les associations, que l'avancée des projets face l'objet d'une information régulière des partenaires et des populations et que ceux-ci répondent véritablement à leurs besoins.

Concernant les élus et les assemblées délibératives, une information régulière est nécessaire, ainsi qu'une association aux démarches transfrontalières.

Le pilotage politique d'ensemble doit s'apparenter à la mise en place d'un « management transfrontalier » à même de traiter les questions relatives à la citoyenneté transfrontalière, au développement d'une politique cohérente par rapport au territoire transfrontalier, aux différences d'approches culturelles des politiques locales.

Concernant les habitants il est important de :

- développer la communication en leur direction sur les orientations transfrontalières,
- favoriser leur expression et leur participation,
- démontrer le lien entre les objectifs des projets et l'intérêt général des citoyens frontaliers,

…afin de susciter un véritable désir d'identification au territoire transfrontalier.

Cette démarche peut passer par des publications, des ateliers, des manifestations symboliques, des évènements culturels partagés, par la création de points d'information et de conseils aux frontaliers, permettant de renforcer ce sentiment d'appartenance au territoire transfrontalier.

7.2. Des moyens pérennes et une culture de travail partagée

Une organisation stable, un socle de coopération

Si le portage politique est indispensable, la continuité de la démarche transfrontalière doit être assurée dans le cadre d'une organisation permanente (Cf. chapitre 5) dotée de ressources stables provenant des budgets des partenaires.

Ces ressources permettront de financer un secrétariat et si possible une équipe de professionnels (économiste, urbaniste, aménageur…) susceptible de mettre en œuvre un programme annuel ou pluri-annuel de projets et manifestations communes, constituant le socle de la coopération.

A noter que ces contributions peuvent également s'effectuer sans inscription budgétaire, par mise à disposition de personnels, de locaux, de ressources informatiques.

Les partenaires doivent également déterminer une ou des clefs de répartition entre les différents partenaires pour financer ce socle de coopération. De nombreux territoires ont choisi comme clef le nombre d'habitants. Les partenaires contribuent au budget commun proportionnellement à leurs nombres d'habitants.

Nécessité d'une culture de travail partagée

A côté des moyens matériels, il est important également de développer une culture transfrontalière commune.

La conduite du projet exige une grande compétence technique, une connaissance mutuelle des techniciens des pays et des systèmes nationaux concernés et enfin une bonne articulation des équipes techniques avec les élus.

Les frontières constituent des lieux où les acteurs, en provenance d'horizons différents, apprennent à se comprendre et à tirer parti d'une diversité culturelle qui élargit dans une certaine mesure le champ des solutions aux problèmes économiques, sociaux et environnementaux.

Toutefois, cette diversité culturelle originelle doit pouvoir s'accompagner de l'émergence d'une culture de travail commune minimale :

- culture politique et des civilisations parce que les schémas de pensée sont différents d'un pays à l'autre,
- culture économique et sociale dans la façon de conduire le développement,
- culture urbanistique, économique et financière pour le montage de projet,
- culture juridique, parce que l'on touche des domaines qui concernent les souverainetés nationales mais surtout des droits différents,
- culture environnementale parce que les pollutions ne respectent pas les frontières,
- etc…

7.3. Inscription de stratégies transfrontalières dans les politiques locales, régionales et nationales

Le dernier élément concerne l'intégration des stratégies transfrontalières dans les politiques locales.

Cette prise en compte des orientations transfrontalières, notamment dans les outils de planification (plan d'urbanisme) et de programmation propres à chaque territoire est indispensable car les délais d'étude et de réalisation des projets sont longs, voire très longs ; de chaque côté de la frontière les cultures administratives et juridiques sont différentes, tout comme les prérogatives des administrations nationales concernées.

Des projets transfrontaliers engagés par une équipe municipale ou régionale peuvent être mis en œuvre par une nouvelle équipe ; les schémas de planification transfrontalière sont prospectifs et prévoient les orientations du territoire pour les 10, 20 ou 30 ans à venir.

C’est pourquoi, il est important pour les partenaires de la coopération :

- de transcrire les objectifs transfrontaliers dans les politiques locales, notamment dans les outils de planification, comme les plans d’urbanisme,
- d’intégrer ces politiques dans l’organisation des services publics, par exemple à l’occasion du renouvellement des concessions de services publics en matière de transport,
- d’intégrer la dimension transfrontalière dans la réflexion sur les investissements publics : pour réaliser des économies d’échelles, il peut être intéressant de réfléchir à la coordination des réseaux (eau, assainissement, électricité) et à la réalisation d’équipements communs (pour l’épuration des eaux, l’élimination des ordures ménagères…).

Cette approche prospective ne doit toutefois pas empêcher les partenaires des projets de lancer des projets ayant valeurs de test, afin de concrétiser les démarches de coopération et d’éviter qu’elles restent des perspectives trop abstraites ou lointaines pour la population. Le meilleur moyen pour ancrer la coopération dans la durée est de réaliser des projets concrets qui répondent aux besoins des habitants des régions frontalières.

8. QUELQUES SITES INTERNET A CONSULTER

a) A l'échelle européenne

Union Européenne
Europa - Le portail de l'Union européenne
http://www.europa.eu.int

Europa - Politique régionale Inforegio
http://europa.eu.int/comm/regional_policy

Europa - Politique régionale Inforégio - Interreg III
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3

Europa - Site de l'élargissement
http://www.europa.eu.int/comm/enlargement

Europa - L'Union européenne dans le monde - Office de coopération EuropAid
http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_fr.htm

Europa - SCADPlus - Politique régionale
http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s24000.htm

Europa - SCADPlus - EURES: le réseau européen pour l'emploi et la mobilité des travailleurs
http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10527.htm

Europa - SCADPlus - Libre circulation des travailleurs
http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s02305.htm

Europa - SCADPlus – Elargissement
http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s40000.htm

Europa - La politique européenne de voisinage
http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

Interact
http://www.interact-eu.net

Interact - Les programmes Interreg
http://www.interact-eu.net/604900/604902/656368/0#

Interact - L'ensemble des sites web des programmes Interreg IIIA en Europe
http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/766196

Interact - Base de données de projets transfrontaliers
http://www.interact-eu.net/604900/604903/0/0

Coopération transeuropéenne Suisse/Union européenne
http://www.interreg.ch

ORATE - Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ESPON)
http://www.espon.lu

Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement du Territoire Européen (RIATE)
http://www.ums-riate.fr/index2.html

Conseil de l'Europe
Site général
http://www.coe.int
Coopération transfrontalière
http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/D%E9mocratie_locale_et_r%E9gionale/Coop%E9ration_transfrontali%E8re/

Les Eurorégions
http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/D%E9mocratie_locale_et_r%E9gionale/Coop%E9ration_transfrontali%E8re/Euror%E9gions/6Euroregions.asp#TopOfPage

b) Organismes

Mission Opérationnelle Transfrontalière
www.espaces-transfrontaliers.org

Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE)
http://www.aebr.net

Assemblée des Régions d'Europe
http://www.a-e-r.org

Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM)
http://www.crpm.org

Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE)
http://www.afccre.asso.fr

Réseau IRE - Innovating regions in Europe
http://www.innovating-regions.org