

territoires

T e r r i t o i r e s e n m o u v e m e n t

La coopération transfrontalière

 La
documentation
Française 

Datar

La coopération transfrontalière

Claude Marcori

Ancienne chargée de mission à la DATAR

Muriel Thoin

Chargée de mission à la DATAR

Nos remerciements vont à Vincent Le Dolley, conseiller de l'équipe Développement régional et politiques européennes de la Datar, Jean-Luc Fres, chargé de mission au sein de cette équipe, ainsi qu'aux membres de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) qui ont apporté leur concours à cet ouvrage.

Dans la même collection

40 ans d'aménagement du territoire
Les contrats de projets État-Régions
Les fonds structurels européens 2007-2013
La cohésion territoriale en Europe (également disponible en Anglais)
L'aménagement numérique du territoire
Les pôles de compétitivité
Les systèmes productifs locaux
Entreprises et développement économique local
La prospective territoriale
La montagne
Les pôles d'économie du patrimoine

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.



Sommaire

INTRODUCTION..... 5

Chapitre 1

**1980-2000, ÉMERGENCE ET MULTIPLICATION
DES INITIATIVES DE COOPÉRATION..... 9**

**LE DÉBUT DES ANNÉES 1980 : LES BASES D'UN CADRE
JURIDIQUE..... 9**

- La « convention-cadre de Madrid » du Conseil de l'Europe..... 9
- La France s'inscrit dans le processus mais avec prudence ... 11

**1984-1991 : L'UNION EUROPÉENNE ENTRE EN JEU AVEC
PRAGMATISME..... 13**

- Un contexte politique européen propice à la coopération
transfrontalière 13
- La politique de cohésion au service de la coopération
transfrontalière 15
- Un premier outil européen de coopération : le Groupement
européen d'intérêt économique (GEIE) 21

**LES ANNÉES 1990 : UN CADRE JURIDIQUE QUI SE TOURNE
VERS L'OPÉRATIONNEL 22**

- Les protocoles additionnels à la convention de Madrid
de 1995 et 1998 23
- La France approfondit sa politique de coopération
transfrontalière 24

Chapitre 2

**2000-2010, UNE CONSOLIDATION DES
PREMIERS ACQUIS OPÉRATIONNELS
ET JURIDIQUES 35**

**INTERREG DEVIENT UN OBJECTIF À PART ENTIÈRE
DE LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE..... 35**

- *Interreg III* (2000-2006) 35
- L'Objectif coopération territoriale (2007-2013)..... 39

**LA FRANCE ENRICHIT SON DISPOSITIF JURIDIQUE
ET ACCOMPAGNE SES TERRITOIRES 44**

- Le label Eurodistrict 44
- Les districts européens..... 47



LE GROUPEMENT EUROPÉEN DE COOPÉRATION
TERRITORIALE (GECT), PREMIER OUTIL DE COOPÉRATION
COMMUN AUX PARTENAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE..... 49

Chapitre 3
UN CADRE D'ACTION EN PLEINE ÉVOLUTION. 57

DES TERRITOIRES À LA RECHERCHE DE STRATÉGIES
DE DÉVELOPPEMENT 58

- La montée en puissance des territoires de projet
transfrontaliers 58
- Les Régions métropolitaines polycentriques
transfrontalières (RMPT) 63
- L'approche macrorégionale 67

UNE VOLONTÉ DE LA FRANCE DE FAIRE DE LA COOPÉRATION
TRANSFRONTALIÈRE L'UNE DE SES PRIORITÉS 72

- La mission d'étude parlementaire
Keller/Blanc/Sanchez-Schmid 73
- Des groupes de travail animés par la DATAR et l'ambassadeur
aux questions transfrontalières 78

L'EUROPE ADAPTE SES POLITIQUES 79

- La révision de la réglementation sur le GECT 79
- Vers la création d'un nouvel outil : le groupement
eurorégional de coopération 83
- Les enjeux de la révision de la politique de cohésion 86

CONCLUSION 91

ANNEXES 93

CHRONOLOGIE 95

LES ESPACES FRANÇAIS IMPLIQUÉS DANS
LES PROGRAMMES DE LA POLITIQUE DE COHÉSION
DÉDIÉS À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE 99

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
POUR 2014-2020 104

BIBLIOGRAPHIE 107

WEBOGRAPHIE 110

GLOSSAIRE 113

Introduction

Une ligne de tramway de l'agglomération strasbourgeoise bientôt prolongée jusqu'à Kehl en Allemagne, un hôpital transfrontalier franco-espagnol en construction dans le massif des Pyrénées, un parc marin franco-italien en préparation dans les Bouches de Bonifacio, un pont sur l'Oyapock en cours d'édification à la frontière entre la Guyane et le Brésil, une stratégie de développement mise en œuvre dans l'agglomération franco-valdo-genevoise... Ces cinq projets illustrent la diversité et le dynamisme de la coopération transfrontalière entre les territoires français et leurs homologues européens ou ultra-marins.

À l'aube des années 1980, la coopération transfrontalière n'était encore qu'essentiellement de nature interétatique et principalement destinée à régler les questions de bornage ou de services publics (*cf.* adduction d'eau). Mais différents facteurs, pour certains propres à la France, pour d'autres liés à la construction européenne, ont permis de faire évoluer cette situation. Les collectivités territoriales françaises ont peu à peu obtenu, grâce au mouvement de décentralisation, le droit de mener des actions de coopération avec leurs voisins qui disposaient déjà de larges champs d'initiatives, dans le cadre de systèmes décentralisés ou fédéralistes. La mobilisation du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour promouvoir la coopération transfrontalière a également porté ses fruits. Les échanges se sont développés à la faveur d'une circulation accrue des personnes et des biens, renforcée



par la mise en place du Grand marché européen et l'élargissement de l'Union européenne.

« Considérées dans le passé comme des territoires périphériques, les régions transfrontalières constituent de nos jours un champ d'intervention particulier en vue d'une Europe prospère, avec des disparités socio-économiques réduites ».
Préface du rapport *Metroborder* (Région Métropolitaine Polycentrique transfrontalière) de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen, décembre 2010.

Ces deux mouvements, ont contribué conjointement à la création d'organismes de coopération, résultant soit d'accords transfrontaliers à l'instar du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) instauré par l'accord de Karlsruhe (*cf.* p. 30), soit de propositions communautaires tel le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) instauré par l'Union européenne. Des programmes ont également été financés pour soutenir des actions de coopération transfrontalière dans le cadre de la politique européenne de cohésion économique et sociale (*cf.* programme d'initiative communautaire *Interreg*). Et les collectivités territoriales françaises et euro-

péennes se sont engagées avec force dans cette voie. Néanmoins, comme le soulignent de nombreux acteurs de la coopération transfrontalière, tant français qu'europeens, celle-ci se trouve désormais au milieu du gué. Malgré des progrès significatifs, la dissymétrie des organisations institutionnelles, économiques et sociales de part et d'autres des frontières engendre encore des difficultés qui nuisent à la mise en œuvre des projets communs. Par ailleurs, les territoires transfrontaliers concentrent bien souvent des inégalités économiques et sociales. Les espaces frontaliers français sont ainsi confrontés à un certain manque de compétitivité par rapport à leurs voisins. Pour remédier à ces difficultés, de nouvelles pistes juridiques et administratives sont à l'étude en France comme en Europe.



Quelques chiffres sur la coopération transfrontalière

Actuellement, près d'un tiers de la population de l'Union européenne vit dans une région frontalière. L'espace de coopération entre les départements frontaliers français (Nord, Pas-de-Calais Aisne et Ardennes) et leurs homologues belges comptent ainsi un peu plus de 10 millions d'habitants.

La France métropolitaine compte près de 3 000 km de frontières terrestres avec ses partenaires européens auxquels s'ajoutent, en Guyane, plus de 1 200 km de frontière avec le Brésil et le Suriname. La France a, par ailleurs, des frontières maritimes avec une trentaine de pays.

1980-2000, émergence et multiplication des initiatives de coopération

Le développement de la coopération transfrontalière va s'opérer de manière concomitante à la fois sous l'impulsion d'actions de terrain et par l'instauration d'un cadre juridique spécifique. Ces deux mouvements ont été portés par différents acteurs au premier rang desquels le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, les États et les collectivités territoriales.

Le début des années 1980 : les bases d'un cadre juridique

La « convention-cadre de Madrid » du Conseil de l'Europe

L'amorce d'une coopération transfrontalière reconnue et structurée entre collectivités territoriales européennes prend corps grâce au Conseil de l'Europe. Créée en 1949 pour promouvoir la démocratie, le droit et la recherche de solutions communes aux problèmes du *Vieux continent*, cette organisation intergouvernementale tient, dès les années



1970, un rôle pionnier en matière de développement régional. Ses travaux conduisent à la signature le 21 mai 1980 de la « convention-cadre de Madrid » qui reconnaît aux collectivités et autorités territoriales, dans la limite de leurs compétences, le droit de conclure des accords de coopération transfrontalière (conventions). Les domaines de coopération proposés sont très larges, allant du développement régional à la protection de l'environnement, en passant par l'amélioration des infrastructures ou les services de proximité.

La convention de Madrid

Article 1

« Chaque partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque partie. »

[...]

Article 4

« Chaque partie contractante s'efforcera de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et se concertera autant que de besoin avec la ou les autres parties contractantes intéressées. »

[...]

S'il s'agit bien d'un texte fondateur en matière de coopération transfrontalière, sa portée s'avère toutefois davantage symbolique que pratique. Son application par un État membre du Conseil de l'Europe est soumise à sa ratification par cet État, ce dernier étant libre d'en limiter le champ d'application à certains domaines ou à certaines collectivités. La mise en œuvre de la convention de Madrid peut ainsi faire l'objet d'accords bilatéraux entre États voisins afin de préciser les modalités de la coopération transfrontalière. Il est vrai que la convention ne précise pas comment régler les problèmes juridiques soulevés par ce type de coopération. Son ambition est avant tout de per-

mettre des contacts et de faciliter la connaissance réciproque entre partenaires européens.



La France s'inscrit dans le processus mais avec prudence

Le cas de la France reflète bien le long chemin qu'a nécessité la mise en place d'une coopération transfrontalière véritablement opérationnelle et les multiples obstacles qu'il a fallu lever en ce domaine. La ratification de la convention-cadre de Madrid requiert près de quatre ans, celle-ci n'entrant en vigueur dans notre pays que le 15 mai 1984. Les autorités françaises ont alors subordonné son application, ainsi qu'elles en avaient la possibilité, à la conclusion d'accords bilatéraux interétatiques.

En mettant en avant le rôle des collectivités territoriales, la convention-cadre de Madrid bouleverse les habitudes françaises en matière de coopération transfrontalière. Jusqu'au début des années 1980, celle-ci reste essentiellement le fait de l'État. Dans un pays encore centralisé, communes et départements sont soumis à sa tutelle administrative et financière, et les régions n'ont pas encore d'existence propre en tant que collectivité territoriale.



Deux exemples de coopération initiés avec l'appui de l'État français

Parmi les coopérations interétatiques, peuvent être citées :

– Sarlorlux +, engagée dans les années 1970 par la France, la RFA et le Grand-Duché du Luxembourg sur le territoire transfrontalier de la Sarre, de la Lorraine et du Luxembourg. Elle débouche en 1980 sur une commission intergouvernementale couvrant les domaines administratif, technique, social et culturel et constitue la première étape vers la constitution de la Grande région, territoire élargi à la Rhénanie Palatinat et à la Wallonie ;

– le Pôle européen de développement (PED) de Longwy, lancé en 1985 à l'initiative de la France (sous l'impulsion de Jacques Chérèque alors préfet délégué pour le redéploiement industriel en Lorraine), avec la Belgique et le Luxembourg, sur un territoire transfrontalier confronté à la reconversion de l'industrie minière et sidérurgique. Les collectivités territoriales s'agrègeront au processus, une Association transfrontalière de l'agglomération du PED étant créée en 1996 pour regrouper les élus locaux et les administrations des trois États, ainsi que les acteurs privés concernés. Elle constitue un lieu d'échange et de débat pour définir la politique d'aménagement et de développement de ce territoire.

Le mouvement de décentralisation du début des années 1980 ne fait que légèrement évoluer, au plan juridique, le cadre de la coopération transfrontalière. Les régions, devenues des collectivités territoriales à part entière, se voient octroyer le droit d'avoir «des contacts réguliers» avec leurs homologues



transfrontalières, à la condition toutefois d'en avoir reçu l'autorisation du Gouvernement (loi du 2 mars 1982). Aucune disposition ne concerne les communes ou les départements.

1984-1991 : l'Union européenne entre en jeu avec pragmatisme

Un contexte politique européen propice à la coopération transfrontalière

« Le conseil régional peut décider avec l'autorisation du Gouvernement d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune. »
Article 65-2 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Le développement de la coopération transfrontalière bénéficie, dans la deuxième moitié des années 1980, d'une relance de la construction européenne. Lorsque Jacques Delors est nommé président de la Commission européenne, en juillet 1984, la CEE compte dix pays membres : les six fondateurs (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) auxquels se sont joints l'Irlande, le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal se profile. Mais l'Europe marque le pas. Blocages des institutions, chômage, instabilité monétaire... ne portent guère à l'optimisme.

Pour relancer la dynamique européenne, le nouveau président de la Commission invite alors les États membres à constituer un « Grand marché » permettant la libre circulation des personnes, des



biens, des services et des capitaux. Il fixe comme date butoir à sa réalisation : 1992. Cet objectif ambitieux est officialisé dans l'Acte unique européen, traité modificatif du traité de Rome, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1987. Pour les territoires transfrontaliers, la constitution de ce « Grand marché » s'avère propice au développement d'actions de coopération, la vie quotidienne des habitants étant, par ailleurs, facilitée par les accords de Schengen.

Les accords de Schengen

Cinq États membres de la CEE (la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) signent en 1985 à Schengen (Luxembourg) un accord prévoyant d'abolir les contrôles à leurs frontières communes. Une convention viendra compléter cet accord en 1990. On parlera alors « d'accords de Schengen » et de « l'espace Schengen » pour le territoire des États signataires. Ces accords ont été assez longs à être mis en œuvre, mais aujourd'hui, ils concernent vingt-deux États membres de l'Union européenne ainsi que trois États associés : l'Islande, la Norvège et la Suisse.

Jacques Delors estime toutefois indispensable que le « Grand marché » s'accompagne d'un renforcement de la solidarité entre Européens. C'est pourquoi l'Acte unique est assorti, au-delà des mesures économiques et monétaires, d'une politique de développement régional et social, la « cohésion économique et sociale » devenant l'un des objectifs officiels de la CEE.

Cette « politique régionale » ou « politique de cohésion économique et sociale » se met en place afin de réduire les écarts de développement entre les États



membres et entre les régions connaissant les principaux retards de développement. Sont plus particulièrement concernés les nouveaux États membres – Irlande, Grèce, Espagne et Portugal – ainsi que des régions en difficulté dans certains pays fondateurs de l'Union tels que le Nord-Pas-de-Calais et les départements d'outre-mer en France ou le Mezzogiorno italien. Les fonds structurels, destinés à financer cette politique, existaient déjà mais leurs interventions n'étaient jusque-là pas coordonnées. Les interventions sont désormais concentrées sur les territoires ou les publics cibles les plus en difficulté et mises en œuvre sur des périodes pluriannuelles (règlements de 1988). Cette politique va également permettre de financer des actions de coopération transfrontalière qui, elles aussi, favoriseront la cohésion de la CEE.

La politique de cohésion au service de la coopération transfrontalière

Les opérations-pilotes financées au titre de « l'article 10 » du Fonds européen de développement régional (FEDER)

Au cours de la période 1989-1993, le Fonds européen de développement régional (FEDER) – principal fonds structurel finançant la politique de cohésion – soutient, à la demande de la Commission européenne, des actions d'envergure limitée, hors des grands programmes, mais au contenu innovant, dites « actions innovatrices ».



Cette mesure, prévue au titre de l'article 10 du règlement de mise œuvre du FEDER, vise notamment à soutenir des actions de coopération transfrontalière. Quatorze groupes de projets pilotes transfrontaliers se partagent ainsi pour la première fois environ 21 millions d'euros. Les difficultés de développement des zones frontalières sont abordées sous deux aspects :

- «la séparation institutionnelle des communautés frontalières comportant une séparation économique et sociale qui empêche une gestion cohérente des écosystèmes» ;
- la situation périphérique des régions frontalières par rapport aux centres économiques nationaux.

Définition des interventions du FEDER au titre de l'article 10

Dans le cadre de son article 10, le FEDER peut contribuer au financement de «projets pilotes qui :

– constituent des incitations à la réalisation d'infrastructures, d'investissements dans les entreprises et d'autres mesures spécifiques ayant un intérêt communautaire marqué, en particulier dans les régions frontalières internes et externes de la Communauté ;

– favorisent l'échange d'expériences et la coopération en matière de développement entre régions de la Communauté, ainsi que des actions innovatrices [...]».

Règlement (CEE) n° 4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional.

PAMINA : la coopération franco-allemande sur le Rhin

Le programme PAMINA (Palatinat sud, Mittlerer Oberrhein, nord de l'Alsace) fut l'un des projets-pilotes soutenu dans le cadre de l'article 10 du FEDER. Ce programme a permis la réalisation de sept projets, précise un rapport du Conseil économique et social de 1996⁽¹⁾, parmi lesquels :

- la création d'une instance d'information et de conseil pour les questions transfrontalières à Lauterbourg;
- l'instauration d'un réseau technologique transfrontalier (Karlsruhe-Landau-Haguenau);
- la mise en place d'un circuit touristique franco-allemand;
- la promotion du bilinguisme par la coopération entre établissements scolaires du premier et du second degré.

La coopération s'est ensuite poursuivie dans le cadre du programme Interreg (cf. ci-après).

En savoir plus : www.regio-pamina.org

⁽¹⁾ La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire, rapport présenté au nom du Conseil économique et social par Christian Estrosi, 1996.

La création du programme d'initiative communautaire *Interreg*

Devant le succès des projets pilotes transfrontaliers financés au titre des « actions innovatrices », la Commission européenne décide, dès 1991, de consacrer un programme d'initiative communautaire (PIC) à la coopération transfrontalière. Dotés de financements plus importants que les actions innovatrices, les PIC soutiennent des projets au



caractère expérimental et novateur portant sur des thématiques ciblées. Créés à la seule initiative de la Commission européenne, ils jouent en quelque sorte le rôle d'aiguillon aux côtés des grands programmes de la politique de cohésion qui sont, eux, le fruit d'une négociation entre la Commission européenne et les États membres. Instaurés pour la première fois au cours de la période 1989-1993, les PIC sont alors au nombre de quatorze, dont *Interreg I* dédié à la coopération transfrontalière.

Interreg I concerne l'ensemble des territoires frontaliers classés «NUTS 3» au sein de la nomenclature statistique européenne (soit, en France, les départements frontaliers). Il s'applique aux frontières internes mais aussi externes de la Communauté européenne, ce qui permet d'inclure la Suisse, et soutient quelques cas de coopération maritime, comme celle entre le Nord-Pas-de-Calais et le Kent ou celle entre la Corse du sud et la région de Sassari en Sardaigne.

Doté d'un peu plus d'un milliard d'euros, *Interreg I* vise principalement, dans le contexte de l'achèvement du marché unique, à soutenir le développement et la restructuration économique des régions frontalières. Trente et un programmes transfrontaliers pionniers sont cofinancés, leur gestion étant assurée par des structures différentes de part et d'autre des frontières. Quelques espaces transfrontaliers disposent toutefois, à titre exceptionnel, d'une structure unique de gestion commune aux différents partenaires européens impliqués : la zone de coopération PAMINA, Rhin Supérieur Centre Sud et Sarlor.

Interreg I dans les Alpes-Maritimes

«Le département des Alpes-Maritimes, dans le cadre d'Interreg I, a lancé vingt-cinq projets pour un coût de 30 millions de francs qui se sont notamment traduits par la création d'un laboratoire transfrontalier européen installé à Menton et d'un fichier PME-PMI intervenant dans les différents secteurs de part et d'autre de la frontière, par la réalisation d'une étude sur les normes hôtelières ainsi que par la mise en place d'un fonds de financement transfrontalier.»

Extrait de La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire, rapport présenté au nom du Conseil économique et social par Christian Estrosi, 1996.

Interreg II succède à *Interreg I* sur la période 1994-1999. Il soutient :

- la coopération transfrontalière (frontières terrestres intérieures et extérieures de l'Union, certaines frontières maritimes);
 - la réalisation de chaînons manquants du réseau transeuropéen d'énergie dans les régions connaissant les retards de développement les plus importants (la France n'en bénéficie pas);
 - à partir de 1997, des actions de lutte contre les problèmes d'inondations et de sécheresse ainsi que le développement d'une planification territoriale concernant de vastes zones s'inscrivant dans les grandes orientations du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), document élaboré sur cette période 1994-1999 (cf. p. 68).
- Près d'une soixantaine de programmes sont financés au titre du volet coopération transfrontalière,



doté de 2,6 milliards d'écus sur les 3,56 milliards que compte au total *Interreg II*.

Interreg III couvrira la période 2000-2006 sur un champ géographique élargi (plus grand nombre de pays bénéficiaires suite à l'élargissement de l'Union européenne, prise en compte pleine et entière de la dimension maritime et des régions ultrapériphériques), avant que la coopération territoriale ne devienne, au titre de la période 2007-2013, un objectif à part entière de la politique de cohésion (cf. p. 35).

La coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union européenne

La coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union a dès le départ été prise en compte par Interreg. Dans le cadre d'Interreg I, la Franche-Comté a, par exemple, mené des actions de coopération avec des cantons suisses. On comptait parmi les partenaires publics cofinanceurs du programme le conseil régional et les conseils généraux du Doubs, du Territoire de Belfort et du Jura. D'autres programmes complémentaires, spécifiquement dédiés à la coopération avec les pays extérieurs à l'Union européenne, ont également vu le jour dans les années 1990. Le programme Phare, destiné à préparer l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), a comporté un volet dédié à la coopération transfrontalière. Ce type de coopération a également été cofinancé par les programmes TACIS, dédié à l'ex-URSS, et MEDA ouvert aux pays du Bassin méditerranéen.

Ces programmes rencontreront toutefois, dans leur mise en œuvre, des difficultés d'articulation avec ceux financés par le FEDER compte tenu des différences de leurs mécanismes réglementaires.

Un premier outil européen de coopération : le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

Afin de faciliter ou de développer l'activité économique alors que se profile le marché unique, un outil de coopération propre à la CEE, le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), est instauré en 1985. Régi par un règlement du Conseil du 25 juillet (n° 2137), il s'adresse en premier lieu aux entreprises. Le GEIE va cependant être utilisé par les collectivités territoriales alors en manque d'outil de coopération. « 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 », soulignait, en 2003, la Mission opérationnelle transfrontalière (sur la MOT *cf.* p. 32) dans son *Guide pratique de la coopération transfrontalière*. Ce fut le cas pour l'Agence transfrontalière de l'Eurocité basque, structure de gouvernance de la conurbation Bayonne/San Sebastián créée en 1997 sous forme d'un GEIE. « Par contre, ces organismes de droit privé ne peuvent pas se substituer aux collectivités et autorités locales membres dans l'exercice de leur compétence. »

Les collectivités territoriales ont également recours à cette époque à d'autres organismes de droit privé tels que les associations ou les fondations. L'Association transfrontalière de l'Agglomération du Pôle européen de Longwy constitue un lieu de débat et de concertation des acteurs publics, voire privés,



concernés par l'aménagement et le développement de ce territoire à cheval sur les frontières française, belge et luxembourgeoise (cf. p. 12).

L'Euro-institut

Organisme franco-allemand, l'Euro-institut basé à Kehl a pour objectif de faciliter la coopération transfrontalière dans la région du Rhin Supérieur. Il propose des formations, de l'accompagnement et du conseil aux acteurs publics mais aussi aux entreprises ou associations concernées par cette coopération transfrontalière.

Lors de sa création en 1993, l'Euro-institut a eu recours au statut de GEIE. Dix ans plus tard, il s'est transformé en Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), nouvel outil de coopération créé par l'accord de Karlsruhe en 1996 (cf. p. 30).

Source : www.euroinstitut.org

Les années 1990 : un cadre juridique qui se tourne vers l'opérationnel

Les limites du GEIE, l'essor du programme *Interreg*, dédié à la réalisation de projets de coopération transfrontalière concrets vont faire ressortir la nécessité de disposer de véritables outils de mise en œuvre et de gestion de ces projets.



Les protocoles additionnels à la convention de Madrid de 1995 et 1998

Alors que la CEE pousse à la réalisation de projets concrets de coopération transfrontalière, les collectivités territoriales sont toujours à la recherche d'outils adaptés pour les mettre en œuvre. Le Conseil de l'Europe va une nouvelle fois jouer un rôle pionnier, en renforçant la portée opérationnelle de la convention-cadre de Madrid par l'adoption de deux protocoles additionnels. Le premier, signé le 9 novembre 1995 à Strasbourg, ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de créer des organismes susceptibles, en tant que maître d'ouvrage, de réaliser les missions pour lesquelles ils ont été mis en place. Ils peuvent disposer d'une personnalité juridique et, si tel est le cas, être de droit public ou de droit privé. Deux modèles sont proposés. L'article 4 du protocole «prévoit la création de structures 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, auxquelles il ne se substitue pas. [...] L'article 5 propose la création d'un organisme de droit public dont les actes ont, dans chaque État, la même valeur et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités et autorités membres.» (Extrait de *l'Atlas de la coopération transfrontalière* de la Mission opérationnelle transfrontalière, 2007). La France ratifie ce protocole en octobre 1999, en spécifiant qu'elle n'appliquera que l'article 4. Le second protocole additionnel, signé le 5 mai 1998, concerne, quant



à lui, la coopération interterritoriale, c'est-à-dire la coopération autre que transfrontalière.

La France approfondit sa politique de coopération transfrontalière

Sous la pression des collectivités territoriales, engagées dans des démarches opérationnelles de plus en plus complexes, la France va également prendre conscience, dans les années 1990, des blocages qui entravent le développement de la coopération transfrontalière. La gestion administrative des dossiers, la lourdeur des procédures prennent parfois le pas sur l'efficacité opérationnelle. Des avancées substantielles pour doter les collectivités territoriales frontalières d'outils de coopération adaptés vont alors être réalisées *via* les accords que le Gouvernement français signe avec ses homologues italien, espagnol, allemand, belge, luxembourgeois et suisse et, parallèlement, *via* les lois relatives à la décentralisation et à l'aménagement du territoire adoptés à cette époque. Comme le constate en 1996 le Sénateur Michel Alloncle, la mise en place d'un cadre adapté est d'autant plus pressante que l'on « assiste depuis une quinzaine d'années à un véritable foisonnement de la coopération transfrontalière entre collectivités locales françaises et étrangères. Celui-ci repose sur l'amplification de relations souvent anciennes entre collectivités voisines, habituées à traiter de problèmes communs. Il répond également à une prise de conscience nouvelle de l'utilité de la coopération transfrontalière pour le développement économique, nombre de régions frontalières françaises souffrant



soit de leur éloignement des grands centres d'activité (frontières espagnole et italienne), soit de la désindustrialisation et de la crise économique (Nord, Lorraine).» (Rapport relatif au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, «accord de Karlsruhe», annexe au PV de la séance du Sénat du 9 octobre 1996).

Une coopération transfrontalière qui bénéficie du cadre rénové des lois sur l'aménagement du territoire

L'approfondissement de la politique de décentralisation et le renouveau de la politique d'aménagement du territoire font l'objet, dans les années 1990, d'une large production législative. Celle-ci va permettre d'adopter différentes mesures relatives à la coopération transfrontalière.

Un premier cap est franchi avec la *loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR)* du 6 février 1992 qui consacre plusieurs articles à la coopération décentralisée. Les collectivités territoriales et leurs groupements sont, tout d'abord, autorisés à «conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France» (article 131). Toutefois, les collectivités ne sont pas autorisées à signer des conventions avec des États étrangers, ce qui reste une prérogative de l'État (la situation évoluera, à la fin des années 2000, avec la mise en place des Groupements européens de coopération territoriale – cf. p. 49). Les conventions,



outil de droit commun, sont destinées à formaliser les engagements des collectivités territoriales françaises et de leurs partenaires européens autour d'un projet commun impliquant ou non des investissements.

La coopération décentralisée

La coopération décentralisée recouvre tous les types de coopérations que peuvent conduire les collectivités territoriales françaises avec leurs homologues étrangères : coopération transfrontalière au sein ou hors Union européenne dans le cas de la Suisse, coopération avec des collectivités de pays de l'Union européenne non frontaliers, coopération avec des collectivités de pays en voie de développement, etc.

La loi ATR a instauré une Commission nationale de la coopération décentralisée qui rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales et de tous les ministères concernés. Elle peut formuler toutes propositions visant à améliorer et renforcer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée.

Dans la pratique, le terme « coopération décentralisée » est principalement associé aux coopérations des collectivités territoriales françaises avec les pays d'Asie, d'Afrique, du Moyen-Orient et des Caraïbes. Les travaux de la CNDD sont ainsi principalement axés sur ces coopérations, la CNDD étant présidée par le Premier ministre ou, en son absence, par le secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie.

La loi ATR prévoit également, sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les États concernés, la participation de collectivités territoriales étrangères au capital de sociétés d'économie mixte locales (SEML) afin d'exploiter des services



publics d'intérêt commun. Elle autorise aussi la participation de collectivités territoriales des États membres de l'Union européenne à un Groupement d'intérêt public (GIP). D'une durée limitée, les GIP transfrontaliers ont pour objet de permettre à leurs membres de mettre en œuvre et gérer toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération transfrontalière ou interrégionale, notamment les programmes *Interreg* (cf. GIP *Interreg* Saarland-Moselle-Lorraine-Westpfalz autorité de gestion d'*Interreg III A* Saarland-Moselle-Lorraine-Westpfalz). La mise en œuvre par les GIP de politiques concertées de développement social urbain est également autorisée.

La possibilité de créer des SEML et GIP transfrontaliers constitue un progrès certain. Ces deux outils ne sont cependant pas simples à mettre en œuvre, certaines dispositions du système administratif français étant parfois mal comprises des partenaires européens des collectivités territoriales françaises (cf. présence d'un commissaire du Gouvernement au sein des GIP). C'est pourquoi, il s'écoulera une douzaine d'années entre l'adoption de la loi ATR et la création de la première SEML transfrontalière.

La loi ATR est progressivement complétée, tout d'abord par la *loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995*. Ce texte autorise, dans le cadre de la coopération transfrontalière (article 83), les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de

La SEML *Initialité, ingénierie et territoire* « est la première SEML transfrontalière en France. Créée le 1^{er} décembre 2005, elle comprend parmi les collectivités locales actionnaires des partenaires français (Syndicat mixte de Thiérache Développement, Communauté de communes des Trois Rivières) et belges (Province de Hainaut). La SEML a vocation à développer, coordonner et mettre en œuvre une stratégie économique transfrontalière dans les domaines agro-alimentaires, des ressources naturelles (bois) ou du tourisme. (www.initialite.com) ». *Guide des projets transfrontaliers, MOT, Caisse des dépôts et consignation, janvier 2010.*



la France, à adhérer à un organisme public de droit étranger ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger. Cette adhésion ou participation est toutefois soumise à conditions :

- l'organisme doit compter parmi ses membres au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ;
- l'organisme doit avoir pour objet exclusif l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local intéressant toutes les personnes physiques participantes. Cette dernière disposition sera toutefois supprimée par la *loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (article 28)*.

Par ailleurs, afin d'assouplir les procédures, l'adhésion ou la participation qui devait être soumise, selon la loi de 1995, à un décret en Conseil d'État, relève depuis la *loi relative aux libertés et responsabilités locales* du 13 août 2004 (article 137) d'un arrêté du préfet de région.

Viennent enfin des dispositions en matière d'urbanisme avec la *loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000*. Les nouveaux documents français instaurés par la loi (Schéma de cohérence territoriale – SCOT –, Plan local d'urbanisme) sont appelés à prendre en compte, dans les territoires transfrontaliers, l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes. Ce texte (article 2) assouplit également certaines dispositions de la loi ATR sur la participation des collectivités territoriales étrangères au capital des SEML.

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) rassemble les différentes mesures législatives relatives la coopération transfrontalière :

- les conventions de coopération : article L. 1115-1, L. 1115-1-1, L. 1115-5 ;
- la participation de collectivités locales françaises à des organismes de droit étranger : article L. 1115-4 ;
 - les districts européens : article L. 1115-4-1 ;
- les GECT : article L. 1115-4-2 ;
 - les SEML transfrontalières : articles L. 1521-1, L. 1522-1, L. 1522-2.



Des accords bilatéraux interétatiques progressivement axés sur la mise en pratique de la coopération transfrontalière

La France signe, dans les années 1990, une série d'accords bilatéraux avec ses voisins afin de fixer le cadre de la coopération portée par les collectivités territoriales. Chacun de ces accords énumère les territoires frontaliers autorisés à coopérer, les domaines de coopération, voire les outils de coopération utilisables.

Le premier de ces accords, une convention signée en 1993 avec l'Italie, reste de faible portée. Il prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales frontalières françaises de conclure des conventions de coopération avec leurs homologues italiennes (disposition en accord avec la loi «ATR» de 1992, *cf.* p. 25), mais non de créer des organismes de coopération transfrontalière.

Le traité de Bayonne, signé deux ans plus tard avec l'Espagne, marque une avancée. Au-delà de la passation de conventions entre collectivités frontalières françaises et espagnoles, ce traité permet aux collectivités espagnoles de participer à un Groupement d'intérêt public (GIP) ou à une société d'économie mixte locale (SEML) de droit français (disposition en accord avec la loi «ATR» de 1992, *cf.* p. 27). Inversement, les collectivités frontalières françaises et leurs groupements peuvent participer à des organismes de droit espagnol (disposition prévue dans la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995) tel que le *Consortio*. Dans la pratique, les collectivités françaises et espagnoles feront davantage appel à cette structure juridique relativement souple qu'aux GIP ou aux SEML.

La France avait subordonné l'application de la convention-cadre de Madrid à la passation d'accords bilatéraux (*cf.* p. 11). Elle supprimera cette obligation à compter du 26 janvier 1994, mais nos voisins européens la maintiendront. D'où la signature de nouveaux accords au-delà de cette date.



Un Consorcio pour la Communauté de travail des Pyrénées

Née en 1983, la Communauté de travail des Pyrénées (CTP) rassemble trois régions françaises (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon), quatre Communautés autonomes espagnoles (Catalogne, Aragon, Navarre, Euskadi) ainsi que la principauté d'Andorre. Son principal objectif est de « contribuer au développement du Massif pyrénéen tout en assurant la prise en compte de ses enjeux et la préservation de ses richesses ». Pour ce faire, elle s'implique fortement dans la coopération transfrontalière.

Afin d'accroître ses capacités opérationnelles, la CTP a choisi, en 2005, de s'organiser en Consorcio, entité juridique de droit espagnol autorisée à mettre en œuvre des projets et à gérer les fonds de programmes européens. Le Consorcio est ainsi l'actuelle autorité de gestion du Programme de coopération transfrontalière Espagne-France-Andorre 2007-2013 au titre de l'Objectif Coopération territoriale (Interreg IVA – POCTEFA), cf. p. 39. La Principauté d'Andorre ne fait toutefois pas partie du Consorcio, cet État n'ayant pas signé le traité de Bayonne et n'étant pas membre de l'Union européenne. La procédure d'extension du traité de Bayonne à la Principauté d'Andorre est cependant en cours depuis 2009.

Source : www.ctp.org

Le véritable saut qualitatif intervient avec « l'accord de Karlsruhe », signé en 1996 avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (à l'origine pour les cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura ; puis étendu, en 2004, aux cantons de Schaffhouse, Berne, Neuchâtel, Vaud, Genève et Valais). Cet accord prévoit, en effet, la

création d'un outil de coopération : le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Celui-ci peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux frontaliers des pays signataires, en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'eux. Il est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où se trouve son siège. C'est une personne morale de droit public, dotée de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. L'accord bilatéral concernant la frontière franco-belge, signé en 2002, autorisera lui aussi la création de GLCT.

Des domaines de coopération variés pour les Groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT)

La création des GLCT a répondu aux besoins variés des territoires transfrontaliers, bien souvent liés à la vie quotidienne des habitants :

- réalisation d'une passerelle sur le Rhin et de plusieurs missions d'aménagement et de développement pour le GLCT Centre Hardt-Rhin Supérieur ;*
- réalisation d'un équipement permettant un approvisionnement en eau potable de part et d'autre de la frontière pour le GLCT Wissembourg Bad-Bergzabern ;*
- gestion de lignes de bus, lignes interurbaines et lignes ferroviaires transfrontalières pour le GLCT des transports publics transfrontaliers franco-valdo-genevois, etc.*



Des accords bilatéraux sectoriels complètent, par ailleurs, ces accords bilatéraux tels que les accords-cadres sur la coopération sanitaire franco-allemande (juillet 2005), franco-belge (septembre 2005) et franco-espagnole (juin 2008).

La création d'une association pour épauler les territoires dans leurs projets : la Mission opérationnelle transfrontalière

En 1996, le député du Haut-Rhin, Jean Ueberschlag, dresse à la demande du Premier ministre, Alain Juppé, un premier bilan de la coopération transfrontalière entre la France et ses voisins. Il en ressort que les fonds communautaires, notamment ceux attribués au titre d'*Interreg*, sont peu ou mal utilisés, les porteurs de projets ayant besoin d'une assistance technique pour monter leur dossier.

S'appuyant sur les propositions de ce rapport, un groupe de travail interministériel, piloté par la DATAR, propose la création d'une Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) afin de faciliter l'émergence et la réalisation de projets transfrontaliers locaux. Fait notable, la création de la MOT est officialisée lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 10 avril 1997 qui se tient à Auch.

La MOT s'organise sous forme d'association loi 1901 avec pour objectif de promouvoir les échanges d'expériences entre les sites transfrontaliers et de mobiliser les ressources des services de l'État et de différents organismes à cet effet. Elle doit aider à résoudre, en les identifiant et en proposant des solutions, les obstacles techniques, juridiques et financiers à la coopération transfrontalière.

Placée sous l'égide d'un Comité de pilotage interministériel réunissant la DATAR, la Caisse des dépôts et consignations, le ministère en charge de l'Équipement, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur et celui en charge de la santé, la MOT accueille parmi ses membres, français et européens, des collectivités territoriales et leurs groupements, des associations, des structures de coopération transfrontalière, des Eurorégions, des États, des grandes entreprises... impliqués dans le développement de projets transfrontaliers. Elle complète l'action d'autres réseaux tels que l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) ou le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE).

Aujourd'hui, la MOT renforce son action en développant des partenariats avec d'autres organismes européens impliqués dans la coopération transfrontalière (*cf.* p. 33).

2000-2010, une consolidation des premiers acquis opérationnels et juridiques

Après les premières actions et expérimentations de la période 1980-1999, la coopération transfrontalière se consolide au cours de la période 2000-2010 principalement grâce à l'arrivée à maturité des programmes communautaires *Interreg* et la création d'un instrument juridique européen de coopération territoriale : le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). C'est sur la base de ces acquis opérationnels et juridiques que se développe aujourd'hui la coopération territoriale.

***Interreg* devient un objectif à part entière de la politique de cohésion européenne**

Interreg III (2000-2006)

Les années 2000 marquent, au niveau de l'Union européenne, la consécration de la coopération territoriale. Le programme *Interreg* est conforté sur



la période 2000-2006 sous forme d'un triptyque constitué :

- d'un volet dédié à la coopération transfrontalière (basé sur la proximité géographique);
- d'un volet dédié à la coopération transnationale au niveau de grands ensembles géographiques, ayant vocation à favoriser le développement durable, intégré et équilibré de l'Europe;
- d'un volet dédié à la coopération interrégionale, destiné à favoriser la mise en réseau, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques (tous les territoires sont éligibles à ce volet et peuvent coopérer entre eux-mêmes s'ils ne sont pas proches géographiquement).

Le programme est doté de 5,5 milliards d'euros (euros courants), dont 422 millions d'euros pour la France, les États membres se devant d'affecter entre 50 % et 80 % de leur dotation au volet transfrontalier.

La stratégie de Lisbonne

Cette stratégie, adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, assignait pour objectif à l'Union européenne de bâtir, d'ici 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Elle a été complétée par la stratégie de Göteborg, adoptée au Conseil européen de juin 2001, qui favorise un développement durable de l'Union.

L'objectif affiché pour le volet transfrontalier est de développer des pôles économiques et sociaux transfrontaliers à partir d'une stratégie commune de développement durable, en conformité avec la stratégie de Lisbonne récemment adoptée. Est notamment visée l'émergence d'agglomérations transfrontalières.

La France est concernée par dix espaces de coopération : France/Royaume-Uni, France/Belgique, Lorraine/Luxembourg/Wallonie, Lorraine/Sarre, Pamina, Centre Sud/Rhin Supérieur, France/Suisse, France/Italie-îles, France/Italie, France/Espagne.

Les procédures de gestion d'*Interreg* connaissent, dans notre pays, une profonde évolution avec la possibilité de déléguer aux



conseils régionaux ou organismes de coopération concernés (GLCT, GIP transfrontalier) la gestion unique des fonds affectés à un programme, sous réserve de l'accord des partenaires étrangers et français de ce programme (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales – article 44).

Au titre de son volet coopération transfrontalière, le programme *Interreg III* a notamment cofinancé l'élaboration du projet d'agglomération franco-valdo-genevoise (*cf.* p. 58), ou, au plan environnemental, la structuration d'un parc marin franco-italien dans les Bouches de Bonifacio (*cf.* p. 62). En matière de développement économique, des coopérations ont, par exemple, été développées entre de jeunes entreprises de la zone de Boulogne-Côte d'Opale Saint-Pol-sur-Mer et leurs homologues britanniques afin de les aider à élargir leur marché en Grande-Bretagne ou en France en surmontant les obstacles culturels. De moindre ampleur, mais tout aussi important pour faire vivre au quotidien la coopération transfrontalière, un bateau-pompe franco-allemand a été positionné sur le Rhin (au niveau de Strasbourg et Kehl). Il est cofinancé et cogéré par les services d'incendie et de secours français et allemands.



Un bon bilan pour le volet coopération transfrontalière d'Interreg III

Les opérations financées dans le cadre d'Interreg III se sont attachées à améliorer le développement socio-économique des aires de coopération concernées. C'est-à-dire à favoriser l'essor des entreprises, du tourisme, des initiatives locales de développement et de création d'emplois, la R&D, l'éducation et la culture, les communications, la santé et la protection civile, de même que la promotion de la coopération entre citoyens et institutions.

Sur la base de l'évaluation d'une douzaine de cas, les effets positifs suivants ont été constatés :

- réduction des incidences négatives sur l'environnement dans les zones transfrontalières (par exemple par la construction de stations d'épuration des eaux usées...);
- développement de liaisons de transport transfrontalier et élimination des goulets d'étranglements;
- création de nouvelles infrastructures consacrées à la recherche ou à l'innovation, etc.

Des retombées directes, immatérielles mais concrètes, propres à la coopération « hors infrastructures » ont considérablement stimulé les mutations socio-économiques dans les zones transfrontalières : instauration de réseaux transfrontaliers, de plateformes ou groupes d'échange d'information, conception ou mise en œuvre d'instruments politiques spécifiques, élaboration conjointe d'études, de schémas directeurs ou de plans de développement.

Source : résumé des principaux résultats, conclusions et recommandations de l'évaluation ex post de l'initiative communautaire Interreg III (2000-2006), conduite par Panteia and partners, disponible sur le site : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/interreg_executive_summary_fr.pdf



L'Objectif coopération territoriale (2007-2013)

Un nouveau pas est franchi avec la période 2007-2013, la *coopération territoriale européenne* devenant l'un des trois objectifs de la politique de cohésion. À l'instar de la période 2000-2006, trois volets sont proposés :

- un volet *coopération transfrontalière (Interreg IV A)* le long des frontières terrestres et maritimes (les espaces maritimes concernés se sont accrus, la distance séparant deux régions transfrontalières maritimes ayant été portée à 150 km au maximum);
- un volet *coopération transnationale (Interreg IV B)* au niveau de grands ensembles géographiques afin de favoriser le développement durable, intégré et équilibré de l'Union européenne;
- un volet *coopération en réseau* qui permet la coopération entre régions (*Interreg IV C*), entre villes (URBACT), entre réseaux scientifiques dédiés à l'étude des territoires (ESPON/ORATE) et entre programmes de coopération (INTERACT).

8,7 milliards d'euros (euros courants) de FEDER sont alloués à cet Objectif sur toute la période, soit 2,5 % du budget total de la politique de cohésion, dont 6,44 milliards pour la coopération transfrontalière. Les interventions soutenues en ce domaine concernent prioritairement «le développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable». (Article 6 du règlement relatif au FEDER du 5 juillet 2006).

La France bénéficie au titre de cet Objectif d'une enveloppe de 860 millions d'euros (euros courants) ce qui la place au premier rang des États



bénéficiaires, dont 605 millions pour la coopération transfrontalière. Elle est concernée par douze espaces transfrontaliers, y compris dans sa dimension ultramarine.

Douze espaces de coopération impliquant des territoires français :

- *France/Wallonie-Vlaanderen.*
- *Grande Région (France/Belgique/Allemagne/Luxembourg).*
- *Rhin Supérieur (France/Allemagne/Suisse).*
- *France/Suisse.*
- *ALCOTRA (France/Italie).*
- *France/Italie/îles.*
- *Deux mers (France/Royaume-Uni/Pays-Bas/Belgique).*
- *Manche (France/Royaume-Uni).*
- *France/Espagne/Andorre (POCTEFA).*
- *Amazonie (France-Guyane/Brésil (trois états) / Suriname).*
- *Océan Indien (France-La Réunion, Mayotte/Madagascar/Comores/Maurice, Agaléga/Saint-Brandon/Rodrigues/Seychelles).*
- *Caraïbes (sur la quasi-totalité de l'espace Caraïbes avec pour la France la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane).*

(Cf. cartes de ces espaces de coopération en annexe p. 99).

À titre d'exemple, voici en quoi consistent les programmes conduits dans deux de ces espaces. Doté d'une enveloppe de 173,5 millions d'euros, le programme de coopération transfrontalière *Manche* (France-Angleterre) a vu sa zone éligible pour la période 2007-2013 élargie par rapport à celle de 2000-2006. En application de la règle des 150 km,

ce programme concerne toute la façade de la Manche et s'est donné pour priorités de :

- renforcer le sentiment d'appartenance à un espace commun et la conscience d'intérêts partagés ;
- tisser des partenariats d'acteurs pour le développement économique et les pôles d'excellence transfrontaliers ;
- construire un espace commun attractif pour y vivre et le visiter, – assurer le développement durable de l'espace commun.

À titre d'illustration, on citera parmi les projets retenus :

- le développement dans deux établissements de formation professionnelle d'un partenariat expérimental sur les thématiques de l'apprentissage et de l'alternance professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans dans les métiers de l'alimentation et de l'automobile ;
- le développement d'un réseau transfrontalier d'universités et d'organismes publics de recherche afin d'améliorer le transfert technologique issu de la recherche publique vers les industriels ;
- le développement d'un partenariat structurant et pérenne dans le domaine de la danse contemporaine ;
- la mise en place d'actions concernant les habitats naturels et la biodiversité (restauration d'habitats naturels, diffusion de résultats et échanges de bonnes pratiques sur la zone Manche).

Source : <http://www.interreg4a-manche.eu>

À la suite du renforcement de l'implication des régions ultrapériphériques au sein de la coopération territoriale, la Guyane bénéficie, quant à elle, d'un programme de coopération transfrontalière conduit avec le Suriname, à sa frontière ouest, et trois États brésiliens (Amapa, Amazonas, Para). Cet espace de coopération se caractérise par de fortes



disparités économiques et sociales, la Guyane apparaissant comme un territoire attractif pour ses voisins du fait de son niveau de vie plus élevé et des importantes ressources naturelles qu'elle recèle.

Aussi l'objectif du programme est-il de favoriser le développement d'activités créatrices d'emplois en contribuant à réduire les disparités et de renforcer la cohésion sociale tout en respectant l'environnement. Il s'articule autour de trois axes prioritaires :

- structurer les territoires transfrontaliers et leur gestion pour assurer leur développement durable (mieux connaître, préserver et gérer le patrimoine naturel commun, promouvoir un développement territorial équilibré...);
- développer les activités transfrontalières et l'attractivité de l'espace de coopération;
- stimuler le rapprochement des populations et le développement de services transfrontaliers (favoriser les réseaux transfrontaliers dans l'éducation et la formation, promouvoir des actions culturelles et le multiculturalisme...).

De manière complémentaire, la Guyane participe par ailleurs au programme *Interreg* de coopération transnationale « Espace Caraïbes » aux côtés de la Guadeloupe, de la Martinique et des autres pays caraïbes. Ce programme lui permet de développer des projets nécessitant une échelle territoriale plus large que celle du programme transfrontalier. Source : <http://www.europe-guyane.eu/>

Le nouveau cadre de coopération avec les voisins orientaux et méditerranéens de l'Union européenne

Depuis 2007, un nouveau programme de coopération entre l'Union européenne et ses voisins orientaux et méditerranéens est entré en vigueur, financé par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Dix-sept pays partenaires sont concernés : dix pays méditerranéens, six pays d'Europe orientale et la Russie.

L'IEVP prend le relais de TACIS pour les pays d'Europe orientale et de MEDA pour les pays méditerranéens (cf. p. 20), avec des objectifs élargis. Son but principal est de « créer un espace de valeurs communes, de promouvoir la stabilité et la prospérité et d'intensifier la coopération et l'intégration économique et régionale, en couvrant toute une série de domaines de coopération ». Des opérations de coopération transfrontalière peuvent, à ce titre, bénéficier de ce programme doté d'un budget total de près de 12 milliards d'euros pour la période 2007 et 2013.

Source : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighborhood/overview/index_fr.htm



La France enrichit son dispositif juridique et accompagne ses territoires

Le label Eurodistrict

Une nouvelle pierre à la construction de la coopération transfrontalière va être apportée par la France et l'Allemagne à l'occasion du quarantième anniversaire du traité de l'Élysée scellant la réconciliation entre les deux pays. Dans leur déclaration commune du 22 janvier 2003, le président de la République française, Jacques Chirac, et le chancelier de la République fédérale d'Allemagne, Gerhard Schröder, appellent notamment de leurs vœux «le développement d'une coopération et d'une intercommunalité transfrontalières», c'est-à-dire l'essor de véritables agglomérations transfrontalières. Pour expérimenter cette démarche, le couple franco-allemand soutient «la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes, et [appellent] à la mise en place d'autres Eurodistricts». Cette dénomination doit être comprise comme une sorte de label et non comme un outil juridique de coopération nouveau.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Créé en 2005, l'Eurodistrict s'étend sur le territoire de la communauté urbaine de Strasbourg et sur celui de l'Ortenaukreis⁽¹⁾ (incluant la ville de Kehl), soit soixante-dix-neuf communes comptant au total 868 000 habitants. Ce territoire est le lieu d'implantation d'institutions européennes telles que le Parlement ou la Cour européenne des droits de l'Homme, ainsi que d'organismes franco-allemands ou transfrontaliers comme la chaîne de télévision Arte.

L'Eurodistrict s'est fixé comme objectifs prioritaires : l'amélioration des conditions d'accessibilité de la métropole, le renforcement de son rayonnement, le développement urbain de l'agglomération transfrontalière et l'amélioration du cadre de vie.

Doté d'une structure juridique et d'un budget propre, l'Eurodistrict a adopté le statut de Groupement européen de coopération territoriale (cf. p. 49) ce qui lui donne la possibilité de mettre en œuvre des projets de coopération en rassemblant toutes les compétences utiles qu'elles relèvent des États et/ou des collectivités territoriales.

Parmi les projets récents à son actif :

- la possibilité pour les apprentis français et allemands d'effectuer toute la formation pratique de leur apprentissage dans le pays voisin, tout en suivant la formation théorique dans leur pays d'origine ;
- l'extension à l'horizon 2014 d'une ligne de tramway strasbourgeoise jusqu'à Kehl, sur la rive allemande du Rhin ;
- la possibilité pour les résidents français de la partie allemande de l'Eurodistrict de retirer passeport ou carte nationale d'identité auprès de la mairie de Strasbourg au lieu de se déplacer au consulat de France à Munich.

⁽¹⁾ le Kreis est une collectivité territoriale allemande de niveau intermédiaire entre la commune et le Land.



Les Eurodistricts concernent des territoires où une coopération s'est déjà engagée depuis de nombreuses années entre collectivités territoriales frontalières. Outre celui de Strasbourg-Ortenau, il convient de citer :

- l'Eurodistrict Sarrebruck-Moselle Est réunissant le Stadtverband Saarbrücken (intercommunalité de Sarrebruck), les communautés d'agglomération de Sarreguemines Confluences et de Forbach Porte de France, les communautés de communes de Freyming Merlebach et du Pays Naborien ainsi que les villes de Sarrebruck ;
- l'Eurodistrict Pamina rassemblant, côté allemand, le Palatinat du Sud et le Mittlerer Oberrhein et, côté français, l'Alsace du Nord (arrondissements d'Haguenau, Wissembourg et Saverne) ;
- l'Eurodistrict région de Fribourg/Centre et Sud Alsace s'étendant, côté allemand, sur la région de Fribourg (ville de Fribourg et Kreise d'Emmendingen et de Breisgau-Hochschwarzwald) et, côté français, sur quatre «pays» (Grand Pays de Colmar, Pays Rhin-Vignoble-Grand Ballon, Pays de la Région mulhousienne, Pays d'Alsace centrale).

Une coopération tripartite à la frontière franco-germano-suisse a, par ailleurs, abouti à la création de l'Eurodistrict trinational de Bâle qui rassemble, côté suisse, les communes du canton de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, le Planungsverband Fricktal Regio du canton d'Argovie, la commune de Witterswil du canton de Soleure, côté allemand, les communes du Kreis Lörrach ainsi que les villes de Wehr et Bad Säckingen ainsi que les trois communautés de communes françaises du Pays de Saint-Louis.

Les structures juridiques adoptées par ces territoires pour conduire leur coopération varient selon les cas :

- association de droit alsacien-mosellan pour l'Eurodistrict trinational de Bâle, communauté de travail

pour l'Eurodistrict région de Fribourg/Centre et Sud Alsace;

– groupement local de coopération transfrontalière pour l'Eurodistrict Pamina;

– groupement européen de coopération territoriale (*cf.* p. 49) pour l'Eurodistrict Saar-Moselle (à l'origine organisé en association de droit alsacien-mosellan) et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

En termes d'agglomérations transfrontalières, même s'il ne s'agit pas d'Eurodistricts, il convient, également de signaler :

– la coopération engagée il y a plus de trente ans, à la frontière franco-suisse, à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Celle-ci réunit le canton de Genève, le district de Nyon dans le canton de Vaud et les collectivités voisines des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie (*cf.* p. 58);

– la coopération, là encore fort ancienne, au sein de l'Eurocité basque, agglomération s'étendant de Bayonne à San Sebastián et regroupant 600 000 habitants. Une agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité, au statut de Groupement européen d'intérêt économique, est chargée d'animer la coopération sur ce territoire.

Les districts européens

La diversité des organismes auxquels les Eurodistricts ont eu recours pour porter leur coopération est symptomatique des difficultés que rencontrent encore au début des années 2000 les collectivités territoriales françaises pour formaliser leur coopération dans un cadre juridique adapté. D'importantes avancées ont bien eu lieu dans les années 1990 mais elles restent insuffisantes. De portée géographique



limitée (*cf.* p. 30), le GLCT ne permet pas d'accueillir des représentants de l'État et la possibilité, pour les collectivités françaises, de participer à des GIP transfrontaliers ne résout pas l'ensemble des problèmes (ces derniers seront supprimés en 2008). Face à ces difficultés, la MOT, sous l'impulsion de son président Pierre Mauroy, va profiter de l'examen de la future loi responsabilité et libertés locales du 13 août 2004 pour susciter un article autorisant la création de districts européens. Cette structure juridique nouvelle est en fait une transposition en droit français des dispositions relatives au GLCT, ayant vocation à s'appliquer sur toutes les frontières françaises terrestres et maritimes, sauf stipulations internationales contraires.

D'un régime identique à celui d'un syndicat mixte ouvert, le district européen est destiné à permettre aux collectivités territoriales françaises et à leurs homologues des pays voisins de créer et gérer en commun des projets de territoire, des équipements et des services publics. La création d'une telle structure reste toutefois subordonnée à la reconnaissance de ce dispositif français par les autorités étrangères concernées.

Les districts européens ne vont finalement avoir qu'une portée très limitée, leur utilité étant rendue caduque suite à l'évolution du cadre juridique européen. Un nouvel outil de coopération, le GECT, est en effet instauré en 2006 dans le cadre de la réglementation communautaire. Ainsi l'Eurométropole Lille-Kortrijk (Courtrai) -Tournai s'est constituée sous cette forme dès 2008.



Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), premier outil de coopération commun aux partenaires de l'Union européenne

Les limites des instruments de coopération relevant des législations nationales vont mettre en évidence le besoin d'un outil de coopération européen commun, d'autant que les élargissements de l'Union européenne en mai 2004 et janvier 2007 ont considérablement augmenté le nombre de frontières terrestres et maritimes et donc l'opportunité de projets transfrontaliers.

C'est dans ce contexte, sous une forte impulsion française, qu'est lancé, en juillet 2006, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Il s'agit là de l'outil de coopération le plus abouti utilisable sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Il offre, en effet, aux collectivités territoriales une base juridique pour leurs activités de coopération interne à l'Union, sans toutefois exclure, sous certaines conditions, des partenaires des pays tiers. Il peut être créé aussi bien dans le cadre de la coopération transfrontalière que dans le domaine de la coopération transnationale ou interrégionale. Ses compétences sont fixées dans le cadre d'une convention de coopération préparée à l'initiative de ses membres.



Du règlement européen à la transposition en droit français

Les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) sont régis par le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006 [Journal officiel L. 210 du 31 juillet 2006]. Les États membres avaient jusqu'au 1^{er} août 2007 pour transposer ce règlement dans leur législation nationale et l'appliquer. Ce délai a toutefois été dépassé dans certains pays. La transposition en droit français est ainsi intervenue par la loi du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du Code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif au GECT.

Le caractère inédit de cette structure est qu'elle permet de rassembler les compétences utiles à la mise en œuvre d'un projet de coopération qu'elles relèvent d'un l'État et/ou de collectivités territoriales. À titre comparatif, le GLCT ne permettait pas à l'État français d'être présent, ce qui peut être contre productif lorsqu'une compétence assurée par une collectivité territoriale belge ou allemande relève, côté français, de l'État.

Le GECT est particulièrement adapté pour accompagner une stratégie d'intégration territoriale au niveau d'une agglomération transfrontalière et apporter des réponses en matière de gouvernance territoriale pour les démarches les plus avancées. Un GECT permet également de créer une structure commune pour gérer un programme de coopération financé dans le cadre de la politique de cohésion.

Le rôle du Comité des régions dans l'émergence et le suivi des Groupements européens de coopération territoriale GECT

Le Comité des régions (CdR) a été l'un des principaux promoteurs du GECT. Organe représentatif des collectivités territoriales de l'Union européenne, il doit obligatoirement être consulté en matière de coopération transfrontalière (cf. article 307 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – ex. article 265). Tout GECT nouvellement créé doit, par ailleurs, en avvertir le CdR (article 5 du règlement CE de 2006 relatif au GECT).

Source : <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Platform/Pages/welcome.aspx>

Début 2011, l'Union européenne comptait une quinzaine de GECT, majoritairement impliqués dans la coopération transfrontalière, avec trois pays leader : la France, l'Espagne et la Hongrie. Les territoires français étaient impliqués dans neuf d'entre eux.

- À la frontière franco-belge :
 - le GECT de l'Eurométropole Lille-Kortrijk (Courtrai) -Tournai, premier GECT créé en 2008 ;
 - le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque Côte d'Opale.
- À la frontière franco-allemande :
 - les GECT des Eurodistricts Strasbourg-Ortenau et Saar-Moselle ;
 - le GECT du programme *Interreg* de la « Grande Région » située aux confins de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg et de la Belgique.
- À la frontière franco-espagnole :
 - le GECT de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée ;



- le GECT de l'hôpital transfrontalier de Cerdagne;
 - le GECT Espace Pourtalet (département des Pyrénées-Atlantiques et Communauté autonome d'Aragon).
- Au niveau des réseaux :
 - le GECT Amphictyony regroupant des partenaires grecs, chypriotes, italiens et français.

Un GECT pour gérer un hôpital à la frontière franco-espagnole

C'est en avril 2010 que le GECT destiné à créer, suivre et gérer le projet d'hôpital transfrontalier de Cerdagne a vu le jour. Le nouvel établissement doit répondre aux besoins des populations franco-espagnoles de Cerdagne (Catalogne), Haute Cerdagne et Capcir (Pyrénées-Orientales). Ce territoire montagneux isolé, doté d'une forte tradition de coopération et d'une proximité culturelle et historique, compte 30 000 habitants à l'année et jusqu'à 150 000 résidents en saison hivernale du fait de la présence de touristes. L'hôpital, dont l'ouverture est programmée à l'horizon 2013, sera situé côté espagnol, sur la commune de Puigcerdá. En 2006, une fondation privée de droit catalan avait été instaurée pour impulser et suivre le projet, bientôt suivi par le GECT. Les systèmes sanitaires des deux pays étant fort différents, ce dernier regroupe la Communauté autonome de Catalogne et l'État français détenteurs des compétences sanitaires. Les collectivités territoriales françaises, largement impliquées dans le projet dès son origine, ne pouvant faire partie du GECT faute de compétences sanitaires, sont par contre associées à la gestion de l'hôpital via un conseil consultatif. Ce projet bénéficie de financement du FEDER au titre de la politique européenne de cohésion (programme transfrontalier POCTEFA).

Source : www.hcerdanya.eu



Plus d'une vingtaine de nouveaux GECT étaient également en projet, début 2011, pour la plupart dans le domaine transfrontalier, quelques-uns étant toutefois destinés à porter des réseaux transnationaux et interrégionaux. Ces GECT en projet concernent pour une large part l'espace alpin, l'espace danubien et les frontières polonaises.

Dix de ces GECT en projet concernent des territoires français.

- À la frontière franco-espagnole :
 - Aquitaine/Euskadi (Région Aquitaine et Communauté autonome du Pays Basque),
 - le projet de GECT de l'Eurodistrict de l'Espace catalan transfrontalier (intercommunalités du territoire du département des Pyrénées-Orientales, conseil général de Pyrénées-Orientales, comarques frontalières⁽¹⁾ et Communauté autonome de Catalogne);
 - Pyreneus-Cerdanya (Communautés de communes Pyrénées Cerdagne et Comarque⁽²⁾ de Cerdanya);
 - le PRES Perpignan Méditerranée (réseau universitaire franco-espagnol),
 - le pays d'art et d'histoire transfrontalier des vallées Catalanes du Tech et du Ter (vingt-deux communes françaises, sept communes espagnoles), la *mancomunidad*⁽²⁾ espagnole et l'association pays Pyrénées Méditerranée.

(1) Groupes de communes aux caractéristiques historiques et sociales communes.

(2) Intercommunalité.



- À la frontière franco-italienne :
 - le parc marin international des Bouches de Bonifacio (cf. p. 62);
 - le parc Mercantour *Alpi Marittime* (Parc national du Mercantour et *Parco naturale Alpi Marittime*);
 - l'Eurorégion Alpes Méditerranée (régions françaises PACA, Rhône-Alpes et régions italiennes de la vallée d'Aoste, du Piémont et de Ligurie);
 - l'Eurocampus Méditerranée (réseau de pôles de recherche et d'enseignement supérieur).
- À la frontière franco-luxembourgeoise :
 - le territoire d'Alzette Belval (États + autorités locales) (cf. p. 60).

La MOT élargit ses interventions et ses partenariats

La MOT (cf. p. 32) a largement participé aux réflexions sur le cadre juridique de la coopération transfrontalière et appuyé la mise en œuvre de projets transfrontaliers. Puisant dans sa connaissance des territoires impliqués en ce domaine, elle accompagne désormais les collectivités territoriales et l'État français dans le cadre des récentes réflexions sur l'avenir de coopération transfrontalière (cf. chapitre 3).

Élargissant ses coopérations au niveau européen, la MOT a officialisé, en mars 2010, un partenariat avec l'Euro-institut de Kehl (cf. p. 22) et l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) qui regroupe une centaine de gouvernements régionaux en zone frontalière, d'Eurorégions et d'autres instances transfrontalières. Les trois organismes entendent s'appuyer sur leurs complémentarités respectives (l'assistance opérationnelle, la formation, le conseil et l'accompagnement ainsi que les stratégies de lobbying et l'échange d'expériences) pour faire avancer la coopération transfrontalière.



En décembre 2010, la MOT a également créé avec trois autres organisations nationales d'appui à la coopération transfrontalière⁽¹⁾ une plate-forme européenne de structures nationales d'appui à la coopération transfrontalière. Objectif affiché :

- créer un réseau professionnel de soutien à l'organisation multiniveaux de la coopération transfrontalière en Europe, incluant les niveaux nationaux,*
- partager et échanger sur les expériences, réaliser des initiatives et projets communs,*
- travailler à lever les obstacles à la coopération transfrontalière et participer ainsi au développement des territoires frontaliers.*

La MOT est également impliquée au sein de la Conférence de réseaux européens transfrontaliers et interrégionaux de villes (CECICN) créée en 2010.

(1) Le CESCO pour la Hongrie, le Grensmakelaar pour les Pays-Bas et les communautés de travail Galice/Nord Portugal et Castille-et-Léon/Nord Portugal pour la frontière Espagne/Portugal.

Un cadre d'action en pleine évolution

La coopération transfrontalière fait indéniablement désormais partie du quotidien des territoires européens. La multiplication des actions mises en œuvre par les collectivités territoriales frontalières ces vingt dernières années, notamment dans le cadre de la politique de cohésion, le prouve. Pour autant, tous les problèmes ne sont pas réglés. Un cadre juridique propre à cette coopération a bien été instauré, mais doit être expérimenté et approfondi. De plus, de fortes disparités économiques et sociales persistent au sein des territoires frontaliers. Conscients de ces difficultés, acteurs français et européens cherchent actuellement à franchir une nouvelle étape dans l'évolution de la coopération transfrontalière en donnant un sens plus stratégique à leur action.



Des territoires à la recherche de stratégies de développement

La montée en puissance des territoires de projet transfrontaliers

Ces dix dernières années ont vu la montée en puissance de coopérations transfrontalières portées par des territoires de projet, c'est-à-dire des territoires transfrontaliers ayant arrêté une stratégie de développement et un projet politique commun. Deux cas de figures peuvent plus spécialement être évoqués : les agglomérations et les parcs naturels.

Située à l'extrémité sud-ouest du lac Léman, l'*agglomération franco-valdo-genevoise* est l'un des sites transfrontaliers urbains les plus intégrés à la fois au plan géographique et au plan politique. Ce territoire de 860 000 habitants s'étend, en Suisse, sur le canton de Genève, le district de Nyon et le canton de Vaud ainsi que sur les collectivités voisines des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie regroupées au sein de l'ARC syndicat mixte. Cette agglomération transfrontalière se caractérise par une prédominance de l'habitat côté français alors que les emplois se trouvent essentiellement en Suisse. Selon l'Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois, à la fin 2009, 52 700 frontaliers étrangers travaillaient à Genève et 16 800 dans le canton de Vaud (Source : étude *Les accroc de la conjoncture n'entravent pas la dynamique de la région transfrontalière*, 2010).

Les premières coopérations, engagées il y a une trentaine d'années, se sont accélérées au début des années 2000 avec la volonté de construire un véritable projet d'agglomération (www.projet-agglo.org). Cette démarche a notamment été conduite dans le cadre de l'appel à projets lancé par la DATAR en 2004 pour favoriser l'émergence ou la consolidation de coopérations à l'échelle des aires métropolitaines françaises et la mise en œuvre de stratégies originales. En décembre 2007, les partenaires du projet ont signé une charte d'engagement qui définit les grands principes d'organisation du territoire à l'horizon 2030 : grandes infrastructures de transport, espaces prioritaires et stratégiques de développement de l'urbanisation, espaces à préserver, mobilité, logement, économie, formation, social, environnement, etc. 200 000 nouveaux habitants devraient avoir été accueillis d'ici 2030 et 100 000 nouveaux emplois créés dans une optique de rééquilibrage entre la partie suisse et la partie française. Reste à cette agglomération à trouver une structure de gouvernance adaptée, la Suisse n'étant pas membre de l'Union européenne. Dans un premier temps, il est envisagé de créer un GLCT, puis de recourir à un Groupement Eurorégional de coopération (GEC). Ce nouvel organisme, actuellement promu par le Conseil de l'Europe mais non encore opérationnel (*cf.* p. 83), permettrait en effet de porter le projet d'agglomération sous une forme pleine et entière en intégrant côté français les collectivités territoriales et l'État que le GLCT ne permet pas d'associer.



Les conditions de création d'un pôle métropolitain assouplies en zones frontalières

Afin de développer la coopération intercommunale, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit notamment la création de pôles métropolitains. Ces établissements publics seront constitués « par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace [...] et de développement des infrastructures et des services de transport [...] ». L'objectif est « de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infradépartemental et infrarégional ».

En règle générale, un pôle doit regrouper des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants. À titre dérogatoire, ce seuil de 150 000 habitants a été abaissé à 50 000 habitants dans le cas d'un EPCI frontalier, à condition que le territoire du pôle soit d'un seul tenant et sans enclave. La partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise (autour de la ville d'Annemasse) rentre dans ce cas de figure.

La vallée de l'Alzette, à cheval sur la frontière franco-luxembourgeoise, concentrera dans les années à venir d'importants enjeux d'aménagement. Après avoir souffert du déclin des industries minières et

sidérurgiques, cette zone connaît aujourd'hui un nouveau dynamisme. Le Grand-Duché du Luxembourg a, en effet, décidé de se développer vers le sud en créant une ville nouvelle sur l'ancienne friche industrielle de Belval. 1 milliard d'euros d'investissements publics est attendu ces quinze prochaines années sur ce site qui devrait accueillir 5 000 à 7 000 nouveaux habitants et voir se créer 20 000 à 25 000 emplois tournés vers «l'économie de la connaissance». Cette ville nouvelle aura un fort impact côté français, le Luxembourg constituant déjà, en raison notamment de sa législation fiscale et sociale avantageuse, un territoire très attractif (plus de 70 000 Lorrains vont y travailler quotidiennement). Pour répondre aux enjeux d'aménagement qui en découlent, l'État français a décidé de lancer une Opération d'intérêt national (OIN) et de créer un établissement public d'aménagement afin de développer des projets territoriaux visant à rééquilibrer les échanges avec le Luxembourg et à construire une véritable agglomération transfrontalière sous forme d'éco-cité. Un GECT réunissant les États français et luxembourgeois ainsi que les autorités locales des deux pays est en préparation. Lieu de concertation et de dialogue, il aura pour tâche de concevoir une vision prospective et une stratégie de développement de ce territoire, et de la traduire dans des projets, en en assurant éventuellement la maîtrise d'ouvrage.

Un peu plus à l'Est, le *parc naturel régional des Vosges du Nord* s'est engagé dans une coopération avec son homologue allemand le *Naturpark Pfälzerwald*. Classés tous deux «réserve de biosphère», respectivement en 1989 et 1992, ils ont été reconnus, à la suite d'une démarche commune, première réserve de biosphère transfrontalière européenne



par l'UNESCO en 1998 (www.biosphere-vosges-pfaelzerwald.org). Ce territoire à dominante forestière couvre au total 3 105 km² dont 1 800 km² sur en Allemagne et 1 305 km² en France. Sa population s'établit à environ 237 000 habitants, dont 160 000 côté allemand et 77 000 côté français. Soutenue dans le cadre du programme *Interreg*, cette collaboration entre les deux parcs a débouché sur diverses actions communes : mise en place d'un sentier transfrontalier, production de documents d'information, suivi du statut du Lynx, réalisation de marchés paysans transfrontaliers, etc.

Autre cas de figure : le *projet de Parc marin international des Bouches de Bonifacio*. Son origine remonte au début des années 1990, lorsque la France et l'Italie ont décidé de protéger ce détroit séparant la Corse de la Sardaigne, exceptionnellement riche en matière de faune, de flore et de paysages mais soumis à un intense trafic maritime. Faute de pouvoir, à l'époque, créer un parc naturel commun en l'absence d'outil juridique adapté, la France a créé le long de son littoral la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, l'Italie instaurant, pour sa part, le parc national de l'archipel de la Maddalena. Des actions de coopération ont ensuite commencé à être financées notamment via le programme *Interreg*. À la faveur de l'évolution du cadre juridique, un GECT est aujourd'hui en préparation. Structure porteuse du futur parc marin international, il comprendra le parc national italien, la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio ainsi que d'autres sites protégés français. Parmi les principales missions envisagées :

- la mise en œuvre d'un plan de gestion commun et son évaluation périodique portant notamment sur les milieux, les espèces, etc. ;

- la proposition aux autorités compétentes de mesures adéquates en faveur d'un renforcement de la sécurité maritime dans le détroit;
- l'organisation de formations pour les agents, l'acquisition d'équipements;
- la réalisation des actions conjointes d'entretien et de restauration des milieux remarquables terrestres et marins;
- la sensibilisation du public et la communication;
- la recherche des financements régionaux, nationaux, communautaires, etc.

Le développement de ce type de coopération transfrontalière pourrait également s'envisager à l'échelle des massifs.

Les Régions métropolitaines polycentriques transfrontalières (RMPT)

Le concept de Régions métropolitaines polycentriques transfrontalières, ou *Metroborder* selon son appellation anglo-saxonne, rencontre un intérêt croissant depuis quelques années. Sous l'impulsion du Luxembourg, de l'Allemagne, de la France, de la Suisse et de la région wallonne, un projet de recherche a été conduit sur ce thème, de 2008 à 2010, dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE – ESPON en anglais). Le rapport final, *Metroborder - Région métropolitaine polycentrique transfrontalière*, est paru en décembre 2010.

Les RMPT y sont définies comme des espaces composés de «plusieurs centres urbains situés de part et d'autre des frontières» dont la valeur ajoutée



réside dans le fait de combiner, à diverses échelles démographiques, les complémentarités et les atouts qui peuvent se trouver de chaque côté de ces frontières. La réussite des RMPT « dépend largement de la volonté et des stratégies des acteurs pour coopérer dans un contexte multiniveau » : c'est, en effet, en s'alliant que les différents centres d'une RMPT peuvent atteindre la masse critique (démographique, économique...) et la visibilité indispensables à leur promotion à l'échelle internationale. Bien que des coopérations se soient instaurées depuis de longue date entre régions ou villes frontalières, le potentiel des RMPT a longtemps été sous-estimé et sous-exploité. Elles sont, pourtant, appelées à jouer un rôle déterminant pour la cohésion territoriale européenne à la fois par leur caractère urbain, la « ville » étant facteur de compétitivité, et par leur localisation dans des espaces dynamiques où les échanges se développent.

Les recherches menées dans le cadre de l'ORATE ont permis de réaliser des diagnostics sur deux RMPT :

- le Rhin Supérieur (Palatinat du Sud, pays de Bade, Alsace et Suisse du Nord-Ouest) qui compte quatre Eurodistricts (Pamina, Strasbourg-Ortenau, Fribourg/centre et sud Alsace, Eurodistrict trinational de Bâle) ;
- la Grande Région (Sarre, Lorraine, Luxembourg, Rhénanie – Palatinat, Wallonie).

Sur base d'une analyse fonctionnelle et institutionnelle, plusieurs axes ont été proposés pour développer des stratégies de coopération transfrontalière dans ces espaces.

Un moyen de mettre en application *Europe 2020*

La mise en œuvre de régions métropolitaines polycentriques transfrontalières, et plus généralement les démarches de coopération transfrontalières, sont vues comme l'un des moyens de mettre en application les grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Présentée en mars 2010 par la Commission européenne pour succéder aux stratégies de Lisbonne et de Göteborg, Europe 2020 vise à sortir l'Europe de la crise économique et financière. Pour ce faire, elle met l'accent sur une croissance :

- intelligente (développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation) ;*
- durable (promotion d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive) ;*
- inclusive (renforcement de la cohésion sociale et territoriale par une économie à fort taux d'emploi).*

Pour le Rhin Supérieur (www.oberrheinkonferenz.de/fr/), « le défi est désormais de réorienter la gouvernance transfrontalière vers des formes plus efficaces et de concrétiser les principaux objectifs du projet métropolitain », souligne le rapport final de l'ORATE. « Tout comme dans la Grande Région, les questions de transport et de développement territorial jouent » un rôle « prédominant ». C'est dans ce contexte que la Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur a officiellement été lancée le 9 décembre 2010 à Offenbourg à l'occasion de la trente-cinquième commission intergouvernementale franco-germano-suisse du Rhin Supérieur.



La stratégie de développement fondant sa mise en œuvre (*Agir et se développer ensemble*) avait été adoptée en novembre 2010 avec quatre axes d'action :

– poursuivre le développement du Rhin Supérieur comme une région de la connaissance et de l'innovation ;

– contribuer à développer une économie compétitive et durable qui puise ses racines dans l'innovation et la complémentarité entre ses acteurs ;

– créer une région transfrontalière de citoyens, valoriser les expériences, opinions et propositions des habitants des différentes régions du Rhin Supérieur et développer un sentiment d'appartenance à un bassin de vie commun ;

– revisiter le système de gouvernance actuel pour aboutir à un mode de fonctionnement plus rationnel et plus efficace, capable d'assurer la promotion du Rhin Supérieur.

La Grande Région (www.granderégion.net) s'est, elle aussi, engagée dans un processus visant le développement à long terme d'une RMPT. Cet engagement a été pris à l'occasion de son onzième sommet qui s'est tenu le 17 juillet 2009 à Senningen. Les travaux de l'ORATE ont permis de constater que la Grande Région n'était pas encore une véritable métropole au sens européen du terme et qu'il lui fallait mettre l'accent sur trois dimensions complémentaires : la métropole économique, le laboratoire de l'Europe et la région mobile et accessible. Le développement d'une RMPT et la

« La Région métropolitaine trinationale a pour objectif de développer pleinement les ressources du Rhin Supérieur en tant qu'espace économique et de vie unique et attrayant, de le positionner idéalement dans la compétition européenne et internationale et d'assurer un aménagement du territoire commun de son espace.

Le but n'est pas de créer une nouvelle structure administrative. Il s'agit avant tout d'assurer une meilleure coordination entre les acteurs traditionnels et de s'ouvrir à de nouveaux partenaires pour constituer des plateformes et des réseaux. Il s'agit ainsi d'exploiter ensemble pleinement les potentialités existantes et de concentrer les ressources disponibles. [...]

La RMT se développe sur la base d'un mode de gouvernance original et novateur en Europe, caractérisé par la mise en place de quatre piliers constitués par le monde de la science, de l'économie, de la politique et de la société civile. »

Déclaration de création de la Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, Offenbourg, 9 décembre 2010.



stratégie en préparation qui s'y rapporte, ont pour but de permettre à la Grande Région :

- de mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes ;
- d'augmenter son potentiel et son attrait économique ;
- de promouvoir un développement spatial polycentrique tout en créant de nouvelles relations ville-campagne ;
- d'assurer un accès équivalent au savoir et aux infrastructures en renforçant les réseaux de formation et de recherche.

L'approche macrorégionale

La coopération transfrontalière s'insère également dans une nouvelle échelle territoriale : l'échelle macrorégionale, c'est-à-dire portant sur de grands espaces géographiques qui affrontent des problématiques communes, notamment en matière d'environnement, et dont les acteurs s'engagent à élaborer une stratégie concertée pour répondre à ces défis communs.

Aux origines de l'approche macrorégionale

L'approche macrorégionale a émergé au début des années 1990 lorsque les États membres de l'Union ont commencé à réfléchir à un aménagement concerté du territoire européen. En 1994, la Commission a publié Europe 2000 +, un document soulignant la nécessité d'une coopération plus systématique et plus intense en la matière. Cette régionale



de l'Europe par grands ensembles géographiques (Arc atlantique, Méditerranée occidentale, étude explorait notamment une approche macro etc.). Puis, en 1999, un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a été adopté. Ce document constitue un cadre de référence pour l'aménagement du territoire européen à partir d'une vision de ce territoire commune aux différents États membres. Il plébiscite les schémas transfrontaliers de développement spatial grâce auxquels «l'efficacité et la coordination spatiale de projets isolés ont ainsi pu être améliorés». C'est pourquoi le SDEC propose aux États membres de poursuivre l'élaboration de tels schémas ainsi que celle de «plans transfrontaliers communs régionaux et, là où cela se justifie, d'occupation des sols comme forme la plus ambitieuse d'une politique de développement spatial.»

Parallèlement, le développement du programme Interreg a permis, par la mise en œuvre de ses trois volets transfrontaliers, interrégionaux et transnationaux, d'engager des démarches de coopération territoriale sur de grands espaces.

La première stratégie macrorégionale à voir le jour a été celle de la mer Baltique. Les pays bordant cette mer ont une longue tradition de coopération qui s'est traduite par la création d'un institut de recherche commun et l'instauration d'un conseil des ministres chargé d'élaborer une stratégie pour cet espace riche mais excessivement pollué. Malgré ces intéressantes démarches de coopération, les États partenaires ont rencontré des difficultés pour construire cette stratégie. C'est pourquoi des parlementaires européens ont saisi le Conseil européen afin que l'Union européenne fasse émerger une solution. En décembre 2007, le Conseil a donc mandaté la Commission européenne (DG



REGIO) pour qu'elle propose une stratégie pour la mer Baltique. Cette stratégie a fait l'objet d'une communication et d'un plan d'actions remis par la Commission au Conseil de l'Union européenne en juin 2009 et adoptés par ce dernier en octobre 2009. Cette stratégie pour la mer Baltique implique directement huit gouvernements d'États membres riverains de la Baltique (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne et Suède), celui d'un pays voisin de l'Union (Russie) ainsi que de nombreuses régions de ces pays. Le dialogue avec la Russie est conduit dans le cadre de «la dimension septentrionale» de la politique extérieure de l'Union, programme de partenariat associant l'Union, la Russie, la Norvège et l'Islande.

Les objectifs poursuivis sont de renforcer la gouvernance autour de quatre priorités pour la région : la qualité environnementale, la prospérité et la compétitivité, l'accessibilité et l'attractivité, la sécurité (y compris lutte contre le crime) et la prévention des risques. L'aspect le plus inédit est probablement celui de la gouvernance : la mise en œuvre de la stratégie s'effectue sous l'égide des États membres travaillant dans le cadre du Conseil des ministres de l'Union européenne (Affaires générales) avec des rapports périodiques au Conseil européen et à la Présidence en exercice. La stratégie de la mer Baltique étant, en effet, une stratégie de l'Union, c'est l'ensemble des États membres qui est concerné et pas uniquement ceux riverains de la mer Baltique. Élément important, la démarche confère un rôle clé à la Commission européenne qui est responsable de la coordination et du suivi de la stratégie, en partenariat avec les États membres et les principaux acteurs de la région, et qui assure la préparation des documents soumis au Conseil européen à ce sujet.



Conseil de l'Union européenne et Conseil européen

- Le *Conseil de l'Union européenne* (ou « Conseil des ministres ») a pour principale tâche d'adopter les textes juridiques européens, en accord avec le Parlement dans les domaines prévus par les traités (processus de codécision). Il assure en outre la coordination des politiques économiques générales des États membres. Le Conseil se réunit en neuf formations différentes selon les domaines à traiter (ex. : affaires générales et relations extérieures, compétitivité, agriculture et pêche...). Ces formations sont composées d'un ministre par État membre. La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chaque État membre pour une période de six mois.
- Le *Conseil européen* réunit, au moins deux fois par an, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres. Son rôle est de donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et de définir les orientations politiques générales.

Une deuxième stratégie macrorégionale, consacrée au Danube, a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 13 avril 2011. Elle concerne huit États de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie et Roumanie) ainsi que six pays tiers (Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Moldavie et Ukraine). Cette stratégie comprend un plan d'action articulé autour de quatre piliers :

- désenclaver la région du Danube qui manque de liaisons routières et ferroviaires et mettre en valeur le tourisme;
- protéger l'environnement (*cf.* reconquête de la qualité de l'eau, gestion des risques environnementaux, etc.);
- développer la prospérité (*cf.* amélioration et meilleure coordination des capacités de recherche, de l'éducation et les technologies de l'information);
- renforcer la région (*cf.* accroissement de la capacité institutionnelle et amélioration de la coopération dans la lutte contre le crime organisé).

Par ailleurs, en juin 2010, le Conseil européen a demandé à la Commission (DG MARE) d'élaborer, dans un délai d'un an, une stratégie maritime intégrée pour la région atlantique, dont la méthode d'élaboration se rapproche de celle des stratégies macrorégionales. Cette nouvelle stratégie devrait être principalement orientée sur la protection de l'environnement et de la biodiversité des côtes atlantiques, ainsi que sur le renforcement des secteurs maritimes clefs : recherche maritime et



innovation, énergies en haute mer, éco-activités, transport maritime, pêche, construction navale et développement des ports, tourisme, etc.

Les stratégies macrorégionales ne bénéficient ni de moyens financiers particuliers, ni de nouvelles réglementations, ni de nouvelles structures. L'objectif est d'optimiser les moyens existants puisqu'une « coopération régionale élargie peut faciliter la résolution des problèmes locaux » souligne la Commission. Elles reposent, par contre, sur une approche intégrée. Si chacune des politiques mises en œuvre à l'échelle de l'espace concerné ont leur vocation, elles doivent toutes œuvrer de manière convergente et coordonnée à la poursuite des objectifs de la stratégie macrorégionale adoptée. Cette approche devrait permettre de donner du sens à la gouvernance multiniveaux en réconciliant les actions impulsées par les États (*top down*) et celles développées par les territoires (*bottom up*). Cette approche sous-tend également que la politique de cohésion n'est pas la seule sur laquelle il convient de s'appuyer pour mettre en œuvre la stratégie macrorégionale, mais que les politiques sectorielles doivent elles aussi y contribuer.

La Commission européenne a été invitée par le Conseil de l'Union européenne à « expliciter [le] concept de stratégie macrorégionale, à évaluer la valeur ajoutée de ces stratégies et à présenter le résultat de ses travaux au Conseil et au Parlement européen d'ici juin 2013 ». Inspiré par cette méthode et ce cadre de travail, d'autres espaces s'interrogent, réfléchissent, voire interpellent la Commission européenne à ce sujet. C'est notamment le cas de l'espace alpin et de la partie occidentale de la Méditerranée. Ces réflexions n'en sont toutefois pas encore à un stade formalisé.



Une volonté de la France de faire de la coopération transfrontalière l'une de ses priorités

Face à la diversité et à l'approfondissement des stratégies transfrontalières, l'État français entend adopter de nouvelles mesures pour améliorer la gouvernance de la coopération transfrontalière tant au niveau national que local. Plusieurs rapports parlementaires ont souligné cette nécessité, comme le rapport Lamassoure en 2005 et surtout le rapport Blanc/Keller/Sanchez-Schmid en 2010. Ce dernier met en évidence un manque de coordination dans les actions de l'État et la dépendance économique croissante des territoires frontaliers français vis-à-vis de leurs homologues étrangers.

« Sur presque toutes les frontières terrestres françaises, les régions étrangères voisines sont désormais plus riches ou plus dynamiques que les nôtres, phénomène d'autant plus inquiétant qu'il n'en allait pas de même il y a trente ans [...] »

« Créer une unité d'action sur un territoire transfrontalier donné afin de répondre aux attentes de la population et des acteurs socio-économiques », suppose notamment de « repenser la place de l'État. » Sa présence « dans les structures de gouvernance doit être organisée de telle sorte que son représentant soit en mesure de prendre des engagements ou, à défaut, de transmettre les demandes aux autorités centrales en étant entendu. [...] »

Source : rapport du député européen Alain Lamassoure, les relations transfrontalières des collectivités locales françaises, mai 2005, établi à la demande du Gouvernement.



La mission d'étude parlementaire Keller/Blanc/ Sanchez-Schmid

Fin 2009, deux parlementaires français Étienne Blanc, député de l'Ain, et Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, associé à une représentante française du Parlement européen Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, ont été missionnés par le Premier ministre, François Fillon, pour dresser un état des lieux de la coopération transfrontalière impliquant des territoires français et formuler des propositions pour mieux exploiter les opportunités de ces territoires.

Leur rapport, remis en juin 2010, montre que les territoires frontaliers français sont dynamiques tant du point de vue des échanges, du commerce ou de la vie culturelle, mais qu'ils connaissent également des tensions et que leur compétitivité est menacée. « Les territoires frontaliers sont révélateurs d'une France à la peine dans la concurrence européenne et la mondialisation des échanges » souligne les rapporteurs. Ils « subissent des mouvements de délocalisation d'entreprises et d'emplois vers les pays voisins compte tenu notamment des régimes fiscaux et des coûts salariaux plus avantageux dans ces États et d'une optimisation exacerbée des comportements que l'on voit se généraliser partout, ceux des particuliers aussi bien que ceux des entreprises, encouragée par des conseils juridiques et fiscaux performants. » Une situation particulièrement ressentie à la frontière suisse, mais aussi luxembourgeoise et belge.



Parallèlement, le travail frontalier connaît une croissance rapide. Environ 320 000 personnes résidant en France métropolitaine travaillent aujourd'hui à l'étranger, soit un peu plus du double qu'en 1990 (sur ces 320 000 personnes, 10 % sont toutefois des étrangers résidant en France et travaillant dans leur pays d'origine). Première destination de ces travailleurs transfrontaliers la Suisse, puis le Luxembourg, la cause de ces migrations étant principalement les différences de salaires entre ces deux pays et la France. Ces migrations constituent «une perte de substance pour les collectivités territoriales gestionnaires qui assument les charges liées aux populations ainsi accueillies, sans bénéficier des ressources correspondant aux activités économiques de leurs employeurs». D'autant que seules 11 000 personnes résidant dans les pays frontaliers de la France viennent y travailler.

Enfin, si les personnes et les biens circulent librement au sein de l'Union européenne, les différences de législations entre pays frontaliers continuent d'entraver la vie quotidienne des habitants, que ce soit en matière de logement, d'éducation ou de services.



Quelques exemples de disparités économiques et sociales dans le Rhin Supérieur

Territoires de vie commune, les espaces transfrontaliers n'en concentrent pas moins de fortes différences économiques et sociales. Dans sa brochure Rhin Supérieur faits et chiffres éditée en 2010, la conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur fait état de nets écarts en matière de taux de chômage entre les territoires constitutifs de cet espace. Ce taux s'élevait, en 2008, à 6,9 % de la population active en Alsace, contre 4,8 % dans le Palatinat du Sud, 4,3 % dans le Pays de Bade et 2,4 % dans la Suisse du Nord-Ouest. Cette même année, le produit intérieur brut par habitant variait de 47 000 euros pour la Suisse du Nord Ouest à 25 400 euros pour le Palatinat du Sud en passant par 32 300 euros pour le Pays de Bade et 28 300 euros pour l'Alsace. Sur plus de 3,1 millions d'actifs (population ayant un emploi et chômeurs), « plus de 91 000 travailleurs faisaient la navette avec les pays limitrophes, en provenance pour 66 % d'Alsace et pour 33 % du Pays de Bade ». Ces disparités se retrouvaient également dans le domaine sanitaire : la densité de généralistes était la plus élevée en Alsace (112 médecins pour 100 000 habitants), celle des spécialistes la plus élevée en Suisse du Nord Ouest (146 médecins pour 100 000 habitants).

Les coopérations entre espaces transfrontaliers sont jugées « foisonnantes » par les rapporteurs pour qui « l'enthousiasme et l'inventivité des dynamiques locales, la multiplication des coopérations, répondent à la diversité des situations frontalières ». Mais celles-ci « s'enlisent face à un manque de gouvernance et de vision stratégique



du développement des régions frontalières.» Cloisonnements des administrations, inorganisation d'une réflexion stratégique de l'État, atomisation des centres de décision, absence ou défaut de fonctionnement d'instances d'arbitrage, problème d'organisation des collectivités locales... sont évoqués pour expliquer cette situation. GLCT, GECT et futurs GEC (*cf.* p. 83) sont néanmoins considérés comme de « précieux instruments » de coopération, la politique européenne de cohésion constituant « un formidable levier pour favoriser les échanges et les rapprochements entre les populations et les collectivités territoriales de part et d'autre des frontières ». De même, le rapport révèle l'impact très positif des fonds européens. La majorité des actions jugées intéressantes ou exemplaires ont pu être développées grâce au soutien communautaire, par exemple en matière de santé, de tourisme, de marché de l'emploi, ou bien de culture.

Fort de ces constats, les parlementaires ont formulé une série de dix-neuf propositions :

- 1) Expérimenter des pôles de développement économiques frontaliers, zones économiques à statut spécifique, à fort effet de levier.
- 2) Lutter contre les délocalisations en adaptant les aides publiques.
- 3) Promouvoir et valoriser systématiquement les atouts économiques français aux frontières.
- 4) Sécuriser les règles fiscales et reconsidérer les conditions de bilocalisation.
- 5) Simplifier les procédures douanières.
- 6) Mobiliser localement des outils financiers transfrontaliers, tels que des fonds d'amorçage et de capital-risque.
- 7) Inciter systématiquement à la mise en œuvre de schémas de services transfrontaliers à l'échelle des bassins de populations qui concerneraient l'État,



les collectivités territoriales des zones frontalières, ainsi que les opérateurs sollicitant un concours public.

8) Mutualiser une offre transfrontalière en matière de santé et d'accès aux soins.

9) Développer conjointement l'apprentissage de la langue du voisin, les activités culturelles et sportives, la formation et l'emploi.

10) Faciliter les transports et les télécommunications à l'échelle du bassin transfrontalier.

11) Désigner dans chaque région frontalière un correspondant du Médiateur de la République, dédié aux questions frontalières pour faciliter le règlement de questions personnelles touchant à la vie quotidienne des populations frontalières.

12) Développer la consultation réciproque et la co-élaboration des documents d'aménagement et des projets.

13) Travailler à l'échelle européenne à l'évolution de référentiels communs applicables aux documents de planification et de programmation spatiale.

14) Développer des cofinancements transfrontaliers plus équitables.

15) Installer une autorité politique gouvernementale interministérielle dédiée à la coopération transfrontalière auprès du Premier ministre.

16) Se doter d'un observatoire stratégique des régions frontalières et capitaliser les expériences réussies.

17) Organiser l'État territorial [déconcentré] et sa meilleure articulation avec l'État central.

18) Renforcer nos instruments de gouvernance territoriaux européens et intergouvernementaux (cf. développement des GECT).

19) Structurer la gouvernance des régions métropolitaines et rurales transfrontalières.



Des groupes de travail animés par la DATAR et l'ambassadeur aux questions transfrontalières

La DATAR s'est vue confier par le Premier ministre le soin d'analyser, en lien avec le secrétaire d'État aux Affaires européennes, les propositions formulées dans le rapport parlementaire. Quatre groupes de travail ont été constitués autour des thèmes suivants :

- doter la France d'une boîte à outils pour plus de compétitivité sur ses frontières ;
- répondre aux besoins de services des populations frontalières ;
- faciliter l'organisation spatiale des territoires transfrontaliers ;
- organiser une réelle gouvernance des questions transfrontalières.

Un préfet coordonnateur par frontière ?

Parmi les mesures proposées, la désignation d'un préfet coordonnateur par frontière. Inspirés des préfets coordonnateurs de massif, ceux-ci pourraient contribuer à l'élaboration d'une stratégie par frontière et faire remonter auprès des administrations centrales les questions appelant un traitement et un arbitrage nationaux. Pour autant, le rôle de coordination de ces préfets ne se substituerait pas aux missions des préfets de département ou de région concernés par la même frontière.

Les différentes propositions du rapport portent sur des dispositifs législatifs ou réglementaires qui doivent faire l'objet d'études d'impact approfondies et d'échanges bilatéraux ou européens. Il est en effet difficile de donner une réponse unique vu la diversité des situations auxquelles sont confrontés les territoires transfrontaliers, si ce n'est au travers d'une réglementation européenne. L'enjeu le plus important réside dans la formalisation et l'adoption de gouvernances adaptées à chaque espace transfrontalier.



L'Europe adapte ses politiques

À l'échelle européenne également, la coopération transfrontalière connaît un nouvel élan. Au plan juridique, l'Union européenne s'apprête à réviser le règlement relatif aux Groupements européens de coopération territoriale (GECT) alors que le Conseil de l'Europe promeut un nouvel outil de coopération : le Groupement eurorégional de coopération (GEC). Au plan opérationnel, il s'agit de préparer la nouvelle politique européenne de cohésion qui s'appliquera à compter de 2014.

La révision de la réglementation sur le GECT

2011 est une année charnière pour l'adaptation de la réglementation relative au GECT en tenant compte des expériences de la période 2007-2011. Le règlement communautaire de 2006 prévoit en effet une révision du dispositif à cette date, la Commission européenne devant transmettre au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 1^{er} août, un rapport sur la mise en œuvre des GECT et formuler les éventuelles propositions de modification du règlement.

Tout l'enjeu consistera à prendre en compte l'expérience acquise sur le terrain pour améliorer le dispositif. Une consultation, lancée conjointement par le Conseil de l'Union européenne, la Commission et le Comité des régions en mai 2010, a permis de recueillir quatre-vingt-onze réponses émanant d'autorités nationales, de collectivités territoriales,

d'associations, etc. dont une quinzaine de GECT en activité. Les résultats de cette consultation, présentés en octobre 2010, font état de deux tiers des réponses en faveur d'une révision légère du règlement de 2006 afin de faciliter le fonctionnement des GECT, un tiers des réponses demandant une révision majeure.

Les procédures pour créer un GECT sont apparues complexes et longues. En France, l'autorisation de créer un tel organisme fait l'objet d'un arrêté du préfet de région après une instruction nécessitant notamment la saisie pour avis de deux directions centrales, l'une du ministère de l'Intérieur, l'autre du ministère des Affaires étrangères.

Mais l'une des principales difficultés dans la mise en œuvre des GECT reste les différences de législations entre les États membres de l'Union. Si les GECT constituent bien un outil de coopération européen, le règlement de 2006 renvoie beaucoup aux législations nationales. Ainsi, la base juridique d'un GECT est celle du pays où celui-ci a son siège. Dans le cas d'un GECT ayant son siège en France, il s'agit d'un syndicat mixte ouvert (selon les modalités de transposition du règlement communautaire en droit français). En Slovénie, il s'agit par contre d'entités de droit privé.

La question du statut des personnels des GECT pose également problème puisque, là encore, il ne s'agit pas d'un statut européen harmonisé mais du statut du pays où le GECT a son siège. Si un GECT franco-allemand a son siège en France, le personnel allemand dépend en principe du statut appliqué aux personnels des syndicats mixtes. Or, les deux fonctions publiques sont organisées fort différemment.



Et que faire si les agents d'un GECT ne travaillent pas dans le pays où est établi son siège ?

La participation des États non-membres de l'Union européenne reste également problématique à certaines frontières. Le règlement communautaire prévoit que le GECT compte au moins deux États membres de l'Union européenne ce qui rend par exemple impossible, dans le cas de la France métropolitaine, de créer un GECT franco-suisse. La situation est plus favorable dans le cas de coopérations avec Andorre ou Monaco, pour lesquelles des partenaires de l'Union, espagnols ou italiens, peuvent être associés. La question se pose aussi pour les départements d'outre-mer. Un début de réponse pourrait être apporté par le GEC (*cf.* p. 83).

Enfin, certains GECT évoquent des difficultés pour accéder aux fonds européens de par leur nature : ils apparaissent en effet comme une entité unique (d'où les risques de non-éligibilité au fonds) bien qu'ils portent en réalité des actions multipartenariales.

Au vu de ces éléments, le Comité des régions s'est prononcé dans un avis, adopté lors de sa session plénière des 27 et 28 janvier 2011, pour une modification de la législation relative aux GECT afin de faciliter leur mise en œuvre. Le CdR est notamment favorable à :

- la création de GECT bilatéraux entre une collectivité d'un État membre et une collectivité d'un État non-membre de l'Union (soit en phase de pré-adhésion, soit faisant partie de l'espace économique européen, soit participant aux politiques de voisinage ou de grand voisinage de l'Union);
- la participation ou collaboration aux GECT d'entités privées (ou semi-privées), moyennant certaines précautions nécessaires.



Une plate-forme de coopération sur les GECT portée par le Comité des régions

En partenariat avec le GECT Lille-Kortrijk-Tournai, le Comité des régions a lancé, le 28 janvier 2011, une plate-forme de coopération sur les GECT.

Objectifs :

- assurer un suivi des mesures législatives relatives aux GECT;*
- favoriser l'échange d'expériences;*
- promouvoir les GECT et communiquer sur ces structures;*
- étayer les travaux du Comité des régions.*

Cette plate-forme est ouverte aux représentants politiques et techniques des GECT existants et en préparation, aux membres du Groupe d'experts du CdR, aux organisations publiques et associations qui travaillent sur la coopération territoriale européenne, ainsi qu'à tous autres experts et acteurs intéressés.

Le portail internet du CdR consacré au GECT (<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/platform>) a été remanié afin de servir d'outil de coopération à la plate-forme. L'objectif est de permettre à ses membres d'échanger les expériences et les bonnes pratiques, chaque GECT étant doté d'un micro-site où il peut mettre en ligne des informations le concernant.

Du côté de la Commission européenne, la DG REGIO a engagé début 2011, après une vaste consultation sur son site internet, la rédaction de sa proposition de réforme du règlement de 2006; des consultations interservices ayant été lancées avec les autres directions. Cette proposition de règlement a été présentée le 6 octobre 2011 (voir annexe p. 104).



Au Parlement européen, la question transfrontalière est plus spécialement suivie par l'Intergroupe URBAN qui réunit soixante-dix députés européens autour d'un certain nombre de sujets liés au développement durable des zones urbaines.

Vers la création d'un nouvel outil : le groupement eurorégional de coopération

Les GECT ne s'appliquant qu'au sein de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe a, lui aussi, décidé d'instaurer un outil de coopération transfrontalière et interterritoriale de nature similaire : le GEC. Les conditions de sa mise en œuvre (statut juridique, procédure de création, modalités de fonctionnement, etc.) font l'objet d'un troisième protocole additionnel à la convention de Madrid qui a été ouvert à la signature des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe en novembre 2009. Les procédures de signature et de ratification au sein du Conseil étant assez longues, il est probable que plusieurs années seront nécessaires avant de voir le premier GEC être mis en œuvre. La France qui a signé ce protocole, a pour sa part engagé sa procédure de ratification (présentation au Conseil des ministres du 6 avril 2011, du projet de loi autorisant l'approbation du troisième protocole).

Vers une collectivité territoriale transfrontalière ?

Alors qu'il était commissaire européen à la politique régionale au début des années 2000, Michel Barnier, avait encouragé les services de la Commission européenne à mettre en chantier le règlement relatif au GECT. Il a, plus récemment, demandé aux services de la Commission de travailler sur le projet d'une collectivité territoriale transfrontalière de droit européen, ainsi que précisé dans le rapport Blanc/Keller/Sanchez-Schmid. Michel Barnier est, depuis février 2010, commissaire européen chargé du Marché intérieur et des services.



Un noyau dur de règles communes

«Initialement, l'objectif visé était de rédiger une convention instaurant une législation uniforme sur le statut juridique des organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale. Lorsque la Commission européenne a entrepris d'élaborer» son règlement relatif au GECT, «les travaux du Conseil de l'Europe se sont réorientés sur la rédaction d'un troisième protocole à la Convention-cadre de Madrid, qui fournirait les clauses essentielles relatives à l'établissement et au fonctionnement d'organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale, tout en étant pleinement compatible avec le règlement de l'Union européenne». [...]

Ce protocole fournit «un noyau dur de règles sur l'établissement, les membres, les opérations et les responsabilités des groupements, permettant ainsi que la création de GEC, tout en étant assujettie au droit de l'État qui en accueillera le siège, repose sur un ensemble commun harmonisé de règles applicables. [...]

Les organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale existants n'ont pas l'obligation de transformer leurs structures pour en faire de nouveaux GEC». Ils «peuvent continuer à fonctionner en vertu des dispositions en vigueur». GECT et GEC «ne s'excluent pas mutuellement. Néanmoins, les partenaires potentiels détermineront, à la lumière des objectifs de leur coopération et des moyens dont ils disposent, lequel des deux instruments correspond au plus près à leurs attentes et visées. [...]».

Source : extrait du rapport explicatif sur le troisième protocole additionnel à la Convention de Madrid établi sur la base des discussions au sein du Conseil de l'Europe par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) chargé d'élaborer ce protocole.

Site <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/206.htm>



S'appliquant sur le territoire de tout État membre du Conseil de l'Europe (sous réserve de ratification du protocole), les GEC auront l'avantage de permettre des coopérations entre collectivités territoriales de pays membres de l'Union et collectivités territoriales de pays tiers. Les collectivités territoriales françaises trouveront ainsi un cadre pour coopérer avec leurs homologues suisses, andorrans ou monégasques.

Le statut des futurs GEC s'inspire de celui des GECT. Dotés de la personnalité juridique, ils seront régis part le droit interne du pays dans lequel ils auront leur siège. Il reviendra à leurs membres, en fonction de ce droit interne du pays de leur siège, de choisir la catégorie de personne morale la plus adaptée à leur besoin.

Les GEC s'adressent bien sûr aux collectivités territoriales et aux autorités territoriales, mais pourront aussi intégrer, à l'instar des GECT, les États. Par ailleurs, les établissements dotés d'une personnalité morale créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial pourront également être membre d'un GEC à condition qu'ils soient contrôlés, gérés ou financés par un État ou une collectivité publique. Toutefois, les États pourront, lorsqu'ils ratifieront le protocole, restreindre le champ des membres pouvant faire partie de ces GEC.

Le choix des missions que pourront conduire les GEC est laissé à la libre appréciation de ses membres à condition qu'elles soient compatibles avec les compétences qui leur sont dévolues dans leur législation nationale respective. Ils pourront ainsi mettre en œuvre des programmes de



coopération territoriale cofinancés par l'Union européenne, sans pour autant adopté le statut de GECT.

La création d'un GEC, ou l'adhésion à un tel organisme, sera soumise à information, voire autorisation le cas échéant, des autorités nationales.

Les enjeux de la révision de la politique de cohésion

L'actuelle politique européenne de cohésion venant à échéance en 2013, des interrogations se sont fait jour quant à sa reconduction et, par-delà, à la poursuite du soutien de l'Union européenne aux actions de coopération territoriale. Il est aujourd'hui acquis qu'une nouvelle génération de cette politique sera bien mise en œuvre à partir de 2014, en liaison avec la stratégie *Europe 2020* (cf. p. 65), et qu'elle comprendra des actions en faveur de la coopération territoriale dans ses trois dimensions (transfrontalière, transnationale et interrégionale). Dans son cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union publié en novembre 2010, la Commission européenne s'est ainsi prononcée en faveur du maintien des trois volets de la coopération territoriale.

Si cet ouvrage s'intéresse plus spécialement à la coopération transfrontalière, il est important de rappeler que la coopération transnationale porte en elle une dimension stratégique importante, notamment l'articulation entre des enjeux territoriaux et géographiques intégrant la dynamique transfrontalière (Méditerranée, Alpes, Atlantique...). Par ailleurs, la coopération interrégionale revêt une

importance majeure dans la mesure où elle permet aux régions de tisser des liens et des réseaux avec des régions plus lointaines mais porteuses d'expériences en matière de politique de cohésion.

Ce soutien est d'autant plus important et légitime que les programmes de coopération territoriale peuvent constituer l'un des moyens de mise en œuvre des orientations du traité de Lisbonne. Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, celui-ci fait de la cohésion territoriale un nouvel objectif de l'Union européenne et souligne la nécessité de porter une attention particulière aux régions frontalières.

Les régions transfrontalières dans le traité de Lisbonne

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée [...] aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

Source : article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne suite aux modifications apportées par l'article 158 du traité de Lisbonne.

Quelle forme pourrait prendre cette nouvelle coopération territoriale? Dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission européenne



propose quatre pistes d'amélioration par rapport à la période 2007-2013 :

- doter la coopération territoriale « d'objectifs plus réalistes et mieux définis, qui tiennent compte des ressources disponibles »;
- « affiner et focaliser davantage » la stratégie des programmes, « ce qui implique de recenser les besoins des zones de coopération et de fixer des objectifs concrets et mesurables »;
- mieux coordonner les mesures financées « avec celles d'autres programmes soutenus par l'Union « dans les zones de coopération, afin d'en assurer la compatibilité et de créer des synergies » (cf. programmes régionaux des équivalents aux actuels objectifs *Convergence* et *Compétitivité régionale et emploi*);
- développer l'échange d'expériences et les bonnes pratiques.

Ce souhait d'une approche plus stratégique avait déjà été déjà exprimé dans les réponses des États membres au Livre vert sur la cohésion territoriale publié par la Commission en octobre 2008.

Suite à la publication de son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission avait, par ailleurs, lancé fin 2010 une consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion auprès des États membres de l'Union et des autres institutions européennes ou nationales concernées. Dans le questionnaire préparé à cette occasion, elle s'interrogeait notamment sur le fait de savoir s'il convient d'envisager des mesures de simplification spécifiques pour les programmes de coopération territoriale. Dans sa réponse adressée début février 2011, la France s'est prononcée en faveur de règles spécifiques au sein du règlement général qui régira la mise en œuvre des fonds structurels, « plutôt que d'avoir un règlement spécifique pour la coopération territoriale ».

La France souhaite également que les dotations financières soient attribuées par programme et non plus par État et que les règles notamment d'éligibilité des dépenses soient harmonisées au niveau européen.

Cette question du financement de la coopération territoriale comporte de nombreuses interrogations. Les fonds alloués seront-ils reconduits à l'identique de la période 2007-2013, diminués ou accrus? Dans sa proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) pour les budgets européens des années 2014-2020, présenté le 29 juin 2011, la Commission européenne opte pour cette dernière solution. Elle propose, en effet, de porter les fonds alloués à la coopération territoriale de 8,7 Mds d'euros à 11,7 Mds d'euros. Reste à savoir si les États membres accepteront ce choix. Les discussions budgétaires qui s'engageront, au deuxième semestre 2011, entre ces derniers et la Commission devront aussi prendre en compte :

- la nécessité de financer de nouvelles politiques européennes obligatoires (sécurité, relations extérieures...);
- le besoin de renforcer quelques politiques prioritaires (recherche, enseignement supérieur...);
- la proposition de la Commission européenne de créer, au sein de la politique de cohésion, un nouvel objectif dédié aux « régions intermédiaires » ayant un PIB compris entre 75 % et 90 % du PIB moyen de l'Union, nouvel objectif qui s'il voit le jour devra là encore être financé.

Il est vrai que les besoins seront moindres en ce qui concerne les régions les moins développées (actuel Objectif *Convergence*) dont le nombre se réduit. La répartition des financements entre objectifs sera, à



n'en pas douter, une des questions importantes à trancher.

Le Parlement européen est, pour sa part, favorable à une augmentation des fonds alloués à la coopération territoriale. Le rapport de Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, *Une coopération territoriale ambitieuse*, adopté par la Commission REGI du Parlement le 22 mars 2011, insiste ainsi pour que la coopération territoriale reste un des piliers de la politique de cohésion, vu sa valeur ajoutée et son rôle essentiel pour l'approfondissement du marché intérieur et de l'intégration européenne. Afin de mieux exploiter son potentiel, ce rapport demande que le budget alloué à la coopération territoriale dans la future programmation représente 7 % du budget global de la politique de cohésion contre 2,5 % actuellement. Cette position est également défendue par un autre parlementaire européen, Markus Pieper (Allemagne), dans son rapport sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013, et qui a donné lieu à une résolution du Parlement européen adoptée le 5 juillet 2011.

La Commission européenne a présenté le 6 octobre 2011 ses propositions d'architecture de la nouvelle politique de cohésion dans la lignée de son 5^e rapport sur la cohésion de l'UE (voir p. 104). Les négociations officielles vont désormais s'engager avec les États membres au cours du second semestre 2011. Les perspectives financières et les règlements relatifs à la nouvelle la politique de cohésion devraient être adoptés au plus tôt au premier semestre 2012.

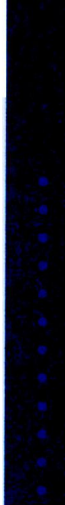
Conclusion

La coopération territoriale, en particulier la coopération transfrontalière, a pris un essor très important ces trois dernières décennies sous l'impulsion de la politique européenne de cohésion et des réalités du terrain. Les acteurs territoriaux se sont engagés avec force dans de multiples projets faisant vivre au quotidien les bassins de vie transfrontaliers.

En termes de gouvernance, ces projets doivent toutefois recevoir l'appui et être accompagnés tant par l'Union européenne que par les États membres. Même si l'essentiel des actions conduites relève des partenaires de terrain, ces derniers doivent disposer d'un environnement juridique et politique adapté que se doivent de leur fournir l'Union et les États membres.

2011 peut, de ce point de vue, devenir une année cruciale avec la réforme du règlement relatif aux GECT et la préparation de la politique de cohésion post 2013. Gageons que les acteurs locaux, nationaux et européens sauront saisir les opportunités qui se présentent à eux pour renforcer la place de la coopération territoriale européenne.

Annexes



Chronologie

Coopération transfrontalière : trente ans de construction

Date	Europe	France
1980	Ouverture à la signature des États membres du Conseil de l'Europe de la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite « convention de Madrid » (21 mai)	
1982		Loi du 2 mars relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (article relatif à la coopération transfrontalière)
1984		Ratification de la convention de Madrid par la France
1985	Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil, du 25 juillet relatif à l'institution d'un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE)	
1989	La coopération transfrontalière soutenue dans le cadre d'actions-pilotes financées au titre de l'article 10 du FEDER	
1991	Démarrage du programme Interreg I consacré à la coopération transfrontalière dans le cadre de la politique de cohésion 1989-1993	
1992		Loi du 6 février sur l'administration territoriale de la République (ATR) autorisant, sous conditions, la participation des collectivités territoriales étrangères aux Sociétés d'économie mixte locales (SEML) et aux Groupements d'intérêt public (GIP) français.



Date	Europe	France
1993		Signature de la convention de Rome entre la France et l'Italie (26 novembre)
1994	Démarrage du programme Interreg II incluant un volet coopération transfrontalière	
1995	Ouverture à la signature des États membres du Conseil de l'Europe d'un premier protocole additionnel à la convention-cadre de Madrid (9 novembre)	Signature du traité de Bayonne entre la France et l'Espagne (10 mars) Loi du 4 février d'aménagement et de développement du territoire : les collectivités territoriales françaises et leurs groupements sont autorisés, sous conditions, à participer à des organismes publics de droits étrangers ou au capital de personnes morales
1996		Signature de l' accord de Karlsruhe entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse(*) (23 janvier), autorisant la création de Groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) à la frontière entre ces États
1997		Création de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)
1998	Ouverture à la signature des États membres du Conseil de l'Europe d'un second protocole additionnel à la convention-cadre de Madrid (mai)	

(*) Sont alors concernés les cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura.



Date	Europe	France
1999		Loi du 25 juin d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire : mesures visant à assouplir les conditions de participations des collectivités territoriales françaises à des organismes publics de droit étranger À l'issue de la réunion des ministres du 1 ^{er} septembre, instauration de procédures de gestion déléguée des fonds alloués à <i>Interreg</i> sur la période 2000-2006
2000	Démarrage du programme <i>Interreg III</i> dans le cadre de la politique de cohésion 2000-2006, incluant un volet transfrontalier	Loi du 13 décembre relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) : nécessité de prise en compte par les documents d'urbanisme français (SCOT et PLU) des territoires des États limitrophes, mesures visant à assouplir les conditions de participations des collectivités territoriales étrangères à une SEML française
2002		Signature de l' accord de Bruxelles (France-Belgique) autorisant la création de GLCT à la frontière franco-belge (16 septembre)
2003		Quarantième anniversaire du traité de l'Élysée : promotion de l' Eurodistrict (22 janvier) Extension de l'accord de Karlsruhe aux cantons suisses de Schaffhouse, Berne, Neuchâtel, Vaud, Genève et Valais (novembre)



Date	Europe	France
2004		Loi du 13 août relative aux libertés et responsabilités locales instaurant les districts européens et autorisant les collectivités territoriales françaises à participer à un organisme de droit étranger ou au capital d'une personne morale
2006	Règlement (CE) n° 1082 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet relatif au Groupement européen de coopération territoriale (GECT)	
2007	Démarrage de la politique de cohésion 2007-2013 incluant un Objectif Coopération territoriale européenne (avec un volet transfrontalier)	
2008		Loi du 16 avril visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du Code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT)
2009	Ouverture à la signature des États membres du Conseil de l'Europe d'un troisième protocole additionnel à la convention de Madrid visant à instaurer les Groupements Eurorégionaux de coopération (GEC)	



Les espaces français impliqués dans les programmes de la politique de cohésion dédiés à la coopération transfrontalière

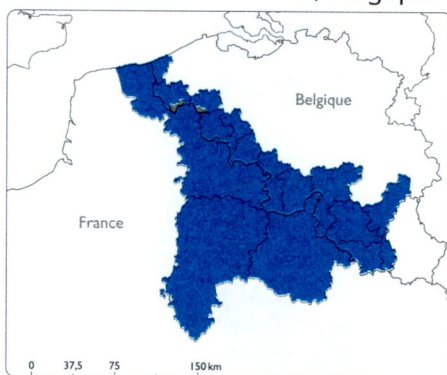
Volet coopération transfrontalière de l'Objectif « Coopération territoriale européenne »

Source : Commission européenne

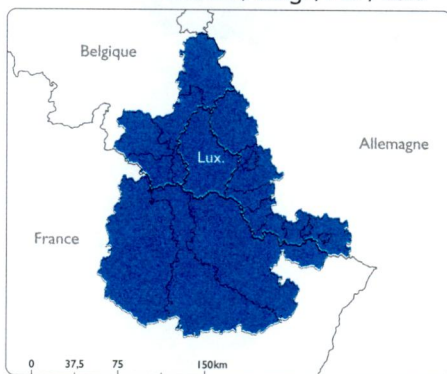
Réalisation : DATAR – Observatoire des territoires/K.H. /août 2007

© EuroGeographics pour les limites administratives

France / Belgique

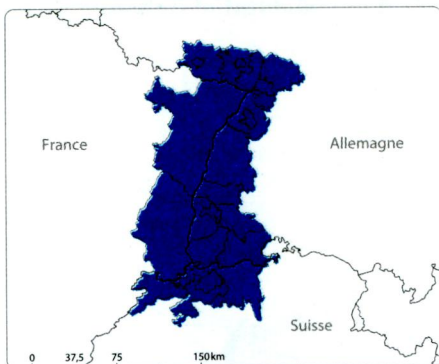


Grande région France / Belg. / All. / Lux.

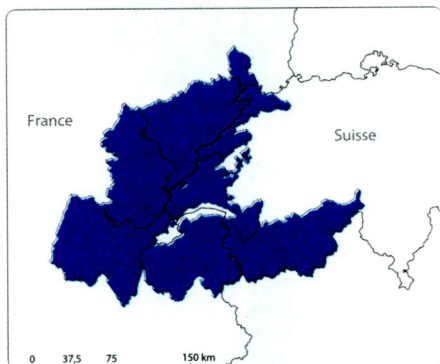




Rhin supérieur France / Allemagne / Suisse

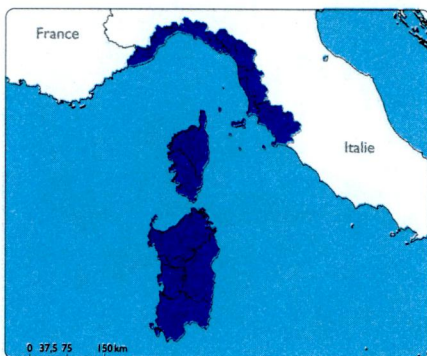


France / Suisse





France / Italie / Îles

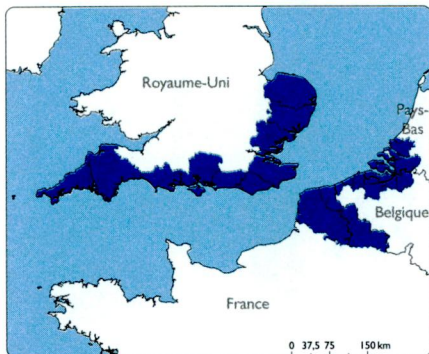


Alcotra France / Italie

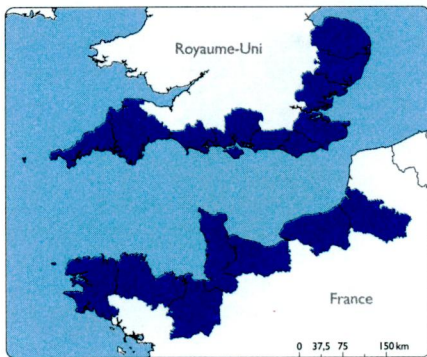




Programme mer du Nord
France / R-U / Pays-B. / Belg.

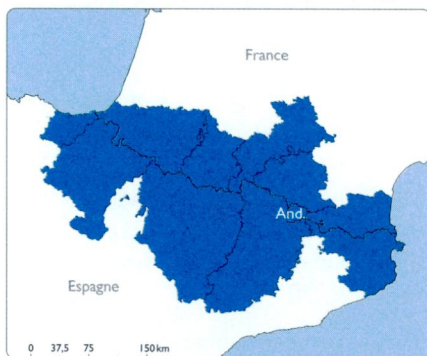


Programme Manche
France / Royaume-Uni





France / Espagne



Programme	Autorité unique de gestion
France/Espagne	Consortio de la communauté de travail des Pyrénées Rassemble les 7 régions transfrontalières concernées
Alcofra	Région Piémont (Italie)
France/Italie/Îles	Région Toscane (Italie)
France/Suisse	Conseil régional de Franche-Comté
Rhin supérieur	Conseil régional d'Alsace
Grande région	Wallonie à titre transitoire, puis Groupement européen de coopération territoriale sous présidence du préfet de Lorraine
France/Belgique	Wallonie
Programme mer du Nord Programme Manche	Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais Conseil régional de Haute-Normandie
Amazonie	Conseil régional de Guyane
Océan indien	Conseil régional de La Réunion (fusion avec le programme transnational)
Caraïbes	Conseil régional de la Guadeloupe (fusion avec le programme transnational incluant la Guyane)



Les propositions de la Commission européenne pour 2014-2020

La Commission européenne a proposé, le 6 octobre 2011, un ensemble de mesures législatives relatives à la mise en œuvre de la politique de cohésion 2014-2020. Elles visent à « stimuler la croissance et l'emploi dans toute l'Europe en orientant les investissements européens vers les objectifs que l'Union s'est fixés en la matière », c'est-à-dire dans sa stratégie « Europe 2020 ».

Deux de ces mesures concerne plus particulièrement la coopération transfrontalière :

1) la proposition de règlement portant dispositions particulières relatives à la contribution du FEDER à l'Objectif « Coopération territoriale européenne »

C'est la première fois qu'un règlement propre à la coopération territoriale est proposé « afin de permettre une présentation plus claire » de ses « spécificités ». Élément nouveau, il comprend des « dispositions relatives à la concentration thématique et aux priorités d'investissement » dans la lignée de ce qu'avait envisagé la Commission européenne dans son 5^e rapport sur la cohésion de l'Union européenne. Est ainsi évoqué pour la coopération transfrontalière 4 thématiques maximum par programme et notamment comme priorités d'investissement : le triptyque innovation/compétitivité/économie d'énergie ainsi que l'intégration des marchés transfrontaliers du travail, l'inclusion sociale, la création et l'application de systèmes communs d'éducation et de formation etc. La coopération transfrontalière serait dotée de 8,5 Mds € sur la période.



2) la proposition de règlement modifiant le règlement du 5 juillet 2006 sur le GECT

Ce texte envisage d'importantes évolutions pour faciliter la mise en œuvre des GECT et répondre aux attentes exprimées par les acteurs de la coopération territoriale lors de la consultation ouverte en 2011 sur l'avenir de ces structures de coopération. Sont notamment proposés :

- de permettre aux régions et aux organismes de pays tiers ou territoires d'outre-mer qui ne font pas partie de l'UE de participer à un GECT même si ce dernier ne compte qu'un seul membre issu d'un Etat membre de l'Union ;
- de fixer à 6 mois le délai maximum d'examen par un Etat membre de l'Union des demandes de constitution de GECT ;
- de faire évoluer le droit applicable aux activités et aux personnels des GECT.

Ces propositions de règlements vont désormais être examinées par le Conseil et le Parlement européen en vue de leur adoption envisagée par la Commission européenne pour fin 2012.

Projets de règlements consultables sur :

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#7



Bibliographie

Ouvrages

Guide de la coopération décentralisée transfrontalière, ministères des Affaires étrangères, Commission nationale de la coopération décentralisée, Mission opérationnelle transfrontalière, Caisse des dépôts et consignations, juillet 2010.

Les fonds structurels européens 2007-2013, DATAR, coll. «Territoires en mouvement», 2^e édition avril 2010.

Guide des projets transfrontaliers, Mission opérationnelle transfrontalière, janvier 2010, disponible en version papier et en version électronique consultable sur le site www.espaces-transfrontaliers.org

Atlas de la coopération transfrontalière, Mission opérationnelle transfrontalière, 2^e édition, 2007.

Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), Comité des régions, 2007.

Rapports officiels

Rapport sur l'application du règlement (CE) n°1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), Commission européenne, juillet 2011, consultable sur :

http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/COM_2011_0462_F_FR_RAPPORT.pdf



Rapport d'information sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, Marc François, rapport n° 738 (2010-2011) fait au nom de la Commission des affaires européennes du Sénat, déposé le 6 juillet 2011, consultable sur le site www.senat.fr/rap/r10-738/r10-738.html

Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 suite au rapport de Markus Pieper sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013, présenté au nom de la Commission REGI du Parlement européen le 23 mars 2011, consultable sur le site www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0316&language=FR&ring=A7-2011-0222

Une coopération territoriale ambitieuse, Sanchez-Schmid Marie-Thérèse (rapport adopté le 22 mars 2011 par la Commission REGI du parlement européen).

Metroborder - Région Métropolitaine Polycentrique transfrontalière, ORATE/ESPON rapport final, décembre 2010, consultable sur le site www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_fr.pdf

Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures..., Blanc Étienne, Keller Fabienne, Sanchez Schmid Marie-Thérèse, mission parlementaire, juin 2010, consultable sur le site www.territoires.gouv.fr/19-propositions-pour-une-politique-transfrontaliere

Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises, Lamassoure Alain, rapport établi à la demande de Michel Barnier, ministre des Affaires



étrangères et Claudie Haigneré ministre délégué aux Affaires européennes, mai 2005, consultable sur le site www.espaces-transfrontaliers.org/document/rapport_lamassoure.pdf

La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire, Estrosi Christian, rapport présenté au nom du Conseil économique et social, 1996.

La coopération transfrontalière. De la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière, Ueberschlag Jean, rapport au Premier ministre, 1996.

Données statistiques

Brochures en ligne sur le site de l'INSEE www.insee.fr

Vivre en deçà de la frontière, travailler au-delà, Floch Jean-Michel, Insee Première, n° 1337, février 2011.

Impact du travail frontalier en Lorraine, INSEE Lorraine, Économie Lorraine n° 234, septembre 2010.

Le travail frontalier lorrain au diapason des économies limitrophes, INSEE Lorraine, Économie Lorraine n° 233, septembre 2010.

Rhin Supérieur faits et chiffres, INSEE Alsace, deux offices statistiques fédéraux allemands et cinq offices statistiques cantonaux suisses, décembre 2010.



Webographie

Il serait vain, vu leur nombre, de vouloir dresser une liste exhaustive des sites consacrés aux espaces de coopération transfrontalière, aussi celle présentée ci-dessous ne concerne que des sites « généralistes ».

Le portail de l'aménagement du territoire :
www.territoires.gouv.fr

Présentant notamment les activités de la DATAR et donnant accès au site de l'Observatoire des territoires

La Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) : www.espaces-transfrontaliers.eu

Ce site présente de la documentation juridique et thématique sur la coopération transfrontalière, des données sur des espaces de coopération, des informations sur les programmes européens consacrés à la coopération transfrontalière, diverses publications éditées par la MOT (*L'actualité transfrontalière*, *Les Cahiers de la MOT...*), etc. Il fournit également les liens à de nombreux sites dédiés à la coopération transfrontalière.

La Commission européenne (DG REGIO)

La Commission européenne (DG REGIO) présente des informations sur la coopération territoriale sur son site Internet aux adresses suivantes :

- http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/index_fr.cfm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/territorial/25092009/programme_en.cfm?nmenu=2

Le Comité des régions (CdR) :

- Le site du CdR : www.cor.europa.eu



- Le portail du CdR sur les Groupements européens de coopération transfrontalière (GECT) : <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

Le Conseil de l'Europe : www.coe.int/defaultfr.asp

Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) : aebr.eu (site en anglais)

Cette association a été fondée en 1971 pour identifier et mettre en lumière les problèmes particuliers des régions européennes frontalières, les représenter auprès d'instances nationales et internationales, soutenir les actions de coopération, promouvoir les échanges d'expériences... Elle compte une centaine de gouvernements régionaux en zone frontière, d'Eurorégions et d'autres instances transfrontalières.

Atlas numérique des régions métropolitaines transfrontalières en Europe : <http://metrolux.ceps.lu/index.cfm>

Cet atlas a été mis en ligne par l'équipe de recherche Metrolux du Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (CEPS/INSTEAD), basée au Luxembourg. L'objectif de cette publication est de souligner le processus d'intégration transfrontalière à travers la cartographie de différents indicateurs portant sur l'économie, la démographie, le transport, la coopération institutionnelle...

Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) : www.afccre.org

À l'origine du mouvement des jumelages en Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'AFCCRE a peu à peu diversifié ses actions pour couvrir l'ensemble des politiques européennes



intéressant directement ou indirectement les collectivités territoriales françaises. Son site présente l'actualité des collectivités au niveau européen.

Interact : www.interact-eu.net

Site en anglais du programme Interact qui fournit des informations sur l'Objectif coopération territoriale (*Interreg IV*), les GECT, les macrorégions ou la coopération territoriale européenne. L'objectif d'Interact consiste à faciliter la mise en œuvre des programmes de coopération territoriale notamment transfrontalière. Il permet l'échange d'expériences, la mise en réseau, la diffusion d'informations et vient en aide aux personnes impliquées dans la gestion des programmes de coopération territoriale.



Glossaire

Conseil de l'Europe :

Organisation intergouvernementale, le Conseil de l'Europe a été créé en 1949 afin de «promouvoir la démocratie, les droits de l'Homme et la prééminence du droit» et «rechercher des solutions communes aux grands problèmes de l'Europe d'aujourd'hui». Il a été un tremplin et une plateforme d'échanges avec les États européens non-membres de l'Union européenne pour partager les principes et une vision commune du développement spatial européen. Le Conseil compte désormais quarante-sept membres.

Comité des régions (CdR) :

Le Comité des régions (CdR) est l'organe représentatif des collectivités territoriales de l'Union européenne. Instauré en 1994 par le traité de Maastricht, il compte 344 membres. Il doit être consulté avant toute décision de l'Union européenne portant sur les questions intéressant les pouvoirs locaux et régionaux, notamment la politique de cohésion, la coopération transfrontalière et les transports.

Groupement européen de coopération territoriale (GECT) :

Le GECT est l'organe de coopération le plus abouti auquel peuvent recourir les collectivités territoriales de l'Union européenne pour porter une stratégie d'intégration territoriale et mettre en œuvre des projets, gérer un programme de coopération financé dans le cadre de la politique de cohésion ou organiser la gouvernance d'un territoire transfrontalier. Le caractère novateur de cette structure par rapport à celles relevant des législations



nationales (*cf.* GLCT) est qu'elle permet, si besoin, d'associer des représentants des États. Par contre, la participation des représentants des collectivités territoriales ou des États de pays non-membres de l'Union n'est autorisée que sous conditions. Le règlement européen de 2006 qui régit la mise en œuvre des GECT devait faire l'objet d'une révision au cours de l'année 2011.

Le Groupement eurorégional de coopération (GEC) :

Le Conseil de l'Europe propose un nouvel organisme de coopération transfrontalière et interterritoriale : le GEC. Ce dernier fait l'objet du troisième protocole additionnel à la convention de Madrid qui, début 2011, était toujours en cours de signature et de ratification par les États membres du Conseil. Le premier GEC ne pourra pas être créé avant que ce protocole soit ratifié par au moins quatre États membres.

D'un statut similaire à celui des GECT, les GEC auront l'avantage sur ces derniers de permettre des coopérations territoriales entre tous les États membres du Conseil de l'Europe qui auront ratifié ce protocole qu'ils appartiennent ou non à l'Union européenne. Ils s'adresseront principalement aux collectivités et autorités territoriales, mais pourront aussi intégrer des représentants des États. Dotés de la personnalité juridique, ils seront régis par le droit interne du pays dans lequel ils auront leur siège.

Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) :

L'accord de Karlsruhe signé en 1996 entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse,



donne la possibilité aux collectivités territoriales et organismes publics locaux frontaliers des pays signataires de créer des GLCT en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'eux. Un accord bilatéral concernant la frontière franco-belge, signé en 2002, autorise lui aussi la création de GLCT sur la frontière franco-belge.

Les GLCT sont soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où ils ont leur siège. Ce sont des personnes morales de droit public, dotées de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. Les États ne peuvent pas en être membre.

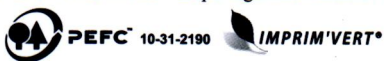
Interreg :

Interreg est un programme de coopération territoriale lancé au début des années 1990 par la Commission européenne dans le cadre de la politique européenne de cohésion. Il s'est, au fil des ans, développé autour de trois volets : un volet dédié à la coopération transfrontalière, un volet pour la coopération transnationale au sein de grands espaces régionaux et un volet consacré à la coopération interrégionale (mise en réseau, échanges d'expériences entre territoires). Financé par le Fonds européen pour le développement régional (FEDER), *Interreg* a joué un rôle clé dans le développement de la coopération transfrontalière au sein de l'Union européenne en soutenant des actions portées par les collectivités territoriales. Au vu de son impact, il est devenu l'un des trois Objectifs prioritaires (champs d'intervention) de la génération 2007-2013 de la politique de cohésion, sous la dénomination d'*Objectif de coopération territoriale européenne*.

**Politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale :**

Cette politique vise à réduire les écarts de développement qui existent entre les régions et les États membres de l'Union européenne. Cofinancée par les fonds structurels européens (dont le Fonds européen pour le développement régional - FEDER), elle est mise en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels. La génération en cours couvre la période 2007-2013. Dès les années 1990, certains programmes de cette politique ont, en partie, été dédiés à la coopération transfrontalière (programmes *Interreg* aujourd'hui devenu *l'Objectif de coopération territoriale européenne*).

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 503114905-001111 – Dépôt légal : novembre 2011



Les acteurs locaux occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pédagogiques présentant aux acteurs de l'aménagement du territoire, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

En trois décennies, la coopération transfrontalière entre territoires européens a fait des avancées considérables. Des organismes de coopération ont été instaurés, des programmes ont été financés pour soutenir des actions de coopération. Les échanges se sont accrus à la faveur d'une libéralisation de la circulation des personnes et des biens. Pourtant, certains blocages juridiques existent encore et les territoires transfrontaliers concentrent bien souvent des inégalités économiques et sociales. Pour y remédier, de nouvelles pistes sont à l'étude en France comme en Europe.

Diffusion

Direction de l'information légale et administrative

La documentation Française

Tél 01 40 15 70 10

www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France

Prix : 9 €

DF : 5TM27550

ISBN : 978-2-11-008733-1

