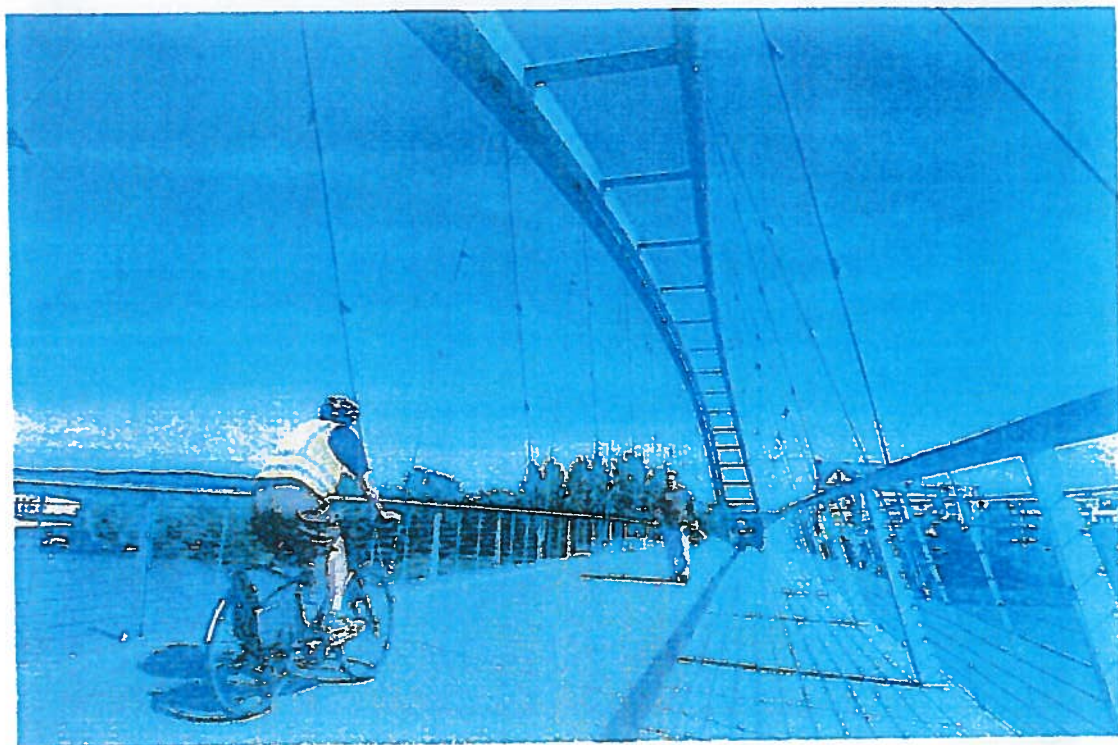


Au-delà des frontières

Le libre-échange et plus encore la construction d'un espace communautaire, s'ils n'effacent pas les frontières, pour le moins les estompent. Dès lors, quoi de plus logique que les territoires frontaliers et ceux qui les habitent cherchent à s'en affranchir.

Mais les difficultés subsistent qui tiennent aux différences d'organisations, d'institutions, de réglementations... Le rôle de la Mission opérationnelle transfrontalière est d'aider à les dépasser, ainsi que l'explique Jean Peyrony, son directeur général.



Diagonal : La Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) a été créée, en avril 1997, "pour faciliter la gestion des fonds Interreg". En est-il toujours de même aujourd'hui ?

Jean Peyrony : Les programmes de l'objectif "Coopération territoriale européenne" de la politique de cohésion, communément dénommé Interreg (1) qui financent la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes en matière d'aménagement du territoire, en particulier dans les espaces transfrontaliers, est évidemment pour nous un outil important.

Cependant, la MOT travaille surtout autour des dynamiques de projets, qu'il s'agisse de projets intégrés de territoires (urbains, ruraux, voire maritimes comme le détroit des Bouches de Bonifacio), ou de projets sectoriels (dans des domaines tels que les transports, le développement économique, l'environnement...). La question du financement des projets – via Interreg, mais aussi les politiques nationales ou

La passerelle des Trois-Pays, réservée aux piétons et aux vélos, traverse le Rhin entre Huningue (France) et Weil-am-Rhein (Allemagne) à proximité de la Suisse.

locales – n'est qu'une question parmi d'autres. Nous sommes au service des élus locaux, à l'échelle des communes, des intercommunalités, des départements, des régions, et des services de l'État, pour soutenir des projets dans tous les champs du développement territorial.

Ainsi, nous agissons au service de la structuration des "territoires transfrontaliers", une expression qui reste paradoxale, puisque la notion de territoire est en général associée à ce qui est national. Nous n'effaçons pas les frontières pour créer de nouvelles entités politiques qui se substitueraient aux États ou aux collectivités, mais nous apportons des réponses aux défis spécifiques de ces territoires, notamment en développant des outils de gouvernance transfrontalière.

Les trois présidents successifs de la MOT, Roland Ries, Pierre Mauroy et Michel Delebarre, ont tous été sur la même ligne politique : les élus locaux sont responsables du bien-être des citoyens et du développement des

territoires, au travers notamment de la mise à leur disposition de services publics. Du fait du processus d'intégration européenne, se pose de plus en plus la question d'un déploiement transfrontalier de ces services.

Tout ne devient pas transfrontalier... Mais dans des agglomérations comme celles de Lille, de Strasbourg, de Bâle de Genève, des habitants traversent la frontière pour travailler, pour consommer et pour bénéficier de services, ou simplement pour échanger. Le marché ne suffit pas à répondre à ces besoins, il faut réguler, voire structurer ces activités, ce qui passe par l'organisation de formes de gouvernance à l'échelle de ces nouveaux bassins de vie.

■ ■ Cette gouvernance transfrontalière n'est donc pas liée à la seule distribution de fonds européens ?

Un exemple : Genève, "ville-État" et métropole de rayonnement international, dont la banlieue se situe tout autour dans le canton de Vaud que, côté français, dans les départements de l'Ais-

le réflexion, d'animation et de coordination ; celle-ci ne se substitue aucunement à des structures beaucoup plus importantes comme Lille Métropole Communauté urbaine, qui prend part à de nombreux projets transfrontaliers.

■ ■ Est-ce à dire que les projets eux-mêmes, d'infrastructures ou d'équipement, ne relèvent pas de leur compétence ? Prenons à nouveau l'exemple de Genève.

Les partenaires du Grand Genève viennent de se doter d'un "schéma d'agglomération" transfrontalier, et d'un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) (2). Son équipe participe à l'élaboration du projet du Grand Genève ; mais la liaison ferrée Cornavin-Annemasse (CEVA) sera gérée par une société créée conjointement par la SNCF et la compagnie des Chemins de fer fédéraux helvétiques (CFF).

Un GECT peut toutefois porter lui-même un équipement : c'est le cas pour l'hôpital franco-espagnol de Puigcerda.

■ ■ Les agglomérations transfrontalières ont longtemps été citées comme modèles par la MOT. Sont-elles toujours à l'avant-garde des pratiques ?

L'enjeu n'est pas radicalement différent de celui des agglomérations purement nationales. L'urbanisation dépasse les limites départementales ou régionales comme les frontières nationales. La banlieue de Mâcon, par exemple, se trouve dans une région voisine.

Toutefois, au sein d'un État, il est possible d'adapter l'organisation politico-administrative aux nouveaux enjeux, comme c'est le cas avec la nouvelle étape de la décentralisation en France ; tandis que les frontières d'État restent intangibles. De ce point de vue, les territoires transfrontaliers sont condamnés à innover sur le terrain de la gouvernance.

Ces agglomérations transfrontalières sont porteuses de très forts enjeux pour certains territoires, marqués par des flux élevés de travailleurs transfrontaliers. Ceci constitue une situation "gagnant-gagnant" pour les deux côtés de la frontière, à condition de mettre en place les politiques publiques adaptées. Outre l'exemple de Genève évoqué ci-dessus, on peut mentionner le Nord-Lorrain, sous l'influence du dynamisme économique du Grand-Duché de Luxembourg, ou l'agglomération



À Annemasse, terminal de la ligne de tramway desservant Genève.

tri-nationale de Bâle. Il faut noter, par exemple, l'importance de la langue du pays voisin et de son apprentissage. Les emplois offerts sur le territoire de Bâle sont de plus en plus qualifiés, ce qui oblige les frontaliers français qui souhaitent y postuler à avoir un bon niveau en langue allemande. Le développement de l'apprentissage de la langue allemande est par conséquent un enjeu de cohésion sociale et territoriale en Alsace.

■ ■ La MOT agit-elle également autour d'espaces naturels transfrontaliers ?

C'est le cas sur le massif du Mont Blanc, où la MOT assiste en ce moment la mise en place d'un GECT tri-national (Suisse-France-Italie) ; ou dans le Hainaut à la frontière belgo-française où deux parcs naturels, le parc naturel régional Scarpe-Escaut en France et le parc naturel des plaines de l'Escaut en Wallonie, constituent le parc naturel transfrontalier du Hainaut.

On peut évoquer également l'enjeu des Trames verte et bleue ou de nombreuses rivières transfrontalières, comme dans le bassin de la rivière, la Semoy – qui devient la Semois-en-France et qui traverse les Ardennes franco-belges. Il faut y coordonner la gestion de l'eau, la création de voiries cyclables sur les berges...

■ ■ D'autres pays européens se sont-ils dotés de structures semblables à la MOT ?

L'Europe est un continent compliqué qui regroupe des États fédéraux – la plupart de nos voisins – ou unitaires plus ou moins centralisés, et de tailles très variables. Chaque type de pays a son propre mode de fonctionnement. Au Luxembourg, tout se règle en deux échanges téléphoniques entre le niveau

de l'État et le niveau communal ; en France, nous avons notre "mille feuilles", à l'ordre du jour ; en Belgique les trois régions ont parfois du mal à se parler

En 2009, la Hongrie s'est dotée d'un Central european service for cross border initiatives (CESCI), en s'inspirant de la MOT. Le pays présente un grand nombre de frontières ; c'est un état centralisé dont les limites se sont rétractées au siècle dernier, en laissant des minorités hongroises en Slovaquie ou en Serbie, engendrant un besoin de coopération transfrontalière, d'où plusieurs GECT créés ou en cours.

Il existe ailleurs en Europe des problèmes de cette nature, où la coopération transfrontalière, avec l'appui de l'Europe, peut contribuer à surmonter le poids de l'histoire, comme en Irlande. Mais l'expérience européenne peut également aider des pays situés hors de notre continent, comme en Afrique. Les frontières africaines dessinées par les puissances coloniales à la conférence de Berlin, en novembre 1884, sous Bismarck, ont parfois eu pour conséquence de diviser le territoire d'une même ethnie entre deux nations voisines, ce qui reste une source de conflit. Mais aujourd'hui, en Afrique comme en Europe, il ne s'agit plus de se battre pour modifier les tracés mais de tenter de coopérer de part et d'autre. L'Allemagne aide les pays de l'Union africaine pour les problèmes de bornage frontalier, qui est un préalable à la coopération. Et la MOT est en train de mettre au point avec l'United Nations capital development fund (UNCDF) une mission d'assistance à un programme d'appui à la coopération transfrontalière en Afrique de l'ouest.

L'Europe a développé des méthodes cadre juridique de la coopération transfrontalière, programmes financiers comme Interreg, qui semblent transposables. Il faut organiser le transfert d'expérience ; la MOT est prête à contribuer. ■

Propos recueillis par Marc LEMONIEI

(1) L'objectif de CTE, financé par le FEDER, est l'un des trois objectifs de la politique de cohésion ; à partir de 2007, il a pris place au programme d'initiative communautaire Interreg.

(2) Selon la législation actuelle (en cours de modification), pour créer un GECT, il faut deux États membres de l'UE pour un État non-membre. C'est pourquoi, le Grand Genève s'est coté d'un GLCT, structure voisine des GECT, dans le cadre de l'accord Karlsruhe.

et de la Haute-Savoie. Il faut en conséquence structurer les transports en commun, ce qui représente des investissements lourds qu'Interreg ne pourrait pas financer... Le barreau ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA) est l'un des principaux projets de l'agglomération. Il consiste à créer quelques kilomètres de voies ferrées qui relieront la gare de Genève-Cornavin à la ville d'Annemasse, via la gare des Eaux-Vives. Ceci permettra de connecter l'ensemble du réseau ferré suisse, en particulier sur la rive nord du lac Léman, au réseau de TER français, pour desservir la rive sud du lac et les vallées alpines. Il s'agira donc du maillage et de la création d'un système de transport en commun réellement transfrontalier et sur une très grande échelle. La réalisation du CEVA associe, outre les collectivités locales et régionales, le niveau national en France et fédéral en Suisse.

■ ■ Quelle est la nature juridique de la MOT ?

La MOT est une association loi 1901, en cours de transformation en groupement d'intérêt public. La structure s'apparente à une sorte d'agence d'urbanisme, apportant un appui à la coopération transfrontalière. D'ailleurs, les agences d'urbanisme des espaces frontaliers sont des partenaires quotidiens, certaines étant membres de la MOT, ainsi que la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

Comme les agences, nos missions sont très majoritairement publiques et d'intérêt général, et notre financement est essentiellement constitué de subventions (Datar, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Intérieur, Caisse des dépôts...), et des cotisations de nos membres : villes, communautés, conseils généraux et régionaux, collectivités voire États étrangers. Mais nous pouvons également intervenir dans le cadre de commandes spécifiques pour les acteurs de la coopération, même si cette activité reste marginale ; il est intéressant de se confronter à la commande directe des maîtres d'ouvrage forcément exigeants.

■ ■ Comment évolue l'action de la Mission ?

Dans un premier temps, notre action a été concentrée autour de sites pilotes, dont elle a accompagné les travaux, principalement des agglomérations

transfrontalières. Ces territoires transfrontaliers ont structuré progressivement leur gouvernance. Ainsi, Lille a eu très tôt un "regard transfrontalier", et sous l'impulsion de Pierre Mauroy, a constitué, en 2007, le premier Groupement européen de coopération territoriale (GECT) en association avec les villes belges de Tournai et Kortrijk. Parallèlement, la MOT a développé son intervention sur l'ensemble des frontières, y compris lorsqu'elles concernent des territoires ruraux ou des espaces naturels, et à des échelles plus larges, comme les Euro-régions.

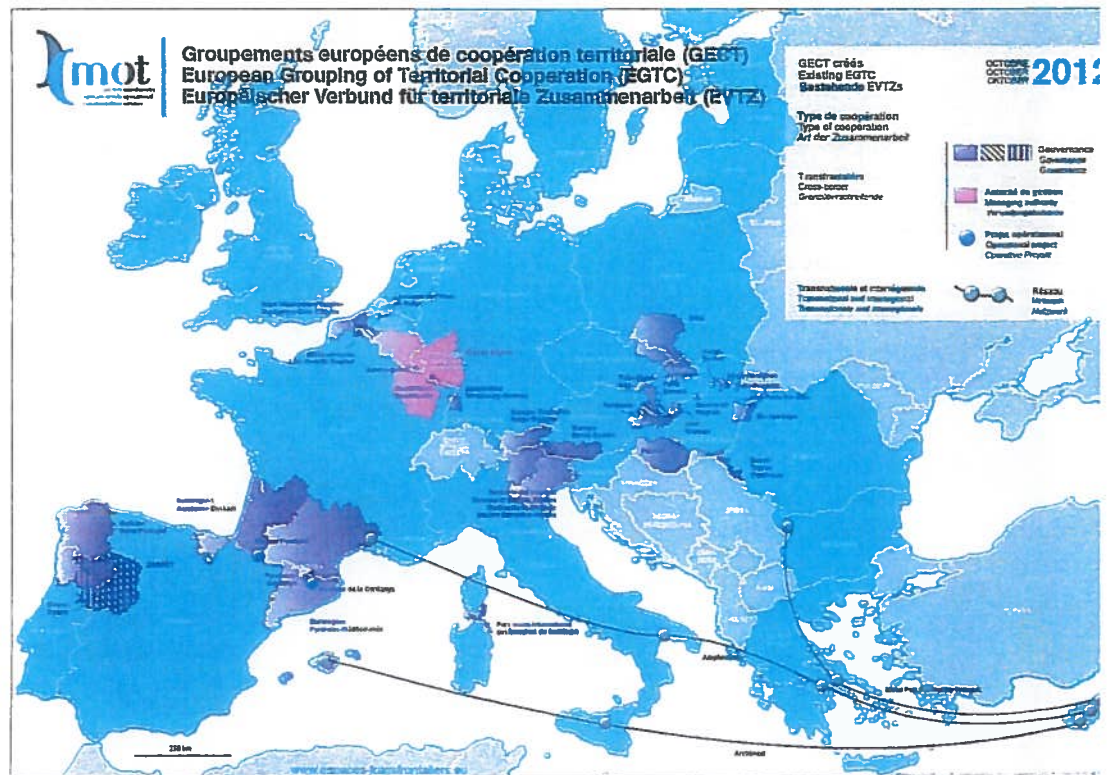
■ ■ Quelle est la nature des Groupements européens de coopération territoriale (GECT) qui permettent aujourd'hui à des collectivités publiques de différents États d'agir au sein d'un territoire bi ou tri-national ?

Depuis l'accord-cadre fixé, en 1995, par le protocole additionnel à la Convention de Madrid de 1980, le Conseil de l'Europe a toujours soutenu la coopération transfrontalière. Cet accord a été suivi par la signature de nombreux traités bi ou multi-latéraux. Il faut relever que la France, État souvent présenté comme centralisateur, a toujours joué le jeu en encourageant les collectivités locales à nouer des partenariats et à créer

des structures communes avec des collectivités de pays voisins. Il y a eu, traité de Bayonne avec l'Espagne en 1995, l'accord de Karlsruhe entre France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse en 1996, l'accord franco-belge de Bruxelles en 2002. Le GECT est un nouvel outil de droit communautaire qui offre la possibilité à tous les acteurs publics (État et collectivités) de l'Union européenne de créer des structures durables de coopération.

Un GECT intervient uniquement dans le champ de compétences des collectivités qui le composent. Les missions régaliennes, la justice ou la police ne sont évidemment pas concernées. Il n'a pas de prérogatives propres, mais des missions qui lui sont confiées par ses membres.

Le GECT permet de pallier les différences de compétences, de part et d'autre des frontières par exemple entre la France, État unitaire décentralisé, et certains de ses voisins fédéraux. Ainsi, il est important que le GECT de l'Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai associe tous les niveaux décisionnaires sur son territoire, depuis les communes jusqu'aux États. Il est animé par une agence transfrontalière de douze personnes, organisée



Les territoires transfrontaliers :

des sites pilotes de la construction européenne

Totalement dédiée aux coopérations transfrontalières depuis plus de dix ans, la Mission opérationnelle transfrontalière - MOT - est aujourd'hui l'une des structures les mieux placées pour nous décrire la réalité, diverse et contrastée, de ces échanges frontaliers. Avant de nous présenter son rôle, de plus en plus européen, dans les projets de cette nature, elle nous rappelle que ces interdépendances aux frontières constituent de véritables laboratoires - et des symboles - de la construction européenne.

La coopération transfrontalière en quelques chiffres :

- 10 millions de Français vivent dans des espaces transfrontaliers
- 150 millions en Europe, soit près d'un tiers de la population européenne
- Plus de 10 agglomérations transfrontalières ont été identifiées en Europe, regroupant près de 25 millions d'habitants

Les territoires transfrontaliers sont devenus, au fil de la dernière décennie, de véritables sites pilotes de la construction européenne. La spécificité de leur réalité économique et sociale est aujourd'hui reconnue à tous les niveaux.

La coopération transfrontalière, qui se définit comme les relations de voisinage qu'entretiennent collectivités et acteurs publics et parapublics de part et d'autre des frontières terrestres et maritimes, est par essence multithématique et multinationale.

Elle rassemble sous une même bannière des acteurs d'une grande diversité : des régions, des communautés urbaines, des chambres de commerce, des parcs naturels, des établissements sanitaires ou des opérateurs de transport public.

Tout aussi diverses sont les problématiques abordées dans leur cadre : organiser le développement à l'échelle d'euro-régions, penser la gouvernance urbaine transfrontalière, préserver les espaces naturels, rationaliser l'organisation des soins ou développer des services publics en transfrontalier.

La coopération transfrontalière est le résultat d'une évolution vieille de presque vingt ans. Son essor est lié à deux phénomènes remontant au début des années 1990 :

- d'une part, l'initiative communautaire Interreg, qui a apporté un cofinancement européen décisif aux projets menés par des acteurs publics et para-publics ;

- d'autre part, l'ouverture des frontières, dans le cadre du marché commun, qui a radicalement changé la situation des zones frontalières en permettant aux résidents frontaliers de franchir plus facilement, et quotidiennement, la frontière pour travailler, étudier ou pour leurs loisirs et achats. Ce dernier phénomène a d'ailleurs été renforcé par l'entrée en vigueur de la monnaie unique.

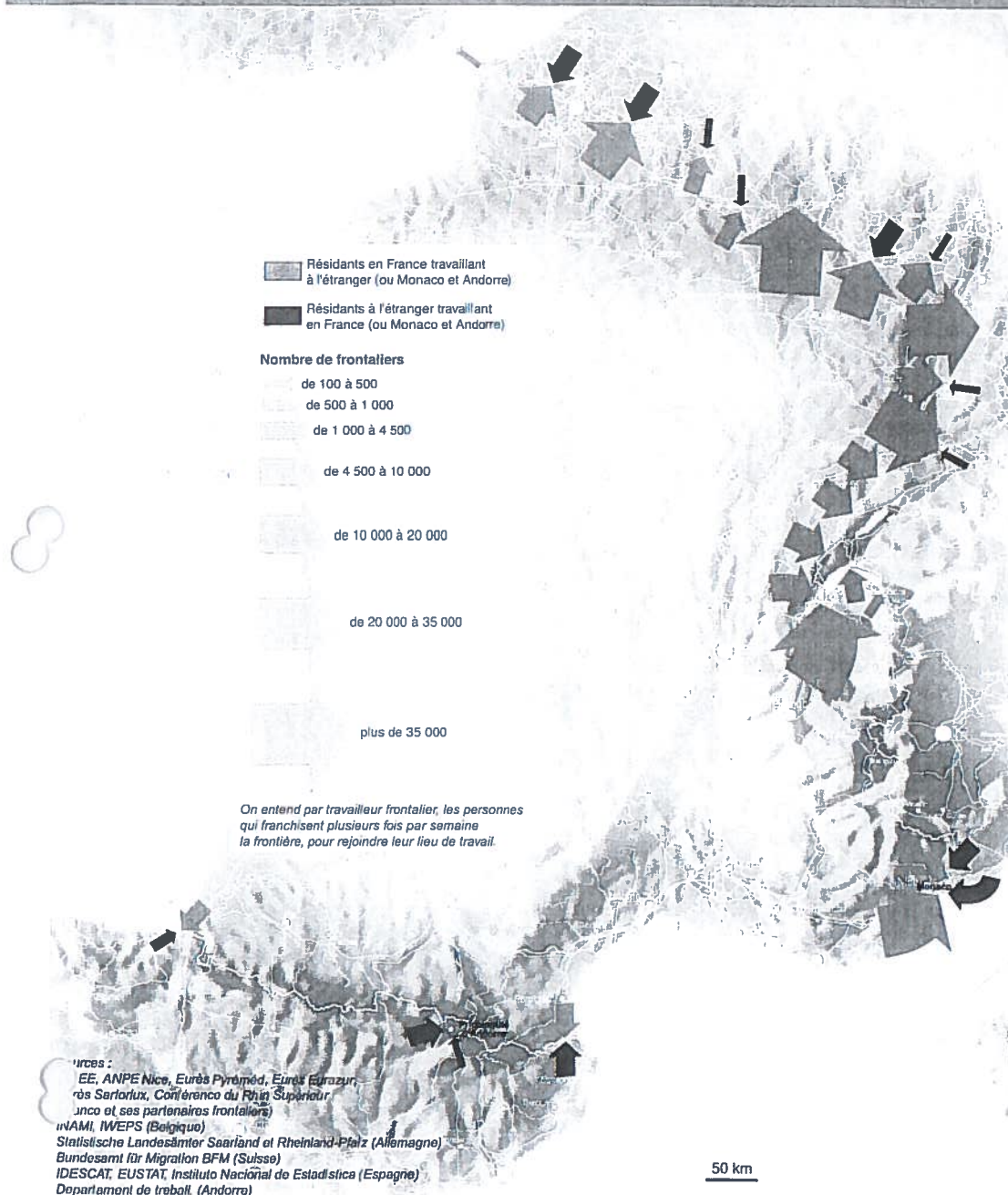
Les frontières françaises sont ainsi devenues des espaces parcourus par des flux quotidiens de personnes et de marchandises de plus en plus nombreux. Ce phénomène, qui a contribué à l'émergence de bassins de vie transfrontaliers et de démarches pilotes en matière de gouvernance transfrontalière - eurométropoles, eurodistricts, eurocités... -, n'est toutefois pas exempt de déséquilibres et d'effets de concurrence pour les territoires concernés.

En effet, ces flux - y compris avec la Suisse ou Monaco - sont largement orientés de la France vers l'étranger. En 2010, plus de 330 000 personnes résident en France et travaillent quotidiennement de l'autre côté de la frontière : en Belgique (30 000 en 2006), au Luxembourg (74 000 en 2009), en Allemagne (53 300 en 2009), en Suisse (135 000 dont 83 000 pour Genève et 28 000 pour Bâle), à Monaco (33 800).

Ce phénomène est l'expression la plus visible des interdépendances existant aux frontières françaises. Les territoires français sont largement exportateurs de main-d'œuvre, alors qu'ils font face à des pénuries dans certains secteurs ou à un chômage structurel des demandeurs d'emploi



Mission
Opérationnelle
Transfrontalière



IL EXISTE UNE
 FORME DE
 CONCURRENCE
 TERRITORIALE
 AUX FRONTIÈRES,
 DUE AUX
 DIFFÉRENCES
 DE SYSTÈMES
 FISCAUX,
 SOCIAUX, ETC.



Les flux de travailleurs frontaliers

Les flux quotidiens de personnes aux frontières sont de plus en plus denses et se font largement au détriment des territoires français, malgré leurs taux de chômage

les moins qualifiés. Cette forme de concurrence territoriale est également alimentée, sur certaines frontières, par l'existence d'un système fiscal et social, appliqué aux entreprises, plus favorable dans les territoires riverains que du côté français, en termes de niveau d'imposition, de coût et de réglementation du travail.

Face à ce phénomène, la majorité des agglomérations et conurbations transfrontalières françaises – autour de Dunkerque, Lille, Longwy, le nord-est Mosellan et Sarrebruck, Strasbourg, Bâle, Genève, Bayonne/San Sebastian – ont développé des stratégies communes sous forme de chartes ou de livres blancs et mis en place des outils de gouvernance, notamment sous la forme de groupements européens de coopération territoriaux (GECT), nouvel outil juridique communautaire dédié notamment à la coopération transfrontalière.

Cette réflexion leur a permis de développer des projets transfrontaliers dans tous leurs champs d'intervention, de l'aménagement à la culture en passant par le développement économique. Des démarches et réflexions similaires existent à d'autres échelles, notamment celles de départements et des régions.

Toutefois, ces politiques transfrontalières pâtissent de l'incompatibilité des dispositions existantes de part et d'autre des frontières : il n'existe pas encore d'outils transfrontaliers de mutualisation fiscale, de planification, d'aménagement ou de gestion du foncier, tels qu'ils existent en interne dans chaque État. A ce titre, le GECT, en tant qu'outil communautaire, ou le Groupement eurorégional de coopération (GEC) promu par le Conseil de l'Europe, pourraient préfigurer une plus forte intégration des territoires transfrontaliers.



LA MOT : UN RÉSEAU AU SERVICE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Une structure originale

La Mission Opérationnelle Transfrontalière a été créée en avril 1997 par le gouvernement français. L'objectif était d'« apporter une aide opérationnelle aux porteurs de projets et, plus globalement, aux territoires transfrontaliers ». Dans un premier temps, la MOT a pris la forme d'une structure interministérielle, rassemblant la DATAR, la Caisse des Dépôts ainsi que les ministères de l'Écologie, des Affaires étrangères et européennes et de l'Intérieur. En janvier 2008, elle est devenue une association, afin de mettre en réseau les acteurs de la coopération.

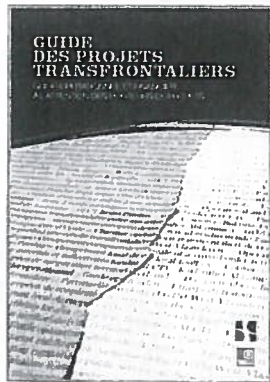
Son président est Michel Delebarre, député-maire de Dunkerque, qui a succédé en juin 2008 à Pierre Mauroy.

Le positionnement de la MOT permet un lien étroit entre les porteurs de projets locaux et les niveaux nationaux et européens. Aujourd'hui, l'association compte 57 adhérents dont la diversité est particulièrement représentative des acteurs impliqués dans la gestion à multiniveaux de projets transfrontaliers : États, collectivités territoriales, associations, structures transfrontalières, grandes entreprises, fédérations... Le réseau s'étend de plus en plus sur d'autres frontières en Europe avec, par exemple, l'Euregio Meuse-Rhin – Allemagne/Pays-Bas/Belgique – ou la république de Bulgarie.

Une triple mission

L'objectif de la MOT s'exerce sur trois axes d'intervention : la mise en réseau, l'assistance aux porteurs de projets et l'aide à la définition de stratégies d'ensemble.

A la demande de ses adhérents, la MOT aide à la structuration des projets et accompagne les démarches transfrontalières comme, par exemple, la création de GECT. La mise en réseau – échanges de pratiques et diffusion des savoir-faire – passe par des séminaires, des groupes de travail thématiques, des publications, un centre de ressources en ligne, etc.



LE GUIDE DES PROJETS TRANSFRONTALIERS

Réalisé à l'initiative de la Caisse des Dépôts, la MOT a publié, en avril 2010, un « Guide des projets transfrontaliers ». Mettant à profit dix années d'expérience et de pratique de la MOT au service des projets transfrontaliers, il a été conçu comme un outil pratique, opérationnel et financier, destiné aux élus et acteurs locaux de la coopération sur les frontières françaises.

Il aborde des questions très concrètes et même inédites comme l'application des règles de la commande publique en transfrontalier, le paiement de la TVA ou les partenariats publics-privés.

Le résultat de ces travaux, menés avec les acteurs locaux, permet à la MOT de soutenir la définition de politiques globales transfrontalières cohérentes tant au niveau national que communautaire. Ainsi, afin de favoriser la prise en compte des questions transfrontalières, la MOT est amenée à proposer des évolutions législatives et réglementaires et à prendre des positions stratégiques au niveau communautaire.

Un développement européen

De plus en plus, la MOT étend ses activités à l'échelle européenne, en partenariat avec les autres acteurs de la coopération en Europe. Ces activités concernent, par exemple, le lobbying au niveau européen (en lien avec l'ARFE, association des régions transfrontalières européennes), les échanges de bonnes pratiques, la participation à des projets européens (cf. encadré ci-dessous), la mise en réseau européenne des acteurs et le soutien à la création de structures similaires à la MOT (au niveau national dans d'autres pays).



**TROIS MISSIONS :
METTRE EN RÉSEAU,
ASSISTER LES PORTEURS
DE PROJETS ET AIDER À
LA DÉFINITION DE
STRATÉGIES D'ENSEMBLE**



LE PROJET URBACT EGTC : VERS UN RÉSEAU DES AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES EN EUROPE



De novembre 2008 à mai 2010, la MOT a été chef de file du projet EGTC «Expertising Governance for Transfrontier Conurbations», cofinancé par le programme URBACT. Ce projet a mis en réseau six agglomérations transfrontalières en Europe :

l'Eurodistrict trinational de Bâle (FR/CH/DE), l'Eurodistrict de Strasbourg-Ortenau (FR/DE), l'agglomération de Frankfurt (O)-Slubice (DE/PL), Lille Métropole Communauté Urbaine (FR/BE), l'Eurorégion Ister-Granum (HU/SVK), l'agglomération de Chaves-Verín (FR/ES)

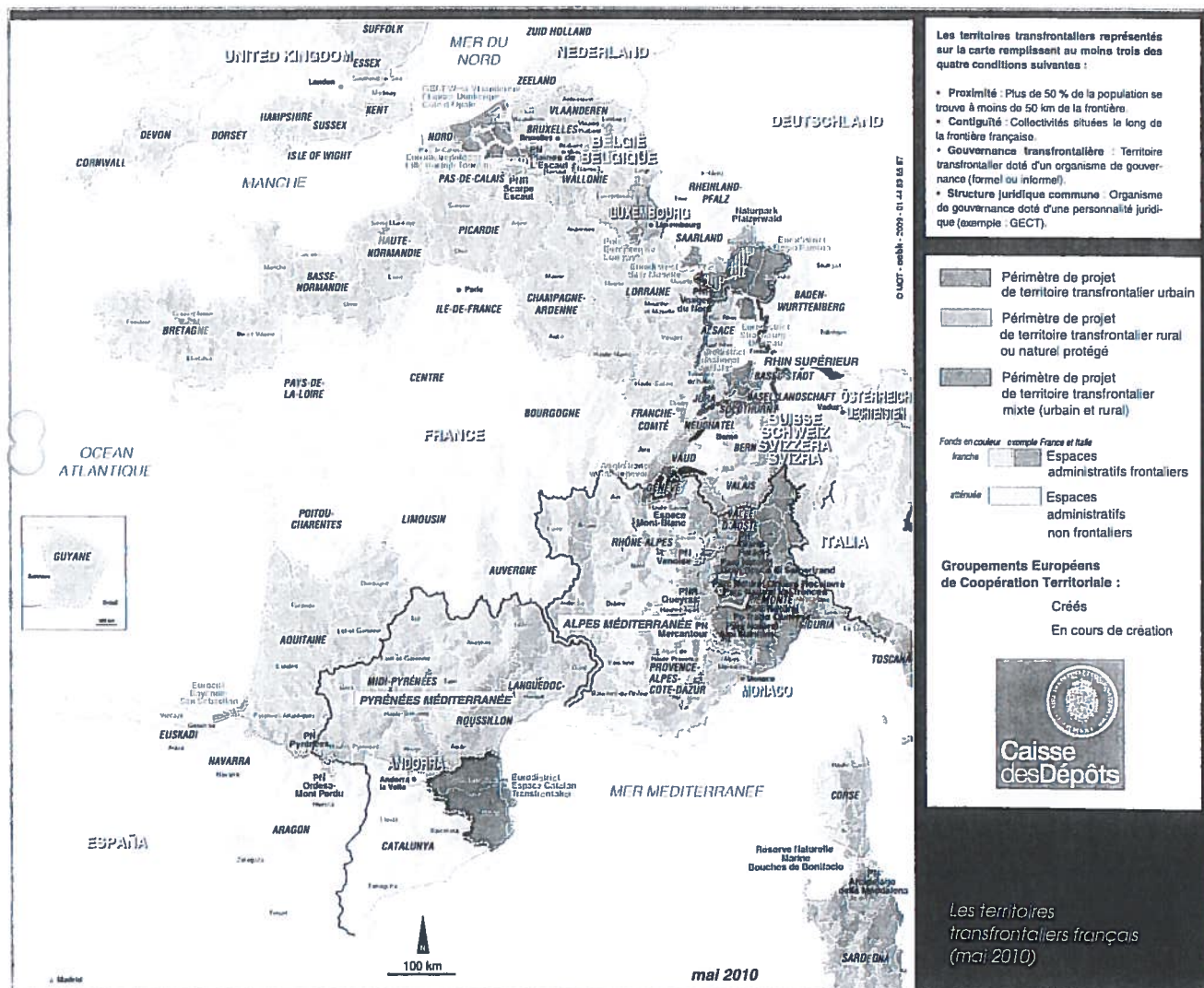


European Union
European Regional Development Fund

Son objectif était d'approfondir les questions relatives à la gouvernance locale transfrontalière en capitalisant les meilleures pratiques. Chaque agglomération partenaire a réalisé un plan d'action local afin de définir ou d'améliorer son propre système de gouvernance. L'ensemble des résultats et productions sont regroupés dans un « manuel » : méthodologies, bonnes pratiques, plans d'actions locaux et de nombreuses recommandations nationales et européennes.

Tous les travaux sont disponibles sur le site du projet : www.urbact.eu/egtc

Les partenaires envisagent, aujourd'hui, de poursuivre le partenariat dans un second projet URBACT, portant sur l'emploi dans les agglomérations transfrontalières.



Jacques Houbart
Mission Opérationnelle
Transfrontalière
Directeur général

79-86

La Mission Opérationnelle Transfrontalière

La Mission Opérationnelle Transfrontalière a été créée en 1997 à l'initiative de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), en France, afin de favoriser le développement des territoires et des projets transfrontaliers.

10 ans après sa création, le bilan est positif. L'expérience acquise en terme d'assistance opérationnelle et l'important réseau d'acteurs constitué permettent aujourd'hui à la MOT de s'affirmer sur le plan politique et de se positionner sur une échelle européenne.

Zoom sur une structure originale et un domaine, la coopération transfrontalière, placé au cœur de la nouvelle politique européenne de cohésion.

Les territoires transfrontaliers au cœur de la construction européenne

Les territoires transfrontaliers sont devenus au fil de la dernière décennie de véritables laboratoires de la construction européenne. La spécificité de leur réalité économique et sociale est aujourd'hui reconnue à tous les niveaux. En France, plus de 280 000 résidents traversent chaque jour les frontières pour travailler de l'autre côté. Ces flux quotidiens, dont les motivations sont nombreuses (immobilier et foncier moins chers côté français, emplois disponibles de l'autre côté de la frontière, différences de salaires, fiscalité plus avantageuse, etc.) illustrent l'existence de véritables bassins de vie transfrontaliers, interdépendants sur le plan économique mais également dans d'autres domaines, comme l'urbanisme, l'habitat, l'environnement, la santé, l'éducation, le commerce, la culture, les loisirs...

Une spécificité à prendre en compte à tous les niveaux

Les zones frontalières constituent des espaces vécus originaux, mais qui correspondent de plus en plus mal aux limites des territoires administratifs. Les habitants y vivent dans une intercommunalité

internationale souvent en décalage avec les règles administratives nationales. De nombreux problèmes perturbent ainsi la vie quotidienne des populations et gênent les porteurs de projets transfrontaliers et les élus dans leur volonté de créer une cohérence territoriale et une « communauté de destin » avec leurs voisins sur un territoire commun.

Toutefois, malgré la diversité de ces espaces et leurs difficultés inhérentes, ils entrent de plus en plus dans une logique de coopération, voire d'intégration transfrontalière. Cela a été grandement favorisé depuis 15 ans par l'existence des programmes européens INTERREG, relayés pour la période de programmation 2007-2013 par le volet transfrontalier de l'Objectif 3 « Coopération territoriale européenne ».

Une coopération au service des populations locales

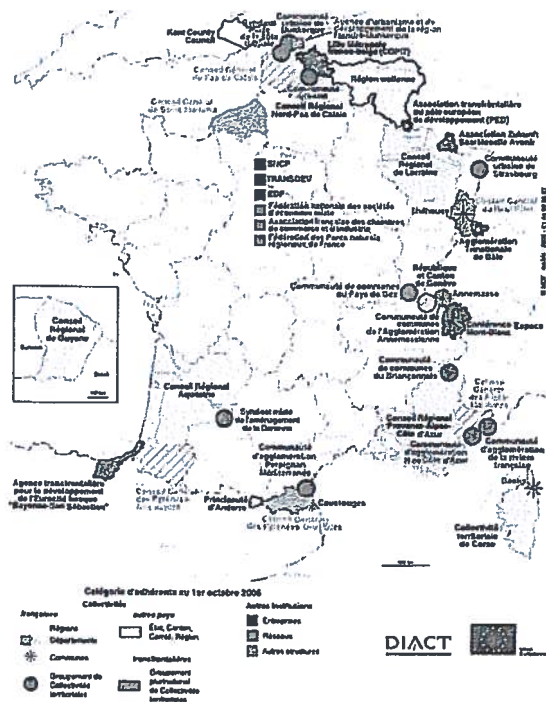
Les services aux habitants constituent le principal domaine de coopération au sein des territoires transfrontaliers. Les coûts de la « séparation » transfrontalière, c'est-à-dire de la gestion séparée des services du type assainissement, déchets, énergie, transports en commun, santé... peuvent être importants car ils conduisent à la duplication d'équipements et à des coûts d'investissement et de fonctionnement plus élevés. Des partenariats se

Le logo de la Mission
Opérationnelle
Transfrontalière



Mission
Opérationnelle
transfrontalière

Le réseau de la
Mission Opérationnelle
Transfrontalière (2006)



sont parfois développés mais nous sommes encore loin d'une gestion totalement intégrée de ces services (cf. p. 86 : exemple de projets France/Wallonie). Les bassins de vie transfrontaliers, qui se sont d'abord développés en zone urbaine, concernent de plus en plus les zones rurales. Ils sont tout à la fois des lieux de convergence des politiques nationales mais également le creuset de la citoyenneté européenne. Ils constituent un enjeu national et européen de cohésion économique, sociale et territoriale ainsi qu'un atout pour le développement économique des régions transfrontalières en contribuant à la réduction des disparités structurelles.

Si ces bassins de vie transfrontaliers sont aujourd'hui bien connus, ils doivent être appréhendés par les politiques nationales d'aménagement du territoire, au vu notamment des enjeux qu'ils sous-tendent et des problèmes qui les caractérisent. En France, la volonté de l'État de traiter cet enjeu d'équilibre territorial s'est traduite par la création de la Mission Opérationnelle Transfrontalière en avril 1997.

La Mission Opérationnelle Transfrontalière, une association qui favorise la structuration de ces espaces

La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) rassemble des collectivités territoriales, des opérateurs économiques et sociaux et des institutions qui souhaitent travailler en réseau et offrir leurs expertises dans le contexte de l'intégration européenne.

La genèse

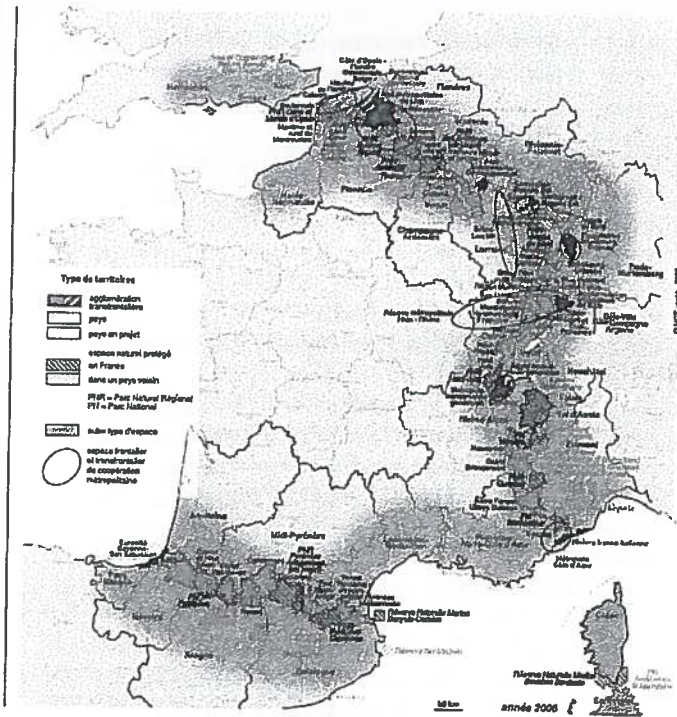
En 1996, alors que de nombreux projets transfrontaliers voyaient le jour, l'État français a souhaité faire un état des lieux de la coopération transfrontalière entre la France et ses pays voisins. L'étude de faisabilité réalisée à cette fin ainsi que le constat d'une utilisation partielle et insatisfaisante des fonds communautaires INTERREG ont fait apparaître le besoin d'aide opérationnelle aux porteurs de projets transfrontaliers.

Ainsi à l'initiative de la DIACT, avec le soutien du Groupe de la Caisse des Dépôts et du Ministère de l'Équipement, un Comité interministériel d'Aménagement et de Développement du territoire a créé, en avril 1997, la Mission Opérationnelle Transfrontalière. Pilotée par un comité interministériel, la MOT s'est efforcée dans un premier temps d'apporter des réponses concrètes aux demandes de cinq sites pilotes candidats à l'expérimentation : Lille Métropole, l'Alsace (Bâle / Saint-Louis et Strasbourg / Kehl), l'Espace franco-genevois, la Métropole Côte d'Azur (Menton-Ventimiglia) et la Conurbation Bayonne-San Sebastian.

En janvier 1998, un colloque, « les projets transfrontaliers dans la construction européenne », organisé par la MOT, lui a permis de se positionner comme une plate-forme d'échanges. La structure s'est alors transformée en une association de droit français chargée de mettre en réseau les porteurs de projets. L'originalité de l'organisation de la MOT, devenue bicéphale (comité interministériel d'une part et association d'autre part), favorise un lien étroit entre les institutions nationales et les porteurs de projets locaux. Les trois axes d'intervention illustrent au quotidien son interface :

- une assistance opérationnelle aux porteurs de projets ;
- la mise en réseau des acteurs transfrontaliers ;
- l'aide à la définition d'une stratégie nationale en matière transfrontalière.

L'objectif principal de la Mission Opérationnelle Transfrontalière est donc de faciliter l'émergence et la réalisation de projets transfrontaliers structurants au niveau local, en favorisant l'articulation des territoires de part et d'autre des frontières. La MOT réunit aujourd'hui près de 50 partenaires représentatifs des différents niveaux de coopération : États, collectivités territoriales (régions, départements, communes) et leurs groupements (communautés urbaines...), mais également des associations, des structures transfrontalières, des grandes entreprises, des fédérations et réseaux...



Cette planche fait coexister au sein d'une même carte l'ensemble de projets de territoire (de grande échelle) dans les espaces frontaliers.

Parmi ces types de projets de territoire, deux ont une existence juridique strictement franco-française : les pays LOADT⁰¹ et les parcs naturels, qu'ils soient nationaux ou régionaux⁰².

La troisième catégorie (projets d'agglomération transfrontalière, par définition partagés par une frontière) correspond non pas à l'emprise urbaine des agglomérations mais à l'espace de projet politique transfrontalier, doté parfois d'une structure juridique à vocation transfrontalière (association, consorcio...) ou engagé dans un mode de coopération informel.

Enfin, la dernière concerne les projets de coopération métropolitaine⁰³, d'initiative française mais pour six d'entre eux transfrontaliers car impliquant des collectivités des pays voisins.

Ces quatre niveaux de territoire (pays, parcs, agglomérations et métropoles) sont pour l'instant les seuls à envisager la coopération transfrontalière non plus sur un mode exclusivement thématique mais sur un mode spatial (périmètre défini) dans un territoire impliqué en tant que tel.

Il est intéressant de noter que dans la plupart des cas, ces quatre types de projets de territoire ne se juxtaposent pas mais se superposent en recoupant parfois à plusieurs reprises la même portion d'espace.

Les superpositions de périmètre, quand elles existent, s'opèrent principalement soit entre parc et pays, soit entre projet d'agglomération transfrontalière et projet métropolitain, plus rarement entre métropole et pays, agglomération et pays et métropole et parc, mais jamais entre agglomération et parc.

Ces superpositions, qui font d'ailleurs parfois l'objet de conventions formelles (Parc Naturel Régional-pays ou agglomération-pays), s'expliquent notamment par la présence d'espaces non urbanisés au sein de certains projets d'agglomération et a fortiori de métropoles qui peuvent également appartenir à un périmètre de pays ou de parc. Elles expriment également un projet territorial à différentes échelles : celle relevant d'une logique de proximité et concernant l'agglomération ou le pays, et celle plus large correspondant à la métropole ou au parc, impliquant des fonctions différentes. Cette planche permet une vision inédite de la couverture des espaces frontaliers par ces quatre types de projets de territoire et témoigne bien de leur emprise spatiale quasi-totale côté français (70 espaces de projet : 38 pays, 14 espaces naturels, 9 agglomérations, 8 métropoles) sur les espaces frontaliers. On n'en comptait que 44 dans la version précédente de l'atlas.

Par ailleurs, ce document doit permettre de faire prendre conscience de la nécessité de continuer à intégrer cette dimension transfrontalière dans les lois nationales qui régissent leur fonctionnement : 11 % des pays, 20 % des parcs, plus de la moitié des métropoles sont frontaliers. Il met également l'accent sur la nécessité d'intégrer dans les projets de territoire qui ne l'auraient pas encore fait (quelques pays, parcs et métropoles) la dimension transfrontalière de leur avenir.

Cette carte montre enfin dans certains cas de superposition, la nécessité de mieux articuler les différents processus à l'œuvre, tant sur le plan des réseaux d'acteurs impliqués que sur le plan des actions mises en œuvre, en les rendant complémentaires dans leur approche de la coopération transfrontalière.

01
Créés par les Lois d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 et 1999.

02
Sont représentés leurs partenaires étrangers ainsi que les projets de parcs dans les espaces frontaliers.

03
Un appel à coopération métropolitaine a été lancé en juin 2004 par la DIACT, à l'issue duquel 8 des 15 sites retenus étaient frontaliers ou transfrontaliers. Afin de permettre à ces métropoles d'avoir un véritable rayonnement et d'être plus compétitives à l'échelle européenne, un accompagnement particulier et plurithématique leur a été proposé, dont celui par la MOT sur la dimension transfrontalière de celles concernées.

e bureau de la MOT
 résident
 Pierre Mauroy,
 résident de Lille Métropole
 Communauté Urbaine
 vice-présidents
 Alain Lamassouze,
 président de l'Eurocité
 Basque Bayonne - San
 Sebastian,
 Jean-Claude Guibal,
 député-Maire de
 Fontenay-lez-Lille, Président
 de la Communauté
 Agglomération de la
 Riviera française
 trésorier
 Jean-Marc Garnier,
 président des Députés et
 Conseillers régionaux
 secrétaire
 Christiane Eckert,
 adjointe à la mairie de
 Lille
 directrice
 Catherine Houbart

L'assistance opérationnelle : une expertise de terrain

À la demande de ses adhérents, la MOT aide à la formalisation et à la structuration de projets, elle accompagne les démarches de l'étude de faisabilité au montage opérationnel, conseille les partenaires et veille à l'équilibre transfrontalier. Elle vient également en appui au montage de dossiers de financements européens.

Loin de se cantonner à une réflexion sur l'évolution des politiques transfrontalières, la MOT apporte avant tout une aide concrète et opérationnelle aux acteurs locaux désireux de s'engager dans la construction de projets transfrontaliers.

L'équipe de la Mission a pour fonction d'adapter son expertise à toutes les demandes exprimées par son réseau en constituant des groupes de travail ad hoc. Le champ d'intervention de l'assistance opérationnelle n'est donc pas limité à des thématiques ou à des territoires. La seule condition à son expertise est le caractère transfrontalier des projets proposés, c'est-à-dire portés par des partenaires de pays contigus, sur des objectifs communs, une réalisation commune et, si possible, une structure de gestion commune.

Si cette assistance doit apporter des réponses juridiques, la MOT réunit alors une équipe plurinationale constituée de juristes mais aussi de professionnels de la coopération transfrontalière qui proposent des solutions combinant les droits nationaux et adaptées à la réalité transfrontalière du territoire concerné. Les interventions de la MOT peuvent également aider les porteurs de projets à enrichir leur partenariat, à intégrer leurs projets transfrontaliers dans une démarche de planification plus large, à faire passer des projets d'une phase d'études à une dimension opérationnelle, comme le montrent les exemples développés dans cet article.

Actuellement, la MOT travaille par exemple à la réalisation du volet transfrontalier du projet de parc naturel régional des « Pyrénées Ariégeoises ». Ce projet, situé sur les frontières franco-espagnole et franco-andorrane, a été initié en 1998 et est porté par le Syndicat mixte de préfiguration du parc. Le futur parc, qui devrait voir le jour à partir de 2008, s'étend sur un territoire de 2 500 km² et de 42 000 habitants, dans le département de l'Ariège. Dans ce projet, le rôle de la MOT est de favoriser l'émergence d'une stratégie de développement à l'échelle transfrontalière. Les thèmes de coopération sont nombreux ; ils concernent par exemple la gestion des espaces naturels et des espèces animales, le développement d'actions culturelles et touristiques communes, la mise en œuvre d'une politique de

développement durable coordonnée, la constitution d'une « aire protégée transfrontalière ».

Capitalisation : la mise en réseau

À travers différents outils d'information, la MOT crée des liens avec tous les acteurs concernés et diffuse la connaissance des pratiques et de l'action de ses partenaires.

Sa lettre d'information trimestrielle « Espaces Transfrontaliers » rend compte des différentes avancées dans la vie de l'association et des chantiers transfrontaliers.

Sa newsletter « L'actualité transfrontalière » informe tous les mois des faits marquants de l'actualité de la coopération transfrontalière et des événements du réseau. Elle est aujourd'hui traduite en plusieurs langues (anglais, allemand, néerlandais, italien, espagnol) et diffusée dans toute l'Europe.

La MOT organise également des colloques et séminaires permettant au réseau de se retrouver, d'échanger sur les problématiques communes rencontrées aux frontières et de se faire reconnaître comme un partenaire incontournable des instances nationales ou communautaires.

L'objectif est d'encourager les échanges de bonnes pratiques.

16 novembre 2006 : séminaire sur le Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

La MOT a organisé le 16 novembre 2006 un séminaire sur le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), le nouvel outil de la « Coopération territoriale européenne » pour la période de programmation 2007-2013 qui a pour vocation de faciliter la réalisation d'actions concrètes de coopération (transfrontalière, transnationale et interrégionale) ainsi que la gestion des programmes communautaires. L'objectif du séminaire était de débattre des enjeux et des perspectives offertes par ce nouvel outil pour la coopération transfrontalière.

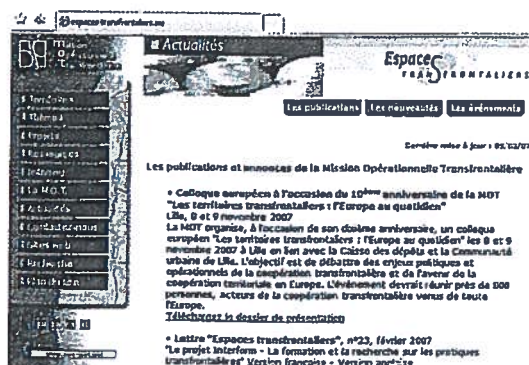
Les échanges, qui pouvaient être suivis en français, en anglais ou en allemand, ont réuni plus de 200 participants venus de nombreuses frontières européennes, avec des représentants des États et des institutions communautaires.

Les débats ont mis en avant le saut « qualitatif » que permet ce nouvel outil. À travers lui, chaque État européen peut se positionner comme un véritable acteur de la coopération et non plus comme un simple arbitre. Le GECT permet également d'unifier et de simplifier à l'échelle européenne les modalités de la coopération, tout en permettant une grande flexibilité.

de la Région Saar -
 de la Région luxembourgeoise -
 de la Région palatine -
 de la Région wallonne -
 des Communautés française et
 germanophone de Belgique

Séminaire GECT à Metz
 le 16 novembre 2006

Page d'accueil du site
 www.espaces-
 transfrontaliers.eu



Des territoires ont ainsi manifesté leur intérêt et leur souhait de créer de nouveaux GECT. Une dizaine d'autorités de gestion de programmes y réfléchit, dont la Grande Région⁶⁴. Les porteurs de projets ont quant à eux affirmé leur volonté de s'appuyer sur un outil « de dimension européenne » pour « formaliser leur coopération », « réunir tous les partenaires compétents », « définir une stratégie commune » et avoir ainsi « une plus grande visibilité auprès des habitants » de leur territoire. Les projets présentés concernaient par exemple : la Plate-forme Dunkerque/Flandre occidentale, le territoire de la riviéra franco-italienne, le projet franco-luxembourgeois Alzette/Belval, l'Eurodistrict germano-polonais « Oderland-Nadodrze ». Le GECT pourrait également servir de support à la mise en œuvre de « services publics transfrontaliers », dans des domaines comme la santé (projet d'hôpital transfrontalier en Cerdagne à la frontière franco-espagnole) ou la protection des espaces naturels transfrontaliers (projet de Parc naturel transfrontalier franco-italien Alpi marittime - Mercantour).

Le site www.espaces-transfrontaliers.eu

Destiné aux acteurs de la coopération transfrontalière, ce site « ressources » sur le transfrontalier contient une base de données de projets et de territoires transfrontaliers, des fonds documentaire, juridique et cartographique, une rubrique consacrée aux fonds européens, des liens vers d'autres sites web, etc. Le site propose également des versions anglaise, allemande, espagnole et italienne et prochainement néerlandaise.

Conseil stratégique : aide à la définition d'une politique cohérente

Le positionnement original de la MOT, permet de sensibiliser les autorités publiques à la réalité des projets et d'aider à définition d'une politique transfrontalière cohérente.

La Mission favorise ainsi la définition des politiques transfrontalières nationales et communautaires en faisant remonter des propositions issues des sites transfrontaliers et en aidant à la définition de méthodologies d'ensemble (planification, agglomérations, pays, santé, transports...)

Elle réalise par exemple des études sur des thématiques transversales (cf. 2 encadrés : transports et foncier). Son expérience lui permet également d'aider à la définition d'une politique globale cohérente, tant au niveau national que communautaire et de proposer des évolutions législatives et réglementaires.

Étude sur les problématiques foncières et immobilières dans les agglomérations transfrontalières de Genève et de Bâle

La MOT a mené, entre novembre 2005 et mai 2006, une étude sur les problématiques foncières et immobilières au sein de deux agglomérations transfrontalières faisant l'objet d'une certaine pression foncière : l'agglomération franco-valdo-genevoise et l'agglomération trinationale de Bâle. Cette étude, commandée par le Ministère français de l'Équipement⁶⁵, a permis, pour chacune de ces agglomérations, de comparer les portions de territoires de part et d'autre de la frontière, d'en connaître le fonctionnement, les acteurs et les problèmes spécifiques liés au foncier et au logement. Il s'agissait également de comparer, de chaque côté de la frontière, la prise en compte de ces éléments dans les politiques de planification locales et dans le projet de territoire transfrontalier, ainsi que les différences relatives aux outils utilisés pour maîtriser la pression foncière. Des propositions en termes politiques et d'outils fonciers ont été formulées.



Vue aérienne de l'Agglomération Trinationale de Bâle
© Agglomération Trinationale de Bâle

Les Cahiers de la MOT N° 6

La MOT vient de publier un Cahier thématique sur le sujet des transports transfrontaliers de voyageurs⁶⁶. Cette brochure d'une vingtaine de pages synthétise l'ensemble des recherches menées par la MOT depuis 2002⁶⁷ : inventaire des expériences et des difficultés rencontrées sur les frontières françaises, description des méthodes et du cadre juridique des transports transfrontaliers, propositions pour favoriser leur développement. Quatre expériences de terrain sont mises en lumière : l'Eurométropole Lille franco-belge, l'agglomération transfrontalière de Longwy, l'agglomération franco-valdo-genevoise et la frontière franco-italienne dans les Alpes du Sud.



Les Cahiers de la MOT, 6, traite des transports transfrontaliers de voyageurs

05
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

06
Disponible sur www.espaces-transfrontaliers.eu en français et en allemand

07
Étude « Les Transports transfrontaliers dans les agglomérations transfrontalières » (MOT, Ministère de l'Équipement, 2002) ; étude et séminaire « Les Transports publics transfrontaliers de voyageurs » (MOT, Ministère de l'Équipement, janvier 2006).

Les transports : un enjeu de taille pour les territoires transfrontaliers

Les transports transfrontaliers de voyageurs, par la multiplication des échanges qu'ils entraînent, structurent en profondeur le développement des bassins de vie transfrontaliers. Urbains ou interurbains, ils sont placés au cœur de la réalité quotidienne de ces espaces; ils facilitent la mobilité et limitent la saturation des infrastructures routières. Pendant longtemps créées au coup par coup pour répondre à des besoins ponctuels, les lignes de transports transfrontaliers sont de plus en plus intégrées à un projet territorial. La mobilité transfrontalière, en plein essor depuis 30 ans, se caractérise par des flux principalement de courte distance : les déplacements domicile-travail sont majoritaires, mais on recense également des flux scolaires, sanitaires, de loisirs, etc.

Malgré cet état de fait, l'utilisation des transports en commun transfrontaliers est faible. Cette situation, liée à une offre limitée, engendre une prédominance de la voiture particulière et une saturation des infrastructures routières. La part modale des transports collectifs transfrontaliers oscille ainsi entre 4 et 5 % dans les principales agglomérations des frontières françaises (78 % par train et 22 % par bus).

En Europe, l'offre de transports transfrontaliers est encore faible. Son développement se heurte à d'importantes difficultés techniques, juridiques et organisationnelles : réglementations différentes de part et d'autre des frontières, grande diversité des niveaux de compétences des autorités organisatrices des transports, etc. Des évolutions législatives, nationales et communautaires semblent nécessaires pour faire évoluer ce cadre et pour permettre, dans les agglomérations transfrontalières notamment, la constitution de réseaux de transports transfrontaliers intégrés et intermodaux.

Un autre problème concerne la faiblesse de l'observation des déplacements sur les territoires transfrontaliers. L'absence de données statistiques, la lourdeur et le coût des « enquêtes ménages » transfrontalières, nuisent à la conduite d'une politique de développement et à une planification efficace des transports transfrontaliers.

Malgré ces difficultés, les autorités organisatrices et les transporteurs, sur les territoires, se mobilisent de plus en plus pour améliorer l'offre transfrontalière. L'agglomération franco-valdo-genevoise, qui travaille à l'intégration des réseaux français et suisse, a par exemple développé une tarification transfrontalière unique.

L'ouverture européenne de la MOT Quelle place pour les territoires transfrontaliers dans la relance de l'Europe ?

La nouvelle programmation européenne a placé la coopération territoriale comme le 3^e objectif de la politique de cohésion pour la période 2007-2013. La coopération transfrontalière est au cœur de ce 3^e objectif (avec près de 77 % du budget). Pour l'ensemble de l'Union européenne, les montants dédiés à la coopération transfrontalière augmentent ainsi de plus de 1,6 milliards d'euros, passant de 3,998 à 5,62 milliards d'euros entre la précédente période de programmation et la nouvelle.

La création en juillet 2006 du nouvel outil juridique, le Groupement européen de coopération territoriale constitue également une avancée importante. Doté de la personnalité juridique, il permettra de mieux structurer les projets et les programmes de coopération et de rassembler l'ensemble des partenaires compétents de part et d'autre des frontières.

La MOT, par l'intermédiaire de son réseau, a soutenu et encouragé tout au long de l'année 2006 les acteurs locaux à s'investir dans la préparation de cette nouvelle programmation. L'enjeu pour les territoires et acteurs locaux étaient de bien faire remonter leurs besoins et projets auprès des autorités des États et des régions en charge de l'élaboration des nouveaux programmes.

La MOT, créée à l'initiative du gouvernement français, étend de plus en plus son champ d'activité à l'ensemble de l'Europe. De nombreuses collectivités non françaises ont ainsi rejoint ce réseau comme la Région wallonne, le Kent County Council, la Principauté d'Andorre... L'année 2007 sera une année charnière pour elle puisqu'elle envisage, à l'occasion de son dixième anniversaire, de se transformer en une « Euro-MOT » à la fin de l'année à l'occasion d'un grand colloque européen qui aura lieu à Lille.

Des actions concrètes

Les activités de la MOT se sont déjà étendues à l'échelle de toute l'Europe. En 2006, elle a par exemple réalisé un Guide de la coopération transfrontalière pour le compte du Conseil de l'Europe, elle est chef de file du projet européen « Interform » consacré à la formation et la recherche sur les pratiques transfrontalières, elle a également mené une importante étude sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières en Europe.

Le Guide pratique de la coopération transfrontalière Destiné à l'ensemble des États membres du Conseil et plus particulièrement à tout porteur de projets transfrontaliers, ce Guide pratique réalisé par la MOT est le premier ouvrage véritablement synthétique et pratique sur la question. Publié en français et en anglais, il est disponible sur le site de la MOT (www.espaces-transfrontaliers.eu). Il décrit le cadre juridique de la coopération transfrontalière et retrace les bonnes pratiques, les méthodologies et démarches de coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales situées de part et d'autre des frontières. L'ouvrage est organisé en sept chapitres, correspondant à autant de questions concrètes sur la coopération transfrontalière : qu'est ce que la coopération transfrontalière des collectivités et autorités locales

en Europe ? Quel cadre juridique et administratif pour coopérer ? Quelles conditions préalables pour une coopération couronnée de succès ? Comment une démarche évolue-t-elle ? Comment mettre en place une structure commune ? Quels financements nationaux et communautaires ? Comment pérenniser la coopération ?

Le projet INTERFORM : la recherche et la formation sur les pratiques transfrontalières

Le projet INTERFORM, financé par le programme européen INTERACT, porte sur la constitution d'un réseau européen de formation et de recherche axé sur les pratiques transfrontalières. Il se déroule sur 3 ans et demi, d'octobre 2004 à mars 2008 et rassemble 8 partenaires⁰⁸. La Mission Opérationnelle Transfrontalière en est le chef de file.

Le projet est né de la volonté des partenaires de développer la capacité des territoires à monter des projets de coopération transfrontalière. L'objectif est d'organiser un corpus scientifique et technique confronté aux pratiques de terrain par la mise en réseau des acteurs de la formation et de la recherche spécialisés sur ce champ.

Il vise plus particulièrement à professionnaliser les acteurs des projets et des programmes de coopération transfrontalière, à élaborer collectivement et progressivement une culture commune et à aider à la structuration et à la mise en réseau des lieux de formation aux frontières.

Pour en savoir plus sur le projet INTERFORM : www.interform-eu.org

Étude sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières en Europe

Entre avril et novembre 2006, la MOT a mené une étude sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières en Europe. Commandée par le Secrétariat aux Affaires régionales de la Préfecture du Nord-Pas-de-Calais, elle avait pour objectif premier d'alimenter la réflexion du Groupe parlementaire franco-belge⁰⁹ sur le processus de structuration institutionnelle et technique de l'Eurométropole Lille Tournai Courtrai.

Cette étude¹⁰ a consisté à identifier les agglomérations transfrontalières dans toute l'Europe afin de repérer les bonnes pratiques de gouvernance de leur projet de territoire transfrontalier. Elle a porté plus spécifiquement sur l'investigation et la comparaison de 7 sites urbains¹¹. Une analyse transversale des paramètres déterminants pour le fonctionnement de la gouvernance transfrontalière a été menée et des préconisations fondées sur les meilleures pratiques rencontrées ont été dégagées.

L'enjeu pour les agglomérations transfrontalières est très important. Leurs caractéristiques sont en effet peu prises en compte dans les politiques européennes et dans les législations, les contractualisations et les financements nationaux. Par rapport aux agglomérations « nationales », leur situation transfrontalière, à cheval sur deux voire trois pays, accentue et complexifie les problématiques auxquelles elles sont confrontées.

Colloque en 2007 : « Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien »

La Mission Opérationnelle Transfrontalière organise les 8 et 9 novembre 2007, à Lille, des Rencontres européennes intitulées « Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien », sur les enjeux politiques et opérationnels de la coopération transfrontalière¹². Au travers de rapports d'expériences concrètes, de débats et de tables rondes thématiques, ces rencontres destinées à un large public permettront d'établir un bilan et de formaliser, sous la forme d'un livre blanc, des enjeux et des propositions pour l'avenir de la coopération transfrontalière en Europe.

Quelle place pour la coopération transfrontalière dans la relance de la construction européenne ?

Les territoires transfrontaliers sont les premiers concernés par la construction européenne ; ces « territoires vécus », bassins de vie et d'emploi, génèrent des flux importants de travailleurs et de consommateurs. Pour eux, l'ouverture de plus en plus large des frontières constitue à la fois une source de déséquilibre (inadaptation des cadres nationaux politiques, administratifs, juridiques, fiscaux, à la réalité du fonctionnement transfrontalier) et une opportunité (nouvelles « économies d'agglomération » liées à l'ouverture des frontières ; potentiel lié à la diversité linguistique et culturelle).

Si tous les territoires européens : régions, métropoles, villes, pays ruraux, espaces naturels, sont invités à participer à la stratégie de Lisbonne-Göteborg, c'est encore plus vrai pour les territoires transfrontaliers. Sur le plan économique, ils sont créateurs de richesse (développement des PME frontalières, développement de pôles de compétitivité, de clusters, de réseaux de recherche et d'innovation transfrontaliers...). Sur le plan social, ils peuvent être des espaces d'émergence de marchés du travail transfrontalier, avec une main-d'œuvre bi- ou tri-culturelle, mobile et dynamique. Enfin, sur le volet environnemental, ils doivent être des espaces communs de responsabilité en matière de préservation des ressources naturelles, de biodiversité, de gestion des risques.

Pour devenir des territoires modèles du développement durable, ces espaces urbains et ruraux doivent faire l'objet d'une approche territoriale intégrée. Ils sont en outre des lieux privilégiés d'apprentissage d'une citoyenneté européenne s'enrichissant des appartenances et des cultures nationales et régionales.

Des « Rencontres » pour débattre de cette question et affirmer l'enjeu du transfrontalier

Dans ce contexte, les Rencontres européennes organisées par la MOT en novembre 2007 mettront en débat l'avenir de la coopération territoriale comme un élément important de la relance de la construction

08
Mission Opérationnelle Transfrontalière (chef de file), Euro-Institut de Kehl Strasbourg (D), Université de Pau et des Pays de l'Adour (F), Université de Nice Sophia Antipolis (F), Université de Gênes (I), Institut International de Communication à Gênes (I), Université de Genève (CH), Université de Douste (ES)

09
Le rôle de ce groupe de travail qui réunit des parlementaires français et belges depuis novembre 2005 est de finaliser « une proposition d'organisation institutionnelle pour la métropole lilloise franco-belge »

10
L'étude a été effectuée en partenariat avec l'Institut IGEAT de l'Université libre de Bruxelles

11
Agglomération trinationale de Bâle (France/Suisse/Allemagne), Agglomération franco-valdo-genevoise (France/Suisse), Eurocité basque Bayonne-San Sebastian (France/Espagne), Villes MAHHL Maastricht, Aachen, Liège, Heerlen, Hasselt (Belgique/Pays-Bas/Allemagne), Région Öresund Copenhague, Malmö (Danemark/Suède), Eurocité Gorlitz-Zgorzelec (Allemagne/Pologne) et Région Centrepo : Vienne, Bratislava, Győr, Brno (Autriche/Slovaquie/Hongrie/République Tchèque)

12
Langues de travail : allemand, anglais, français
Pour en savoir plus www.espaces-transfrontaliers.eu
Pour une pré-inscription colloque-mot@la4emedimension.com



Le logo Interform et le logo Interact

La coopération transfrontalière

Olivier Denert, chargé de mission à la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT).
Entretien réalisé par Sébastien Cuny.

Les territoires frontaliers ont quelque chose de spécifique. Les frontières les ont souvent conduits à se développer différemment, mais elles ne masquent pas une identité et des problématiques communes. La Mission opérationnelle transfrontalière aide ces territoires à conduire ensemble leurs projets, dans des domaines multiples. La connaissance de l'autre, l'éducation, sont des moteurs de cette coopération.

En quelques mots, pouvez vous nous préciser les fonctions de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) ?

La MOT est une association qui a été créée en 1998, à l'initiative de la Datar, de la Caisse des dépôts et du Ministère de l'équipement, pour soutenir la politique de coopération transfrontalière. Nous intervenons essentiellement à deux niveaux : auprès des territoires qui portent des projets de coopération avec leurs voisins de l'autre côté de la frontière afin de les aider à les réaliser, et auprès de l'État en tant que conseil et ressource pour la définition d'une stratégie de coopération transfrontalière.

Sous la forme que l'on rencontre aujourd'hui, la coopération transfrontalière date pour l'essentiel, du tout début des années 1990, en même temps que le programme européen Interreg dont l'objet est de cofinancer les projets communs portés par des territoires de pays différents.

L'avancement de tels projets entraîne inévitablement une complexification des situations, des procédures, des dispositifs, qui justifie l'assistance d'une structure spécialisée comme la MOT. Celle-ci apporte donc une réflexion théorique et pratique en matière de coopération transfrontalière, en même temps qu'elle assure une mise en réseaux des acteurs.

Qu'est-ce qui incite des agglomérations de part et d'autre d'une frontière à développer des projets communs ?

Tout simplement le constat de l'appartenance au même bassin de vie. Si vous prenez l'ensemble de la frontière Suisse, par exemple, ce sont environ 85 000 résidents côté français qui viennent y travailler chaque jour, notamment dans les agglomérations de Genève et de Bâle. La frontière allemande est, quant à elle, traversée quotidiennement par près de

Le constat de l'appartenance au même bassin de vie comme point de départ

**Permettre
la gestion
d'un espace
commun,
malgré la
différence de
nationalité**

45 000 travailleurs hexagonaux, et le Luxembourg accueille 35 000 personnes venues de France ! Ces trois exemples illustrent l'importance des migrations transfrontalières liées au travail, qui créent bien évidemment des liens entre les régions situées de chaque côté de la frontière. En tout, ce sont environ 250 000 personnes résidant en France qui vont travailler dans les pays voisins, alors qu'ils ne sont que 10 000 dans le sens contraire. Vous imaginez que cette situation impose de réfléchir aux questions du marché du travail, de la protection sociale des travailleurs transfrontaliers, de l'imposition, etc. Des « conférences de travail » avaient d'ailleurs été créées dès les années 1980 pour apporter des solutions aux conflits nés de la juxtaposition de droits nationaux différents.

Ainsi, les frontières sont poreuses dans certaines régions, et on peut parler dans de nombreux cas de l'existence d'une seule agglomération, traversée par une frontière. Alors, au delà des seules questions liées au travail, ces territoires développent des projets dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, de la recherche, etc. La coopération transfrontalière vise à permettre la gestion de cet espace commun, malgré la différence de nationalité. Un exemple concret : Genève dispose d'un centre hospitalier universitaire de premier plan, la coopération transfrontalière permet aux Français de l'autre côté de la frontière de profiter de cet équipement, dans un certain nombre de conditions bien particulières et réglementées.

Justement, quelles sont les agglomérations les plus avancées dans la coopération transfrontalière ?

Toutes les frontières françaises sont concernées, même si, bien entendu, certaines agglomérations sont plus en pointe, pour des raisons historiques ou géographiques. Sans les citer toutes, on compte parmi ces agglomérations celles de Lille, Longwy, Strasbourg, Saint-Louis – Bâle, Genève – Annemasse – Gex, Menton – Monaco – Vintimille et de la conurbation Bayonne – San Sebastian. Lille, dont la coopération avec les villes belges est ancienne et organisée au sein d'une Conférence intercommunale transfrontalière, a un projet d'Eurodistrict pour renforcer davantage le cadre d'action. Dans ces zones fortement urbanisées, on constate une continuité géographique qui correspond en fait à une agglomération unique, avec notamment une certaine continuité du bâti et des voies de communication.

Nous parlons bien ici des agglomérations, car de nombreux projets existent sur d'autres formes de territoires, notamment avec l'Espagne dans les Pyrénées, mais, dans ce cas, il s'agit d'une coopération de nature différente, relative à des espaces à faible densité de population : gestion des espaces ruraux, mise en valeur et protection d'un patrimoine naturel exceptionnel, développement du tourisme, désenclavement.

Quels sont les principaux domaines dans lesquels fonctionne la coopération ?

Les projets les plus fréquemment mis en place sur l'ensemble des frontières concernent l'aspect culturel, touristique, qui est à priori le plus fédérateur car créateur d'identité : échanges scolaires, festivals culturels communs, politique touristique, mise en valeur du patrimoine.

La planification territoriale transfrontalière se développe pour harmoniser l'aménagement spatial, les équipements, chaque agglomération étant censée inscrire dans ses propres documents d'urbanisme les orientations définies en commun et contenues dans des « Chartes » ou « Livres blancs » transfrontaliers. Les transports constituent également un élément moteur de la coopération : par exemple à Lille, on compte treize lignes de bus transfrontalières ! Enfin, le secteur de la coopération en matière de santé se développe fortement ces dernières années, bien que ce soit un domaine extrêmement compliqué : couverture sociale des patients, échanges de personnels, complémentarité des équipements médicaux, planification sanitaire, politique médico-sociale. Voilà un domaine qui touche la vie quotidienne des habitants frontaliers.

Il faut tout de même noter que le renforcement de la coopération transfrontalière dépend largement du cadre défini par l'État. Notre système unitaire d'organisation en France se différencie des systèmes des états riverains (système centralisé entouré de systèmes fédéraux), différence qui peut constituer un frein à la coopération transfrontalière. Les accords internationaux conclus par la France avec ses voisins ont permis de donner un cadre spécifique à la coopération transfrontalière, plus

particulièrement mise en œuvre dans les agglomérations. Si l'État reste un acteur incontournable de contrôle de la coopération transfrontalière de proximité, la position de l'administration française s'est beaucoup assouplie sur ce sujet. D'ailleurs, on parle de plus en plus de la création d'un cadre général de coopération transfrontalière, à l'image des communautés d'agglomération en France. L'idée développée aujourd'hui d'Eurodistrict en préfigure les formes, mais son contenu est encore flou. La MOT réfléchit à cette question, pour permettre d'avancer vers une véritable gestion de bassins de vie transfrontaliers, une meilleure planification spatiale, et le développement de services communs.

Avec ces projets, les frontières disparaissent-elles ?

L'objectif de la MOT n'est pas d'effacer les frontières. « L'effet frontière » pose certes de nombreuses contraintes, mais a aussi d'indéniables vertus. La confrontation de deux organisations différentes, de deux cultures, de deux habitudes de vie crée bien souvent une véritable richesse. En réalité, il existe des frontières – glacis qui séparent deux peuples et qui empêchent les relations, mais il existe aussi des frontières – creusets qui additionnent les atouts de chacun : l'objectif de la MOT est de favoriser les échanges au sein de ces espaces transfrontaliers. □

La coopération en matière de santé se développe fortement ces dernières années

Réussir

Les territoires du développement

Politique

*« Ces territoires multiples
sont autant d'espaces
à conquérir, à transformer... »*