



**Ministère
de l'Équipement,
des Transports
et du Logement**

Direction
des Affaires
Economiques et
Internationales

**Mission
Europe-
Équipement
(EUREQ)**



**Mission
Opérationnelle
transfrontalière**

**ELABORATION D'UNE METHODE
D'APPROCHE DU TRANSFRONTALIER
DANS LES DIAGNOSTICS ET
LES CONTRATS D'AGGLOMERATIONS**

juin 2000

Avant-Propos

Ce travail, qui constitue le troisième et dernier volet de l'étude globale menée entre septembre 1999 et avril 2000, sur le processus de projet d'agglomération transfrontalière en France (1^{er} volet) et sa prise en compte dans les contrats d'agglomération transfrontalière (2^{ème} volet), a été commandé par la Direction aux Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipement, la Direction Régionale de l'Equipement en Alsace et a bénéficié également du soutien financier du Programme National d'Assistance Technique au PIC Interreg.

Constituant la synthèse et les conclusions des deux premières phases, il s'est accompagné de nombreuses rencontres avec les acteurs de chaque agglomération transfrontalière (états, collectivités, élus, techniciens...). Qu'ils en soient vivement remerciés. Il a également constitué un support pour la tenue de plusieurs séminaires de recherche-action, réunissant partenaires français et étrangers. Ces séminaires (Lille en octobre 1999 et à Saint-Louis en mars 2000) ont permis la validation collective par les acteurs présents des deux premières étapes de cette étude, qui s'est également enrichie des débats qui ont pu se tenir au sein de l'atelier consacré aux agglomérations transfrontalières lors du colloque de Biarritz de décembre dernier.

Cette étude est le fruit d'une collaboration entre le cabinet d'études Innovence (Jacques Degermann, consultant) et la Mission Opérationnelle Transfrontalière (Olivier Denert, chargé de mission), sous la direction de Jacques Houbart, directeur de la Mission Opérationnelle Transfrontalière.

INTRODUCTION.....	9
PREMIERE PARTIE : CONTEXTE ET ENJEUX DE LA COOPERATION URBAINE TRANSFRONTALIERE	12
I - RAPIDE RAPPEL HISTORIQUE DE LA COOPÉRATION URBAINE TRANSFRONTALIÈRE ET DES MÉTHODES UTILISÉES.	12
II - ENJEUX	14
A - AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES : LA PRISE EN COMPTE D’UN NOUVEL ESPACE VÉCU, VÉRITABLE TRAIT D’UNION DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE.	14
B - ENJEUX DE PROXIMITÉ	14
1 - Les coûts de la non agglomération transfrontalière et la grille de financement des investissements et du fonctionnement des services urbains	14
2 - Quelle grille de répartition des produits du développement ?	15
3 - Enjeux nationaux ou internationaux.....	16
C - CONDITIONS ET PROBLÈMES POSÉS PAR LA COOPÉRATION URBAINE TRANSFRONTALIÈRE.....	16
1 - La nécessité d’une culture de travail partagée	16
2 – Connaissance de la langue du partenaire frontalier	17
3 - L’adéquation fluctuante du droit à la coopération urbaine transfrontalière	17
4 - Un réajustement du positionnement de l’Etat	17
5 - Une assistance juridique insuffisante.....	18
6 - Peu ou pas de moyens financiers	19
III – L’ÉMERGENCE DES AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES : UNE DYNAMIQUE FORTE	20
A – DUNKERQUE (FRANCE-BELGIQUE)	20
B - LILLE (FRANCE-BELGIQUE).....	20

C – LE PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT À LONGWY (FRANCE-BELGIQUE-LUXEMBOURG).....	22
D - VILLERUPT/ESCH-SUR-ALZETTE/ADUN-LE-TICHE (FRANCE-LUXEMBOURG)	23
E - CONURBATION SARROISE.....	23
1 – Forbach (France-Allemagne).....	23
2 – Sarreguemines (France-Allemagne)	24
F - STRASBOURG-KEHL (FRANCE-ALLEMAGNE).....	24
G - L’AGGLOMÉRATION TRINATIONALE DE BÂLE (FRANCE-ALLEMAGNE-SUISSE)	25
H - L’AGGLOMÉRATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE (FRANCE-SUISSE)...	26
I - MENTON-VINTIMILLE (FRANCE-ITALIE)	28
J - LA CONURBATION BASQUE (FRANCE-ESPAGNE).....	29
1 - La conurbation Bayonne-Saint-Sébastien.....	29
2 - Le Consorcio Irun-Fontarabie-Hendaye.....	30
3 –Articulation entre le GEIE Bayonne-Saint-Sébastien et le Consorcio Irun-Fontarabie-Hendaye.	31

DEUXIEME PARTIE : L’ELABORATION DU PROJET D’AGGLOMERATION TRANSFRONTALIERE 32

I – LE DIAGNOSTIC D’AGGLOMÉRATION TRANSFRONTALIÈRE	32
A - CONDITIONS PRÉALABLES.....	32
1 – Echanges d’information et communication.....	32
2 – A éviter	33
B - GRILLE D’ÉLABORATION DU DIAGNOSTIC D’AGGLOMÉRATION TRANSFRONTALIÈRE.....	33
1 – Repérage.....	33
a - Initialisation de la démarche.....	33
b – Repérage des enjeux et des forces à l’œuvre dans le territoire	33
<i># L’analyse des dynamiques et des flux qui structurent l’agglomération transfrontalière.</i>	33

# <i>Repérage des rapports de forces économiques et de l'impact des décisions prises</i>	34
# <i>Repérage des enjeux à court terme pour les collectivités de l'agglomération transfrontalière</i>	34
# <i>Repérage des enjeux à long terme</i>	34
c - Repérage des acteurs et des compétences techniques et juridiques, analyse de l'organisation des territoires.	35
d – Repérage des sensibilités culturelles et des connaissances linguistiques des partenaires étrangers.	35
e – Repérage des projets en gestation	35
f - Information des partenaires sur l'évolution des réglementations nationales respectives.	35
g - Analyse de la relation entre planification spatiale et projet de part et d'autre de la frontière	36
2 – La définition d'un périmètre et la cartographie du territoire	36
3 – L'observation coordonnée du territoire transfrontalier	37
a – Niveau spatial	38
# <i>Carte de l'état des lieux</i>	38
# <i>Analyse des documents d'urbanisme, repérage des incohérences, cartographie de juxtaposition des documents</i>	38
b – Niveau statistique	38
c – Niveau organisationnel	38
# <i>Analyse des procédures de planification spatiale de part et d'autre de la frontière et des calendriers</i>	38
# <i>Analyse des outils de développements de part et d'autres de la frontière</i>	39
# <i>Analyse des systèmes de financements des projets</i>	39
# <i>Analyse des maîtres d'ouvrage potentiels</i>	39
4 – Vers la synthèse de l'observation : le diagnostic partagé	39
a – Une action transversale et permanente : l'organisation du dispositif de partage du projet d'agglomération	39
# <i>Le pilotage politique</i>	40
# <i>Le pilotage technique</i>	40
# <i>Animation et coordination générale</i>	41
# <i>Communication interne et externe</i>	41
# <i>Contrôle suivi évaluation</i>	41
# <i>Assistance technique et formation des équipes</i>	42
# <i>Veille juridique</i>	43
# <i>Choix et décision</i>	43
b – Les dimensions du diagnostic partagé	43
# <i>Les lieux à enjeux</i>	43
# <i>Les thématiques fortes</i>	44
# <i>L'organisation du territoire</i>	47
# <i>Les projets communs et l'articulation des projets existants</i>	47
# <i>Le système de financement des projets</i>	47
# <i>Les maîtres d'ouvrage potentiels</i>	48
# <i>Les points de conflit</i>	48

# <i>Le positionnement de l'agglomération transfrontalière par rapport aux différentes échelles : régionale, nationale et internationale (européenne).</i>	48
# <i>L'entrée prospective du diagnostic d'agglomération</i>	48
5 - Elaboration du Livre Blanc	48
6 - Montage éventuel d'une structure juridique de portage du projet d'agglomération	49
II – LE PROJET D'AGGLOMÉRATION TRANSFRONTALIÈRE	50
A - PASSAGE DU DIAGNOSTIC D'AGGLOMÉRATION AU PROJET D'AGGLOMÉRATION	50
1 - Conception d'un projet global de développement.	50
2 - Elaboration d'une charte d'agglomération transfrontalière commune	50
B – DU PROJET DE TERRITOIRE AUX PROJETS OPÉRATIONNELS	50
1 – Mobilisation du financement et inscription dans les documents contractuels	50
2 - Passage du projet d'agglomération aux projets concrets	51
Réalisation des actions.....	51
III – VERS UN CONTRAT D'AGGLOMÉRATION TRANSFRONTALIÈRE	52
TROISIEME PARTIE : FAIRE BENEFICIER LES AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES DU VOLET TERRITORIAL DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION. ..	53
I – PRINCIPES DE BASE DU TERRITOIRE » (AGGLOMÉRATION OU PAYS) DANS LEQUEL S'INSCRIRA LA DIMENSION TRANSFRONTALIÈRE DU CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION POUR LA PARTIE FRANÇAISE	53
A - CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DES PAYS	53
2 - Les objectifs d'un pays	53
3 - Les thématiques privilégiées du contrat de pays	54
a - <i>L'aménagement durable du territoire et l'organisation des services</i>	54
b - <i>L'économie, la formation, la cohésion sociale</i>	54
4 - La relation entre pays et les communautés de communes	55

B - CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES D'UNE AGGLOMÉRATION	55
1 - Une agglomération.....	55
2 - Les objectifs des agglomérations.....	55
a - Le développement économique.....	55
b - La mixité sociale urbaine	56
c - La maîtrise de l'étalement urbain	56
C - ELÉMENTS COMMUNS AUX PAYS ET AUX AGGLOMÉRATIONS	56
1 - La charte	56
2 - Place de l'Etat	57
3 - Moyens mis à disposition des territoires.....	57
II – APPLICATION AU CAS DES ESPACES FRONTALIERS	59
A - PARAMÈTRES DE CHOIX DU PAYS OU DE L'AGGLOMÉRATION.....	59
1 - Facteurs favorables au choix de l'agglomération	60
a - La question foncière	60
b - Les moyens financiers	60
c - La simplification de l'organisation du territoire	61
d - Maîtrise d'ouvrage intégrée	61
2 - Questions posées par le choix d'un pays	61
3 - Agglomération et pays	62
4 - Pays puis agglomération.....	63
B - LES PROBLÈMES DE PARTENARIAT : QUELS PARTENAIRES DU CÔTÉ FRANÇAIS ?.....	64
C - LA QUESTION DU CHEMIN CRITIQUE DES PROJETS	65
D - LES ÉTAPES SUIVANTES : DANS L'IMMÉDIAT QUE COMMENCER À FAIRE ?.....	66
1 - Organiser leur intercommunalité.....	66
2 - Définir un périmètre d'études pour l'élaboration d'un pays ou d'une agglomération et du contrat correspondant.	66

3 - Mobiliser les crédits d'études et d'animation nécessaires à l'élaboration du projet de territoire.....	66
4 - Elaborer le projet global de territoire qui devra comprendre un volet transfrontalier.....	66
a - Collecter l'ensemble de travaux réalisés.....	66
b - D'en faire la synthèse et de les compléter	66
c - D'en dégager ce qui fera partie du volet transfrontalier du contrat de territoire :	66
<i># Inventaire des projets transfrontaliers.....</i>	<i>67</i>
<i># La sélection des actions transfrontalières.....</i>	<i>67</i>
<i># Définir le coût des projets transfrontaliers et les lignes budgétaires à mobiliser pour leur financement</i>	<i>67</i>
<i># Définir les potentialités juridiques et institutionnelles dans lesquelles peuvent s'inscrire et évoluer les projets transfrontaliers au sein des contrats.....</i>	<i>67</i>
5 - Définir le périmètre définitif.....	67
6- Elaborer la charte franco-française et la charte ou tout autre forme d'accord engageant les partenaires étrangers dans les projets spécifiquement transfrontaliers	68
7- Approuver la charte par les communes et leurs groupements.....	68
8- Faire arrêter le périmètre	68
9- Adopter une organisation spécifique si nécessaire	68
10 - Négocier les moyens financiers à mobiliser avec les différents partenaires, d'où l'importance de l'information préalable.	68
11 - Signer le contrat, mesure de l'engagement des partenaires.....	68
12 - Le mettre en œuvre	68
CONCLUSION	69

Introduction

Contexte

Le contexte général de refonte de la politique nationale d'aménagement durable du territoire (LOADT), dans lequel s'inscrit l'élaboration des contrats de plan Etat-régions, intéresse particulièrement les agglomérations transfrontalières, par excellence territoires de vie et de projets. Leur meilleure prise en compte se manifeste par la création de contrats d'agglomération devant figurer dans le volet territorial des prochains contrats de plan Etat-régions.

Dans le cadre de la préparation de cette nouvelle contractualisation, une première étape – le diagnostic de toutes les agglomérations françaises de plus de 50 000 habitants – a été réalisée par les Directions Régionales de l'Équipement. Ces diagnostics ont permis de dresser l'inventaire des problématiques et des enjeux qui se posent aux villes à l'entrée du XXIème siècle (aménagement urbain, habitat, transports, développement économique, cohésion sociale, patrimoine, environnement...). Ils ont été également complétés par l'analyse d'autres acteurs de l'Etat.

Dans ce contexte et à la lecture des diagnostics d'agglomérations réalisés jusqu'à présent, qui ont pris en compte la dimension transfrontalière de manière très inégale, la Direction aux Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement a demandé à la Mission Opérationnelle Transfrontalière de mener un travail sur la méthode et les moyens à mettre en œuvre pour que les agglomérations transfrontalières, à travers leur processus de projet de territoire, puissent utiliser au mieux les contrats d'agglomération.

Cette problématique des agglomérations est de surcroît au cœur de l'expérimentation et du quotidien de la coopération transfrontalière. Cette dernière concentre les plus fortes dynamiques au sein des corridors que constituent les espaces urbains frontaliers.

La densité du fait transfrontalier telle que l'illustrent les flux de travailleurs transfrontaliers, l'intensité des modes de transport, la pression foncière et immobilière, les pratiques culturelles, commerciales ou scolaires..., trouve là son paroxysme.

Dans ce contexte, la nécessité de s'organiser pour garantir un avenir commun minimum se fait jour et participe pleinement à la construction européenne.

Les démarches de coopération pour le développement transfrontalier harmonisé de ces agglomérations deviennent un véritable enjeu de développement et prennent des formes aussi nombreuses que variées sur les frontières entre la France et ses voisins.

Ces pratiques buttent souvent sur des problèmes d'incompréhension et de méconnaissance du fonctionnement du partenaire étranger, une concurrence larvée, un grand nombre d'incompatibilités juridiques et des barrières administratives qui paraissent souvent insurmontables.

Objectifs

De nombreuses questions se posent donc sur les outils méthodologiques à utiliser et les différentes phases à respecter dans l'objectif de l'élaboration d'un projet d'agglomération transfrontalière capable de garantir l'avenir harmonieux de ces territoires.

Ces interrogations ont constitué le premier objectif de cette démarche entamée depuis septembre 1999, et ont fait l'objet d'un premier rapport.

Leurs éléments de réponse sont repris et synthétisés dans la première partie de ce présent document qui se nourrit de cette première phase, qui avait notamment identifié les différentes démarches de diagnostics et parfois de projets des différentes agglomérations transfrontalières, avec leurs points forts et leurs principaux obstacles. **Ils permettent d'aboutir à une grille présentant les éléments de méthodologie de ce pourrait être un diagnostic d'agglomération transfrontalière dans une optique projet, avec les différents paramètres et étapes qu'il semble important de prendre en compte.**

Le deuxième objectif de cette étude consiste à articuler les démarches locales de diagnostics et de projets d'agglomération avec les contractualisations françaises que constitue entre autres, le volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région dont les initiatives locales peuvent tirer profit, notamment en terme de co-financement de projets transfrontaliers.

Plan

1 - Dans un premier temps, on s'attachera à rappeler les caractéristiques et les problèmes liés au contexte de la coopération urbaine transfrontalière et à la mise en place des premiers diagnostics d'agglomération transfrontalière.

2 - On s'emploiera dans une deuxième étape à décrire le processus d'élaboration du projet d'agglomération transfrontalière à proprement parler, synthèse des différentes expériences que nous avons pu rencontrer sur le terrain, à travers les phases successives du diagnostic, de la formalisation du projet et du contrat d'agglomération transfrontalière..

3 - Dans une troisième partie, sera abordée la question du cadre général du développement transfrontalier et des principes de base du « territoire » (agglomération ou pays) dans lequel pourra s'inscrire le volet transfrontalier des Contrats de Plan Etat-région. On abordera notamment les différents paramètres permettant d'opter pour un contrat d'agglomération ou de pays en fonction des contextes locaux ainsi que les étapes à suivre pour favoriser l'émergence des projets de territoire transfrontalier dans ce contexte administratif.

Enfin, nous achèverons notre propos par quelques préconisations à l'intention du Ministère de l'Équipement.

Public visé

Ce travail s'adresse à tous les acteurs des collectivités locales, élus, porteurs de projets privés, établissements publics et tous leurs homologues et partenaires étrangers qui sont ou seront intégrés aux projets d'agglomération transfrontalière et susceptibles de solliciter des financements au sein du volet territorial des CPER.

Il s'adresse également à l'Etat déconcentré, soucieux de renforcer son dialogue avec les acteurs locaux concernés par le transfrontalier et de s'insérer dans une démarche plus partenariale.

Il est enfin destiné aux directions centrales des ministères concernés dans leur prise de conscience actuelle de l'importance de la problématique transfrontalière et dans leur adaptation à ses enjeux croissants (articulation interministérielle, directives à destination des services déconcentrés, transversalité de la problématique transfrontalière dans les services, formation et sensibilisation des fonctionnaires...).

PREMIERE PARTIE : CONTEXTE ET ENJEUX DE LA COOPERATION URBAINE TRANSFRONTALIERE

I - Rapide rappel historique de la coopération urbaine transfrontalière et des méthodes utilisées.

La coopération transfrontalière urbaine de proximité s'est développée à des rythmes très différents selon les frontières et les régions. Il est souvent difficile d'en détecter l'origine précise tant elle prend ses racines dans la coopération institutionnelle à travers un grand nombre de projets dont les supports ont été le plus souvent urbains. Accélérée grâce au programme Interreg, elle s'individualise et s'autonomise progressivement pour devenir une composante spécifique de la coopération transfrontalière de niveau régional. Plus ou moins complexe selon la taille et les fonctions des agglomérations, selon les accords, les traités, les traditions culturelles, la communauté de langues, elle prend une forme particulière pour pratiquement chacune des agglomérations concernées. Il est donc très difficile d'en déduire un modèle applicable partout de façon uniforme.

Ceci d'autant plus que l'on n'en est encore qu'au début d'une coopération qui prend progressivement ses marques en s'adaptant à des configurations spatiales et juridiques très différentes.

Quand on rentre dans le détail des problématiques qui font l'objet de coopérations, tous les thèmes qui font une ville « nationale » peuvent être abordés dans un projet d'agglomération transfrontalière. Toutefois, d'autres questions relatives au management urbain sont également posées : la citoyenneté urbaine transfrontalière, les modalités de financement des actions, les problèmes de fiscalité locale transfrontalière, le management interculturel d'une agglomération transfrontalière, le développement local transfrontalier...

En outre, en regard des agglomérations « normales », on ne peut pas considérer que les agglomérations transfrontalières se soient engagées dans une démarche exhaustive, traitant de tout ce qui serait envisageable. On a paré souvent au plus pressé, traitant les urgences ou les opportunités, on s'est engagé sur une série limitée de thèmes à une série limitée d'actions relatives à ces thèmes.

On est rentré dans la coopération d'agglomération transfrontalière par le biais des projets autonomes. Elle prend aujourd'hui la forme d'une série de projets cohérents conçus en commun, à objectifs limités, calibrés sur des moyens juridiques, humains et financiers encore limités. Elle prendra peut-être demain la forme de projets globaux, intégrés. C'est dans cette perspective et pour la construction de l'Europe du quotidien que les diagnostics d'agglomération, volet de base de la coopération transfrontalière urbaine, doivent être réalisés dans les meilleures conditions possibles.

L'historique des méthodes d'élaboration des projets d'agglomération transfrontalière peut se résumer en une expression : **la méthode de l'écheveau**. Les partenaires de la coopération sont en effet souvent rentrés dans la coopération à partir d'un projet destiné à résoudre un problème ou valoriser une opportunité. Puis, à partir de ce projet initial et

des implications ou des relations qu'il pouvait avoir avec d'autres domaines, les acteurs ont commencé à démêler l'étendue des possibilités de coopération pour les mettre progressivement en œuvre.

Dans les agglomérations les plus avancées, le passage d'une coopération transfrontalière de gestion de la coexistence à une coopération transfrontalière de projet marque toute la différence entre la coopération frontalière mise en place dans les années 1970 et institutionnalisée à l'époque à une échelle nationale et régionale et celle qui se met en place actuellement, traitant plus directement de l'organisation transfrontalière de la vie des habitants.

Cette nouvelle forme de coopération qui s'appuie sur la précédente, se rapproche davantage des acteurs du terrain. Elle pourra désormais consolider sa légitimité et renforcer son efficacité à partir du nouveau volet territorial des futurs contrats de plan Etat-Région.

La phase actuelle s'apparente à une phase de créativité intense, où l'on assiste à un grand nombre d'innovations dans les coopérations. Mais, dans ce contexte, les acteurs sont confrontés à de nombreux écueils juridiques, culturels, économiques, fiscaux et méthodologiques, en raison même des limites de la méthode de l'écheveau. Certains projets ambitieux ont du mal à se concrétiser, mais d'autres, plus pragmatiques se mettent en œuvre. L'innovation se fait dans la lenteur et parfois par le biais d'âpres négociations, d'ailleurs autant avec les autorités centrales qu'avec les voisins étrangers.

Dans ce contexte, les villes françaises sont handicapées par la diversité et le partage des compétences entre collectivités territoriales et acteurs du développement, ce qui rend l'organisation des dispositifs de coopération plus complexe que chez nos voisins belges, luxembourgeois, allemands, suisses, italiens ou espagnols.

Elles n'ont aussi qu'une culture encore assez modeste de ce que l'on appelle un projet d'agglomération. Dans de nombreux cas, ces projets sont encore limités au « projet urbain », c'est-à-dire à la dimension spatiale du développement des agglomérations.

Mais inversement, la partie française dispose d'un atout majeur : l'application de la loi Voynet qui impose l'élaboration de projet d'agglomération et qui incite à la réorganisation des territoires et corrélativement la réalisation systématique des diagnostics d'agglomérations par les services du Ministère de l'Équipement. Même si ces travaux présentent encore un certain nombre de lacunes, ils constituent un premier pas vers la réalisation plus ambitieuse de diagnostics réellement transfrontaliers et vers un changement dans la coopération transfrontalière, dans laquelle chacun des acteurs français tient sa place.

II - Enjeux

A - Agglomérations transfrontalières : la prise en compte d'un nouvel espace vécu, véritable trait d'union dans la construction européenne.

Le premier point d'intérêt porté actuellement aux agglomérations, et en particulier aux agglomérations transfrontalières réside dans le fait qu'elles constituent en 2000, un véritable espace vécu, longtemps délaissé par les politiques nationales d'aménagement du territoire.

Les pratiques des territoires qui fondent les limites de ces espaces vécus ne correspondent que de plus en plus imparfaitement aux limites de l'espace géré. L'individu y vit en intercommunalité officieuse et internationale. Il travaille dans une commune d'un pays, réside dans une autre d'un autre pays, sollicite les services d'une troisième commune, voire davantage, pour ses loisirs ou son commerce, profitant des avantages que procure chaque territoire pour l'exercice d'une activité donnée (production, consommation de tel ou tel produit, loisirs, etc.).

Ce type de migrations constitue pour l'instant, avec le partage d'une langue commune, le seul vecteur de développement du sentiment d'appartenance à une collectivité qui dépasse le strict cadre communal.

A l'échelle de l'Union Européenne, les coopérations qui s'y nouent représentent aujourd'hui l'expression de l'intégration économique, sociale, culturelle européenne en même temps que l'amorce d'un élargissement des compétences transfrontalières des collectivités locales et d'une évolution de la conception de la souveraineté nationale en partie transférée vers la souveraineté européenne .

Cette forme d'intégration urbaine, en permettant le jeu normal des champs de forces, devrait laisser aux populations plus de chances pour une action plus cohérente et plus rationnelle en matière économique comme en matière d'organisation de l'espace commun transfrontalier. L'enjeu des projets d'agglomération transfrontalière, point d'aboutissement de cette coopération, consiste à optimiser le fonctionnement et le développement de l'agglomération transfrontalière pour chacune de ses composantes nationales comme une agglomération conçue alors comme un véritable ensemble.

B - Enjeux de proximité

1 - Les coûts de la non agglomération transfrontalière et la grille de financement des investissements et du fonctionnement des services urbains

Dans un grand nombre d'agglomérations transfrontalières, une partie des enjeux du développement de chaque partie nationale se trouve de l'autre côté de la frontière.

Cette réciprocité trouve sa pleine expression dans les villes dont l'extension est fortement contrainte par la topographie (Bâle) ou par des frontières nationales (Genève) ou par les deux (Menton), ou dont certains équipements ou infrastructures

indispensables à leur fonctionnement sont situés en territoire étranger ou sur la frontière (aéroports, lignes de T.G.V....).

Les services urbains constituent la première matière à coopération. Les coûts de la "non agglomération" c'est-à-dire de la gestion séparée des services du type eau, assainissement, déchets, électricité, gaz, réseau de chaleur, transport en commun, mais aussi santé, protection civile, etc. peuvent être importants parce qu'ils conduisent systématiquement à la duplication d'équipement, à la gestion séparée de services, et donc à des coûts d'investissement et de fonctionnement plus élevés que dans le cas d'une gestion intégrée. Un partenariat s'est donc parfois mis en œuvre, pour optimiser tel ou tel service, mais, on reste encore loin d'une gestion totalement intégrée des services urbains. Souvent, la situation actuelle est en recul par rapport à celle qui prévalait dans les années 1950 où la nécessité faisait loi, malgré une population et des flux transfrontaliers nettement plus faibles qu'aujourd'hui.

Cette question pose un problème majeur : la territorialisation du coût des investissements doit-elle constituer la règle en matière de prise en charge des investissements et du fonctionnement de certaines infrastructures? Peut-on déterminer une clé de financement équitable pour mettre en place des services intégrés, mais dont une partie des infrastructures va être localisée en territoire étranger (T.G.V., TCSP, formation, santé, etc) ?

A titre d'exemple, la mise en place d'une ligne de TCSP n'est pas, dans une agglomération purement nationale, uniquement financée par les communes desservies par la ligne. On peut difficilement faire supporter à une banlieue française d'une grande ville étrangère l'intégralité des investissements d'une ligne de transport en commun, même si ses administrés en sont les premiers à en bénéficier.

En l'absence d'une intégration complète, l'expérience actuelle semble militer en faveur d'une clé spécifique par équipement et service. Au passage, on peut remarquer que l'Euro-Institut de Kehl est cofinancé par les collectivités françaises dans le cadre du CPER. Inversement, le centre de management de Colmar est lui aussi financé par les partenaires allemands.

2 - Quelle grille de répartition des produits du développement ?

Le partenariat s'impose également de lui-même pour permettre aux acteurs économiques concernés de trouver de l'autre côté de la frontière les ressources qui leur manquent. Quand celles-ci sont mobiles comme la main d'œuvre, les problèmes ont pratiquement tous déjà trouvé des solutions sauf en ce qui concerne le transport des frontaliers pour lesquels, en dehors d'un système de transport collectif adapté, le recours à la voiture individuelle est presque toujours obligé, en posant ensuite des problèmes de saturation de la voirie et de pollution atmosphérique dans toute l'agglomération.

Mais la question des produits de la fiscalité locale issus de l'activité des entreprises dans lesquelles travaillent les frontaliers (TP) se pose toujours.

Quand les taxes sont fixes comme le foncier, l'extension de l'agglomération passe par une intégration poussée de la planification spatiale et préalablement par la définition commune d'un diagnostic et d'un projet. C'est ce qui s'est passé de façon institutionnalisée pour l'Euroairport de Bâle Mulhouse. Mais, bien que situé sur le ban

de la commune de Saint-Louis, celle-ci a attendu longtemps avant de pouvoir récupérer la TP qui lui serait revenu dans une situation normale.

Cette question pose un autre problème majeur : la territorialisation des recettes fiscales provenant des activités situées sur tel ou tel site étranger et induites par un acteur étranger.

Sur quel régime va fonctionner un site d'activités "transfrontalier" ?

Comment régler la question de la fiscalité locale des activités "extra-territoriales" comme les aéroports internationaux ?

3 - Enjeux nationaux ou internationaux

Certains intérêts nationaux français sont situés de l'autre côté de la frontière. Le développement de Luxembourg, Monaco et Genève, villes francophones, sièges d'organisations internationales, de banques ou de sociétés multinationales représente un enjeu global pour la France entière (et dans une perspective historique et humaniste pour l'Europe), bien avant que pour les villes frontalières françaises directement concernées. L'implication de l'Etat est à ce titre une obligation.

Mais cette obligation constitue trop souvent un motif de marginalisation de fait des collectivités locales françaises limitrophes, marginalisation accentuée par les compétences juridiques des villes étrangères (compétences d'état).

C - Conditions et problèmes posés par la coopération urbaine transfrontalière.

1 - La nécessité d'une culture de travail partagée

C'est dans ces agglomérations frontalières que se cristallise l'un des défis les plus importants de l'Europe. Sa diversité culturelle qui est ressentie comme un handicap dans sa compétition avec le Japon et les Etats-Unis peut être aussi considérée comme une richesse que les agglomérations frontalières sont les premières à pouvoir convertir en développement. Elles constituent des lieux où les acteurs, en provenance d'horizons différents, apprennent à se comprendre et à tirer parti d'une diversité culturelle qui élargit dans une certaine mesure le champ des solutions aux problèmes économiques, sociaux et environnementaux.

Toutefois, cette diversité culturelle originelle doit pouvoir s'accompagner de l'émergence d'une culture de travail commune minimale : culture juridique, parce que l'on touche des domaines qui concernent les souverainetés nationales mais surtout des droits différents, culture politique et des civilisations parce que les schémas de pensée sont différents d'un pays à l'autre, culture économique dans la façon de conduire le développement, culture financière et sociale parce que les agglomérations transfrontalières sont en première ligne pour participer à l'immense chantier de l'Europe sociale, culture environnementale parce que les pollutions ne respectent pas les frontières, culture urbanistique, industrielle, technique (des méthodes, de l'ingénierie de projets), le tout élevé au carré ou cube, parce qu'elle participent également à l'émergence d'un nouveau langage commun.

Et ces innovations s'appliquent à pratiquement tous les maillons de la chaîne qui part de la volonté exprimée de s'engager ensemble dans la construction d'un projet commun à la réalisation des actions venant concrétiser ce projet.

2 – Connaissance de la langue du partenaire frontalier

Cette culture partagée se fonde également sur une connaissance minimum de la langue du partenaire du voisin.

Elle facilite par là même une meilleure compréhension, ce qui a des répercussions positives pour une culture de travail partagée (communication technique facilitée, plus grande compréhension de la finesse et des détails des propos des partenaires étrangers permettant d'éviter des malentendus) et enfin une ouverture culturelle générale renforcée.

3 - L'adéquation fluctuante du droit à la coopération urbaine transfrontalière

Si les entreprises et les sociétés frontalières ont progressivement réussi à franchir les frontières grâce aux différents traités européens, les droits respectifs des collectivités, de l'urbanisme, etc... sont restés dans leurs isolats nationaux respectifs. **L'insuffisance de ce droit transfrontalier** continue à rendre difficile la formalisation de la coopération transfrontalière. Aucune loi, aucun règlement national n'incite à la coopération transfrontalière pour chercher des solutions permettant d'améliorer la gestion d'un service ou d'assurer un service ou moindre coût. En outre, de nombreux règlements nationaux ne sont pas adaptés à des situations frontalières (exemple du PDU).

Les actions de coopération sont également difficiles à mettre en œuvre en raison des règlements qui régissent les répartitions des compétences entre collectivités et notamment du côté français le droit aux relations internationales. On voit bien, avec les récents traités de Bayonne et de Karlsruhe, la lenteur des procédures pour instruire notamment les dossiers de création de groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT).

Ces deux traités n'en suscitent pas moins une avancée qui devrait en toute logique susciter la créativité. Enfin, cette difficulté juridique constitue, dans quelques cas, un véritable prétexte pour justifier la minceur des démarches de partenariat.

4 - Un réajustement du positionnement de l'Etat

Le poids du positionnement de l'Etat dans le partenariat des agglomérations transfrontalières peut constituer un facteur d'accélération comme de frein considérable. Certaines opinions manifestées ici ou là par des représentants de l'Etat témoignent d'un scepticisme distant à l'égard de la coopération transfrontalière. « ça sent le soufre ! » entend-on dire dans certaines préfectures. Cet état d'esprit n'incite pas les services déconcentrés à faire beaucoup de zèle dans ce domaine d'activité. En outre, la « révolution urbaine transfrontalière » actuelle diminue progressivement et imperceptiblement le poids de l'Etat dans la coopération.

Dans le même temps, l'Etat n'a pas du tout la même signification pour les collectivités françaises – pour lesquelles il s'agit d'un partenaire aussi naturel qu'imposé – que pour des collectivités étrangères, pour lesquelles l'idée de faire appel à Berlin, Madrid, Bruxelles, Berne ou Rome ne paraît pas pertinente (compétences d'Etat de certaines collectivités partenaires).

Les difficultés culturelles qui en découlent ne sont pas aisément surmontable car l'idée de faire participer l'Etat français aux travaux transfrontaliers provoquent en général des réactions d'incompréhension et de réticence de la part des partenaires étrangers.

Il n'en reste pas moins que la participation de l'Etat français dans son contexte déconcentré pose quelques problèmes techniques.

Le problème du positionnement de l'Etat sur le transfrontalier peut malheureusement être résumé le plus souvent jusqu'à la caricature : désignation d'un représentant de l'Etat à l'élaboration du projet d'agglomération. Ce représentant ne comprend pas suffisamment la langue utilisée dans les réunions, par conséquent il ne se rend plus aux réunions. Après plusieurs mois de chaise vide, on désigne un nouveau représentant qui parle la langue mais qui ne connaît pas le territoire. Il est confronté aux multiples tracasseries rendant difficile le franchissement officiel de la frontière (autorisation nécessaire) ou le moindre achat d'un document dans une devise étrangère, etc...

Il est confronté au paysage institutionnel local dans lequel la préfecture de région appuie (par exemple) fortement les coopérations alors que la préfecture de département se cantonne dans son rôle de contrôle de légalité.

Après un investissement personnel lourd, une mise à niveau lui permettant de connaître le territoire et les acteurs, il est nommé à un autre poste dans une autre région sans pouvoir bénéficier pour sa promotion de ce passage dans le transfrontalier.

Or l'Etat est un non seulement un partenaire obligé dans le processus de contractualisation qui se met en place et pour les « compétences partagées » en matière de développement et d'aménagement, mais aussi un partenaire qui dispose de nombreuses compétences techniques fondamentales pour aider les acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre de leur projet, particulièrement utiles dans le cas des collectivités de petite dimension.

Pour la première phase des projets d'agglomérations, les diagnostics d'agglomération réalisés et pilotés par les services du ministère de l'Equipement en sont un témoignage évident malgré toutes lacunes imposées par le cahier des charges de l'exercice dans le cas du transfrontalier.

Entre le trop d'Etat et le pas assez d'Etat, on peut imaginer le mieux d'Etat (cf premier rapport), un Etat acteur, dans ses domaines de compétences, en appui et aux côtés des collectivités territoriales.

5 - Une assistance juridique insuffisante

Les collectivités qui s'engagent dans la coopération transfrontalière sont soumises encore plus que les autres aux contrôles de légalité exercés par les services concernés des préfectures de Département. Quand une action engagée ne répond pas aux critères de

légalité requis, les services le signalent, mais apparemment sans prolonger leur contrôle par des propositions de solutions concrètes aux collectivités.

Pour combler ces lacunes, la coopération transfrontalière produit du droit mais cette production pénalise l'avancement des projets sur le plan des délais comme des coûts et parfois en matière de qualité requise.

L'application des accords de Karlsruhe et de Bayonne impose dans le cas où le siège du groupement transfrontalier se trouve à l'étranger, un examen du dossier en conseil d'Etat. La lenteur avec laquelle les dossiers soumis sont traités ne favorise pas l'avancement des projets et peut susciter le découragement.

Sur un autre plan, on l'a vu, la loi sur l'interdiction d'exportation des déchets interdit les solutions de proximité les moins coûteuses trouvées à l'échelle des agglomérations transfrontalières.

Ainsi, non seulement les collectivités appartenant à une agglomération transfrontalière sont pénalisées par l'impossibilité de valoriser les potentiels résidants dans une intercommunalité étendue, mais en plus, quand elles cherchent à le faire, elles sont confrontées à des législations restrictives qui ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités frontalières.

6 - Peu ou pas de moyens financiers

L'agglomération transfrontalière vit sans moyen ou presque. En général, elle mobilise les fonds INTERREG pour financer les études et une partie de l'organisation nécessaire. Parfois, un bon dossier accompagné d'un bon lobbying permet d'obtenir des financements européens indépendamment de l'Etat (programme TERRA pour le financement des études sur le schéma transfrontalier de Lille Métropole) ou des financements issus de contractualisations françaises (Agence d'Urbanisme du Pôle Européen de Développement à Longwy).

Concrètement, elle fonctionne aujourd'hui :

- Pour les études et l'organisation du dispositif partenarial grâce à INTERREG et aux contreparties des collectivités territoriales et des états.
- Pour ses investissements principalement par une contribution des partenaires complétés par les financements éligibles à INTERREG. Tant qu'aucune fiscalité propre ne viendra alimenter les investissements et le fonctionnement des éventuelles structures de coopération, elles dépendront d'autres entités pour leur financement.

III – L'émergence des agglomérations transfrontalières : une dynamique forte

On dénombre environ 10 sites sur les frontières françaises qui correspondent à la définition d'une agglomération transfrontalière.

Nous donnons ici **quelques éléments très résumés** de l'état d'avancement de leur démarche de projet d'agglomération, qui varie beaucoup d'un site à l'autre selon de nombreux critères historiques, culturels, géographiques, économiques, politiques, juridiques et en particulier en fonction de l'ancienneté de la coopération transfrontalière menée au niveau local.

Ce rapport constituant la synthèse finale d'un travail mené en trois volets, nous résumons ici des situations complexes qui ont été analysées de manière plus précise et approfondie dans un premier rapport, disponible à la MOT.

Pour décrire le processus d'émergence des projets d'agglomération transfrontalière, on a choisi trois principales entrées qui permettent de mesurer l'avancement du projet :

- **l'existence ou non d'un projet de planification commune entre les partenaires,**
- **l'existence ou non de structure de coopération technique et politique à l'échelle de l'agglomération transfrontalière,**
- **la réalisation de projets transfrontaliers concrets.**

A – Dunkerque (France-Belgique)

Dunkerque s'est engagé dans un projet d'agglomération en 1989-1990. La coopération transfrontalière y avait quatre volets : l'harmonisation des politiques territoriales, l'économie (coopération entre les CCI), les transports et la formation supérieure.

Un nouveau projet d'agglomération est en cours d'élaboration et comprend une dimension transfrontalière étendue au Kent.

Aucun périmètre n'a été défini pour la coopération transfrontalière de proximité pour l'agglomération de Dunkerque. En dehors de la gestion du programme Interreg local, **il n'y a pas d'organisation de la coopération transfrontalière.** On peut également affirmer que **les enjeux du développement transfrontalier dunkerquois se situent plus au niveau des réseaux de villes belges et britanniques qu'au niveau local**, ce qui peut s'expliquer en partie par la nature du territoire belge situé à proximité, qui ne s'apparente pas réellement à un site urbain, à l'exception de la station balnéaire de la Panne avec laquelle une réflexion est menée sur **les transports en commun** à renforcer de part et d'autre de la frontière.

B - Lille (France-Belgique)

La coopération transfrontalière au sein de la métropole franco-belge de Lille a plusieurs années d'expériences en matière d'échanges, de développement de partenariat en terme d'actions : équipements, structures (même si elles restent pour l'instant informelles), projets de nature variée.

L'agglomération lilloise présente l'originalité d'avoir institutionnalisé une coopération transfrontalière de proximité. Une conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) qui regroupe cinq intercommunales belges et française, (LEIEDAL autour de Courtrai, WIER autour d'Ypres en Flandres, IEG autour de Mouscron, IDETA autour de Tournai en Wallonie, et la Communauté Urbaine de Lille, rassemblant au total 1,8 millions d'habitants dont 1,1 millions en France et sur 2500 km²), associée techniquement à l'Agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise, a tout d'abord mené à bien une série de projets "de type services urbains" : transports publics, gestion des eaux, cartographie et planification spatiale.

Elle s'est engagée aujourd'hui dans le projet GROOTSTAD, managé par la COPIT, bénéficiant d'un financement communautaire direct dans le cadre du programme TERRA. **L'objectif de GROOTSTAD consiste à produire un schéma de développement transfrontalier, une stratégie de développement, des principes de développement et des projets concrets sur des thématiques volontairement limitées.**

L'organisation repose sur :

- une structure de pilotage politique associant - ce qui est plus rare- des techniciens (cinq élus, les cinq directeurs des intercommunales et de l'agence, les cinq membres de l'atelier),
- un Atelier Transfrontalier composé de six membres issus des six structures partenaires dans la COPIT (techniciens qui travaillent entre autre à la parution de cahiers réguliers sur des thèmes différents à chaque parution),
- un comité consultatif qui comprend notamment les Chambres de Commerces et d'Industrie et les Universités.

Deux principes originaux guident les acteurs dans leur fonctionnement :

- le schéma transfrontalier, qui doit pouvoir produire en permanence des concepts stratégiques et des décisions particulières et opérationnelles,
- un système de validation collectif, qui fonctionne par "vagues successives", permettant de lancer un groupe d'actions sans être obligé d'attendre que l'ensemble d'un projet global ait été défini.

Une règle d'information mutuelle a été mise en place pour chacun des projets engagés par les différents partenaires, fonction de la nature plus ou moins frontalière des projets.

La COPIT est en passe de se doter d'une structure juridique, de type association française de type loi 1901 (juin 2000).

A cet égard, on peut noter l'intérêt que porte l'Etat (et en particulier la DRE) aux travaux menés par la COPIT et l'Atelier transfrontalier, même s'il n'y participe pas institutionnellement.

Un projet de structure transfrontalière de gestion commune du canal de Roubaix – canal de l'Espierre est également à l'étude.

C – Le Pôle Européen de Développement à Longwy (France-Belgique-Luxembourg)

La coopération transfrontalière au sein de l'agglomération transfrontalière autour de Longwy (Belgique, Luxembourg, France) est probablement **celle où l'Etat s'est le plus impliqué politiquement et financièrement.**

La nécessité de reconverter un site en pleine crise économique et sociale après la disparition des activités du bassin sidérurgique a abouti à **la création en 1985 du Pôle Européen de Développement à Longwy.**

Ce projet multifonctionnel, bien qu'orienté initialement sur la création d'emplois, a couvert l'ensemble des composantes de la vie locale et a eu pour principal objectif de « faire d'une communauté de problèmes une communauté de destin », afin de répondre à une situation locale et transfrontalière exceptionnelle.

Dès octobre 1993, 21 maires et bourgmestres des trois pays déclaraient leur intention de créer une agglomération transfrontalière soutenue par une résolution commune de la part des trois états concernés. Il s'est agi d'associer tous les acteurs locaux au projet de territoire (115 000 habitants dont 55 000 en France, 25 000 en Wallonie et 35 000 au Luxembourg) et de faire en sorte qu'ils se l'approprient. Cette passation de management du projet de territoire de l'Etat vers les collectivités ne s'est pas faite sans difficulté.

La création d'un observatoire transfrontalier de l'urbanisme en 1994 à Longwy et d'une association transfrontalière en 1996 (loi 1901) réunissant les élus de 21 communes et les représentants des états a eu pour objectif de redonner un nouveau départ au PED en créant un périmètre commun précis, en **constituant un référentiel territorial homogène entre les trois pays** (cartographie SIG avec mise en cohérence des documents d'urbanisme, statistiques communales, harmonisation des définitions...). **Cette nouvelle phase s'est accompagné de l'élaboration d'une charte d'agglomération** qui a défini les projets structurants et a appuyé les projets locaux en misant sur leur plus grande intégration transfrontalière.

Les développements du PED se sont illustrés dernièrement par la transformation de l'observatoire en agence d'urbanisme transfrontalière et par des soutiens financiers importants que l'Etat et la Région Lorraine ont consenti à débloquer dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006, concernant entre autres le développement d'une zone d'activité transfrontalière sur le point triple (Parc International d'Activités).

Dans le cadre général du PED, d'autres outils à vocation transfrontalière ont vu le jour : un bureau EURES en 1993 (structure de gestion et d'information sur l'emploi transfrontalier), une société de capital risque : fonds transfrontalier de développement (EUREFI), un centre de formation : le Collège Européen de Technologie (initialement formation continue pour la réinsertion des chômeurs de la sidérurgie) etc...

Le PED de Longwy constitue l'exemple le plus achevé en matière de planification urbaine transfrontalière et de mise en œuvre opérationnelle de projets transfrontaliers.

D - Villerupt/Esch-sur-Alzette/Audun-le-Tiche (France-Luxembourg)

L'ensemble urbain franco-luxembourgeois de Villerupt-Audun-le-Tiche (France) et Esch-sur-Alzette (Luxembourg) situé à une quinzaine de kilomètre à l'est de Longwy est un pôle sidérurgique en reconversion d'environ 70 000 habitants (dont 20 000 en France). Sa proximité de Longwy a probablement eu des effets négatifs sur son développement transfrontalier (moindres sollicitudes de l'Etat).

A l'heure actuelle, les acteurs locaux (ville de Villerupt) ont mis en place un **observatoire transfrontalier de l'urbanisme** avec Esch. Ses objectifs sont la collecte de données statistiques, géographiques..., l'harmonisation des documents d'urbanisme et la création d'un SIG pour disposer d'une vision globale des enjeux urbains à l'échelle de l'agglomération transfrontalière.

La vocation transfrontalière est également portée actuellement par un syndicat mixte : le **Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement des Friches Industrielles de la Vallée de l'Alzette (SIAFIVA)** (donc franco-français), qui dispose d'un chargé de mission « transfrontalier ». Chaque commune luxembourgeoise dispose également d'un fonctionnaire affecté à la coopération transfrontalière.

Plusieurs projets sont portés par Villerupt et le SIAFIVA : transports des frontaliers (la commune souffrant de l'inadaptation des réseaux de transports au nombre de frontaliers), projet de pôle audiovisuel européen, requalification des zones abandonnées par les mines et la sidérurgie, création d'un site d'accueil industriel et culturel transfrontalier, création de pistes cyclables...

Le SIAFIVA est porteur d'un projet de Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT), qui, contrairement à Longwy, est ici juridiquement envisageable (développement économique, urbanisme, environnement, transports, vie culturelle et tourisme). Il doit associer le SIAFIVA à Esch et trois autres communes luxembourgeoises. Son siège serait au Luxembourg, ce qui impliquerait pour la partie française un passage en Conseil d'Etat. La structure envisagée serait composée de seize membres (huit élus français du SIAFIVA et huit Luxembourgeois – deux élus par communes).

La partie française étant répartie sur deux départements (Moselle et Meurthe-et-Moselle), la structuration intercommunale n'est pas évidente. La coopération transfrontalière constitue pour Villerupt et Audun-le-Tiche une alternative utile aux difficultés rencontrées de structuration intercommunale franco-française.

E - Conurbation Sarroise

1 – Forbach (France-Allemagne)

La ville de Forbach (25 000 habitants, district 95 000 habitants) comme celle voisine de Sarreguemines, fait partie d'un ensemble urbain piloté par la ville allemande de Sarrebrück, qui compte près d'un million d'habitants.

La ville et le district de Forbach, leader d'initiatives en matière de coopération transfrontalière, font partie de **l'association Zukunft-Sarre-Moselle-Avenir**, créée en 1997. Elle regroupe 22 communes et groupements de communes (14 du côté français et 8 en Sarre soit 600 000 habitants).

Cette association de droit français est destinée à favoriser la coopération intercommunale transfrontalière dans tous les domaines. Le comité est composé à parité de Français et d'Allemands, la présidence change chaque année d'un pays à l'autre, son siège étant à Sarreguemines, son bureau de coopération à Sarrebrück.

Elle a réalisé une banque de données transfrontalières, une carte numérique du territoire, des produits touristiques variés...

La ville de Forbach et son district se sont engagés dans plusieurs projets avec leurs voisins sarrois : alimentation en eau de la ville auprès des voisins allemands, développement de coopération en formations supérieures, création de lignes transfrontalières de transports en commun et **surtout projet de zone d'activités transfrontalière, EUROZONE, avec la ville de Sarrebrück, géré par l'intermédiaire d'un GLCT, avec son siège en Allemagne**, projet qui est en phase d'instruction au Ministère de l'Intérieur français depuis un an... Il s'agit d'une zone d'activités tertiaire intégrant la valorisation du patrimoine industriel

La question principale sur l'évolution de la structuration de l'agglomération transfrontalière sarroise renvoie à celle de la partie française. En effet, les différentes parties françaises de la conurbation sarroise (Freyming-Merlebach, Forbach, Sarreguemines...) dont le centre se trouve en Allemagne, ne sont pas facilement intégrables dans une seule et unique structure française de coopération intercommunale. Des problèmes de concurrence et d'étalement géographique soulèvent des difficultés qui vont probablement conduire à séparer Sarreguemines de Forbach, cette dernière voyant son district se transformer prochainement en communauté d'agglomération.

2 – Sarreguemines (France-Allemagne)

Distante d'une quinzaine de kilomètres à l'est de Forbach, mais d'un profil radicalement différent (ville plus administrative et tertiaire alors que Forbach est le prototype de la ville industrielle), **Sarreguemines (25 000 hab.) a bénéficié de nombreux projets à caractère transfrontalier** (implantation de SMART à Hambach, réalisation achevée d'une liaison tram-train entre la gare de Sarreguemines et celle de Sarrebrück en 1997).

En dehors de l'association Zukunft-Sarre-Moselle-Avenir à laquelle elle adhère, Sarreguemines n'est pas engagée dans ce que l'on peut qualifier de projet d'agglomération transfrontalière, l'essentiel de ses préoccupations s'étant focalisé sur l'implantation de SMART et des dissensions entre la ville et son district étant venues interférer sur d'éventuelles initiatives transfrontalières.

La ville de Sarreguemines étudie la constitution d'un pays mais plutôt orienté vers Bitche que vers Forbach, cette direction l'éloignant d'un éventuel projet d'agglomération transfrontalière avec Forbach et Sarrebrück.

F - Strasbourg-Kehl (France-Allemagne)

Si la coopération transfrontalière en Alsace s'appuie sur une histoire étroitement liée à celle de l'Allemagne et relayée depuis les années 1970 par une coopération

intergouvernementale, interrégionale (rhénane), départementale (communautés de travail), elle prend une forme spécifiquement urbaine à Strasbourg en 1990.

Le projet actuel de l'agglomération de Strasbourg-Kehl (500 000 habitants dont 90% en France) prend son **point de départ dans un projet d'urbanisme à travers l'aménagement de la zone qui sépare les deux villes**, située le long du Rhin, constituant un no man's land au cœur de l'agglomération transfrontalière (zone industrielle en friche à la place d'un ancien glacis militaire sur les rives d'un fleuve capricieux, marais...).

La coopération avec Kehl passe donc par un remodelage de la ville sur l'ensemble de sa façade orientale (en rupture radicale avec le schéma directeur strasbourgeois datant de 1973).

Un projet urbain, profitant des floralies internationales de 2004 à Kehl, doit aboutir à l'aménagement de cette zone - projet du « jardin des deux rives », composante d'un projet plus vaste encore sur un axe situé entre la place de l'Etoile et le fleuve.

Strasbourg s'est par ailleurs engagée depuis deux ans dans un nouveau projet d'agglomération transfrontalière dont 5 champs sont voués à l'action transfrontalière :

C'est dans ce contexte que certains projets sont à l'étude : **prolongation d'un tram du côté allemand jusqu'à Offenbourg**, mise en place d'un pôle européen de formation territoriale (ENA, EuroInstitut, ISET).

Parallèlement, **les organismes chargés d'élaborer le Schéma Directeur de l'agglomération strasbourgeoise du côté français et le RegionalPlan du côté allemand ont convenu de travailler dans la concertation.**

Enfin, Strasbourg et Kehl travaillent à la structuration de juridique de leur coopération : une réflexion est actuellement menée sur une structure juridique commune pour l'aménagement du jardin des deux rives (échéance 2004). Un autre projet de structuration juridique entre les deux villes à une échelle plus large et plus globale à moyen terme est également à l'étude ; cette dernière remplacerait la commission informelle transfrontalière Strasbourg-Kehl qui existe depuis 1998 et qui a pour vocation de faciliter la communication entre les deux conseils municipaux.

G - L'agglomération trinationale de Bâle (France-Allemagne-Suisse)

Si la coopération transfrontalière européenne est née à Bâle en 1963 avec la création de la Regio Basiliensis, **le projet d'agglomération transfrontalière à proprement parler date de 1994 avec la naissance du projet d'Agglomération Trinationale de Bâle – ATB** -(répartis en poids de population de la façon suivante : France 7%, Suisse 78 %, Allemagne 15%, soit au total presque 600 000 habitants).

D'emblée, il est important de rappeler que la partie suisse qui draine quotidiennement 30000 travailleurs frontaliers, et confinée dans ses limites nationales étroites, a un besoin vital d'espace pour se développer (infrastructures de transports en particulier et zone d'activités), les seules réserves foncières importantes disponibles se trouvant du côté français.

Faisant suite à un grand projet urbain bâlois "EUROVILLE" (grand projet immobilier mixte autour de la gare, nouvelle ligne de tram...) et à la décision de la Suisse de ne pas rentrer dans l'Union Européenne, le service de planification régionale des deux cantons de Bâle (Ville et Campagne) a lancé cette même année l'idée d'élaborer un concept de développement transfrontalier pour l'agglomération des trois frontières. Cette proposition a été particulièrement bien accueillie par les aménageurs voisins qui travaillent en Alsace sur les schémas directeurs et en pays Bâlois sur le Regionalplan 2000.

Suite à un colloque (1995) sur le thème de la coopération au sein de cette agglomération trinationale, une résolution commune a permis de lancer une série d'études visant à parvenir à une meilleure coordination de la planification transfrontalière et à des projets communs (création d'une banque de données, **recueil de 60 projets transfrontaliers**, plans et modèle de déplacements...). **Ont été également fixés trois périmètres emboîtés** d'étude et d'action de la coopération transfrontalière autour de l'ATB (périmètre de la Régio, espace économique, et périmètre restreint).

L'organisation des structures de concertation au niveau d'ATB se matérialise par un Comité technique de coordination (créé en 1996) qui a mis en place un dispositif à trois niveaux : un comité politique, un comité technique et un groupe gestionnaire des projets.

On note que le groupe technique publie un ouvrage périodique (Zukunft à trois) qui traite d'un thème à chaque nouvelle parution.

Cette démarche d'ATB se nourrit et enrichit les projets qui ont été conçus sur le territoire de façon parfois bilatérale voire indépendante. **D'une certaine façon, cette structuration constitue le lieu de mise en cohérence et de hiérarchisation d'un ensemble d'initiatives préalables.**

L'objectif essentiel du projet d'agglomération transfrontalière est de renforcer le rôle de la ville centre et de l'agglomération trinationale de Bâle dans le réseau des grandes villes européennes en veillant à une réelle qualité de vie, les objectifs principaux se déclinant en terme d'urbanisation et d'habitat, de transports, de développement économique, de protection de l'environnement et enfin d'une organisation politique visant à mettre en place une structure territoriale transfrontalière efficace.

De côté français de la frontière, on note une certaine hétérogénéité dans l'adhésion à un projet d'agglomération transfrontalière, les élus les plus éloignés n'en faisant absolument pas leur priorité. Si l'arrivée des lois Voynet et Chevènement semblent venir interférer avec la démarche de coopération transfrontalière, on peut penser qu'à terme, il en ressortira une organisation plus homogène et cohérente de la partie française (aujourd'hui foisonnant de structures intercommunales concurrentes et à périmètres enchevêtrés), alors plus à même de parler d'une seule voix face à des partenaires suisses et allemands mieux organisés.

H - L'agglomération franco-valdo-genevoise (France-Suisse)

L'agglomération franco-genevoise est l'un des sites transfrontaliers urbains les plus intégrés d'un point de vue géographique (morphologie urbaine et flux multiples qui sillonnent la frontière) faisant du Pays de Gex (9% de la population transfrontalière

agglomérée) et du Genevois haut-savoyard (24%) des espaces suburbains du pôle genevois (Genève et banlieue vaudoise : 67%) ; total de l'agglomération : 600 000 habitants (1990).

D'un point de vue institutionnel, le cas franco-genevois s'illustre par une complexité des organismes associatifs et institutionnels en présence, ce qui a freiné par leur neutralisation pendant un certain temps l'avancement de la coopération.

La coopération transfrontalière urbaine actuelle prend sa source dans le Comité Régional Franco-Genevois. La Commission mixte consultative franco-genevoise créée en 1973 a conduit à la création en 1974 du CRFG chargé de gérer les problèmes de voisinage entre les deux communautés.

Ce CRFG (*dont la composition est détaillée dans le premier rapport*), co-présidé par un conseiller d'Etat du canton de Genève et le préfet de la région Rhône-Alpes voit une **certaine prééminence de l'Etat** (contrairement au cas bâlois où il reste peu impliqué) **dans la démarche de coopération transfrontalière.**

Le périmètre de cet espace franco-genevois, tel qu'il est représenté au CRFG comprend le canton de Genève et le district de Nyon dans le canton de Vaud pour le côté suisse, les 5 cantons limitrophes de la Haute-Savoie et les 3 cantons limitrophes du pays de Gex dans le département de l'Ain.

Le CRFG a voulu s'impliquer d'avantage dans la coopération transfrontalière de proximité depuis 1992 en passant de la gestion de questions de voisinage à des projets relatifs à une problématique d'agglomération transfrontalière. Au cours de cette même année, **un Livre Blanc dressant l'inventaire des défis à relever pour cet espace et proposant une série de mesures concrètes a été publié** et un colloque rassemblant plus de 500 personnes a été organisé au CERN.

Enfin, de 1993 à 1995, un travail d'élaboration d'une charte transfrontalière, qui fonde 10 projets transfrontaliers concrets a été mené mais n'associant malheureusement que très peu les communes concernées. Cette charte, qui s'accompagne d'un schéma d'aménagement de l'espace valdo-franco-genevois, préconise la réalisation de nombreuses infrastructures, en particulier dans le domaine des transports (métro léger transfrontalier entre Annemasse et le CERN, développement du pôle de la Gare d'Annemasse...), et plaide entre autres en faveur de la création de pôles de développement économique et d'un plan vert-bleu des réseaux agro-environnementaux avec une conception coordonnée de mise en valeur des rives du lac.

Si jusqu'à présent, l'essentiel des projets ont bénéficié d'études de faisabilité financées par Interreg, **on entre actuellement dans une phase pré-opérationnelle pour deux d'entre eux : la création d'un pôle de développement économique transfrontalier sur les abords de l'aéroport international de Genève (projet Rectangle d'Or/Genève-Voltaire) et le développement d'un pôle d'activités mixtes sur des friches ferroviaires autour de la gare d'Annemasse, centre secondaire au sein de l'agglomération genevoise (projet Annemasse Genève-Rive gauche).** Cette phase doit permettre d'affiner la faisabilité financière, technique et juridique avant de passer à la réalisation concrète des actions fin 2001.

Malgré cette entrée par schéma très global et par projet, **la structuration de la partie française dans un projet d'agglomération transfrontalière binationale semble poser problème** et vient ralentir un processus de planification commune. La partie française

est répartie sur deux départements et a visiblement certaines difficultés à s'organiser de façon large et cohérente, en particulier sur le versant haut-savoyard, où l'opportunité de créer, dans le cadre de la loi Voynet, une communauté d'agglomération ou un pays autour d'Annemasse, ne semble pas à l'ordre du jour. L'organisation commune du pays de Gex avec Annemasse, en tant que zone suburbaine genevoise semble encore plus improbable pour l'instant.

I - Menton-Vintimille (France-Italie)

La coopération a débuté en 1991 par la signature d'un protocole d'intention sur la coopération transfrontalière de proximité entre les maires de Menton et de Vintimille. A cette époque, Menton participait à la révision de son schéma directeur, à ce jour toujours inachevé. De l'autre côté de la frontière, la ville de Vintimille s'engageait dans la révision de son Piano Regolatore Generale toujours pas terminée.

Une première étude exploratoire de mise en cohérence a été réalisée à cette époque dans le cadre d'Interreg par la SEM des Alpes Maritimes, sous maîtrise d'oeuvre franco-italienne. Achevée en 1995, elle a été l'occasion de créer les premiers liens entre techniciens et élus de part et d'autre de la frontière.

Elle a défini des scénarios et des enjeux du développement et a abouti à trois grandes propositions : obligation à un porter à connaissance transfrontalier des travaux de planification spatiale nationaux, planification conjointe du territoire, enfin recherche d'une plus grande cohérence et efficacité dans l'utilisation d'un espace rare.

L'organisation actuelle de la coopération transfrontalière dans cet espace repose du côté français sur le SIVU pour le développement économique transfrontalier, fondé en 1993 à l'initiative du député-maire de Menton. Il comprend 17 communes (70 000 habitants) de Villefranche-sur-mer à l'ouest de Monaco à Menton à l'est et à Tende au nord.

Sur côté italien, c'est le Comprensario Intermelio regroupant 16 communes qui assure le pendant.

Cependant, il n'y pas de structure commune de concertation technique ou politique présidant aux destinées de l'aménagement de cet espace transfrontalier, ni d'outils de gestion et de planification communs.

On se place encore à l'heure actuelle sur des projets thématiques. Il faut remarquer que l'on ne se situe pas sur la frontière italienne dans le cadre d'une contiguïté urbaine qui, par contre existe avec Monaco.

On ne peut parler pas d'un projet d'agglomération mais d'un projet d'aménagement à l'échelle d'un bassin d'emploi structuré par Monaco et Nice, s'étendant jusqu'à Vintimille. Les trois objectifs généraux suivants sont déclinés en une série de projets devant déboucher à terme sur des actions concrètes :

- revitalisation de l'économie
- comparaison des outils de planification
- montage de projets d'aménagement.

Deux projets plus précis font l'objet de réflexions, qui sont encore pour l'instant à leur phase exploratoire : **la mise en réseau de sites d'activités à vocation transfrontalière, émanations du site-mère de Sophia Antipolis** et une réflexion plus globale sur la coopération économique à nouer avec la principauté monégasque.

Plusieurs freins majeurs apparaissent toutefois à l'avancement d'un projet de territoire transfrontalier : **les propres difficultés qu'a la partie française à se structurer sur le mode intercommunal** (péripéties dans le cadre de la loi Chevènement), le lien encore insuffisant entre les élus entre eux, ainsi qu'avec leurs techniciens et les services de l'Etat, enfin des liens trop faibles avec une principauté monégasque réticente à nouer des contacts au niveau local pour préférer le Quai d'Orsay comme interlocuteur privilégié.

J - La conurbation basque (France-Espagne)

La coopération inter-urbaine transfrontalière prend **deux dimensions sur ce territoire** :

- une coopération de proximité autour du Consorcio Irun-Fontarabie-Hendaye
- une coopération de réseaux entre Saint-Sébastien et le district Bayonne-Anglet-Biarritz à travers un GEIE "observatoire transfrontalier".

1 - La conurbation Bayonne-Saint-Sébastien

La coopération entre la conurbation du Pays Basque français et celle de l'est du Pays Basque espagnol vient s'effectuer **dans un contexte de volontarisme politique très net**. La coopération transfrontalière au sein de la conurbation binationale basque a été officialisée en janvier 1993, en une sorte d'"Eurodistrict", associant la Diputacion Foral de Guipuzkoa, le District Bayonne-Anglet-Biarritz ainsi que les communes de Saint-Jean-de-Luz et d'Hendaye du côté français et celles de Fontarabie et d'Irun du côté espagnol.

Un Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) est créé en février 1997, composé exclusivement de la Diputacion Foral de Guipuzkoa et du District BAB, ayant pour objectif d'animer le projet d'Eurocité basque.

Ce GEIE, à présidence tournante, englobe 610 000 habitants (dont 183 000 en France) sur un territoire où les espaces urbains ne sont pas toujours continus.

Il dispose d'un conseil des membres composé de trois membres issus de chaque institution fondatrice, d'un conseil de gérance composé du président et du vice-président assurant le pilotage politique du projet et d'un comité de pilotage technique qui regroupe le directeur de cabinet de la Diputacion et le directeur du District, se réunissant tous les deux mois.

Le GEIE est une structure d'étude, de coordination et d'animation de la coopération transfrontalière au sein de la conurbation basque. Il n'a pas de personnel technique propre même si cela est juridiquement possible. Les porteurs du projet ont préféré la solution du détachement du personnel de leur structure avec facturation des frais au GEIE. Deux chargées de mission travaillent au district et deux autres à la DFG.

On peut noter l'intérêt que porte l'Etat (et en particulier la DDE) aux travaux menés par le GEIE, même s'il n'y participe pas institutionnellement.

A l'heure actuelle, les études de diagnostic pilotées par le GEIE sont en cours d'interprétation pour définir les projets les plus importants pour l'agglomération transfrontalière.

Plusieurs enjeux ont été clairement identifiés : la position stratégique de l'agglomération sur l'un des deux points de passage privilégiés entre la France et la péninsule ibérique, le développement du trafic autoroutier, la possibilité technique de développer des infrastructures de TCSP, les deux aéroports, les ports **ont fait des transports la problématique centrale de toute la réflexion transfrontalière.**

Parallèlement, les analyses ont mis en évidence des problématiques intéressantes en matière de logement.

D'autres thèmes font l'objet d'investigation préalables : le développement de la formation supérieure et les déchets flottants.

Enfin, un **Livre Blanc** doit être publié pour fixer les orientations globales du projet d'agglomération transfrontalière.

2 - Le Consorcio Irun-Fontarabie-Hendaye

A partir d'un constat simple : proximité, partage d'un même espace naturel, flux commerciaux et de frontaliers, activités économiques voisines, les élus des villes frontières de Fontarabie, Irun et Hendaye ont engagé une réflexion à partir de 1993 sur leur avenir commun et ont défini un plan stratégique. Cinq commissions thématiques se réunissant tous les deux mois ont été créées pour réfléchir ensemble au développement de l'agglomération sur les thèmes suivants : transport, culture, sport, aménagement du territoire.

Après un protocole d'accord sans valeur juridique signé entre les trois communes aboutissant à la création de l'Eurodistrict Bidassoa Txingudi, **le conseil municipal d'Hendaye a décidé en 1998 de l'adhésion de la commune, en vertu des possibilités juridiques ouvertes par le traité de Bayonne de 1995, au Consorcio Bidassoa Txingudi rassemblant déjà les deux communes espagnoles, adhésion confirmée en Conseil d'Etat en juillet 1999.**

Il regroupe 83 000 habitants (dont 12 000 en France). Chaque commune est représentée par trois élus au sein du Consorcio ayant son siège à Irun (un consorcio représente l'équivalent d'un syndicat intercommunal et d'une SEM régi par le droit public espagnol). La présidence est tournante, les projets y sont décidés collégialement et chaque ville participe au financement en fonction de son poids démographique.

Il n'a pas de compétences déléguées en propre mais peut agir dans tout le champ des compétences communes de ses membres. Son directeur est en cours de recrutement, une chargée de mission espagnole a été recrutée par la mairie d'Hendaye en 1998.

Le Consorcio a pour objectif de promouvoir le développement économique pour compenser la perte d'activités liées à la frontière, d'assurer une gestion coordonnée de l'urbanisme et de faciliter les relations et les coopérations quotidiennes entre les populations, les commerçants, les entreprises et les associations.

Une étude de diagnostic est en cours pour définir les secteurs d'intervention prioritaires dans les domaines suivants : économie, action sociale, tourisme, culture et urbanisme (SIG et POS coordonné).

Parmi les réalisations, (qui n'ont pas attendu d'ailleurs l'approbation du Consorcio par le Conseil d'Etat), la création d'événements, la mise en place de navettes maritime et par bus, l'édition d'un bulletin municipal commun, la réalisation d'une plaquette touristique pour l'ensemble du bassin, l'élaboration d'un PLH transfrontalier etc...

3 –Articulation entre le GEIE Bayonne-Saint-Sébastien et le Consorcio Irun-Fontarabie-Hendaye.

L'organisation de ce dispositif (deux structures) colle remarquablement bien au terrain et l'articulation d'un consorcio au GEIE devrait permettre de résoudre certains problèmes de financement des projets transfrontaliers susceptibles d'apparaître.

Reste à savoir comment intégrer les autres communes du littoral hors Consorcio et GEIE.

On doit noter à cet égard qu'un grand nombre de projets sont engagés sur ce territoire, indépendamment de ces deux structures.

DEUXIEME PARTIE : L'ELABORATION DU PROJET D'AGGLOMERATION TRANSFRONTALIERE

L'élaboration d'un projet d'agglomération transfrontalière puis son management relèvent d'une série d'étapes à respecter autant que faire se peut. La linéarité forcée de leur description ne doit pas faire supposer qu'elles doivent impérativement suivre l'ordre de leur présentation. Certaines d'entre elles, relevant de l'animation et du management de projet doivent être conduites dans un constant souci de transversalité. Un tableau intégré à ce chapitre illustre bien la simultanéité que peuvent revêtir plusieurs actions.

On décompose ici la démarche globale du projet d'agglomération transfrontalière **en trois étapes principales :**

- **le diagnostic d'agglomération,**
- **l'élaboration du projet**
- **le contrat d'agglomération transfrontalière**

Le diagnostic constitue le premier acte technique d'un dispositif plus large destiné à élaborer le projet global d'agglomération transfrontalière.

La deuxième étape – l'élaboration du projet d'agglomération en tant que tel, doit aboutir à la définition d'actions concrètes.

Enfin, le contrat d'agglomération transfrontalière, aboutissement de la démarche, doit soutenir politiquement et financièrement la coopération de projets et la création de structures transfrontalières utiles pour les porter au sein de ces agglomérations.

I – Le diagnostic d'agglomération transfrontalière

A - Conditions préalables

1 – Echanges d'information et communication

La méthode de conduite du projet d'agglomération transfrontalière doit répondre au souci de conduire le changement en terme d'objectifs, de stratégie et d'organisation, en favorisant les échanges entre les acteurs concernés et impliqués. Sans appropriation de l'information par tous les acteurs et sans démarche consensuelle, il ne peut y avoir de choix clair. Les échanges des acteurs autour de l'information produite pour le diagnostic doivent permettre d'élaborer des nouvelles solidarités, de modifier leur vision de la réalité sociale et économique transfrontalière, de produire une nouvelle culture commune pour engager un projet répondant aux problèmes posés et valorisant les potentiels de l'agglomération.

2 – A éviter

Avant de rentrer dans le processus et les étapes successives et/ou simultanées du processus de diagnostic qui doivent mener au projet global d'agglomération transfrontalière, puis au contrat d'agglomération transfrontalière, rappelons quelques préconisations et risques à éviter dans la mise en œuvre de cette première phase de diagnostic :

- Eviter la parcellisation des demandes communales de chaque partie nationale de l'agglomération ou des organisations socioprofessionnelles appartenant aux différents pays. Si l'on ne cadre pas ce type de demande, on oubliera de recourir à une véritable analyse des besoins de l'agglomération qui constitue l'objectif central de la démarche.
- Se fixer des délais.
- Ne pas vouloir tout étudier avant de lancer la première action et ne pas négliger l'effet déclencheur et la valeur-test de quelques projets concrets.
- Ne pas trop centrer le diagnostic sur un seul état des lieux, faire un diagnostic prospectif
- Faire attention à la fiabilité des données
- Ne pas travailler de façon unilatérale en joignant seulement à la fin les résultats des études menées en solo.
- Dégager des axes prioritaires
- Eviter la lenteur dans la mise en œuvre des recommandations du diagnostic
- De la qualité de l'organisation dépend la qualité du diagnostic et de la mise en œuvre des recommandations : l'organisation des services des collectivités ne permet pas de traiter de façon optimale les questions relatives à l'élaboration d'un projet d'agglomération, en particulier quand les chargés de mission désignés pour le transfrontalier restent intégrés à leurs services d'appartenance et qu'ils doivent continuer à leur consacrer une partie de leur activité. La tentation de les utiliser à des fins internes dépasse alors souvent l'intérêt de la coopération, ce qui les soustrait de fait à cette mission transfrontalière avec tous les impacts imaginables sur l'avancement des travaux et la crédibilité de fait de l'organisation adoptée. Inversement, si ce problème est correctement réglé, cette organisation permet une bonne diffusion de l'information dans les services et probablement une meilleure application des décisions prises.

B - Grille d'élaboration du diagnostic d'agglomération transfrontalière

1 – Repérage

a - Initialisation de la démarche

- Mise en évidence d'un consensus sur l'utilité de la démarche entre partenaires.
- Lancement du projet sur les thèmes où il peut y avoir potentiellement accord... et avec les acteurs alliés au principe de l'exercice.

b – Repérage des enjeux et des forces à l'œuvre dans le territoire

L'analyse des dynamiques et des flux qui structurent l'agglomération transfrontalière.

- Flux financiers, commerciaux, d'emplois, etc..

- Trafics routiers, ferroviaires, aéroportuaires.
- Analyse des demandes qui s'exercent de façon spécifique d'un côté de la frontière en direction d'une offre localisée de l'autre côté.

Repérage des rapports de forces économiques et de l'impact des décisions prises

- Structure et évolution des activités.
- Analyse des emplois par fonction.
- Taux de chômage de part et d'autre de la frontière.
- Taux d'activité (et notamment la part de l'emploi des femmes).
- Taux d'emploi.
- Niveaux de salaire.
- Prix du foncier et de l'immobilier qui varie dans de très fortes proportions de part et d'autre des frontières (Espagne-France, Luxembourg-France, Allemagne-France, Suisse-France).

Il s'agit aussi de cette façon d'anticiper les impacts futurs des décisions qui seront prises:

- Impacts des projets réalisés en un point du territoire sur les autres parties de l'agglomération.
- Impacts des décisions prises dans l'agglomération sur d'autres points du territoire européen.

Repérage des enjeux à court terme pour les collectivités de l'agglomération transfrontalière

- Enjeux financiers (situation financière des différents partenaires; endettement, poids de la fiscalité)
- Règles de la fiscalité locale de chaque côté des frontières.
- Budget des collectivités (montant, origine des ressources, enjeux)
- Analyse des coûts engendrés par la "non agglomération" : gestion séparée des services urbains (eau, transport, assainissement, traitement des déchets, santé, protection civile, distribution d'électricité et de gaz, réseaux de chaleur, etc).

Repérage des enjeux à long terme

- Les projections démographiques.
- Analyser les lignes de forces européennes qui traversent les territoires, analyser la fonction de l'agglomération transfrontalière dans le système de transport européen (fluvial, routier, ferroviaire, aéroportuaire).
- Analyser les réseaux de villes dans lesquels sont insérées les agglomérations transfrontalières.

Les agglomérations transfrontalières constituent de fait des points nodaux des systèmes urbains européens et des systèmes de transport. L'analyse du positionnement de ces agglomérations dans leur contexte européen s'impose à ce titre.

c - Repérage des acteurs et des compétences techniques et juridiques, analyse de l'organisation des territoires.

- Repérage de qui faisait quoi, comment et où, avec quels moyens dans l'agglomération et son espace environnant, historique des structures créées, leur rôle dans le passé, leur rôle aujourd'hui, leur budget, leur efficacité, leur résultat.

Cette phase, en mettant en regard les différents niveaux de compétence de part et d'autre de la frontière, doit permettre d'améliorer l'organisation des acteurs et des structures qui interviennent dans le développement de l'ensemble de la ville transfrontalière et l'articulation de leurs compétences.

En effet, de la qualité de l'organisation dépendra en partie la qualité du projet.

Elle doit éclairer chacun des partenaires sur l'organisation de la gestion des territoires de part et d'autre de la frontière pour éviter de tomber dans ce que l'on appelle le mythe de l'homologue, c'est-à-dire d'imaginer qu'une seule et même personne appartenant à un service technique en apparence équivalent au vôtre dispose des mêmes pouvoirs et compétences que vous.

d – Repérage des sensibilités culturelles et des connaissances linguistiques des partenaires étrangers.

Cette phase est importante car elle permet d'éviter des conflits potentiels fondés sur l'incompréhension réciproque et les malentendus qui pourraient venir brouiller les liens de coopération ultérieurs.

La connaissance du degré de maîtrise de la langue française chez nos partenaires étrangers ainsi que de la maîtrise de la langue étrangère concernée du côté français donne la mesure de la stratégie à adopter par la suite et des efforts à fournir afin que la communication soit la plus efficace possible.

e – Repérage des projets en gestation

Ce repérage des projets en gestation est nécessaire afin de se rendre compte de l'actualité nationale des projets et de mesurer leur ancienneté et leur éventuelle interférence avec les projets français.

f - Information des partenaires sur l'évolution des réglementations nationales respectives.

Il est indispensable d'informer les partenaires étrangers de l'évolution du droit des collectivités locales françaises et des enjeux relatifs aux nouvelles formes de contractualisation.

Le paysage des collectivités territoriales françaises évolue rapidement depuis une vingtaine d'années.

Dix ans après la décentralisation, la loi d'administration territoriale de la république du 6 février 1992 a créé les conditions d'une organisation intercommunale renouvelée qui s'est traduit sur le terrain par une multiplication des structures intercommunales à

fiscalité propre. Les lois de 1995 et celles de 1999 sont venues prolonger et accélérer ces évolutions.

Mais nos partenaires ne sont pas forcément informés précisément des implications de ces lois sur leur relation avec leur voisines françaises. Et, au demeurant, le volet purement transfrontalier de ces lois reste en quelque sorte à construire sur le terrain. (Et les lois ne sont pas encore traduites).

De la même façon, il est utile de connaître les lois des partenaires et leur évolution.

g - Analyse de la relation entre planification spatiale et projet de part et d'autre de la frontière

Les exercices imposés de planification spatiale ont tout intérêt à se nourrir du travail réalisé sur les diagnostics et les projets qui vont constituer le contenu sur lequel la planification va pouvoir s'appliquer.

Inversement les réflexions purement spatiales peuvent apporter des éléments importants au diagnostic d'agglomération transfrontalière.

A titre d'exemple, la mise en évidence d'espaces ayant le calibre, le standard européen pour accueillir des entreprises internationales, des centres de formation supérieure, des organisations internationales ou des sièges sociaux d'entreprises internationales peuvent contribuer à alimenter la réflexion sur le diagnostic des grandes agglomérations transfrontalières (Genève, Bâle, Strasbourg, Lille).

2 – La définition d'un périmètre et la cartographie du territoire

La définition d'un périmètre est le fruit d'une triple approche :

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

Dans de nombreux cas, après quelques études initiales, l'élaboration d'une carte du territoire de solidarité constitue l'acte fondateur de l'élaboration d'un projet commun. Elle est souvent déterminée par une volonté politique portée par les élus qui souhaitent se doter d'un « destin commun » sur un territoire défini.

La définition du périmètre ne pourra être qu'itérative, associant les démarches politiques volontaristes, les analyses détaillées du fonctionnement du territoire et la définition d'un projet ne serait-ce que pour améliorer la pertinence des découpages territoriaux, parce que dans le transfrontalier encore plus qu'ailleurs, c'est le projet qui fondera le territoire.

Quatre échelles sont assez systématiquement prises en compte dont la prioritaire dépend des caractéristiques de l'agglomération :

- L'échelle de proximité immédiate
- L'échelle d'un pays transfrontalier
- L'échelle d'un réseau de villes

- L'eurorégion

D'un point de vue technique, il est souvent nécessaire de penser le périmètre au pluriel : il peut se décliner en :

- périmètre d'étude
- périmètre d'action
- périmètre de contractualisation
- périmètre de référence...

Ces démarches doivent s'articuler clairement avec les cadres de référence européens, les critères du SDEC ou le Cadre d'Action pour un Développement Urbain Durable et bien évidemment avec Interreg afin d'être éligible.

Les méthodes utilisées doivent aboutir à des résultats qui soient à la fois pertinents sur le plan économique social et environnemental mais aussi acceptables sur le plan politique. Pour autant, l'intangibilité des limites ne doit pas être considérée comme un dogme. Les travaux réalisés ultérieurement donnent parfois d'excellentes raisons pour modifier un premier périmètre d'études.

En tout état de cause, la Loi Voynet offre l'opportunité unique de réviser, du côté français, des périmètres périmés en adaptant les limites d'un territoire de contractualisation aux nouvelles frontières des agglomérations.

On ne peut cependant pas limiter le travail cartographique transfrontalier à celui du tracé du périmètre. Une carte révèle un territoire, une partie de ses enjeux. Un langage cartographique commun doit être inventé de façon à ce qu'une ou plusieurs cartes communes puissent être comprises par chacun des partenaires. Un travail préalable sur la sémiologie graphique sera utile.

3 – L'observation coordonnée du territoire transfrontalier

Cette phase consiste en la mise en place d'un outil commun d'observation pour collecter, harmoniser les données et en produire de nouvelles.

- Collecter les données

- Collecte des données de part et d'autre des frontières:
- Inventaire et exploitation des études existantes.
- Analyse qualitative et quantitative des données.
- Etudes de cas.

- Produire de nouvelles données

- Enquêtes auprès d'acteurs de terrain de façon à mesurer leurs besoins.
- Enquêtes auprès de la population pour repérer ses attentes en matière de vie collective commune.

Ces enquêtes doivent être exploitées comme des moyens de mobilisation des acteurs.

La cohérence de ces observations est à travailler et les objets sont à hiérarchiser, selon les priorités définies au niveau politique.

a – Niveau spatial

Carte de l'état des lieux

(cf Deuxième partie I-B-2 « Définition du périmètre ») : occupation de l'espace, organisation de l'espace, montage d'un SIG transfrontalier (mise en place d'un outil cartographique commun, harmonisation des niveaux 0, des logiciels informatiques), cartographie des données.

Ces cartes thématiques (*thèmes déclinés dans le paragraphe suivant consacré au niveau statistique de l'observatoire*) doivent donner à voir les problèmes, les contraintes légales ou réglementaires, les opportunités, les potentiels, les attraits.

Analyse des documents d'urbanisme, repérage des incohérences, cartographie de juxtaposition des documents.

L'élaboration d'un projet stratégique de développement territorial transfrontalier n'empêche pas que l'on puisse s'ignorer mutuellement dans l'application ou la révision des documents locaux d'urbanisme de part et d'autre de la frontière. Les documents cartographiques et topographiques habituellement utilisés par les administrations chargées de l'urbanisme ne décrivent de manière précise que le territoire national, mais ignorent ce qui se trouve sur le territoire voisin de l'autre côté de la frontière. La mise en valeur de ces contrastes et de ses incohérences passe ainsi par la juxtaposition des cartes des documents d'urbanisme (POS, SD et leurs équivalents étrangers).

b – Niveau statistique

- Collecte des données (repérage préalable des services où elles peuvent être accessibles)
- Harmonisation des données (synchronisation de la collecte, signification des variables). Mise en comparaison, analyse.
- Ciblage des thématiques à renseigner et leur hiérarchisation (*cf chapitre consacré au diagnostic en lui-même Deuxième partie, I-B-4-b*)
- Montage d'une banque de données urbaines réactualisable, analyse des stocks et des flux, fonctionnement du territoire transfrontalier flux, coûts du foncier, de l'immobilier, du travail, services urbains, dynamiques économiques, démographiques, habitat, santé, délinquance, police, culture, infrastructures, environnement, paysage, patrimoine...

c – Niveau organisationnel

Après le repérage des acteurs et de leurs compétences techniques (*déjà abordé cf Deuxième partie, I-B-1-c*), analyse de leur rôle dans les espaces concernés et réflexion sur les articulations possibles entre eux.

Analyse des procédures de planification spatiale de part et d'autre de la frontière et des calendriers.

Les calendriers de révision, les délais et les méthodes d'élaboration, le statut juridique (l'opposabilité), la comparabilité des documents d'urbanisme doivent avoir été étudiés de part et d'autre des frontières pour ne pas se laisser "coincer" par une échéance ou par une décision non révisable avant une dizaine d'années et pour coordonner l'avancement des travaux d'élaboration du projet et ceux de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Analyse des outils de développement de part et d'autres de la frontière

Analyse des systèmes de financements des projets

Quelles sources de financements, quels niveaux de collectivités financent, quelle répartition des financements entre elles, quel rôle des contractualisations, quels circuits d'instructions des dossiers, quelles articulations envisager entre les pays sur les mêmes projets et quelles articulations prévoir avec les financements européens ?

Analyse des maîtres d'ouvrage potentiels

Quelles collectivités, groupements de collectivités les plus impliqués, quels partenaires privés mobiliser. Analyse des structures juridiques existantes de part et d'autre de la frontière et leur possible emboîtement.

4 – Vers la synthèse de l'observation : le diagnostic partagé

L'objectif final de cette phase consiste à élaborer la représentation de l'agglomération transfrontalière et de son territoire à l'échelle d'une dizaine d'années dans le but de répondre aux besoins des acteurs et des citoyens de ce territoire.

Cette représentation est fondée sur le diagnostic territorial transfrontalier, lui-même fondé sur les travaux préalables de collectes de données et d'exploitation des études réalisées, phase détaillée dans le chapitre précédent.

A la fois phase d'analyse, de bilan et de créativité sur le contenu du projet d'agglomération et sur les mécanismes du développement spécifiques à l'agglomération, **cette étape du diagnostic final** doit permettre d'enrichir le portefeuille de projets transfrontaliers des agglomérations concernées.

Elle procède d'une nécessaire co-interprétation et co-analyse des éléments observation de la phase précédente, par les acteurs concernés (sans oublier les services de l'Etat) et peut amener à la réinterprétation de la pertinence du périmètre initialement choisi. Cette interprétation commune des données réunies lors de la phase d'observation doit permettre de convertir un ensemble d'informations aussi globales que sectorielles en un diagnostic cohérent et orienté projet.

Avant de rentrer dans le détail des dimensions multiples à investiguer pour un diagnostic partagé, des actions permanentes et transversales qui accompagnent tout le processus d'élaboration du diagnostic dans sa durée doivent être organisées pour garantir l'aboutissement du diagnostic dans les meilleures conditions.

La nécessité d'inscrire ces actions dans un rapport écrit par définition linéaire ne doit pas pour autant masquer le caractère très transversal de ces actions qui peuvent amorcées dès la phase d'observation (cf précédent chapitre).

a – Une action transversale et permanente : l'organisation du dispositif de partage du projet d'agglomération

- **Pour animer et gérer la phase d'observation et d'études préalables** (*cf précédent chapitre – I-B-3*).
- **Pour élaborer un diagnostic orienté projet**
- **Pour monter les projets (financement, maîtrise d'ouvrage)**
- **Pour contractualiser**

Le dispositif doit idéalement associer quatre types de partenaires :

- les élus qui pilotent le projet,
- les techniciens à mobiliser pour les études et pour l'animation du projet,
- la maîtrise d'ouvrage pour réaliser le projet ou les projets,
- la population qui légitime l'action.

La relation entre l'élaboration du projet d'agglomération transfrontalière et l'organisation de son dispositif de gestion relève d'une méthode simple : il est préférable en terme d'efficacité de construire les outils de gestion en sachant à quoi ils vont servir, **ce qui signifie qu'il faut d'abord définir un contenu, puis fabriquer l'outil de gestion du contenu.**

Compte tenu du phasage d'un projet d'agglomération transfrontalière, on est dans l'obligation de définir au fur et à mesure de la production des informations, les outils pour étudier, pour diagnostiquer, pour concevoir, pour manager le projet et les projets. La tentation de mettre en œuvre des usines à gaz doit être combattue. Cependant, toute une série de tâches sont à exécuter pendant toute la durée du projet. **Ces phases transversales, relèvent du pilotage, de l'animation, de la communication, de la planification, de l'évaluation et du contrôle, de l'assistance technique et de la veille juridique. La mise en place de ces fonctions doit donc être "pensée" et organisée dès le début de l'opération.**

Les "fonctions projet", transversales à mettre en place dans l'élaboration d'un projet d'agglomération transfrontalière :

*Le pilotage politique*

Mise en place d'un comité de pilotage politique susceptible de préfigurer le futur conseil d'une structure juridique commune.

*Le pilotage technique*

Il est déterminant car véritable cheville ouvrière de l'élaboration de tout le projet d'agglomération transfrontalière. Il doit absolument associer tous les partenaires techniques impliqués en fonction de leurs compétences dans le dispositif.

L'organisation dépend en partie :

- du niveau de complexité de l'agglomération (donc de sa taille démographique),
- des ambitions et des objectifs visés.

Pour rendre le dispositif technique efficace, il est indispensable de respecter une règle simple : croiser les points de vue provenant de chaque nationalité, croiser les informations collectées dans les études préalables pour en dégager les priorités, les enjeux. La linéarité du raisonnement thématique et monorotationnel serait en effet très mutilante et ne permettrait pas de hiérarchiser les informations les unes par rapport aux autres.

Animation et coordination générale

- Facilitation des réunions de groupes de travail et de validation.
- Développement de rencontres entre les acteurs internes et externes afin d'analyser certaines données ou adjoindre temporairement des experts à certaines réunions de groupes de travail.
- Conseil et soutien technique aux différentes structures associées au projet.
- Mobilisation et recherche d'une motivation des participants (cadre de travail agréable, dynamique participative, visite d'autres sites ayant expérimenté).
- Conduite des réunions essentielles au projet.

Toute l'animation des études et du diagnostic doit contribuer à la production d'une culture commune du territoire.

Communication interne et externe

- Information des responsables et des élus qui jouent à la fois un rôle d'orientation, un rôle de validation et un rôle de décision.
- Identification de l'ensemble des publics et institutions concernées directement ou indirectement par le projet d'agglomération.
- Communication externe, c'est-à-dire écoute et information des différentes institutions, partenaires et publics concernés ainsi que l'organisation de réunions sur le projet avec les personnels et la diffusion des informations vis-à-vis des médias et de la population.
- Communication interne, notamment rédaction d'articles et organisation de réunions sur le projet avec les personnels.
- Contribution à l'ouverture des groupes de travail vers l'extérieur afin de favoriser leur créativité.

Contrôle suivi évaluation

- L'évaluation *ex ante* ou "appréciation", qui doit contenir les objectifs quantifiés du projet de territoire transfrontalier.

- L'évaluation *in itinere* ou "suivi", mise en œuvre par un comité de suivi chargé d'étudier l'évolution de la mise en œuvre des actions ou du projet.
- L'évaluation *ex post* encore appelée simplement "évaluation" qui vérifie la bonne réalisation des objectifs fixés et/ou porte un jugement sur les écarts éventuels observés par rapport à ces objectifs.

Techniquement, l'évaluation doit porter sur un minimum de thèmes :

- Evaluation des structures projet qui sont impliquées dans les démarches de développement du territoire.
- Evaluation de la qualité de la planification (avancement des projets).
- Evaluation de l'efficacité des structures de développement en place (atteinte des objectifs).
- Evaluation de la performance des outils d'animation, de communication utilisés.
- Evaluation de l'efficience, c'est-à-dire de la pertinence des méthodes employées pour atteindre les objectifs recherchés.
- Evaluation de l'impact des structures et des projets, c'est-à-dire des effets réels et comparaison avec les effets recherchés initialement. Identification systématique des décalages par rapport aux prévisions initiales (objectifs, coûts, délais).
- Mesure de l'appropriation du projet et détection d'éventuelles coupures technologiques ou culturelles entre les structures participantes et les autres entités (autres services internes, élus, partenaires externes).
- Suivi de la qualité des prestations des partenaires externes.
- Analyse du tableau de bord mis en place ou élaboration du tableau de bord s'il n'existe pas déjà.
- Evaluation interne de l'efficacité des structures de gestion du développement du territoire : qualité du management, des fonctions commerciales, de marketing, de production, financières, etc.

Assistance technique et formation des équipes

Cet élément est de première importance : il pose les questions de l'encadrement et de la formation des acteurs au transfrontalier. Cette sensibilisation culturelle et cette formation technique aux spécificités et aux complexités d'un projet d'agglomération transfrontalière suppose le recours à des structures-ressources préexistantes (mission Opérationnelle Transfrontalière, Euro-Institut de Kehl, Collège Européen de Technologie de Longwy) ou à créer (en particulier au sein des organismes de formation continue des fonctionnaires) capables de les former et de les mettre en réseau (échanges d'expériences, expertises, réflexion commune...)

Voici quelques domaines dans lesquels la formation semble primordiale :

- Langue
- Aspects techniques
- Culture
- Droit
- Ingénierie de projet
- Management interculturel

Veille juridique

Le transfrontalier fait l'objet d'intenses travaux et de réflexions à tous les niveaux (études, modifications législatives...). La mise en œuvre des accords de Karlsruhe, Bayonne et Rome, Interreg 3, les accords entre l'Union Européenne et la Suisse, la nouvelle Loi Voynet, la Loi Chevènement et la loi Gayssot sont autant de thèmes sur lesquels les acteurs du projet transfrontalier doivent avoir un œil, sans parler des éventuelles évolutions chez les partenaires étrangers.

Choix et décision

Cette fonction revient aux élus.

- Sélection des actions devant concrétiser le projet de territoire, décision de mise en œuvre.
 - Hiérarchisation des actions, en ayant à l'esprit que chacune des actions peut avoir un niveau de priorité différent selon la nationalité du partenaire.
- Il est utile de préciser et d'explicitier quels sont les systèmes de hiérarchisation et de sélection des actions pour chacun des partenaires.

b – Les dimensions du diagnostic partagé

Les lieux à enjeux

- Les identifier
- Les cartographier
- Analyser les règlements d'aménagement et d'urbanisme qui les gèrent
- Connaître leur structure foncière
- Analyser leur rôle dans l'agglomération, leur fonction urbaine
- Analyser leur forces et leurs faiblesses
- Analyser leurs potentiels, leurs atouts, leurs attraits
- Observer les mutations qui sont susceptibles de les affecter

Les thématiques fortes

Nous dressons ici l'inventaire de toutes les thématiques susceptibles de guider un diagnostic d'agglomération transfrontalière

Organisation et composition urbaine

Géographie

- Situation
- Site
- Accessibilité
- Complémentarités communales, etc

Structure urbaine

- Centralités
- Quartiers
- Transition
- Coupure
- Lien, etc

Fonctions urbaines

- Répartition et organisation des fonctions sur le territoire
- Spécificité, complémentarités, concurrence, etc

Environnement, paysage, nuisances

- Formes urbaines, morphologie du bâti, langage architectural, patrimoine
- Trame verte
- Espace public
- Nuisances (déchets, qualité de l'air, de l'eau, la qualité de la vie, etc)

Foncier

- SD (et leurs équivalents étrangers)
- POS (et leurs équivalents étrangers)
- Z.A.C.
- Secteurs peu mutables
- Disponibilités foncières

Gestion urbaine

- Fiscalité
- Budgets des communes
- Outils d'aménagement (SEM, EPFA)

Tissu social

Population

- Evolution démographique, scénario d'évolution
- Caractéristique de la population
- Politique de la ville
- Santé

La délinquance (problème particulier des contrôles douanier et des collaborations entre polices de nationalités différentes)

Habitat

- Logements, stock et flux
- Adéquation offre-demande
- Répartition spatiale des différents type d'habitat
- Eléments du patrimoine

Equipements, services, commerces

- Nature des équipements
- Vie associative, sportive et culturelle
- Organisation spatiale
- Attractivité
- Zones d'influence
- Concurrences/complémentarités

Protection civile transfrontalière

(Pour éviter la reproduction du drame du tunnel sous le Mont-Blanc).

Représentation, vécu et sentiment d'appartenance

- Perception du territoire par ses habitants
- Points de repères spatiaux (lieux de rencontre, d'animation) et temporels (fêtes, événements)
- Symbolique et vécu des lieux

Perspectives d'évolution et projets

Economie

Caractéristiques économiques

- Population active
- Chômage
- Catégories socioprofessionnelles
- Migrations alternantes

- Structure de l'emploi (pointer notamment l'industrie, les services, le tourisme, l'agriculture pour la Suisse qui présente une contrainte forte à l'aménagement, le commerce, l'artisanat).

Tissu économique, organisation spatiale de l'activité

- Secteur d'activités
- Profil des entreprises
- Nature fonctionnelle des emplois
- Spécialisation des territoires
- Développement et requalification des zones d'activités
- Stratégie des principales entreprises (cf la chimie-pharmacie, la logistique de Bâle)
- Stratégie d'implantation des entreprises en fonction des frontières
- Compétitivité des entreprises de part et d'autre des frontières

Immobilier d'entreprises

- Stock, structure, typologie
- Flux, prix pratiqués, commercialisation disponibilités foncières, mutations, rotations
- Attractivité

Réseaux et communications

- Synergie et dynamiques avec les villes voisines
- Services, outil d'accompagnement et d'aide aux entreprises
- Animation, rencontre

Formation et éducation

- Multi-linguisme
- Formation professionnelle
- Formation supérieure, la recherche les transferts de technologie. Les agglomérations transfrontalières constituent des lieux privilégiés d'implantation de formation internationale.

Perspectives

Transports et déplacements

Comprendre le système de transport en commun de chaque côté de la frontière, les modalités de financement du transport collectif (cotisation transport entreprises, fiscalité). Les systèmes régionaux, nationaux et internationaux de transport doivent faire l'objet d'une investigation spécifique.

- Accessibilité des territoires et pour les agglomérations, accessibilité internationale.

Infrastructures

- Infrastructures routières, hiérarchisation des réseaux, vocations de différentes voies, trafics, capacités, besoins
- Pistes cyclables
- Voiries piétonnes
- Transport en commun (fer, TCSP, air), réseaux, gares-stations, accessibilité, qualité des services
- Intermodalités, traitement des continuités, liaisons inter-quartiers
- Articulation de l'agglomération avec le reste du territoire

Mobilité/déplacements

- Mobilité interne et externe à l'agglomération
- Relations avec les pôles avoisinants
- Evolution des besoins

Nuisances générées par les infrastructures

- Bruit
- Pollution atmosphérique
- Coupures et enclavement de certains quartiers

La vie locale, le petit et le grand événementiel

- nouveaux événements transfrontaliers, culturels, sportifs, festifs.

Perspectives

L'organisation du territoire

Procédures de planification, outils de développement...
(cf Deuxième partie, I-B-1-c-d-e et I-B-3-c)

Les projets communs et l'articulation des projets existants

Identification et articulation des projets existants.

En outre, l'analyse du portefeuille de projets transfrontaliers de l'agglomération devra s'ouvrir à l'analyse des projets extérieurs qui vont avoir des impacts sur l'agglomération.

- Projets à court terme.
- Projets à moyen terme.
- Projets à long terme.

Les travaux de repérage des projets en cours peuvent être l'occasion pour leurs porteurs de venir exposer leurs orientations aux différents acteurs (exemples, aéroport de Bâle-Mulhouse, connexion du réseau ICE aux réseaux suisses et français, aéroport de Genève, Rail 2000 en Suisse, Réseau ferré belge).

Le système de financement des projets

(cf Analyse des systèmes de financements des projets Deuxième partie I-B-3-c)

Les maîtres d'ouvrage potentiels

(cf Deuxième partie I-B-3-c)

Les points de conflit

Ne pas travailler de façon unilatérale et séparée en joignant seulement à la fin les résultats des études mais travailler en communiquant pour éviter des conflits liés à des problèmes de circulation de l'information et à l'absence de réflexion commune et de débat.

Quand des points de conflits préexistent, les identifier en amont pour mieux les désamorcer et les résoudre sur les plans culturel, économique, technique et politique.

Le positionnement de l'agglomération transfrontalière par rapport aux différentes échelles : régionale, nationale et internationale (européenne).

- Inscrire la démarche de diagnostic dans les différentes échelles d'organisation territoriale : régionale, interrégionale, nationale et européenne.
- Analyser les réseaux de villes dans lesquels sont inscrites les agglomérations transfrontalières.
- Analyser les lignes de forces européennes qui traversent ces territoires ainsi que leur fonction dans le système de transport européen.

L'entrée prospective du diagnostic d'agglomération

- Réaliser des scénarios d'évolution (tendanciels, contrastés)
- Définir des images tendancielles et souhaitées de l'agglomération.

5 - Elaboration du Livre Blanc

Ce document constitue la synthèse du diagnostic partagé, orienté « projet ».

Le Livre Blanc donne en effet les grandes orientations du projet d'agglomération transfrontalière. Par le croisement des différentes approches il définit les priorités "d'importance" et les priorités dans le temps du projet d'agglomération.

Ce document a également d'autres vocations :

Il oblige à communiquer au sein des structures techniques et politiques et en direction des populations.

Outre sa diffusion aux partenaires financeurs des travaux et directement impliqués par le projet, il doit être diffusé en priorité aux partenaires qui ne sont pas directement impliqués dans le quotidien de la démarche mais, qui sont ou seront sollicités pour le financement de l'une ou de l'autre des actions (Etat, Région, Département du côté

français, leurs équivalents du côté étranger). Il doit être considéré à la fois comme une étape importante de la démarche, un premier bilan mais aussi comme un outil de communication.

Il constitue la première manifestation concrète et commune transfrontalière de planifier et de réaliser en commun le développement de l'agglomération.

6 - Montage éventuel d'une structure juridique de portage du projet d'agglomération

Selon les enjeux repérés, selon les projets à réaliser, selon la volonté de pérenniser la dynamique au delà des financements d'Interreg ou d'autres programmes européens, la question peut avoir sa pertinence et devrait au minimum se traduire par l'analyse des avantages et des inconvénients des différentes solutions imaginables pour une éventuelle suite. L'objectif n'est d'ailleurs pas uniquement de fournir une maîtrise d'ouvrage pour le portage du projet d'agglomération mais aussi de donner une légitimité aux travaux de conception préliminaire.

La création d'une structure juridique pour porter et promouvoir le projet d'agglomération permet le recrutement d'un personnel ou d'une équipe dédiée au projet, ce qui ne peut qu'augmenter les chances de réalisation.

II – Le projet d’agglomération transfrontalière

A - Passage du diagnostic d'agglomération au projet d'agglomération

1 - Conception d'un projet global de développement.

Il s’agit de la phase préalable la plus importante de toutes. Elle doit décliner les éléments suivants :

- Définition des objectifs et les hiérarchiser,
- Définition de la stratégie,
- Définition des axes d'actions prioritaires,
- Définition des actions spécifiques ; élaboration des fiches projets sommaires
- Pointer l'enchaînement des étapes ultérieures du projet – Repérage du chemin critique
- Définition des moyens à mobiliser, humains et financiers
- Evaluation des montants financiers pour le fonctionnement et les investissements
- Evaluation des délais
- Programmation des actions
- Recherche des financements, repérage des systèmes de financements de projets
- Articulation des procédures de financements et de contractualisation (locales, départementales, régionales, nationales, européennes).

2 - Elaboration d'une charte d’agglomération transfrontalière commune

Elle constitue **l’engagement réciproque des parties à réaliser le projet d’agglomération et les projets**. Elle illustre et concrétise une vision commune du territoire de l’agglomération transfrontalière et des projets qui pourraient s’y développer.

Elle vient matérialiser les travaux d’études et d'animation réalisés en commun en définissant les projets transfrontaliers communs.

Traduction réglementaire de la charte :

- Liste des thématiques fortes et des projets communs
- **Traduction des décisions dans les documents de planification respective de chacun des partenaires.**
- Organisation de la maîtrise d’ouvrage des projets en fonction des formes juridiques possibles et de leur contenu.
- Prise de décision de chacun des acteurs sur chacun des projets communs.

B – Du projet de territoire aux projets opérationnels

1 – Mobilisation du financement et inscription dans les documents contractuels

- Prise en compte des projets dans les contractualisations territoriales (Etat, Région); ventilation des projet selon leurs caractéristiques.
- Programmation des actions en vue de leur financement aux échelles régionales, nationales et européennes, en fonction des hiérarchies, des calendriers, des modalités de

financements offertes par la contractualisation et par les autres financements de droit commun.

- Repérage des lignes budgétaires sectorielles susceptibles de participer au financement des projets hors contrat.
- Montage des dossiers Interreg
- Lancement d'actions à valeur à la fois expérimentales et symboliques (si celles-ci n'ont pas pu être lancées précédemment)

2 - Passage du projet d'agglomération aux projets concrets

- Réalisation de fiches détaillées par projet.
- Repérage des maîtres d'ouvrage des projets publics et/ou privés
- Montage des structures juridiques utiles projet par projet.
- Réalisation des APS (avant projet sommaire) et des APD (avant projet détaillé)
- Elaboration des cahiers des charges des éventuels appels d'offre



Réalisation des actions

III – Vers un contrat d’agglomération transfrontalière

Cette démarche riche et complexe de projet global de territoire d’une agglomération transfrontalière doit aboutir à terme à un véritable contrat d’agglomération transfrontalière, contrat qui n’existe pas pour l’instant et qui ne doit pas être confondu avec les futurs contrats d’agglomération faisant partie du volet territorial des prochains Contrats de Plan Etat-Région.

Ces derniers, contractualisations franco-françaises (nous les aborderons en troisième partie) pourraient co-financer des projets transfrontaliers mais ne sont pas à proprement parler des contrats transfrontaliers.

Le contrat d’agglomération transfrontalière, quant à lui, ne porterait pas sur l’ensemble de l’organisation du territoire d’une agglomération transfrontalière, ni sur tous les thèmes et les secteurs qui constituent et qui font l’essence d’une agglomération mais procéderait d’une double démarche itérative : il se fonderait la fois sur une dynamique d’actions transfrontalières qu’il financerait et sur un projet de planification commune d’un territoire transfrontalier.

Il viendrait conférer une dimension symbolique beaucoup plus significative à l’existence politique des agglomérations transfrontalières et aurait son enveloppe propre, partagée par les fonds des deux ou trois pays impliqués.

Véritable aboutissement du processus de projet d’agglomération transfrontalière, ce contrat s’appuierait sur une institutionnalisation de ces territoires, sous la forme de structures intercommunales transfrontalières dont la COPIT pour la métropole lilloise, l’association du PED pour Longwy ou le GEIE Bayonne-San Sebastian sont en quelque sorte les préfigurations, la première étape d’un long parcours d’une intercommunalité transfrontalière européenne.

TROISIEME PARTIE : FAIRE BENEFICIER LES AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES DU VOLET TERRITORIAL DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION.

Après avoir étudié, dans une deuxième partie, les éléments de méthode de construction d'un projet d'agglomération, nous nous attachons, dans cette troisième partie, au cadre administratif et plus précisément aux contractualisations françaises dont un projet d'agglomération transfrontalière pourrait tirer profit, avec la reconnaissance de la dimension transfrontalière et le co-financement de quelques actions transfrontalières faisant partie du projet d'agglomération.

Ce financement, dont pourraient bénéficier les projets transfrontaliers d'un projet global de territoire d'agglomération transfrontalière, est à trouver au sein des Contrats de plan Etat-région et plus précisément dans leur volet territorial décliné sous la forme de contrats de pays ou de contrats d'agglomération.

En outre, l'enjeu d'une prise en compte par les Contrats de Plan et leur volet territorial de la dimension transfrontalière des espaces concernés n'est pas seulement financier. Il est également stratégique et politique. Il constitue une première à travers la reconnaissance de la spécificité de certains espaces dans des contractualisations strictement franco-françaises.

Nous abordons dans un premier temps les caractéristiques territoriales nouvelles, introduites par la loi Voynet dans la future génération des CPER (pays – agglomération).

I – Principes de base du territoire » (agglomération ou pays) dans lequel s'inscrira la dimension transfrontalière du Contrat de Plan Etat-Région pour la partie française.

A - Caractéristiques spécifiques des pays

1 - Un pays représente un lieu privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'Etat et de l'Europe en faveur du développement local. C'est un espace choisi et proposé par les acteurs locaux, qui traduit une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale et exprime une communauté d'intérêts économiques et sociaux. Un pays se constate à partir d'une volonté locale.

2 - Les objectifs d'un pays

- Reconnaître les territoires "vécus" comme supports du développement, pour mobiliser les synergies qui résultent des solidarités historiques, culturelles, géographiques, pour unir des communautés locales autour d'un projet collectif.

- Proposer un mode d'organisation du territoire plus dynamique visant au renforcement des solidarités entre les pôles urbains et les milieux ruraux qu'ils contribuent à animer au sein des bassins d'activités et de services.
- Intensifier la mobilisation des initiatives et forces vives locales en offrant des cadres collectifs d'action plus propices à la prise de responsabilités.
- Renforcer la cohérence de l'action publique en organisant des cadres d'intervention communs pour les collectivités territoriales, l'Etat et les politiques structurelles européennes.
- Assurer une meilleure organisation des services publics et d'intérêt collectif en s'appuyant sur un maillage du territoire adapté aux nouvelles conditions de vie des concitoyens.

3 - Les thématiques privilégiées du contrat de pays

a - L'aménagement durable du territoire et l'organisation des services

- La mise en œuvre et le suivi de procédures de planification : schéma directeur d'urbanisme, plans locaux de l'habitat, schémas de services publics, schémas d'équipements commerciaux, schémas d'aménagement et de gestion des eaux.
- Des missions de gestion et de préservation des ressources naturelles (eau, biodiversité...)
- La valorisation des richesses patrimoniales, culturelles et paysagères.
- L'enrichissement du territoire en services ou équipements collectifs (éducation, santé, culture, sport, transports collectifs, assainissements...) par mutualisation des moyens et recherche active de complémentarités (mise en réseau, polyvalence)
- La mise en œuvre de procédures spécifiques d'amélioration du cadre de vie (opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce, opération programmée d'amélioration de l'habitat, structuration de l'offre culturelle...)

b - L'économie, la formation, la cohésion sociale

- Organiser le soutien à l'activité économique et au milieu productif local (réseaux d'entreprises, diffusion des innovations technologiques, plates-formes d'initiatives, accompagnement des créateurs d'entreprises, requalification et mise en réseau des zones d'activités, groupements d'employeurs, démarche collective de certification, mobilisation de l'épargne de proximité, activités logistiques, promotion territoriale, organisation de filières.
- Améliorer l'efficacité du service public de l'emploi (organisation des réseaux de PAIO, des missions locales et de l'ANPE, plans locaux d'insertion par l'économie...).
- Consolider et adapter l'offre de formation professionnelle (observatoire des besoins, rapprochements lycées/entreprises, interventions de l'AFPA).

- Structurer l'offre touristique et renforcer la qualité des prestations (activités de promotion, valorisation des sites remarquables, organisation de circuits, politique d'accueil coordonnée, qualification des professionnels).

4 - La relation entre pays et les communautés de communes

Les communautés de communes ont un rôle actif dans la constitution mais également dans le fonctionnement du pays. Compte tenu des compétences qu'elles détiennent, les communautés sont destinées à être les maîtres d'ouvrage de nombreux projets décidés à leur échelle. Pour demeurer un organisme léger, recentré sur des missions d'études, d'animation et de conception, le pays a nécessairement besoin de s'appuyer sur des groupements intercommunaux. Il est par conséquent logique qu'il en respecte l'unité.

B - Caractéristiques spécifiques d'une agglomération

1 - Une agglomération

L'organisation des agglomérations se réfère au projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale qui lui offre un cadre institutionnel (Loi Chevènement).

L'agglomération a vocation à devenir un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité intégrée.

La notion d'agglomération repose sur la perception empirique que se font nos concitoyens d'une réalité vécue dans les espaces de fortes densités. Dessinée par la continuité du bâti, elle se prolonge désormais par des espaces résidentiels plus diffus qui s'inscrivent dans la dépendance étroite de la ville centre. On parle alors d'aire urbaine, définie à partir des pratiques économiques et sociales de la population.

2 - Les objectifs des agglomérations

a - Le développement économique

L'agglomération constitue le bon niveau d'action pour conduire une politique de développement économique fondée :

- sur le renforcement progressif de la solidarité fiscale entre communes,

- sur l'amélioration de l'environnement des entreprises, le soutien aux milieux productifs locaux, la constitution de pôles d'activité, l'aménagement de lieux d'échanges et de sites logistiques, les stratégies de place portuaire,

- sur la diffusion de l'innovation technologique et le renforcement sur le territoire de services ou d'équipements qualifiés.

b - La mixité sociale urbaine

L'agglomération constitue le territoire pertinent pour lutter contre les processus de dissociation fonctionnelle du tissu urbain par :

- la mise en œuvre de politiques de planification dans le domaine de l'habitat et du logement, de l'urbanisme commercial,
- la requalification des quartiers les plus dégradés et la lutte contre les exclusions à une échelle supérieure à la commune,
- le retour à un urbanisme de proximité propice à une plus grande mixité urbaine (rapprochement des fonctions urbaines en un même lieu) et favorable à la diversité sociale (équilibre du peuplement),
- une politique de mobilité qui favorise l'intégration urbaine des zones résidentielles déclassées,
- une présence de services publics mieux assurée offrant une réelle égalité d'accès aux citoyens (école, santé, sécurité, vie culturelle, sport...).

c - La maîtrise de l'étalement urbain

L'inscription des agglomérations dans une perspective de développement durable suppose:

- une politique de déplacement à l'échelle de l'aire urbaine privilégiant le développement des transports en commun, et favorisant une maîtrise de la croissance urbaine, là où les réseaux routiers induisent des logiques d'étalement,
- la gestion économe des territoires urbains (politiques foncières) en privilégiant la recomposition urbaine à l'extension,
- la pérennité des centres villes à travers leur remise en valeur patrimoniale et la préservation des activités commerciales,
- une politique de l'environnement ambitieuse combinant gestion économe des ressources, maintien de l'agriculture et des espaces forestiers péri-urbains, reconquête des paysages urbains (entrées de villes) et cadre de vie de proximité.

C - Eléments communs aux pays et aux agglomérations

1 - La charte

La charte de territoire contribue à formaliser les engagements réciproques des différents acteurs concernés. Elle décrit les orientations fondamentales du pays ou de l'agglomération à un horizon minimal de 10 ans et précise les principes et moyens d'action dont ce dernier se dote pour remplir ses objectifs. La charte traduit un projet

global de développement durable qui doit répondre, selon les recommandations des agendas 21 locaux :

- aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement,
- aux principes de subsidiarité et de transversalité,
- à une recherche de participation des citoyens, de transparence des décisions,
- aux défis de conciliation du long terme et du court terme.

2 - Place de l'Etat

La mobilisation des services de l'Etat dans cette politique de contractualisation, constitue un enjeu majeur, visant à limiter les approches purement sectorielles. Cette question représente aussi un des buts de la politique des pays et des agglomérations.

D'ailleurs, il est stipulé dans la loi Voynet que l'Etat coordonne dans le cadre du pays et de l'agglomération, son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales et de leurs groupements.

3 - Moyens mis à disposition des territoires

Lorsque des pays ou des agglomérations seront reconnus en périmètre d'étude, des crédits d'études et d'animation (ingénierie) pourront leur être alloués dans le cadre de conventions d'objectifs.

Ces conventions préciseront la méthode et l'organisation adoptées par les pays et les agglomérations pour élaborer leur charte de développement. Elles permettront d'appuyer tous les territoires qui souhaiteront s'organiser, notamment les plus fragiles.

Le contrat sera également l'occasion pour un pays ou une agglomération située dans une zone éligible d'intensifier la mobilisation des fonds structurels européens.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, un contrat de pays ou un contrat d'agglomération pourra bénéficier de crédits d'origines diverses en fonction des politiques qu'il envisagera de conduire et dès lors que celles-ci recouperont les priorités définies par l'Etat et la région. Ces crédits feront l'objet, le cas échéant, de bonifications lorsqu'elles seront mises en œuvre dans le cadre de stratégies globales. Un pays ou une agglomération en contrat continuera également de disposer d'un appui financier pour exercer ses missions d'études, d'animation et de mobilisation.

Pour ce qui est des financements attribués aux opérations, dans le cadre des contrats de pays et d'agglomération, ils ne seront pas systématiquement confiés aux structures de gestion de ces contrats : les arrêtés de subvention iront en effet directement au maître d'ouvrage de chaque opération, qui est en général distinct de la structure de coordination du contrat de pays ou d'agglomération.

Chaque territoire aura à construire son projet et à trouver dans la panoplie des outils financiers, tant au sein des contrats de plan qu'à l'extérieur, les instruments qui pourront nourrir ce projet.

II – Application au cas des espaces frontaliers

Les territoires doivent "digérer" la Loi Chevènement et la Loi Voynet dans le contexte des projets d'agglomération transfrontalières.

Dans un contexte normal, cette adaptation nécessite de très long délais. Dans le cadre d'un projet transfrontalier, la difficulté et les délais sont probablement plus importants encore.

Si l'on ne devait s'en tenir qu'aux principes généraux, il serait difficile d'imaginer l'application de la loi Voynet avant que le territoire n'ait fait ses choix d'intercommunalité, ne serait-ce qu'en raison, parfois de l'obligation de supprimer tel ou tel niveau ancien de structuration intercommunale (district, communauté de ville...) et de recomposer les compétences dont il disposait dans un nouveau cadre. Il serait également logique de concevoir un projet de territoire en même temps que son volet transfrontalier.

Mais, compte tenu des caractéristiques très particulières de ces espaces, il faut parfois pouvoir envisager l'association d'un contrat de pays et d'un contrat d'agglomération, et la réalisation du volet transfrontalier avant son volet interne, pour ne pas retarder la mise en œuvre des actions conçues au sein du projet d'agglomération transfrontalière concerné. Soit dit en passant, cette situation très particulière pose une nouvelle question. Faut-il ou peut-on imaginer un volet transfrontalier spécifique, intégré au contrat de territoire mais mis en œuvre dans sa propre temporalité avant son volet franco-français ou faut-il seulement le préparer en amont et le faire coïncider avec les échéances des contrats d'agglomération, qui dans la plupart des cas, ne seront signés qu'après les élections municipales de mars 2001 ?

A - Paramètres de choix du pays ou de l'agglomération

Ce sujet soulève l'extrême relativité des réponses à apporter à ce dilemme, tout dépendant de la situation locale : poids de la population agglomérée, structuration française intercommunale préexistante, caractéristiques géographiques locales : centre de l'agglomération du côté français ou du côté étranger, étendue spatiale de l'agglomération, englobant ou non de vastes espaces rurbanisés et des espaces naturels proches. La cohérence politique, la volonté d'unir la TPU et d'augmenter sensiblement par habitant le montant de la DGF... rentrent également en ligne de compte.

Parfois, la question de ce choix ne se pose pratiquement pas. L'exemple de la Communauté Urbaine de Lille ou de la Communauté Urbaine de Strasbourg en témoignent : les seuils démographiques requis sont très largement dépassés, il y a préexistence d'une structure intercommunale ancienne et forte, autour de laquelle s'est forgé un certain consensus politique sur ce sujet, où le cœur de l'agglomération se trouve du côté français et où les enjeux transfrontaliers ne sont qu'un aspect mineur parmi tant d'autres enjeux se rapportant de toute façon aux problématiques d'une agglomération.

Dans d'autres cas, la question est plus délicate : le seuil démographique n'est pas atteint pour le contrat d'agglomération (Saint-Louis, Hendaye, Pays de Gex, Menton...) ou peut l'être à condition d'englober une zone géographique plus large avec des espaces ruraux plus éloignés de la zone de contractualisation potentielle (Saint-Louis, Pays de Gex...), où la cohésion politique autour d'un projet intercommunal et transfrontalier n'est pas de mise (Saint-Louis, Menton, Forbach-Sarreguemines...) et où l'historique de l'intercommunalité est mince voire inexistant (Menton).

1 - Facteurs favorables au choix de l'agglomération

Quelques pistes peuvent alors venir plaider en faveur du choix d'une agglomération ou d'un pays

Cinq facteurs principaux peuvent militer en faveur du choix de l'agglomération.

a - La question foncière

Le contrat d'agglomération qui doit sanctionner le partenariat autour du projet élaboré doit contenir un volet foncier, susceptible de préciser le cas échéant les conditions de création d'un établissement public foncier dans le cas où le foncier est beaucoup plus cher de l'autre côté de la frontière que du côté français (Forbach-Sarreguemines, Longwy, Saint-Louis, Pays de Gex, Annemasse...).

Ce type de contexte pénalise alors toutes les politiques de logement social et enchérit tous les projets immobiliers publics ou privés. Les effets induits de cette situation sur la qualité du bâti et du tissu de lotissements peuvent être visiblement négatifs (Annemasse). Le coût de la parcelle est si élevé que pour un budget moyen équivalent à celui que l'on peut rencontrer dans les autres agglomérations françaises, les parcelles sont plus petites et la qualité des logements nettement inférieure.

Dans ce contexte, la constitution d'un EPF semble pertinent.

b - Les moyens financiers

Le poids de la partie française dans ses négociations aussi bien avec les partenaires français (Etat, Région, département, autres agglomérations), qu'avec ses partenaires étrangers peut paraître insuffisant quand la majorité du poids démographique se trouve de l'autre côté de la frontière.

Souvent dans ces cas, les collectivités françaises impliquées ne semblent pas avoir les moyens d'assurer une permanence dans le suivi technique des dossiers, ce qui l'affaiblit dans les négociations avec ses collègues étrangers alors nettement mieux pourvus en la matière.

Au delà de l'évident intérêt méthodologique de la mise en œuvre d'une agglomération ou d'un pays pour l'élaboration d'un projet, les intérêts financiers assortis au montage d'une agglomération et d'un pays sont aussi à prendre en compte.

Le choix de la communauté d'agglomération permet de bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement par habitant de 250 F soit plus du double de celle accordée aux communautés de communes. Pour une agglomération de 50 000 habitants, cela représente déjà 6, 25 MF de plus que pour une communauté de communes.

Les moyens financiers mis à disposition des agglomérations dans le cadre de la loi Voynet sont eux aussi théoriquement plus importants que ceux mis à disposition des pays.

c - La simplification de l'organisation du territoire

Sur le plan strictement juridique, le choix de l'agglomération permet concrètement de simplifier au maximum le paysage français de l'organisation du territoire, et par voie de conséquence, ses relations avec ses partenaires étrangers.

d - Maîtrise d'ouvrage intégrée

La création d'un pays constitue un échelon intermédiaire entre les intercommunalités et le projet de territoire. Le choix de l'agglomération (contrat d'agglomération et communauté d'agglomération) supprime cet échelon et rassemble dans une même structure le niveau de la conception et celui de la maîtrise d'ouvrage, celui du financement de l'ingénierie et celui du financement des projets, ce qui en terme d'ingénierie de projet constitue un avantage évident.

2 - Questions posées par le choix d'un pays

Parfois, la solution d'un pays constitue déjà, sur le plan transfrontalier, un progrès évident par rapport à une situation actuelle sclérosée. C'est en particulier le cas lorsque plusieurs structures intercommunales à vocation très ponctuelle ou unique se superposent avec des limites et une géométrie légèrement différentes sur un seul et même territoire (Menton, Saint-Louis, Sarreguemines-Forbach).

- L'élaboration d'un projet global, les moyens financiers supplémentaires mis à disposition du territoire vont aider la partie française à organiser sa solidarité interne.

- La mise en cohérence des projets portés par les diverses structures constitue un premier progrès.

La situation actuelle dans laquelle certains projets sont conçus d'une façon par une intercommunalité et d'une autre façon par une autre, peut paraître pour le moins confuse aux partenaires étrangers. L'organisation d'un seul et unique projet de territoire permettrait d'éviter ce genre de problème.

Dans le cas où les acteurs choisiraient la solution du pays, il faut l'appuyer sur une coopération entre intercommunalités. Il s'agit donc de construire préalablement les intercommunalités cohérentes qui en constitueront l'ossature.

Compte tenu des enjeux financiers et fiscaux de la constitution de ces communautés, un certain nombre d'études devront être réalisées pour permettre à chaque commune concernée de bien mesurer les avantages et les inconvénients de leur adhésion à un groupement.

Le problème du devenir des structures existantes devra aussi être réglé, en particulier concernant les SIVU et les SIVOM.

Compte tenu des orientations parfois divergentes des différentes collectivités concernées par ces nouvelles intercommunalités, des redécoupages sont à prévoir. Ces nouveaux territoires vont modifier une partie des équilibres économiques et politiques antérieurs. Les redéfinitions ne se feront ni sans quelques tensions, ni sans délais.

L'initiative de la création d'un "territoire" relève des communes ou de leurs groupements. On peut donc malgré tout envisager, au cas où les communes impliquées dans le pays manifestaient leur accord avant la constitution de leur intercommunalité, que les travaux d'études préalables puissent être engagés conformément à ce que la loi prévoit tout en bénéficiant donc des financements prévus à cet égard par l'Etat.

Cette expression sera d'autant plus manifeste que le périmètre aura été défini avec pertinence. S'il est trop étendu, le consensus sur un projet de territoire risque d'être très difficile à obtenir, même si c'est l'occasion d'intégrer des espaces rurbains et ruraux plus éloignés et parfois dans la même logique de bassin d'emploi que la partie urbaine (surtout lorsque le cœur étranger de l'agglomération draine un grand nombre de travailleurs frontaliers). S'il est trop étroit, la valeur ajoutée du Pays en regard de l'intercommunalité frontalière sera très limitée.

Un facteur, important, peut faire pencher la balance en faveur du pays : la non obligation de la TPU imposée par le choix de l'agglomération, qui peut conduire à augmenter la TP des communes à taux réduits préexistants et qui veulent les conserver.

3 - Agglomération et pays

Parfois, on se situe sur le plan économique comme sur le plan géographique dans une logique mixte où, s'il fallait traiter le territoire transfrontalier de façon homogène, on se trouverait sans conteste dans une logique d'agglomération calée pour sa partie française sur le périmètre d'un bassin d'emploi structuré autour d'une ville dont le centre étranger attire un grand nombre de travailleurs frontaliers.

Cela étant, les objectifs des différentes parties de ces territoires français ne sont pas forcément concordants. Même si le poids économique de la ville étrangère pourvoyeuse d'emplois est très important, les acteurs du territoire couvrant l'aire concernée ne souhaitent pas forcément se situer dans une logique de trop grande intégration avec la partie étrangère de l'agglomération (*cf. Saint-Louis*).

Dès lors, il est possible, voire souhaitable d'associer contrat de pays et contrat d'agglomération, dans l'hypothèse où le périmètre choisi pour la contractualisation couvrirait l'ensemble de l'espace d'un schéma directeur, voire plus s'il fallait s'en tenir à des logiques de bassins d'activité.

Le contrat d'agglomération devra constituer le volet spécifiquement urbain du contrat de pays et prendre en compte les orientations stratégiques définies à l'échelle du pays.

La charte de pays sera dans ce contexte le cadre de référence qui permettra d'organiser les solidarités et partenariats entre les agglomérations et les espaces qu'elle contribue à animer. Les enjeux de charges de centralité, d'accessibilité aux services, de maîtrise de l'étalement urbain, de mise en réseau des équipements trouveront au niveau du pays un cadre de réflexion et d'action plus approprié.

Cette organisation, Pays+Agglomération se justifie parfois même en regard des données démographiques tirées du recensement, lorsque l'aire urbaine autour de la partie française de l'agglomération n'atteint les 50000 habitants qu'en associant des communes périphériques réellement rurales.

En outre, on ne peut pas fonder un projet en le calibrant sur des contorsions statistiques. Aussi, dans un contexte où la partie française d'une agglomération de 500000 ou de 600000 habitants exerce une fonction de banlieue, sans pouvoir bénéficier des moyens mutualisés de l'agglomération, mais tout en supportant les conséquences de son statut, il serait anormal de se limiter à un contrat de pays dont le contenu serait en partie inadapté à la situation réelle de l'agglomération.

A titre de comparaison, l'organisation de l'espace allemand en places centrales disposant de moyens calibrés à leur position dans la hiérarchie urbaine a laissé une place à ce genre d'exception. La ville de Lörrach (banlieue allemande de Bâle) est en effet classée centre moyen avec fonctions d'un centre supérieur bénéficiant des moyens correspondants.

En revanche, le découplage de la partie agglomérée du territoire de son arrière pays peut correspondre à une réalité fictive dans laquelle le pays serait séparé de sa ville centre.

Seul le couplage pays + agglomération répond aux exigences du développement de certains cas de figure. Mais, il ne contribue pas à simplifier le paysage institutionnel français. Et, il ne constitue pas toujours un progrès par rapport à la solution unique de l'agglomération.

Une dernière hypothèse doit encore être prise en compte, même si le législateur ne l'a pas précisément prévue pour le moment.

4 - Pays puis agglomération

Les difficultés politiques et fiscales de certains territoires déjà évoqués ne doivent pas conduire les acteurs locaux à se priver de l'outil de management territorial que constitue un pays ou une agglomération.

Les conditions de mise en œuvre d'un pays étant nettement moins contraignantes que celles de la mise en œuvre d'une agglomération, on peut imaginer un phasage dans lequel, on débute par un pays, **permettant d'organiser la solidarité franco-française des territoires (consolidation intercommunale et politique préalable) avant d'aboutir à un terme relativement proche à une agglomération, une fois les positions des uns et des autres calées en fonction des enjeux de développement et des volontés des acteurs.**

Cette solution semble particulièrement adaptée au cas où la partie française du territoire constitue la banlieue d'une agglomération dont le cœur est de l'autre côté de la frontière.

Reste une information provenant de la DATAR, qui intéresse particulièrement les espaces urbains transfrontaliers : la prochaine période des CPER 2000-2006 étant considérée comme une « *période transitoire* », avec une certaine souplesse envisageable, un territoire d'urbanisation agglomérée (type banlieue française d'une

agglomération dont le centre se trouverait de l'autre côté de la frontière), pourrait accéder à un contrat d'agglomération, même s'il n'atteint pas le seuil des 50 000 habitants agglomérés, la seule condition d'accès à ce contrat étant sa structuration intercommunale (communauté d'agglo.) avant le terme de cette période de transition, fixé à 2006. En cas de non respect de cette condition, le contrat d'agglomération serait supprimé à la contractualisation Etat-Région qui suivrait.

Cette analyse des opportunités pour les territoires transfrontaliers d'utiliser au mieux les volets territoriaux des CPER démontre l'importance de l'organisation préalable du territoire français dans le cadre d'un projet transfrontalier. Outre la nécessaire simplification administrative et la mise en cohérence des projets du côté français, l'enjeu consiste également :

- A renforcer les capacités d'ingénierie des territoires français placés en situation de faiblesse en regard de ceux de leurs voisins. Les moyens supplémentaires que les lois Voynet et Chevènement mettent à disposition des territoires peuvent permettre ce renforcement à la condition de l'explicitier clairement à l'occasion de leur sollicitation (pour la loi Voynet).
- A déterminer les maîtres d'ouvrage des projets transfrontaliers

B - Les problèmes de partenariat : quels partenaires du côté français ?

La complexité de la gestion des territoires du côté français impose un partenariat à la hauteur de cette complexité. Compte tenu du partage des compétences et des ressources entre niveaux de collectivités territoriales, les projets les plus ambitieux peuvent difficilement n'être financés que par un seul partenaire (infrastructures ferroviaires, autoroutières, transports en commun, etc). **La politique contractuelle française additionnée des politiques contractuelles régionales et départementales constitue un ensemble étoffé de sources de financement auquel il faut rajouter la centaine de procédures sectorielles mises à disposition des territoires par les différents ministères.**

La mobilisation de ces moyens se fera d'autant plus aisément que les partenaires seront associés à la démarche, et ceci le plus en amont possible.

Dans cette optique, le choix de l'équipe projet constitue un facteur capital dans la réussite du projet de territoire. Compte tenu de l'organisation des territoires français, compte tenu de la politique contractuelle d'aménagement et de développement, **on ne peut pas envisager de construire un projet de territoire hors d'un partenariat intégrant Etat, Région, Département, Pays et bassins de vie.**

Et, dans le cas d'un projet transfrontalier, on doit rajouter les acteurs étrangers. Au delà du choix des structures, on ne doit pas oublier que les dispositifs de gestion des territoires purement nationaux sont excessivement consommateurs de réunions, de temps et que souvent les agendas des acteurs de terrains sont tellement saturés qu'ils obligent à faire des choix. Les absents sont nombreux et l'on a alors beau jeu de fustiger tel ou tel élu ou technicien qui, n'ayant pas eu le temps de participer à telle ou telle réunion sur tel territoire, n'a pas pu retransmettre les informations à qui de droit, ou n'a pas pu

s'informer lui-même de l'évolution de la situation. Le cumul des mandats français constitue à cet égard un effet aggravant.

Concrètement et en particulier sur le plan transfrontalier, l'évolution de la législation et des procédures de développement territorial qui l'accompagnent provoque un engorgement des circuits de décision internes, la saturation des équipes dirigeantes confrontées à un afflux croissant d'information, le développement et la spécialisation de nouvelles fonctions qui à leur tour ont accentué la complexité de la structuration des équipes techniques. L'accroissement des procédures de contrôle et l'inertie croissante des boucles de décision se sont additionnées à l'asphyxie des équipes de terrain qui ralentissent considérablement leur adaptation à l'évolution de l'environnement et de la concurrence urbaine.

Dès lors, la question se réduit à savoir à qui il faut transmettre l'information, selon quelle procédure, pour que les structures partenaires soient correctement informées des projets et de leurs caractéristiques (contenus, coûts, délais, financements envisagés). Cette question se pose autant pour les élus que pour les techniciens chargés d'instruire les dossiers.

C - La question du chemin critique des projets

Travailler à deux ou à trois signifie que l'on doit articuler deux ou trois systèmes de décisions dont il importe de connaître les détails.

Ce qui apparaît aujourd'hui comme de la souplesse chez certains de nos partenaires peut s'apparenter dans certaines circonstances à de la faiblesse. La politique contractuelle française est censée assurer la viabilité des projets qui y sont contenus. On ne trouve pas dans les pays voisins d'équivalent à nos Contrats de Plan. Les modalités de financement des projets du côté allemand, suisse ou belge laissent une part plus importante au jeu politique, ce qui peut présenter quelques aléas.

Mais, l'examen des différents modes de financement des projets tend à démontrer aussi bien la souplesse des systèmes étrangers que la relative rigidité du système français, qui constitue probablement dans le cas d'un projet transfrontalier, le facteur essentiel à prendre en compte dans l'établissement du chemin critique permettant de mobiliser les financements et de réaliser les projets.

La gestion des projets transfrontaliers a tout à gagner de l'identification précise des procédures mobilisables et de leurs calendriers du côté français. On ne tirera plus grand chose des CPER, **mais on peut tirer parti des lignes budgétaires sectorielles comme du volet territorial des CPER.**

Il faut donc distinguer, du côté français, dans le projet de territoire, les projets qui devront relever du contrat de territoire proprement dit (pays ou agglomération) de ceux qui relèveront des politiques sectorielles, à négocier ministère par ministère dans la gamme des procédures existantes (une centaine).

L'important, n'est donc pas de calibrer strictement le projet de territoire sur les financements mobilisables dans ce contrat, mais d'élaborer un projet de territoire

contenant de bons projets, en partant du principe qu'un bon projet trouve beaucoup plus facilement ses financements, dans le cadre de la politique contractuelle ou dans un autre cadre.

Pour ce qui concerne plus précisément les projets transfrontaliers, la question relève de la mobilisation des fonds Interreg et de leurs contreparties obligatoires. Autrement dit, quelle que soit la manière d'aborder le problème du financement des projets, l'essentiel consiste à élaborer le plus en amont possible les fiches projets contenant les informations utiles à transmettre aux financeurs potentiels.

D - Les étapes suivantes : dans l'immédiat que commencer à faire ?

La volonté d'intégrer la dimension transfrontalière au sein des contrats d'agglomération ou de pays doit **tenir compte du calendrier institutionnel et politique français qui prévoit des élections municipales en mars 2001**. Cette échéance électorale bloque souvent toute initiative des élus qui sont réticents à engager toute démarche avant le passage des électeurs devant les urnes. Cette attitude répandue risque de faire en sorte qu'aucun contrat territorial ne soit signé avant les résultats de ces élections, ce qui laisse néanmoins du temps pour instruire la démarche et construire le processus qui aboutira à la signature du contrat territorial elle-même en temps voulu (légalement autorisée jusqu'en 2003).

Voici les phases successives à suivre avant de contractualiser :

Les acteurs doivent :

1 - Organiser leur intercommunalité

(en fonction du futur contrat, si elle n'est pas déjà adaptée).

2 - Définir un périmètre d'études pour l'élaboration d'un pays ou d'une agglomération et du contrat correspondant.

3 - Mobiliser les crédits d'études et d'animation nécessaires à l'élaboration du projet de territoire

(quand la démarche n'a pas été menée en amont).

4 - Elaborer le projet global de territoire qui devra comprendre un volet transfrontalier.

Dans le cadre de cette élaboration : il semble nécessaire de :

a - Collecter l'ensemble de travaux réalisés

b - D'en faire la synthèse et de les compléter

si nécessaire dans l'esprit de l'élaboration d'un projet global de développement.

c - D'en dégager ce qui fera partie du volet transfrontalier du contrat de territoire :

Cette phase est très importante dans la préparation du volet transfrontalier du contrat d'agglomération ou de pays ; elle est même spécifique à ces territoires.

Inventaire des projets transfrontaliers

Il s'agit de dresser une liste exhaustive des projets transfrontaliers qui s'appliquent sur le périmètre. Cet inventaire doit être par la suite classé par thèmes puis hiérarchisé par ordre d'importance des projets en fonction des délais de leur mise en œuvre. Cet inventaire doit être réalisé en partenariat avec les partenaires étrangers.

La sélection des actions transfrontalières

La question de la sélection de projets transfrontaliers à intégrer en priorité au contrat d'agglomération ou au contrat de pays pose le problème de la hiérarchie des projets qui sont, au delà de leurs thématiques propres,

- de nature très diverse
- d'une faisabilité juridique et technique très variée
- d'un degré d'avancement et d'une priorité très fluctuant.

L'importance de leur "pertinence" transfrontalière varie également beaucoup, du projet transfrontalier absolu (à cheval sur la frontière et dont l'objet même est le transfrontalier) aux projets nationaux avec quelques implications transfrontalières. Leur résolution juridique et technique change alors considérablement d'un projet à l'autre.

Le point de vue qui peut présider à la sélection de quelques projets transfrontaliers doit prendre en compte, autant que possible, la nécessité de choisir ceux qui ont le plus de chance d'aboutir d'un point de vue à la fois technique, juridique, financier et politique (nécessaire consensus entre partenaires de part et d'autre de la frontière). Il doit également essayer de garantir une certaine hétérogénéité concernant les thématiques des projets choisis.

Ce choix doit également porter tant que possible sur des projets symboliques et clairement identifiables sur le terrain par la population, ne paraissant pas comme une démarche technocratique mais lui donnant au contraire un témoignage concret de la coopération transfrontalière, qu'elle peut se réapproprier au quotidien dans son cadre de vie ou dans l'utilisation des équipements, quel que soit le côté de la frontière où elle habite.

Définir le coût des projets transfrontaliers et les lignes budgétaires à mobiliser pour leur financement

Dans ce cadre, il faut déterminer l'emboîtement des différents financements possibles (fonds contractuels, lignes ministérielles, fonds européens) ainsi que l'articulation entre les planifications françaises et étrangères et leurs calendriers.

Définir les potentialités juridiques et institutionnelles dans lesquelles peuvent s'inscrire et évoluer les projets transfrontaliers au sein des contrats

5 - Définir le périmètre définitif

6- Elaborer la charte franco-française et la charte ou tout autre forme d'accord engageant les partenaires étrangers dans les projets spécifiquement transfrontaliers

7- Approuver la charte par les communes et leurs groupements

8- Faire arrêter le périmètre

9- Adopter une organisation spécifique si nécessaire

au niveau national : syndicat mixte, GIP pour le pays, communauté d'agglomération pour le contrat d'agglomération)

sur le plan transfrontalier : associations, GLCT, Consorcio...

Dans tous les cas, il faudra s'assurer que la structure choisie puisse bénéficier de subventions nationales quel que soit le lieu de son siège.

10 - Négocier les moyens financiers à mobiliser avec les différents partenaires, d'où l'importance de l'information préalable.

11 - Signer le contrat, mesure de l'engagement des partenaires

12 - Le mettre en œuvre

CONCLUSION

PRECONISATIONS A L'ATTENTION DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Tout ce travail de méthode, de repérage et de réflexion sur les moyens à utiliser afin de réaliser de véritables diagnostics d'agglomérations transfrontalières, et de faire profiter au mieux les projets d'agglomération transfrontalière du volet territorial des CPER, aura atteint pleinement son but lorsque les personnels de Ministère de l'Équipement, au niveau central comme en région, acteurs participants à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, auront « incubé » la problématique récente que constitue la prise en compte du transfrontalier et qu'ils la considéreront comme un élément important dans leur analyse et leur intervention au sein des espaces concernés.

La connaissance de la spécificité de la problématique transfrontalière devra s'accompagner d'une pratique d'appréhension culturelle, technique et méthodologique des problèmes toute aussi essentielle pour le bon positionnement des services de l'État et leur partenariat, d'autant plus vital dans ces cas de figure, avec les services des collectivités territoriales concernés.

La formation initiale, la formation continue (culturelle, administrative, linguistique, technique, méthodologique), l'instauration d'une certaine souplesse administrative (possibilités pour les fonctionnaires de se voir financer leurs contacts et leurs déplacements avec leurs partenaires étrangers sans tracasseries kafkaïennes), la capitalisation de l'expérience des fonctionnaires déjà formés au transfrontalier par leur possibilité de promotion vers d'autres régions frontalières... sont autant de pistes à explorer.

APPROCHE OPERATIONNELLE

La suite directe de cette réflexion méthodologique conduit également, pour les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État concernés, à agir pour favoriser la prise en compte des problématiques transfrontalières dans les contrats d'agglomération, partout où cela semble opportun. Dans cet esprit, la Direction Régionale de l'Équipement de la Région Nord-Pas-de-Calais a commandé à la MOT une étude sur l'intégration de la problématique transfrontalière dans le contrat d'agglomération transfrontalière de Lille-Métropole.

Elle doit déboucher sur la programmation, pour la prochaine période 2006-2006 des cofinancements utiles (contreparties nationales et Interreg III) à la réalisation de quelques projets choisis par la COPIT (Conférence Permanente des Intercommunales Transfrontalières de Lille-Métropole).

