

## Atelier 6 – « Les outils de la coopération »

### Compte-rendu de l'atelier organisé par la MOT



## Synthèse

L'objectif de cet atelier était de déterminer quels outils peuvent contribuer à une meilleure définition et mise en œuvre des stratégies et des projets de coopération afin d'améliorer la qualité de vie des populations frontalières ainsi que le développement des régions transfrontalières, des coopérations transnationales et des réseaux.

Ces outils doivent permettre d'avoir une meilleure connaissance de réalités socio-économiques et culturelles des territoires transfrontaliers, d'impliquer la société civile, de porter sur le plan technique et juridique la mise en place de projets transfrontaliers, en lien avec les programmes de coopération et de facilitation européens.

**La première table-ronde** a permis de faire dialoguer trois territoires de coopération : Strasbourg/Ortenau, capitale européenne et laboratoire de la gouvernance transfrontalière, le Parc naturel transfrontalier du Hainaut, territoire rural franco-belge encerclé par plusieurs agglomérations, Pons Danubii à la frontière hongro-slovaque

**Le GECT Strasbourg Ortenau (FR/DE)**, a été créé en tant qu'outil de mutualisation des politiques et de concertation entre les acteurs. Il rationalise la coopération en évitant les doublons (budget, porte parole, président, équipe technique...) et est organisé dans une logique de « laboratoire de la coopération » dans des secteurs clefs (éducation, culture, recherche, santé)...via notamment des groupes de travail

Le véritable défi reste celui de la participation citoyenne : l'objectif est de passer d'un territoire de coopération classique à un territoire de codécision.

Le Parc Régional Natural Scape-Escaut en France et le Parc des plaines de l'Escaut en Belgique forment **le Parc naturel transfrontalier du Hainaut** depuis une quinzaine d'années. Cette coopération est née de la volonté de développer des réponses communes face aux enjeux de préservation des paysages dans un contexte de croissance de la population. Pour ces deux parcs, l'agrégation et la gestion des données transfrontalières restent complexes (données sociales notamment) mais nécessaires pour définir les enjeux puis la stratégie commune, qui doit aller au-delà des échéances électorales successives de part et d'autre de la frontière et qui donne du sens à l'action commune.

Le **GECT Pons Danubii (HU/SK)** a été créé il y a deux ans sur la base d'une initiative de villes jumelées ayant décidé d'approfondir leur coopération en matière culturelle. Ce GECT s'inscrit dans une dynamique de

coopération préexistante, sur le territoire de Pons Danubii mais également dans les territoires riverains de la frontière hongro-slovaque. Huit GECT ont d’ores et déjà été créés aux frontières hongroises.

Les communes membres souhaitent développer une coopération durable, même s’il subsiste, dans de nombreux domaines des obstacles légaux limitant le développement de projet de coopération hongro-slovaque. Pour ce GECT, la promotion de la coopération passe également par des projets qui s’adressent directement aux habitants du territoire transfrontalier.

La deuxième table-ronde a réuni des représentants de la DG Regio sur les outils européens au service des territoires transfrontaliers pour 2014/2020 et du programme URBACT sur la prise en compte des outils de coopération par les outils de mise en réseau comme URBACT.

Le **programme URBACT** représente l’un des programmes de coopération territoriale européenne dédié à la coopération transnationale entre des acteurs divers issus des villes, qui coopèrent soit au titre de l’objectif convergence, soit au titre de l’objectif compétitivité.

Le programme URBACT a soutenu le groupe de travail URBACT 2 « EGTC » (pour expertiser la gouvernance dans les agglomérations transfrontalières) dont le chef de file était la Mission Opérationnelle Transfrontalière. Concernant la capitalisation au niveau du programme, ces démarches permettent de collecter les bonnes pratiques de coopération et d’évaluer la valeur ajoutée de ces démarches.

Dans le nouveau paquet réglementaire 2014/2020, la **Commission européenne** a compris le besoin de développer des outils et mécanismes à même de favoriser le développement d’actions territoriales intégrées et leur coordination (Cf. les concepts de community-lead local development (CLLD), et d’ITI – investissement territorial intégré), y compris en transfrontalier notamment via les GECT. La question reste posée de savoir si les CLLD et les ITI permettent d’élargir le champ du GECT ou s’ils vont les remplacer ?

Pour la Commission Européenne, au-delà de la coopération territoriale européenne, les acteurs de la coopération doivent privilégier une approche intégrée, afin d’éviter la marginalisation de la coopération territoriale européenne, en s’appuyant notamment sur le fait que le concept de coopération est un concept «parapluie» qui couvre tout le spectre des politiques européennes.

## Recommandations de l’atelier

- Développer l’observation territoriale des régions transfrontalière afin de suivre leur développement, avec le soutien des programmes européens et des offices statistiques internes et communautaires.
- Soutenir le développement de projets et de territoires transfrontaliers à travers des approches territoriales intégrées dans les programmes transfrontaliers (ITI, CLLD), impliquant les citoyens, la société civile et les partenaires économiques.
- Donner une base solide pour la gouvernance des projets et territoires transfrontaliers en utilisant les outils appropriés comme le GECT.
- Développer la capitalisation et le transfert de bonnes pratiques en matière de coopération transfrontalière avec le soutien des programmes de réseau européennes (URBACT, Interact, ESPON, Interreg C...).

## Débat relatif aux recommandations

Les participants à l’atelier ont souligné la nécessité de sensibiliser l’ensemble de la population européenne aux questions et enjeux propres aux territoires frontaliers. La participation de la société civile, tout en étant un objectif à part entière des démarches de coopération, reste difficile à évaluer du fait de la grande diversité de ses formes d’expression et de manifestation. Il faudrait être en mesure d’évaluer comment la mise en œuvre des outils de coopération évoqués durant cet atelier à contribuer à modifier la perception que les citoyens ont de la coopération.

## Conclusion de l’atelier

Au-delà des seuls outils d’observation, de définition de stratégies, de mise en œuvre ou de capitalisation, il reste des questions en suspens, comme celles relatives à l’ingénierie transfrontalière, de la production du projet de territoire, de l’adaptation de ces outils d’observation et de gouvernance à des territoires plus ruraux.

Cet atelier a permis de montrer la diversité des territoires et démarches de coopération et de cerner une série d’enjeux communs aux différentes démarches de coopération, qu’elles soient transfrontalières, transnationales et interrégionales.

Les exemples présentés ont montré l’importance de **mettre en place des dispositifs permettant d’améliorer la qualité de la coopération**, y compris en créant une structure dédiée comme le GECT, à condition qu’elle permette un saut qualitatif dans la coopération.

Ces dispositifs doivent permettre d’identifier clairement les territoires et les dynamiques de coopération afin de construire et de mettre en œuvre la stratégie de coopération.

Ils doivent également permettre de mener des projets coordonnés ayant un impact réel et durable sur le ou les territoires ainsi que sur les populations concernées, afin de donner une visibilité à la coopération. Dans cette perspective, il est fondamental de privilégier une approche multi-niveau et de ne pas négliger les démarches immédiatement appropriables par les habitants (culture, tourisme, média, manifestations sportives...).

Pour assurer leur réussite, il est néanmoins nécessaire que ces dispositifs soient reconnus par l’ensemble des acteurs et des autorités nationales et européennes en tant qu’interlocuteurs dont l’avis doit être pris en compte à toutes les échelles (cadre stratégique commun, contrat de partenariat, comités de programmation) et en tant que bénéficiaires éligibles aux programmes et initiatives régionales, nationales et européennes comme l’a montré l’exemple du groupe de travail URBACT II sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières.

Ces dispositifs doivent permettre de rationaliser et de renforcer l’efficacité des démarches transfrontalières, les questions juridiques et administratives (éligibilité, responsabilité, fonctionnement interne) ne doivent pas prendre le pas sur le fonctionnement politique et l’implication des citoyens.

Ces dispositifs doivent faire l’objet d’une appropriation par toutes les composantes de la société civile afin de leur donner tous leur sens et de permettre sa participation dans leur conception et leur réalisation. A ce titre, le dispositif des ITI offre une piste de réflexion intéressante.

Il est également important que ces dispositifs de coopération soient évolutifs : la coopération territoriale européenne et notamment la gouvernance transfrontalière s’analysent comme des processus ; ils ne sont pas figés.

C’est pourquoi ces dispositifs doivent tenir compte des évolutions des territoires concernés mais également de leur cadre institutionnel et financier, notamment des nouveaux règlements qui vont se mettre en place dans la nouvelle période de programmation 2014-2020.

## Présentation des objectifs et des enjeux de l’atelier

**Par Olivier Denert, Secrétaire général de la MOT**

L’objectif principal de cet atelier était de déterminer quels outils pourraient contribuer à une meilleure définition et mise en œuvre des stratégies et des projets de coopération afin d’améliorer la qualité de vie des populations frontalières ainsi que le développement des régions transfrontalières, des coopérations transnationales et des réseaux. Même si leur variété et leur utilisation est très variée, il est nécessaire de les regrouper dans différentes catégories :

- Quels outils pour permettre d’avoir une meilleure connaissance des réalités socio-économiques et culturels des territoires transfrontaliers afin de bâtir le projet de territoire ainsi que les politiques publiques qui vont avec sur un socle solide ?
- Quels outils pour impliquer la société civile dans le processus de ces projets de territoire et pourquoi pas d’ailleurs dans la gouvernance de coopération : comment promouvoir un dialogue permanent entre tous les acteurs publics et privés concernés par le projet de coopération ? Ce type d’outil est fondamental pour faciliter la vie des habitants de territoires face à des problématiques très particulières et complexes.
- Quels outils pour porter sur le plan technique et juridique la mise en place de projets transfrontaliers, qu’ils correspondent à des équipements et des services publics transfrontaliers ou à la mise en place de la gouvernance du territoire transfrontalier lui-même pour les actions transfrontalières qu’il met en œuvre ? Ces outils notamment dans leurs formes juridiques, comme le GECT, sont précieux pour surmonter les obstacles et les impossibilités de faire, sur le plan légal, financier.

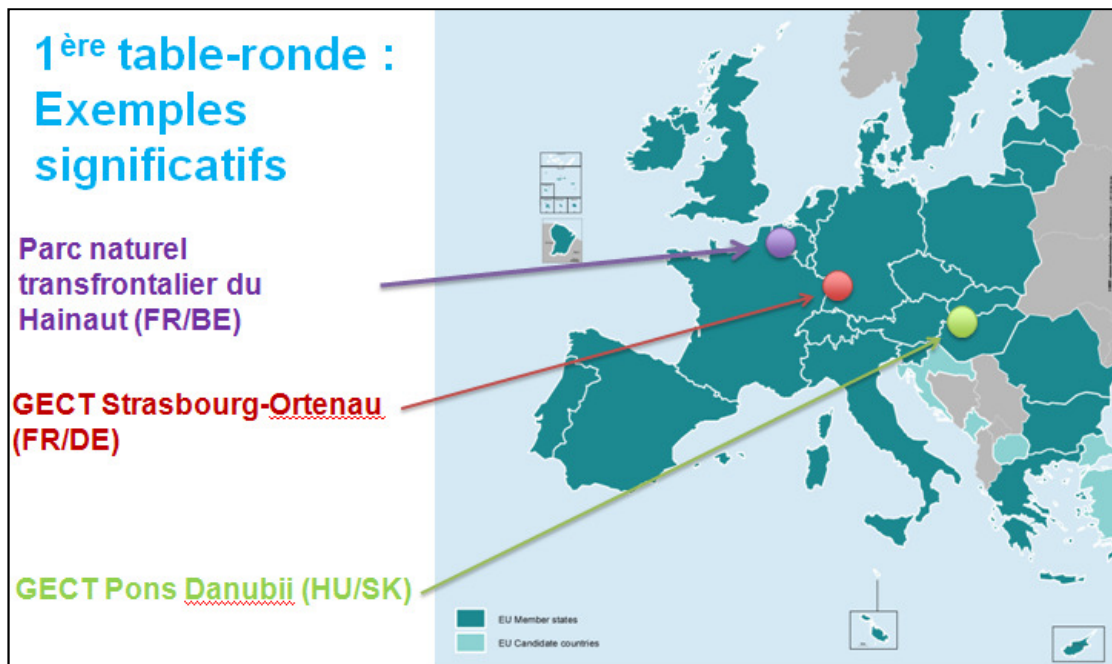
- Quels impacts des programmes de coopération, de l'aide européenne et des programmes de facilitation, notamment les programmes en réseau ? De quelle façon pourraient-ils mieux prendre en compte les questions transfrontalières ?

## Présentation des tables-rondes

La première table-ronde a permis de faire dialoguer trois territoires de coopération : Strasbourg/Ortenau capitale européenne et laboratoire de la gouvernance transfrontalière, le parc naturel transfrontalier du Hainaut, aux confins de plusieurs agglomérations, Pons Danubii à la frontière hongro-slovaque : ces trois exemples montrent comment, sur des frontières mouvantes, ces différents territoires s'approprient la démarche de coopération.

Ces exemples et ces territoires n'ont pas été choisis au hasard : outre leur variété géographique, territoires urbains, territoires ruraux ou mixtes, sur des frontières différentes, ils ont, à leur manière, montré la façon dont on pouvait utiliser l'éventail de ces outils afin de faire progresser leur projet afin de :

- mieux connaître le territoire en l'observant, première étape de leur démarche, et en en partageant la connaissance,
- mener des actions impactant la vie transfrontalière des habitants,
- réfléchir à la façon dont ils peuvent organiser un dispositif efficace où les différents décideurs politiques et les équipes techniques peuvent travailler ensemble de façon constructive et respectueuse dans un cadre juridique sécurisé, en utilisant les ressources financières européennes quand la possibilité se présente.



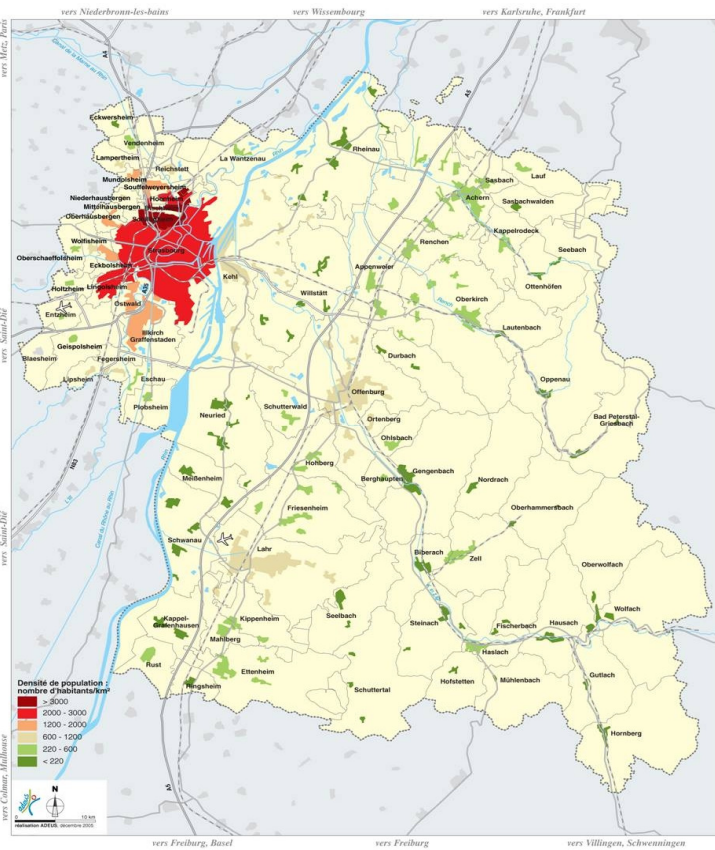
La deuxième table-ronde a réuni Antonio Ruiz de Casas, Expert européen auprès de la DG Regio qui s'est exprimé sur les outils européens au service des territoires transfrontaliers pour 2014/2020 et Eddy Adams, Thematic Pole Manager pour le programme URBACT sur la prise en compte des outils de coopération par les outils de mise en réseau comme URBACT.

## Le GECT Strasbourg Ortenau (FR/DE)

Par Jean-Baptiste Schiber, Chargé de mission, Direction des relations internationales et européennes, Communauté Urbaine de Strasbourg

L'agglomération de Strasbourg-Kehl se situe au cœur de la région métropolitaine du Rhin supérieur, région pilote en termes de coopération transfrontalière entre l'Alsace, la Suisse et le Bade-Wurtemberg depuis le début des années soixante.

Ce territoire a bénéficié d'une décentralisation complète de la gestion des fonds Interreg, l'Interreg IV étant géré par la Région Alsace. Une autorité de gestion transfrontalière a été créée durant Interreg III sous la forme d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière ou GLCT, basé sur les dispositions de l'Accord de Karlsruhe (accord interétatique - France/Luxembourg/Allemagne/Suisse - définissant les modalités de la coopération transfrontalière des collectivités locales) et fonctionnant selon des modalités proches du GECT. En Alsace, un seul GECT a été créé depuis 2007, contre six GLCT depuis 1998.



L'Eurodistrict a été initié dans le cadre des 40 ans du Traité de l'Élysée. Il était, à l'origine, géographiquement limité à la coopération Strasbourg/Kehl. En 2005, une convention a étendu la coopération à l'ensemble du territoire de l'Ortenau Kreis incluant la ville de Kehl.

Le GECT, créé officiellement en février 2010, a la forme d'un syndicat mixte ouvert, dont les bureaux sont situés en Allemagne, afin de renforcer sa visibilité. Il bénéficie d'une équipe de cinq personnes et d'un budget de 850000 euros à strict parité entre les partenaires français et allemands à raison d'un euros par habitant.

Concernant le partenariat, seul la Communauté urbaine est adhérente, contre six membres côté allemands (le Kreis (arrondissement) et cinq communes). La présidence est tournante, les instances sont composées à parité franco-allemande.

Ce GECT a été créé en tant qu'outil de mutualisation des politiques et de concertation entre les acteurs, sans vocation à porter des projets de grande ampleur. Il rationalise la coopération

en évitant les doublons (budget, porte parole, président, équipe technique...).

Il permet de répondre à des enjeux territoriaux lourds, notamment du fait de la faible taille et de la diversité des territoires : une conurbation dense Strasbourg face à un territoire allemand sans pôle urbain et peu dense, soit un territoire rurbain pour lequel se pose le problème de la bonne échelle de coopération, qui reste toujours à définir.

Un élargissement du côté français a notamment été engagé afin d'associer les intercommunalités côté français au sud de l'agglomération, déjà partenaires du SCOT, outil d'aménagement contraignant. Ce nouveau périmètre permettrait de mettre en conformité le territoire du GECT et le territoire de planification transfrontalière.

Cette question a été abordée dès 2004 via un livre blanc contenant les premières recommandations relatives à la coopération transfrontalière, d'où l'importance d'un territoire pertinent.

L’agglomération Strasbourg/Ortenau a également été retenue au titre d’un projet métropolitain, ce qui lui a permis de s’organiser dans une logique de « laboratoire de la coopération » dans des secteurs clés (éducation, culture, recherche, santé)...via notamment des groupes de travail ou via ses travaux cartographiques.

Par exemple, le GECT a opéré un recensement des formations afin de labelliser des formations et de favoriser la mise en relation en transfrontalier entre entreprises à la recherche de salariés et jeunes diplômés.

Le GECT s’adresse également aux citoyens à travers des manifestations populaires (1<sup>er</sup> marathon de l’Eurodistrict). Il s’appuie notamment sur l’existence d’un jardin transfrontalier de part et d’autre du Rhin doté d’une passerelle piétonne, trait d’union entre les deux territoires.

Le véritable défi reste celui de la participation citoyenne : l’objectif est de passer d’un territoire de coopération classique à un territoire de codécision. D’où l’importance qu’a revêtu la participation de la Communauté urbaine de Strasbourg au groupe de travail URBACT sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières (« EGTC » working group) piloté par la MOT.

Ce groupe de travail a donné lieu à la mise en place d’une plateforme participative avec les citoyens, une première à cette échelle. Les attentes exprimées dans ce cadre ont été traduites dans le cadre d’un programme « people to people » de micro projets cofinancés par Interreg.

Des conseils de développement transfrontaliers sont à l’étude sur le modèle de l’Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

Le GECT accompagne également un projet de réaménagement urbain de grande ampleur permettant la requalification d’un axe transfrontalier est-ouest, afin de lui donner une identité autre que celle d’un espace de transit, via une pépinière franco-allemande et des éco-cités à l’étude, ainsi qu’un tramway franchissant le Rhin et arrivant à Kehl. Ce dernier investissement est toutefois conditionné par l’obtention des financements nécessaires.

Le GECT n’a pas de compétences de maîtrise d’ouvrage ; il est néanmoins envisagé que le GECT accompagne les partenaires de ce projet pour la mise en œuvre de la consultation publique ou la gestion des infrastructures.

En conclusion, en dépit d’une phase de mise en route institutionnelle ralentie par des questions juridiques (adhésion de l’Etat, recrutement du personnel), le GECT a bien été intégré dans des procédures nationales et régionales. Il dispose d’un siège et d’une voix dans le comité de programmation Interreg, d’une prise en compte dans le contrat de projet Etat région, d’une association au pôle métropolitain Strasbourg/Mulhouse et dans les préparatifs du contrat triennal Etat/collectivités locales pour soutenir la dimension européenne de Strasbourg.

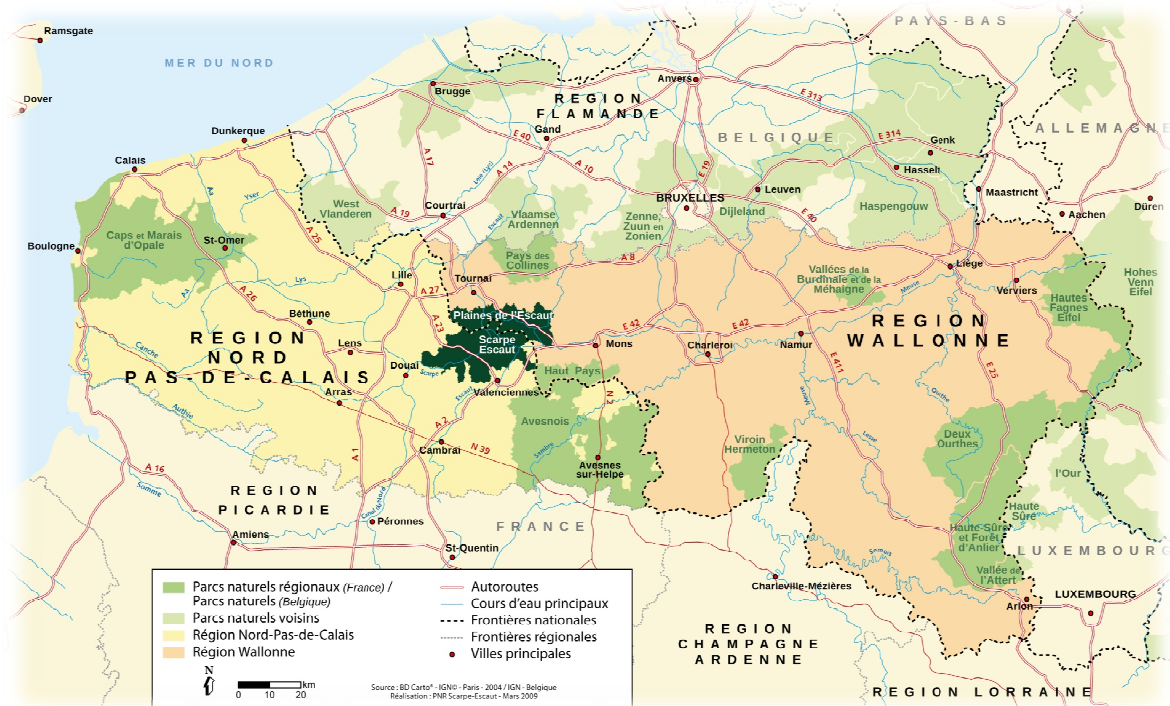
Il serait important que les GECT soient des partenaires à part entière des programmes opérationnels. Ils doivent également avoir un rôle dans les ITI et les plans d’action conjoints. Le risque est que le GECT dans sa nouvelle forme soit cantonné à la coopération territoriale européenne.

Le GECT permet de participer au processus de gouvernance multi-niveaux en étant non seulement bénéficiaire mais également acteur de la coopération transfrontalière.



## Le Parc naturel du Hainaut (FR/BE)

Par Michel Marchyllie, Directeur du Parc Régional Natural Scarpe-Escaut



Le Parc Régional Natural Scarpe-Escaut en France et le Parc des plaines de l’Escaut en Belgique forment le Parc naturel du Hainaut depuis une quinzaine d’années. Cette coopération est née de la volonté de développer des réponses communes face aux enjeux de préservation des paysages dans un contexte de croissance de la population (200 000 habitants). Il s’agit d’un « parc habité » faisant le lien entre le rural et l’urbain ; le périmètre comprend des communes dont la population de certaines s’élève à 14 000 habitants.

Les deux parcs ont des champs d’intervention communs : développement économique respectueux de l’environnement, préservation du paysage, des ressources en eau et de la biodiversité, mesures éducatives à destination du public. Ils doivent les inscrire dans les différentes planifications nationales et régionales existant en France et en Belgique.

Le parc transfrontalier fonctionne sur une volonté politique commune et une coordination des équipes, bien que les deux parcs aient des modes de fonctionnement politiques et techniques différents.

La démarche de coopération « souple » mise en place par les parcs leur a permis de se donner les mêmes objectifs et de les transcrire dans des cadres opérationnels différents et strictement internes : le parc français a douze ans pour développer un projet de charte avec une obligation de résultat qui peut être sanctionné par une dissolution du parc.

Le parc wallon a une planification à dix ans. Chaque parc avait sa propre stratégie à développer avec un tronçon commun pour le volet transfrontalier (achèvement en 2022).

Cette démarche de coopération passe notamment par une coordination des instances : les comités de gestion wallons et le comité syndical français se réunissent conjointement trois fois par an, les élus une fois par an et les équipes techniques régulièrement.

La première étape a été l’élaboration d’un diagnostic partagé sur les enjeux mais également les modes de fonctionnement des parcs (par exemple les modes de mise en œuvre des règlements communautaires).

L’agrégation et la gestion des données transfrontalières restent complexes (données sociales notamment) mais nécessaires pour définir les enjeux puis la stratégie commune, qui doit aller au-delà des échéances électorales successives de part et d’autre de la frontière et qui donne du sens à l’action commune.

La mise en œuvre des objectifs définis en commun dépend de chaque partenaire. Par exemple, il a été identifié comme nécessaire que les habitants soient à l’initiative de projets transfrontaliers.



Des dispositifs de parrainage de territoires ont été mis en place ainsi que des démarches d'éco-citoyenneté transfrontalière en direction des enfants, malgré les différences dans les programmes scolaires français et wallons et grâce à un important travail avec les enseignants.

Les parcs ont interrogé les élus et partenaire acteurs du territoire en amont des séances de travail transfrontalière, pour développer les projets de manière plus efficace, dans des domaines comme l'implantation des entreprises ou la création d'une filière bois locale en matière d'énergie.

En conclusion, les parcs n'ont pas de structure commune mais une coordination de leurs instances respectives. Ils ont privilégié une démarche d'assembleur. Les parcs réfléchissent sur la valeur ajoutée d'un GECT en tant que structure dédiée à un territoire rural et rurbain, qui n'a pas d'ingénierie propre en dehors de l'équipe des parcs.

## Le GECT Pons Danubii (HU-SK)

**Par Mr. Zoltan Bara, Directeur du GECT Pons Danubii**

Le GECT Pons Danubii a été créé il y a deux ans sur la base d'une initiative de villes jumelées ayant décidé d'approfondir leur coopération en matière culturelle.

Ce GECT s'inscrit dans une dynamique de coopération préexistante, sur le territoire de Pons Danubii mais également dans les territoires riverains de la frontière hongro-slovaque. Huit GECT ont d'ores et déjà été créés aux frontières hongroises.

Pons Danubii est un GECT d'essence intercommunale qui regroupe sept communes hongroises et slovaques rassemblant 150000 habitants. Les communes ont travaillé en commun sur la rédaction des statuts du GECT qui enregistré en Slovaquie.

Les statuts ont prévu parmi les organes, un bureau des maires, réunissant les sept élus. Ce type d'organe politique constitue un bon socle pour développer la coopération. L'équipe technique comporte sept personnes.





Les communes membres souhaitent développer une coopération durable, même s'il subsiste, dans de nombreux domaines, des obstacles légaux limitant le développement de projets de coopération hongro-slovaques à cause de l'incompatibilité des systèmes administratifs (par exemple dans le domaine de la santé).

Du fait de l'existence d'un flux quotidien de plusieurs milliers de frontaliers sur le territoire du GECT, les entreprises ont besoin que les frontaliers bénéficient d'une information claire.

C'est pourquoi le premier projet porté par le GECT concerne le domaine de la communication et prévoit le développement d'un office média et d'un site web et des vidéos permettant de répondre aux questions des frontaliers.

Le GECT a identifié d'autres enjeux qui pourraient donner lieu à la mise en œuvre de projets de coopération :

- la gestion du fleuve frontière, le Danube et la réalisation de nouveaux franchissements : il existe deux ponts, un routier, un ferroviaire, avec un fleuve relativement large qui renchérit le coût de nouvelles infrastructures.
- les soins de santé qui constituent un champ spécial du fait d'obstacle juridique liés à l'assurance maladie.

Actuellement, le GECT contribue à la construction de pistes cyclables cofinancées par l'UE. Elles sont très appréciées par la population et les touristes.

Le dernier champ de coopération dans le cadre du GECT est le point de départ de la coopération : la culture, thématique qui parle le plus à la population (festivals transfrontaliers...). La promotion de la coopération passe également par des projets qui s'adressent directement aux habitants du territoire transfrontalier.

Les communes membres du GECT ne souhaitant pas accroître le périmètre, il est suffisant par rapport aux objectifs poursuivis. Elles envisagent par contre de développer des coopérations notamment avec les GECT voisins. Dans le futur, le GECT souhaiterait pouvoir être opérateur de services publics transfrontaliers, quand les obstacles légaux seront résolus.

Le GECT développe sa stratégie pour 2014-2020 sous forme d'un plan de développement intégré articulé avec les orientations nationales et européennes.

## Débat avec la salle

---

### Quel est l'impact des changements de majorité politique sur la coopération transfrontalière ?

**Michel Marchyllie** (PNR Scarpe-Escaut) explique qu'il faut s'inscrire dans une perspective plus longue que celle des échéances politiques mais également être capable de réagir par rapport aux évolutions politiques.

**Jean-Baptiste Schiber**, (Communauté Urbaine de Strasbourg) souligne que ce type de changement politique permet d'évaluer la maturité de la coopération. A Strasbourg, la coopération repose plus sur des personnes que sur des partis. Le changement de majorité au Bade-Wurtemberg n'a pas entraîné de remise en cause, uniquement des infléchissements de la politique de coopération. Il est important qu'un élu s'engage sur cette coopération, l'Eurodistrict ayant été porté par le Maire de Strasbourg sur la base d'une coopération antérieure qui a résisté aux changements de majorité.

**Zoltan Bara** (Pons Danubii) rappelle que le GECT Pons Danubii a été créé avec des élus de différents partis sans que cela n'entraîne de problème. Il n'y a pas d'affiliation politique du GECT. Les élections slovaques ont entraîné un changement de majorité en Slovaquie qui ont pu générer une augmentation des délais de décision, les niveaux techniques n'ayant pas été affectés.

### Quelle est l'influence des financements via les fonds structurels : les démarches sont-elles pérennes sans les fonds, facilitent-ils la coopération ?

**Michel Marchyllie** (PNR Scarpe-Escaut) explique que le montant des budgets des parcs varie du simple au double (3 millions d'euros coté français contre 1,5 millions coté belge). Les fonds structurels ont aidé les projets de coopération, certaines actions n'étant plus financées par des fonds Feder car la mutualisation fonctionne bien. Les parcs n'ont plus recours systématiquement aux fonds européens mais peuvent jouer un rôle d'accompagnateur d'autres acteurs de la coopération dans la recherche de financements européens.

**Jean-Baptiste Schiber**, (Communauté Urbaine de Strasbourg) précise que le GECT Strasbourg/Ortenau représente un outil d'animation territoriale qui s'affranchit des fonds européens, sauf dans le cadre de projets qu'il pourrait déposer et pour lesquels un amorçage financier européen est nécessaire. Les crédits européens n'ont pas été pris en compte pour financer le fonctionnement du GECT.

**Zoltan Bara** (Pons Danubii) rappelle que les fonds structurels sont indispensables pour les communes membres du GECT Pons Danubii qui n'ont que peu de ressources à affecter à la coopération transfrontalière. La contribution financière des membres, de 0,5 euros par habitant, ne couvre que le fonctionnement administratif du GECT. Il est important de noter qu'en plus des fonds européens, le GECT reçoit des financements nationaux hongrois (mais pas slovaques).

## Table-ronde - Les apports techniques de la Commission européenne, de réseaux européens et des administrations nationales

---

### Eddy Adams, Thematic Pole Manager, Programme URBACT



Le programme URBACT représente l'un des programmes de coopération territoriale européenne dédié à la coopération transnationale entre des acteurs divers issus des villes, qui coopèrent soit au titre de l'objectif convergence, soit au titre de l'objectif compétitivité. Le programme URBACT a soutenu le groupe de travail Urbact 2 « EGTC » (pour expertiser la gouvernance dans les agglomérations transfrontalières) dont le chef de file était la Mission Opérationnelle Transfrontalière.

Dans le cadre du programme URBACT, des villes proposent des démarches de coopération avec d'autres villes. Des réseaux d'environ 10 partenaires fédérés par un chef de file (« Lead Partner ») et un expert (« Lead Expert »). URBACT a contribué à financer environ 50 réseaux de villes sur des thèmes très variés allant de la prévention de l'exclusion scolaire au développement économique.

Les acteurs du réseau produisent une étude de base (« Baseline study ») comportant un état des lieux, les profils des participants ainsi qu’une synthèse. Elle permet de lancer le projet, qui comprend une phase développement et une phase de mise en œuvre en deux ans. Chaque membre du réseau doit créer un groupe local de soutien (« Local Support Group ») composé de tous les acteurs intéressés afin de les associer à la démarche ; par exemple, un projet à destination de jeunes devra les associer dans ce groupe local de soutien.

Le groupe local de soutien doit produire un plan d’action local (« Local Action Plan ») comprenant des indicateurs de réussite. Ils sont souvent très différents d’un plan à l’autre : par exemple, des actions en direction des Roms ont été organisées de manière très différente dans le cadre de plusieurs projets cofinancés par URBACT. De même, les résultats seront très différents d’un territoire à l’autre.

Concernant la capitalisation au niveau du programme, ces démarches permettent de collecter les bonnes pratiques de coopération et d’évaluer la valeur ajoutée de ces démarches.

## Antonio Ruiz de Casas, Expert européen, Commission européenne, DG Regio,



Dans le nouveau paquet réglementaire 2014/2020, la Commission européenne a compris le besoin de développer des outils et mécanismes à même de favoriser le développement d’actions territoriales intégrées et leur coordination (Cf. les concepts de community-lead local development (CLLD), et d’ITI – investissement territorial intégré), y compris en transfrontalier notamment via les GECT.

Le processus de négociation du nouveau paquet est en cours, le Parlement européen a proposé de nouveaux amendements, qui vont dans le sens d’une meilleure intégration et prise en compte de la coopération territoriale européenne dans les autres politiques de l’Union européenne (recherche, marché intérieur...), notamment via le rôle que le GECT pourrait jouer dans ces politiques : coopération en matière de recherche....

Parallèlement, la Commission européenne, dans sa proposition de révision du règlement GECT a souhaité que le règlement GECT soit plus flexible, plus clair et offre plus de continuité, afin qu’il soit plus utilisé.

La question reste posée de savoir si les CLLD et les ITI permettent d’élargir le champ du GECT ou s’ils vont les remplacer ? Sur le papier, les CLLD correspondent à des stratégies multisectorielles appliquées à des territoires sous régionaux et mises en œuvre des groupes d’actions locaux, soit un mode d’intervention qui correspond au GECT. Les ITI s’analysent comme des stratégies territoriales pouvant être mises en œuvre par une autorité de gestion ou un corps intermédiaire dont le GECT.

Dans la pratique, le GECT est utilisé pour la planification de la stratégie, le développement d’opérations. Il donne une meilleure visibilité à la coopération, au-delà des programmes de coopération territoriale européenne.

Le Comité des Régions et le Parlement européen ont engagé une série de discussions pour sensibiliser les différentes directions de la Commission européenne afin de permettre au GECT de devenir l’outil de la macro région, d’encourager la dimension extérieure et les partenariats publics privés.

Le GECT étant basé sur le volontariat, la Commission européenne ne peut pas privilégier ce seul outil. De surcroît, le dispositif juridique du GECT n’est pas complet, lorsqu’il s’agit notamment le marché unique, le personnel ou l’imposition des activités.

La modification de ce règlement n’est pas forcément le meilleur véhicule pour favoriser ce processus, qui est en train de se négocier et dont nous ne connaissons pas encore la forme et le résultat final. Le GECT est avant tout une structure qui permet à la fois de mettre en place des structures de gouvernance multi-niveaux mais également de prendre en compte des acteurs et des enjeux locaux sur un territoire transfrontalier.

Au delà de la coopération territoriale européenne, les acteurs de la coopération doivent privilégier une approche intégrée, afin d’éviter la marginalisation de la coopération territoriale européenne, en s’appuyant notamment sur le fait que le concept de coopération est un concept « parapluie » qui couvre tout le spectre des politiques européennes.

## Présentation des recommandations

Par Olivier Denert, Secrétaire général de la MOT

---

### Recommandation 1

**Développer l’observation territoriale des régions transfrontalières afin de suivre leur développement, avec le soutien des programmes européens et des offices statistiques internes et communautaires.**

Pourquoi observe-t-on ? Quelles sont les thématiques qui ressortent ? Comment les décliner en indicateurs ? Les territoires concernés par la coopération territoriale européenne sont sujets à de nombreux a priori. Des jalons statistiques peuvent permettre d’y remédier et de faire évoluer les politiques transfrontalières.

Pour les zones frontières, le déficit de connaissance du fonctionnement transfrontalier du territoire empêche de justifier l’existence du lien transfrontalier, donc du territoire transfrontalier, alors même que celui-ci est sommé de prouver qu’il existe, contrairement à un territoire non frontalier. Cette méconnaissance ne permet pas de mener des politiques publiques cohérentes à l’échelle du territoire dans de nombreux domaines. Enfin, elle handicape fortement la conduite d’un projet de territoire transfrontalier dont l’observation des « phénomènes fondamentaux » doit être au cœur de son développement.

Construire un projet de territoire nécessite une connaissance réciproque, un diagnostic partagé. La question n’est d’ailleurs pas seulement portée sur l’observation statistique et quantitative mais bien également qualitative. Or les programmes financent de moins en moins ce type de démarche (les dernières générations de programmes INTERREG notamment) ou a une maille beaucoup trop large (tel l’outil Eurostat) ou à une échelle peu satisfaisante pour les territoires transfrontaliers (ESPON).

Il est donc urgent de remédier à cette situation et d’avoir une exigence de qualité dans cette observation des dynamiques, beaucoup plus fine. Comment mener des politiques publiques notamment dans le domaine de la santé, des transports ou du développement économique et de la relance de l’emploi si l’on n’a pas la moindre idée précise du lieu où les gens vivent d’un côté et de celui où ils travaillent de l’autre côté de la frontière, combien ils gagnent, comment ils se logent... ?

### Recommandation 2

**Soutenir le développement de projets et de territoires transfrontaliers à travers des approches territoriales intégrées dans les programmes transfrontaliers (ITI, CLLD), impliquant les citoyens, la société civile et les partenaires économiques.**

Malgré les succès incontestables de la coopération transfrontalière telle qu’elle existe depuis la fin des années 1980, des lacunes ont subsisté notamment pour inclure les acteurs issus du champs de la vie non organisés par la sphère publique : les entreprises, les universités, les acteurs de la culture, le monde sportif, associatif et autres ONG.

Tant l’Union Européenne que les acteurs institutionnels ont compris l’enjeu de montrer au citoyen la plus value concrète des politiques de coopération pour leur vie quotidienne et, si possible, non seulement de les insérer dans ces processus, mais d’en faire également des acteurs actifs - cette fois avec l’objectif d’une participation large et avec un souci de démocratisation et de valorisation de la créativité que peuvent apporter les acteurs de la société civile.

La société civile recouvre une diversité d’acteurs (associations, entreprises, universités...) aux capacités techniques et financières très disparates. Le montage et le suivi de démarches transfrontalières requièrent des compétences bien spécifiques et des ressources financières complémentaires à celles utilisées pour les activités traditionnelles de ces structures.

Dans ce contexte, les institutions ont rapidement pris conscience de la nécessité d’appuyer ces actions transfrontalières en créant des dispositifs financiers dédiés. Depuis sa création dans les années 1990, le volet transfrontalier du programme INTERREG a permis d’appuyer des actions participant au développement du territoire. Le principe de cofinancement sur lequel se fonde ce dispositif a eu un fort effet de levier sur les autres financements.

Néanmoins, les porteurs de projet restent confrontés à la lourdeur des procédures administratives, à l’obligation d’avancer la totalité des fonds et aux délais, souvent longs, des remboursements européens.

Des initiatives locales innovantes ont vu le jour sur plusieurs zones frontalières pour pallier ces contraintes et faciliter l'accès aux financements pour la société civile : certaines collectivités ont créé des programmes spécifiques basés sur leurs fonds propres à travers des fonds peu ou parfois pas abondés par INTERREG, comme dans l'Eurodistrict de l'Espace catalan transfrontalier.

D'autres territoires ont réfléchi à des dispositifs s'appuyant sur les financements européens permettant d'appliquer des règles plus souples aux acteurs de la société civile comme l'Eurodistrict Pamina à la frontière franco-allemande qui a avancé les remboursements du FEDER aux associations sur ses fonds propres.

Le succès de ces initiatives tient à l'information qui en est faite auprès du public cible, à l'existence préalable de partenariats transfrontaliers au service de la société civile et à leur capacité à formaliser leurs projets.

Dans cette troisième recommandation il s'agit donc d'encourager encore et encore l'implication de cette société civile dans cette coopération transfrontalière dans les projets de territoire afin que cette coopération et cette gouvernance transfrontalières ne tournent pas à vide.

Les futurs règlements 2014-2020 régissant les fonds européens pour la future période de programmation donnent une place plus importante à la coopération territoriale européenne qui a maintenant son propre règlement ainsi qu'à la dimension territoriale de la politique de cohésion, pour le développement de laquelle de nouveaux instruments de mise en œuvre sont proposés : community-lead local development et les investissements territoriaux intégrés.

Ces derniers outils de développement territorial intégré qui permettent de grouper plusieurs actions ponctuelles réalisées selon une stratégie territoriale et pouvant être financées également par d'autres fonds européens qu'INTERREG, doivent absolument permettre de faciliter la participation de la société civile et des citoyens à cette coopération transfrontalière.

### Recommandation 3

#### **Donner une base solide pour la gouvernance des projets et territoires transfrontaliers en utilisant les outils appropriés comme le GECT.**

Les présentations des deux tables-rondes ainsi que les débats ont permis de mieux cerner le concept de gouvernance appliquée aux projets de coopération européenne et plus particulièrement aux démarches de coopération transfrontalière et d'identifier les différents outils et dispositifs à même de porter ces démarches.

Ces présentations ont également montré qu'il n'existe pas de « solutions toutes faites », le GECT restant néanmoins le seul outil s'appliquant à l'ensemble des frontières internes de l'UE et permettant de mettre en œuvre en transfrontalier les démarches de coopération de ses membres.

Au regard des travaux menés par la MOT notamment dans le cadre du groupe de travail URBACT EGTC (pour « expertising governance in transfrontier agglomerations »), la gouvernance, et plus particulièrement la gouvernance transfrontalière peut se définir comme un processus d'institutionnalisation de la coopération permettant, à l'échelle d'un territoire transfrontalier :

1. une bonne articulation des niveaux et des acteurs compétents de part et d'autre de la frontière,
2. afin d'élaborer des stratégies partagées et réellement transfrontalières,
3. en associant la société civile,
4. pour la mise en œuvre de décisions et de projets communs,
5. au service des habitants du territoire transfrontalier.

Les démarches de gouvernance sont, par nature, des démarches complexes, itératives et multi-thématiques. Elles nécessitent de mobiliser l'ensemble des acteurs compétents de part et d'autre de la frontière et de couvrir, en transfrontalier, l'ensemble du spectre de l'action publique : l'observation, la planification, la concertation, la décision, la mise en œuvre, l'évaluation... .

C'est pourquoi il est important, pour le réseau de la CECICN, de ne pas s'arrêter à la promotion d'un outil ou d'une forme juridique mais d'identifier une « boîte à outils » de la gouvernance, permettant aux territoires et réseaux de coopération d'entrer dans ce processus d'institutionnalisation tant sur le plan politique que sur le plan technique.

A ce titre, nous recommandons, quelle que soit la forme juridique retenue, de mettre en place des organes de concertation et de décisions politiques relayés par des organes techniques assurant la bonne mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la démarche de coopération.

La mise en place d'une structure dédiée (association, fondation, groupement européen d'intérêt économique, groupement européen de coopération transfrontalière) n'est recommandée qu'à condition qu'elle apporte une réelle valeur ajoutée à la coopération et qu'elle permette un « saut qualitatif » dans la production de la démarche de coopération, en permettant par exemple aux élus de mieux dialoguer dans les organes politiques ou de faciliter la mise en place d'une équipe technique ou la gestion de projet.

## Recommandation 4

**Développer la capitalisation et le transfert de bonnes pratiques en matière de coopération transfrontalière avec le soutien des programmes de réseau européens (Urbact, Interact, ESPON, Interreg C...).**

Les réseaux créés avec l'appui des programmes INTERREG et de la Coopération Territoriale Européenne ont créé et consolidé une culture de coopération entre les institutions européennes et les citoyens, et en créant des « laboratoires de la coopération », par le transfert de leur expérience et la diffusion des bonnes pratiques.

Parmi eux, les réseaux de villes ou de régions créés pour coopérer et échanger des expériences sur les politiques urbaines et territoriales, ont été particulièrement actifs notamment dans le programme URBACT.

Cette expérience ne peut pas être gaspillée; ces réseaux devraient être directement impliqués dans le développement du Cadre stratégique commun, des Contrats de partenariat nationaux, au sein des comités de programmation et de suivi, etc.

Avec le nouvel accent mis sur la cohésion territoriale, l'échange d'expériences et l'identification, le transfert et la diffusion des bonnes pratiques dans le domaine du développement territorial durable et de la gouvernance doivent être renforcés à tous les niveaux ; ceci est particulièrement important en ce qui concerne la coopération, à tous les échelles: aux niveaux transfrontalier, transnational et de l'UE elle-même.

L'appui de l'Union européenne aux réseaux pérennes de villes ou de régions à l'échelle européenne, à travers des programmes tels qu'URBACT, INTERREG V C, ESPON ou INTERACT devrait être renforcé.

Les réseaux consolidés, créés par la volonté des autorités locales et régionales de travailler dans le cadre de l'objectif de la coopération territoriale européenne, sont les acteurs les plus qualifiés pour remplir les objectifs de ce type de coopération ; ils devraient être reconnus comme des partenaires pertinents, et éligibles à un financement dans les projets de coopération interrégionale.

### Débat relatif aux recommandations

Les participants à l'atelier ont souligné la nécessité de sensibiliser l'ensemble de la population européenne aux questions et enjeux propres aux territoires frontaliers.

Tout en étant un objectif à part entière des démarches de coopération, la participation de la société civile reste difficile à évaluer du fait de la grande diversité de ses formes d'expression et de manifestation. Il faudrait être en mesure d'évaluer comment la mise en œuvre des outils de coopération évoqués durant cet atelier a contribué à modifier la perception que les citoyens ont de la coopération.

## Conclusion de l'atelier

Au-delà des seuls outils d'observation, de définition de stratégies, de mise en œuvre ou de capitalisation, il reste des questions en suspens, comme celles relatives à l'ingénierie transfrontalière, de la production du projet de territoire, de l'adaptation de ces outils d'observation et de gouvernance à des territoires plus ruraux.

Cet atelier a permis de montrer la diversité des territoires et démarches de coopération et de cerner une série d'enjeux communs aux différentes démarches de coopération, qu'elles soient transfrontalières, transnationales et interrégionales.

Les exemples présentés ont montré l'importance de **mettre en place des dispositifs permettant d'améliorer la qualité de la coopération**, y compris en créant une structure dédiée comme le GECT, à condition qu'elle permette un saut qualitatif dans la coopération.

Ces dispositifs doivent permettre d'identifier clairement les territoires et les dynamiques de coopération afin de construire et de mettre en œuvre la stratégie de coopération.

Ils doivent également permettre de mener des projets coordonnés ayant un impact réel et durable sur le ou les territoires ainsi que sur les populations concernées, afin de donner une visibilité à la coopération. Dans

cette perspective, il est fondamental de privilégier une approche multi-niveaux et de ne pas négliger les démarches immédiatement appropriables par les habitants (culture, tourisme, média, manifestations sportives...

Pour assurer leur réussite, il est néanmoins nécessaire que ces dispositifs soient reconnus par l’ensemble des acteurs et des autorités nationales et européennes en tant qu’interlocuteurs dont l’avis doit être pris en compte à toutes les échelles (cadre stratégique commun, contrat de partenariat, comités de programmation) et en tant que bénéficiaires éligibles aux programmes et initiatives régionales, nationales et européennes comme l’a montré l’exemple du groupe de travail URBACT II sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières.

Ces dispositifs doivent permettre de rationaliser et de renforcer l’efficacité des démarches transfrontalières, les questions juridiques et administratives (éligibilité, responsabilité, fonctionnement interne) ne devant pas prendre le pas sur le fonctionnement politique et l’implication des citoyens.

Ces dispositifs doivent faire l’objet d’une appropriation par toutes les composantes de la société civile afin de permettre une appropriation de la démarche de coopération voire une participation de la société civile dans leur conception et leur réalisation. A ce titre, le dispositif des ITI offre une piste de réflexion intéressante.

Il est également important que ces dispositifs de coopération soient évolutifs : la coopération territoriale européenne et notamment la gouvernance transfrontalière s’analysent comme des processus ; ils ne sont pas figés. C’est pourquoi ils doivent tenir compte des évolutions des territoires concernés mais également de leur cadre institutionnel et financier, notamment des nouveaux règlements qui vont se mettre en place dans la nouvelle période de programmation 2014-2020.