

L'ÉTAT,

ACTEUR DU TRANSFRONTALIER

Après une présentation de l'action diplomatique de la France et du bilan des initiatives prises par le ministère de l'Équipement pour soutenir le développement des territoires transfrontaliers, ces "portes" qui ouvrent vers l'Europe, Jean-Francois Collin Directeur de Cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement présente la position du gouvernement français sur les questions transfrontalières.



Assemblée plénière de clôture



LA DIPLOMATIE TRANSFRONTALIÈRE

Jacques Andrieu,

Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales,
Ministère des Affaires Étrangères

IMPORTANCE DE LA LOI DE 1992

Je constate dans l'une des deux responsabilités que j'ai au Quai d'Orsay un décalage avec ce que nous vivons ensemble en ce moment. Décalage avec le point où est arrivée la coopération décentralisée qui en France s'est développée d'une façon remarquable, chacun le sait ici, à travers une liberté conquise par nos collectivités territoriales et scellée par la loi de 1992. Cette loi, très importante, s'applique aussi aux frontaliers et permet à une commune, un département, un région, ou leur regroupement, quel que soit le pays à travers le monde, de conventionner, à condition que ce soit dans un domaine de compétence de la collectivité française concernée, et dans le respect des traités qui engagent la France. Nous avons là un monde très vivant : 5200 actions, 120 pays dans lesquels nos collectivités interviennent, avec des résultats souvent remarquables liés au contact direct d'élus avec élus, ou de fonctionnaires territoriaux avec leurs homologues. Le bilan est très positif et la concertation s'est poussée très fort avec les ONG, les collectivités locales, et le ministre délégué chargé de la coopération a bien veillé à ce que l'animation et la concertation se développent à travers une série de réunions en France et dans le monde entier (Haïti, Madagascar), et suivant une culture très participative. A travers la loi de 1992, le droit français est très libre et très audacieux et admet en termes de relations entre les collectivités territoriales des situations probablement parmi les plus libres du monde.

TOUR DE FRANCE DE LA COOPERATION

- Sur les Pyrénées, le premier Consorcio d'Hendaye-Irun-Fontarrabie vient de se mettre en place. Les négociations ont été longues, mais avec le recul, cette préparation a été très favorable, elle a permis au groupement lui-même de mûrir son projet, de le préciser, de donner aux trois élus concernés des sécurités juridiques. Pour que dans un Consorcio, le siège social soit en Espagne, il faut un décret en Conseil d'État. Cela demande six mois de plus, mais ça donne des garanties juridiques qui sont utiles. Le consorcio est une très bonne formule, elle est très souple,

un peu imprécise et permet d'aller assez loin.

- Sur la frontière franco-italienne, des problèmes se posent. Lors de la signature du traité de Rome, les italiens n'ont pas été très décentralisateurs. Curieusement, l'État jacobin français est peut-être en position plus libérale et décentralisatrice. En ce qui concerne les régions italiennes, il y a un montage assez compliqué, beaucoup de commissions intergouvernementales. Sur la commission de voisinage qui existe d'après les textes de 1973 sur un fondement qui a commencé en 1981, il n'y a pas eu de réunion depuis trois ans et c'est un lieu de négociation peut-être possible, auquel il faut qu'on réfléchisse.

- Sur la frontière franco-valdo-genevoise, les choses vont bien. Il a été remarqué qu'il y avait un peu trop d'État. A Bâle au contraire, il était dit qu'il n'y avait pas assez d'État, ce n'est pas simple ! Ca veut dire que l'appréciation qu'on peut faire du contact entre nous n'est pas cataloguable et mérite attention.

- La coopération franco-germano-suisse sur l'Alsace fonctionne depuis plus longtemps. Un certain nombre de petits phénomènes se révèlent : la tentation de certains parlementaires de se réunir mais pour devenir l'embryon du parlement d'une grande région future, ce qui pose quelques problèmes de découpage, constitutionnels, vous ne serez pas étonnés qu'on soit un peu prudents pour ne pas créer un désordre qui ne serait pas constructif.

- Sarrelorlux est un groupement très ancien et de qualité, nous avons en ce moment des propositions luxembourgeoises assez ambitieuses où le Luxembourg, État souverain et région, souhaiterait fédérer autour de lui, et on a là aussi un vocabulaire de parlement, de grande région... tout ceci est sympathique mais mérite un peu d'attention diplomatique pour ne pas faire n'importe quoi et le faire en bonne concertation avec nos collectivités territoriales qui sont proches des réflexions que nous faisons, et avec nos amis luxembourgeois, belges ou allemands.

- Pour ce qui concerne la partie nord, je m'interroge. Il n'y a pas de traité. Est-ce que le traité est la bonne solution pour faire avancer les choses ? En Belgique, la situation constitutionnelle devient très compliquée, puisque l'État belge a réellement décentralisé l'essentiel, et on se retrouve avec des communautés autonomes francophone de Belgique, germanophone, la région de Bruxelles, la Wallonie, avec des systèmes où les compétences horizontales de type culturel se marient avec des compétences géographiques et avec une décentralisation qui va très loin, que

le gouvernement français a complètement reconnu. Ce sont de petites révolutions diplomatiques qu'il faut connaître et bien gérer.

*LES TRAITES : ELEMENTS DE DIALOGUE DIPLOMATIQUE
MAIS QUI FIGENT LES RELATIONS ENTRE ÉTATS*

Je constate que nous sommes à une étape où il faut changer de niveau, d'escalier et trouver un rythme mieux adapté pour régler les problèmes frontaliers qui sont de plus en plus difficiles, mais le seront un peu moins si nous travaillons mieux ensemble. Il y a 3 à 4 ans, le mythe était inverse : quand Karlsruhe est sorti, et tout le monde était de bonne foi, on s'est imaginé que l'instrument juridique nouveau était la solution, que le traité permettait de tout régler. L'expérience a montré que les groupements locaux sont probablement une bonne idée, mais que leur cheminement nécessite un très gros travail. On l'a évoqué dans l'atelier 1, cela suppose un travail considérable qui révèle les difficultés des années qui viennent, mais c'est aussi sans doute le stimulant politique que nous aurons les uns et les autres, c'est-à-dire que le travail transfrontalier révèle les différences de législations et jamais un groupement local ne pourra sur une agglomération régler la contradiction qu'il y a entre une politique d'urbanisme commerciale réglée dans un pays d'une certaine façon et dans l'autre pays d'une façon différente.

Retenez que le traité qui couvre la frontière pour une partie est un élément du dialogue diplomatique qui est aussi un élément contraignant. Le traité est élaboré à un moment donné, et son adaptation est souvent difficile. Il fige les choses dans un type de relation que les États auront entre eux, et encore plus les États avec leurs propres collectivités territoriales. Nous le savons, Madrid n'est pas toujours en situation facile et simple avec ses autonomies, tout ceci fait un équilibre un peu délicat dans lequel la France a pris ses responsabilités en admettant son interlocuteur. Avec l'Allemagne, nous avons traité dans une situation où les Lands sont très autonomes par rapport à Bonn, et maintenant Berlin, mais où les collectivités locales en dessous ont parfois moins d'autonomie et de liberté que les nôtres dans un système français où aucune collectivité territoriale ne peut faire la tutelle d'une autre. Par ailleurs, les ambiances de politisation de la fonction publique locale ne sont pas aux mêmes degrés que ceux de la France. Avec la Suisse, nous avons traité à partir de 1973 sur des paradoxes fiscaux, qui étaient d'admettre que seul le canton de Genève percevait l'impôt sur le revenu des frontaliers eux-mêmes non contingentés, et l'État français a admis que la fiscalité riveraine aux collectivités locales des deux côtés de la frontière. C'est totalement paradoxal mais ça a probablement sur 20 ans permis un équilibre de rapport de forces à la frontière favorable à une discussion objective, honnête et de qualité.

Ce n'est pas simple et nous aurons encore, ensemble, à beaucoup travailler pour ajuster cela.

Le traité est une modalité qui est peut-être un peu figée, elle révèle les préoccupations de nos voisins encore plus que les nôtres.

DIRECTIVES GOUVERNEMENTALES

En coopération décentralisée, nous avons fait une forte sensibilisation des ambassadeurs, pour, sans être trop directif, donner les informations dont les collectivités locales ont besoin pour bien travailler dans un pays. Nous pensons qu'il faut faire la même chose sur le frontalier et nous avons déjà saisi au plus hauts niveaux de la hiérarchie du Quai d'Orsay nos ambassadeurs frontaliers et tous les consuls généraux. Ils seront incités, avec un travail préparatoire, à s'intéresser plus qu'avant au problème transfrontalier et à se "mouiller la chemise" pour aider à faire avancer certains des montages compliqués des deux côtés de la frontière. Ce sera la même chose pour les équipes préfectorales. L'attention frontalière est forte mais elle n'est pas suffisante, on le reconnaît tous.

Par ailleurs, je crois qu'il nous faut un lieu de réflexion. La Commission nationale de coopération décentralisée est un organisme, prévu par la loi de 1992, dans lequel on peut traiter le frontalier et qui a l'avantage politique de mettre ensemble à parité élus locaux territoriaux et représentants de l'État pour faire des propositions afin d'améliorer la coopération décentralisée. Nous avons déjà des groupes de travail, je pense que le frontalier pourrait être un peu plus en première ligne et qu'en particulier, le thème de la sécurité juridique pour nos élus sur ce type de montage doit être étudié avec beaucoup d'attention. Ce sera difficile, il n'y a pas d'idées préparées à l'avance.

C'est un problème difficile, indispensable à traiter et il n'est pas choquant d'y passer du temps, il faut persévérer, à nous ensemble d'être un peu plus efficaces dans l'aide.

Quand il y a un cadrage de politique locale, quand il y a une attention aux relations avec les autres collectivités territoriales françaises, alors il se passe des choses extraordinaires qui sont votre œuvre et qui sont très positives.

LES ENJEUX TRANSFRONTALIERS VUS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Catherine Barbé

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la
construction

Ministère de l'Équipement

INTRODUCTION ET CADRAGE

Je voudrais d'abord vous remercier de m'avoir permis de participer à vos travaux, pendant ces deux jours dans l'EuroCité Bayonne - San Sébastien. Merci aussi pour l'accueil si chaleureux ici même et à San Sébastien.

La qualité de vos travaux et la qualité de votre accueil en territoire transfrontalier donne la mesure de l'importance de vos démarches dans ces territoires urbains qui relient nos pays, ces "jardins fertiles de la coopération européenne", comme l'a si bien exprimé Monsieur l'adjoint au Sénateur-Maire de Biarritz.

Pour le Ministère que je représente, ces démarches transfrontalières innovantes, complexes, difficiles et stimulantes, sont une grande source d'inspiration et vont contribuer au renouveau des pratiques de l'urbanisme, de l'aménagement et de la planification en France.

Le comité de pilotage de la MOT a souhaité que je puisse réagir aux réflexions et propositions qui émergent de vos travaux, ici et dans vos territoires.

Avant de me livrer à cet exercice, je voudrais d'abord dire combien le transfrontalier interpelle notre Ministère en charge de la réglementation de l'urbanisme et de la planification stratégique. Il a été souligné par Monsieur LAMASSOURE et par Monsieur LANDABURU que le contexte européen favorise et renforce la prise en compte de la dimension transfrontalière dans les démarches d'aménagement, d'urbanisme et de développement.

Les territoires transfrontaliers sont des "portes" qui ouvrent sur l'Europe que nous voulons construire avec les citoyens et dans le respect de nos diversités. Mais les territoires transfrontaliers révèlent aussi avec pertinence la limite des systèmes nationaux actuels. Cependant nos systèmes nationaux demeureront le point de passage obligé à la construction de l'édifice européen.

La coopération transfrontalière conduit à adapter nos modes d'action au contexte européen. Cela passe obligatoirement par l'élaboration de projets transfrontaliers qui intègrent le développement économique et de

services, l'aménagement et l'organisation cohérente des territoires et agglomérations, en concertation avec les populations et acteurs concernés. La participation des services d'État est nécessaire.

Cela passe sans aucun doute par l'élaboration et la mise en œuvre de " chartes d'agglomérations transfrontalières " que les prochains contrats d'agglomération et contrats de pays devront prendre en compte. Dans notre contexte, de telles chartes constituent des propositions d'orientation de l'espace transfrontalier qui seraient à prendre en compte dans les documents d'urbanisme et schémas de cohérence de chaque partie nationale.

Cela passe aussi par la recherche de convergences et la recherche de cohérence avec les grandes lignes de référence européenne que sont notamment le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et le cadre d'action pour un développement urbain durable.

Sommes-nous suffisamment avancés aujourd'hui sur l'élaboration et la mise en œuvre de projets territoriaux intégrés dans les zones transfrontalières ?

Comment ces projets pourront-ils être calés dans un cadre de cohérence régional voire transrégional ?

De quels éléments d'évaluation disposons-nous pour distinguer les ajustements politiques et réglementaires utiles qui concernent toutes les échelles de compétences, locales, régionale et nationale ?

UNE PROPOSITION DE REACTION SUR TROIS POINTS ESSENTIELS

Les prochains contrats d'agglomérations

En prévision des contrats de plan 2000-2006 et pour préparer la réflexion de l'Etat sur les enjeux prioritaires de contractualisation, le Ministère de l'Equipeement a engagé au cours de l'automne 1998 une démarche de diagnostic d'agglomération, avec ses services déconcentrés, les DRE et DDE. Il s'agissait d'inciter nos services à faire un état des lieux de chacune des agglomérations de plus de 100 000 habitants, afin de faire le point des connaissances existantes mais également de préparer l'élaboration du point de vue de l'État sur chacune de ces agglomérations dans le but de faciliter la contractualisation non seulement régionale, mais surtout au niveau des agglomérations. Cette contractualisation va se mettre en place dans les mois et les années qui viennent et nous avons l'impression en ayant amorcé cette préparation qu'elle sera d'autant plus fructueuse, particulièrement en ce qui concerne les agglomérations transfrontalières. Nous avons bénéficié de l'appui de la MOT, qui nous a aidé à élaborer des diagnostics ou des critères spécifiques de diagnostic

appropriés à ces sites afin que la contractualisation puisse devenir un projet réel et pas simplement un objectif. Ces travaux ont mobilisé beaucoup d'énergies et nous permettent aujourd'hui, d'aboutir à une synthèse nationale. Elle identifie un ensemble d'enjeux prioritaires et permet de recadrer les enjeux et options stratégiques en fonction de familles d'agglomérations et villes. La dimension transfrontalière y est appréhendée à travers trois cas de figures :

- les agglomérations dont le pôle urbain est en France,
- les agglomérations dont le pôle urbain n'est pas en France,
- les conurbations possédant des pôles urbains en France et dans un pays voisin.

Comme cela a été abordé dans un atelier mais sur une thématique différente, les agglomérations transfrontalières posent la question de la bonne échelle pour la maîtrise des enjeux communs.

Les contributions de la MOT sur les volets transfrontaliers des contrats d'agglomération et sur la méthode de diagnostic dans ce cadre spécifique, constituent un apport très précieux

Le réseau de l'Equipement, un outil au service des territoires transfrontaliers

Dans pratiquement toutes les régions frontalières, les services de l'Equipement, les DRE et DDE, participent souvent avec une très grande compétence et disponibilité aux actions des territoires transfrontaliers. En Alsace, la DRE pilote avec la MOT l'approche diagnostic. En Rhône-Alpes, elle appuie la démarche de l'agglomération franco-genevoise. A Lille, elle est partie prenante de l'aventure Grootstadt. Sur l'EuroCité Bayonne-Biarritz, les services de l'Equipement sont des partenaires appréciés qui apportent aussi leur propre contribution à l'œuvre transfrontalière, en particulier dans le Livre Blanc de l'EuroCité.

Par ailleurs, la Direction Générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) anime un réseau des correspondants des politiques communautaires territoriales dans les Directions régionales de l'Equipement. Ce réseau se réunit périodiquement, s'informe et se forme sur l'ensemble des dispositifs de politique régionale, fonds structurels et objectif 2, programmes d'initiative communautaire URBAN, LEADER, INTERREG, programmes d'action du SDEC et cadre d'action pour un développement urbain durable, etc. Il faut en effet être en mesure de pouvoir apporter un concours efficace aux collectivités locales et territoriales qui sont engagées dans des démarches de projets territoriaux et qui peuvent mobiliser des financements communautaires. La M.O.T. est associée aux travaux de ce réseau et en constitue une des structures de ressource.

Pour sa part, la DGUHC du Ministère de l'Equipement participe à la Mission Opérationnelle Transfrontalière et poursuivra son soutien.

Nous voulons ainsi agir pour que l'ensemble des services de l'Équipement soient des relais efficaces, des appuis et des facilitateurs pour les acteurs dans les agglomérations et territoires. C'est aussi une contribution à la modernisation de l'État

Créer un cadre favorable à la réglementation de l'urbanisme

À la demande de la M.O.T. et de plusieurs professeurs de droit, la DAFU avait mis en place en 1997 un groupe de travail "Droit d'urbanisme transfrontalier", qui avait produit un certain nombre de préconisations en matière de droit de l'urbanisme transfrontalier ces préconisations invitaient à inscrire dans le code de l'urbanisme des procédures supplémentaires de consultation obligatoire des autorités locales étrangères lors de l'élaboration de documents de planification urbaine sur les territoires nationaux limitrophes. Ce groupe a continué à fonctionner après la création de la DGUHC. La constitution de ce groupe avait été justifiée par l'argument des blocages juridiques ou l'absence de règles dans le cadre des démarches opérationnelles transfrontalières. Nous avons cependant constaté que la plupart des obstacles rencontrés pouvaient trouver une solution ad hoc à l'échelle régionale. Les solutions retenues en pays basque à partir du cadre du Traité de Bayonne confirment cela. En réalité, beaucoup de difficultés viennent de projets insuffisamment préparés, qui sont donc peu opérationnels. Mais nous avons aussi entendu que le bricolage et les tâtonnements, parfois à la limite de la légalité, sont des conditions même pour trouver la réponse adaptée en droit : ce sont bien les pratiques qui précèdent la Loi. Le traité de Karlsruhe permet d'autres possibilités, comme le GLCT (Groupement local de coopération transfrontalière), mais là encore, les expériences sont certainement encore insuffisamment nombreuses et trop récentes. Doit-on déjà conclure ?

Les propositions issues du groupe de travail "droit d'urbanisme transfrontalier" concernaient pour l'essentiel la planification stratégique transfrontalière, la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et les enjeux de gouvernance transfrontalière. Ces propositions visaient essentiellement à élargir encore un droit d'urbanisme déjà extrêmement complexe et souvent en décalage avec les pratiques et évolutions.

Les enjeux aujourd'hui sont essentiellement de simplifier les règles, d'encourager les démarches contractuelles et partenariales et de favoriser le débat public tout en limitant le potentiel de contentieux en droit d'urbanisme.

La DGUHC pense que la réforme en cours du droit d'urbanisme permettra de prendre désormais assez largement en considération les attentes

des acteurs et collectivités locales des territoires transfrontaliers.

Le projet de loi "urbanisme - habitat - déplacements", dit aussi solidarité et "Renouvellement urbains", prévoit la création d'instruments nouveaux qui répondront pleinement, à notre avis, à vos attentes et qui permettront aux territoires transfrontaliers de s'organiser. L'instrument principal sera le schéma de cohérence territoriale qui se substituera aux schémas directeurs et qui s'imposera à tous les documents de planification spécifique et sectorielle comme le POS, le PDU, ou le PLH. Nous proposons d'introduire une disposition qui rendrait caduques les schémas directeurs existants au bout de 10 ans s'ils n'ont pas fait l'objet d'une révision ou d'une intention de révision de la part du syndicat qui les élabore, de telle sorte qu'une dynamique forte s'enclenche. De la même manière, nous proposons que seules les communes qui seraient dans un périmètre de schéma directeur puissent développer de nouvelles zones d'urbanisation, et que les autres ne puissent réaliser qu'une extension limitée. Nous pensons que cette mesure va inciter les petites communes dans le périmètre des agglomérations existantes à se regrouper avec l'agglomération centre pour élaborer des projets territoriaux communs.

Ces schémas de cohérence territoriale concernent un périmètre urbain large, l'agglomération ou l'aire urbaine. Ils permettront sans doute de fournir le cadre adaptés aux projets de planification à l'échelle des territoires transfrontaliers. Dans le cadre des schémas de cohérence il sera donc parfaitement possible de répondre aux différentes demandes qui ont été formulées par le groupe de travail " droit d'urbanisme transfrontalier " :

- consultation des collectivités locales frontalières sur l'élaboration des projets territoriaux et documents d'urbanisme,
- élargissement aux collectivités frontalières du "porter à connaissance"
- prise en compte des choix d'urbanisme des collectivités frontalières,
- prise en compte des impacts des choix d'orientation stratégique d'urbanisme.

Le périmètre du schéma de cohérence devra aussi être considéré comme la bonne échelle de management du territoire transfrontalier. Ce projet de loi sera au parlement au printemps 2000.

Voilà les trois contributions du ministère de l'Équipement à cette démarche de projet de territoire transfrontalier. Elles sont peut-être modestes mais notre rôle n'est que d'être une administration d'appui dans ces questions. J'espère néanmoins qu'elles seront suffisantes et qu'elles concourront à cette dynamique.

LA POSITION DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS SUR LES QUESTIONS TRANSFRONTALIÈRES

Jean-François Collin

Directeur de Cabinet

Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Je voudrais commencer par vous exprimer les regrets de madame Voynet de ne pas être parmi vous aujourd'hui. Elle avait pu participer à votre séminaire de 1998 à Strasbourg, elle n'a pas pu participer à celui-ci en le regrettant. Elle m'a demandé de la représenter pour vous transmettre quelques mots d'encouragement et préciser quel est l'engagement du gouvernement dans le travail que vous menez.

Je commencerai par saluer le travail fait par la Mission Opérationnelle Transfrontalière qui a été créée en 1997, dans un premier temps à partir d'une initiative prise par les pouvoirs publics. Il a été pris à cette occasion la décision de créer cette Mission autour initialement de la DATAR, de la Caisse des Dépôts, du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Depuis lors, cette Mission a évolué dans le bon sens, dans le sens souhaité par tous. Elle a trouvé son propre rythme, sa propre vie, en s'organisant avec les principaux porteurs de projet qui existaient en 1997, un certain nombre d'agglomérations transfrontalières dont les projets ont été abondamment discutés pendant vos deux jours de travaux, intégrant progressivement d'autres partenaires. C'est devenu un lieu d'échanges tout à fait effectif, libre et fructueux entre les partenaires territoriaux, les partenaires des administrations, les élus, pour essayer de surmonter les difficultés qui sont nombreuses, vous les connaissez encore mieux que moi, pour développer des projets de coopération transfrontalière. Je crois que votre Mission a maintenant pris la place d'un outil de connaissance, d'appui, de formation et de mise en réseau autour des initiatives de coopération transfrontalière qui est tout à fait irremplaçable.

J'ai entendu que certains d'entre vous ont regretté, dans le courant de ces deux jours, la place encore trop grande de l'État dans cette Mission. Je crois que les choses se sont déjà assez bien équilibrées dans le sens du partenariat avec les partenaires territoriaux, et qu'elles vont continuer à aller dans ce sens là, parce que tout le monde le souhaite. Et tout le monde souhaite que cet outil original de travail en commun entre administrations, collectivités territoriales, dans un contexte un peu particulier, puisse se développer et devienne l'outil d'appui dont tous ceux qui veulent se lancer dans cette expérience un peu difficile puissent

bénéficier. Ca me paraît tout à fait indispensable parce que les projets de coopération transfrontalière, comme les projets en général, c'est d'abord de la matière grise, des idées, des expériences, et lorsqu'on peut éviter à ceux qui se lancent dans l'aventure de refaire tout le chemin, parfois long et difficile, que d'autres ont fait avec eux, c'est tout à fait précieux pour tout le monde.

Vous avez beaucoup travaillé pendant deux jours autour du thème "dynamiques transfrontalières et projet de territoire". Ce thème général me plaît beaucoup parce que j'y retrouve un certain nombre de mots, "territoire", "projet", "dynamique", qui sont autant de mots clés que l'on retrouve dans la loi d'orientation pour un aménagement durable du territoire, la loi Voynet. Cette loi s'inspirait totalement de cette philosophie et cherche précisément à faire prévaloir une conception de l'aménagement du territoire dans laquelle ce qui prévaut, ce n'est plus le grand schéma national, les décisions prises par tel ou tel ministère, les cartes élaborées par des gens mêmes très compétents, sur le meilleur aménagement possible du territoire, mais précisément les projets, la capacité des acteurs territoriaux à élaborer des projets, à s'organiser autour de ces projets et à travers cette action pratique, à structurer l'ensemble des territoires en rééquilibrant les chances non plus par la redistribution de crédits publics mais tout simplement en essayant de valoriser partout où on se trouve les atouts des différents territoires. De ce point de vue, la thématique que vous avez explorée pendant ces deux jours rejoint totalement les préoccupations qui sont celles de la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Dans cet ensemble, les territoires transfrontaliers présentent un intérêt particulier. Il bénéficient, comme tous les territoires d'atouts et de désavantages qui leur sont propres. Les atouts sont plutôt à rechercher du côté de la richesse qui résulte de la confrontation culturelle, sociale et économique de proximité dans les zones transfrontalières ; la difficulté se trouve souvent dans le fait que pour renforcer les liens, on butte sur l'existence dans certains cas d'obstacles naturels, qui ne facilitent pas les choses, dans d'autres cas d'obstacles qui tiennent aux législations en présence, au cadre d'organisation, aux différences d'approche de problèmes qui nécessitent un long travail de dialogue et de recherche sur les moyens de surmonter ces difficultés.

Les territoires transfrontaliers que vous représentez, dans lesquels vous travaillez, constituent un enjeu particulier sur le plan politique, parce que je suis convaincu qu'il n'y aura pas de renforcement de l'Union européenne, d'approfondissement de sa construction et de son intégration, si tout cela n'a pas lieu en même temps, sinon d'abord, aussi autour

des espaces transfrontaliers.

Mais ce sont aussi des territoires qui représentent un enjeu, à nos yeux essentiel, du point de vue de l'aménagement du territoire. De ce point de vue là, on est forcément frappé par la différence qu'il y a entre l'importance des relations qui existent dans les zones transfrontalières - relations économiques, relations entre les entreprises de part et d'autre des frontières, importance aussi des relations politiques qui existent entre États, qui sont anciennes, traditionnelles, bien ancrées, en particulier dans l'Union européenne - et en même temps, la persistance des difficultés à organiser la collaboration effective entre les collectivités territoriales qui se trouvent dans ces zones transfrontalières. Tout ce passe comme si les citoyens et les agents économiques, allaient beaucoup plus vite que nos institutions ne sont capables de progresser. La réalité des zones transfrontalières est faite d'abord par les citoyens qui n'attendent pas l'autorisation des administrations pour passer d'un côté à l'autre de la frontières, dès lors que dans l'Union européenne ce passage ne se heurte plus à aucun obstacle pour vivre, s'installer, travailler comme ils l'entendent. La coopération institutionnelle, elle, est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre. Pourtant elle me semble indispensable si on veut véritablement organiser le développement des territoires transfrontaliers. Je crois en effet qu'il y aurait un grand risque à dire "finalement les choses ne vont pas si mal puisque les citoyens, les entreprises, etc. circulent et n'ont besoin de l'autorisation de personne pour le faire". Si cela se fait en dehors de tout cadre et de toute expression d'une volonté publique plus organisée, on risque à échéance plus ou moins proche d'être confronté à tous les inconvénients qui sont liés à un développement économique territorial qui n'est pas maîtrisé, choisi, organisé à partir d'objectifs mais simplement le résultat des initiatives individuelles des uns et des autres. C'est pourquoi il faut absolument trouver les moyens, et vous y contribuez, de faire progresser cette coopération institutionnelle entre les collectivités territoriales, les différents intervenants dans les zones transfrontalières.

On peut bien entendu regretter la faiblesse relative des crédits publics, qui sont prévus, notamment au titre des fonds structurels, pour encourager ce travail de coopération transfrontalière au regard des enjeux dont je viens de parler. Pour la prochaine génération de fonds structurels, sur la période 2000-2006, ces crédits représenteront 4,8 milliards d'euros, ce qui est assez peu comparé à l'ensemble des fonds structurels mis en œuvre par l'Union européenne. Sur ce montant, entre 2,5 et 3,9 milliards pourraient être affectés à la coopération transfrontalière. Pour la France, les sommes seraient de l'ordre d'un peu moins de 400 millions d'euro, et une discussion a eu lieu récemment au Conseil national

d'aménagement du territoire pour savoir quelle proposition d'affectation de ces sommes nous allons faire à Bruxelles entre ce qui ira à la coopération transfrontalière proprement dite et aux autres aspects du programme Interreg, aspects de coopération transrégionale ou transnationale. La proposition sera d'affecter 55% de ces crédits Interreg à la coopération transfrontalière stricto sensu. En montant, cela représente des volumes assez comparables à ce qui a été utilisé dans la période qui s'achève maintenant, 1994-1999, et si l'on regarde par ailleurs l'utilisation effective de ces crédits, on peut penser que pour la période qui vient, cela permettra de répondre aux besoins. D'autant que, et cela a été indiqué par les orateurs qui m'ont précédé, l'aspect financier est un peu secondaire et si une intervention financière de l'Union européenne est nécessaire, c'est essentiellement pour amorcer un processus, mais le financement proprement dit de ces différentes actions a vocation à se retrouver ensuite sur un certain nombre d'autres budgets, qu'il s'agisse des fonds structurels ou des contrats de plan, j'y reviendrai plus tard.

Je crois qu'à l'avenir, la part des crédits communautaires affectés à ce type d'action est très certainement appelée à augmenter substantiellement. Vous savez que les négociations européennes ont scellé un certain nombre de modifications, notamment dans la gestion des Fonds Structurels ou dans la politique agricole commune. S'agissant de la politique structurelle, les maîtres mots étaient "concentration" financière et géographique de l'action structurelle de l'Union européenne dans les zones qui en avaient le plus besoin, et je crois que la réflexion à laquelle l'Union européenne devra nécessairement se livrer sera de savoir quelles sont les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne sur la gestion et l'organisation des fonds structurels après 2006. A n'en pas douter, il y aura à nouveau une réforme profonde de cette action structurelle de l'Union européenne, avec peut-être une part moins importante accordée aux actions qui s'effectuent dans le cadre d'un zonage, que ce soit les zonages Objectif 1 ou Objectif 2, avec toutes les difficultés, les frustrations, l'insatisfaction que ces exercices de définition de zones peut provoquer, et sans doute une part plus importante accordée à des actions non zonées mais organisées autour d'objectifs et de projets qui peuvent être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. En attendant cette réforme à venir, il nous faut assurer pour la période qui s'ouvre, 2000-2006, le succès des actions que nous définissons et organisons en ce moment et que vous organisez pour ce qui vous concerne plus particulièrement.

Je crois que pour y parvenir, il est nécessaire de faire des progrès dans deux domaines : le contenu des projets et les modalités de gestion de ces projets.

Les choses n'étant pas si simples qu'on pourrait le souhaiter, il y a toujours dans un premier temps une phase d'approche entre les différents partenaires qui ne se connaissent pas toujours très bien, qui ont besoin d'apprendre à se connaître et de se familiariser avec les méthodes réciproques de travail, parfois de trouver des solutions pour surmonter les difficultés juridiques. Les projets qui sont mis en œuvre seront souvent intéressants mais n'ont pas toujours l'ambition que l'on pourrait espérer. Il y a eu beaucoup de projets autour d'échange d'information, de forum, de mise en commun des expériences, de centres d'information sur les affaires, etc. On est arrivé au bout de cette phase là et il faut s'orienter vers l'élaboration de véritables projets de développement durable des territoires, transfrontaliers dans le cas spécifique qui nous occupe, avec des objectifs ambitieux qui soient donnés en terme de création d'emploi, de développement des solidarités territoriales et en terme de mise en œuvre de moyens d'une politique de développement durable effective, dont la protection de l'environnement est un aspect mais certainement pas le seul. En disant ça, je reprend à dessein les priorités données par le gouvernement aux préfets pour la négociation des contrats de plan État/Région. En effet, il n'y a pas à mes yeux de rupture de continuité entre ce que l'État finance avec les régions et d'autres collectivités territoriales intéressées dans le cadre des contrats de plan État/Région et les actions qui doivent être mises en œuvre dans le cadre plus particulier des programmes transfrontaliers que vous contribuez à élaborer et à faire vivre. Une des nouveautés principales de ces contrats de plan État/Région est la distinction qui est faite entre les volets régionaux, qui ont vocation plutôt à prendre en compte et à financer les grands investissements qui ont un intérêt structurant pour l'ensemble de la région, et un volet territorial qui s'intéressera plus à l'accompagnement des actions et des projets qui seront élaborés par les pays, les communautés d'agglomération et pourquoi pas également les programmes transfrontaliers. Il me semble que la cohérence entre ces programmes là et ce qui est discuté en ce moment même entre les préfets, les présidents de région en matière de contrats de plan État/Région doit être établi et que tous les projets économiques, touristiques, de développement urbain, de transports régionaux que vous pouvez être amenés à envisager dans le cadre de la coopération transfrontalière, doivent s'intégrer dans une vision d'ensemble qui est celle des contrats de plan État/Région. De la même façon, je vous invite à vous intéresser à suivre le travail de préparation des schémas de services collectifs, qui donnent lieu à un travail au niveau de la région et dans certains domaines, des complémentarités peuvent aussi exister de part et d'autre de la frontière. Il est évident que des éléments de cette nature doivent être intégrés dans les réflexions sur un schéma de services collectifs lorsqu'il s'intéresse, par exemple, à l'organisation des services sanitaires et sociaux, puisque ce sera l'un des thèmes des schémas de services collectifs qui seront élaborés dans la

première partie de l'année prochaine, l'objectif étant d'arrêter au mois de juin par décret ces schémas de services collectifs.

A un contenu renouvelé des projets devraient correspondre aussi des modalités de gestion et d'organisation des projets renouvelées et plus intégrées que par le passé. Bien sûr, nous butons sur des difficultés qui n'étaient pas imprévisibles en matière de coopération transfrontalière, certaines sont liées à notre histoire propre, notamment peut-être à une tradition plus fortement centralisée en France ou d'autres partenaires de l'Europe du sud que ça n'est le cas en Allemagne ou dans d'autres pays de l'Europe du nord. C'est certainement une dimension qui compte, mais au-delà, il y a un problème qu'on retrouve dans tous les États de l'Union européenne : on touche à des questions de souveraineté, d'organisation des collectivités publiques et naturellement, ces questions là ne se règlent pas simplement en claquant du doigt. Les difficultés ne doivent donc pas nous surprendre, elles ne doivent pas non plus nous faire reculer, il faut tâcher pas à pas d'essayer de les surmonter. Un certain nombre de ces difficultés, celles qui tiennent à la gestion financière de ces projets et programmes, pourraient sans doute être plus aisément surmontées dans les mois et les années qui viennent. Nous entendons du côté du gouvernement faire ce qu'il faut dans ce domaine pour essayer d'améliorer les choses. De ce point de vue, nous soutenons la proposition de la Commission européenne de mettre en œuvre autant que possible dans le cadre de ces accords transfrontaliers des dispositifs uniques de gestion financière et administrative. Même si beaucoup de questions restent encore à régler pour y parvenir dans tous les cas de figure, l'expérience montre que cela n'est pas impossible et qu'il faut, sans pour cela recourir à des modifications constitutionnelles, trouver des moyens plus empiriques et en même temps plus pratiques d'arriver à ces instances communes de gestion administrative et financière des projets.

Et parce que nous ne sommes pas sourds aux critiques qui ont pu être adressées à l'excessive centralisation financière du gouvernement de ces différents programmes, la décision a été prise par le gouvernement de confier au gestionnaire délégué, à la collectivité territoriale qui sera responsable de la gestion de ces projets, la gestion financière des projets mis en œuvre dans le cadre d'Interreg pour la prochaine génération qui commencera l'année prochaine. On peut donc souhaiter que ces pas en avant, cette souplesse supplémentaire permettra de surmonter les difficultés qui ont pu être rencontrées dans le passé.

Voilà, mesdames et messieurs, ce que je souhaitais vous dire, aussi rapidement que possible. En conclusion, vous pouvez être assurés de l'appui du gouvernement, du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, de la DATAR, pour travailler dans le cadre de la

Mission Opérationnelle Transfrontalière à l'appui technique dont vous avez besoin, car nous savons que c'est une dimension très importante, et à mobiliser tous les moyens que nous pouvons mobiliser pour permettre à cet aspect très important de l'action de développement de projets territoriaux de connaître tout le succès qu'il mérite. Merci de votre attention.

Edition : Mission Opérationnelle Transfrontalière

23 rue du Départ 75014 Paris

Tél : 01 43 21 61 67

Directeur de la publication : Jacques Houbart

Rédaction en chef : Annabelle Farné.

Rédaction : Katell Guernic ; L'Acteur Rural

Ces actes ont été financés dans le cadre du programme national d'assistance technique Interreg IIA.

Maquette : Berruer et Associés.

Photos : Yves Ronzier



Achévé d'imprimer par Corlet, Imprimeur, S.A.
14110 Condé-sur-Noireau (France)
N° d'Imprimeur : 46221 - Dépôt légal : juin 2000

Imprimé en U.E.

