



Mission
Opérationnelle
transfrontalière

APPROCHES DU RENOUVELLEMENT URBAIN EN EUROPE
COMITE DE DEVELOPPEMENT SPATIAL
GROUPE DU DEVELOPPEMENT URBAIN
DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE

POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE
DES AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES
DANS LES POLITIQUES URBAINES EN EUROPE

Septembre 2000

INTRODUCTION	5
I – CONTEXTE, DÉFINITIONS ET OBJECTIFS	5
II – MÉTHODE ET DÉMARCHÉ D’INTERVENTION.....	7
I – L’ÉMERGENCE DES AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES : UNE DYNAMIQUE FORTE	9
A – DE L’HÉRITAGE HISTORIQUE À LA VOLONTÉ POLITIQUE CONTEMPORAINE	9
1 – Les agglomérations transfrontalières : le résultat de l’histoire et de la géographie	9
2 – Rapide rappel d’une démarche plus contemporaine : la coopération urbaine transfrontalière de proximité.....	10
B – TOUR D’HORIZON DES AGGLOMÉRATIONS SITUÉES SUR LES FRONTIÈRES DE LA FRANCE AVEC SES PAYS VOISINS	13
1 - Typologie sommaire des agglomérations transfrontalières	13
a – Les agglomérations transfrontalières strictes.....	13
b - Les autres ensembles urbains	13
2 – Tour des dynamiques de coopérations transfrontalières urbaines à l’œuvre	14
a – Dunkerque (France-Belgique).....	14
b - Lille (France-Belgique).....	15
c – Le Pôle Européen de Développement à Longwy (France-Belgique- Luxembourg)	16
d - Villerupt/Esch-sur-Alzette/Audun-le-Tiche (France-Luxembourg).....	17
e - Conurbation Sarroise (France-Allemagne)	18
# Forbach	18
# Sarreguemines	19
f - Strasbourg-Kehl (France-Allemagne)	19
g - L’agglomération trinationale de Bâle (France-Allemagne-Suisse)	20
h - L’agglomération franco-valdo-genevoise (France-Suisse)	21

i - Menton-Vintimille (France-Italie).....	23
j - La conurbation basque (France-Espagne)	24
# L'Eurocité basque Bayonne-Saint-Sébastien	24
# Le Consorcio Irun-Fontarabie-Hendaye.....	25
# Articulation entre le GEIE Bayonne-Saint-Sébastien et le Consorcio Irun-Fontarabie-Hendaye	26

II – ENJEUX ET PROBLÈMES SPÉCIFIQUES AUX AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES..... 27

A – ENJEUX : LES AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES, LA PRISE EN COMPTE D'UN NOUVEL ESPACE VÉCU, VÉRITABLE TRAIT D'UNION DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE	27
1 - Enjeux sociaux.....	27
2 - Enjeux d'aménagement du territoire.....	27
3 - Enjeux économiques	28
B – PROBLÈMES.....	28
1 – Problèmes essentiellement liés à la position géographique frontalière de ces agglomérations.....	29
a – L'incontrôlable hausse du coût de l'immobilier et du foncier	29
b – La dégradation des paysages périurbains frontaliers.....	30
c – Saturation croissante des infrastructures routières	31
2 – Problèmes liés aux difficultés de coopération transfrontalière au sein de ces agglomérations.....	31
a – Problème du coût de la non agglomération transfrontalière	31
b – Problème de la répartition des produits du développement	32
c – Problèmes de compatibilité administrative.....	33
d – Problème de l'inadaptation du droit à la réalité transfrontalière.....	34
e – Problème de compatibilité et d'articulation des différents niveaux de compétence entre collectivités et/ou états.....	34
f – Problème du financement de la coopération urbaine transfrontalière.....	35
g – Problème de l'emboîtement des échelles de coopération.....	35

III – PISTES DE RECOMMANDATIONS À LA FRANCE, À LA COMMISSION EUROPÉENNE ET AUX MEMBRES DE L’UNION

..... 36

A - RECONNAISSANCE DES AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES DANS LES ARMATURES URBAINES EUROPÉENNE ET NATIONALES 36

1 - Poursuite et amélioration des financements européens..... 36

2 - Harmonisation à toutes les échelles des objectifs des politiques d’aménagement du territoire bénéficiant aux agglomérations transfrontalières 36

3 - Application d’une discrimination positive (administrative et financière) à destination des agglomérations transfrontalières..... 37

4 - Le positionnement de l’Etat et son articulation avec les collectivités 37

B - AIDE À LA STRUCTURATION ET AU DÉVELOPPEMENT DES PROJETS D’AGGLOMÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES 38

1 – Vers un rapprochement des documents locaux de planification et d’urbanisme 38

2 – Evolution juridique : mise en compatibilité des droits nationaux..... 38

3 – Assistance au management territorial des agglomérations transfrontalières 38

4 – Assistance au montage technique des opérations de coopération transfrontalière 39

5 – Soutien financier aux structures techniques travaillant à l’échelle des agglomérations transfrontalières 39

6 - Encouragement à la structuration intercommunale nationale, préfiguration nécessaire à la structuration d’un territoire transfrontalier... 39

7 – Lancement d’un plan de formation européen au transfrontalier à destination des fonctionnaires des collectivités, de l’Etat et des structures parapubliques. 39

INTRODUCTION

I – Contexte, définitions et objectifs

Dans le cadre de l'actuelle présidence française de l'Union Européenne, la France reprend la réflexion menée sur les politiques urbaines depuis 1997 et souhaite donner un nouveau souffle à cette prise en compte du renouvellement urbain dans les politiques régionales européennes.

Cette démarche doit inviter la Commission Européenne à différencier ses recommandations et ses aides en fonction de la diversité des situations urbaines de l'Union. Elle doit également permettre, à travers quelques recommandations, d'aider les états membres à dynamiser et moderniser leurs politiques urbaines en fonction des spécificités nationales et régionales.

Dans ce contexte, la France présentera lors d'une conférence en octobre prochain, une étude sur les objectifs d'une politique européenne de renouvellement urbain, préfigurant un programme de travail pluriannuel.

Quatre types urbains, constituant autant d'axes de réflexion, ont été retenus dans ce travail d'étude préparatoire :

- les villes petites et moyennes,
- les agglomérations avec d'importantes zones de reconversion industrielle,
- les agglomérations métropolitaines touchées par des problèmes de ségrégation,
- enfin, les agglomérations transfrontalières – sujet confié à la **Mission Opérationnelle Transfrontalière**.

Les agglomérations transfrontalières, dont les caractéristiques urbaines sont très spécifiques, ont été jusqu'à présent peu prises en compte par les politiques européennes (par le programme Interreg constituant un des programmes-clé, mais de manière très fragmentaire), et pas du tout par les législations, les contractualisations et les financements français.

Ces agglomérations, de nature très variée, peuvent d'ailleurs cumuler l'appartenance à plusieurs catégories des axes de recherche précédemment déclinés dans l'étude générale (villes en reconversion industrielle, avec des problèmes de villes moyennes etc...) et leurs spécificités propres. A cheval sur deux, voire trois pays, leur situation transfrontalière accentue la gravité des problèmes rencontrés.

Terme présent dans l'intitulé de la commande, l'acception du « **Renouvellement Urbain** » dans le fait urbain transfrontalier ne peut pas se résumer à la reconstruction de la ville sur elle-même dans sa dimension sociale et de politique de la ville, comme on peut très souvent le percevoir dans les politiques ministérielles françaises.

On s'attachera plutôt à rendre compte dans cette étude de toute la dimension pluri-disciplinaire, multi-sectorielle, qui caractérise la ville dans toute sa diversité et sa complexité et qui contribue à son développement et à son renouvellement, quelque soit la forme qu'il prenne (développement économique, restructuration des centres, politique des transports, contrôle de l'étalement urbain, prise en compte de l'environnement...).

Il s'agit donc de donner à voir d'un point de vue synthétique et transversal, le fait urbain transfrontalier en Europe, dans sa diversité, sa complexité et sa dynamique de développement, et de mettre en évidence les nombreux obstacles et les voies de recherche possibles pour les surmonter, en s'appuyant sur des exemples précis et concrets.

A cet égard, la situation transfrontalière française est particulièrement significative de la grande diversité de cas en Europe. En effet, la France est frontalière avec six pays différents de l'Union Européenne ainsi qu'avec la Suisse, **représentant par là même une grande partie des possibilités urbaines sur les frontières internes et externes de l'Union Européenne**. Cette situation lui donne une certaine légitimité dans la démarche qui s'engage.

C'est la raison pour laquelle, l'essentiel des expériences et des exemples utilisés se trouvent sur les frontières avec tous ses pays voisins.

Cette démarche doit permettre à terme une prise de conscience aux échelons nationaux et communautaire des véritables enjeux et problèmes auxquels sont confrontées les agglomérations transfrontalières, qui constituent aujourd'hui de véritables laboratoires d'expérimentation urbaine, ainsi que les traits d'union d'une Europe en construction, à la recherche d'un approfondissement des liens entre ses membres.

De nombreuses questions se posent : d'emblée en terme d'avenir de ces agglomérations transfrontalières et de leurs potentialités par rapport aux autres agglomérations nationales, en terme de possibilités d'évolution et de faisabilité juridique et technique de la coopération transfrontalière, condition sine qua non de leur développement, en terme d'articulation de cette thématique transfrontalière, par essence transversale, avec tous les domaines qui font la ville.

Il s'agit de savoir quels thèmes et projets transfrontaliers porteurs développer pour la croissance de ces agglomérations ?

Comment les Etats peuvent-ils reconnaître la spécificité de ces agglomérations en dépassant parfois leur domaine d'intervention et leur culture administrative strictement nationaux ?

Quelles marges de manœuvre pour le rapprochement des droits et des institutions de part et d'autre de la frontière ?
Quels financements sont utilisables ? (contrats nationaux, programmes européens)
Existe-t-il des fonds spécifiques ? (discrimination positive ?)
Comment appréhender la gouvernance transfrontalière ? (intercommunalité transfrontalière ?)...

Ces questions et ces pistes de recherche semblent particulièrement opportunes au moment où la présidence française a pour objectif de re-dynamiser la politique urbaine au sein de l'Union Européenne.

II – Méthode et démarche d'intervention

L'étude pourra être développée selon trois axes principaux de réflexion, déclinés en autant de parties distinctes dans le document :

Les axes de travail :

1 – L'émergence des agglomérations transfrontalières: une dynamique forte.

Le thème des agglomérations transfrontalières sera abordé en étudiant leur mode d'émergence politique et technique ; au-delà d'un fait géographique original, le développement d'une agglomération transfrontalière résulte d'une volonté politique qui s'exerce sur la base d'une dynamique de projets.

Ce premier point sera complété par un tour d'horizon de la réalité urbaine transfrontalière entre la France et ses voisins en dressant, tant que possible, une typologie des agglomérations concernées tout en gardant à l'esprit leur extrême diversité.

2 – Enjeux et problèmes des agglomérations transfrontalières

Il faut caractériser les enjeux relatifs au développement de ces agglomérations (sociaux, économiques, politiques, spatiaux) ainsi que les problèmes qu'elles rencontrent au quotidien comme dans leur projet urbain car ils sont atypiques et souvent plus complexes que ceux de la plupart des agglomérations dites nationales. (dysfonctionnements administratifs, techniques, juridiques, financiers, culturels)

3 – Pistes de recommandations pour une meilleure prise en compte de la dimension transfrontalière dans les politiques urbaines nationales et européennes.

De nombreuses pistes de réflexion sont à étudier pour améliorer la prise en compte de la spécificité des agglomérations transfrontalières. Quelles actions mener, quels moyens utiliser pour faciliter l'émergence et la construction harmonieuse de ces agglomérations ?

Aux différents niveaux territoriaux et politiques, quelles sont les marges de manœuvre (et en particulier celle de l'Etat) pour une meilleure prise en compte juridique et institutionnelle du transfrontalier ?

Quels moyens financiers peut-on mettre à disposition d'une politique en faveur des agglomérations transfrontalières (moyens de droit commun ou moyens spécifiques ? moyens nationaux ou européens ?)

Quels savoir-faire techniques encourager ? De quelle façon ? Comment promouvoir les métiers du transfrontalier ?

Quelles articulations entre les modes de planification des pays de l'Union européenne dans le cadre des projets d'agglomération transfrontalière ?

Enfin, dans le cadre de la refonte des programmes européens, quels développements possibles ?

L'application de cette démarche débouchera sur un document qui devra permettre d'améliorer la vision de la réalité de l'urbain transfrontalier, ses problèmes comme ses enjeux inédits.

I – L’EMERGENCE DES AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES : UNE DYNAMIQUE FORTE

A – De l’héritage historique à la volonté politique contemporaine

1 – Les agglomérations transfrontalières : le résultat de l’histoire et de la géographie

Les agglomérations transfrontalières, comme toutes les villes, sont le fruit de l’histoire et de la géographie.

Celles que partage la France avec ses voisins sont toutes situées dans des secteurs de plaine littorale ou fluviale, où la frontière n’est que rarement matérialisée physiquement (à l’exception du Rhin), faisant des espaces alpin, jurassien et pyrénéen des territoires de non-agglomération transfrontalière.

Ce rôle de la géographie explique la plus grande densité de ces agglomérations sur les frontières du nord et de l’est de la France – véritables frontières-creuset, ayant permis également l’imbrication historique et culturelle transfrontalière la plus forte (communauté de destin et de vie quotidienne ancienne).

D’un point de vue historique, la présence des agglomérations sur les frontières françaises est un témoignage de la constitution du territoire français avec ses modifications de frontières successives (villes qui n’étaient pas frontalières, mais qui le sont devenues avec des fonctions politiques et militaires renforcées par leur nouvelle position).

Ces agglomérations transfrontalières témoignent également des dynamiques économiques contemporaines à l’œuvre, résultant d’un certain « effet frontière » : différentiels de législations, de coût de main d’œuvre, de l’immobilier etc... qui permettent de stimuler la croissance économique et aux entreprises de tirer profit de ces différences.

Cette dynamique locale, qui profite essentiellement au secteur privé de l’économie est d’autant plus paradoxale qu’elle se développe en dépit des obstacles et administratifs qui viennent entraver les politiques publiques locales.

Ce facteur d’expansion économique, relativement récent, explique en grande partie la forte croissance démographique (surtout le solde migratoire excédentaire) qui caractérise toute une partie des agglomérations transfrontalières : celles qui ont été façonnées depuis l’après-guerre par le phénomène du travail frontalier (le plus fort phénomène géographique dynamique mesurable sur nos frontières) et plus particulièrement celles situées sur les frontières avec le Luxembourg, l’Allemagne, la Suisse et Monaco (220 000 personnes/jour sortant contre 10 000 entrants) (cf carte).

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.

Le développement des agglomérations transfrontalières a été pendant longtemps le fruit de la nécessité et des opportunités, sans qu'aucun cadre politique national (en France ou dans les pays voisins) ne vienne imposer des règles spécifiques adaptées aux relations transfrontalières locales.

Jusqu'à dans les années 1970, la coopération relative à l'existence des agglomérations transfrontalières a été l'illustration d'un état de fait dans la plupart des cas, s'accommodant des différents cadres juridiques strictement nationaux.

La coopération urbaine transfrontalière de proximité consciente d'elle-même et organisée est donc un phénomène très récent. C'est cette acception du terme « coopération urbaine transfrontalière » que nous utiliserons dans la suite de cette étude.

C'est principalement la dimension relationnelle transfrontalière au sein de ces agglomérations qui pose problème, qui est porteuse d'enjeux et qui est principalement abordée dans cette étude. C'est moins la situation géographique de ces agglomérations en tant que telle dans leur dimension factuelle et statique qui nous intéresse, même si certaines difficultés vécues sur le terrain (pression foncière, dégradation des paysages, double emploi des équipements...) sont caractéristiques des espaces frontaliers et du rapport économique et politique instauré au fil du temps et méritent d'être abordées.

2 – Rapide rappel d'une démarche plus contemporaine : la coopération urbaine transfrontalière de proximité.

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 il y a une dizaine d'années, 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 entre 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 entré 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 également limités. Elle prendra peut-être demain la forme de projets globaux, intégrés. C'est d'ailleurs 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, fondements d'une coopération urbaine globale et approfondie, 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, d'une action ponctuelle destinée 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 transfrontalière 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. En France, elle peut 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 réalisent. L'innovation se fait dans la lenteur et parfois par le biais d'après négociations, d'ailleurs autant avec les autorités centrales qu'avec les voisins étrangers.

Dans ce contexte, certains pays (France, Belgique) sont handicapés par la diversité et le partage des compétences entre collectivités territoriales, Etat et acteurs du développement, ce qui rend l'organisation des dispositifs de coopération plus longs et complexes que chez les partenaires allemands ou suisses, où les compétences locales (länders ou cantons) sont très étendues et les sources financières peu fragmentées.

Enfin, il est important de rappeler que l'impulsion fondamentale du lancement d'un projet commun d'agglomération transfrontalière est éminemment politique et incombe aux élus de part et d'autre de la frontière, garants de l'aboutissement de la démarche. Elle exige néanmoins une grande compétence technique, une connaissance mutuelle des techniciens des pays et des systèmes nationaux concernés et enfin une bonne adéquation des équipes techniques avec les élus.

B – Tour d’horizon des agglomérations situées sur les frontières de la France avec ses pays voisins

On dénombre environ dix sites sur les frontières françaises qui correspondent à des degrés divers à la définition générale d’une agglomération transfrontalière.

Nous ne nous attardons pas ici sur la description géographique de chaque site concerné, ni sur les problèmes structurels que ces agglomérations ont en commun et qui relèvent de la relation économique, administrative et politique élaborée au fil des années. Les difficultés spécifiques de ces espaces seront abordées dans la deuxième partie de notre étude consacrée aux problèmes et aux enjeux de développement des agglomérations transfrontalières.

Nous nous contentons dans un premier temps de dresser une rapide typologie de ces agglomérations en fonction de leur caractéristique morphologique.

1 - Typologie sommaire des agglomérations transfrontalières

a – Les agglomérations transfrontalières strictes.

On en dénombre huit qui répondent à la définition d’agglomération transfrontalière complète, autrement dit un ensemble d’urbanisation dense et continue, dans la plupart des cas, polycentrique avec hiérarchie des centres (un centre principal, et des centres secondaires : Sarrebruck avec Forbach et Stiring-Wendel, Strasbourg avec Kehl, Bâle avec Saint-Louis et Weil-am-Rhein, Genève avec Annemasse et le réseau urbain du pays de Gex).

Ce type d’agglomération stricte mais avec une moindre hiérarchie et rapport centre-périphérie concerne les agglomérations Hendaye-Irun-Fontarabie, Longwy-Athus-Rogange-Pétange, Villerupt-Audun-le-Tiche-Esch-sur-Alzette.

On note la spécificité du cas lillois où la contiguïté urbaine transfrontalière n’existe que dans une zone restreinte (portion du territoire entre Tourcoing et Mouscron) et au sein d’espaces plus isolés (Comines, Wervicq, Halluin-Menen), le tout dans une conurbation beaucoup plus vaste, très polycentrique et moins hiérarchisée.

b - Les autres ensembles urbains

Sont regroupés dans cette deuxième catégorie, des espaces urbains transfrontaliers beaucoup plus linéaires, où la continuité urbaine n’est pas complète (nombreux espaces tampons ruraux) et qui s’apparente) plus à un réseau urbain avec une urbanisation souvent littorale en filament : Menton-Vintimille et leur périphérie, la conurbation basque (de Bayonne à Saint-Sébastien, qui englobe d’ailleurs Hendaye-Irun-Fontarabie), Dunkerque – La Panne et sur un mode fluvial Sarrebrück-Sarreguemines.

Dans certains de ces cas, la réalité des flux ou le projet politique transfrontaliers n'en est pas moins forte.

2 – Tour des dynamiques de coopérations transfrontalières urbaines à l'œuvre

Nous donnons ici **quelques éléments très synthétiques** de la coopération urbaine transfrontalière urbaine menée localement, en faisant l'état des lieux de l'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.

Pour décrire le processus d'émergence des projets d'agglomération transfrontalière, on a choisi trois entrées principales 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 Chambres de Commerce et d'Industrie), les transports et la formation supérieure.

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

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 communautaire 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.

La démarche repose sur :

- une structure de pilotage politique associant des techniciens (cinq élus, les cinq directeurs des intercommunales et de l'agence, les cinq membres de l'atelier transfrontalier),
- 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 en région (et en particulier la Direction Régionale de l'Équipement) 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 de l'aménagement 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 trinationale 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 accompagnée 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 français 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 euroguichet social (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 sur les frontières françaises 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).

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 Système d'Information Géographique 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, en vertu du traité de Karlsruhe dont la France et le Luxembourg comptent parmi les signataires. Il pourrait porter sur les thèmes suivants : 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 (France-Allemagne)

Forbach

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 coopérations en formation supérieure, 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.

Sarreguemines

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 habitants) 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 % du côté français) 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 bordé de 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 dont 5 champs sont voués à l'action transfrontalière.

C'est dans ce contexte que certains projets sont à l'étude : **prolongement d'un tram du côté allemand jusqu'à Offenbourg**, mise en place d'un pôle européen de formation territoriale (Ecole Nationale d'Administration, 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, confinée dans des limites nationales étroites, a un besoin vital d'espace pour se développer (infrastructures de transports en particulier et zones 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 entrer dans l'Union Européenne, le service de planification régionale des deux cantons de Bâle (Ville et Campagne) a lancé cette même année (1994) 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 un grand nombre d'organismes associatifs et institutionnels en présence. Leur neutralisation mutuelle a freiné 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, 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** (à l'inverse du 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 Centre d'Etudes et Recherches Nucléaires (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 de définir un programme opérationnel et la structure franco-suisse de partage des projets 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 (syndicat intercommunal à vocation unique) pour le développement économique transfrontalier, fondé en 1993 à l'initiative du député-maire de Menton. Il comprend 17 communes (70000 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.

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 Groupement Européen d'Intérêt Economique GEIE "Agence Transfrontalière de l'Eurocité basque »

L'Eurocité basque 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 Groupement Européen d'Intérêt Economique (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 Diputacion.

On peut noter l'intérêt que porte l'Etat en région (et en particulier la Direction Départementale de l'Équipement - 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, la maîtrise souhaitée du trafic autoroutier, la possibilité technique de développer des infrastructures de Transports en Commun en Site Propre (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** vient d'être publié pour fixer les orientations globales du projet d'agglomération transfrontalière.

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 sa 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 par le Conseil d'Etat français 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.

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 (Système d'Information Géographique 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 maritimes 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 Programme Local de l'Habitat - PLH - transfrontalier etc...

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 du 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.

II – ENJEUX ET PROBLEMES SPECIFIQUES AUX AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES

A – Enjeux : les agglomérations transfrontalières, la prise en compte d'un nouvel espace vécu, véritable trait d'union dans la construction européenne

Les enjeux qui caractérisent ces agglomérations sont multiples (sociaux, économiques, politiques, spatiaux) et considérables par les potentialités de développement qu'ils sous-tendent.

1 - Enjeux sociaux

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.

Il est urgent de répondre aux besoins des populations de ces agglomérations en apportant des solutions concrètes aux difficultés spécifiques de leur vie quotidienne transfrontalière. Il semble important d'attirer l'attention des états sur des régions longtemps marginalisées (rôle de bouclier) et de les encourager à une discrimination positive et des aménagements administratifs.

2 - Enjeux d'aménagement du territoire

L'application à ces territoires des perspectives dessinées par le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) est impérative pour les sortir de leur marginalité : (article 181) « Soutien à ces villes et communes qui se développent en un seul et même espace économique, meilleure articulation entre les transports publics par delà les frontières, leur développement intégré, politique de développement paysager et de protection de l'environnement, élaboration de schémas transfrontaliers d'aménagement du territoire et leur prise en compte dans les planifications nationales, plans d'occupation des sols coordonnés, programmes pour la conservation et le développement du patrimoine culturel commun, coordination transfrontalière régulière de tous les projets et mesures à portée spatiale...».

L'articulation des différents niveaux de planification entre chaque pays est bien une donnée essentielle afin de mener à bien un projet d'agglomération transfrontalière.

3 - Enjeux économiques

Les agglomérations transfrontalières sont des territoires à fort potentiel de développement économique : c'est déjà le cas dans les espaces du Rhin Supérieur (agglomérations de Strasbourg, de Bâle), de l'agglomération genevoise, de la frontière germano-mosellanne...

Ces dynamiques peuvent s'étendre à d'autres sites en s'organisant pour faire de la frontière une ressource et non plus un handicap.

Il s'agit également de réaliser des économies d'échelles en misant sur la complémentarité et en évitant de réaliser les mêmes équipements de part et d'autre de la frontière.

Enfin, l'atteinte de la masse critique suffisante passe par la reconnaissance de la totalité du poids de l'agglomération transfrontalière (et non plus ses seules portions nationales) pour accéder à des subventions qui ne sont accordées qu'à des villes d'importance supérieure et au statut de métropole européenne dans certains cas.

4 - Enjeux politiques

Ces agglomérations constituent de véritables laboratoires de la construction européenne. Elles sont à la fois des lieux de convergence des politiques nationales et le creuset de la citoyenneté européenne.

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.

L'encouragement (par des initiatives communautaires, l'évolution des droits et des législations nationaux) à la mise en place de structures de co-décision ou de management à l'échelon du territoire urbain transfrontalier est un des enjeux majeurs de leur développement.

B – Problèmes

Si les agglomérations transfrontalières constituent des espaces vécus originaux (mode de vie transfrontaliers de leurs habitants), véritables traits d'union dans la construction européenne, leur existence de fait correspond de plus en plus mal aux limites de l'espace administrativement géré. Les individus y vivent en **intercommunalité officieuse et internationale mais en décalage avec les règles administratives nationales** qui constituent autant d'obstacles à un véritable projet d'agglomération transfrontalière et à l'efficacité des politiques publiques locales de part et d'autre de la frontière.

Une véritable avalanche de problèmes vient y entraver la vie quotidienne, tant pour les habitants, les porteurs de projets transfrontaliers, que pour les élus dans leur volonté de créer une cohérence urbaine et une « communauté de destin » avec leurs voisins sur un même périmètre.

Ils sont principalement de deux ordres : soit liés **essentiellement à la position géographique frontalière des agglomérations**, soit plus directement **aux difficultés propres à la coopération urbaine transfrontalière.**

Dans le premier cas, **l'incontrôlable hausse du coût de l'immobilier et du foncier, la dégradation des paysages périurbains frontaliers, ou encore la saturation croissante des infrastructures routières** sont autant d'exemples spécifiques et factuels des **problèmes structurels spécifiques aux agglomérations transfrontalières.**

Dans le deuxième, concernant plus particulièrement la mise en place de la coopération urbaine transfrontalière et l'inadéquation des possibilités administratives correspondantes, les difficultés sont diverses et multiples : **problème du coût de la non agglomération transfrontalière, de la répartition des produits du développement, des compatibilités administratives, de l'inadaptation du droit à la réalité transfrontalière, de l'insuffisance d'assistance juridique, du rôle ambigu de l'État, du financement de la coopération urbaine transfrontalière ou de l'emboîtement des échelles de coopération.**

1 – Problèmes essentiellement liés à la position géographique frontalière de ces agglomérations

a – L'incontrôlable hausse du coût de l'immobilier et du foncier

Les espaces urbains transfrontaliers se caractérisent dans bien des cas par des coûts de l'immobilier et du foncier extrêmement élevés, en particulier dans les villes françaises frontalières avec l'Allemagne et la Suisse.

La partie française de ces agglomérations (Saint-Louis pour Bâle, le Genevois Haut Savoyard et le Pays de Gex pour Genève, le nord de l'Alsace, le bassin de Sarreguemines pour Sarrebrück) enregistre un envol des prix immobiliers et fonciers, entraînés par les coûts de l'autre côté de la frontière.

Ce phénomène imputable à un effet de rattrapage des prix et à un différentiel des salaires entraîne de nombreuses difficultés de logement pour les ménages français, et de construction de logement social pour les communes françaises frontalières.

En dépit de cet effet de rattrapage, le différentiel entre les prix français avec les prix suisses et allemands reste très important et continue d'attirer de très nombreux ménages suisses et allemands dans les communes françaises, venant encourager cette tendance des prix à la hausse, immobilier d'entreprises compris. Dans ce domaine, les différences varient de 350 FF/m² dans les nouvelles zones d'activités de la Communauté Urbaine de Strasbourg (parmi les plus chères d'Alsace) à 1720 FF/m² à Fribourg et 2000 FF/m² à Bâle-Campagne (source 1999).

Cet afflux de résidents suisses et allemands attirés par ces coûts plus avantageux pose des problèmes aux communes françaises par le surcoût engendré en équipements collectifs supplémentaires. Ces territoires se transforment parfois en véritables banlieues-dortoirs sans bénéficier des taxes professionnelles relatives au dynamisme économique local. La situation devient parfois très épineuse dans des communes françaises où plusieurs dizaines de milliers de Suisses ont refusé de se faire enregistrer lors du recensement français de 1999, leur invisibilité coûtant cher en terme d'impôts locaux et de dotation globale de l'Etat.

Enfin, l'afflux massif de citoyens allemands (en particulier dans le nord du Bas-Rhin et de la Moselle) a parfois abouti à la création de lotissements mono-nationaux, entraînant un verrouillage du marché immobilier local et des frictions avec la population.

b – La dégradation des paysages périurbains frontaliers

La pression foncière et immobilière au sein des espaces péri-urbains français des agglomérations transfrontalières a également pour conséquence une dégradation parfois très sensible des paysages.

La périphérie française de l'agglomération de Bâle reçoit une partie des industries chimiques du pôle pharmaceutique bâlois ainsi que les pistes de l'aéroport international, (à cause de l'étroitesse du territoire bâlois et de l'indésirabilité de certains équipements répulsifs).

La périphérie française de l'agglomération genevoise semble quant à elle la plus représentative d'un mitage urbain que les communes ont du mal ou se refusent à combattre. La situation est d'autant plus contrastée avec les parties non urbanisées suisses que chaque canton helvétique a pour obligation de constituer des réserves foncières non constructibles et cultivables pour l'autosuffisance alimentaire en cas de conflit extérieur.

La non harmonisation des documents d'urbanisme et de charte de protection du paysage de part et d'autre de la frontière ainsi que la tentation de certaines communes françaises d'attirer de nouveaux résidents et de nouvelles entreprises sont déjà responsables d'une dégradation considérable des entrées de villes et d'une standardisation avancée de paysages régionaux caractéristiques.

c – Saturation croissante des infrastructures routières

Le phénomène majeur des flux de travailleurs frontaliers (220 000) qui franchissent quotidiennement la frontière française pour aller travailler dans les pays voisins, se concentre en majorité sur les corridors que constituent les agglomérations transfrontalières (*voir carte*).

Ces mouvements pendulaires, qui utilisent très peu les transports collectifs (d'ailleurs difficiles à organiser à cause de la situation frontalière) sont dans leur immense majorité le fait du trafic automobile, d'où la saturation des axes de pénétration (boulevards urbains, rocares autoroutières).

Ce trafic de proximité vient parfois s'ajouter à un trafic longue distance quand les axes empruntés correspondent également aux grandes autoroutes internationales (autoroute Paris-Madrid passant dans la conurbation Basque, axe franco-italien côtier passant par la Métropole Côte d'Azur, autoroute Lille-Bruxelles, Metz-Luxembourg etc...).

Ces axes étant très utilisés par les véhicules poids lourds, la circulation automobile n'en est que plus difficile et dangereuse. Ce trafic, dont l'importance augmente de façon vertigineuse, au fil du développement des relations économiques transfrontalières et de l'ouverture européenne, entraîne également des nuisances sonores et une pollution atmosphérique.

2 – Problèmes liés aux difficultés de coopération transfrontalière au sein de ces agglomérations

a – Problème du coût de la non agglomération transfrontalière

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.

Le coût de la non agglomération transfrontalière est également le résultat de l'absence de prise en compte administrative des agglomérations par les politiques nationales. Cette inadéquation peut se résumer au phénomène de **non atteinte de la masse critique** de chaque partie nationale d'une agglomération transfrontalière, quand elle est prise séparément : aux yeux des administrations centrales, elle n'atteint pas, dans des statistiques strictement nationales, un degré de population suffisant pour accéder à des avantages (contractualisations spéciales) et des crédits dont bénéficierait une agglomération non transfrontalière. Le poids de la population transfrontalière agglomérée, et ainsi la place dans la hiérarchie urbaine ces agglomérations, sont délibérément ignorés. On remarque toutefois l'exception allemande à ce sujet (exemple de Lörrach dans l'agglomération bâloise).

b – Problème de la 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 qui est responsable de nombreuses difficultés. (*cf II – B – 1 – c*).

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

Quand les ressources sont fixes (taxes foncières, professionnelles), 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 ?

c – Problèmes de compatibilité administrative

L'existence de la frontière partageant des ensembles urbains aux architectures juridiques et administratives strictement nationales pose de nombreux problèmes dans tous les domaines concernant le quotidien des habitants et des élus (santé, scolarité, aménagement et urbanisme, logement, impôts...).

Si, dans le domaine de la poste et des télécommunications, des aménagements locaux ont été engagés pour réduire certains coûts ou certains délais de traitement du courrier, la plupart des autres secteurs continuent à être victimes d'aberrations administratives.

Sans multiplier les exemples, citons celui du **traitement des ordures ménagères** qui pouvait, jusqu'il y a quelques années, être réalisé dans des centres d'incinération de l'autre côté de la frontière quand un équipement performant et plus proche existait. Pour lutter contre le trafic transfrontalier des déchets (surtout de l'Allemagne vers la France), une loi française a interdit cette démarche, sans faire d'exception pour le cas des agglomérations transfrontalières, ce qui engendre désormais un surcoût pour les territoires qui sont obligés d'envoyer beaucoup plus loin leurs déchets pour les faire traiter alors que l'équipement existe au sein de l'agglomération mais de l'autre côté de la frontière. (plusieurs exemples en Alsace).

Le domaine de la **santé** est également très significatif.

Malgré la multiplication de coopérations dans de nombreux sites urbains transfrontaliers, de nombreux obstacles d'ordre juridique et administratif subsistent : impossibilité pour des patients de recevoir des soins très pointus et spécifiques dans un hôpital de premier plan de l'autre côté de la frontière (habitant d'Annemasse par exemple voulant aller à Genève) et étant obligé de se rendre beaucoup plus loin (à Annecy, voire Lyon) ; impossibilité fréquente de faire profiter certains patients de structures médico-sociales juste de l'autre côté de la frontière, les personnes concernées devant être prise en charge à l'autre bout du pays ; problème du traitement des urgences, problème du remboursement des soins, du double équipement et donc double coût en équipements sanitaires dans les villes concernées ; problème des seuils statistiques strictement nationaux donc faussés sur un bassin de population (projet de double fermeture des maternités de Menton et de Ventimille, faisant disparaître cet équipement d'un bassin de population pourtant conséquent) etc....

d – Problème de l’inadaptation du droit à la réalité 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 Plan de Déplacements Urbains – PDU en France).

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.

e – Problème de compatibilité et d’articulation des différents niveaux de compétence entre collectivités et/ou états

- **entre pays différents**

Le concept d’Etat n’a pas du tout la même signification pour les collectivités de certains pays et collectivités : en France, l’Etat est un partenaire aussi naturel qu’imposé – alors que pour des collectivités étrangères (Länder en Allemagne, cantons suisses, autonomes espagnoles...), l’idée de faire appel à Berlin, Berne ou Madrid ne paraît pas toujours pertinente (compétences d’Etat de certaines collectivités partenaires).

La notion de tutelle entre les différents niveaux de collectivités, présente dans certains pays (et qui conditionne l’obtention de financements par les niveaux locaux des collectivités), est étrangère à d’autres.

De nombreuses difficultés culturelles découlent de ces différences : l’Etat central participant aux travaux locaux transfrontaliers pour des partenaires à organisation fédérale, ou à l’inverse l’absence de participation de l’état dans la coopération locale urbaine transfrontalière pour des pays centralisés, provoque des réactions d’incompréhension et de réticence.

- **dans un même pays**

Ces difficultés de partenariat autour de la coopération urbaine transfrontalière se retrouvent également au niveau interne des états. A titre d'exemple, le positionnement de l'Etat dans les pays centralisés (comme la France) pose un réel problème en terme de moindre implication technique et culturelle malgré son caractère incontournable.

f – Problème du financement de la coopération urbaine transfrontalière

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.

g – Problème de l'emboîtement des échelles de coopération

Concernant la France, certains intérêts nationaux sont situés de l'autre côté de la frontière. Le développement de Luxembourg, Monaco et Genève, villes francophones où siègent des organisations internationales, des banques ou des sociétés multinationales, représente un enjeu plus important pour la France entière que pour les villes frontières 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).

Dans certains cas, la collectivité frontalière étrangère (exemple de Monaco qui est également un état) passe systématiquement « par dessus » les collectivités locales françaises contiguës pour ne traiter qu'avec le Ministère des Affaires étrangères.

III – PISTES DE RECOMMANDATIONS A LA FRANCE, A LA COMMISSION EUROPEENNE ET AUX MEMBRES DE L'UNION

Loin de constituer des réponses toutes faites et ponctuelles aux difficultés rencontrées par les agglomérations transfrontalières, elles constituent plutôt **des amorces de réflexion** avant d'envisager les moyens à mettre en œuvre, **de tous ordres** (administratif, juridique, financier, politique, économique) et à **toutes les échelles** : du local (gouvernance d'une agglomération, liens techniques) au communautaire (programmes européens...) en passant par l'interrégional (réseau d'agglomérations) et le national (lois, traités internationaux, fonctionnement de l'Etat, règles de subvention etc...).

A - Reconnaissance des agglomérations transfrontalières dans les armatures urbaines européenne et nationales

1 - Poursuite et amélioration des financements européens

A l'échelle européenne, le **Schéma de Développement de l'Espace Communautaire** met l'accent sur l'existence de ces agglomérations, lieux à l'avant garde de la construction européenne et sur la nécessité de bien prendre en compte leurs spécificités. A cet égard, les programmes européens se doivent véritablement de les financer comme tels (dont le programme **Interreg III** qui, dans son « volet A », devrait contribuer **à l'investissement (projets) ainsi qu'au fonctionnement de structures transfrontalières à l'échelle des agglomérations**). Les réformes du paiement et de la gestion d'Interreg à chacun des niveaux nationaux constituent une occasion pour améliorer l'adéquation entre la réalité locale et les orientations européennes.

2 - Harmonisation à toutes les échelles des objectifs des politiques d'aménagement du territoire bénéficiant aux agglomérations transfrontalières

Les agglomérations transfrontalières sont au carrefour de plusieurs politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire (et parfois de logiques contradictoires). Il devient urgent de leur apporter un soutien **en harmonisant (du local, régional et national au communautaire) les objectifs de ces orientations sur les préconisations du SDEC** : aide au développement de ces agglomérations en un seul et même espace économique, **meilleure articulation entre les transports publics** par delà les frontières, leur développement intégré, politique de développement paysager et de protection de l'environnement, **élaboration de schémas transfrontaliers d'aménagement du territoire et leur prise en compte dans les planifications nationales, plans d'occupation des sols coordonnés avec porter à connaissance systématique lors de modifications**, programmes pour la conservation et le développement du patrimoine culturel commun, coordination transfrontalière régulière de tous les projets et mesures à portée spatiale...

3 - Application d'une discrimination positive (administrative et financière) à destination des agglomérations transfrontalières

Les financements européens et nationaux pourraient prendre acte des difficultés de vie quotidienne des habitants et de gestion transfrontalière de ces espaces (incompatibilités administratives multiples, surcoûts immobiliers et fonciers...) en opérant **une discrimination positive** permettant de reconnaître la spécificité de ces espaces.

Cette aide à la résolution des problèmes quotidiens passe également, **à un niveau national, par des aménagements administratifs** et par une tentative de mise à niveau (vers le haut) de certains services (postes et télécommunications, aide à l'emploi, formation professionnelle, santé, scolarité, culture...).

4 - Le positionnement de l'Etat et son articulation avec les collectivités

Malgré les différences de la notion d'Etat entre les membres de l'Union concernés par la problématique transfrontalière, la nécessité d'avoir un « mieux d'Etat », **pas seulement arbitre mais également partenaire et acteur dans ses domaines de compétence** est omniprésente. (Quelque soit le pays, l'Etat est garant des accords internationaux et constitue le premier échelon politique de la construction européenne).

Dans le cas des pays à état centralisé avec une représentation locale, une implication plus équilibrée est requise au niveau des agglomérations transfrontalières (ni trop – Etat français dans l'agglomération genevoise, ni pas assez – Etat français dans l'agglomération bâloise).

Il s'agit **d'harmoniser les objectifs** entre les différents niveaux de l'Etat (France) et/ou entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat en évitant les discours antinomiques.

Il est nécessaire de favoriser une **information mutuelle et un travail en partenariat entre les différents niveaux de collectivités locales (niveau des agglomérations) et l'Etat ou la collectivité qui possède un certain leadership** en terme de financement et de décision en matière de politique locale d'aménagement du territoire : Länder en Allemagne, régions en Belgique, régions en Italie, province du Guipuzkoa au sein de l'Autonomie basque en Espagne, cantons en Suisse...

Dans le cas où l'Etat a une représentation locale, il faut améliorer le partenariat politique et technique avec les collectivités ; formation des fonctionnaires locaux de l'Etat au transfrontalier et à la langue des partenaires voisins.

B - Aide à la structuration et au développement des projets d'agglomérations transfrontalières

1 – Vers un rapprochement des documents locaux de planification et d'urbanisme

Elle passe par un **rapprochement des documents locaux de planification et d'urbanisme** (cohérence à l'échelle agglomération) et par un **porter à connaissance systématique** des projets de modifications auprès des partenaires de l'autre côté de la frontière.

2 – Evolution juridique : mise en compatibilité des droits nationaux

L'aide à l'émergence des projets d'agglomérations transfrontalières doit également s'appuyer sur une **évolution juridique** : celle-ci doit aller vers une **mise en compatibilité des droits nationaux** (traités internationaux et évolution interne des droits nationaux) afin de permettre le développement de la coopération urbaine transfrontalière : structuration intercommunale transfrontalière et **montage de projets opérationnels** encore trop souvent empêchés.

3 – Assistance au management territorial des agglomérations transfrontalières

L'émergence des projets d'agglomérations transfrontalières **nécessite une assistance au management territorial à cette nouvelle échelle** : la volonté politique commune initiale fondant la démarche (s'érigeant à terme en une **structure de co-décision**) doit être relayée, étape par étape par une équipe technique transfrontalière cohérente, bi ou tri-culturelle et compétente. (*Le tableau ci-joint réalisé par la MOT donne à voir le processus d'élaboration d'un projet global d'agglomération transfrontalière dans sa chronologie et sa complexité*).

L'assistance aux structures décisionnelles et financières transfrontalières, même sur des champs limités (gestion de l'eau dans un bassin transfrontalier, offre de transports en commun...) doit être encouragée.

4 – Assistance au montage technique des opérations de coopération transfrontalière

Cette aide passe enfin par **une assistance au montage technique des actions de coopération transfrontalière**. Cette démarche de montage, qui réclame une bonne compétence bi ou tri-culturelle (droit, urbanisme, aménagement, développement économique, procédures administratives...), peut s'appuyer dans un premier temps, avant la structuration d'équipes locales, sur des recommandations communautaires et nationales et **sur des structures spécialisées** (type Mission Opérationnelle Transfrontalière en France).

5 – Soutien financier aux structures techniques travaillant à l'échelle des agglomérations transfrontalières

L'aide financière (programmes européens et lignes budgétaires nationales) **à des structures techniques à l'échelle des agglomérations transfrontalières** est particulièrement importante pour pérenniser une démarche qui manque actuellement de moyens clairement individualisés et identifiés.

6 - Encouragement à la structuration intercommunale nationale, préfiguration nécessaire à la structuration d'un territoire transfrontalier

Une solide structuration intercommunale nationale est un préalable essentiel à la bonne marche d'une coopération étendue à un territoire urbain transfrontalier. L'habitude de coopérer ensemble dans un espace strictement national est un bon entraînement au dialogue transfrontalier.

En outre, la structuration nationale intercommunale (surtout dans le cas d'états à fort émiettement communal) permet au territoire concerné d'être identifié plus facilement par les partenaires étrangers.

7 – Lancement d'un plan de formation européen au transfrontalier à destination des fonctionnaires des collectivités, de l'Etat et des structures parapubliques.

Enfin, les savoir-faire et les compétences techniques transfrontalières devraient être soutenus par la création d'un plan « Erasmus » pour les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et pour les techniciens des structures parapubliques, afin que la carrière professionnelle puisse se construire à l'échelle transfrontalière et que les expériences « à l'étranger » soient reconnues et valorisées.