



Actes

Conférence-débat de la MOT La coopération transfrontalière : des stratégies nationales aux projets de territoire



ACTES DE LA CONFERENCE-DEBAT

DU 15 JUIN 2011

OUVERTURE

Jacques COHEN, Maire adjoint en charge du tourisme, des relations internationales et du patrimoine, Ville de Reims

Michel DELEBARRE, Ancien Ministre d'Etat, Sénateur, Maire de Dunkerque et Président de la MOT

Jean-Paul BACHY, Président du Conseil régional Champagne-Ardenne

Michel Delebarre a ouvert la conférence débat de la MOT en rappelant la nécessité de mettre en place une gouvernance multi-niveau des questions transfrontalières notamment dans la perspective de la négociation et de la mise en œuvre de la prochaine période de programmation communautaire.

Jacques Cohen a rappelé que la Ville de Reims soutenait les échanges transfrontaliers et reconnaissait l'importance de la coopération internationale et du développement des échanges européens tant pour les zones frontalières que pour une ville comme Reims.

Jean-Paul Bachy a présenté l'expérience de la région Champagne-Ardenne, dans sa collaboration avec la Wallonie : si les mécanismes de coopération tant financiers qu'administratifs peuvent paraître complexes, ils offrent indéniablement des réponses aux problèmes quotidiens des citoyens des territoires transfrontaliers tant en terme d'accès aux soins, de transports, de formation, d'emploi ou de développement économique, comme l'illustre la politique des pôles économiques et de recherche développés en complémentarité avec la Wallonie et la Picardie.

Première session

ORGANISER LA GOUVERNANCE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Les suites de la Mission parlementaire sur la politique transfrontalière

Patrick CREZE, Directeur, Adjoint au Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, DATAR

Patrick Crézé a donné le point de vue de la DATAR sur le rapport parlementaire Blanc/Keller/Sanchez-Schmidt. Concernant le volet économique, les conclusions du rapport appellent à définir des stratégies de développement économique adaptées à chaque territoire frontalier en fonction de ses forces et faiblesses, afin de mettre en place des outils adaptés.

Pour la DATAR, un affichage politique fort sur les questions transfrontalières est important, complété par un travail d'observation des territoires, à mettre en perspective avec les stratégies régionales existantes dans les espaces transfrontaliers, à l'exemple de celle du Rhin Supérieur. Dans ce cadre, la DATAR soutient la proposition d'un préfet référent sur chaque frontière à même de définir en lien avec les acteurs locaux les priorités et les ambitions de ces stratégies propres aux territoires frontaliers, ainsi que la tenue régulière de comités interministériels consacrés au transfrontalier avec l'appui de la MOT.

La gouvernance de la coopération transfrontalière dans les autres Etats

D'autres Etats européens prennent en compte le transfrontalier au niveau national en coordination avec les territoires transfrontaliers, selon leurs spécificités administratives - Les structures nationales d'appui se mettent en réseau

Témoignage des Pays Bas

Auke Van der GOOT, Conseiller, Ministère de l'Intérieur et des relations du royaume (NL)

Auke Van der Goot apporte un éclairage sur l'organisation de la gouvernance des questions transfrontalières au Pays-Bas qui est à la fois multi-niveaux et interministérielle. Deux institutions dépendant du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères (respectivement le Grensmakelaar et l'ambassadeur) jouent le rôle d'interlocuteur sur les questions internes (GM) et sur la stratégie (Ambassadeur) des Pays-Bas en matière de coopération transfrontalière avec la Belgique et l'Allemagne. L'implication des Etats est nécessaire pour mettre en œuvre des stratégies d'intégration par delà les frontières.

→ Cf. la carte des « Euregios aux frontières des Pays-Bas » dans la présentation PPT générale

Les suites de la Déclaration de Budapest (décembre 2010)

Les participants de la Plate-forme de Budapest rappellent l'originalité de cette démarche qui réunit, aux côtés de la MOT et des Pays-Bas, une Eurorégion (Galicia-Norte Portugal) et le CЕСSI (Central European Service for Cross-border Initiatives), organisme de coopération développée par la Hongrie qui est à la fois un outil de coopération entre territoires transfrontaliers et une structure d'appui dans la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement hongrois en matière de financement et de développement de la coopération transfrontalière. Le gouvernement des Pays-Bas, également partenaire de structures d'échanges et de concertation, à l'intention en 2011 de faire entendre ses propositions concernant le développement de stratégies transfrontalières.

Gyula OCSKAY, Directeur du CЕСSI (Central European Service for Cross-border Initiatives, HU)

Présente la déclaration de Budapest et le réseau hongrois CЕСSI

→ Cf. la carte de la Déclaration de Budapest dans la présentation PPT générale

→ Cf. la carte des membres du CЕСSI dans la présentation PPT générale

Nuno ALMEIDA, Chef de l'Unité de coopération stratégique, Comissao de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) (PT)

Présente les Communautés de Travail Galicia/Norte du Portugal et Norte/Castilla y León

→ Cf. la présentation « Les Communautés de Travail Galicia/Norte du Portugal et Norte/Castilla y León » dans la présentation PPT générale

Gerd-Reiner DAMM, Chef de service auprès du Ministère de l'environnement, de l'énergie et du transport de Sarre

Présente le réseau allemand IMeG, Groupe d'initiative des Régions métropolitaines transfrontalières

→ Cf. la présentation de l'IMeG dans la présentation PPT générale

Le rôle de l'Union européenne

Marie-Thérèse SANCHEZ-SCHMID, Députée européenne, Maire adjoint à la ville de Perpignan

Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, Députée européenne, rapporteure d'un rapport sur l'Objectif 3 de coopération territoriale au Parlement européen, rappelle que la coopération territoriale européenne, malgré sa faible allocation financière au regard du budget de l'Union européenne, constitue un concentré d'Europe et un gisement de compétitivité. Dans la perspective de la nouvelle période de programmation, elle nécessitera, pour sa mise en œuvre, non seulement une augmentation de son budget, mais également une meilleure synergie avec les autres programmes de la politique de cohésion et la mise en place de mécanismes de planification stratégique, du niveau local jusqu'au niveau européen. Elle souligne l'importance de l'approche territoriale dans les stratégies de fonds communautaires, afin que ces derniers soient orientés vers le financement de projets transfrontaliers communs.

→ Cf. la présentation « Objectif 3: Un défi pour la coopération territoriale - le futur agenda de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale » dans la présentation PPT générale

Deuxième session

DEFINIR DES STRATEGIES COORDONNEES POUR LE TRANSFRONTALIER AUX DIFFERENTS NIVEAUX

Table ronde

Introduite et animée par Jean PEYRONY, Directeur général de la MOT.

Lors des débats, ont été également évoqués :

1. La conférence des régions métropolitaines transfrontalières allemandes (IMEG) qui, par leur potentiel urbain et économique font jeu égal avec les autres régions métropolitaines allemandes ;
2. le cas du Benelux, organisation internationale tripartite qui privilégie une approche pragmatique reposant sur la flexibilité et la réflexion au cas par cas sur les questions soulevées par les démarches de coopération transfrontalière ;
3. la nécessité d'assurer le financement de l'ingénierie territoriale dans les programmes communautaires dédiés à l'objectif coopération territoriale européenne, notamment dans les régions frontalières rurales et naturelles qui disposent de moins de moyens propres ;
4. la nécessité de démontrer la valeur ajoutée et les résultats mesurables des stratégies de coopération transfrontalière et d'effectuer de réels choix dans l'élaboration de ces stratégies, ce qui implique la mise en place de démarches pérennes d'observation des territoires transfrontaliers ;
5. le besoin d'information et de formation des citoyens et des élus sur les projets concrets de coopération transfrontalière.

Stéphanie FUCHS, Conseil Général du Haut-Rhin, présente la démarche que les partenaires du Rhin supérieur (FR,DE,CH) ont engagé depuis 2009 afin de développer une stratégie commune à l'échelle de ce territoire, notamment dans la perspective de la nouvelle période de programmation communautaire. Cette démarche qui vise à faire du Rhin supérieur un « laboratoire d'intégration » s'appuie sur quatre piliers : un pilier politique, un pilier économique, les sciences et la coopération universitaire ainsi que la société civile. Cette stratégie a fait l'objet d'une large concertation locale et sera présentée au Commissaire J. Hahn.

→ Cf. la carte de la Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur dans la présentation PPT générale

Parmi les activités à venir : une prochaine réunion du Comité politique à l'automne 2011, un programme de travail avec la Commission Européenne, des rencontres périodiques avec des représentants, des visites de parlementaires européens sur site et des réunions à Strasbourg au Parlement européen.

Une rencontre est prévue avec le Commissaire européen à la politique régionale, Johannes Hahn, afin de présenter la stratégie et la façon de faire. Dans le cadre de la politique actuelle, le Rhin supérieur plaide pour les « méso-régions », intermédiaires et fonctionnelles. Le Rhin supérieur a une richesse indéniable en matière de coopération transfrontalière et souhaiterait que les instances communautaires s'appuient sur cette richesse pour travailler à la cohésion territoriale et créer une région 'palpable' et fonctionnelle qui se crée.

En termes de cohésion, le Haut-Rhin est confronté à deux problématiques : les questions d'ordre juridique et concurrentiel de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, ainsi que les enjeux d'emplois. Il est important de défendre ce dossier de manière bi- ou trinationale, avec des relais à Berne comme à Paris. Autre problème qui va faire l'objet d'un groupe de travail, celui du nucléaire (voir les questions autour de la pérennité de la centrale de Fessenheim). Elargir le traitement de cette thématique dans le cadre de la Conférence du Rhin supérieur, signifie traiter la question du nucléaire en France, des 13 réacteurs existants et de l'approvisionnement énergétique dans la région.

Philippe SUINEN, Directeur général Wallonie-Bruxelles International, rappelle que la coopération transfrontalière permet d'éliminer l'ignorance du voisin et de mettre en valeur des atouts communs. La célébration des vingt ans de la coopération transfrontalière organisée dans le cadre de la Présidence belge de l'Union européenne à l'automne 2010 a montré l'important « effet de levier » des financements Interreg sur le développement des projets transfrontaliers. Il importe de ne pas opposer Stratégie Europe 2020 et politique de cohésion ; les programmes de coopération doivent plus financer des projets portant sur l'innovation.

Même si la coopération transfrontalière est arrivée « à maturité », il conviendrait notamment dans la prochaine période de programmation de réfléchir aux connections avec les autres programmes européens, les régions devant également permettre la mise en contact des différents acteurs de la coopération de part et d'autre des frontières.

La Belgique est le seul pays au monde où les entités fédérées ont un pouvoir de relations internationales, elles disposent donc de compétences internationales, avec un réseau diplomatique, d'une capacité à négocier et conclure des traités, d'une politique d'exportation et de recherche appliquée, un statut européen avec des présidences en rotation des entités régionales en représentation de la Belgique.

La coopération transfrontalière se concrétise par des actions simples et concrètes : exploiter les atouts (accès à l'hôpital de l'autre côté de la frontière, allongement de lignes de bus, réseaux d'innovation déclinés sous diverses formes).

L'aménagement du territoire en Belgique est une compétence dont disposent les régions en exclusive (autorisation d'implantation, droit du sol, concurrence entre territoires voisins pour l'attraction d'investisseurs étrangers...). Les territoires bi- ou tri-nationaux promus ensemble seront considérés plus attractifs par les investisseurs étrangers, sans que soit perçue une certaine crispation liée au choix d'implantation 'nationale'. Cela aura un poids également pour le développement de l'emploi (par exemple dans la Grande Région).

L'avenir de la coopération européenne paraît bien engagé, à partir du moment où le supposé conflit entre la politique de cohésion et la stratégie 2020 seront évités par une logique de convergence et décloisonnement ainsi que le respect des spécificités des autres objectifs. Par exemple, l'objectif de croissance de la stratégie 2020 se doit d'être inclusive au niveau régional (réduction des écarts de développement entre les territoires).

Référence à la Conférence sur la coopération territoriale européenne dans le cadre de la présidence belge (Tournai) où cette politique a été confirmée comme un outil des plus importants pour l'intégration européenne, ses programmes ayant un effet levier de premier ordre, malgré les apports financiers limités. Il souligne la réalisation de gros progrès dans la gestion (de la part des autorités des gestions et des opérateurs).

En termes de thématiques de coopération territoriale, notons :

1- L'amélioration de la vie quotidienne, du bien-être et de l'emploi des citoyens, notamment par la disponibilité d'infrastructures de services et de réseaux existants ou à créer. La volonté de populations voisines d'arriver ensemble dans des secteurs d'excellence à une taille critique au niveau mondial.

2- L'innovation, comme capacité de faire travailler des gens de secteurs, éducation et cultures différents afin de créer plus de valeur ajoutée, tout en gardant des éléments de différenciation (NB : l'innovation constitue une part de 58% dans les fonds structurels, mais 5% des moyens affectés à la coopération territoriale : on innove peu avec ses voisins...).

La coopération territoriale européenne doit donc stimuler davantage les politiques et les espaces conjoints d'innovation, les territoires transfrontaliers pouvant tisser une sorte de vaste réseau transnational et interrégional de partage d'expertise et bonnes pratiques, ainsi que de lancement de programmes avec d'autres espaces pas nécessairement contigus. Nous aurions un effet de rayonnement des programmes transfrontaliers -sur diverses frontières- vers les espaces plus larges.

4- Les espaces transfrontaliers devraient pouvoir identifier au mieux leurs points d'excellence et les valoriser. Pour cela il faut disposer d'outils de benchmarking et de comparaison avec d'autres territoires, même en dehors de l'UE. La MOT peut jouer un rôle important au niveau de son apport technique, notamment en termes de promotion et prospection internationale.

Après la frontière 'coupure' et la frontière 'couture', il faut développer la notion de « frontière commutation » : on va voir ensemble dans le reste de monde comment se promouvoir et se faire connaître ensemble : bien cibler et valoriser nos secteurs d'excellence (ex. des pôles de compétitivité en France et Wallonie).

5- La simplification des programmes (y compris la réglementation des GECT) et le besoin de flexibilité.

6- La nécessité d'organiser un réflexe permanent de connexion avec les autres politiques. Relation entre les actions d'autres programmes (transversalité).

7- La gestion participative doit se concilier avec le soutien de ceux qui sont élus pour mener les politiques (équilibre associatif/système de représentativité démocratique).

La coopération peut aussi se développer sans co-financements européens. Par exemple, les opérateurs de Champagne-Ardenne et Wallonie trouvent des secteurs thématiques d'intérêt commun tels que : les agro-ressources, l'éco-construction, ou encore le génie mécanique et les matériaux nouveaux.

En référence au rôle du Grensmakelaar aux Pays Bas, est cité le bureau de Namur, point de proximité de l'agence à l'exportation, qui doit jouer un rôle similaire pour la mise en contact des opérateurs publics, mixtes, associatifs... dans les relations transfrontalières comme interrégionales.

Le principe de base reste toujours l'élargissement de l'angle de vision, la recherche d'espaces nouveaux de développement avec les voisins.

Alain DE MUYSER, Secrétaire général adjoint du Benelux

Le Benelux est un des précurseur des politiques transfrontalière (cf : l'UEBEL, Union de 1921, puis débuts de coopération en 1943). L'approche est différente de la MOT, il s'agit d'une association de gouvernance intergouvernementale. De nombreux groupes de travail font des propositions et relaient le travail auprès des institutions. Les nombreux thèmes sont regroupés en économie, développement durable et sécurité. La méthode préconise une action ayant le plus de flexibilité possible, proposant des modèles au cas par cas. Est établi un Almanach de la coopération transfrontalière, outil technique de contact.

Joël GIRAUD, Député des Hautes-Alpes et Vice-président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur

La coopération transfrontalière dans le monde rural ne se retrouve pas forcément au travers des outils des politiques menées. Par exemple, les documents -notamment les bilans- sont écrits par les autorités représentatives de l'Etat que sont les Préfectures (services des SGAR) sans réellement être partagés avec les autorités locales. L'ingénierie territoriale n'est plus financée par les programmes de coopération, tel Interreg ALCOTRA, portant préjudice à l'émergence des projets dans les espaces ruraux. Le mode de gouvernance des projets aussi pose problème, à partir du moment où les autorités de gestion sont dans les Etats voisins portées par des instances (les conseils régionaux) ayant des pouvoirs différents que les français et se trouvent en situation de réécrire des programmes à leurs profits pour le futur. Côté français, la co-construction ne se pratique pas : on écrit pour le compte de tiers mais on ne le consulte pas.

En termes de possibilité financière et de participation des entités locales, l'intervenant souligne la disparité de budget des départements du Sud-est. Seule les Alpes-Maritimes sont en mesure de trouver des co-financements, les autres ayant besoin de l'intervention de la Région (PACA) à 100% pour les contreparties nationales, au titre de la solidarité et en dehors de toute compétence particulière concernant les projets menés. Après 2014, cela ne sera plus possible, il s'agira donc pour les territoires ruraux de trouver d'autres modes pour des interventions à 100% vu leur fragilité.

Patrick CREZE, DATAR

Les autorités des programmes de coopération territoriale étant pour la plupart des collectivités territoriales, ces questions ne concernent pas l'Etat en premier chef.

M Crézé estime que les programmes de coopération territoriale, créant du lien entre acteurs locaux, sont une réussite. Ce que demande la Commission Européenne c'est de passer à la vitesse supérieure, non seulement vu l'augmentation des budgets pour la coopération, mais aussi afin de rendre compte des politiques aux institutions et Etats membres, de mettre en place un dispositif de pilotage fin, dont le fil conducteur serait suivi de l'échelle européenne (Europe 2020) à l'échelle locale, en passant par les stratégies nationales (par les contractualisations).

Cela est complexe car la stratégie nationale devra être définie avec les acteurs de la mise en œuvre (acteurs locaux). Les crédits européens devront par conséquent être définis sur la base de thématiques bien identifiées et mesurables, justifiant la valeur ajoutée des fonds communautaires (où par exemple il y a des lacunes sur projets structurants, où il s'agit de mettre en place une gouvernance améliorée...).

En termes d'ingénierie de projet, au niveau local transfrontalier, rien n'interdit de prévoir que l'assistance technique finance le montage de projets. En France, l'ingénierie territoriale est assez connectée à l'organisation administrative.

Raymond SCHWENKE, Vice-président de la Communauté de communes Pays Haut Val d'Alzette

A la frontière franco-luxembourgeoise, la méthode développée par les représentants de l'Etat n'est pas passée par des 'master plans'. Les propositions sont plutôt nées de la réflexion commune des parties de part et d'autre de la frontière pour obtenir de vraies stratégies de territoire, non sans difficultés. Aujourd'hui cela avance : le territoire est éligible comme EcoCité transfrontalière (E Alzette-Belval ndr), l'inscription au statut d'Opération d'intérêt national est actée, un GECT est prêt à se constituer dès cette année.

Cependant, il reste de nombreux points à résoudre, par exemple l'organisation des transports collectifs pour de nombreux travailleurs frontaliers vers le Luxembourg.

Stefan KUPERS, Province de Limburg (NL)

Faire face au besoin de connaissance et d'information est un enjeu majeur dans la coopération transfrontalière. Comment les stratégies nationales ou internationales prennent-elles cela en compte ?

Les outils comme les GECT, les bases de données ou les almanachs, ont un sens pour les fonctionnaires, ils leur sont plus ou moins familiers, mais la formation reste un enjeu crucial et il faut y prêter beaucoup d'attention. Et à part les fonctionnaires, comment les citoyens ou les entreprises accèdent-ils aux informations sur les opportunités ou la manière dont les choses fonctionnent de l'autre côté de la frontière ?

L'Euro-Institut de Kehl/Strasbourg est un bon exemple de structure pour la formation et la diffusion de l'information.

En confirmant ce rôle par frontière, **Jean PEYRONY** cite également l'action des réseaux MOT et équivalents tels le CESCO en Hongrie, l'organisation au Pays Bas ou la plate-forme hispano-portugaise, qui ont ce rôle au niveau national. On cherche toutefois encore une prise de conscience similaire au niveau européen.

Marie-Thérèse SANCHEZ SCHMID

Rappelle la vision du Parlement européen sur la dimension européenne de la coopération transfrontalière et en particulier les questions de capitalisation.

La circulation de l'information est une préoccupation majeure du Parlement : les possibilités et les moyens pour favoriser les échanges de pratiques existent mais ne sont peut-être pas assez exploitées. Les institutions, les collectivités doivent les mettre en place sur le terrain. Il est important de se nourrir de ce qui existe (expériences et besoins) pour faire remonter ces informations auprès des institutions européennes.

CONCLUSIONS

Michel DELEBARRE

Termine sur une note positive : les choses prennent une consistance impressionnante sur les territoires (projets, programmes, éléments structurés...). Tout n'est pas réglé cependant et certaines précautions sont à prendre du côté de l'UE : l'ingénierie territoriale est encore un enjeu et la volonté de l'UE de la soutenir est fondamentale pour être au rendez-vous.

Autre élément de 'décrochage', il existe un 'club' du transfrontalier : à l'intérieur on se confronte, en dehors, il faudrait s'inscrire plus dans une préoccupation de partage de connaissances et mise à niveau des élus et responsables sur la démarche transfrontalière. Le rôle de la MOT (et de l'ADCF, de l'AMF...) est de garder le cap, afin d'éviter une remise en cause due à l'important turn-over des élus.

Mais les actions des territoires prennent de la consistance, l'Union européenne semble porter attention au transfrontalier et développer des dispositions positives. C'est au niveau 'entre deux' (au niveau national, entre le local et l'europpéen) qu'il reste une interrogation. Dans les pays à héritage centralisé en particulier, il est important qu'il n'y ait pas de ralentissements, de déphasage, de difficultés. Il faut faire porter l'effort sur la mise en cohérence au niveau national pour qu'il vienne tirer dans le même sens que les autres niveaux.

La réussite de l'UE se vérifiera d'abord sur le transfrontalier. Les territoires qui doivent le plus bouger sont ceux qui ont été séparés par une frontière et qui, par la transgression de celle-ci, trouvent de nouvelles raisons d'être et de nouvelles perspectives dans le développement des échanges transfrontaliers.