



“Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien”



RENCONTRES EUROPÉENNES
8/9 NOV. 2007

Atelier 11

« Environnement »

❖ **Présidents**

Hugues GEIGER, Vice-Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg en charge de l'Environnement (FR) et Mme Heidi GOETZ, Directrice Générale des Services de l'Ortenaukreis (DE)

❖ **Animation des débats**

Gilles MULHAUSER, Directeur du domaine nature et paysage au Département du territoire, République et Canton de Genève (CH)

❖ **Présentation de la note de cadrage**

Gilles MULHAUSER, Directeur du domaine nature et paysage au Département du territoire, République et Canton de Genève (CH)

❖ **Projet 1 : « Gestion de crise » (FR-IT)**

Jean-Pierre GAUTIER, Chef du service risques naturels au Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur (FR)

❖ **Projets 2 et 3 : « Rivière » (FR-ES et FR-BE)**

Fabienne SANS, Syndicat Mixte d'Études et d'Aménagement de la Garonne (SMEAG) (FR) et Jérôme LOBET, Coordinateur du projet Interreg III Semois/ Semois, Bassin de la Semois-Semoy (BE)

❖ **Projet 4 : « Le bassin frontalier Körös/Crisuri » (HU-RU)**

Corina BOSCORNEA, Administration nationale "Apele Române" (RO)

❖ **Projet 5 : « Consultations transfrontalières des autorités et du public sur les projets ayant des incidences notables sur l'environnement dans l'espace du Rhin supérieur » (FR-DE-CH)**

Michael UMHEY, Collaborateur spécialisé, Regierungspräsidium Freiburg (DE)

❖ **Présentation des recommandations**

Gilles MULHAUSER, Directeur du domaine nature et paysage au Département du territoire, République et Canton de Genève (CH)

❖ **Discussion avec la salle**

❖ **Rapporteur**

Daniel DÜRR, Maître de conférences en droit de l'environnement à Lyon 2 (FR)



Introduction

En 2001, le Conseil européen de Göteborg complète la stratégie de Lisbonne par un volet environnement, dotant l'Union européenne d'une stratégie de développement durable.

Bien entendu, prendre en compte l'environnement, « prendre soin de notre territoire commun », ne doit pas être vu comme contradictoire avec les objectifs de compétitivité de la stratégie de Lisbonne ; au contraire, la qualité de l'environnement est un facteur d'attractivité et de compétitivité des territoires et de nombreuses communautés en font leur credo dans le cadre de leurs projets de territoire (schéma de cohérence territoriale par exemple).

L'environnement ne connaît pas de frontière ; les territoires transfrontaliers sont d'ores et déjà, ou doivent devenir, des espaces de responsabilité et de gestion commune des milieux, de mutualisation de moyens, sur des thématiques telles que :

- la lutte contre les pollutions (air, nappes phréatiques, cours d'eau et littoraux,...),
- la prévention et la gestion des risques naturels (inondations,...) et technologiques,
- la gestion des déchets et de l'énergie
- les espaces naturels et la biodiversité,...

Cela vaut bien sûr pour des espaces spécifiques tels que les massifs, les bassins maritimes ou fluviaux et les espaces protégés transfrontaliers. Cela vaut aussi pour les espaces urbains transfrontaliers, comme le rappelle la « stratégie thématique pour l'environnement urbain » (Conseil européen, Juin 2006).

Ainsi, la responsabilité des territoires, en particulier transfrontaliers, va au delà des aspects thématiques, et comprend une dimension transversale, celle du développement territorial durable.

Alors même qu'il est, sur certaines frontières, facteur de plus grande difficulté de communication (cas des massifs frontaliers), ou objet de conflits transfrontaliers (eau ; équipements classés situés dans les zones frontalières ...), l'environnement commun peut au contraire, s'il fait l'objet de coopération transfrontalière, favoriser une prise de conscience commune, permettre de dépasser les divergences de part et d'autre de la frontière, et devenir un facteur de convergence des politiques, de paix et de stabilité.

Enjeux, difficultés et réussites

❖ L'enjeu des projets sectoriels de coopération en matière d'environnement

En matière d'environnement transfrontalier, l'enjeu est tout d'abord de monter des projets de coopération afin de préserver et de valoriser le patrimoine commun.

Les exemples de coopération transfrontalière en matière environnementale sont nombreux :

- **Cours d'eau :**
 - o SMEAG (Garonne transfrontalière) (ES/FR) (cf. fiche projet *Création d'un observatoire transfrontalier de la Garonne dans le cadre du projet Interreg III A «La vallée de la Garonne, un territoire transfrontalier»* et site internet www.garona-i-garonne.com)
 - o contrat de rivière Semois/Semoy (BE/FR) (cf. article *Le Contrat de rivière transfrontalier Semois-Semoy entre la Belgique (Wallonie) et la France* et site internet www.semois-semoy.org)
 - o bassin frontalier Körös/Crisuri (HU/RO) (cf. Fiche-projet *Transboundary River Basin Management of the Körös/Crisuri River* et site internet: http://www.icpdr.org/icpdr-pages/projects_programmes.htm)
 - o Conférence Rhin supérieur (fleuve et nappe) (DE/FR/CH)
- **Assainissement :**
 - o Pays de gex et canton de Genève : GLCT (CH/FR)
 - o Lille (BE/FR)
 - o Bourg Madame (ES/FR)
- **Gestion des déchets urbains** (coopération entre le Zweckverband Abfallbehandlung Kahlenberg et la CUS (Strasbourg) (DE/FR), **agricoles, industriels**
- **Energie** : région franco-genevoise (filiale bois) (CH/FR)
- **Biodiversité** : Pyrénées vivantes (ES/FR); région franco-valdo-genevoise plusieurs projets Interreg sur la gestion des milieux, de la faune et de la flore, des corridors écologiques (CH/FR)
- **Paysage** : espace naturel Lille Métropole (BE/FR); projet d'agglomération franco-valdo-genevois (CH/FR)
- **Gestion des risques naturels** : bassin de la Roya (voir fiche-projet *RIVES* ; risques en montagne (FR/IT)
- **Gestion des risques industriels** : création d'une commission transfrontalière au sein du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles de l'agglomération Strasbourgeoise (S3PI) (DE/FR) ; transport de produits dangereux (BE/FR)

Il importe avant tout d'encourager les dynamiques locales, et la prise en charge (politique, financière) par les acteurs locaux. Par exemple, la gestion du risque est plus efficace et plus rapide au niveau local.

Toutefois, même si la coopération transfrontalière environnementale est, comme dans tous les autres domaines de coopération, un jeu gagnant-gagnant, la dimension transfrontalière est, au moins au départ, facteur de complexité et de coûts supplémentaires :

- Manque ou hétérogénéité des données statistiques, absence d'études transfrontalières,
- Méconnaissance des acteurs, des législations, des modes de gestion de part et d'autre,
- Disparité des compétences,
- Absence de référentiels et de mécanismes de concertation, d'outils de gestion collective.
- Superposition de différents dispositifs qui risquent de se neutraliser (exemple du Danube, avec la coexistence de la Commission Internationale et de conventions bilatérales).

De nombreuses questions ont des réponses dans les cadres nationaux, mais pas en transfrontalier (responsabilité juridique (par exemple, responsabilité en cas de pollution), modes de financement, fiscalité (TVA),...)

Les solutions à ces difficultés sont de plusieurs ordres

- Structuration du partage des connaissances : observation et monitoring (ex : biomonitoring sur les retombées des dioxines), à mener localement, avec l'appui des niveaux supérieurs (y compris européen, cf données telles que Corine Landcover, directive Inspire, ...) (Ex : projet pilote de SIG sur la rivière Tisza ; SMEAG)
- Structuration de la concertation, planification conjointe, mise en cohérence des projets (ex schéma de gestion des eaux (SAGE) transfrontalier)
- Mutualisation de financements publics de part et d'autre de la frontière
- Structures transfrontalières de gestion (ex GLCT en région franco-valdo-genevoise (CH/FR))

De plus les acteurs locaux de l'environnement (collectivités, associations,...) sont souvent limités en termes de capacité juridique, humaine ou financière. Il importe donc que les acteurs de niveau supérieur puissent les aider en termes de financement, d'ingénierie technique et juridique :

- Régions (et services déconcentrés des Etats le cas échéant), qui ont un rôle à jouer tant dans la structuration de la coopération transfrontalière que de l'engagement au côté des acteurs locaux dans certains projets
- Programmes de coopération territoriale (Interreg) ; la fonction d'Interreg est de faciliter l'action des porteurs de projets et de capitaliser les réussites, en visant la pérennisation de la coopération
- Etats et institutions européennes, s'agissant des aspects réglementaires et législatifs.

Ce dernier point recouvre différentes questions.

Les règlements et lois doivent prendre en compte les particularités du transfrontalier (par exemple créer ou améliorer les outils juridiques permettant de porter les projets : conventions, institutions communes utilisant des supports juridiques nationaux, résultant

de traités bi- ou multi latéraux (GLCT,...); outils européens (GECT); (voir atelier juridique)

Même si le développement d'une norme européenne, tout particulièrement en matière d'environnement, est en théorie un facteur facilitant la coopération transfrontalière, l'application des lois et règlements demeure différente de part et d'autre de la frontière (par exemple : mise en œuvre différenciée de Natura 2000 ; en matière de pollution de l'air, les plans allemand et français qui ont été mis en place chacun de leur côté sont la déclinaison de la législation européenne mais ne tiennent pas compte de l'espace transfrontalier), rendant indispensable une coordination entre Etats, voire une harmonisation des législations ; d'où l'importance de créer des dispositifs de coordination par frontières (ex du Comité Régional Franco Genevois ; dispositif mis en place suite au groupe de travail parlementaire franco-belge pour la métropole Lille-Kortrijk-Tournai) impliquant les Etats et régions tout en associant les acteurs locaux.

Enfin, le travail transfrontalier sur ces questions environnementales permet de conduire un dialogue sur les différentes perceptions environnementales et par ce biais d'élargir le champ de vue des acteurs de part et d'autre de la frontière. Il apparaît dès lors que la coopération transfrontalière est un laboratoire de l'innovation et de l'intégration européenne.

❖ **L'enjeu de l'approche territoriale : le développement durable du territoire transfrontalier**

Au-delà des projets de coopération sectoriels évoqués ci-dessus, la préservation et la valorisation de l'environnement nécessite une approche globale à l'échelle des territoires (maîtrise de la mobilité par des politiques coordonnées d'urbanisme et de transports ; conciliation du développement économique et de la préservation des ressources : tourisme durable etc...).

Une telle approche nécessite la pleine association des citoyens, qui doivent être sensibilisés, informés voire formés, et associés à la gestion de l'espace commun, de ses coûts et de ses bénéfices, directement et au travers de l'action conjointe de leurs élus.

Là encore il existe une spécificité transfrontalière, puisqu'il s'agit d'appareiller des dispositifs nationaux de part et d'autre de la frontière, et de créer et développer un dialogue transfrontalier entre élus, citoyens, société civile..., d'acclimater une citoyenneté environnementale transfrontalière, composante d'une citoyenneté transfrontalière et européenne tout court.

Outre les difficultés listées ci-dessus pour les projets, une difficulté, déjà présente dans tous les territoires, est décuplée dans le contexte transfrontalier : celle du manque de participation de la population (« pourquoi est-on concernés ? »), et d'un intérêt très variable des élus (sauf si de grands déséquilibres dans l'investissement public sont à réguler). Qui plus est, le coût d'actions de sensibilisation, de concertation est lui aussi décuplé par la dimension transfrontalière (question linguistique etc...)

La législation en matière d'impact environnemental est assez développée, mais sa mise en œuvre reste souvent formelle, et le passage à une réelle implication des citoyens demeure un enjeu (voir par exemple le processus d'évaluation stratégique environnementale des programmes européens de la politique de cohésion 2007/2013). A cet égard, le dispositif de consultation transfrontalière mis en place par la conférence du Rhin Supérieur constitue une avancée intéressante (cf. fiche-projet *Procédures des consultations transfrontalières des autorités et du public sur les projets ayant des incidences notables sur l'environnement*). La consultation croisée (en application de la convention d'Espoo) sur les documents d'aménagement du territoire (schéma de cohérence territoriale par exemple) et l'établissement d'une charte d'agglomération ouvrent également des champs de dialogue et de coopération prometteurs en région franco-valdo-genevoise.

Comment au travers d'une stratégie intégrée, les territoires transfrontaliers peuvent-ils contribuer, à leur échelle, au développement durable (par exemple par l'intermédiaire d'agenda 21 locaux) ? Comment peuvent-ils par exemple s'adapter au changement climatique (inondations, sécheresse,...), voir contribuer à son atténuation ?

Comment peuvent-ils répondre aux besoins des citoyens qui les habitent et impliquer ceux-ci dans la responsabilité de leur gestion ? Dans cette optique peuvent être déclinés

- les différents usages de l'environnement (par exemple pour l'eau, l'usage domestique (eau potable, assainissement), le développement économique (agriculture,...), les usages récréatifs,...)
- la question des risques : les citoyens veulent être protégés, secourus ; mais une part de risque doit être acceptée (ex des zones inondables,...).

Différents types de territoires transfrontaliers sont concernés, où cette gouvernance environnementale transfrontalière doit se décliner de façon différenciée :

- Territoires urbains et péri-urbains : espace naturel Lille Métropole, espaces verts et cours d'eau (BE/FR) ; projet d'agglomération franco-valdo-genevois (CH/FR) (voir également l'atelier agglomérations transfrontalière)
- Territoires ruraux
- Territoires naturels tels que forêts, massifs,... (voir également l'atelier territoires naturels et ruraux transfrontaliers)
- bassins maritimes (voir atelier coopération maritime)
- cours d'eau : Semoy/Semois, Garonne, Roya, Körös/Crisuri

Ce dernier cas est particulièrement illustratif : dans le cadre de législations nationales, la nécessité de leur gestion a entraîné la création de nouveaux « territoires » (agences de bassin en France). Comment transposer cela dans le cas transfrontalier ? Dans le contexte de l'UE ? Avec des pays non-membres de l'UE (une communauté transfrontalière de l'eau est en discussion au sein du Comité régional franco-genevois) ? Au-delà des nécessités fonctionnelles qu'implique leur gestion, les cours d'eau sont porteurs d'une symbolique forte favorable à une appropriation par les habitants, au sentiment d'appartenance à un même territoire ; ils sont fédérateurs de développement local. Les rivières et les fleuves transfrontaliers constituent des traits d'union (ex : Jardin des 2 rives : J2R entre Strasbourg et Kehl (DE/FR)), des points de passage entre les territoires situés de part et d'autre des frontières. Ils sont ainsi vecteurs de rapprochement entre les populations, d'apprentissage de solidarité transfrontalière.

Proposition de recommandations

Au niveau local

❖ Recommandation 1 : Vers une gestion en commun de l'environnement transfrontalier dans les différents secteurs concernés

Sur la base d'une image partagée (entre élus et avec la population) du développement du territoire (par exemple charte d'agglomération), construire une maîtrise d'ouvrage transfrontalière de gestion commune des projets, portée par les collectivités locales et les acteurs locaux, dotée d'un support juridique (convention, structure comme le GECT,...) ; trouver des mécanismes de financement des investissements transfrontaliers, et les appuyer par des co-financements régionaux, nationaux et européens (Feder, Life +...)

❖ Recommandation 2 : L'environnement, composante d'un développement durable des territoires transfrontaliers

Développer une gouvernance environnementale des différents types de territoires transfrontaliers (urbains, ruraux, bassins, massifs,...) en développant :

- une observation partagée (SIG,...) ;
- les échanges d'information entre collectivités locales, notamment quant aux cadres réglementaires et techniques ;
- la coordination et la planification au niveau local transfrontalier (agenda 21 transfrontaliers) ;
- l'implication des élus, la sensibilisation et la participation des citoyens et des entreprises

Au niveau régional national

❖ Recommandation 3 : Vers une gouvernance multi-niveaux de l'environnement en transfrontalier

- appuyer, notamment au niveau régional, les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences en matière d'environnement transfrontalier ;
- Organiser la coordination par frontière aux niveaux supérieurs (régional, national) dans le cadre d'accords bi/multi latéraux, en associant les collectivités locales ;
- Coordonner, adapter et harmoniser les législations et les réglementations juridiques et techniques environnementales nationales et régionales en fonction des besoins des territoires transfrontaliers ;

Au niveau européen

- ❖ **Recommandation 4 : Pour un soutien européen à l'environnement transfrontalier facteur d'intégration européenne**
- Adapter le cadre européen (législations et initiatives communautaires relatives à l'environnement) à la spécificité du transfrontalier (ex : modifier la Directive sur l'eau en prévoyant des plans de sous-bassins transfrontaliers) ;
- Développer les méthodologies et harmoniser les données (Inspire,...) ;
- Poursuivre le soutien à la coopération transfrontalière (politique de cohésion) ;
- Faciliter la capitalisation et le transfert d'expériences entre territoires transfrontaliers en matière d'environnement.