

Les territoires transfrontaliers

La fabrique de l'Europe

EXPÉRIENCES
DANS LES TERRITOIRES
—
BOÎTE À OUTILS
OBSTACLES ET SOLUTIONS
—
AGIR À TOUS
LES NIVEAUX





L'Europe est à la croisée des chemins ;
c'est le temps des anniversaires : 60 ans
du traité de Rome, 25 ans du traité de
Maastricht et des débuts d'Interreg.

Et surtout c'est le temps de nouvelles visions à
inventer pour l'Europe d'après 2020 : une Europe qui
connaît des défis inédits, mais retrouve la confiance
de ses peuples.

La MOT fête ses 20 ans : occasion pour son réseau
et son équipe technique de dresser un bilan et des
perspectives pour son action et plus largement, pour
la coopération transfrontalière en Europe. La brochure
publiée à cette occasion présente les réalisations de
ses membres et partenaires, à travers 20 expériences
au service des habitants des territoires transfrontaliers
([partie 1](#)) ; les obstacles résolus ou qui posent encore
problème, et la boîte à outils développée pour les
surmonter ([partie 2](#)) ; enfin les défis d'aujourd'hui
pour l'Europe et pour ses territoires transfrontaliers,
et les réponses politiques, aux différents niveaux de
l'action territoriale : locale et régionale, nationale,
européenne et au-delà ([partie 3](#)).

La plupart des exemples proviennent de l'Europe
de l'Ouest, où la MOT et son réseau agissent au
quotidien ; mais la diversité des frontières évoquées
rend ces exemples stimulants pour d'autres frontières
en Europe ou dans le monde.

Cette brochure est le résultat d'un travail collectif de l'ensemble des membres du réseau de la MOT et de son équipe, piloté par le groupe de travail « 20 ans de la MOT : bilan & perspectives pour l'après 2020 », sous la direction de Jean Peyrony, directeur général et Olivier Denert, secrétaire général, et coordonné par Silvia Gobert-Keckeis, responsable politiques européennes et vie de l'association, Alexandre Martin et Marie Dreffier, stagiaires, et Blandine Lysensoone, responsable communication et documentation.

Une version électronique de ce document peut être téléchargée sur le site de la MOT :
www.espaces-transfrontaliers.eu
© Mission Opérationnelle Transfrontalière, tous droits réservés
Parution : Novembre 2017

Mission Opérationnelle Transfrontalière
38 rue des Bourdonnais
75 001 Paris - France
Tel : +33 (0)1 55 80 56 80 - mot@mot.asso.fr
🐦 <https://twitter.com/reseauMOT> | 📺 <http://bit.ly/2qL6Rls> | in LinkedIn : <http://bit.ly/2yK0XDP>

Design graphique et mise en page : **advitam**

Depuis 20 ans, la coopération transfrontalière a connu des avancées significatives, qui ont bénéficié aux habitants des territoires transfrontaliers, et ont permis à l'Europe de s'y rendre concrète. J'en témoigne, y ayant contribué comme élu local d'une région frontalière et comme président de la MOT. À l'avenir, c'est l'intégration transfrontalière et européenne qu'il faut viser, et la coopération nécessite davantage de soutien afin de surmonter les obstacles restants. Véritable fabrique d'Europe, les territoires transfrontaliers ont besoin d'une boîte à outils, constituée et mise en œuvre aux niveaux local et régional, national et européen. La MOT - tant son réseau d'acteurs que l'équipe technique au service de leurs projets - a acquis une compétence à la fois sectorielle et territoriale qui en fait aujourd'hui un partenaire majeur des acteurs de terrain, mais également des institutions aux niveaux national et européen. Trop de nos concitoyens sont encore eurosceptiques, il nous faut continuer à fabriquer le « vivre ensemble » dans les territoires transfrontaliers, à démontrer que l'Europe y est à l'œuvre. Les discussions en cours sur l'après 2020 devront mettre l'intégration transfrontalière au cœur des réformes.

Vive la coopération... pour une Europe concrète au service de ses citoyens!



Michel DELEBARRE
*Président de la MOT,
Ancien Ministre d'État*



Karl-Heinz LAMBERTZ
*Président du Comité
européen des Régions*

Depuis la signature d'une déclaration d'intérêt commun en 2011, les liens entre le Comité européen des Régions et la MOT n'ont cessé de se renforcer. Celle-ci s'est affirmée comme un partenaire de premier plan sur les questions transfrontalières. En favorisant l'intégration européenne au niveau local et régional, la coopération transfrontalière est un volet essentiel du projet européen: elle participe chaque jour à rendre l'Europe plus visible aux yeux des citoyens, au sein de bassins de vie transfrontaliers. Le Comité européen des Régions reconnaît la valeur ajoutée que représente la MOT, via son soutien aux acteurs de la coopération et son engagement à tous les niveaux, local, régional, national et européen, dans la recherche de solutions aux obstacles à la coopération transfrontalière. Le Comité européen des Régions soutient cet engagement et encourage la mise en réseau de tous les acteurs qui œuvrent à l'échelle européenne créant ainsi une réelle plateforme européenne d'appui à la coopération.

SOMMAIRE

PARTIE 1

20 ans de coopération transfrontalière, 20 ans d'expériences dans les territoires

1.1. Qu'est-ce que la coopération transfrontalière ?	8
1.2. La coopération transfrontalière et la Mission Opérationnelle Transfrontalière : 1997 – 2017	10
1.3. La Mission Opérationnelle Transfrontalière et son réseau	12
a. Faire partie du réseau, c'est...	12
b. La parole au réseau	12
1.4. Le réseau de la MOT s'exprime en 20 expériences	13
SANTÉ	14
ÉDUCATION	14
FORMATION & ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	15
EMPLOI	16
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	17
RECHERCHE & INNOVATION	18
TRANSPORT & MOBILITÉ	18
CULTURE & SOCIÉTÉ CIVILE	19
TOURISME	20
ENVIRONNEMENT	21
ÉNERGIE	22
CLIMAT & RISQUES	23
AMÉNAGEMENT	24

PARTIE 2

La boîte à outils du transfrontalier : obstacles et solutions

2.1. La construction des territoires transfrontaliers	29
a. Observation, stratégie et planification	30
b. Gouvernance et action politique	33
c. Appartenances, identités et volonté de coopérer	36
2.2. La coordination des politiques	39
a. Coordination à l'échelle de chaque frontière	39
b. Coordination au niveau national	40
c. Coordination au niveau européen	42
2.3. Le soutien aux territoires transfrontaliers	44
a. Soutien au niveau de la frontière	45
b. Soutien au niveau national	46
c. Soutien au niveau européen	47

PARTIE 3

Quelles ambitions pour demain, quelles réponses politiques ?

3.1. La politique de cohésion post 2020	54
a. Le contexte général	54
b. La cohésion : origines, objectifs et politique actuelle	54
c. Une nouvelle vision pour l'Europe, une refondation de la cohésion européenne	55
3.2. Les territoires transfrontaliers et l'enjeu de la coopération territoriale européenne (CTE)	56
a. Le contexte général pour les régions frontalières	56
b. Les régions frontalières et la CTE : origines et politiques actuelles	56
c. L'avenir des territoires transfrontaliers et de la CTE	57
3.3 Quelles réponses politiques ? Contexte et pistes d'avenir	58
a. Réponses au niveau local/régional	58
b. Réponses au niveau national	59
c. Réponses au niveau intergouvernemental / européen	61
d. Le rôle de la MOT	63
3.4. Échanger avec d'autres frontières dans le monde	64
a. Agir sur d'autres frontières	64
b. Échanger avec les réseaux académiques	65

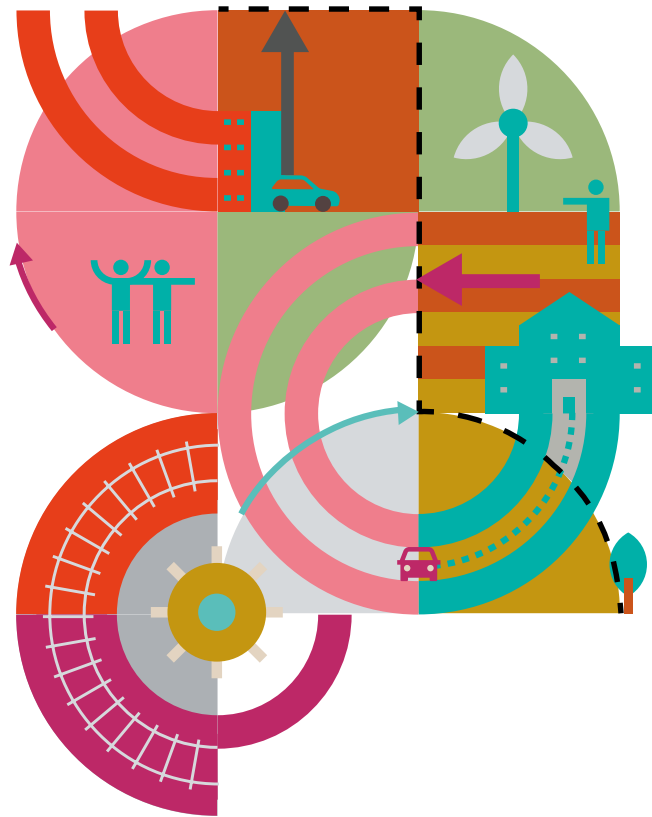
Conclusion

**20 ans de
coopération
transfrontalière,
20 ans d'expériences
dans les territoires**

**20 ans de
coopération
transfrontalière,
20 ans d'expériences
dans les territoires**

1.1. Qu'est-ce que la coopération transfrontalière ?

La coopération transfrontalière est un partenariat entre des acteurs privés ou publics, séparés par une frontière d'État, et dont les actions ont des répercussions aux échelles régionales et locales, de part et d'autre de cette frontière. Sera évoquée principalement ici la coopération aux frontières internes de l'Europe (Union européenne et pays tiers liés à celle-ci par des accords de libre circulation). La mobilité à 360° par-delà la frontière, les projets et politiques qui accompagnent cette mobilité dans les territoires proches de la frontière, l'intégration transfrontalière progressive que cette coopération construit et qui donne naissance à des **territoires transfrontaliers**, caractérisent les expériences présentées ici, même si d'autres contextes seront également évoqués (échelles plus vastes de coopération, telles que les macro-régions; frontières externes de l'Europe ou frontières d'autres continents).



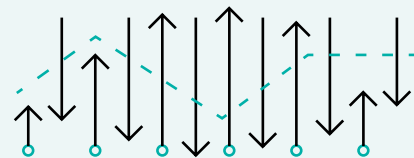
LES FAITS TRANSFRONTALIERS

LES TERRITOIRES
TRANSFRONTALIERS
REPRÉSENTENT



40%
du territoire de
l'Union européenne.

Plus d'1 Européen sur 3 vit
dans un espace frontalier.



2 MILLIONS

de travailleurs frontaliers dans l'UE
dont plus de 20 % vivant en France.*

20 000 KM

DE FRONTIÈRES TERRESTRES INTERNES À L'UE.

37

agglomérations
transfrontalières
en Europe.



* Source: EUROSTAT, Labour Force Survey, 2015

Au **niveau local**, ces territoires constituent des espaces qui dépassent le cadre administratif délimité par les frontières nationales. Ces territoires disposent d'un **patrimoine naturel et culturel commun** souvent antérieur au tracé des frontières, de **marchés communs (emploi, biens et services...)** développés à la faveur de leur atténuation dans le contexte européen, enfin d'un potentiel d'ouverture vers d'autres modes de vie ou de fonctionnement. Les citoyens peuvent **se déplacer** librement d'un côté et de l'autre de la frontière **pour travailler, consommer, se divertir, profiter d'équipements et de services publics** (hôpitaux, transports, écoles...), ou simplement faire de nouvelles rencontres.

En termes d'action publique, les territoires transfrontaliers requièrent une gestion conjointe de la part des acteurs locaux comme régionaux ou nationaux, en fonction de leurs compétences respectives qui varient d'un pays à l'autre. Cette approche conjointe se traduit par la mise en place de projets thématiques relevant des politiques concernées (économie, social, services au public, environnement...) articulés dans une stratégie de **développement territorial** intégré à l'échelle du **territoire transfrontalier** concerné.

Au **niveau national**, les espaces frontaliers sont périphériques et souvent mal appréhendés par les politiques nationales bien qu'ils soient des lieux d'échange, d'ouverture et une ressource pour les habitants et les entreprises de ces territoires. La **coexistence de plusieurs systèmes politiques, juridiques, techniques, fiscaux, culturels ou linguistiques** engendre des différentiels démographiques ou économiques, et des flux favorables à l'intégration transfrontalière, mais aussi des obstacles à la coopération.

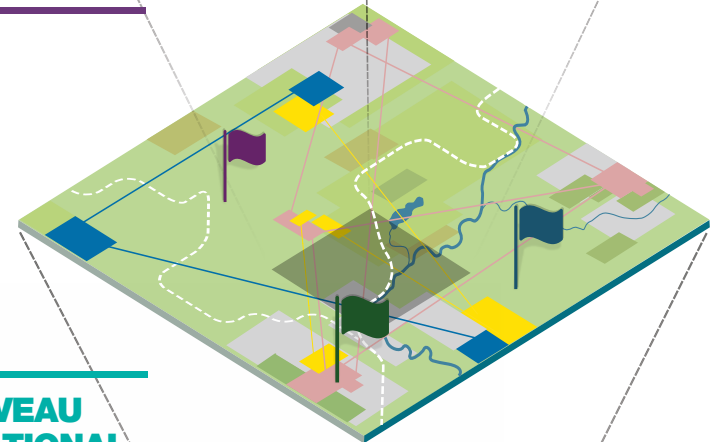
Il importe que les États frontaliers permettent la coopération, mais aussi soutiennent les acteurs locaux et régionaux dans leurs démarches transfrontalières et adaptent leurs politiques nationales dans leurs propres domaines de compétences. L'objectif est de **coordonner les législations, les stratégies, les financements** par-delà les frontières pour apporter des réponses aux enjeux communs.

Au **niveau européen**, les territoires transfrontaliers constituent de **vrais laboratoires de la construction européenne**, mettant en pratique ses aspects fondamentaux tels que la **liberté de circulation**, la **citoyenneté européenne**, la **cohésion économique, sociale et territoriale**. Dans le cadre de la politique de cohésion (objectif de coopération territoriale), les institutions européennes favorisent l'intégration transfrontalière en créant des **outils juridiques** adaptés, en finançant des projets qui répondent aux besoins des espaces transfrontaliers et enfin en favorisant les réseaux d'échanges sur la question des frontières. Mais malgré leur position emblématique, ces territoires ne sont toujours pas suffisamment pris en compte dans les politiques publiques européennes.

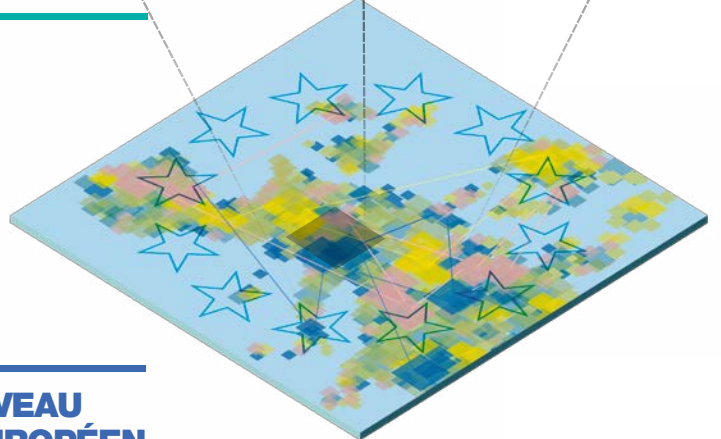
LES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS ET LEURS ENJEUX



NIVEAU LOCAL



NIVEAU NATIONAL



NIVEAU EUROPÉEN

1.2. La coopération transfrontalière et la Mission Opérationnelle Transfrontalière : 1997 – 2017

Frise chronologique de la construction européenne, de la coopération transfrontalière et de la MOT

Bref historique de la MOT : L'expérience du Pôle Européen de Développement (PED) a montré à quel point les acteurs locaux étaient confrontés à de nombreuses difficultés pour mener à bien leurs projets transfrontaliers dans le contexte très complexe d'un espace trinational. Fort de ce constat posé dès le début des années 1990, l'idée a fait son chemin de créer une structure d'ingénierie au niveau de l'ensemble des frontières françaises, susceptible d'apporter des réponses techniques aux collectivités comme aux Etats. En avril 1997 (CIADT), la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) est créée par le gouvernement français comme structure interministérielle. Plusieurs sites pilotes sont mis en place. En janvier 1998, la MOT devient une association à but non lucratif (loi 1901). Elle dispose d'une double structure (interministérielle et associative) unique en Europe. La MOT compte désormais plus de 70 membres.

Bref historique du transfrontalier : En parallèle de la construction européenne, des liens transfrontaliers se sont tissés progressivement après la Seconde Guerre mondiale, en premier lieu des deux côtés du Rhin. Ces coopérations se sont progressivement étendues à l'ensemble des frontières européennes sous la forme de forums de coopération, communautés de travail transfrontalières, et de relations bilatérales interétatiques.

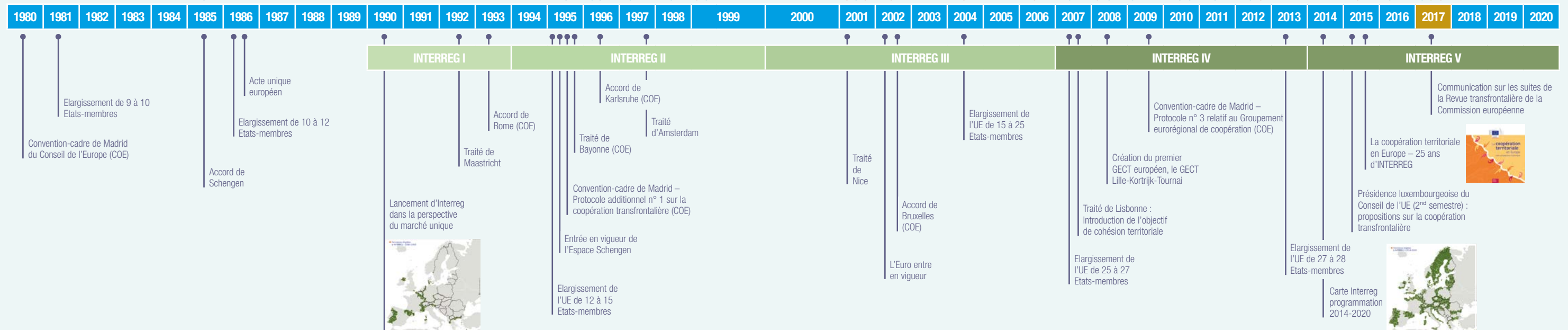
Interreg de 1990 à aujourd'hui : D'abord programme d'initiative communautaire, Interreg est devenu la Coopération territoriale européenne (CTE), un objectif à part entière de la politique de cohésion depuis la période de programmation 2007-2013. Il comprend trois volets : coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, et est soutenu par le FEDER.

Evènement MOT

Publication MOT

Evènement France

Evènement Europe



1.3. La Mission Opérationnelle Transfrontalière et son réseau

a. FAIRE PARTIE DU RÉSEAU, C'EST...

Le rôle de la MOT est d'assister les porteurs de projets transfrontaliers, de veiller aux intérêts des territoires transfrontaliers et de mettre en réseau les acteurs et les expériences. Elle assure l'interface entre les différentes parties prenantes pour trouver les solutions transfrontalières aux bons niveaux.

En résumé, faire partie du réseau de la MOT, c'est:

- veiller à ce que les besoins des membres du réseau soient mieux pris en compte dans les politiques nationales et européennes,
- échanger avec les acteurs d'autres territoires transfrontaliers aux frontières françaises, mais également en Europe et dans le monde,
- accéder à un centre de ressources unique sur la coopération transfrontalière,
- bénéficier d'une expertise de haut niveau.

Le réseau de la MOT est représentatif des différents acteurs de la coopération transfrontalière aux frontières françaises. Ses membres représentent à la fois les différents niveaux territoriaux, **les différentes frontières françaises et leurs versants**. Le réseau de la MOT compte à ce jour plus de **soixante-dix adhérents**¹, issus de **10 pays européens**.

La MOT regroupe par ailleurs dans son réseau des **partenaires institutionnels au niveau national français**, notamment le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Outre-Mer et la Caisse des Dépôts, ainsi que **d'autres États (Luxembourg, Andorre, Monaco)**. La structure entretient également des relations très étroites avec les **institutions européennes**. Tous les acteurs nécessaires sont réunis afin de faciliter la conception et la mise en œuvre des projets transfrontaliers.



b. LA PAROLE AU RÉSEAU²

La MOT est pour les membres de son réseau:

- « un **outil incontournable** », « un **facilitateur de [l'action] locale** »,
- « une **structure unique de dialogue et d'expertise** sur la coopération transfrontalière, qui permet d'**apporter des solutions** aux problèmes concrets des porteurs de projets et de **mettre en réseau** les différents acteurs »,
- « un **formidable tremplin**, une réelle **plateforme technique**, voire politique en termes de réseaux transfrontaliers et européens, que ce soit au niveau du **conseil**, de l'**assistance**, de la **représentation** et de la **mutualisation des expériences** ».

« EN UN MOT, L'IMAGE QUI LUI COLLE LE MIEUX EST CELLE DU « COUTEAU SUISSSE », REFLET DE LA DIVERSITÉ DE SES COMPÉTENCES ET DE SA CAPACITÉ D'AJUSTEMENT AUX BESOINS DES TERRITOIRES. »



Réseau de la Mission Opérationnelle Transfrontalière /
© Mission Opérationnelle Transfrontalière

Catégorie d'adhérents / Category of members / Mitglieder-Kategorien	
	Etat / State / Staat
	Région* / Region / Region Canton / Canton / Kanton Communauté autonome Autonomous community <i>Autonome Gemeinschaft</i> Département Province / Province / Provinz
	Groupe ment plurinational de collectivités territoriales Plurinational grouping of local authorities <i>Plurinationaler Verband von Gebietskörperschaften</i>
	Groupe ment européen de coopération territoriale (GECT) European grouping of territorial cooperation (EGTC) <i>Europäischer Verband für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)</i>
	Groupe ment de collectivités territoriales Grouping of local authorities <i>Verband von Gebietskörperschaften</i>
	Commune Municipality <i>Gemeinde und Kommune</i>
	Entreprise Company <i>Unternehmen</i>
	Réseau Network <i>Netzwerk</i>
	Autre structure Other structure <i>Weitere Struktur</i>
	Personnes physiques (non représentées sur la carte) Natural persons (not shown on the map) <i>Natürliche Personen</i> (au sein de l'Etat/GECT/dao/autres)



1.4. Le réseau de la MOT s'exprime en 20 expériences

L'apport de la MOT est avant tout celui de son réseau, riche de la pratique de chacun de ses membres. Pour illustrer le bilan de plus de 20 ans de coopération, sont ici mises en exergue **20 expériences uniques** menées par des adhérents de la MOT au service des habitants des territoires transfrontaliers. Elles sont présentées dans l'ordre du **cycle de vie du frontalier**, et des services qui irriguent les territoires transfrontaliers, en commençant par le thème de la santé (et notamment de la naissance). Suivent l'éducation et la formation, puis l'emploi, le développement économique, la recherche et l'innovation qui sous-tendent l'activité des habitants du bassin de vie transfrontalier.

Pour accompagner la mobilité sont assurés des services de transports ; la vie sociale et culturelle du frontalier fait aussi l'objet de politiques en matière culturelle et touristique ; son milieu de vie est pris en compte par des politiques de l'environnement, de l'énergie, du climat et des risques, dans le cadre d'un aménagement du territoire transfrontalier. Le choix de ces 20 projets a été difficile, beaucoup d'autres projets exemplaires et riches d'expériences mériteraient de figurer dans cette brochure. Le lecteur pourra néanmoins retrouver tous les projets phares qui ont été proposés par les membres du réseau sur le site Internet www.espaces-transfrontaliers.eu, dans une rubrique dédiée.

1 Dont 13 intercollectivités transfrontalières, 4 communes, 12 groupements de communes et de collectivités, 7 départements, 10 régions, comtés..., 1 entreprise, 2 chambres de commerce et d'industrie, 2 agences nationales, 5 fédérations et autres réseaux, 3 agences d'urbanisme, 5 associations de personnes morales et 2 associations de personnes physiques, ainsi que des personnes physiques (parlementaires nationaux et européens).

2 Expressions du réseau suite à un questionnaire diffusé au printemps 2017 (verbatim).

SANTÉ

La coopération sanitaire transfrontalière mobilise des acteurs de santé de deux ou plusieurs pays à proximité de leurs frontières. Elle est d'une grande utilité pour les citoyens, en comblant un désert médical ou en jouant sur la complémentarité entre les spécialités et équipements de part et d'autre de la frontière. Le caractère essentiellement national des systèmes de santé du fait d'une compétence européenne limitée, et les lourdeurs administratives qui caractérisent les soins reçus à l'étranger, restent des obstacles à sa mise en œuvre.

HÔPITAL TRANSFRONTALIER DE Cerdagne

GECT Hôpital de Cerdagne



L'Hôpital transfrontalier de Cerdagne (espagnole et française) a ouvert ses portes à l'automne 2014. Pour la première fois, un hôpital est géré dès sa construction de manière transfrontalière. Il se situe à Puigcerdà, côté espagnol, à deux kilomètres de la frontière. L'objectif est de pallier le manque d'hôpital dans une région de montagne isolée où la population peut passer de 30 000 habitants hors saison à 150 000 en saison touristique. Il fournit, notamment, des soins d'urgence et d'obstétrique qui ne pouvaient être pris en charge du côté français qu'à Perpignan, soit à 1 h30 de route minimum. 68 lits accueillent des patients de court séjour. La construction de l'hôpital a en partie été financée par le programme Interreg IVA POCTEFA, et sa gouvernance est assurée par le GECT « Hôpital de Cerdagne ». L'hôpital rencontre de nombreux obstacles dans son fonctionnement au quotidien (emploi, assurance maladie...), qui sont progressivement résolus. Emblématique de la coopération transfrontalière, il a reçu le prix BUILDING EUROPE ACROSS BORDERS, accordé par le Comité européen des Régions.

- > Frontière franco-allemande – ZOAST³ (Eurodistrict SaarMoselle ; Strasbourg Ortenau)
- > Frontière franco-belge – ZOAST (MRTW – URSA ; Ardennes ; ARLWY ; TOURVAL ; MOMAU ; Thiérache)
- > Département Haute-Savoie (chef de file France) / Institut et Haute École de la santé La Source (chef de file Suisse) – « Autonomie 2020 », projet Interreg V (France-Suisse)

sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS

3 Zone organisée d'accès aux soins transfrontaliers.



Hôpital transfrontalier de Cerdagne, à Puigcerdà, Catalogne / © GECT Hôpital de Cerdagne

ÉDUCATION

La coopération transfrontalière dans le domaine de l'éducation et de la formation s'organise différemment selon les niveaux d'enseignement. Durant les **cycles maternel et primaire**, il est souvent possible pour les élèves d'apprendre la langue voisine ou la langue commune à la communauté transfrontalière dans le cas des langues régionales. On trouve des écoles bilingues réalisant des échanges scolaires et rencontres culturelles. Dans le **cycle secondaire**, certains établissements proposent des filières dites « européennes » ou des formations bilingues (AbiBac dans le cadre franco-allemand). On trouve également des exemples d'établissements complètement bi-nationaux tels que le lycée de Schengen à Perl, à la frontière germano-luxembourgeoise.

LYCÉE DE SCHENGEN À PERL

Accord entre le Gouvernement du Luxembourg et le Gouvernement du Land de Sarre



Le Lycée germano-luxembourgeois de Schengen à Perl (en Allemagne) est une école transfrontalière ayant pour but l'enseignement commun d'élèves en provenance de l'Allemagne et du Luxembourg (accord entre le Land de Sarre et le Grand-Duché de Luxembourg). Il combine des éléments de deux systèmes scolaires via une pédagogie innovante, et offre aux lycéens des formations et des certifications leur permettant de poursuivre leurs études ou d'entrer sur le marché du travail des deux côtés de la frontière. Les langues jouent un rôle crucial. La langue véhiculaire du cours est dans la plupart des matières l'allemand, quelques matières sont enseignées en français. Ouvert en 2007, le lycée accueille actuellement 835 élèves luxembourgeois et allemands (ainsi que 34 élèves français). Il affronte des défis particuliers au niveau pédagogique, liés à l'hétérogénéité de ses élèves de différentes nationalités ; il s'agit ainsi d'appliquer à la fois des principes d'intégration et de différenciation.



Teambuilding des élèves du lycée de Schengen à Perl / © Lycée de Schengen

FORMATION & ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Dans l'**enseignement supérieur**, plusieurs réseaux d'universités se sont créés au sein de territoires transfrontaliers. Ils visent à mutualiser les investissements et à profiter des complémentarités existantes sur les domaines d'expertise, accroissant leur rayonnement. La **formation professionnelle** quant à elle est conditionnée par les politiques menées dans les bassins d'emploi et de vie transfrontaliers (cf. le thème « Emploi ») ; sa programmation est essentiellement nationale, ce qui entrave les projets de transmission des savoirs et savoir-faire dans une optique de réponse à des besoins de main-d'œuvre transfrontalière.

RÉUSSIR SANS FRONTIÈRE

Région Grand-Est (chef de file)



Les trente-trois partenaires du projet « **Réussir sans frontière** » (Interreg VA Rhin Supérieur) se coordonnent pour apporter des solutions facilitant l'accès à la formation transfrontalière et l'insertion sur le marché du travail transfrontalier dans le Rhin Supérieur. Le projet soutient, par exemple, la création de classes Azubi-BacPro, réunissant apprentis allemands et français. Il s'inscrit dans une approche plus globale, l'**accord cadre relatif à l'apprentissage transfrontalier** dans le Rhin Supérieur, signé le 12 septembre 2013 par 28 institutions françaises et allemandes, qui a pour objectif d'encourager et de faciliter la mobilité transfrontalière des apprentis. L'accord, à l'initiative de la Conférence du Rhin Supérieur, définit précisément le cadre et les conditions de l'apprentissage transfrontalier, ouvert aux jeunes de tous les niveaux de formation en Grand-Est, Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat.

- > "Grande Région" – Accord-cadre sur la formation professionnelle
- > Réseau de ville LELA+ (aujourd'hui Tonicités) – Projet iot@ sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS



L'Université de la Grande Région regroupe six universités issues de quatre pays frontaliers / © UniGR - Uwe Bellhäuser

EMPLOI

Les différences existant entre marchés du travail nationaux en Europe peuvent représenter une opportunité pour les frontaliers, leur permettant de trouver un emploi mieux rémunéré ou qui n'existe pas dans leur pays. En mars 2016, la Commission européenne recensait 2 millions de personnes qui traversent une frontière chaque jour pour se rendre sur leur lieu de travail. Leur accompagnement est essentiel pour les encourager à saisir ces opportunités.

SERVICES EMPLOI

Groupe Transfrontalier Européen



Au cœur de la région transfrontalière franco-suisse, le Groupe Transfrontalier Européen (GTE) a mis en place un « service emploi » à destination des personnes en recherche d'emploi. Dans le cadre de cette offre et grâce au financement de la Région Auvergne Rhône-Alpes, le GTE propose des rendez-vous individuels et personnalisés. Au cours de ces entretiens, les personnes reçues sont renseignées sur l'état du marché du travail, sur les méthodes de recherche d'emploi, sur la culture du travail propre à la Suisse et sur le statut du frontalier. Le service emploi organise également des séances d'informations sur le marché de l'emploi transfrontalier. Son site Internet répertorie des offres d'emploi et permet aux candidats de déposer leur CV. Un « pack emploi » est également proposé.

Le GTE a plus généralement pour objectif d'informer et d'accompagner aux plans juridique, fiscal, social, les travailleurs frontaliers, entre la Suisse et la France. Grâce à un projet Interreg, le GTE a créé des maisons transfrontalières européennes en 2003 (guichet unique d'information transfrontalière ouvert à tout public).

> Eurométropole Lille Kortrijk Tournai – Forum transfrontalier de l'emploi sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS

SERVICES FRANCO-ALLEMANDS DE PLACEMENT POUR L'EMPLOI

Pôle Emploi – Bundesagentur für Arbeit



Près de 50 000 Français franchissent chaque jour la frontière franco-allemande pour travailler en Allemagne, où les besoins de main-d'œuvre sont élevés et amenés à croître dans les prochaines décennies. Les chiffres du chômage témoignent d'une situation de l'emploi contrastée : la région Grand Est compte un taux de chômage de 9,8 %⁴, la Rhénanie-Palatinat compte seulement 4,9 %, la Sarre 6,8 % et le Bade-Wurtemberg jouit d'une situation de quasi-plein-emploi avec seulement 3,4 % de chômage⁵. Pôle Emploi et l'Agence fédérale pour l'emploi allemande travaillent à l'amélioration du placement transfrontalier : échanges d'offres et de profils, diffusion par la presse et la radio, organisation de rencontres-recrutements, participation conjointe à des salons, ateliers à Pôle Emploi et dans les lycées professionnels, campagnes de mailing aux employeurs... Ce partenariat a abouti à un accord-cadre de coopération⁶, signé en février 2013, qui s'est concrétisé par la création de cinq services⁷ de placement transfrontalier situés le long de la frontière franco-allemande.

4 Insee Conjoncture Grand Est, No 8, paru le : 23/05/2017.

5 Source : Arbeitsmarkt 2016, Bundesagentur für Arbeit, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201612/ama/heft-arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-d-0-201612-pdf.pdf>

6 Entre Pôle Emploi Alsace et la direction régionale de l'Agence fédérale pour l'emploi de Bade-Wurtemberg d'une part, et par Pôle Emploi Lorraine et la direction régionale de l'Agence fédérale pour l'emploi de Sarre-Rhénanie-Palatinat d'autre part.

7 - Service de Strasbourg-Ortenau, entre les agences de Strasbourg et Offenbourg.
- Service entre les agences d'Haguenau, Wissembourg, Landau et Karlsruhe-Rastatt,
- Service entre les agences du Haut-Rhin et celles de Freiburg et Lörrach,
- Service de placement entre les agences de Sarrebruck et Sarreguemines,
- Service de placement entre les agences de Sélestat et de Freiburg.



Service transfrontalier Strasbourg-Ortenau de placement pour l'emploi / © Christian Creutz

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La frontière induit des différentiels en matière de fiscalité, de salaires, de taux de chômage, de prix, de langues, de cadres administratifs, de mode de travail ou de droit du travail, qui constituent, selon le point de vue adopté, des obstacles ou des opportunités. Ces différentiels créent des situations de concurrence dont les ménages et les entreprises peuvent tirer profit dans leur choix d'implantation et de recours aux marchés (notamment au marché du travail) de l'autre côté de la frontière. Les acteurs publics et privés se trouvent dans un jeu complexe entre concurrence et coopération. Il s'agit de passer de la pure concurrence à la « co-opétition », qui combine coopération et concurrence.

CCI TRANSFRONTALIÈRE BIHARTEAN

CCI Bayonne Pays Basque – Camara de Comercio de Gipuzkoa



La chambre de commerce et d'industrie transfrontalière « BIHARTEAN » constitue le premier exemple européen de structure transfrontalière créée par deux chambres de commerce. Fondée⁸ en 2010 conjointement par la CCI de Bayonne-Pays Basque et la Cámara de Comercio de Gipuzkoa, elle prend la forme d'un Groupe Transfrontalier d'Intérêt Économique (GEIE). BIHARTEAN répond aux besoins des entreprises situées sur le territoire du Pays Basque, de part et d'autre de la frontière franco-espagnole (Pays Basque français et province de Gipuzkoa en Pays Basque Espagnol). Elle a accompagné en 7 ans 1 100 entreprises de tous les secteurs économiques et a aidé à la réalisation de projets économiques transfrontaliers et renforcé une mise en réseau des entreprises à travers des outils numériques (voir l'espace « Opportunités d'affaires transfrontalières »). Au niveau européen, cette action a été reconnue par son intégration dans le réseau Enterprise Europe Network (EEN). Les projets financés dans le cadre d'Interreg POCTEFA, la collaboration stratégique avec l'Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre et la signature d'un accord de principe en juillet 2017 sur l'intégration de la CCI de Navarre à BIHARTEAN montrent le dynamisme de la coopération.

8 Avec l'appui de la MOT.

BOURSE DE FRET CARIB-INTER.COM

Cluster GAT Caraïbes



Les Antilles françaises (Martinique, Guadeloupe, St Martin...) et la Guyane font partie de l'Union européenne, mais s'insèrent également dans l'espace géographique caribéen. Le Cluster GAT Caraïbes, acteur-clé dans le domaine des transports et de la logistique dans les Caraïbes, a mis en place en 2015 une bourse de fret multimodale (<http://www.carib-inter.com/>) afin d'organiser le transport des marchandises dans la Grande Caraïbe. En centralisant l'offre et la demande de transport, cette bourse a pour but de faciliter les liaisons intra-caribéennes pour l'échange de marchandises, contribuant ainsi au développement du commerce transfrontalier caribéen.

> Principauté d'Andorre – Promotion du développement économique via la prévention des risques liés aux avalanches et l'amélioration de la route (RN20)
> Syndicat Mixte de la Côte d'Opale⁹ (chef de file) – PROTER, projet Interreg IVA (France-Wallonie-Vlaanderen) sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS

9 Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale depuis 2012.



RECHERCHE & INNOVATION

En matière de **recherche** et d'**innovation**, les stratégies existantes sont le plus souvent définies dans un cadre national, limitant ainsi les initiatives de coopération transfrontalière. À l'échelle régionale et locale, les territoires frontaliers peuvent cependant révéler des complémentarités entre les systèmes de recherche et les tissus économiques situés de part et d'autre d'une frontière (mutualisation d'équipements, enrichissement mutuel des cultures scientifiques différentes, complémentarité des spécialités des laboratoires de recherche...).

RIS3 TRANSFRONTALIÈRE

Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre



L'Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre a élaboré un Plan Stratégique pour la période 2014-2020, établissant un diagnostic de l'état de la coopération de l'Eurorégion entre 2007 et 2013. Ce document, qui a identifié quatre domaines de coopération (citoyenneté eurorégionale; économie de la connaissance, innovation, compétitivité entrepreneuriale; territoire durable; gouvernance ouverte) a mis en évidence une certaine méconnaissance des synergies possibles en matière d'innovation. D'où une recherche des points de convergence entre les RIS3 (Stratégie de Spécialisation Intelligente) respectives de la Nouvelle Aquitaine, de l'Euskadi et de la Navarre de sorte à créer une stratégie eurorégionale commune de développement économique. La stratégie a identifié les secteurs suivants autour desquels la coopération peut être organisée: aéronautique et transport; santé/biosanté; agriculture et industrie agro-alimentaire; construction durable, bois; énergie renouvelable; ressources marines et du littoral.

- > Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai – Forum eurométropolitain des smart cities sur la mise en réseau des acteurs du numérique
- > Interreg Rhin Supérieur / partenaires régionaux (Région Alsace désormais Grand Est, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat) – Offensive Sciences sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS



Extension de la ligne D du tramway de l'Eurométropole de Strasbourg vers Kehl, sur le pont Beatus-Rhenanus / © Eurométropole de Strasbourg

TRANSPORTS & MOBILITÉ

Les transports collectifs transfrontaliers contribuent à l'intégration territoriale et européenne par la mise en œuvre concrète de la liberté de circulation. La mobilité est au cœur du fonctionnement des territoires transfrontaliers avec des déplacements quotidiens qui participent à la construction de ces bassins de vie. Moteurs de développement durable, les transports collectifs transfrontaliers accompagnent la mobilité des travailleurs, des scolaires et des consommateurs, en limitant, sur de nombreuses frontières, la saturation des infrastructures routières. Au-delà des infrastructures, d'autres actions contribuent à une mobilité plus fluide dans les régions transfrontalières (covoiturage, intégration tarifaire, billettique commune...).

TRAM TRANSFRONTALIER STRASBOURG – KEHL

Eurométropole de Strasbourg / Ville de Strasbourg / Ville de Kehl



L'extension du réseau de tramway de l'Eurométropole de Strasbourg vers Kehl opérationnel depuis le 29 avril 2017 est une démarche emblématique, résultant de la volonté politique des maires de Strasbourg et de Kehl, adoptant une vision transfrontalière partagée pour la construction d'une agglomération à 360°. Reliant dans un premier temps la gare de Kehl puis sa mairie en 2018, cette ligne transfrontalière a nécessité l'édification d'un nouveau pont rhénan et le dépassement d'obstacles réglementaires et techniques (principalement liés à l'homologation de rames d'un réseau national dans un autre pays), afin de définir un cadre d'exploitation équilibré et intégrant pleinement les réseaux de transports communs.

COVOITURAGE TRANSFRONTALIER DANS L'ARC JURASSIEN

Arc Jurassien – Parc naturel régional du Haut Jura



Pour remédier à l'augmentation du trafic et aux embouteillages importants dans la région, le projet de covoiturage de l'Arc Jurassien financé par le programme Interreg met en place une série d'actions visant à la sensibilisation et à l'incitation à la pratique du covoiturage destinée aux collaborateurs des entreprises. À l'aide d'une plateforme Internet (<http://covoiturage-arcjurassien.com>) et d'une centrale téléphonique, l'utilisateur peut plus facilement trouver un partenaire de covoiturage. À cette plateforme s'ajoute un volet infrastructures, avec la signalisation de places réservées aux covoitureurs sur des parkings, en accord avec les communes suisses et françaises. Les partenaires du projet organisent également des « challenges covoiturage » pour remettre un prix aux entreprises qui rassemblent le plus de covoitureurs et à des groupes de covoitureurs tirés au sort.

- > Eurométropole Lille Kortrijk Tournai – Tarif transfrontalier « Trampoline » pour les trajets ferroviaires / Ligne de bus transfrontalière intégrée Mouscron-Wattrelos-Roubaix
 - > GECT Alzette-Belval – Étude sur l'interopérabilité de l'offre de transport
 - > Eurodistrict Strasbourg-Ortenau – Service de bus spécial entre Erstein et Lahr
 - > Eurodistrict Trinational de Bâle – Prolongation du tram, ligne 8 vers Weil am Rhein (Allemagne) et ligne 3 vers Saint-Louis (France)
 - > Annemasse Agglo – Prolongation de la ligne de tramway genevoise vers Annemasse
 - > Canton de Genève / CFF / Réseau Ferré de France – CEVA
 - > Collectivité Territoriale de la Corse / OTC – Préparation d'un GECT pour la gestion des liaisons maritimes et aériennes pour les îles de la Méditerranée occidentale
 - > Eurorégion Aquitaine - Euskadi (chef de file) – Transfemuga (Interreg IVA POCTEFA)
 - > Province du Limbourg (NL) / Province du Nord-Brabant (BE) / Ministère des Infrastructures et de l'environnement (NL) – Triple connexion ferroviaire Liège – Maastricht – Aix-la-Chapelle »¹⁰
- sur www.espaces-transfrontaliers.eu

¹⁰ En coopération avec des partenaires belges et allemands; co-financé par l'UE.

PLUS DE PROJETS

CULTURE & SOCIÉTÉ CIVILE

La frontière constitue aussi un lieu de rencontre et d'échange, réunissant parfois des populations partageant la même langue ou **culture**, parfois au contraire des univers différents. La coopération transfrontalière permet de dépasser les clivages et de faire de ces territoires des espaces de développement et de citoyenneté à travers des actions culturelles émanant de politiques publiques ou de la **société civile**. La mise en valeur d'un patrimoine historique et culturel commun peut permettre de rassembler au-delà des frontières. L'implication de la société civile y joue un rôle important.¹¹

À SAUTE-FRONTIÈRE

Forum transfrontalier Arc Jurassien



Le Forum Transfrontalier organise depuis 2007 des cycles de conférences-débats destinés à un large public afin de mener une réflexion globale sur l'avenir commun de la région transfrontalière de l'Arc jurassien et de sa population. À ce titre, le cycle 2015-2016 intitulé « A Saute-Frontière » a mis en valeur 70 projets de coopération de proximité à travers une enquête restituée et discutée lors de cinq conférences publiques. Ces rencontres thématiques régulières permettent aux acteurs et aux décideurs de confronter leurs expériences et difficultés sur les enjeux de ces territoires mais aussi d'effectuer de véritables analyses de terrain. Partant du constat que de nombreuses coopérations de petite taille restent méconnues et ponctuelles, la mise en valeur et la meilleure connaissance de ces initiatives servent à mieux les identifier et à les multiplier, qu'elles soient citoyennes, privées ou institutionnelles.

- > GECT Alzette Belval – « Alzette Belval, Vivons ensemble »
- > Eurométropole Lille Kortrijk Tournai – Heartbeats Eurometropolis Festival
- > Fondation Circolo dei Lettori (chef de file) – « Lieux-vivants » sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS

¹¹ D'autres approches impliquant la société civile seront présentées dans la partie 2.



Bastia, l'un des trois principaux ports du Canal de Corse, détroit partenaire du projet PASSAGE / © Mission Opérationnelle Transfrontalière

TOURISME

Secteur dynamique de l'économie européenne, le tourisme est un domaine clé de la coopération transfrontalière. Le développement d'infrastructures et de services touristiques favorise l'économie locale, créant des emplois à court et à long-terme, c'est pourquoi la mise en valeur par le tourisme des territoires frontaliers, qui représentent 40 % de la superficie du territoire européen, est un réel enjeu. En mettant en valeur un patrimoine historique ou géographique commun, l'activité touristique renforce d'un sentiment d'appartenance et d'identification à un territoire transfrontalier.

suisse, Museums-PASS-Musée, a été créée à l'initiative du groupe de travail « culture » de la Conférence du Rhin Supérieur, pour lancer et piloter le projet. Ce projet a été financé par les Länder allemands de Rhénanie-Palatinat et du Bade-Wurtemberg, les cantons suisses de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, par l'État français, la Région Alsace et l'Union européenne à travers les programmes de financement Interreg II Rhin Supérieur et PAMINA. Sa réussite se traduit notamment par un élargissement géographique, une augmentation constante du nombre de structures associées, des visites de musées avec le passeport annuel ainsi que du reversement financier aux sites membres.

PASS MUSÉES RHIN-SUPÉRIEUR

Association
Museums-PASS-
Musée

Officiellement lancé le 1^{er} juillet 1999, le PASS Musées est le premier passeport culturel trinational d'Europe. Il offre, pendant un an à partir de l'achat, un accès illimité à environ 320 lieux incitant les populations à traverser les frontières pour découvrir musées, châteaux, sites et jardins. Une association de droit

- > Eurométropole Lille-Kortijk-Tournai – Guide touristique « Lonely Planet » / Carte touristique
- > AGUR (chef de file) – « Tendances », projet Interreg V (France-Wallonie-Vlaanderen)
- > Syndicat mixte du pays horloger, Parc naturel régional du Doubs – « Les chemins de la contrebande franco-suisse », projet Interreg IV (France-Suisse)
- > Groupe Idelux-Aive (chef de file) – « Land of Memory: on the conflict's steps at the origin of Europe », projet Interreg V (Grande Région)

sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE
PROJETS

ENVIRONNEMENT

Complémentaires avec les politiques nationales et les initiatives locales, les actions transfrontalières dans ce domaine ont une véritable valeur ajoutée. Les territoires transfrontaliers sont, ou doivent devenir, des espaces de responsabilité et de gestion commune des milieux et de mutualisation de moyens. La coopération peut porter sur différents aspects tels que la protection des espaces naturels, la transition bas-carbone ou l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles.

PASSAGE

Conseil
Départemental
du Pas-de-Calais
(chef de file)



Le projet PASSAGE (Public Authorities Supporting low-carbon Growth in European maritime border regions), lancé en mai 2016 et cofinancé par le programme Interreg Europe, porte sur l'économie bas-carbone à l'échelle des détroits. Il est fondé sur le constat que les détroits d'Europe, cœurs des régions maritimes frontalières, sont d'importants points de passage qui concentrent flux et activités générant une importante pression carbone. L'objectif du projet est d'améliorer la prise en compte de ce défi sur 5 frontières maritimes. Il s'inscrit dans le cadre de l'Initiative des détroits d'Europe, une coopération visant à une meilleure reconnaissance des enjeux spécifiques aux détroits à l'échelle européenne, impulsée en 2010 par le Département du Pas-de-Calais, aujourd'hui chef de file du projet PASSAGE. En s'appuyant sur un échange d'expériences lors de séminaires thématiques et sur un état des lieux de la situation actuelle, les 6 détroits partenaires ont pour objectif de produire des plans d'actions transfrontaliers pour concrétiser leur transition vers une économie bas-carbone et renforcer la coopération transfrontalière sur chaque territoire partenaire.

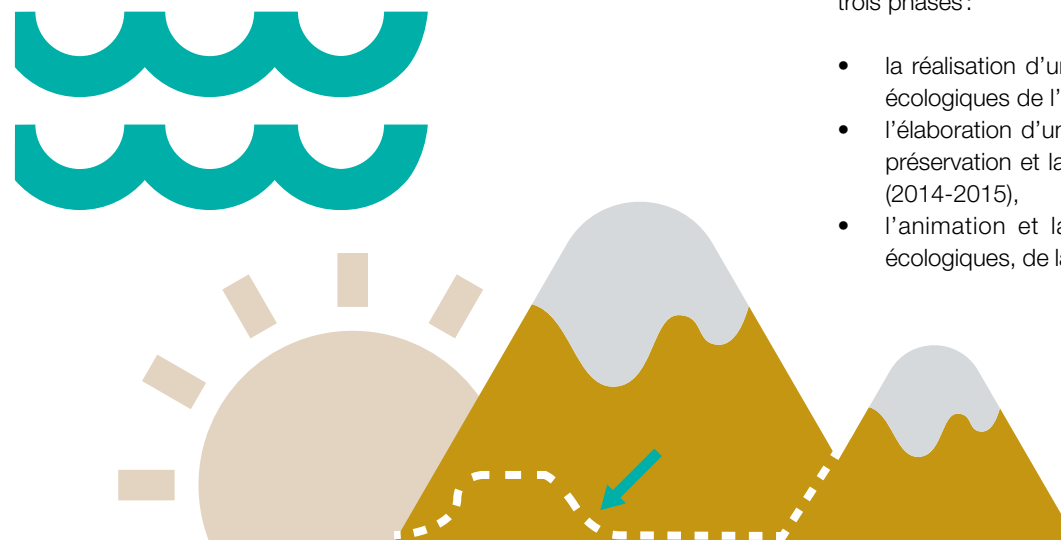
REDVERT

Agence transfrontalière
de l'Eurocité Basque



L'agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián vise à développer sur son territoire un réseau de corridors écologiques avec une composante verte et bleue. La création d'infrastructures vertes est l'instrument privilégié de protection et de mise en valeur de la biodiversité en lien avec l'activité humaine. L'agence transfrontalière de l'Eurocité Basque a lancé en 2011 le projet Réseau Vert et Bleu (REDVERT) avec le soutien du programme Interreg POCTEFA. Ce projet comprenait trois phases :

- la réalisation d'une étude cartographique sur les corridors écologiques de l'Eurocité basque (2012-2014),
- l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'actions pour la préservation et la valorisation de ces corridors écologiques (2014-2015),
- l'animation et la diffusion de l'étude sur les corridors écologiques, de la stratégie et du plan d'action (2014-2015).



ASSAINISSEMENT DE L'EAU TRANSFRONTALIER

Métropole Européenne de Lille (MEL), Région Flamande, AQUA-FIN / MEL, Région Wallonne, IPALLE



Parmi les réalisations fondatrices qui ont précédé la création de l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai, on peut citer le système transfrontalier d'amélioration de la qualité des eaux, qui a reçu le soutien du programme Interreg France-Wallonie-Vlaanderen. Ce système a été développé pour résoudre les difficultés liées au traitement des eaux résiduaires par deux conventions signées en 2002 et 2003 par les versants français et flamands, et par les versants français et wallons. Ces conventions ont instauré l'utilisation commune de deux stations d'épuration existantes ainsi que la construction de deux stations d'épuration transfrontalières l'une sur le territoire français et l'autre sur le territoire belge. Une troisième station d'épuration a été construite ultérieurement côté belge par voie d'avenant à la convention conclue avec la Région Wallonne. Ces constructions ont constitué un défi car il a fallu arriver à une harmonisation des normes technico-juridiques entre législations belge et française pour assurer le bon fonctionnement de ces infrastructures.

- Conseil départemental du Pas-de-Calais (chef de file) I3VT (Véloroutes Voies Vertes Transfrontalières), projet Interreg IV (France Wallonie Vlaanderen)
- Espace Nature Lille Métropole / Ville de Lille – Trame verte et bleue
- Eurodistrict SaarMoselle (chef de file) – La bande bleue de la Sarre, projet Interreg IV (Grande Région)
- Département Alpes de Hautes Provinces (chef de file) – L'@venture géologique, projet Interreg V (ALCOTRA)
- Generalitat de Catalunya (chef de file), 3 partenaires français dont le Département des Pyrénées Orientales – PRINCALB, projet Interreg IV POCTEFA, de protection du massif de l'Albère contre les grands incendies de forêts
- Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG) – L'approche transfrontalière de la Garonne
- Agglomération Sud Pays Basque¹² (chef de file) – AQNIV (Amélioration de la Qualité de la Nivelle), projet Interreg IV (POCTEFA)

sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS

¹² Fusionnée au sein de la Communauté Agglomération Pays Basque depuis le 01/01/2017.



Champ d'éoliennes sur les côtes danoises / © Martin Freire, World Future Council

ÉNERGIE

Aux enjeux techniques, environnementaux et économiques forts en matière d'énergie s'ajoutent dans le contexte transfrontalier les difficultés liées aux disparités des régimes réglementaires, fiscaux et juridiques. Or, la coopération dans ce domaine est essentielle pour assurer la sécurité de l'approvisionnement des deux côtés des frontières et la pleine intégration du marché européen de l'énergie. Si le développement des énergies renouvelables ou la promotion de l'efficacité énergétique peuvent apporter des bénéfices économiques et financiers à moyen et long terme, ils représentent, à court terme, des investissements coûteux, qui peuvent être mutualisés en transfrontalier.

STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE TERRITOIRE GRAND GENÈVE

GLCT Grand Genève



En 2010, les acteurs de l'agglomération du Grand Genève se sont réunis pour intégrer une démarche énergie-climat au projet d'agglomération franco-valdo-genevois. La troisième génération du projet d'agglomération publiée en 2016 a fixé de nouveaux objectifs et développé de nouvelles applications concrètes telles que :

- G²AME (Grand Genève Air Modèle Émissions), un outil de mesure des taux de pollution à l'échelle transfrontalière,
- Le lancement d'une démarche climat-énergie,
- L'organisation, pour la première fois sur un territoire transfrontalier, des Assises européennes de la transition énergétique en janvier 2018. Cet événement implique d'autres membres du réseau de la MOT : ENEDIS est un des principaux partenaires et le CNFPT proposera des formations à cette occasion.

Le territoire est riche d'opportunités et de ressources - lac, déchets agricoles ou verts, géothermie, solaire, bois - et la population attend des pouvoirs publics des solutions concrètes en termes de transports en commun durables, d'accès à des logements basse consommation, à des dispositifs de formation, de conseil, et de financement.

CLIMAT & RISQUES

Les actions transfrontalières dans ce domaine démontrent une forte valeur ajoutée, en complément des politiques nationales et initiatives locales, car le changement climatique et les risques, tant naturels que technologiques, sont transnationaux voire globaux. Il est essentiel que les territoires transfrontaliers mutualisent les connaissances et dispositifs pour répondre à ces défis, et élaborent des stratégies communes de gestion des risques et de résilience des territoires au changement climatique.

PROTERINA ÉVOLUTION 3

Fondation CIMA (chef de file)¹³



Lancé en février 2017, le projet « PROTERINA ÉVOLUTION 3 » lauréat du programme Interreg V Italie-France Marittimo, cible la prévention du risque d'inondation. La Ville de Nice, partenaire du projet, développe une action sur deux niveaux, technique et communicationnel : l'expérimentation d'une plateforme de supervision du fleuve Magnan, croisant des données, topographiques, hydrologiques, météorologiques et vidéo en temps réel (caméras intelligentes) pour l'élaboration d'une modélisation pluie-débit permettant de déclencher une alerte une heure avant l'impact de la lame d'eau. La création d'un parcours de totems d'information/communication interactifs, le long du fleuve Magnan, cible la sensibilisation des citoyens et leur implication dans le dispositif de prévention et d'alerte par une meilleure connaissance du risque et des mesures préventives adaptées. Dans un contexte global d'aggravation des risques et d'accroissement des enjeux humains liés à l'urbanisation, ce projet vise à développer des actions pilotes duplicables et conjointes, à l'échelle transfrontalière, dans un objectif d'augmentation de la résilience de ce territoire méditerranéen face au risque inondation.

- Principauté d'Andorre – Amélioration des risques liés aux avalanches sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE PROJETS

¹³ Territoire transfrontalier – 5 régions : Ligurie, Toscane, Sardaigne, Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur – dont Alpes Maritimes et Var.

AMÉNAGEMENT¹⁴

Réaliser des projets d'aménagements ou d'équipements transfrontaliers nécessite de passer par une première phase de définition d'une vision commune du territoire transfrontalier. Si les espaces frontaliers présentent, sur de nombreuses frontières, des continuités physiques (agglomérations transfrontalières, espaces naturels limitrophes...), chaque espace est régi par des réglementations différentes, souvent définies au niveau national.

AMÉNAGEMENT DE LA PLACE TRANSFRONTALIÈRE JACQUES DELORS

Eurométropole
Lille Kortrijk Tournai



L'aménagement de la place transfrontalière Jacques Delors, située pour deux tiers côté français et pour un tiers côté belge entre les communes de Menin et d'Halluin, a amélioré la qualité urbaine et le cadre de vie des habitants. Financé par Interreg IV France-Wallonie-Vlaanderen, ce projet multisectoriel a impliqué tout d'abord une planification urbaine commune et intégrée (mobilier urbain, espaces verts, éclairage...). Dans un deuxième temps, une étude sur la mobilité a été réalisée, aboutissant à la création de stations de bus et de places de parking. La réalisation de la place s'est accompagnée d'une étude juridique sur la gestion collective de l'espace et de la publication d'un guide bilingue pour les acteurs locaux en charge de cette gestion. Cette place présente un intérêt tout particulier pour les forces policières et douanières du fait de son positionnement stratégique et impliquant deux pays. Cette démarche pionnière veut servir de « mode d'emploi au quotidien » dans le domaine de l'entretien, du stationnement et de la coopération des services concernés.

14 D'autres projets d'aménagement transfrontaliers seront présentés dans la partie 2.

3LAND

Convention entre Bâle (CH),
Huningue (FR) et
Weil am Rhein (DE)



Initiée en 2012, la convention pour l'aménagement du territoire du 3Land réunit les communes de Huningue, Weil am Rhein, Bâle, Saint-Louis Agglomération et le Département du Haut-Rhin. Cet accord a mis en place une stratégie de planification commune pour une zone portuaire et industrielle trinationale de 82 hectares. Le projet vise à accueillir 10 000 nouveaux habitants, et créer 13 000 nouveaux emplois. La convention portait sur la planification commune d'un « nouveau quartier urbain installé au cœur de l'agglomération trinationale de Bâle (3Land) ». Une seconde convention a été signée en 2016 pour la période 2016-2020. Elle porte sur un approfondissement du projet notamment dans les domaines de la mobilité, du paysage et des usages pionniers pour une agglomération transfrontalière. La volonté des porteurs de ce projet est de faire du Rhin un élément central du quartier, en rendant les berges accessibles ainsi qu'en créant de nouveaux espaces de loisirs près de l'eau. L'Eurodistrict Trinational de Bâle a assuré le portage du projet lors de sa première phase. Trois espaces paysagers seront créés, et trois nouveaux ponts sur le Rhin devraient être construits pour donner vie à ce quartier. Le projet 3Land a été nommé dans le cadre de l'Exposition Internationale d'Architecture IBA Basel 2020, un processus de développement des visions stratégique et urbanistique s'étalant sur une période de 10 ans (2009-2020).

PARC NATUREL TRANSFRONTALIER DU HAINAUT

PNR Scarpe-Escaut – Parc
naturel des Plaines de l'Escaut



Le Parc naturel transfrontalier du Hainaut a été créé en 2004 (signature d'une convention de partenariat). Il est constitué de deux parcs naturels sur la frontière franco-belge : le Parc naturel régional Scarpe-Escaut côté français (créé en 1968, il s'agit du plus ancien PNR français) et le Parc naturel des Plaines de l'Escaut côté belge (créé en 1996), qui se coordonnent pour assurer sa gestion. Le territoire représente 75 000 hectares, 255 000 habitants et 97 villages et villes et se situe entre Lille, Valenciennes, Tournai et Mons. Les deux parcs réalisent de nombreuses actions communes (soutenues par plusieurs générations d'Interreg) et disposent d'une gestion conjointe et d'une charte transfrontalière. En 2013, le Parc naturel transfrontalier du Hainaut a été certifié « Transboundary Parks », reconnaissance délivrée par EUROPARC (Fédération des Parcs naturels d'Europe) qui témoigne d'un niveau abouti de coopération transfrontalière entre espaces naturels protégés.



Projet du 3Land à cheval sur la Suisse, l'Allemagne et la France, Eurodistrict Trinational de Bâle / © ETB

- > Ville de Mulhouse – Projet de réaménagement du quartier DMC en Laboratoire européen de l'innovation sociale, projet labellisé IBA Basel 2020
- > Département de l'Ain (chef de file) – projet LIDAR, Interreg IV (France-Suisse), sur le modèle numérique de terrain et d'élévation (échelle Grand Genève français) par télédétection aéroportée sur www.espaces-transfrontaliers.eu

PLUS DE
PROJETS



PARTIE 2

La boîte à outils du transfrontalier: obstacles et solutions



L'Union européenne s'est construite sur les ruines des conflits du XX^e siècle. La coopération transfrontalière est issue de la même filiation, combinant deux récits distincts.

Le premier se confond avec le projet européen lui-même. Dès 1957, le processus de construction européenne a eu pour objectif la réalisation d'un espace intégré, de libre circulation à l'échelle de l'ensemble du territoire européen. Il devait logiquement se concrétiser tout particulièrement dans les régions frontalières. Mais il faudra attendre 1990 et la perspective du traité de Maastricht pour que la Commission européenne lance dans le cadre de la politique de cohésion son initiative Interreg de soutien à la coopération transfrontalière. Signe d'une prise de conscience que des obstacles subsistaient et que la construction du grand marché était une condition nécessaire, mais pas suffisante, du développement des régions frontalières.

Le deuxième résulte d'un processus, partant de la base, de réconciliation initié dans l'après-guerre par des acteurs locaux publics ou privés, et qui a débouché sur le développement progressif de projets transfrontaliers concrets au service du développement des régions frontalières et de leurs habitants, et d'une gouvernance des territoires transfrontaliers émergents. Des exemples de ces réalisations ont été présentés dans la partie 1. C'est le Conseil de l'Europe qui a le premier identifié le besoin de développer une politique européenne, relayée par les politiques nationales, d'encouragement à la coopération des collectivités locales frontalières, notamment avec la Convention de Madrid de 1980.

Il a également été pionnier pour l'identification des obstacles à la coopération à partir d'une enquête menée en 2011 auprès des États membres, de leur analyse systématique selon une typologie élaborée pour mieux les comprendre, et de propositions d'actions pour les surmonter.¹⁵

Ce que les praticiens de la coopération transfrontalière savent depuis longtemps a été tardivement reconnu par l'Union européenne. Les obstacles à la coopération et leur résolution relèvent de plusieurs logiques complémentaires : une **logique politique et sociétale** visant l'ouverture transfrontalière des réseaux d'acteurs locaux, privés et publics, et la constitution d'une gouvernance des territoires transfrontaliers, qui rencontre des obstacles de nature institutionnelle, culturelle, voire cognitive ; une **logique fonctionnelle** de coordination face à des obstacles juridiques, administratifs et techniques, impliquant les États, à résoudre frontière par frontière et au niveau national, la convergence par le haut de la législation européenne (politiques sectorielles) ne suffisant pas ; et enfin une **logique économique** : l'ouverture des frontières bénéficie à terme aux régions frontalières, mais requiert une action catalytique, une énergie d'activation pour ouvrir les frontières – c'est la **logique d'Interreg** dans le cadre des financements de la politique de cohésion.

Ces différentes catégories d'obstacles font système, et les projets transfrontaliers concrets qui les rencontrent nécessitent l'usage d'une **boîte à outils**, que la deuxième partie ambitionne de présenter, en balayant successivement ces 3 logiques : celle de la **construction de territoires transfrontaliers** et de leur gouvernance, celle de la **coordination transfrontalière des politiques nationales**, et celle du **financement et du soutien de la coopération**.

Pour chacune de ces logiques, seront présentés : leur **problématique**, les **obstacles** qui se présentent, et les **solutions mises en œuvre**, illustrées par des bonnes pratiques - présentées sous forme d'outils - du réseau MOT et de ses partenaires. Seuls de tels outils permettent de réaliser le potentiel de développement des territoires transfrontaliers, de créer de l'activité économique et des emplois, et d'améliorer la qualité de vie des citoyens dans les territoires transfrontaliers, contribuant ainsi aux objectifs européens de réalisation du marché intérieur et de cohésion territoriale.

2.1. La construction des territoires transfrontaliers

Le **développement harmonieux des territoires transfrontaliers** demeure la raison d'être de tous les niveaux de réflexion, des champs sectoriels, institutionnels et politiques de la coopération transfrontalière. La **connaissance** de leur fonctionnement et de leur très grande diversité est essentielle. Il s'agit de lieux de rencontre de systèmes différents, de zones de marge, mais également de marche, de transition, et d'interpénétration culturelle.

Leur **connaissance par l'observation** est nécessaire afin d'en mesurer les spécificités mais aussi les différentiels et les handicaps sans oublier les potentiels par la masse critique qu'ils constituent, notamment en zone urbaine transfrontalière. Il s'agit de les connaître pour agir, pour y mener des politiques publiques plus efficaces.

Leur méconnaissance les a rendu longtemps peu visibles des autorités nationales. Aujourd'hui, leur meilleure connaissance induit une sensibilisation des autorités amenant à une prise de conscience permettant l'action publique.

La connaissance de ces territoires passe aussi par celle des hommes de part et d'autre de la frontière, **connaissance interpersonnelle** entre décideurs, puis réciprocité dans la volonté de coopérer, afin de doter le territoire partagé d'**objectifs communs** locaux et parfois plus globaux, aboutissant alors à une **véritable stratégie transfrontalière**.

Sur la base de l'intensification des échanges et du désir d'avancer dans la même direction au service d'un territoire transfrontalier commun, il s'agit alors de développer un cadre plus ou moins élaboré de **gouvernance territoriale** commune à la mesure des ambitions portées conjointement. Cette gouvernance peut signifier la mise en place d'instances avec des décideurs politiques de chaque versant qui peuvent appuyer leur action sur une ingénierie technique. Celle-ci **fonctionne souvent en réseau** et peut devenir mutualisée au sein d'une équipe commune dans les cas les plus avancés. L'enjeu de la qualité de cette ingénierie est fondamental car elle donne une réalité technique au projet et à la résolution des obstacles qu'il rencontre. La qualité du lien entre l'ingénierie et l'action politique est également déterminante.

Parce qu'un territoire est constitué de ceux qui l'habitent, la coopération implique également les populations en tant que destinataires ultimes des politiques articulées de part et d'autre de la frontière ou de celles menées en commun. Elle doit également les impliquer en tant que **citoyens** en les associant aux débats... Il s'agit de communiquer sur ces projets transfrontaliers, sur l'enjeu de l'ouverture transfrontalière, dans différents domaines, à commencer par la connaissance de la **langue** de l'autre. Une coopération qui serait uniquement tournée vers la gestion de son outil de gouvernance et de son financement n'aurait ainsi aucun sens.



Cette partie propose d'aborder les 3 aspects suivants :

- observer et connaître le territoire pour mener des politiques de développement territorial en commun,
- engager un dialogue politique, créer le cadre d'une coopération ponctuelle et sectorielle avant de structurer une coopération plus ambitieuse sur le plan politique se fondant sur une ingénierie,
- se connaître, se comprendre, développer le vivre ensemble par l'éducation, la culture et le partage de services ; se sentir impliqué dans la construction du territoire transfrontalier.

Ces 3 aspects ne comportent pas un ordre chronologique déterminé et peuvent s'envisager comme les 3 côtés du triangle du projet de territoire transfrontalier. En effet, il faut, a minima, une première **impulsion politique** pour aller dialoguer avec le voisin frontalier, dialogue qui peut être la base d'une **observation** ou d'un **diagnostic** transfrontalier plus poussé. En même temps, l'**intégration fonctionnelle** des pratiques des habitants précède souvent de beaucoup un **projet politique transfrontalier** formalisé, qui doit permettre à son tour aux citoyens frontaliers de bénéficier des fruits des projets de coopération qu'il aura contribué à initier. La dialectique permanente entre ces trois dimensions engage le cercle vertueux d'une coopération qui surmonte progressivement, par la dimension concrète des résultats qu'elle génère, les obstacles de l'incompréhension, et des différences juridiques et administratives inhérentes à la question transfrontalière.

¹⁵ Base de données EDEN sur les obstacles et solutions collectés par le Conseil de l'Europe et l'ISIG - Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia.

a. OBSERVATION, STRATÉGIE ET PLANIFICATION

La **connaissance réciproque** des versants nationaux d'un territoire transfrontalier et celle du fonctionnement de ce territoire est un élément fondamental pour développer des coopérations fondées, non pas sur des préjugés et un opportunisme financier d'utilisation de fonds, mais sur l'identification de besoins, de complémentarités et d'obstacles qui entravent le quotidien des habitants frontaliers et les performances des territoires transfrontaliers.

Cela peut passer par la mise en commun d'éléments de connaissance dans le cadre de réunions techniques régulières ou par la réalisation d'un **diagnostic territorial** transfrontalier. Cette connaissance réciproque peut également se développer par la publication de cartes communes, et dans des versions plus avancées par la mise en place **d'observatoires transfrontaliers** avec dimension **statistique** et/ou **qualitative**.

Cette base sera essentielle pour lancer une action publique efficace en matière de coopération transfrontalière, soit ponctuellement via des projets sectoriels, locaux, soit en s'inscrivant dans une démarche de **planification spatiale transfrontalière** plus ambitieuse à la faveur de **schémas et stratégies communs** de développement transfrontalier.

À ce titre, le dimensionnement de l'ingénierie à la hauteur des enjeux de connaissance et de compréhension du fonctionnement de ces territoires uniques est essentiel. Il passe par la formation des personnels à la langue du voisin et à son fonctionnement institutionnel. Le franchissement intellectuel de la barrière technique et cognitive de la frontière est le prérequis à la mise en œuvre d'une ingénierie efficace.

OBSTACLES LIÉS AU MANQUE DE CONNAISSANCE ET DE VISION COMMUNE

Parmi les difficultés évoquées de manière récurrente figure le **manque de connaissance** de l'autre et de **vision commune**.

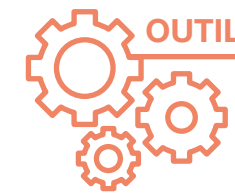


À l'insuffisante maîtrise de la langue du voisin, s'ajoute en général une faible connaissance des différents modes d'organisation institutionnels et administratifs à l'œuvre de l'autre côté de la frontière. Suite aux récentes réformes territoriales en France et dans plusieurs pays voisins (évolutions des compétences), ce **manque de connaissance** s'est encore accentué, les bons niveaux d'interlocuteurs étant de plus en plus difficiles à identifier.

On constate également des difficultés liées au manque de connaissance objective du territoire transfrontalier, notamment du fait de l'**absence de données transfrontalières harmonisées**, notamment sur les flux qui le traversent.

En termes de planification spatiale et d'**urbanisme**, chaque État a élaboré un droit et une pratique qui lui sont propres et qui laissent une marge de manœuvre plus ou moins importante aux différents niveaux de collectivités pour gérer et organiser le développement de leurs territoires. L'**absence d'harmonisation** des réglementations (juridiques, techniques...) **ou de coordination** des démarches de planification reste trop fréquente et la réalisation de **stratégies de développement territorial communes n'en est que plus difficile**.

L'obstacle de la méconnaissance a pour conséquence générale la disjonction des politiques sectorielles (mobilité par exemple). Une conséquence est celle de la moindre visibilité et notoriété des enjeux qui caractérisent les territoires transfrontaliers auprès des instances nationales et européennes. Le grand nombre de cartes nationales qui s'arrêtent encore à la frontière sur des sujets divers et dans des publications de haut niveau en est une bonne illustration.



Observation des territoires transfrontaliers

L'observation des territoires transfrontaliers se fonde sur la **nécessité de connaître et de comprendre le fonctionnement de ces espaces atypiques, situés en marge des systèmes nationaux et au sein desquels la présence d'une frontière génère des différentiels de toutes sortes: caractéristiques et évolutions démographiques et socio-économiques, dynamiques de l'emploi, développement spatial...**

OUTILS TRANSVERSAUX D'OBSERVATION

Outils d'observation territoriale à l'échelle de la « Grande Région »



Pour pallier le manque d'informations et de données transfrontalières harmonisées couvrant le territoire de coopération, plusieurs outils ont été développés à l'échelle de la Grande Région. Une étroite coopération et une convergence des programmes d'action posent les bases d'une observation territoriale transfrontalière harmonisée.

- Le **Système d'information géographique de la Grande Région (SIG-GR)** permet d'orienter les politiques de développement et d'aménagement du territoire et de guider les acteurs dans leur prise de décision en construisant des cartes thématiques à leur demande. Ces travaux sont par la suite mis à la disposition des experts thématiques et du grand public via le géoportail de la Grande Région, qui permet de consulter la plupart des cartes réalisées sous forme de couches transfrontalières sur une carte interactive: www.sig-gr.eu
- Le **Réseau des Offices Statistiques** réunit les offices statistiques de la Grande Région dans le but d'élaborer des données statistiques économiques et sociales harmonisées à l'échelle transfrontalière à partir des diverses sources nationales ou régionales que peuvent mobiliser ces structures. Ces statistiques peuvent être consultées sur le portail statistique de la Grande Région: www.grande-region.lu



© Mission Opérationnelle Transfrontalière

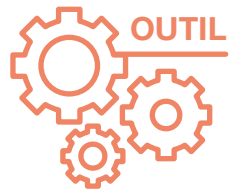
- L'**Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi (OIE)** est un réseau d'instituts spécialisés chargé de préparer pour les responsables politiques de la Grande Région des informations comparables et interprétables sur le marché de l'emploi, afin de permettre aux décideurs de tirer des conclusions utiles en matière de politique structurelle et de l'emploi pour la Grande Région. Il publie notamment un rapport socio-économique à l'occasion du Sommet de la Grande Région: www.iba-oie.eu

PROJET MMUST DE SIMULATION DE DÉPLACEMENT DES BIENS ET DES PERSONNES

AGAPE (chef de file)



Le projet MMUST (Modèle Multimodal et scénarios de mobilité transfrontaliers), en cours d'instruction, consiste en la construction d'un modèle multimodal transfrontalier (franco-belgo-luxembourgeois) de simulation des déplacements des biens et des personnes, et d'aide à la décision publique quant aux investissements à engager en matière de mobilité et d'infrastructures de transport transfrontalier. Ce projet soutenu par les principales autorités compétentes en transport dans l'espace trinational (Ministère luxembourgeois, État français, Région Grand Est, Région Wallonne...) est une première en Grande Région.



Stratégies et planification communes

Un autre moyen pour les acteurs du transfrontalier de surmonter le déficit de vision commune est la mise en œuvre de stratégies transfrontalières basées elles-mêmes sur un **diagnostic transfrontalier préalable**. Ces stratégies permettent une vision partagée et déclinée en différents axes sectoriels. Ceux-ci peuvent aboutir à la mise en place de projets qui s'inscrivent dans une cohérence d'ensemble transfrontalière, articulant les différentes échelles à l'instar de la Stratégie de l'Arc Jurassien (voir ci-après).

Les stratégies territoriales peuvent revêtir une dimension plus particulièrement axée sur un projet spatial partagé avec une coopération marquée en matière de planification et d'urbanisme. Certains sites sont particulièrement avancés dans ce domaine: les agglomérations transfrontalières, comme celles de Genève et de Bâle à la frontière franco-suisse et franco-germano-suisse. Des approches thématiques peuvent également être mises en avant au sein même de ces démarches d'agglomérations.

PROJET D'AGGLOMÉRATION DU GRAND GENÈVE

GLCT Grand Genève



Bassin de vie transfrontalier, l'agglomération franco-valdo-genevoise, devenue le Grand Genève en 2012, regroupe 212 communes pour environ 953 000 habitants (dont plus de la moitié réside dans le canton de Genève) et comptabilise environ 451 000 emplois. Née de démarches transfrontalières engagées il y a plus de 40 ans, une première charte d'engagement est signée en décembre 2007, sorte de **projet d'agglomération** qui comprenait un diagnostic commun du territoire, un développement souhaité et un engagement de mise en œuvre des mesures correspondantes, et qui conditionnait le cofinancement par la Confédération d'investissements en Suisse et en France, dans le cadre de la politique d'agglomérations fédérale. La deuxième génération du projet d'agglomération a ajouté une dimension « politiques de services / prestations publiques transfrontalières » comprenant la cohésion territoriale et sociale, l'économie, le logement, l'environnement, la santé ou la culture. Le projet d'agglomération du Grand Genève est coordonné par un GLCT depuis 2013. Avec la signature de la troisième étape fin 2016, la troisième génération du projet vise à l'approfondissement des initiatives déjà mises en œuvre. Il s'agit désormais d'un **projet de territoire** autour d'une vision commune et d'une gouvernance transfrontalière unique, décliné en 550 mesures d'urbanisation, de mobilité et de protection de l'environnement.

STRATÉGIE DE L'ARC JURASSIEN

Conférence TransJurassienne (CTJ)



De 2013 à 2015, la Conférence TransJurassienne (CTJ) a dressé un diagnostic de la coopération dans l'Arc Jurassien et formulé une stratégie développant un nouveau mode de gouvernance assorti de priorités de coopération pour la période 2014-2020.¹⁶ La gouvernance s'organise autour d'un bureau restreint, d'un bureau élargi, d'un secrétariat général et de groupes de travail thématiques qui se réunissent pour développer les projets à mettre en œuvre sur le territoire. Les orientations stratégiques pour la période 2014-2020 sont le développement économique, le vivre-ensemble, les mobilités et les échanges, et la gestion de l'espace et des ressources naturelles. Ces priorités ne visent pas à limiter le champ des possibles, mais plutôt à mettre à disposition des élus et des acteurs du transfrontalier une grille de lecture permettant de mieux structurer la coopération autour de la frontière. Cet exemple montre la réalisation d'une stratégie transfrontalière globale avec une mise en perspective de la coopération, approche transférable sur d'autres frontières.

16 Ces travaux ont été réalisés avec l'appui de la MOT.



Agglomération du Grand Genève / © CERN

b. GOUVERNANCE ET ACTION POLITIQUE

Si les bassins de vie transfrontaliers ont une réalité fonctionnelle de par la perméabilité de la frontière et les nécessités de son franchissement par les habitants, la **volonté politique partagée** de part et d'autre de la frontière est fondatrice d'une démarche d'échanges plus structurés et de coopérations diversifiées. De l'échange informel à la structuration plus ambitieuse, les réglementations nationales sur le droit des collectivités territoriales, le cadre des relations bilatérales et les instruments de la cohésion territoriale européenne offrent aujourd'hui un vaste éventail des possibilités aux territoires pour s'engager dans la voie d'un partenariat institutionnel transfrontalier juridiquement structuré. Cette structuration juridique plus ou moins sophistiquée de la gouvernance transfrontalière est à la fois l'aboutissement des échanges politiques engagés au fil des années et un outil pour faciliter et approfondir la coopération. Sa technicité n'a d'autre vocation que de faciliter les projets concrets au bénéfice des citoyens frontaliers. Elle permet enfin d'inscrire son action dans la durée en surmontant les alternances politiques, en dépassant la stricte relation interpersonnelle entre élus et la volonté individuelle plus ou moins forte de chacun.

OBSTACLES INSTITUTIONNELS

De nombreux obstacles à la coopération transfrontalière, résultant des frontières nationales qui matérialisent la séparation de systèmes nationaux distincts, et de la dissymétrie entre les organisations politiques et administratives de chaque côté des frontières, sont de nature **juridique** ou **institutionnelle**.



Les **calendriers électoraux** ainsi qu'un cadre et des temps institutionnels différents ralentissent la coopération. Ainsi, les récentes réformes territoriales et institutionnelles françaises et belges ont porté sur des objets institutionnels différents dans des calendriers décalés. La disjonction des périodes électorales, ou périodes de votations pour la Suisse, qui figent l'action publique pendant des temps plus ou moins longs, entraîne parfois des blocages et bouscule certains projets.

Les territoires transfrontaliers identifient souvent **les changements politiques** des collectivités comme des risques pour la continuité de l'action publique locale. Seul un portage politique fort apporte le **cadre pérenne** nécessaire aux actions transfrontalières. L'implication des élus et acteurs politiques passe par la formation qui pourrait prendre la forme d'un « **Erasmus des élus** ».

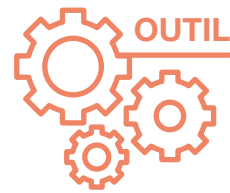
Les différences de niveaux institutionnels et de compétences des partenaires sont aussi sources de lenteur dans la mise en œuvre des projets.

De plus, les **cloisonnements sectoriels** internes aux collectivités et aux services des États, et le **cloisonnement entre structures**, nuisent à l'approche transversale nécessaire à la bonne prise en compte des enjeux transfrontaliers.

Il **manque** souvent une **instance** au sein de la collectivité qui **fédère** l'ensemble des projets et en favorise les synergies plus transversales. Les directions des affaires européennes, quand elles existent, n'ont pas forcément cette vocation et sont parfois encore trop cantonnées à une fonction de gestion des fonds structurels.

L'organisation des acteurs de la coopération transfrontalière en une structure juridique locale unique rend possible de financer et de piloter de manière plus efficace les activités communes, de garantir la pérennité du cadre de la concertation et d'assurer au territoire une meilleure visibilité et une plus grande reconnaissance à l'échelle nationale et européenne.

Un outil juridique comme le GECT permet une gouvernance transfrontalière qui s'inscrit la plupart du temps dans un dialogue entre les différents niveaux institutionnels. Toutefois il n'est pas une condition suffisante pour une gouvernance effective du territoire transfrontalier, si celle-ci n'associe pas les citoyens, les perd de vue dans son action, ne communique pas sur les projets. Une telle indifférence, méconnaissance ou vision abstraite, risque de mener au rejet par les habitants de structures de gouvernance qu'ils ressentent comme technocratiques.



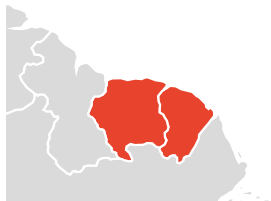
Gouvernance (structures transfrontalières)

La gouvernance transfrontalière se traduit dans de nombreuses formes institutionnelles plus ou moins structurées: protocoles de coopération, conventions, accords, consorcio, GLCT, GECT, GEC, GEIE..., en fonction de la personnalité juridique (publique ou privée) des partenaires, des objectifs des différentes initiatives, des cultures de l'action publique, des moyens engagés...

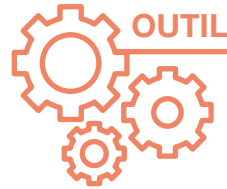


Vue sur le Maroni à la frontière Guyane (France) - Suriname /
© Mission Opérationnelle Transfrontalière

CONSEIL DU
FLEUVE MARONI



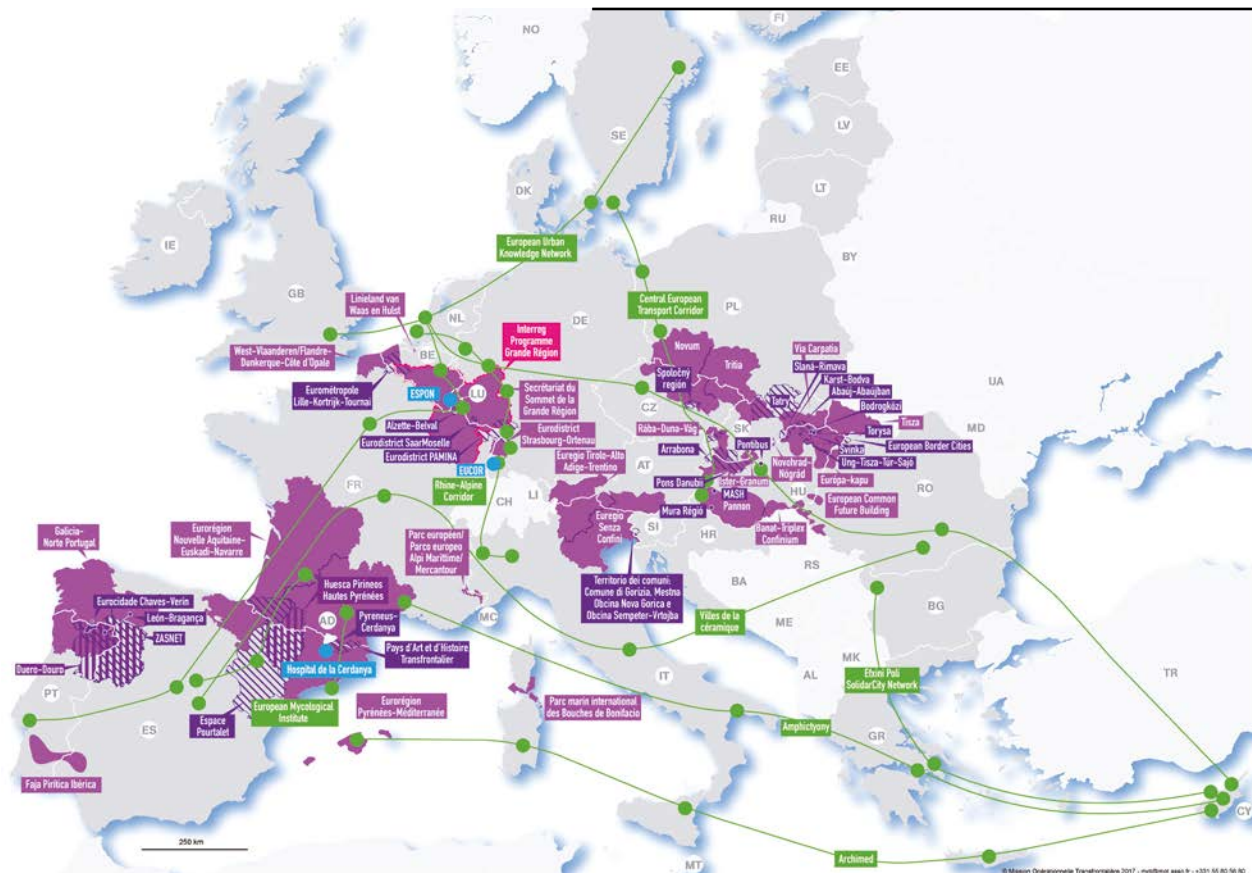
Créée à l'occasion de la première Commission mixte France-Suriname, cette instance réunit les autorités françaises et surinamaises dans le but de faciliter les délibérations sur les problématiques transfrontalières dans la région du Maroni. La 11^{ème} réunion du Conseil du fleuve sur le Maroni à Albina (Suriname) le 18 juillet 2017 a réaffirmé le dialogue avec les autorités du Suriname sur l'ensemble des sujets concernant les populations riveraines du fleuve. Les échanges ont porté sur des sujets tels que le franchissement du Maroni : la construction du futur bac à grande capacité pour assurer la liaison internationale France – Suriname et les aménagements portuaires des ports de Saint-Laurent et d'Albina, la surveillance des inondations, la gestion des déchets ou la circulation des citoyens du Suriname et de la Guyane française des deux côtés du fleuve Maroni.



Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

À titre d'exemple, l'outil du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) fait figure de référence, car applicable dans l'ensemble de l'Union européenne ainsi qu'à ses frontières extérieures, ce qui lui procure une forte visibilité européenne. Créé par règlement (CE) en 2006, modifié en 2013, le GECT est une structure dotée de la personnalité juridique, ayant la capacité de gérer un projet transfrontalier pour le compte de ses membres. Le recours au GECT nécessite le choix d'un droit de rattachement (le droit du lieu du siège). Il peut porter des projets de coopération immatériels (y compris de gouvernance transfrontalière) ou matériels (équipements, infrastructures ou services conjoints), dans les domaines communs de compétence de ses membres. Il peut également assumer le rôle d'autorité de gestion des programmes de coopération territoriale européenne ou porter des outils de développement territorial intégré (période 2014-2020).

Groupements Européens de Coopération Territoriale /
© Mission Opérationnelle Transfrontalière



GECT EUROMÉTROPOLE
LILLE KORTRIJK
TOURNAI

Créé en 2008, le GECT Eurométropole Lille Kortrijk Tournai a été le premier GECT européen issu du règlement (CE) de 2006. Il regroupe l'ensemble des niveaux institutionnels français et belges, des services de l'État jusqu'aux communes (via la Conférence des maires et bourgmestres), ainsi que la société civile (à travers son Forum). Il s'étend sur un vaste territoire associant la Métropole Européenne de Lille, le Sud de la Flandre occidentale et la Wallonie picarde. L'objectif des partenaires est de renforcer tous les aspects de la coopération au sein du territoire. La gestion et la gouvernance communes passent par la conduite de projets d'intérêt commun dans des domaines variés tels que les transports et l'aménagement territorial, le tourisme, la culture, l'environnement, l'emploi, la formation...



GECT WEST-VLAANDEREN /
FLANDRE-DUNKERQUE-
CÔTE D'OPALE

La création¹⁷ du GECT West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale date d'avril 2009. Cette structure européenne franco-belge vise à poursuivre, renforcer, structurer et pérenniser la coopération transfrontalière qui s'est progressivement développée sur le territoire, favorisée par les programmes Interreg. Le GECT a pour objectif de développer et promouvoir une coopération transfrontalière cohérente sur le territoire franco-belge. À ce titre, le GECT assure la coordination et la mise en réseau des acteurs, la représentation et la concertation politiques du territoire ; il définit des stratégies et des programmes d'actions communs pour répondre aux besoins du citoyen ; il réalise des actions et projets communs ; il représente le territoire transfrontalier vis-à-vis d'instances tierces. Le GECT constitue un laboratoire de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux.

17 Avec l'appui de la MOT.



Parc marin international des Bouches de Bonifacio / © Olivier Bonnenfant



**GECT PARC MARIN
 INTERNATIONAL
 DES BOUCHES
 DE BONIFACIO (PMIBB)**

En 2010, les gouvernements italien et français ont décidé la création d'un groupement européen de coopération territoriale pour la mise en place d'une gouvernance commune des espaces naturels protégés situés entre la Corse et la Sardaigne. Le projet tend notamment à permettre la gestion intégrée de deux espaces protégés transfrontaliers, la Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio, gérée par l'Office de l'Environnement de la Corse, et le Parc National de l'Archipel de La Maddalena côté italien. Le GECT-PMIBB dont la convention et les statuts ont été signés en 2012, vise concrètement à promouvoir la protection, la gestion et la valorisation conjointe des ressources naturelles et culturelles, afin de mettre en œuvre une stratégie commune en matière de développement durable de l'espace de coopération et des principes d'administration harmonisés. Un plan d'action commun a été réalisé par les équipes des espaces protégés concernés, avec l'appui d'experts et de scientifiques italiens et français.

> Autres GECT de gouvernance territoriale membres de la MOT¹⁸ : Alzette-Belval / Eurodistrict Strasbourg-Ortenau / Secrétariat du Sommet de la Grande Région / Eurodistrict PAMINA / Eurodistrict SaarMoselle.

18 Liste non exhaustive, il s'agit ici de GECT de gouvernance territoriale.

**PLUS DE
GECT**

C. APPARTENANCES, IDENTITÉS ET VOLONTÉ DE COOPÉRER

L'une des composantes du projet de territoire transfrontalier est la volonté d'agir avec l'autre, de s'ouvrir, de comprendre et d'être compris, de se projeter dans l'univers de l'autre. Les territoires transfrontaliers facilitent ce processus en partageant un patrimoine culturel ou naturel commun antérieur au cadre administratif existant, créant un contexte de coopération naturel.

La technicisation croissante de la coopération transfrontalière, proportionnelle à la montée des échanges et de l'intégration, en fait de plus en plus une affaire d'experts, tendant à perdre de vue l'objectif ultime de cette coopération au service du citoyen – usager frontalier, ce qui vient alimenter l'incompréhension voire le rejet du projet européen. La communication politique transfrontalière à destination des habitants demeure insuffisante. Seule la construction d'une image réciproque fondée sur l'approfondissement des réalités partagées pourra favoriser l'émergence d'une confiance mutuelle, suscitant la volonté de se connaître et de vivre ensemble. Ces représentations communes sont aux sources mêmes de la dynamique de coopération, dépassant la simple nécessité des besoins et intérêts communs.

OBSTACLES CULTURELS OU LIÉS À LA LANGUE

Certains obstacles à l'intégration transfrontalière sont relatifs à la dimension culturelle: soit que la frontière marque la séparation entre différentes langues, traditions, modes de vie, imaginaires collectifs, visions du monde; soit qu'au contraire la frontière traverse un espace culturel commun lui préexistant, mais peu reconnu de part ou d'autre de la frontière.

La barrière de la langue, le manque de maîtrise de celle du voisin sont souvent cités¹⁹ comme obstacles par les acteurs du transfrontalier dans les différentes thématiques de la coopération, comme les activités économiques. La diminution du bilinguisme sur les territoires transfrontaliers est un problème qui touche en particulier les jeunes: ceux-ci préfèrent souvent apprendre l'anglais plutôt que la **langue du voisin**.

La persistance de stéréotypes et de préjugés nationaux et l'inexistence de média transfrontaliers ou de source de connaissances communes créent aussi des obstacles à la coopération.



MANQUE DE VOLONTÉ DE COOPÉRER

Les relations de coopération sont intimement liées aux échanges entre personnes, mais plusieurs facteurs les freinent comme la différence des cultures politiques et administratives. Différents récits nationaux, visions et perspectives se côtoient dans les territoires transfrontaliers, créant une méfiance ou une difficulté à s'ouvrir à l'autre. Comme pour tout projet de coopération, une période de connaissance mutuelle préalable est nécessaire: les acteurs du transfrontalier témoignent du fait que le **changement d'interlocuteurs** nécessite souvent une nouvelle période d'adaptation. La coopération est rarement spontanée, il est nécessaire de l'inciter et de la faciliter. Plus pernicieux, des acteurs présents sur certaines frontières faisant l'objet de coopération depuis de nombreuses années, semblent manifester une certaine indifférence, voire une « fatigue » de la coopération, ce qui montre le besoin d'un soutien pérenne. Une gouvernance structurée contribue à résoudre le problème du manque de propension à coopérer.



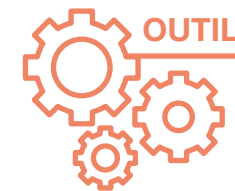
MANQUE D'IMPLICATION DES CITOYENS

Trop souvent, les décideurs et les structures de gouvernance ne communiquent pas assez sur les résultats de la coopération, son utilité, sa manifestation d'une Europe de proximité, concrète, et n'associent pas formellement les citoyens.

L'appropriation du territoire transfrontalier par le citoyen passe d'abord par une bonne information de celui-ci sur cet espace de vie, élargi au-delà de la frontière, ainsi que sur les possibilités que le territoire transfrontalier lui offre, alors que cette information n'est pas toujours disponible ou facilement accessible (manque de média transfrontalier, de portails d'information comme les INFOBEST...). On peut également observer un manque d'implication des citoyens dans le contexte transfrontalier. Soit les lieux de rencontres n'existent pas (manque de forum citoyens transfrontaliers...), soit il est difficile de les identifier. S'ajoute un manque de possibilités offertes pour réaliser des projets « citoyens » (manque de fonds micro-projets « people to people »), et une difficulté à les gérer (lourdeur dans la réalisation des projets).



« L'APPRENTISSAGE DE LA LANGUE ET DE LA CULTURE DU VOISIN COMMENCE DÈS LE PLUS JEUNE ÂGE. »



Culture / Langue

Des initiatives européennes et transfrontalières en matière culturelle et linguistique, comme le développement de médias transfrontaliers, la proposition de récits transfrontaliers, par exemple dans le cadre de livres d'histoire communs (comme celui développé par l'Allemagne et la France²⁰), et le renforcement de l'apprentissage de la langue du voisin peuvent aider à surmonter ces obstacles culturels. L'outil « culture, langue » est ainsi étroitement lié au thème de l'éducation et de la formation (cf. partie 1). Au sein des territoires frontaliers fortement imbriqués historiquement et culturellement, la coopération transfrontalière en matière d'**apprentissage de la langue et de la culture du voisin** doit être ambitieuse et transversale, et commence dès le plus jeune âge.

MAISON DE LA PETITE ENFANCE TRANSFRONTALIÈRE



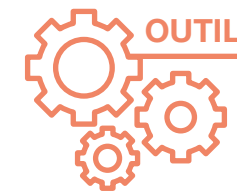
La maison de la petite enfance transfrontalière a ouvert ses portes en avril 2014 à Strasbourg-Kehl (France-Allemagne). Portée par les villes de Kehl et de Strasbourg, elle propose soixante places (30 pour chaque ville) permettant aux enfants (de 3 mois à 4 ans) de s'épanouir dans un cadre bilingue et multiculturel dès le plus jeune âge. L'initiative est née d'un besoin commun des deux villes de disposer de places d'accueil collectives supplémentaires, et d'une volonté politique forte de créer une crèche transfrontalière au cœur de cette agglomération. Cet équipement commun est transfrontalier non seulement de par sa situation géographique, mais également de par sa dimension pédagogique et architecturale qui conjugue les approches françaises et allemandes en matière d'accueil des jeunes enfants. Le personnel de l'équipement est binational. Cet équipement contribue à la promotion du bilinguisme ainsi qu'au développement des échanges interculturels entre les enfants, les familles et les professionnels de part et d'autre du



Maison de la petite enfance Strasbourg-Kehl / © Eurométropole de Strasbourg

Rhin. Hautement symbolique de la construction d'une citoyenneté européenne, il s'agit d'un projet-pilote qui a vocation à nourrir les échanges d'expériences avec d'autres frontières en Europe.

20 Cf. manuel d'histoire franco-allemand, Tome 1 (2011) / Tome 2 (2008) / Tome 3 (2006), Nathan/Klett.



Information du citoyen / Forum / Projets citoyens

La bonne information des citoyens est un élément essentiel de toute volonté d'intégration transfrontalière d'un terrain. L'implication des citoyens peut passer par l'organisation de forums et également par la mise en œuvre de projets concrets à destination des habitants des territoires transfrontaliers, comme des événements populaires (sportifs, culturels...), des projets impliquant la jeunesse des territoires transfrontaliers, ou plus largement les projets citoyens (« people to people ») (cf. fonds micro-projets). Ces initiatives contribuent à la construction d'une société civile transfrontalière, fondée sur la connaissance de l'autre et la confiance en lui.

- > *Groupement Transfrontalier Européen – Maisons transfrontalières européennes*
- > *Province West-Vlaanderen (chef de file) – Partons, projet Interreg V (France-Wallonie-Vlaanderen) de développement des services en milieu rural*
- > *GFGZ (association germano-suisse pour la coopération transfrontalière)*

AUTRES PROJETS

19 Cet obstacle vient en 2^e position dans les résultats de la consultation menée en 2015 dans le cadre de la revue transfrontalière lancée par la Commission européenne.

INFOBEST - PAMINA

INFOBEST PAMINA, mis en place dès 1991, contribue à cet objectif, en répondant à environ 2500 demandes de citoyens par an (depuis 25 ans). La mission de cette structure, qui fait partie du réseau des quatre INFOBEST du Rhin supérieur, est de conseiller, orienter et informer les citoyens sur les conditions de vie et de travail en France et en Allemagne. Les sujets traités varient, allant des procédures à suivre en matière d'imposition ou de cotisation pour la retraite en cas d'emploi transfrontalier, aux droits des consommateurs dans le pays frontalier... Cette initiative associe différents partenaires, l'État français, le Land de Bade-Wurtemberg, le Land de Rhénanie-Palatinat et le GECT Eurodistrict PAMINA.

RENDEZ-VOUS ÉLUS-CITOYENS DE L'EURODISTRICT STRASBOURG-ORTENAU

Afin de favoriser une plus grande implication citoyenne dans le domaine du transfrontalier, une initiative menée par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau peut être citée en tant qu'outil transférable sur d'autres frontières. Organisés depuis 2013, les « Rendez-vous Elus-Citoyens » associent les habitants du territoire de l'Eurodistrict à son développement. Les élus français et allemands de l'Eurodistrict répondent aux interrogations des citoyens et prennent note de leurs avis sur la stratégie territoriale adoptée. C'est ainsi qu'une stratégie « à 360 degrés » a pu être développée. Elle comprend quatre priorités, discutées et améliorées lors des rendez-vous de 2016 à Strasbourg. Ces priorités relèvent des domaines suivants : environnement, mobilité, éducation / bilinguisme, économie, emploi. Le prochain Rendez-vous Elus-Citoyens » aura lieu en 2018. Il permettra de définir les nouvelles thématiques de travail du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

Rendez-vous « Elus-citoyens », Eurodistrict Strasbourg-Ortenau /
© GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau



2.2. La coordination des politiques

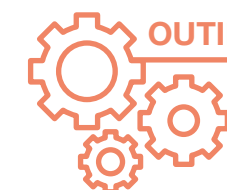
Même si une part importante des législations nationales est fortement prédéterminée à l'échelon européen, les États membres transposent les directives dans une approche nationale, la législation européenne n'imposant pas la prise en compte des réalités frontalières. Aussi le Conseil européen a demandé à la Commission européenne d'élaborer une stratégie pour la macro-région de la Baltique, suite à la prise de conscience que la mise en œuvre d'un programme Interreg transnational, pourtant jugée performante, n'était pas suffisante. Il était devenu patent qu'une coordination transfrontalière des législations, des stratégies et des financements était indispensable. Si la démarche macro-régionale n'est pas transposable au contexte transfrontalier (notamment son pilotage par la Commission européenne), le constat vaut également pour les régions frontalières, et appelle des actions spécifiques, impliquant les États.

Les obstacles liés à la frontière en tant que limite entre systèmes nationaux appellent la mise en place d'une gouvernance transfrontalière appropriée. Le niveau local ne peut s'en sortir seul ; les niveaux national ou fédéral, voire européen, doivent être également impliqués. Ces obstacles à la coopération transfrontalière peuvent être de nature législative (incompatibilité des systèmes législatifs, nouveaux obstacles qui apparaissent faute d'analyses d'impact transfrontalier ex ante des nouvelles législations...), ou de nature administrative et technique, du fait de normes techniques divergentes ou de manque de connaissance ou de visibilité du système du voisin. Pour y remédier, il faut davantage de coordination entre les acteurs des différents niveaux, de concertation entre les stratégies régionales et nationales de chaque versant, ainsi qu'une meilleure coordination interministérielle dans chaque État. Enfin, il faut mieux identifier les obstacles dont les éléments de résolution se situent au niveau européen.

a. COORDINATION À L'ÉCHELLE DE CHAQUE FRONTIÈRE

OBSTACLES ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES

Sur une frontière donnée, la résolution d'un obstacle peut nécessiter l'adaptation du cadre légal de l'un ou des deux (ou plus) pays concernés, voire la signature d'un accord interétatique, auquel cas elle devra impliquer le niveau central des États concernés.



Inventaire d'obstacles / Solutions

Il peut être recommandé de transposer sur chaque frontière la démarche entreprise par le groupe parlementaire franco-belge, permettant à la fois d'identifier l'ensemble des obstacles, de les qualifier sur le plan réglementaire et juridique, de traiter ce qui peut l'être localement, et de faire remonter les obstacles non résolus au niveau supérieur.

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE FRANCO- BELGE 2007, 2012²¹



En 2007, l'état de la coopération à la frontière franco-belge a été examiné par un groupe de 12 parlementaires français et belges. Le groupe a travaillé sur différents sujets (emploi, taxes, environnement, santé, sécurité...), impliquant des acteurs politiques et techniques de tous les niveaux de gouvernance et des deux côtés de la frontière, afin de produire un **inventaire d'obstacles transfrontaliers** et développer des pratiques de concertation. Le rapport final donnait à voir une cartographie des obstacles et proposait des solutions pour les surmonter, préconisant notamment la création des GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, ainsi que le développement d'un plan d'action pour l'ensemble de la frontière.

En 2012, la Préfecture de la Région du Nord-Pas-de-Calais a entrepris²², en associant l'ensemble des partenaires français et belges, un diagnostic des obstacles persistants : un tableau de synthèse donne une vue d'ensemble sur les obstacles résolus ou non depuis 2007, propose des solutions possibles et prévoit un certain nombre d'actions, relevant de quatre types : développement de la connaissance autour de certaines thématiques et de leur mise en œuvre ; développement des pratiques de coordination administrative et de dispositifs de concertation ; modifications des lois nationales ; conclusion de nouveaux accords intergouvernementaux. Les résultats ont été diffusés en 2017. De nouveaux groupes de travail pourront poursuivre ces réflexions.

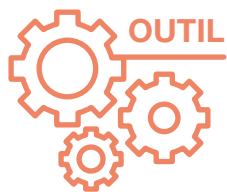
21 <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/Actualites/Rencontre-a-Bruxelles-avec-l-ambassadeur-de-France-en-Belgique>

22 Avec l'appui de la MOT.

b. COORDINATION AU NIVEAU NATIONAL

OBSTACLES LÉGAUX ET ADMINISTRATIFS (LIÉS AU MANQUE DE CONNAISSANCE ET DE VISION)

La prise en compte des enjeux transfrontaliers au niveau national se heurte à une série d'obstacles, tels que le cloisonnement sectoriel interne aux services des États, le cloisonnement externe horizontal (entre ministères) et vertical (avec les collectivités), le manque de connaissance du territoire transfrontalier (problème des données transfrontalières). En conséquence, l'enjeu transfrontalier reste marginal dans les stratégies nationales ; il est souvent abordé à court terme, caractérisé par des décisions prises au coup par coup, sans vision d'ensemble.



Observation / Coordination

Au niveau national, il importe d'assurer une observation des territoires frontaliers, un pilotage interministériel de la coopération transfrontalière permettant de traiter les modifications réglementaires et législatives nécessaires, ainsi que la négociation éventuelle d'accords interétatiques.



Atelier sur les outils d'observation des territoires transfrontaliers, 2015 / © Union européenne

COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE - EXEMPLE DE LA FRANCE

En France, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est responsable de la mise en œuvre de la politique nationale de « cohésion des territoires », ainsi que de la politique européenne de cohésion dans les régions françaises, dont les programmes Interreg dédiés à la coopération territoriale. Au titre de ses compétences en matière d'aménagement du territoire, de politiques urbaines et de politiques européennes, le CGET a une mission de coordination horizontale (interministérielle) et verticale (avec les institutions européennes d'une part, les collectivités locales d'autre part) ; il prend en compte les enjeux spécifiques des territoires transfrontaliers.

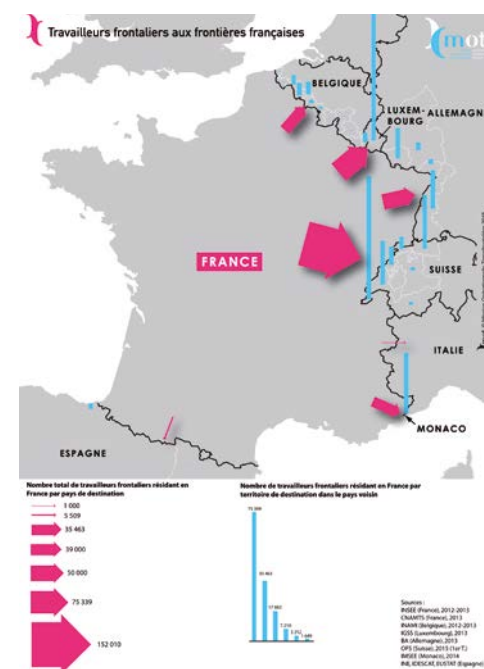
Au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) soutient celles-ci pour le développement de coopérations transfrontalières, et un Ambassadeur est en charge des Commissions intergouvernementales, de la coopération et des questions frontalières. Le CGET, le MEAE, le Ministère de l'Intérieur (Direction Générale des Collectivités Locales), le Ministère des Outre-Mer (Direction Générale des Outre-Mer), et les autres ministères peuvent s'appuyer sur la MOT et son réseau, ce qui leur permet de bénéficier d'une connexion directe avec les territoires frontaliers, et d'une meilleure connaissance de leurs actualités et enjeux. Un renforcement de cette coordination est en cours (cf. partie 3).

OBSERVATION NATIONALE DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

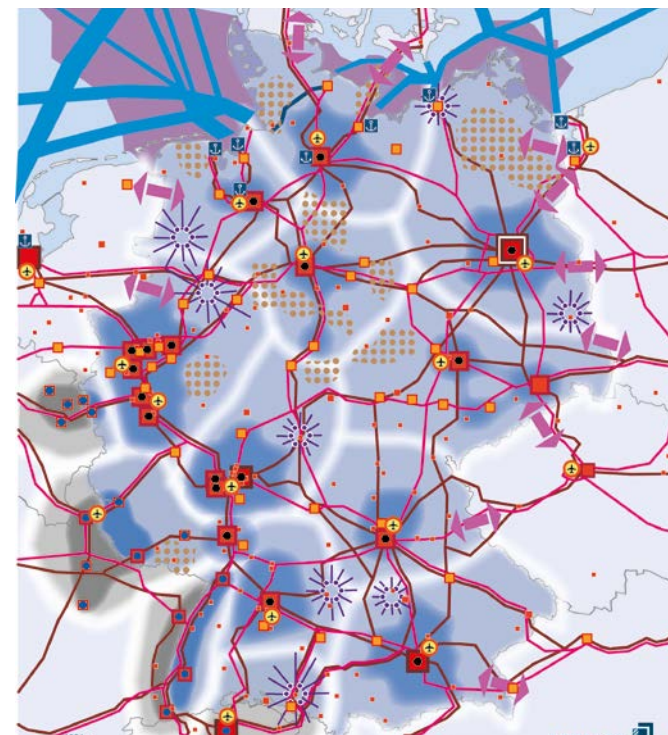
La première initiative d'observation et de cartographie sur l'ensemble des frontières françaises à une échelle nationale a été réalisée en 1999 par la MOT (carte des flux de travailleurs frontaliers). Cette démarche s'est constituée progressivement au sein d'un fonds cartographique, aboutissant en 2002 à la publication du premier « Atlas de la coopération transfrontalière », actualisé en 2005.

À la suite de plusieurs études exploratoires sur ce sujet, l'Observatoire des territoires du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la MOT et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) ont organisé le premier séminaire européen consacré à l'observation des territoires transfrontaliers en 2012 à Nancy. L'objectif était de présenter le travail mené et de mettre en avant le rôle de l'observation dans le cadre des politiques d'aménagement des territoires transfrontaliers. Il s'est conclu par un accord entre les États représentés affirmant la nécessité de coordonner les démarches d'observation statistique des territoires frontaliers. Suite à ces échanges, les États (France et pays voisins) ont convenu de privilégier un processus d'enrichissement progressif et pragmatique du référentiel de données et d'indicateurs, qui permettra, à terme, de connaître plus précisément le contexte transfrontalier. Pour poser les jalons d'une véritable observation transfrontalière à un niveau européen, ces États ont mis en place un **comité stratégique transfrontalier (CST)** composé des représentants des ministères en charge de l'aménagement du territoire en France et dans les pays voisins. La MOT assure le secrétariat du CST. Il s'appuie sur un **groupe de travail technique (GTT)** qui réunit les représentants d'instituts statistiques nationaux et régionaux, de services ministériels ou d'opérateurs experts intéressés par la démarche.

La Commission européenne, associée à ce processus, a depuis lors lancé un projet pilote européen sur l'observation transfrontalière.



Carte des travailleurs frontaliers aux frontières françaises



Carte « Compétitivité », dans Principes directeurs et stratégies pour le développement territorial de l'Allemagne / Sources : BMVI (éditeur) / BBSR (cartographie), 2016

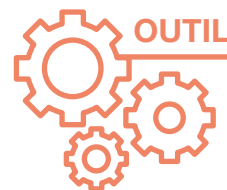
GESTION DES QUESTIONS TRANSFRONTALIÈRES EN ALLEMAGNE

La politique d'aménagement du territoire allemande est basée sur le « polycentrisme » : l'identification de centres urbains de taille variable qui fournissent des services à leur hinterland. Étant frontalière de huit États membres de l'Union européenne et d'un État non-membre, il arrive que ces centres urbains se situent hors des frontières allemandes, comme c'est le cas pour Strasbourg ou Bâle. Ainsi, une dimension transfrontalière a été intégrée à la politique allemande d'aménagement du territoire. Des projets pilotes de recherche spatiale (dits MORO), ont été lancés, traitant d'enjeux transfrontaliers. Ces projets portent par exemple sur les régions métropolitaines transfrontalières²³, le potentiel des GECT, l'avenir commun pour l'espace d'intégration germano-polonais 2030 ou encore sur un système d'observation territoriale des régions frontalières pour l'Allemagne, dont le principe a été inscrit dans la loi fédérale. Les « Principes directeurs » approuvés en mars 2016, à la fois par les Länder et le niveau fédéral allemand, mettent l'accent sur la coopération transfrontalière dans la politique d'aménagement du territoire. Le schéma afférent à la compétitivité aux frontières allemandes comprend des « régions métropolitaines frontalières » et des « espaces d'intégration métropolitaine renforcée dans des régions métropolitaines frontalières ».

23 À noter, à la suite du projet ESPON Metroborder (2009-2010), la deuxième phase des projets MORO a étendu le concept de « Metropolregion » aux régions métropolitaines transfrontalières notamment l'Euregio Meuse-Rhin, la Grande Région, le Rhin Supérieur, et la région du Lac de Constance.

UNE STRUCTURE DÉDIÉE EN HONGRIE

Afin de favoriser la coopération transfrontalière aux frontières hongroises, le **Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI)** a été créé en 2009 sur le modèle de la MOT. Parmi ses nombreuses activités, le CESCI a engagé un travail spécifique sur la résolution des obstacles à la coopération transfrontalière. Il a produit une étude en 2016 sur les outils juridiques existants aux frontières hongroises, financée par le Ministère de la Justice hongrois. Ce projet a identifié les obstacles et trouvé des solutions sur les frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne. Il a été établi que de nombreux obstacles résultaient d'un manque d'information, et ne sont pas de nature juridique. Cette étude était complétée par une série de propositions concernant des textes et recommandations juridiques au niveau national comme supranational et en lien avec quatre thématiques : mobilité et transport publics, marché du travail, services de santé et échange de produits locaux.



Coordination

La résolution des obstacles législatifs à la coopération peut passer par :

- un changement de législation européenne (exemple de la suppression du roaming en juin 2017),
- la création d'outils spécifiques, comme le GECT ou celui proposé par le Luxembourg (voir ci-après),
- l'animation d'un processus transversal à la Commission européenne (groupe interservices), ou l'action du Comité européen des Régions ou du Parlement européen,
- l'animation d'un pilotage d'ensemble via la politique de cohésion (diffusion des bonnes pratiques).

Suite à la Revue transfrontalière (« Cross-border Review ») la Commission européenne a fait de nouvelles propositions, détaillées dans la partie 3.



C. COORDINATION AU NIVEAU EUROPÉEN

OBSTACLES LÉGISLATIFS

La législation européenne est favorable à la libre circulation, et donc à l'intégration transfrontalière ; mais les législations pertinentes en contexte transfrontalier ne sont pas toutes de la compétence de l'Union et la mise en œuvre de la législation européenne peut être déficiente dans le contexte transfrontalier (par exemple, non-interopérabilité de la transposition des directives). L'absence d'évaluation ex-ante de l'impact transfrontalier des politiques européennes complique leur mise en œuvre.



Réunion du Groupe interrégional sur la coopération transfrontalière, Comité européen des Régions / © Mission Opérationnelle Transfrontalière



COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS – GROUPE INTERRÉGIONAL SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Le Comité européen des Régions a pour rôle de faire entendre la voix des territoires dans le processus de construction européenne, et suit de près les questions frontalières. Il développe notamment un processus **d'analyse d'impact territorial** des nouvelles politiques, qui pourra porter également sur les territoires transfrontaliers²⁴. Le groupe interrégional dédié à la coopération transfrontalière créé par le Comité européen des Régions en juillet 2015 à l'initiative de Pavel Branda a pour objectif d'influencer les politiques européennes en matière de coopération transfrontalière, d'échanger les expériences et de contribuer aux discussions sur la future politique de cohésion. Le groupe de travail contribue aux discussions en cours, d'un point de vue transfrontalier, comme les analyses d'impact territorial et la nécessité de prendre en compte les territoires et enjeux transfrontaliers. Il veille par ailleurs à une bonne articulation entre le groupe et d'autres initiatives et activités du Comité européen des Régions comme la Plateforme des GECT. Le Comité européen des Régions adopte régulièrement des avis, comme celui en février 2017 sur « Les chaînons manquants en matière de transport dans les régions frontalières », ayant une forte pertinence pour le transfrontalier.

24 Pour cela voir les travaux d'ITEM et d'ESPON sur les Analyses d'impact territorial.



Réunion du groupe de travail sur la coopération transfrontalière, Parlement européen / © Anne Sander

PARLEMENT EUROPÉEN – GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Le Parlement travaille quotidiennement sur des projets législatifs visant l'intégration européenne, en principe favorables aux territoires transfrontaliers. Cependant, les intérêts de ceux-ci peuvent ne pas être correctement identifiés, notamment dans le cadre de textes sectoriels très techniques.

Le groupe de travail du Parlement européen dédié aux questions transfrontalières, lancé en novembre 2012, est depuis mai 2015 présidé par la députée européenne et vice-présidente de la MOT, Anne Sander. Ce groupe de travail parlementaire informel réunit 2 à 3 fois par an les eurodéputés et les parties prenantes intéressés pour aborder les grands dossiers européens, sous l'angle de la coopération transfrontalière. Il vise à décroiser le débat transfrontalier et l'intégrer dans les différentes thématiques sectorielles comme le numérique dans les zones frontalières, la coopération sanitaire, le chômage... Le groupe traite également des approches globales comme « la levée des obstacles à la coopération transfrontalière ». Le Parlement européen poursuit par ailleurs de nombreuses initiatives favorisant de manière directe ou indirecte la coopération transfrontalière.²⁵

25 Comme le montrent les travaux de l'intergroupe URBAN présidé par Jan Olbrycht, ou le travail sur les « missing links » sur l'initiative de Michael Cramer, président de la commission TRAN. Le Parlement européen a par ailleurs adopté en septembre 2016 un « Rapport relatif à la coopération territoriale européenne – bonnes pratiques et mesures inédites », réalisé par la Commission REGI avec des recommandations concrètes pour le post 2020.

2.3. Le soutien aux territoires transfrontaliers

Les frontières fermées²⁶, partout dans le monde, constituent des obstacles au développement territorial. Elles privent les régions frontalières d'un potentiel de développement à 360°, c'est-à-dire **d'économies d'échelle** pour les activités économiques et les services publics, et **d'économies d'agglomération**, liées à la taille des marchés, à la circulation des biens et services, des capitaux, des personnes, mais aussi des idées; c'est notamment le cas du marché du travail. L'ouverture des frontières – à ne pas confondre avec leur abolition²⁷ – est par conséquent un facteur majeur de développement.

La coopération territoriale doit faciliter, notamment au sein d'une communauté économique fonctionnelle comme l'Union européenne, les économies d'échelle et d'agglomération par-delà la frontière. Cela passe par des actions à l'échelle locale ou régionale (développement des territoires transfrontaliers, comme évoqué au 2.1.), mais aussi par une action des États et de l'Union européenne, en charge des cadres législatifs, pour coordonner et réguler à leur niveau l'ouverture des frontières (cf. 2.2.). Enfin, se pose la question du financement de la coopération, et plus généralement, du soutien à la coopération, objet de ce chapitre. Il peut être trouvé au niveau local; mais compte tenu de la nature même de la frontière, une intervention exogène (nationale, voire européenne) est justifiée.²⁸

Beaucoup de projets d'investissement transfrontalier présentent un fort potentiel (notamment dans les secteurs de l'innovation, de la mobilité, du haut débit et de l'énergie), à l'image des grandes infrastructures transfrontalières (trams transfrontaliers, désenclavement d'îles...). Mais le montage de projets transfrontaliers, requiert une ingénierie technique et financière spécifique. Il s'agit de mieux utiliser les outils existants et d'en inventer de nouveaux. Il faut également porter attention aux disparités qui caractérisent de nombreuses frontières européennes, en matière de démographie, d'économie, de conditions-cadres comme la fiscalité, le droit du travail ou les charges sociales. La théorie économique voudrait que les agents concernés (ménages et entreprises) tirent profit des différentiels transfrontaliers, – ce qui est massivement le cas sur certaines frontières où les flux de travailleurs transfrontaliers manifestent une véritable intégration fonctionnelle, et qu'à terme, les conditions-cadres se rapprochent par une convergence des systèmes nationaux.

Mais cette vision purement économique sous-estime l'inertie des systèmes nationaux. Sur ces frontières, la réalité est plutôt une distorsion entre une certaine forme d'intégration économique et un déficit d'intégration politique. Cette situation bénéficie à la partie la plus mobile de la population et des entreprises, et aux acteurs de l'économie résidentielle, mais laisse de côté des populations captives victimes de la hausse des prix du foncier et de l'immobilier, des entreprises situées du mauvais côté de la frontière, soumises à une concurrence qu'elles jugent déloyale, et des collectivités assumant sans aide la charge résidentielle. Cette distorsion engendre un rejet de l'ouverture frontalière par une partie des habitants et des entrepreneurs.

En fait, le **soutien à la coopération doit prendre en compte le niveau d'intégration frontalière**, qui peut connaître des stades différents selon les frontières :

- un stade où la frontière reste très marquée (barrière physique ou ouverture récente comme dans le cadre des élargissements successifs de l'Union européenne), où l'intégration transfrontalière est faible, et nécessite une intervention exogène permettant de franchir les étapes de la connaissance et de la confiance mutuelles, de l'élaboration de projets se traduisant progressivement par des réalisations tangibles dans les différents secteurs du développement territorial; Interreg a été initialement conçu pour ce cas de figure.
- un stade où l'ouverture de la frontière est effective, physiquement et légalement, mais où peut subsister un fort différentiel transfrontalier, qui engendre des flux qu'il importe de réguler (cas des frontières de la France avec le Luxembourg ou la Suisse). Il s'agit d'y faire jouer économies d'échelle et d'agglomération, pas seulement pour certains acteurs privés, mais aussi pour le secteur public (services) et l'ensemble des acteurs. Ce type de frontières nécessite toujours des interventions du type précédent, mais en plus, une intervention régulatrice impliquant le niveau national.
- un stade mature, où l'intégration est plus complète et le développement équilibré; ce cas est plus rare (frontière Allemagne – Pays-Bas). Il continue toutefois de nécessiter une intervention exogène, car le potentiel d'intégration transfrontalière peut rester largement sous-exploité (« fatigue de la coopération », symptôme de l'inachèvement de l'intégration européenne).

Ces différents cas de figure nécessitent des interventions exogènes²⁹ à mener par frontière, au niveau national, ou européen. Comme dans la logique générale de la politique de cohésion, elles comprennent à la fois les dimensions du financement, et du soutien qualitatif sous la forme d'incitations, de la capitalisation et de la formation des acteurs de la coopération. Les obstacles combattus par ces interventions sont notamment ceux qui ont été mentionnés dans les parties 2.1. et 2.2. Au-delà des outils de gouvernance et de coordination présentés ci-dessus, il s'agit dans ce chapitre d'évoquer les outils de soutien.

29 Qui illustrent parfaitement le propos de F. Barca sur la politique de cohésion (cf. partie 3) 2009.

a. SOUTIEN AU NIVEAU DE LA FRONTIÈRE

MANQUE DE RESSOURCES FINANCIÈRES ET D'INGÉNIEURIE

Le financement de la coopération transfrontalière se heurte à un manque de ressources et de moyens pour développer des actions significatives et durables, qui pourraient lever d'autres obstacles d'ordre politique, administratif ou culturel. Il s'agit des obstacles liés à l'ensemble des thématiques du développement territorial; il est impossible de les lister ici. Beaucoup de ces obstacles peuvent être, et sont réglés localement.

À titre d'exemple, nous citerons deux obstacles spécifiques liés au financement de la coopération :

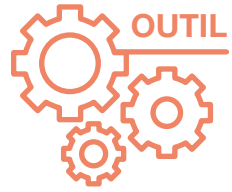
- Il est souvent difficile de financer les projets d'investissement car ils sont périphériques et ne rentrent pas spontanément dans les priorités des acteurs nationaux, et car les mécanismes de financement nationaux ne prévoient pas ce cas de figure comme la possibilité pour l'acteur d'un pays A d'investir sur le territoire d'un pays B, même si l'investissement bénéficiera également au pays A.
- Pour le personnel des structures transfrontalières, le différentiel de salaires (cotisations sociales; impôts sur le revenu...) reste un obstacle important à la constitution et à la cohésion d'équipes binationales au sein d'une même structure, sauf à adopter systématiquement le référentiel le plus avantageux pour l'ensemble du personnel (ce que ne permet pas le modèle économique de tous les projets).

26 Pour un argumentaire complet sur ce sujet, voir par exemple le rapport sur le développement dans le monde, « Repenser la géographie économique », Banque mondiale, 2009 Chapitre 3, Divi. 4 « Économies d'échelle et d'agglomération », Divi. 5 « Mobilité des facteurs et immigration ».

27 La Banque mondiale rappelle que les frontières procurent un sentiment d'appartenance qui contribue au bien-être social, et génèrent des unités gérables pour la gouvernance de la société.

28 C'est un cas typique d'« inefficiency trap » (piège d'inefficience) selon les termes de F. Barca, cf. partie 3.





Financement / Formation

Sont ici présentées des bonnes pratiques liées à des mécanismes de financement ou de soutien à la coopération, menées à l'échelle locale ou régionale.

INVESTISSEMENTS DE LA CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE AU PROFIT DE PROJETS D'AGGLOMÉRATION CANTONAUX

C'est sur la base d'un arrêté fédéral décidant du cofinancement de certains projets d'agglomération à hauteur de 30 % à 50 % que la Confédération helvétique conclut des conventions de prestations avec les entités respectivement responsables de ces projets d'agglomération y compris dans le cas d'agglomérations transfrontalières. Les conventions de prestations sont un document de structure identique pour tous les projets d'agglomération dans lequel les mesures cofinancées par la Confédération (Liste A) ainsi que les mesures non cofinancées sont listées (cf. projets d'agglomération de Bâle et de Genève). Le financement concerne également le versant non suisse de ces agglomérations.



Centre de documentation de la MOT / © Mission Opérationnelle Transfrontalière

EURO-INSTITUT



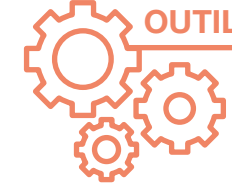
L'Euro-Institut situé à Kehl à la frontière franco-allemande a parmi ses objectifs de faciliter la coopération transfrontalière par la formation, l'accompagnement et le conseil sur le champ des politiques publiques, ainsi que d'encourager la connaissance mutuelle des acteurs publics français, allemands et suisses. Une telle approche existe sur d'autres frontières et fait l'objet d'une mise en réseau à l'échelle européenne (cf. TEIN au 2.3.c.); idéalement, elle devrait être étendue à toutes les frontières, avec le soutien d'Interreg.



b. SOUTIEN AU NIVEAU NATIONAL

DIVERGENCES DES SYSTÈMES NATIONAUX

La frontière nationale est une institution étatique, de laquelle découlent des obstacles liés à rencontre de différents systèmes nationaux (cf. 2.1. et 2.2.).



Financement / Capitalisation / Formation

Dans le contexte de frontières ouvertes, il est logique que soient développées au niveau national, au-delà des enjeux de coordination décrits ci-dessus (cf. 2.2.), des politiques de soutien à la coopération.

FINANCEMENT PAR LE GROUPE CDC

Le groupe Caisse des Dépôts (CDC) accompagne les projets transfrontaliers au travers de ses métiers de prêteur et d'investisseur, mais aussi en ingénierie et en lien avec l'activité de ses filiales. La MOT agit en appui de ces actions d'identification et d'accompagnement de ces projets d'investissements transfrontaliers portés par les collectivités. Aussi et grâce à son réseau de directions régionales, la CDC s'attache, aux côtés des collectivités, à accompagner ces projets, ce qui passe également par la mise en relation entre porteurs de projets et experts en gestion et financement de la CDC. Dans ce sens, des complémentarités sont cherchées entre les opérateurs et les financements, notamment en combinant les financements Interreg, les autres programmes financés par les Fonds européens structurels et d'investissement, ou le Fonds européen pour les investissements stratégiques (plan Juncker). En savoir plus sur l'offre de la CDC à destination des territoires: caissedesdepotsdesterritoires.fr

CENTRE DE RESSOURCES DE LA MOT

La MOT a constitué un centre de ressources (états des lieux de la coopération sur chaque frontière, approches thématiques, boîte à outils, bonnes pratiques, actualités...) : un site Internet (en français et en anglais) avec une entrée thématique et territoriale; un portail documentaire, comportant une version électronique et un centre de documentation « physique », organisé en cinq pôles (territoires, thèmes, Europe, niveau national, atlas). Sa valeur ajoutée tient notamment à ce qu'il prend en compte l'ensemble des politiques et projets transfrontaliers, et pas seulement ceux financés par Interreg.



c. SOUTIEN AU NIVEAU EUROPÉEN

Le niveau européen s'est logiquement positionné depuis 1990 sur le soutien financier à la coopération transfrontalière. Les programmes de coopération Interreg sont l'instrument phare de financement des projets transfrontaliers, même s'ils ne sont pas les seules sources de financement. Compte-tenu des montants alloués, ils excluent en général le financement d'investissements lourds (par exemple d'infrastructures de transport), qui nécessitent l'intervention d'autres financements européens, nationaux ou régionaux de part et d'autre des frontières. Interreg, qui agit en tant que catalyseur pour la coopération, est d'une grande importance pour les territoires transfrontaliers et la cohésion territoriale. Il a favorisé depuis plus de 25 ans des projets issus des territoires et permis d'amplifier, au fil du temps, la connaissance mutuelle, la mise en réseau d'acteurs et de structures existantes, le développement de structures communes mutualisant des compétences et des outils, la diffusion des bonnes pratiques, ainsi que la qualité des projets. Mais les projets approuvés ne sont pas toujours pérennes, ni synonymes d'apport concret et durable aux territoires et aux acteurs concernés.

DIFFICULTÉS LIÉES AUX PROGRAMMES ET AUX FINANCEMENTS

Il s'agit ici d'identifier les obstacles plus spécifiquement liés aux programmes européens, du fait de leur conception, ou d'une mise en œuvre déficiente, notamment par manque de synergie avec les politiques menées au niveau local ou national.



L'analyse³⁰ des programmes de coopération transfrontalière aux frontières françaises révèle tout d'abord, pour certains d'entre eux, l'existence d'une marge importante d'amélioration de leur processus d'élaboration: diagnostics transfrontaliers déficients, notamment du fait du manque de données transfrontalières; manque de stratégie frontalière spécifique. Depuis 2007, il a été demandé aux programmes de coopération de s'aligner sur les priorités thématiques européennes, sans tenir compte de la réalité spécifique des régions frontalières. Or, au-delà des dimensions matérielles, physiques, socio-économiques, que la politique de cohésion prend communément en considération, s'y manifestent des dimensions immatérielles, notamment relatives aux différences de langue et de culture (cf. 2.1.), et aux différences juridiques et techniques (cf. 2.2.).

S'agissant de la gouvernance des programmes, on peut souvent regretter la représentation insuffisante des acteurs territoriaux et socio-économiques, et une implication politique réduite. On peut noter un manque d'articulation entre les programmes Interreg et les autres programmes européens ou nationaux, pourtant indispensable du fait des moyens financiers réduits d'Interreg, ainsi qu'une faible prise en compte d'approches territoriales intégrées dans les programmes.

Enfin, en termes de capitalisation, une exploitation insuffisante des résultats de la coopération et des difficultés rencontrées par les projets, un manque de communication et d'échange d'expériences, de bonnes pratiques et des résultats obtenus nuisent à leur pérennisation.

30 Analyse fondée notamment sur le Guide méthodologique "Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières", réalisé par la MOT en 2012, avec le soutien du programme Europ'Act.

INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA BEI

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement (UE) 2015/1017 relatif au Fonds européen pour les investissements stratégiques, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et les banques nationales de développement comme la Caisse des Dépôts ont initié une réflexion quant au développement de nouveaux produits ou instruments financiers plus spécifiquement adaptés aux territoires frontaliers et transfrontaliers. De tels outils pourraient à terme permettre de combiner – voire cofinancer – une série de projets de taille modeste et d'autres de plus grande ampleur au sein d'un même cadre programmatique. Ce type d'investissements a souvent un caractère structurant pour les territoires transfrontaliers (exemple du tramway de Strasbourg-Kehl). Ils peuvent porter une approche territoriale intégrée, plus apte à répondre de manière efficace et complète aux besoins des territoires transfrontaliers, tout en favorisant les effets d'entraînement économiques, sociaux et culturels. Dans le futur, des plateformes d'investissements transfrontaliers dédiées, pourraient être mises en place et gérées par des structures ad-hoc, de type GEECT.

Ces outils restent cependant très peu utilisés dans le cadre transfrontalier, peut-être du fait de leur lourdeur administrative, et de la difficulté de faire coïncider des politiques nationales différentes dans une logique d'investissement transfrontalier. Des approches similaires ont toutefois été développées par certains programmes transfrontaliers, sans utiliser les outils proposés par les règlements européens.

Ainsi, le programme de coopération transfrontalière 2007-2013 ALCOTRA a testé l'outil des **PIT (Plans intégrés transfrontaliers)**.³¹ Dans la période 2014-2020, le programme prévoit deux types de projets intégrés qui peuvent être mis en œuvre, **les plans intégrés territoriaux (PITER)** et **les plans intégrés thématiques (PITEM)**, qui incitent les territoires à construire des stratégies concertées sur plusieurs années et à développer des projets coordonnés. Ces plans font l'objet d'appels à projets spécifiques.

L'ESPACE MONT-BLANC

Le **Plan Intégré Transfrontalier (PIT)** de l'Espace Mont-Blanc a été mis en œuvre entre 2009 et 2013 avec six projets et a associé plus de vingt partenaires autour de quatre thèmes stratégiques (éducation et sensibilisation à l'environnement, indicateurs du développement durable, cartographie et gestion du massif). Les réseaux d'acteurs ont pu être ainsi consolidés et des actions visibles sur les trois territoires réalisés, en matière de planification territoriale, de liaisons de transport public transfrontalières, de diagnostics énergétiques de bâtiments publics, de valorisation du tourisme doux et de promotion

des produits locaux. Ce processus a abouti à la « Stratégie d'Avenir pour le Mont-Blanc », outil de gestion commun de la candidature à une reconnaissance internationale, telle que le classement au Patrimoine Mondial de l'UNESCO.

31 Appliquant au contexte transfrontalier des méthodes développées dans le cadre des programmes italiens.

RIVES

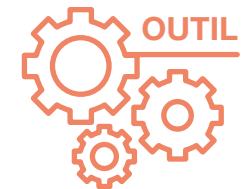
Le **projet franco-italien RIVES** (Interreg III A ALCOTRA), porté par la Province de Cuneo (chef de file), sur la protection du territoire transfrontalier à l'égard des risques naturels concernait en termes de territoires étudiés, côté français, les départements des Alpes de Haute-Provence et des Alpes-Maritimes et, côté italien, la Province de Cuneo et la Province d'Imperia. Il a permis de renforcer les relations franco-italiennes entre acteurs de la protection civile, de mutualiser les connaissances sur les risques naturels, de développer des outils de gestion de crise sur cet espace et de réaliser des exercices grandeur nature de gestion de crise transfrontalière. Ce projet a été mis en valeur dans le Classeur « Les Risques Naturels en Provence Alpes Côte d'Azur ».³² La coopération dans ce domaine se poursuit aujourd'hui avec le projet PRODIGE (Interreg V ALCOTRA), qui vise à la création d'une plateforme de réalité virtuelle pour l'entraînement des opérateurs de protection civile, à l'intensification des récoltes de données et à des échanges avec la population. Une réflexion est en cours sur un nouveau **Plan Intégré Thématique (PITEM)** portant sur les risques naturels.

Espace Mont-Blanc, vallée de Chamonix / © Mission Opérationnelle Transfrontalière

> **PITER** « Les Hautes Vallées : Cœur des Alpes » Interreg V (ALCOTRA) – Syndicat du pays de Maurienne (chef de file), avec participation de la communauté de communes du Briançonnais.

PIT/PITER /PITEM

32 Coédition BRGM, Région Provence Alpes Côte d'Azur et DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2009, http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/risques_naturels_cle13db38.pdf

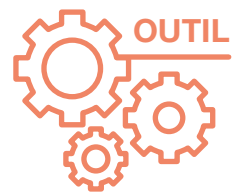


Fonds micro-projets et dispositifs similaires

Les **fonds micro-projets** visent la mise en œuvre de projets locaux ne nécessitant qu'un faible investissement financier et encourageant l'implication des citoyens. Ils sont développés dans le cadre de la coopération territoriale européenne (CTE) par certains programmes. À l'avenir, il serait souhaitable qu'un cadre commun soit élaboré au niveau européen pour faciliter la mise en place et l'utilisation de ces fonds par les citoyens de manière efficace et flexible (les cadres de financements étant lourds et parfois très différents). Autre dispositif similaire, les **fonds de rencontre**. Ceux-ci fonctionnent grâce à des financements propres apportés par les participants, à l'image de celui créé par l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle. Ce fonds encourage les initiatives de rencontre transfrontalière entre associations et structures à but non-lucratif et finance les projets à hauteur de 5 000 euros maximum. L'ensemble de ces dispositifs fait l'objet d'une page dédiée sur le site de la MOT.

> Eurodistrict Strasbourg-Ortenau – Fonds de soutien aux enfants réfugiés

AUTRES PROJETS

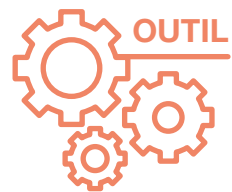


Développement territorial intégré

Afin de favoriser le développement harmonieux de l'espace transfrontalier, les règlements de la période 2014-2020 rendent possible dans ce contexte l'utilisation des outils de « développement territorial intégré », notamment le **DLAL (Développement Local mené par des Acteurs Locaux)** et les **ITI (Investissements Territoriaux Intégrés)**, qui peuvent être mis en œuvre par des GEECT ou entités de même nature. Cette approche répond bien au besoin d'une action coordonnée à l'échelle des territoires transfrontaliers (cf. 3.1).

Le **DLAL** est une méthodologie de gouvernance et de mise en œuvre de stratégie intégrée de développement local d'un territoire déterminé reposant sur l'implication des acteurs locaux, via des groupes d'action locale. Le programme Interreg VA Italie-Autriche peut être cité comme bonne pratique dans la réalisation de projets de DLAL transfrontaliers.

Les **ITI** permettent de développer des solutions pour répondre aux problématiques d'un territoire défini, au-delà de ses limites administratives en impliquant plusieurs programmes ou axes d'un même programme. La stratégie territoriale intégrée de développement comprend une série d'actions, avec des dispositions en matière de gouvernance pour gérer l'ITI. En matière de bonne pratique, on peut citer le programme Interreg VA Italie-Slovénie, et la mise en œuvre d'ITI par le GEECT GO.



Capitalisation / Formation

Souvent financés par Interreg, des milliers de projets ont bénéficié aux habitants des territoires transfrontaliers; un savoir important a été élaboré à cette occasion, mais la transmission des expériences à d'autres frontières, ou à de nouvelles générations d'acteurs, n'est pas pleinement assurée. Aussi importe-t-il de développer, non seulement au plan local ou national, mais aussi européen, la capitalisation et la transmission de ce savoir.

CAPITALISATION

Le « **Dictionnaire critique de la coopération transfrontalière** » coordonné par l'Université de Strasbourg est une version enrichie de la brochure « La coopération territoriale en Europe – Une perspective historique » publiée en 2015 à l'occasion des 25 ans d'Interreg. Comme tout dictionnaire, il se présentera sous la forme d'une liste de mots-clés classés par ordre alphabétique et accompagnés d'une définition. Celle-ci prendra la forme d'un article court, écrit par un expert sur le sujet et sera le cas échéant complété par une carte. L'ouvrage sera publié en anglais dans un premier temps (environ 500 pages), une publication en ligne est prévue dans un second temps.

Urbact: Le projet de capitalisation « **EGTC** » (**Expertising governance for Transfrontier Conurbations**), dont la MOT a été chef de file, a été co-financé par le programme Urbact II, entre octobre 2008 et mai 2010. Les partenaires ont travaillé à la promotion d'outils de gouvernance innovants pour porter leur projet d'agglomération transfrontalière, via des diagnostics, des stratégies et des plans d'organisation communs. L'objectif était de capitaliser les meilleures pratiques, de définir une méthodologie et d'analyser comment les fonds structurels, les autres financements publics et les outils juridiques (tel que le GECT) peuvent être utilisés pour le développement de cette gouvernance transfrontalière.

Interact: La base de données Keep (www.keep.eu) est gérée par le Programme Interact, avec le soutien de la Commission européenne. Elle contient des informations sur tous les programmes de coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale, sur les projets financés et les bénéficiaires. Interact a également engagé un travail de capitalisation au niveau des programmes, via des réseaux de capitalisation thématiques pour la période 2014-2020.

FORMATION

Le projet **INTERFORM** – Réseau européen de formation et de recherche aux pratiques transfrontalières, co-financé par le programme Interact, dont la MOT a été chef de file, s'est déroulé entre 2004 et 2008, autour des trois pôles, ressources, production (développement d'une offre de formation), et professionnalisation (organisation de rencontres entre praticiens et chercheurs). Dans la continuité du projet s'est développé le réseau **TEIN**, dont le chef de file est l'Euro-Institut à Kehl.

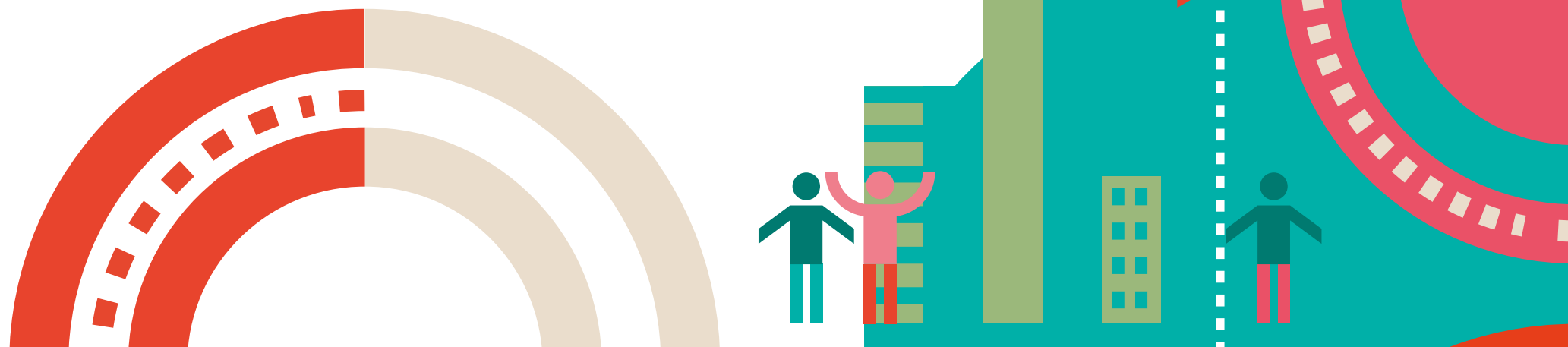
Le **Réseau Transfrontalier des Euro-Instituts – TEIN** (*Transfrontier Euro-Institut Network*), fondé en 2010, rassemble 14 partenaires provenant de huit régions frontalières³³, la MOT et l'ARFE en sont partenaires associés. TEIN est composé d'instituts de recherche et de centres de formation. Le réseau vise à l'échange et la capitalisation de pratiques, le développement d'outils de formation et de travaux de recherche interdisciplinaire. Il a pu ainsi, sur la base de l'expérience de l'Euro-Institut à Kehl, développer une boîte à outils pour le management interculturel de projets transfrontaliers. TEIN contribue également au renforcement de l'échange entre praticiens et chercheurs.

Diverses universités européennes ont mis en place des masters portant sur la coopération transfrontalière. La « **Master class** » organisée depuis 5 ans par l'Institut catholique de la Méditerranée et ses partenaires, les universités, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le CNFPT et la MOT propose annuellement aux enseignants-chercheurs, aux étudiants et aux professionnels de réfléchir sur la coopération territoriale européenne et décentralisée, poursuivant ainsi la construction d'un réseau académique de formation et de professionnalisation sur ce sujet.

33 Pays impliqués: France, Allemagne, Suisse, Autriche, Italie, Slovaquie, Pologne, République tchèque, Danemark, Belgique, Espagne, Royaume-Uni et Irlande.

À l'avenir, les actions menées sur chaque frontière, au niveau national ou européen, gagneraient à être coordonnées dans le cadre d'une plateforme européenne multi-niveaux (cf. partie 3).

© Mission Opérationnelle Transfrontalière





PARTIE 3

**Quelles ambitions
pour demain,
quelles réponses
politiques ?**

3.1. La politique de cohésion post 2020

a. Le contexte général

Le débat sur la coopération territoriale s’inscrit dans un débat plus large sur l’Union européenne, son avenir, son budget et ses politiques, notamment la politique de cohésion. La crise financière de 2008 et la crise économique qui en a résulté sont aujourd’hui en passe d’être surmontées ; mais les conditions les ayant provoquées (défauts de régulation, de gouvernance…) n’ont pas disparu. La crise des financements publics consécutive donne lieu dans certains pays, dont la France, à des réformes de l’action publique nationale et territoriale, portant notamment sur la nécessaire mutation des services publics. Beaucoup de pays et régions connaissent une crise sociale, caractérisée par le chômage et la montée des inégalités. Les transformations (globalisation, transition numérique et énergétique, adaptation au changement climatique), touchent inégalement les territoires et les catégories de population. La transition démographique, avec la baisse de la natalité et la pression migratoire, demeure un enjeu structurant du long terme, au-delà des crises actuelles aux frontières externes de l’Union européenne, à l’Est et au Sud, et de leurs conséquences en matière de sécurité et d’accueil des réfugiés. Ces crises, ces transitions mal vécues engendrent à leur tour une crise de la confiance dans les institutions, une crise des citoyennetés, tant nationales qu’européenne, avec la montée de revendications nationalistes et anti-européennes qui se focalisent sur la fermeture des frontières et le retour à la souveraineté nationale. Cette contestation comporte une forte dimension territoriale, comme le montrent les cartes des votes aux élections récentes (référendum du Brexit, élections nationales) : le vote anti-européen est moins le vote des « pauvres » que le vote des « pessimistes », qui se replient sur les identités anciennes et redoutent la mobilité sociale et territoriale. Les solutions à ces différentes crises passent par le renforcement de l’intégration européenne mais une partie des opinions publiques nationales est d’un avis contraire. L’Union européenne a su, jusque-là, garantir la paix et une certaine prospérité sur son sol, et dispose d’une histoire et d’un destin communs. Quelles politiques faut-il développer pour emporter l’adhésion de l’ensemble de la population européenne ?

b. La cohésion : origines, objectifs et politique actuelle

Les Pères fondateurs ont à dessein commencé par construire l’Europe du marché (la concurrence, la libre circulation), l’Europe industrielle (la CECA) et fonctionnelle (les réseaux transeuropéens, les politiques dites sectorielles). Dans l’immédiat après-guerre, ils voulaient laisser de côté les conflits politiques prêts à se réveiller entre États jaloux de leur souveraineté, et débiter par des « réalisations concrètes » pour convaincre les citoyens. Jean Monnet voulait « non coaliser des États, mais unir des hommes ». Son plan était de poursuivre par l’Europe civique il s’est partiellement réalisé, avec l’avènement du Parlement européen, et d’une solidarité européenne, exprimée par l’objectif de cohésion et mise en œuvre via la politique du même nom. D’autres composantes de la construction européenne se développent petit à petit : une Europe de l’opinion (médias européens), de la culture, et des liens entre personnes (dont un des emblèmes est le programme Erasmus).³⁴ L’organisation territoriale de l’Europe se caractérise à la fois par son unité (modèle de la ville européenne) et sa diversité, voire sa fragmentation (États de taille très variable, modes d’organisation des gouvernements locaux restant de la compétence des États). C’est pour mettre en œuvre l’intégration européenne dans ce contexte institutionnel éclaté que la politique de cohésion a pris forme, notamment sous l’impulsion de Jacques Delors. Le « Paquet Delors » était fondé sur deux piliers : la réalisation du Marché unique, et la Politique de cohésion, qui avait pour but d’insérer dans le marché les États et les régions (cohésion économique)³⁵, et les personnes (cohésion sociale)³⁶. L’ajout plus tardif de la cohésion territoriale signifie la prise en compte de la diversité des territoires et des échelles d’action, du capital social et territorial (et pas seulement économique), et de l’interdépendance des territoires. Les principes établis il y a plus de 25 ans ont été développés par les réformes successives de la politique de cohésion : gestion partagée (seul mode de financement de l’investissement local possible en l’absence d’État fédéral européen) dans le cadre d’une gouvernance multi-niveaux ; approche intégrée³⁷, censée

rendre visible l’action de l’Union européenne auprès des citoyens dans les territoires. Mais cette politique n’a pas pleinement réussi³⁸. Certains citoyens ont le sentiment que les valeurs nationales ou locales sont menacées, et manquent de confiance dans les autorités. Les réformes structurelles sont trop souvent menées sans tenir compte du contexte territorial, du savoir et des préférences des habitants. Pour y remédier, il faut promouvoir une approche territoriale visant les personnes là où elles se trouvent : une égalité des chances territoriales. Cela passe par l’innovation, fondée sur la mise en capacité des forces vives locales, mais aussi l’ouverture au savoir et aux expériences extérieures. D’où la nécessité d’une intervention d’autorités externes (États, Europe) et de l’échange avec d’autres territoires européens, rendus possibles notamment par la politique de cohésion. Celle-ci doit contribuer à financer le développement, via un processus régulé par la Commission, fondé dans chaque territoire sur une vision du futur, partagée par les politiques et l’ensemble des acteurs locaux, et sur l’obtention de résultats mesurables pour le bien-être des citoyens et sous leur contrôle. Le cadre actuel de la politique de cohésion est sous-tendu par ces principes, mais sa mise en œuvre n’associe pas suffisamment les élus et les citoyens ; les objectifs et les résultats des politiques ne sont pas assez partagés et discutés.

c. Une nouvelle vision pour l’Europe, une refondation de la cohésion européenne

Face aux défis mentionnés ci-dessus, la politique de cohésion est-elle toujours la réponse appropriée ? De façon récurrente, des voix se sont élevées pour remettre en cause la structure actuelle du budget européen et notamment cette politique. Les principes politiques établis il y a plus de 25 ans restent valables, même s’il faudra financer de nouvelles dépenses (énergie, sécurité, migrations) dans un contexte où l’augmentation du budget de l’Union européenne reste un sujet sensible. 10 ans de crises ont révélé la nécessité de déployer la cohésion européenne dans toutes ses dimensions : l’Europe du marché unique, l’Europe fonctionnelle des réseaux transeuropéens, l’Europe civique du Parlement européen³⁹. Mais de faire aussi une Europe de l’opinion (médias européens), une Europe des relations interpersonnelles (Erasmus), et une Europe inspirée (patrimoine culturel, « moral et spirituel »), avec des racines communes, une vision commune de l’avenir, bref un récit commun, même s’il est tissé de pièces multiples. Il revient aux politiques menées par les États et régions d’être l’instrument privilégié de cette cohésion, avec l’appui de la politique européenne conduite dans ce domaine.



Pour que les principes de cette politique deviennent pleinement opérants, les autorités européennes, nationales et régionales doivent manifester leur engagement aux côtés des responsables locaux et des populations dans les territoires, à travers **un véritable contrat social**⁴⁰ entre les citoyens et l’Union européenne, respectant la diversité des contrats sociaux nationaux, et déclinés dans des « pactes locaux »⁴¹. **La connaissance partagée des politiques** mises en œuvre et la **participation de la population** doivent être assurées ; et une stimulation externe doit être donnée, tant par la Commission européenne qui doit avoir les moyens d’une intervention experte sur le terrain, que par une mise en réseau avec d’autres territoires appuyée par l’Union européenne. En d’autres termes, les politiques publiques doivent s’adresser non seulement à l’individu acteur économique, usager des services publics, citoyen titulaire de droits et de devoirs, mais aussi à l’être relationnel, informé, inspiré, bref **à la personne**⁴².

34 Ces 6 dimensions de la construction européenne (marchande, industrielle, civique, de l’opinion, inspirée, interpersonnelle) font écho aux 6 « cités » mises en évidence par les sociologues L. Boltanski et L. Thévenot dans leur ouvrage « De la justification. Les économies de la grandeur ».
35 Visant leur convergence mesurée par le PIB/habitant régional, via le Fonds européen de développement régional (FEDER).
36 Visant à augmenter le taux d’emploi et l’inclusion, via le Fonds social européen (FSE).
37 « Integrated bundles of public goods » (Paquets intégrés de biens publics) selon les termes de F. Barca dans son rapport de 2008.

38 Cf. F. Barca, conférence prononcée lors du forum cohésion de juin 2017.
39 Inventer un nouveau compromis européen « civique industriel » (selon l’expression de L. Boltanski et L. Thévenot), ambitieux à la fois en termes fonctionnel (approche française) et institutionnel (approche allemande).
40 F. Barca.
41 Discours de Jacques Mézard, ministre français de la cohésion des territoires, au forum cohésion de juin 2017. Les pactes locaux prendraient en compte les spécificités locales et permettraient une approche différenciée par territoires. Concept aussi utilisé dans le cadre de l’agenda urbain européen, le concept sera testé et développé lors d’une action pilote Urbact et donnera lieu à la rédaction de lignes directrices pour l’avenir.
42 P. Ricoeur.

3.2. Les territoires transfrontaliers et l'enjeu de la coopération territoriale européenne (CTE)

La politique de cohésion doit être défendue. Cependant, à l'exception de celles des acteurs directs d'Interreg, les publications ou prises de position à son sujet n'abordent que marginalement, voire pas du tout, les enjeux de la coopération territoriale, alors que celle-ci est au cœur du projet d'intégration européenne. Le 7^{ème} rapport sur la Cohésion, publié par la Commission européenne le 9 octobre 2017 souligne que les frontières représentent toujours des obstacles à la libre circulation, dont l'élimination pourrait stimuler la croissance économique et améliorer l'accès aux services dans les régions concernées.

a. LE CONTEXTE GÉNÉRAL POUR LES RÉGIONS FRONTALIÈRES

Dans les crises et transitions évoquées ci-dessus, les régions frontalières – terrestres ou maritimes – sont des lieux privilégiés de révélation des symptômes mais aussi de saisie des opportunités. Chaque frontière met en contact des systèmes publics et privés nationaux foncièrement différents mais connaissant des défis communs; elle peut révéler leurs divergences, voire les carences de telle politique nationale, mais aussi rendre possible une convergence au bénéfice de tous: services partagés, adaptation des normes pour assurer leur interopérabilité, nouvelles infrastructures transfrontalières en matière de transport ou d'énergie, clusters transfrontaliers, gestion créative d'un environnement commun, voire émergence d'une citoyenneté transfrontalière et européenne. La frontière est un lieu de concurrence, mais aussi de coopération, où la circulation des personnes, des biens et capitaux, des services, mais aussi des idées, crée de l'innovation et de la richesse: un lieu emblématique du « glocal », à l'instar des grandes métropoles, où se combinent mobilité et capital territorial spécifique. L'absence de politiques communes de régulation peut y engendrer de graves ségrégations sociales et territoriales, mais si de telles politiques sont mises en place, la valeur créée peut y être partagée au bénéfice de tous. Enfin, et peut être surtout, les territoires transfrontaliers, **lieux de rencontre** le long d'une frontière de **deux communautés nationales distinctes** (voire plus au sein de régions transfrontalières ou de macro-régions), mais aussi parfois de communautés linguistiques ou culturelles jadis séparées par la frontière, sont un test pour le projet européen lui-même. Soit les peuples européens, leurs États et collectivités y inventent, en commençant sur chaque frontière, un récit commun, sur la base de leurs histoires – à la fois différentes et communes – et d'une vision partagée de leur avenir; soit ils y feront le constat de leur divorce.

b. LES RÉGIONS FRONTALIÈRES ET LA CTE: ORIGINES ET POLITIQUES ACTUELLES

La coopération transfrontalière s'est développée parallèlement à la construction européenne, qui a permis la paix entre les peuples, favorisé la libre circulation par-delà les frontières d'État, et enfin financé Interreg à partir de 1990. À partir des années 1950, les obstacles à la coopération ont été surmontés par 3 types d'actions:

- l'émergence d'une **gouvernance** transfrontalière, à différentes échelles, locale (territoires transfrontaliers), régionale (eurorégions), voire plus vastes (ce qu'on appelle désormais les macro-régions), et dans des formes variées, plus ou moins institutionnalisées, dépendant des contextes géographiques, socio-économiques, politiques et culturels, mais articulant, au-delà de l'intégration économique (croissance des échanges), d'autres dimensions: civique (implication des élus et des citoyens par-delà la frontière), fonctionnelle (coordination transfrontalière des acteurs locaux en fonction de projets communs), informationnelle (construction de connaissance commune), culturelle (partage d'un patrimoine ou de visions communes) et interpersonnelle (liens entre les gens). Cette gouvernance a émergé par la base, puis s'est structurée grâce à des outils juridiques (Convention de Madrid, GECT...).

- la **coordination** des systèmes nationaux par-delà la frontière, les États restant garants d'ordres politiques et législatifs distincts qu'il faut inter-opéabiliser; une telle coordination a toujours existé, même si la prise de conscience européenne de sa nécessité a été tardive avec l'émergence des stratégies macro-régionales, puis en 2015 la revue transfrontalière lancée par la Commission européenne, ainsi que les propositions faites par le Luxembourg pendant sa présidence du Conseil de l'Union européenne de 2015 pour résoudre les obstacles à la coopération.

- enfin, le **soutien financier** de l'Union européenne à la coopération (Interreg), dans ses dimensions transfrontalière, puis transnationale et interrégionale. Sur le plan européen, l'outil Interreg a jusqu'à présent souvent occulté les 2 premières dimensions. L'enjeu présent est de développer pleinement leurs synergies, et de multiplier les projets au service des habitants et des territoires transfrontaliers.

Ainsi, la construction européenne « par le bas » que représente la coopération territoriale fait écho à la construction « par le haut ». Elle s'adresse à toutes les dimensions des individus: **à l'agent** économique transfrontalier producteur (travailleur ou entrepreneur) et consommateur, **à l'usager** de services transfrontaliers, **au citoyen** titulaire de droits et

de devoirs aussi dans le contexte du franchissement de la frontière, mais aussi à **l'être relationnel** (engagé dans des liens par-delà la frontière), **à l'individu informé** (par des médias transfrontaliers) et **inspiré** (porteur de cultures et de visions dépassant la frontière): **à la personne**, dont l'identité n'est pas figée par la naissance, mais se construit tout au long du récit de sa vie, et des frontières qu'il franchit.

c. L'AVENIR DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS ET DE LA CTE

La suite du propos se concentre sur la coopération transfrontalière, même si ce qui est dit des territoires transfrontaliers est transposable à des espaces transnationaux plus vastes, comme les macro-régions (Baltique, Danube, Alpes...).

Il faut des **territoires transfrontaliers actifs et intelligents**, ouverts aux échanges de toutes sortes (travailleurs, entrepreneurs, consommateurs transfrontaliers); **fonctionnels et durables**, irrigués par des infrastructures et des services intégrés; **civiques et solidaires**, portés par des élus et des citoyens engagés par-delà la frontière et mettant en œuvre une cohésion transfrontalière; **informés**, partageant une connaissance commune de leur espace de vie (médias transfrontaliers: TV, journaux, web; e-démocratie; cartes transfrontalières); **inspirés**, portés par une culture et une vision communes de leur passé et de leur futur (livre d'histoire commun, projets éducatifs transfrontaliers, universités en réseau); et avant tout, **humains**, unissant des personnes par-delà la frontière.

Ce projet ne peut être séparé de celui de l'intégration européenne qui le rend possible. **Interreg est un outil de financement**, qu'il faut resituer dans un contexte plus large: le projet européen, et ses politiques, notamment de cohésion, au service des habitants dans leurs territoires de vie. La vision de Jacques Delors reste d'actualité: l'Europe, c'est la concurrence qui stimule, mais aussi la coopération qui renforce, et la solidarité qui unit. La **cohésion** doit être **économique, sociale et territoriale**: s'adresser aux personnes dans leurs territoires, en y développant leurs chances, le capital social et territorial propre de ces territoires, sans pour autant refuser la croissance des mobilités et les interdépendances fonctionnelles multiples créées par la mondialisation, et que le projet européen permet de réguler. En d'autres termes, la cohésion territoriale, c'est aussi l'**inter-territorialité**, la coopération entre territoires voisins ou distants, dont la coopération transfrontalière est emblématique. C'est dans ce sens précis que les territoires transfrontaliers peuvent être considérés comme des **laboratoires de l'Europe**.

Dans les régions frontalières, l'intégration transfrontalière se caractérise par un système territorial à 3 niveaux: local/régional, national, européen, dans lequel⁴³:

- l'espace local/régional transfrontalier est celui où se déroule la vie des habitants, et où doivent être élaborées une gouvernance et des politiques publiques territoriales à leur service et sous leur contrôle,
- le national demeure l'espace de la cohésion politique et du contrat social, où les citoyens d'un pays définissent leurs droits et devoirs, le cadre des législations et des politiques publiques, en coordination avec les autres États,
- l'européen est l'horizon commun des États membres, grâce à des institutions et des politiques spécifiques donnant une impulsion stratégique.

Aussi, la coopération se développe dans un cadre multi-niveaux, que la politique de cohésion a pour vocation d'appuyer.

CONSTRUIRE LES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS ET L'EUROPE SUR DE NOUVEAUX RÉCITS

Au-delà des politiques à mettre en place aux différentes échelles, pour construire l'Europe comme les territoires transfrontaliers, les défis de demain requièrent l'adhésion de tous à la coopération. Cela passe par des projets qui s'adressent aux personnes, pas seulement à des agents économiques, à des électeurs, ou à des usagers.⁴⁴

Aujourd'hui, les récits⁴⁵ des habitants des territoires transfrontaliers sont souvent éclatés entre les deux versants de la frontière⁴⁶. Demain, le récit de chaque frontalier, et celui de chaque Européen, se greffera sur de nouveaux récits collectifs: des visions communes de nos passés nationaux à la fois communs et différents, et de notre avenir commun. Ce processus, qui n'exclut pas les différences et l'émulation, voire la controverse, entre visions nationales, est fondateur du processus européen lui-même. Le contexte transfrontalier se prête tout particulièrement à un tel travail.

La frontière d'un État reste un lieu sacré, peu ou mal pensé⁴⁷, la ligne qui lie chaque État à lui-même, et où les États se tourment le dos⁴⁸. Ceci concerne particulièrement les frontières ayant connu récemment des conflits, mais également toutes les autres, car l'indifférence peut succéder à la réconciliation, quand l'apprentissage de la langue du pays voisin recule dans les régions frontalières... Pourtant, la traduction est la langue commune de l'Europe⁴⁹.

L'Europe est une réalité plus ancienne que les États, c'est en soi un espace frontière⁵⁰. Ceci se manifeste dans les territoires transfrontaliers. L'enjeu pour les États-nations est non pas de renoncer à leur souveraineté, mais de construire ensemble une souveraineté européenne, une citoyenneté transnationale, et non post-nationale.

Il s'agit en effet d'élaborer une vision partagée mais pluraliste du « bien commun » respectant une diversité culturelle, institutionnelle.

Au départ, chacun de nos pays aborde la construction de son espace et de ses biens communs, en articulant d'une façon qui lui est spécifique les rôles du marché, de la puissance publique, de la société civile. Les acteurs du processus d'intégration transfrontalière et européenne acceptent de construire un espace commun, hybridant leurs visions nationales. Si les identités nationales ont été créées⁵¹, une identité européenne peut l'être aussi à partir des États-nations. Sur chaque frontière, et à l'échelle européenne, il faut engager le dialogue interculturel, apprendre à connaître les récits et les héros des pays voisins, et tisser ensemble de nouveaux récits personnels et collectifs.

43 En écho à la vision développée par F. Barca.

44 C'est le seul moyen de prévenir l'expérience de l'électeur anglais cité par Le Monde du 22/6/2017 dont, selon ses propres termes, le cœur votait Brexit, le porte-monnaie contre, et la tête ne savait pas.

45 Selon le concept d'identité narrative, développé par P. Ricoeur.

46 Cf. ouvrage « Frontaliers pendulaires, les ouvriers du temps », M. Vuillemermet, 2016

47 La « transcendance horizontale » de l'État nation (P. Beckouche); la « condition anti démocratique de la démocratie » (E. Balibar).

48 Un des mots anglais pour dire frontière, « boundary », exprime ce concept. Aujourd'hui, les États gardent non seulement le monopole de l'usage légitime de la violence (M. Weber), mais aussi de la statistique et de la construction de la réalité (L. Boltanski).

49 U. Eco.

50 Un « borderland » (E. Balibar).

51 Voir AM. Thiesse, La création des identités nationales.

3.3 Quelles réponses politiques ? Contexte et pistes d'avenir

L'Union européenne a lancé la réflexion sur l'après 2020 ; plusieurs États, dont la France, engagent des réformes cruciales de l'action publique. Il importe d'en dégager le contexte, marqué par des avancées importantes sur le thème de la coopération transfrontalière, puis de proposer des pistes d'avenir, et cela aux différents niveaux.



a. RÉPONSES AU NIVEAU LOCAL / RÉGIONAL

À l'heure où certains voisins de la France développent des politiques transfrontalières dynamiques (en particulier l'Allemagne), et d'autres ont engagé des réformes territoriales (notamment en Belgique et en Italie) qui ont fait évoluer les liens entre État central et collectivités, les nouvelles relations entre l'État et les collectivités françaises doivent aussi prendre en compte les évolutions de la coopération transfrontalière avec ses voisins.

RÉFORME TERRITORIALE EN FRANCE ET DANS LES PAYS VOISINS

La réforme territoriale française de 2014 et 2015 a donné un nouvel élan aux collectivités territoriales françaises. Les régions élaborent notamment des SRDEII⁵² (avec la possibilité d'y inclure un volet transfrontalier) et des SRADDET⁵³, ce qui rapproche leurs compétences de celles des régions ou États fédérés des pays voisins. Les trois métropoles frontalières (Lille, Strasbourg et Nice) élaborent des schémas de coopération transfrontalière. Les départements élaborent des schémas de services au public ; les conférences territoriales de l'action publique, au niveau régional, coordonnent les différentes collectivités, avec la possibilité de se saisir d'enjeux transfrontaliers. Ainsi, avec des compétences – et quelquefois des périmètres – élargis, le rôle des différentes collectivités a été reconfiguré, ce qui amène à repenser l'action de l'État déconcentré à leur côté. Pour l'avenir, le président Macron⁵⁴ a appelé l'État à réinventer son rôle face à cette transition, à agir désormais de façon différenciée en tenant compte des réalités territoriales, à revisiter les politiques publiques avec davantage de liberté pour les territoires, voire à expérimenter de nouvelles politiques et organisations de services publics. Le droit à l'expérimentation sera simplifié, en levant notamment l'obligation de généralisation. L'État pourra déléguer ses compétences en matière économique, sociale ou d'aménagement si l'intérêt local le justifie. Cette délégation pourra s'accompagner d'un transfert de pouvoir réglementaire, et d'adaptation des normes juridiques aux réalités locales. Dans les régions transfrontalières, les normes en vigueur chez les pays voisins pourront être examinées systématiquement, afin d'évaluer l'efficacité des normes en France. Ces orientations font clairement écho aux propositions du groupe de travail initié par le Luxembourg et la France (cf. 3.3.c).

52 Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

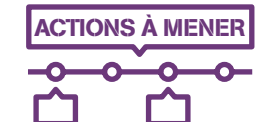
53 Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires.

54 Discours devant la conférence des territoires, 17/07/2017.



Gouvernance et projets

Le développement des territoires transfrontaliers, via des **projets au service de leurs habitants**, nécessite la constitution d'une **gouvernance transfrontalière**, assurant la synergie entre les différents acteurs concernés. Dans la sphère de l'action publique, cela passe par des actions permanentes en matière d'**ingénierie territoriale** à même de faciliter tant la vie quotidienne transfrontalière que le redéveloppement ou l'émergence d'une **culture**, d'une **vision**, d'une **vie sociale**, partagées par les habitants. La gouvernance transfrontalière se déploie à l'échelle locale (échelle de territoires transfrontaliers, pour les fonctions de proximité) et régionale (échelle des eurorégions, pour les fonctions supérieures).⁵⁵



- Mener des **projets sectoriels et de développement intégré** à l'échelle de « territoires transfrontaliers » au bénéfice de leurs habitants : des « **pactes transfrontaliers** », comme déclinaison des « **pactes locaux** » (cf. 3.1.c).
- Dans chaque région transfrontalière, mettre en œuvre ce qui est possible à **droit constant** : **coordination** administrative, organisation de la **gouvernance transfrontalière** (portage politique...), amélioration de la **connaissance** mutuelle, observation et prospective, **mutualisation de services publics**, ingénierie de projet transfrontalière.
- À chaque niveau de collectivité (et de services déconcentrés des États), prendre en compte dans les **documents stratégiques** le contexte frontalier et l'existence de territoires voisins.
- Développer l'**expérimentation transfrontalière**.
- Créer sur chaque frontière des lieux de **formation** et de **capitalisation** pérennes en matière de coopération, afin d'augmenter les compétences interculturelles et les capacités à coopérer.
- Encourager l'apprentissage de la **langue du voisin** (éducation primaire, collèges, lycées, universités, formation continue).
- Développer la **citoyenneté transfrontalière et européenne**, via un enseignement commun de l'histoire (à l'exemple du livre franco-allemand) et de la culture communes tout en identifiant les différences par-delà la frontière ; développer des médias transfrontaliers.
- Promouvoir les espaces transfrontaliers comme laboratoires de la citoyenneté européenne.
- Favoriser la **mobilité transfrontalière** (élèves, apprentis, étudiants, travailleurs...).
- Développer la **participation**, les projets citoyens et encourager la société civile à coopérer, de façon à créer des liens, et une **confiance** mutuelle.



b. RÉPONSES AU NIVEAU NATIONAL

Au niveau national, de nouvelles politiques sont lancées pour améliorer les stratégies et les politiques transfrontalières.

UNE STRATÉGIE POUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ET UNE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE IMPULSÉES PAR LE LIVRE BLANC « DIPLOMATIE ET TERRITOIRES »

En 2009, trois parlementaires français⁵⁶, ont été chargés par le Premier ministre d'identifier les moyens d'améliorer la politique transfrontalière de la France. Ils ont remis en juin 2010 leur rapport intitulé « Mission parlementaire sur la politique transfrontalière : Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures... ». Avec 19 propositions concrètes, ce document esquissait les grandes lignes d'une politique transfrontalière susceptible de corriger les déséquilibres entre les territoires de chaque côté de la frontière. Les recommandations du rapport parlementaire n'ont pas été immédiatement suivies d'effet, même si certaines d'entre elles ont connu un début de mise en œuvre (telles que l'observatoire des régions frontalières), avec l'appui de la MOT.

Il a fallu attendre 2016 pour que les recommandations les plus emblématiques se concrétisent, avec la rédaction par le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international du **Livre Blanc « Diplomatie et territoires »**, approuvé le 23 novembre 2016 par la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). Celui-ci vise à renforcer la **mise en cohérence** entre l'action diplomatique de la France et celle des collectivités territoriales, en articulant mieux les divers outils et institutions qui soutiennent l'action extérieure des collectivités territoriales. Ce document de stratégie présente notamment un état des lieux, les enjeux de l'internationalisation des territoires et 21 propositions concrètes pour l'amélioration du partenariat État/collectivités territoriales. ►

55 Cette approche, qui relève du « développement territorial intégré » doit être pleinement soutenue par les politiques nationales et européennes, tant par le développement d'outils juridiques spécifiques (GECT...) que par l'impulsion des programmes, cf. ci-après.

56 Etienne Blanc, député de l'Ain, Fabienne Keller, sénatrice du Bas Rhin, et Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, députée européenne.

Outre la mise en avant des **enjeux de la coopération transfrontalière en matière économique**, le Livre blanc consacre un chapitre entier à la définition d'une « **stratégie pour la coopération transfrontalière** ». Celle-ci est exposée selon quatre axes :

- Développer une nouvelle stratégie cohérente associant tous les acteurs concernés et renforçant la gouvernance transfrontalière,
- S'appuyer sur les conseillers diplomatiques des préfets de région,
- Renforcer la Mission Opérationnelle Transfrontalière,
- Mieux mobiliser l'ensemble des acteurs concernés.

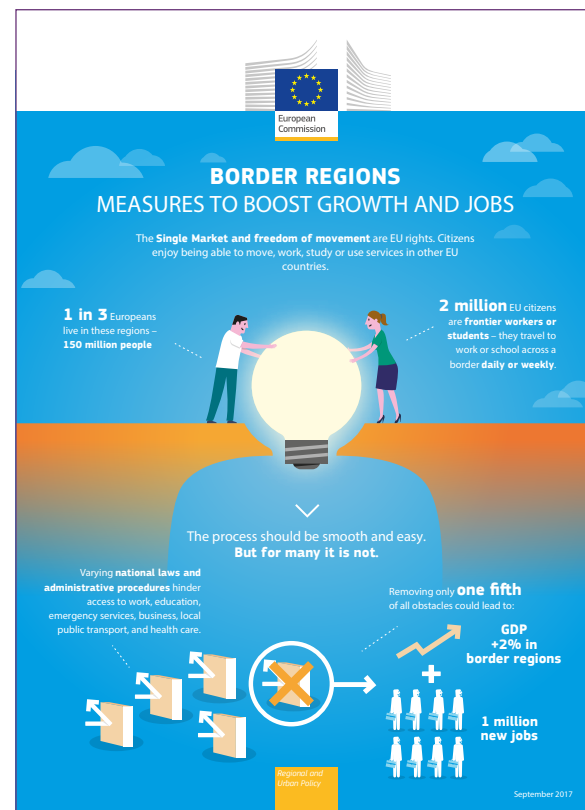
En 2017, cette stratégie connaît un début de mise en œuvre. Dans chaque région afin de soutenir la coopération transfrontalière, les **Conseillers diplomatiques** appuient les préfets et les services de l'État, et mobilisent les autres acteurs et tout particulièrement les collectivités. Au niveau national est mis en place un **comité de coordination interministérielle sur les questions transfrontalières**. Les premières réunions du groupe préfigureur, qui se sont tenues en 2017, ont confirmé que l'amélioration de la coopération transfrontalière passe par un renforcement de la coordination des acteurs, tant au niveau de la relation bilatérale avec les États voisins, qu'au niveau national entre les ministères en charge de politiques publiques intervenant sur les territoires concernés, et avec les collectivités. Dans la ligne des préconisations du Livre Blanc, une instance interministérielle pourrait être créée et des feuilles de route pourraient être adoptées pour chaque frontière et son espace transfrontalier.

d'un service transfrontalier (comme l'hôpital franco-espagnol de Cerdagne à Puigcerdà cf. partie 1), **plus l'intégration progresse, plus les obstacles apparaissent, de tous ordres** : économiques, juridiques, administratifs et techniques, mais aussi politiques, culturels, humains. Un tel projet résout un à un des obstacles, dont la portée dépasse le territoire transfrontalier local. Alors que ces obstacles sont connus des acteurs locaux de la coopération, leur identification au plan national comme européen et celle des outils pour les résoudre a été plus tardive. Le transfrontalier reste aussi l'affaire des États, non seulement dans l'acte d'autoriser leurs collectivités à agir et la mise en œuvre de politiques de soutien, mais aussi dans la coordination interne et externe évoquée ci-dessus.

ACTIONS À MENER



- **Soutenir la coopération** des acteurs locaux et régionaux.
- Mieux légiférer au niveau national et prendre en compte l'**impact des nouvelles législations** sur les territoires transfrontaliers.
- **Mobiliser les élus** (notamment parlementaires de chaque État) pour constater les difficultés et proposer des solutions.
- Dans chaque État, avoir un **réfèrent** sur le transfrontalier **dans chaque ministère**.
- Organiser **une veille et un pilotage** thématique par frontière, une **coordination interministérielle, horizontale**, entre ministères responsables des politiques « sectorielles », et **verticale**, avec les acteurs régionaux et locaux.
- **Sur chaque frontière**, mettre en œuvre une coopération entre États voisins dans leurs domaines de compétences, coordonner dans tous les secteurs les législations, les stratégies (voire les faire évoluer), les financements, l'observation statistique.



Mesures pour stimuler la croissance et l'emploi dans les régions frontalières, Commission européenne, 2017 / © Commission européenne



C. RÉPONSES AU NIVEAU INTERGOUVERNEMENTAL / EUROPÉEN

Au niveau intergouvernemental et européen, deux initiatives majeures donnent le cap pour l'avenir de la coopération.

COMMISSION EUROPÉENNE – REVUE TRANSFRONTALIÈRE ET PERSPECTIVES POST-2020

La Revue transfrontalière (« **Cross-border Review** »), lancée par la DG REGIO à l'automne 2015, a analysé les obstacles administratifs et légaux qui persistent le long des frontières internes de l'Union européenne. Elle s'est structurée autour de 3 séquences : une consultation publique de 3 mois qui a recueilli plus de 600 réponses ; une étude afin de dresser un inventaire critique de 240 obstacles ; et l'organisation de quatre ateliers d'experts. **Les obstacles administratifs et légaux** sont les obstacles les plus significatifs, suivis des **obstacles liés à la langue et la culture**, et ceux concernant la **mobilité et l'accessibilité**. Les résultats de la Revue transfrontalière ont fait l'objet d'une **communication "Stimuler la croissance et la cohésion dans les régions frontalières de l'UE"** de la Commission européenne le 20 septembre 2017 autour de nouvelles propositions, en particulier celles d'un point focal frontalier à la Commission européenne, et d'un réseau professionnel en ligne sur les enjeux de coopération transfrontalière.

GRUPE DE TRAVAIL INTERGOUVERNEMENTAL SUR LES SOLUTIONS INNOVANTES AUX OBSTACLES TRANSFRONTALIERS – VERS DE NOUVEAUX OUTILS

À la suite de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne (2^e semestre 2015) et de sa proposition de créer un nouvel outil juridique dédié à la coopération transfrontalière, un Groupe de travail sur les solutions innovantes aux obstacles transfrontaliers a été mis en place par le Luxembourg et la France. La MOT en assure le secrétariat technique.⁵⁷ Un nouvel outil juridique, appelé **ECBC (European Cross-border Convention - Convention transfrontalière européenne)**, aurait pour but d'autoriser l'application locale d'une norme nationale dans un État frontalier voisin pour permettre la mise en place d'un projet transfrontalier.

Le groupe de travail a reçu mandat sous Présidence néerlandaise (1^{er} semestre 2016) des directeurs généraux de l'aménagement du territoire et des politiques urbaines. Il a tenu 5 réunions entre le 5 juillet 2016 et le 30 mai 2017. Conçu comme une plateforme intergouvernementale en dialogue avec les institutions de l'Union européenne (Commission européenne, Parlement européen, Comité européen des Régions, Banque Européenne

d'Investissement), et les collectivités locales représentées notamment par l'Association des Régions Frontalières Européenne (ARFE) ou encore le CESCO (cf. 2.2.b), le groupe a pour mission de traiter des solutions innovantes aux obstacles à la coopération transfrontalière. Les résultats de la « Revue transfrontalière » de la Commission européenne (cf. ci-dessus) et des études de cas d'obstacles à la coopération transfrontalière ont été au cœur de la discussion. Des témoignages d'organisations intergouvernementales ou transnationales ont également été recueillis.

Il a exploré la **boîte à outils** de solutions existantes aux obstacles à la coopération, développé et testé les fondements légaux et la valeur ajoutée de l'**outil juridique proposé par la Présidence luxembourgeoise**, et préconisé la mise en place d'une **plateforme européenne multi-niveaux de résolution des obstacles** (voir ci-après). Les résultats de ses travaux se veulent le point de départ d'un processus législatif européen dont pourrait se saisir la Commission européenne.

Ce groupe pourrait être pérennisé pour suivre le développement des initiatives de la Commission ou des États en matière de lutte contre les obstacles à la coopération, comme ceux évoqués ci-dessus, ou la coordination de l'observation transfrontalière, selon la perspective ouverte par le Comité Stratégique Transfrontalier (cf. 2.2).

57 Cf. site de la MOT.

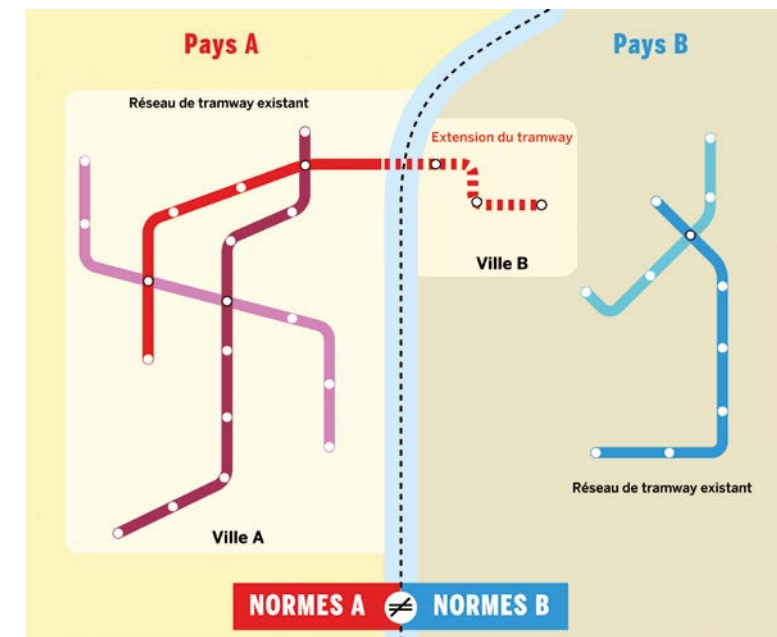


Schéma illustrant le principe de Convention transfrontalière européenne (ECBC) / © Mission Opérationnelle Transfrontalière



Interreg et au-delà

L'acquis de la politique de cohésion légitime le niveau européen comme celui de définition de la stratégie, des grandes lignes de la politique, de son pilotage et de son évaluation. Il s'agit de combiner l'**approche communautaire** (politique de cohésion, mais aussi autres politiques devant prendre en compte les enjeux transfrontaliers, et qu'il importe de coordonner), et l'**approche intergouvernementale** (coordination des États à l'échelle européenne).

Interreg est un outil indispensable sur toutes les frontières pour renforcer les partenariats et **réaliser des projets communs**, mais aussi **rapprocher les peuples** et construire l'Europe concrète au plus près des territoires. Il est nécessaire de le réaffirmer, notamment pour les « vieilles frontières » d'Europe de l'Ouest. Il faut redoubler de vigilance: les générations se succèdent, souvent les nouvelles n'apprennent plus la langue de l'autre, ne perçoivent plus l'enjeu de la réconciliation entre les peuples voisins. Les territoires transfrontaliers devront rester au cœur des dispositifs, avec une **vision politique** à moyen et long termes. Les collectivités territoriales, les États et les institutions européennes doivent tirer les enseignements de chaque projet, et œuvrer, chacune à leur niveau, à la **fabrique de l'Europe**, vocation initiale d'Interreg.



Au niveau des programmes Interreg

- Améliorer la **connaissance des programmes** de coopération, avec leur fonctionnement et leurs résultats, pour tous les acteurs concernés: acteurs publics, privés, de la société civile, pour que chacun puisse comprendre l'Europe, avec ses cadres, ses possibilités de financements, et surtout sa valeur ajoutée.
- Augmenter le financement de la CTE**; mais aussi son rôle de **catalyseur** et d'incubateur (par exemple en entraînant le financement d'infrastructures transfrontalières par les programmes régionaux frontaliers ou nationaux).
- Coordonner les programmes de la CTE** entre eux (travaux des secrétariats conjoints, animation territoriale renforcée...) et avec les autres programmes régionaux et nationaux.
- Affecter les **financements par frontière**, et les concentrer sur les projets ayant un impact sur la bande frontalière, tout en conservant la flexibilité nécessaire.
- Renforcer le **rôle des collectivités et groupements transfrontaliers** dans les programmes, afin de construire des territoires et des régions transfrontalières, notamment via les **outils de développement territorial intégré; développer la planification** et la **prospective transfrontalière**, afin de penser l'avenir avec les voisins, et dans le cadre européen.
- Développer des **formes innovantes de gouvernance territoriale** transfrontalière, via une ingénierie territoriale transfrontalière, avec le soutien des programmes.
- Développer les **analyses d'impact transfrontalier**, des indicateurs spécifiques de l'intégration transfrontalière, ne prenant pas seulement en compte les impacts socio-

économiques des projets et des politiques, mais aussi les liens entre personnes, la capacité à coopérer...

- Rendre obligatoire le lancement par les programmes Interreg d'actions d'**observation pérennes**, afin de disposer de données notamment sur les flux transfrontaliers.
- Améliorer et pérenniser la connaissance mutuelle, les **mécanismes d'information**, de consultation transfrontalière, et renforcer le sentiment d'appartenance à un espace commun.
- Développer les **financements de projets citoyens** (« people to people ») grâce à des fonds micro-projets, à destination des acteurs de la société civile, mis en œuvre par les structures de gouvernance des territoires transfrontaliers.
- Faire communiquer par les gestionnaires de programmes les **difficultés rencontrées** dans la mise en œuvre des projets aux administrations et élus nationaux, ainsi qu'aux DG concernées, pour permettre une meilleure prise en compte de la réalité.



Au-delà d'Interreg

- Faire prendre en compte les enjeux frontaliers par les **politiques sectorielles européennes** et les coordonner; mieux légiférer (prendre en compte l'impact des nouvelles législations sur les territoires transfrontaliers)
- Parlement européen**: prise en compte par les différentes commissions et dialogue avec les parlements nationaux.
- Comité européen des Régions**: prise en compte par les différentes commissions, développement des analyses d'impact transfrontalier.
- Conseil**: porter régulièrement les enjeux transfrontaliers au Conseil des Affaires générales (CAG) et dans les réunions informelles de ministres (agenda territorial); groupe de travail sur le transfrontalier (cf. présidence Luxembourg de 2015).
- Enrichir le rôle de la **Commission européenne** d'une dimension de coordination: processus interservices (comme c'est déjà le cas pour les macro-régions ou l'urbain, à étendre à la coopération transfrontalière); impulsions en matière d'observation, et de résolution des obstacles transfrontaliers (cf. la nomination d'un point focal frontalier décidée par la Commission suite à la Revue transfrontalière).
- Poursuivre la politique de cohésion, avec une synergie plus forte entre CTE et programmes régionaux; mettre le transfrontalier au cœur de cette politique (notamment en coordonnant sur chaque frontière l'élaboration et le suivi des accords de partenariat...).
- Renforcer les programmes européens de **mise en réseau** et de recherche appliquée. Interact, Interreg Europe, Urbact, ESPON et leur faire mieux prendre en compte l'enjeu d'intégration transfrontalière.
- Développer les **outils juridiques** pour les projets et les territoires transfrontaliers (GECT...).
- Développer de **nouveaux outils** comme celui proposé par le Luxembourg (« ECBC » European cross-border convention – en français « **Convention transfrontalière européenne** »).
- Mettre en place une plateforme multi-niveaux de résolution des obstacles**.

PLATEFORME EUROPÉENNE MULTI-NIVEAUX

Cette plateforme vise à favoriser l'échange et la coordination entre les différentes organisations qui œuvrent pour la coopération transfrontalière (l'ARFE à l'échelle européenne, la MOT aux frontières françaises, le CESCO aux frontières hongroises, le Conseil Nordique dans l'Europe de Nord, les régions transfrontalières comme le Rhin supérieur, la Grande Région, l'Euregio Meuse-Rhin; les instituts ou universités comme l'ITEM ou les Euro-Instituts...). Elle devra agir en appui de l'outil juridique proposé par le groupe de travail. Elle permettra de:

- mener des actions sur chaque frontière en soutien aux acteurs locaux et régionaux,
- faciliter l'échange de bonnes pratiques, afin de lever les obstacles, s'appuyant sur l'approche du forum de la MOT,
- identifier plus facilement les obstacles restants, avec un soutien au niveau national et une coordination entre pays voisins,
- soutenir le processus inter-gouvernemental, en poursuivant les travaux du groupe de travail précité,
- soutenir le niveau européen via la mise en place d'une base de données européenne d'obstacles et de solutions; à mettre en perspective du réseau professionnel en ligne proposé par la Commission européenne dans sa Communication de septembre 2017.

d. LE RÔLE DE LA MOT

Sur **chaque frontière française**, la MOT contribue au partenariat qui lui est spécifique, en s'engageant auprès des acteurs présents, en accompagnant les démarches et outils de la coopération transfrontalière. Elle s'implique dans les stratégies transfrontalières, l'observation, l'ingénierie, la capitalisation des réalisations transfrontalières, la formation. Aux côtés des autres acteurs présents, la MOT, en s'appuyant sur son réseau, continuera à œuvrer pour une meilleure compréhension et prise en charge des enjeux liés à la frontière.

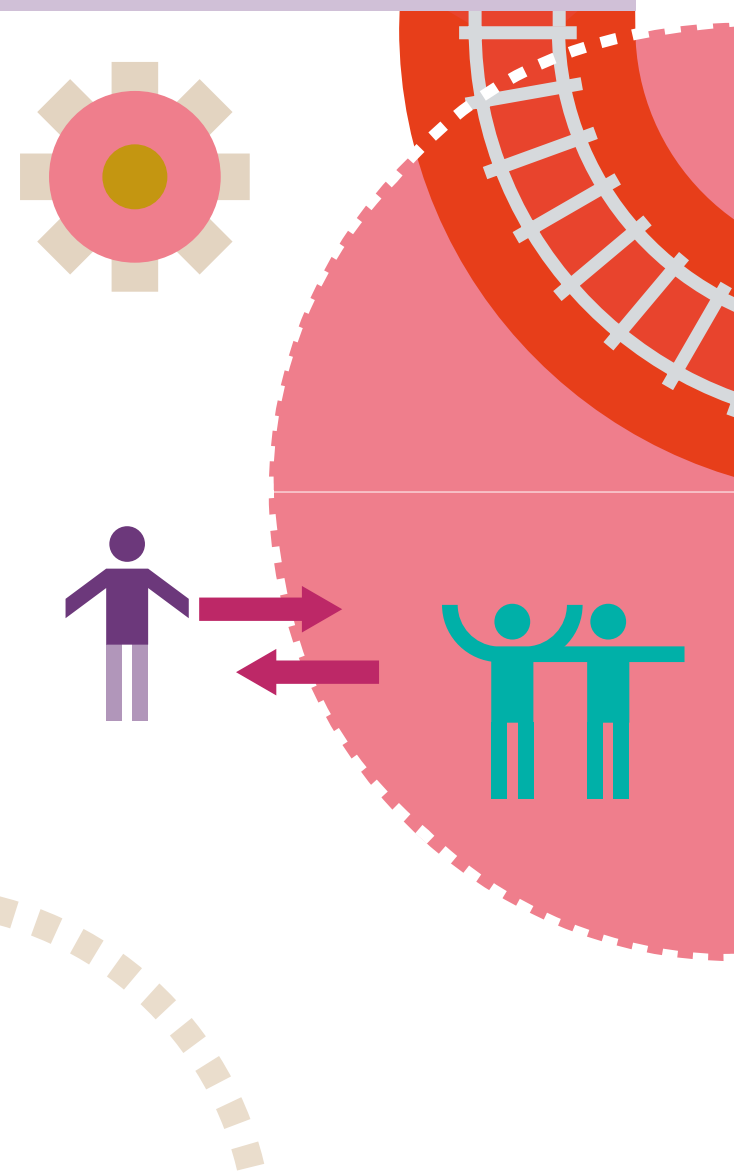
La MOT agit également par son appui **au niveau national français** (coordination interministérielle), **à d'autres États** (Luxembourg, Andorre, Monaco...) et plus généralement par ses contacts avec les États voisins de la France et d'autres États en Europe. Elle s'attachera à servir de point de liaison dans la mise en place d'une coordination entre États (groupe de travail intergouvernemental).

Au plan européen, la MOT s'associe aux initiatives prises par les différentes institutions: le Comité européen des Régions dans le cadre de la déclaration d'intérêt commune signée en 2011 (Plateforme des GECT, groupe interrégional sur la coopération transfrontalière), le Parlement européen, avec le groupe de travail parlementaire sur la coopération transfrontalière, la Commission européenne, la BEI, et le Conseil de l'Europe.

En particulier, la MOT jouera un rôle actif dans la facilitation de la résolution des obstacles à la coopération transfrontalière, au travers de la plateforme européenne multi-niveaux à mettre en place.

FORUM EN LIGNE SUR LES OBSTACLES AU TRANSFRONTALIER

La MOT met en place un forum en ligne dédié à ses membres et partenaires. Ce forum interactif, animé par la MOT et son réseau, est axé sur l'identification d'obstacles transfrontaliers, la recherche et le partage de solutions et plus généralement l'échange direct entre les membres sur des thématiques variées pour répondre aux demandes du terrain. À terme, l'objectif du forum est de faire remonter aux niveaux national ou européen les besoins et les obstacles à la coopération qui se révéleraient récurrents, pour obtenir leur résolution. Le forum de la MOT sera également le lieu d'un partage de ressources et de documentation des obstacles, en vue de pouvoir les résoudre avec les niveaux de gouvernance pertinents, et d'une valorisation des bonnes pratiques de la coopération transfrontalière. La typologie des obstacles utilisée est inspirée par les analyses existantes. Le forum pourrait être étendu à d'autres frontières dans le cadre de la plateforme européenne multi-niveaux.



3.4. Échanger avec d'autres frontières dans le monde

La coopération aux frontières internes de l'Union européenne, du fait même du projet d'intégration qui la rend possible, présente un caractère singulier. Échanger avec les autres frontières dans le monde est cependant indispensable. Tout d'abord, les États membres de l'Union européenne mobilisent l'expérience acquise sur les frontières internes (outils comme Interreg, les GECT...) pour développer des coopérations avec leurs voisins, qu'il s'agisse de pays européens disposant avec l'Union d'accords de libre circulation avancés (Suisse, Norvège...), de futurs États membres (Balkans...), ou de pays aux frontières externes de l'Europe, à l'Est, au Sud, et dans les régions ultrapériphériques.

D'autre part, même si le degré d'ouverture des frontières ou la nature des projets d'intégration régionale est très variable, beaucoup d'enjeux sont communs aux régions frontalières dans le monde. En Afrique, en Amérique, dans la Caraïbe, se développent des coopérations transfrontalières d'esprit similaire à celles menées en Europe, et les acteurs de ces coopérations ont tout à gagner à engager des échanges mutuels. Symétriquement, les crises connues aujourd'hui en matière de sécurité ou de migrations montrent que les frontières européennes restent des dispositifs liés à la souveraineté des États.

L'expertise de la MOT, avec son approche multiniveaux (local/régional, national et européen), peut servir non seulement les frontières françaises, en Europe et au voisinage des régions des Outre-mer, mais également d'autres espaces géographiques. C'est ainsi qu'elle a été sollicitée pour des études en Afrique de l'Ouest, en Afrique Centrale ou encore sur la frontière entre Haïti et la République dominicaine.

Plusieurs réseaux universitaires internationaux portant sur les questions des frontières et des coopérations transfrontalières se sont développés ces dernières années : BRIT (Border Regions in Transition), BIG (Borders in Globalization), ABS (Association for Borderlands Studies) engagent le dialogue avec les acteurs de terrain, afin de développer des points de vue croisés entre chercheurs et praticiens. La MOT s'y associe avec grand intérêt.



a. AGIR SUR D'AUTRES FRONTIÈRES

L'expertise de la MOT est mise en avant par le gouvernement français dans le Livre Blanc « Diplomatie et territoires », dans une optique de transfert de compétences et d'échange de bonnes pratiques, à l'exemple du travail mené en soutien à la coopération transfrontalière en Afrique ou dans la Caraïbe :

- **Systèmes urbains transfrontaliers et adaptation au changement climatique en Afrique de l'Ouest** : après la réalisation d'une étude, portant sur un diagnostic et des propositions d'amélioration pour la coopération Mali – Burkina-Faso (2010), la MOT et le CSAO (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest) de l'OCDE ont relancé leur partenariat sur ce thème. La MOT élabore avec l'OCDE un guide pratique identifiant les leviers financiers et juridiques et les modes de coordination horizontale et verticale appropriés, pour le développement d'actions transfrontalières de résilience au changement climatique.
- Pour **Renforcer la gouvernance transfrontalière en Afrique de l'Ouest**, la MOT a apporté un appui méthodologique à l'**UNCDF (UN Capital Development Fund⁵⁸)** avec la production d'une boîte à outils pour les porteurs de projets transfrontaliers (2015).
- Pour le **Développement de la coopération transfrontalière en Afrique centrale** la MOT a accompagné l'**AIMF (Association Internationale des Maires Francophones)**. La mission de la MOT a consisté à réaliser un état des lieux de la coopération transfrontalière et une analyse des potentialités au vu du cadre juridique et institutionnel propre à chaque pays, et à proposer une série de recommandations à différents niveaux pour une feuille de route sur le transfrontalier, et une base d'accord-cadre sur la coopération transfrontalière, aux États membres de la Communauté Économique et Monétaire des États d'Afrique Centrale (CEMAC).
- Pour favoriser **l'intégration transfrontalière et sa prise en compte dans le processus de décentralisation d'Haïti**, la MOT a réalisé une mission de terrain en Haïti en mars 2016, à l'invitation du Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales de la République d'Haïti, avec le soutien de l'Ambassade de France dans le pays.

58 Plus d'informations sur www.uncdf.org/lobi



b. ÉCHANGER AVEC LES RÉSEAUX ACADÉMIQUES

La relation qui unit la MOT à ces réseaux est à double-sens. D'une part, la MOT apporte son expérience empirique née de 20 ans de travail sur les frontières aux travaux de recherche menés par les réseaux universitaires. Inversement, Border Regions in Transition (BRIT) et Borders in Globalization (BIG) font profiter la MOT des résultats de leurs projets de recherche, ce qui lui permet d'explorer de nouvelles méthodes de travail et d'innover dans son approche de la coopération transfrontalière.

BORDERS IN TRANSITION

Border Regions in Transition (BRIT) est un réseau international rassemblant des chercheurs et des praticiens traitant des régions frontalières. Ce réseau organise, tous les deux ans, des conférences internationales sur des sites universitaires situés de part et d'autre d'une frontière. Le premier colloque BRIT a été organisé en 1994, à la frontière germano-polonaise. La MOT a activement participé aux dernières éditions des colloques en 2012 à la frontière franco-suisse, en 2014 à la frontière franco-belge où elle a coordonné plusieurs ateliers, et en 2016 à la frontière germano-danoise où elle a organisé un atelier sur les villes jumelles et agglomérations transfrontalières.

BORDERS IN GLOBALIZATION

Le réseau de recherche Borders in Globalization (BIG) rassemble des chercheurs au sein d'un partenariat international (Canada, États-Unis, Europe, Asie, Moyen-Orient), en y associant des organisations non universitaires impliquées dans la gestion des frontières comme la MOT. Les objectifs du projet sont de développer les connaissances et les politiques des frontières d'un point de vue global, et la formation professionnelle et universitaire en la matière, en privilégiant la solution de problèmes pratiques auxquels les responsables politiques sont confrontés. Ses thèmes de recherche se déclinent autour de six thématiques : culture, flux, gouvernance, histoire, sécurité et durabilité. Le public-cible est les étudiants, chercheurs et professionnels du secteur. La MOT a ainsi organisé en juillet 2016 à Paris un « policy forum » sur le thème « Sécurité et développement ».

Brazzaville (1^{er} plan) et Kinshasa (arrière-plan), la plus grande agglomération transfrontalière au monde / © Mission Opérationnelle Transfrontalière



Cette brochure publiée à l'occasion des 20 ans de la MOT montre le riche spectre de la coopération transfrontalière :

Les expériences présentées dans la première partie sont autant de bonnes pratiques pouvant inspirer d'autres frontières.

En réponse aux obstacles qui persistent, les outils développés dans la deuxième partie constituent une véritable boîte à outils.

La partie trois propose des réponses politiques aux niveaux local, régional, national et européen pour faire face aux défis de la coopération. Les pistes d'avenir et les actions à mener sont précisées dans une position stratégique du réseau de la MOT à l'horizon 2020.

Le document présente plusieurs projets et en cite un grand nombre d'autres qui ont reçu un financement de l'Union européenne via le Fonds européen de développement régional, dans le cadre de programmes de coopération territoriale européenne (programmes Interreg des différentes périodes de programmation, volets A et C).



Remerciements

Le présent ouvrage est le résultat d'un travail collectif de l'ensemble des membres du réseau de la MOT et de son équipe, piloté par le groupe de travail « 20 ans de la MOT : bilan & perspectives pour l'après 2020 » qui s'est réuni 3 fois entre janvier et septembre 2017.

La MOT remercie l'ensemble des personnes ayant participé aux remontées d'informations du réseau et aux réunions du groupe de travail.

