Guide méthodologique

ARTICULER LA POLITIQUE DE COHÉSION, LES DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE ET LES LOGIQUES TERRITORIALES TRANSFRONTALIÈRES

mot
mission transfrontier
opérationnelle operational
transfrontalière mission

Préface

La coopération transfrontalière requiert l'engagement de chacun des différents niveaux territoriaux, depuis le local jusqu'à l'Europe.

Le local, c'est l'échelon de la vie de tous les jours, des bassins d'emploi et des services quotidiens à la population ; il faut maintenant le penser à l'échelle de communautés élargies, le cas échéant transfrontalières, en partenariat avec les départements. A Dunkerque, nous agissons à l'échelle du territoire West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, porté par un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

A une échelle supérieure, les régions sont des espaces d'histoire et de projets partagés, pertinents pour organiser les fonctions supérieures, la cohérence d'un aménagement solidaire et durable des territoires ; sur les frontières, il faut maintenant penser à l'échelle de "régions transfrontalières".

Je n'oublie pas les Etats, la crise actuelle montrant qu'ils restent bien l'espace majeur de la cohésion sociale et territoriale, des grands choix collectifs et des solidarités. Aujourd'hui, les Etats n'ont pas d'autre choix que de prendre en main leur destin ensemble, à l'échelle européenne, et en partenariat avec les Etats voisins. La relance du marché unique, tout comme le développement d'une communauté citoyenne européenne se jouent d'abord dans les territoires transfrontaliers. Et ce sont les Etats qui peuvent donner l'impulsion et le cadre politique et légal de véritables politiques transfrontalières.

Mais il ne s'agit pas pour autant de construire ce niveau européen sur les ruines des autres niveaux. Le Traité de Lisbonne appelle à renforcer la subsidiarité – assurer la synthèse entre proximité de l'action publique et nécessité d'agir aux niveaux supérieurs ; et la cohésion territoriale – reconnaître la spécificité, en termes de besoins comme de ressources, de chaque territoire. C'est aux élus locaux qu'il revient de porter une vision collective répondant à la demande des habitants, des entreprises, de plus en plus souvent par-delà les frontières de leur circonscription.

Cela suppose d'aller au-delà d'une application étriquée du principe de subsidiarité, c'est-à-dire d'une fixation rigide sur les blocs de compétence. Les différents niveaux doivent se coordonner et répondre solidairement, devant les citoyens, de la cohérence des politiques publiques.

Nous sommes au seuil d'une nouvelle période de programmation européenne 2014-2020. La stratégie Europe 2020 doit la guider, avec la politique de cohésion, son outil de mise en œuvre multi niveaux, et avec en son cœur la coopération territoriale, car elle favorise l'intégration européenne, tout en rapprochant l'Europe des citoyens. Le ciblage stratégique ne doit pas se faire au détriment de projets favorisant la participation de la société civile, la compréhension et l'émergence d'une vision commune du territoire.

Michel DELEBARRE
Ancien Ministre d'Etat
Sénateur-Maire de Dunkerque
Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière
Président de la Plateforme de suivi Europe 2020 du Comité des Régions

Les porteurs de projets transfrontaliers se heurtent souvent à des cadres politiques, administratifs, juridiques, fiscaux non adaptés. L'encadrement européen des législations ne suffit pas à assurer l'intégration ; il faut en plus coordonner les stratégies, les législations, les financements des différents Etats par-delà les frontières. Les programmes de coopération territoriale sont les outils de facilitation d'une telle dynamique, mais du fait de leurs budgets, ils ne peuvent pas remplacer les programmes régionaux ou les fonds nationaux. Aussi, la coopération ne doit pas être un dispositif à part au sein de la politique de cohésion, mais elle doit être systématiquement intégrée dans les documents stratégiques : cadre stratégique commun et accords de partenariat nationaux, coordonnés sur chaque frontière pour élaborer des stratégies partagées sur les espaces de coopération.

Enfin, les territoires doivent jouer un rôle plus important dans la conception, la mise en œuvre et la gestion de la coopération. Le GECT est par excellence l'outil juridique de la coopération territoriale multiniveaux ; il permet de porter des programmes, des services d'intérêt général, des projets de territoires ou de réseaux. Vecteurs d'intégration européenne au quotidien, les GECT doivent être davantage reconnus par les politiques sectorielles de l'Union et faire l'objet d'une attention plus bienveillante et coordonnée des Etats.

Le guide méthodologique produit par la MOT révèle l'importance de chacun des acteurs de la coopération, et dresse des pistes à leur usage pour améliorer leur action et leur coordination ; il montre également la pertinence de l'outil qu'est la MOT, qui réunit les différents niveaux (local, régional, national) de part et d'autres des frontières, et leurs groupements, dans l'esprit de l'intérêt général transfrontalier et dans une perspective résolument européenne. La MOT est à la fois proche des porteurs de projets, et des institutions nationales ou européennes.

Je souhaite que ce guide contribue à la relance d'une politique transfrontalière de la France, associant tous les niveaux territoriaux, au service du bien être des habitants des territoires transfrontaliers !

Sommaire

Préface 3

Introduction 7

PARTIE I
DIAGNOSTIC

Etat des lieux 9

Frontière France-Royaume Uni 10

Frontière France-Belgique 18

Grande Région 28

Rhin Supérieur 39

Frontière France-Suisse 50

Frontière France-Italie 61

Frontière France-Espagne 73

Frontière France (Guyane)-Brésil-Suriname 84

Diagnostic transversal 92
Introduction 92
Gouvernance 92
Stratégies 104
Financements 110
Conclusions 121

PARTIE II
RECOMMANDATIONS

Recommandations générales 123

Cadre organisationnel français 127

Politique de cohésion 2014-2020 135

ANNEXE

Personnes interrogées dans le cadre de l'élaboration du guide méthodologique 148

Introduction

Le contexte actuel de la coopération transfrontalière aux frontières françaises est marqué par une période intense de réformes à la fois nationales et européennes.
En effet, la mise en œuvre de la coopération est fortement dépendante de l'organisation administrative des Etats et de la manière de mener les politiques publiques. La période actuelle est assez riche en changements ; pour ne mentionner que quelques uns : en France, une nouvelle étape de décentralisation a été lancée à partir de mai 2012 ; l'Angleterre a supprimé en mars 2012 ses agences de développement régional ; en Italie, une réforme des provinces a été annoncée à partir de 2012, selon les régions. Par ailleurs, le contexte actuel de réformes structurelles, sur fond de crise économique, a un fort impact sur la coopération transfrontalière.
Plus spécifiquement en France, les dernières années ont été marquées par la prise de conscience d'une nécessaire redéfinition de la politique transfrontalière [1] et par une nouvelle étape du processus de décentralisation.
Au niveau européen, les années 2011-2013 sont une période charnière pour la politique de cohésion et ses programmes financés par les fonds structurels. La période actuelle de programmation, 2007-2013, arrive à sa fin et le prochain cycle, 2014-2020, est actuellement en préparation sur le plan règlementaire et stratégique, au niveau des institutions européennes, des Etats membres et des collectivités.

Dans ce contexte dynamique, la Mission Opérationnelle Transfrontalière a entrepris la réalisation d'un guide méthodologique visant à améliorer l'articulation entre la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières. Cette initiative découle de deux constats généraux. D'une part, la cohérence entre les structures de gouvernance transfrontalière (liant les différents partenaires institutionnels de part et d'autre de la frontière), les stratégies de coopération et les sources de financement (notamment les programmes INTERREG) est insuffisante à l'heure actuelle. D'autre part, il existe un grand nombre de bonnes pratiques locales de coopération transfrontalière qui méritent d'être valorisées et utilisées comme source d'inspiration sur d'autres territoires.

Ce guide méthodologique présente dans un premier temps la réalisation d'un diagnostic fin des initiatives de coopération sur l'ensemble des frontières françaises, qui souligne les spécificités locales, de même que les points transversaux à l'ensemble des frontières. Ce travail d'analyse nourrit dans un deuxième temps la proposition d'une série de recommandations pour l'amélioration du cadre de mise en œuvre de la coopération transfrontalière.

Ce guide méthodologique est l'aboutissement d'un an et demi d'investigations menées par la MOT dans le cadre d'une étude réalisée entre juin 2011 et octobre 2012 et co-financée par le programme Europ'Act d'assistance technique nationale en France. Dans un premier temps, la MOT a accompli un important travail de terrain, basé sur près de 75 entretiens avec les acteurs majeurs de la coopération transfrontalière, qui a alimenté le diagnostic du guide. La deuxième phase de l'étude a consisté en un approfondissement sur la frontière franco-italienne, au cours de laquelle a été organisée une réunion entre les autorités nationales et régionales françaises et italiennes, sur la question de la cohérence des politiques de coopération transfrontalière. Enfin, la dernière étape de l'étude a été celle de la rédaction du guide méthodologique et de l'organisation d'une conférence intitulée "Territoires transfrontaliers, politiques régionales et nationales : quelle coordination à l'horizon 2014-2020 ?", destinée à l'ensemble des parties prenantes de la coopération pour présenter et débattre des enseignements du présent document.

Le diagnostic présente, dans un premier temps, un état des lieux par zone géographique, qui réalise un panorama factuel des structures et des territoires de coopération ainsi qu'une

1 *Sur ce point, une étape importante a été le rapport de la Mission parlementaire Blanc-Keller-Sanchez Schmid publié en juin 2010, qui a dressé un diagnostic de la coopération et a formulé 19 propositions d'amélioration des dispositifs actuels.*

Introduction

analyse des spécificités locales. Dans un deuxième temps, le volet transversal du diagnostic met en évidence les constats pour l'ensemble des frontières françaises en termes de gouvernance, de stratégies et d'instruments de financement de la coopération transfrontalière. La dernière partie du guide comporte vingt recommandations, déclinées en trois chapitres, visant successivement les principes généraux, le cadre organisationnel français et la politique de cohésion 2014-2020.

Les résultats de ce travail sont destinés aux collectivités territoriales, aux services des Etats et des institutions européennes, aux instances des programmes INTERREG et, plus globalement, à l'ensemble des acteurs de la coopération transfrontalière. Le guide propose une vision globale actualisée de la coopération, autant sur une zone géographique précise (frontière ou Eurorégion) que sur l'ensemble des frontières françaises. Il analyse les structures de coopération, l'implication des acteurs institutionnels dans la coopération et les programmes INTERREG. Ce panorama offre une meilleure compréhension du phénomène transfrontalier, notamment en matière de gouvernance et de stratégies de coopération.

Enfin, les recommandations permettent d'identifier des points d'amélioration à plusieurs échelles (européenne, nationale, régionale, départementale ou équivalente, locale) et en termes administratifs, de mise en œuvre, de prospective, etc. qui peuvent inspirer toutes les parties prenantes à la coopération. Elles s'adressent aux collectivités comme aux services de l'Etat français et ont vocation à contribuer à la meilleure prise en compte du transfrontalier dans leurs activités, par le biais de changements organisationnels, de nouveaux modes de travail, de nouveaux types de missions.

PARTIE I

Diagnostic

Etat des lieux

Choix de représentation des cartes et des schémas de gouvernance de la coopération transfrontalière

Les cartes des espaces de coopération transfrontalière

Les cartes permettent de représenter de manière superposée les concertations entre Etats (commissions intergouvernementales), les accords de coopérations entre les collectivités territoriales de niveau régional et départemental (ou équivalent), les structures de coopération transfrontalière (de niveau régional, départemental ou local) et les programmes de coopération transfrontalière.

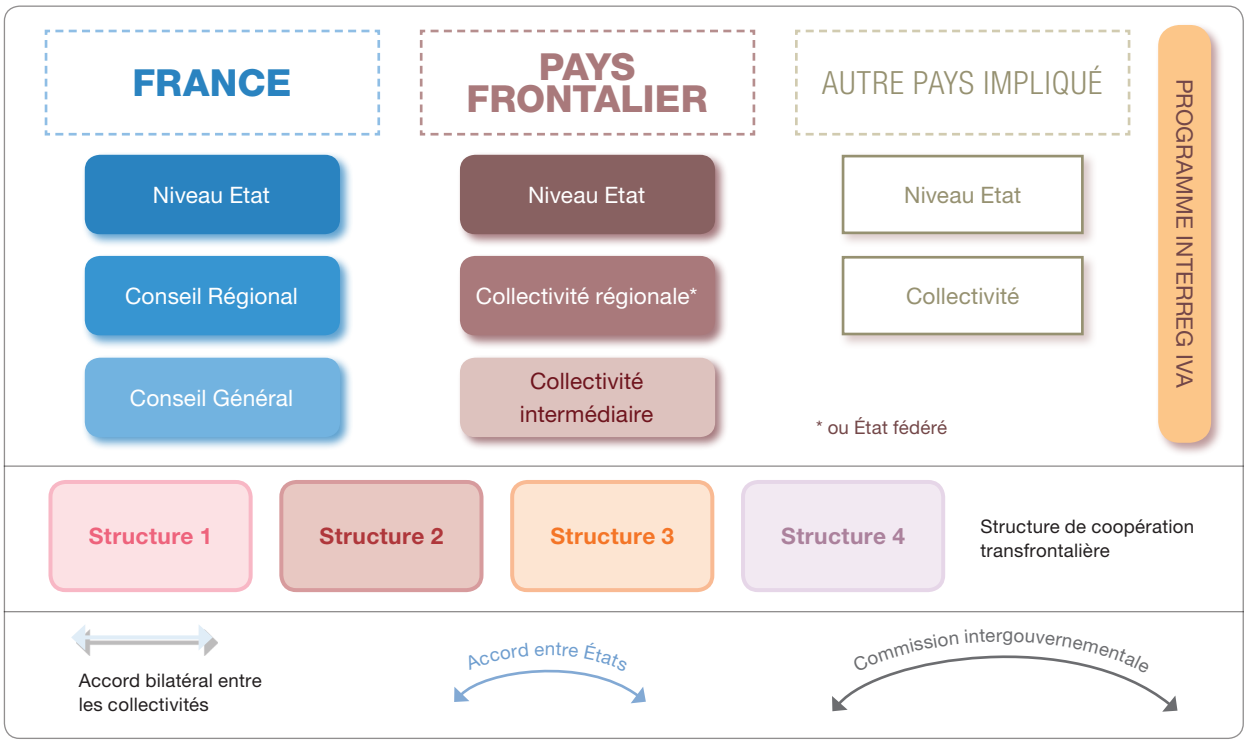
Pour assurer la lisibilité des cartes , les accords de coopération entre les collectivités de niveau local, les coopérations sectorielles ou celles impliquant des acteurs autres que les collectivités ne sont pas représentés.

Les schémas des espaces de coopération transfrontalière

Les schémas font apparaitre les mêmes informations que les cartes de manière simplifiée et en mettant l'accent sur la composition des différentes structures transfrontalières pour souligner les imbrications des configurations de coopération.

L'ordre de représentation des partenaires publics sur les schémas ne reflète pas leur disposition géographique ou leur importance dans la coopération, mais a été fixé pour faciliter la lisibilité des schémas.

LÉGENDES



Frontière France-Royaume Uni

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière

□ Assemblée des Régions de l'Arc Manche (2005)

Ce réseau informel s'est organisé notamment à partir de 2005 par la création de l'Assemblée des Régions de l'Arc Manche, qui comprend les Conseils Régionaux Nord-Pas de Calais, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, les Comtés anglais du Kent, West Sussex, Hampshire, Devon et les autorités unitaires de Brighton and Hove et Southampton. Cette coopération assez peu structurée est investie par les partenaires français, notamment le Conseil Régional Haute-Normandie, et récemment par le Devon County Council.

L'Arc Manche est principalement un espace de coopération en réseau sur des thèmes maritimes et côtiers (transport, développement portuaire et sécurité maritime, innovation, préservation des milieux naturels et du littoral, conciliation des intérêts économiques et environnementaux). Les principaux projets portés par cette association sont EMDI (INTERREG III) et CAMIS (INTERREG IV).

A l'échelle départementale

□ Accord de coopération entre le Conseil Général Pas-de-Calais et le Kent County Council (2005)

La coopération franco-britannique, sous l'impulsion de la construction de l'Eurotunnel, s'est concrétisée pour la première fois en 1986, avec la signature d'un protocole d'accord entre le Conseil Régional Nord-Pas de Calais et le Kent County Council en matière de formation, d'aménagement du territoire, d'infrastructures, de tourisme, etc.

La relation privilégiée entre le Kent et le Nord-Pas de Calais a été graduellement remplacée par un dialogue entre le Kent et le Conseil Général du Pas-de-Calais, officialisé par le protocole d'accord de novembre 2005. Ses principaux objectifs sont le renforcement de la relation institutionnelle, la consolidation des liaisons de transports entre les deux territoires, l'élaboration d'une stratégie transfrontalière commune, la création d'un centre de coopération franco-britannique, la promotion des relations entre les populations de part et d'autre du détroit, de manière globale un dialogue dans les champs de compétences des deux institutions (social et santé, jeunesse et éducation, inclusion sociale, tourisme, développement économique, environnement, culture, sport). Un amendement de l'accord a été signé en mars 2009 dans la perspective du classement au patrimoine UNESCO du détroit.

☐ Accord de coopération entre le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine et le Gouvernement de Jersey (2005)

Ille-et-Vilaine et Jersey [2] ont approfondi leurs relations autour d'un protocole de coopération, signé en 2005, en matière de développement économique, tourisme, éducation et culture.

☐ Accord de coopération entre le Conseil Général du Finistère et le Cornwall Council (2008)

Le protocole de coopération entre le Conseil Général du Finistère et le Cornwall Council [3], signé en 2008, affirme la volonté des territoires de travailler ensemble autour d'enjeux communs (la mer et le littoral, les risques de dépendance énergétique, les enjeux démographiques, le tourisme).

2 PROGRAMMES DE COOPÉRATION

☐ INTERREG IVA France (Manche)-Angleterre

Le programme France (Manche) – Angleterre regroupe sept départements français en zone éligible et cinq départements français en zone adjacente, ainsi que vingt comtés et autorités unitaires anglais en zone éligible et quatre en zone adjacente autour de la Manche. Ce programme a été adopté le 19 septembre 2008 avec un soutien de 173,4 M€ du FEDER, ce qui en fait le premier programme de coopération transfrontalière aux frontières françaises en termes de dotation financière.

L'autorité de gestion du programme (et autorité nationale française) est le Conseil Régional Haute-Normandie. Le secrétariat technique conjoint (STC) est assuré par une équipe au sein de la Direction des Affaires européennes et des relations internationales du Conseil Régional.

Divisé en quatre axes de financement (non compris l'axe d'assistance technique), le programme a une approche uniquement thématique : identité commune, développement économique, culture et tourisme, développement durable. Néanmoins, le diagnostic du programme contient une analyse territoriale, en termes de maillage urbain et rural, centres urbains et métropolitains, différences entre la côte française et anglaise. Le programme souhaite relever par ailleurs le défi territorial consistant à éviter "l'effet tunnel", le territoire étant séparé par la Manche et restant à l'écart des flux intenses reliant les deux métropoles nationales.

Un des initiatives phares de ce programme est le projet CAMIS (Channel Arc Manche Integrated Strategy), qui a pour objectif principal de développer et mettre en œuvre une stratégie maritime intégrée dans l'espace Manche. Suite du projet EMDI (Espace Manche Development Initiative), CAMIS vise aussi à contribuer à la structuration de la coopération territoriale et la gouvernance dans l'espace Manche.

☐ INTERREG IVA Deux Mers (France-Angleterre-Belgique-Pays Bas)

Le programme Deux Mers rassemble deux départements français (et deux départements en zone adjacente), vingt comtés et autorités unitaires anglaises (et quatre en zone adjacente), sept arrondissements flamands (et dix en zone adjacente) et cinq provinces néerlandaises (et une en zone adjacente).

L'autorité de gestion du programme (et autorité nationale française) est le Conseil Régional Nord-Pas de Calais et le STC est porté par le GEIE GECOTTI. Cette structure parapublique de droit français, créée en 2004 par le Conseil Régional Nord-Pas de Calais et la Région Wallonne est l'employeur légal des équipes composant les STC des trois programmes

2 *Jersey est la plus grande des iles Anglo-normandes, un archipel dépendant directement de la Couronne britannique (sont sous la souveraineté du duc de Normandie, Elisabeth II), mais ne faisant cependant pas partie du Royaume-Uni (et donc de l'Union Européenne).*

3 *Cornwall est une autorité unitaire, un type d'autorité locale qui est responsable de toutes les fonctions publiques locales de sa région, qui peut, selon les cas, exercer des fonctions supplémentaires habituellement effectuées par l'échelon supérieur, voire le gouvernement national.*

INTERREG gérés par le Conseil Régional (Deux Mers, INTERREG IVB Europe du Nord-Ouest et INTERREG IVC). Une spécificité du programme est la présence du Syndicat Mixte de la Côte d'Opale dans le comité de suivi et le comité de pilotage.

La structure des axes du programme est thématique (développement économique, environnement, services publics) ; il n'y a pas d'entrée territoriale explicite. Cependant, le programme finance à hauteur de 8% de l'enveloppe totale un axe d'actions communes avec le programme France (Manche) – Angleterre. Prenant en compte le fait que le territoire éligible anglais est identique dans les deux programmes, cet axe vise des projets impliquant les départements éligibles de la Haute-Normandie, la Basse-Normandie, la Picardie et la Bretagne, d'un côté, et la Région Nord-Pas de Calais, les territoires éligibles belges et néerlandais, de l'autre. Le programme Deux Mers est le seul à avoir un axe commun avec un autre programme, condition imposée par la Commission Européenne à l'approbation des périmètres des deux espaces de coopération impliquant l'ensemble de la côte anglaise de la Manche. Conditionné par la maturité des programmes, cet axe a démarré plus lentement, et la majorité des projets a été réalisée en fin de période.

Trois types de projets ont été prévus par le programme : des projets classiques de coopération élaborés selon une approche bottom-up, des projets cadres mis en œuvre à travers plusieurs projets généralement de petite échelle et des projets stratégiques (essentiels pour l'atteinte des objectifs du programme, identifiés par les instances du programme et agissant sur l'ensemble du périmètre). Au cours du programme, cette typologie a évolué : aucun projet cadre n'a été programmé et les projets stratégiques ont été identifiés ex post.

3 BONNES PRATIQUES

☐ Stratégie dans le domaine du transfrontalier du Kent County Council

Le Kent County Council a rédigé en 2010 un document d'orientations stratégiques intitulé "Bold Steps for Kent", qui guide toutes les interventions et l'implication dans des projets du Comté. Ce document de référence s'applique à toutes les activités du Kent et donc la participation à des opérations de coopération transfrontalière y est assujettie aussi.

Ainsi, lorsqu'un service du Comté veut monter un projet, il doit démontrer sa pertinence par rapport au document stratégique devant une commission qui se prononce par vote. L'action transfrontalière du Kent est donc mise en cohérence et articulée à ses interventions de droit commun.

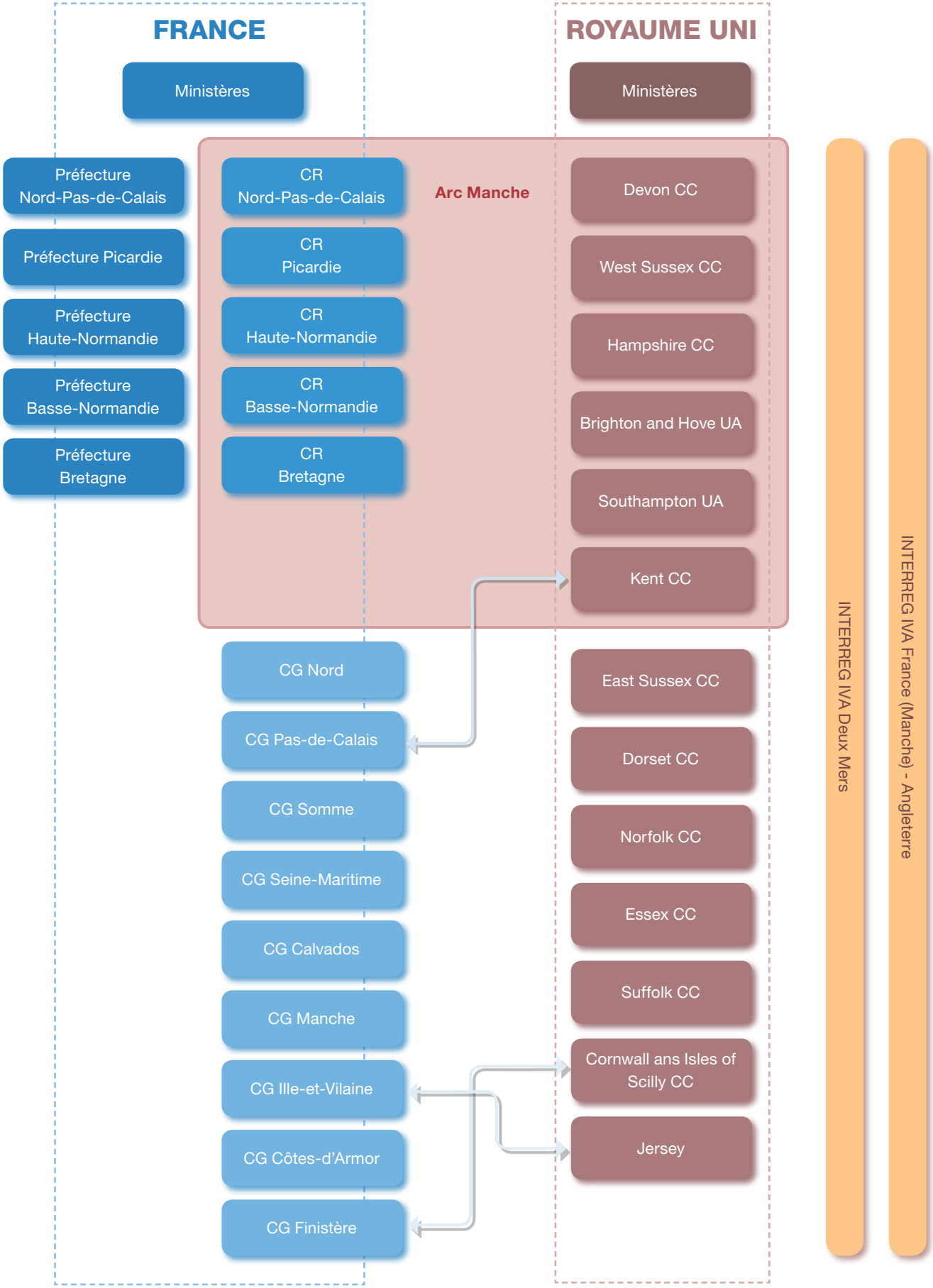
4 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

A l'échelle de la frontière

La coopération transfrontalière franco-anglaise est peu développée, notamment en raison du caractère maritime de la frontière, représentée par la Manche, dont la largeur varie entre 35 et 250 km. Fortement limitée par sa géographie, cette coopération est caractérisée par un faible nombre d'accords et de structures de coopération et par l'absence d'un cadre juridique spécifique pour la coopération ou d'un dialogue interétatique franco-britannique

Frontière
France – Royaume Uni

Frontière
France – Royaume Uni
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



sur les enjeux de coopération transfrontalière. La Grande-Bretagne n'a pas ratifié la convention-cadre de Madrid de 1980 et il n'existe pas, entre les deux pays, d'accord semblable à celui de Rome (franco-italien), de Bruxelles (franco-belge), de Bayonne (franco-hispano-andorran) ou de Karlsruhe (franco-germano-luxembourgo-suisse).

A l'échelle régionale

Un autre facteur limitant la coopération des collectivités territoriales est la dissymétrie institutionnelle entre la France et la Grande-Bretagne. Le caractère centralisé de l'Angleterre a été renforcé en 2012 par la disparition des agences régionales de développement, qui étaient des autorités équivalentes aux conseils régionaux en termes d'emprise territoriale et qui partageaient avec ceux-ci un certain nombre de compétences. Cette dissymétrie est un frein à la coopération transfrontalière régionale, ce qui justifie la faible implication des conseils régionaux. Le Nord-Pas de Calais témoigne d'un relatif retrait dans la coopération, mais reste actif surtout en matière de transport transmanche. La Haute-Normandie et la Bretagne sont devenues plus actives les dernières années dans le cadre de la coopération à l'échelle de la Manche, notamment en matière de gestion côtière et coopération maritime au sens large du terme.

A l'échelle départementale

Les collectivités de cette échelle sont relativement peu impliquées dans la coopération, à quelques exemples près. Du côté français, il est important de noter la forte dynamique transfrontalière du Pas-de-Calais dans son partenariat de longue date avec le Kent County Council. Du côté anglais, on peut mentionner également le Devon County Council, plus actif dans la coopération à l'échelle de la Manche, étant notamment le chef de file du volet stratégique du projet CAMIS, en charge de l'élaboration d'une stratégie maritime intégrée.

Les autres collectivités ont des niveaux d'implication variable, les plus actifs étant l'Ille-et-Vilaine, le Finistère, Cornwall, les Côtes d'Armor et le Morbihan.

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

Il n'y a pas de stratégie de coopération transfrontalière à l'échelle de la frontière franco-anglaise. Cependant, il existe des initiatives de développement d'une stratégie maritime intégrée portées dans le cadre de l'Arc Manche. Dans ce contexte, les conseils régionaux français ont une posture plus volontariste que les collectivités anglaises, qui sont réticentes quant à la nécessité d'une telle stratégie.

La géographie de la Manche rend la question de la pertinence des échelles très complexe. Plusieurs configurations sont possibles : la définition de la Manche comme un espace distinct, véritable corridor entre l'Atlantique et la Mer du Nord, son intégration à la stratégie de l'espace atlantique, ou sa connexion avec la Mer du Nord. Si l'opportunité d'une macro-stratégie de la Manche a été infirmée par les partenaires locaux, une stratégie maritime intégrée est souhaitée par une partie des acteurs. Quoi qu'il en soit, les orientations issues du plan d'action élaboré dans le cadre de la stratégie maritime intégrée pour l'Atlantique devront être prises en compte.

Une réflexion stratégique plus forte est celle à l'échelle du détroit, portée par le Pas-de-Calais et le Kent, qui travaillent à la reconnaissance des spécificités géographiques des

détroits et à la mise en œuvre de politiques et projets dédiés, tels que le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO. Par ailleurs, le Pas-de-Calais et le Kent ont initié un partenariat des détroits à l'échelle européenne [4].

■ Gouvernance

Les structures de gouvernance de la coopération transfrontalière franco-anglaises sont très peu nombreuses. A l'échelle de la frontière, on peut mentionner uniquement l'Assemblée des Régions de l'Arc Manche, un réseau informel et peu structuré qui a une activité assez réduite. Son évolution est freinée notamment par la réticence des partenaires anglais à se doter d'une structure plus substantielle, en l'absence d'un projet clair de développement.

Au niveau local, il existe plusieurs accords de coopération bilatéraux sur la coopération transfrontalière. Bien qu'elles ne soient pas dotées de personnel propre, ces initiatives donnent lieu à de nombreux projets et réalisations concrètes.

■ Programmes INTERREG

Sur cette frontière qui a bénéficié de programmes de coopération transfrontalière depuis la première période INTERREG, la zone de coopération s'est élargie à chaque programmation à partir du noyau Nord-Pas de Calais – Kent pour arriver à englober aujourd'hui entièrement les deux rives de la Manche.

Actuellement, deux programmes INTERREG IVA concernent cette frontière, France (Manche) – Angleterre et Deux Mers, juxtaposés sur l'ensemble de la côte anglaise et le Pas-de-Calais. Issus d'une négociation difficile entre les partenaires nationaux et la Commission Européenne, ces programmes partagent un axe commun qui doit financer des projets sur une zone allant potentiellement du sud des Pays Bas jusqu'au Finistère, poussant la définition de la coopération transfrontalière à ses limites. Bien que cet axe soit imposé par la Commission, son impact sur l'articulation des deux programmes reste à évaluer. Cependant, il est important de mentionner que les différences de gestion des programmes ont représenté un obstacle à leur articulation.

Une autre spécificité de ces programmes est la configuration des partenariats qui n'est pas sans difficultés. Dans le programme France (Manche) – Angleterre, en raison du grand nombre de partenaires anglais, un système de rotation des comtés anglais tous les deux ans a été mis en place pour qu'ils puissent tous être présents en comité de programmation et en comité de suivi. En pratique, ce système rend par exemple impossible la participation à tous les comités du Kent, partenaire de la coopération franco-britannique dès la première génération INTERREG. Une autre difficulté a été la dissolution des agences de développement régional en Angleterre, membres de droit des comités, qui ont été difficilement remplacées, voire non remplacées. Le programme Deux Mers souffre des mêmes problèmes.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

- A l'échelle départementale, un enjeu important est l'intensification des projets de coopération autour du détroit du Pas-de-Calais et la reconnaissance des spécificités territoriales de cet espace. Une opportunité pour le développement du détroit serait la mise en œuvre d'un investissement territorial intégré (ITI) ou d'une stratégie de développement local (nouveaux dispositifs figurant dans les projets de règlements pour la période 2014-2020) dédiée à ce territoire et financée par les programmes européens. En termes d'enjeux sectoriels, un point important est la desserte en transports et notamment les connexions régionales et locales via le tunnel transmanche.
- A l'échelle de la frontière, l'importance des enjeux maritimes et côtiers dans cette coopération, justifierait une implication plus forte des niveaux centraux, qui ont la majorité des compétences (transports, sécurité maritime, environnement, etc.) dans ce domaine. Sans un dialogue interétatique ou une implication plus forte des services déconcentrés

4 *Initiative des détroits d'Europe (European Straits Inititative – ESI), structurée par un protocole d'accord signé par 15 partenaires représentant huit détroits européens, le 23 novembre 2010, bénéficiant aussi d'un financement européen du programme INTERREG IVC (projet NOSTRA).*

de l'Etat, les initiatives des collectivités territoriales ne peuvent pas se développer. Par ailleurs, à cette échelle il semble nécessaire d'améliorer l'articulation entre la coopération transfrontalière et les compétences du préfet maritime.

- Concernant les programmes de coopération transfrontalière, le caractère transfrontalier de proximité devrait être maintenu par la mise en œuvre d'instruments de développement territorial intégré, notamment pour porter la coopération Kent-Pas de Calais, en lien avec la problématique des détroits, mais également d'autres partenariats bilatéraux de part et d'autre de la Manche. Un autre enjeu important est la gouvernance des programmes, qui devra être optimisée pour assurer dans les comités de suivi et de programmation la représentation des partenaires clé malgré le très grand nombre de participants.

Frontière France-Belgique

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière

- **Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (2002**)

- **Groupe de travail parlementaire franco-belge (2005-2007)**

Composé de six parlementaires français et de six parlementaires belges, il avait une double mission : d'une part, identifier les freins juridiques et administratifs à la coopération transfrontalière et proposer des solutions pour les surmonter et, d'autre part, préconiser un dispositif de gouvernance pour la métropole franco-belge de Lille qui a conduit en 2008 à la création du GECT de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

A l'échelle régionale

- **Accords bilatéraux entre les collectivités :**

- Convention de coopération décentralisée entre le Conseil Régional Nord-Pas de Calais et la Région flamande (2001)
- Protocole de collaboration entre le Conseil Régional Champagne-Ardenne et la Région wallonne (2001 et relancé en 2011)

A l'échelle départementale et locale

- **Accords bilatéraux entre les collectivités :**

- Convention de coopération entre le Conseil Général du Nord et la Province de Flandre occidentale (2003)
- Convention de coopération entre le Conseil Général du Nord et la Province de Hainaut (2007)
- Protocole de coopération stratégique de développement entre le Conseil Général des Ardennes et la Province de Namur (2006)

❐ GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (2008)

Premier GECT créé en Europe (28 janvier 2008), l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a 14 membres français et belges (flamands et wallons) représentant tous les niveaux d'autorités publiques. Les missions de l'Eurométropole sont :

- assurer la concertation et le dialogue entre les autorités publiques, les acteurs socio-économiques et les citoyens et favoriser le débat politique, en rassemblant l'ensemble des institutions compétentes ;
- produire de la cohérence transfrontalière à l'échelle de l'ensemble du territoire ;
- faciliter, porter et réaliser des projets traduisant la stratégie de développement élaborée en commun ;
- faciliter la vie quotidienne des habitants de la métropole franco-belge.

Le champ d'action de l'Eurométropole s'organise autour de plusieurs enjeux transfrontaliers : les services à la population, l'enseignement, la citoyenneté, le tourisme, la culture, la mobilité, l'aménagement du territoire et le développement durable, le développement économique, l'emploi, la formation professionnelle, la recherche.

❐ GECT West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale (2009)

Ce GECT créé le 3 avril 2009 rassemble 13 partenaires français et flamands. Son siège est à Dunkerque et ses bureaux sont à Furnes. Il couvre un territoire allant des limites de l'agglomération lilloise à la côte. Ce GECT succède à la Plate-forme transfrontalière West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, organisation informelle, créée en 2005 afin de promouvoir la coopération transfrontalière entre le territoire de la Province de Flandre occidentale côté belge et la large région littorale de la Côte d'Opale.

Le GECT a six missions principales :

- assurer la coordination et favoriser la mise en réseau de tous les membres du GECT et de tout organisme dont l'intervention est de nature à rendre pertinente, cohérente et efficace la coopération transfrontalière sur le périmètre du GECT ;
- assurer la représentation et la concertation politiques du territoire ;
- définir des stratégies et des programmes d'actions communs pour répondre aux besoins des habitants ;
- définir et réaliser des projets communs ;
- développer toutes formes d'actions qui concourent au développement de la coopération transfrontalière entre les acteurs de ce territoire, avec une attention particulière pour la coopération transfrontalière dans la région frontalière de proximité ;
- assurer la représentation du territoire vis-à-vis des instances tierces.

Le GECT s'est donné un champ d'action assez large dans le prolongement des projets déjà développés par la plate-forme : le tourisme, le sport, le développement économique, l'environnement, la santé, les transports, la jeunesse et la culture.

❐ Parc naturel transfrontalier du Hainaut (1996)

Crée en 1996, le Parc naturel transfrontalier du Hainaut est constitué de deux parcs naturels sur la frontière franco-belge : le Parc naturel régional Scarpe-Escaut côté français (1968) et le Parc naturel des Plaines de l'Escaut côté belge (1996). La coopération ancienne entre espaces naturels protégés est l'une des plus soutenue en Europe. Les deux parcs travaillent à la création d'une structure juridique commune qui pourra porter à terme un nouveau concept de parc européen issu des travaux communs des deux parcs.

En 2005, les deux versants se fixent comme ambition de créer d'ici 2022 le premier parc naturel transfrontalier sur la frontière franco-belge. Cette même année, les deux instances de gestion (respectivement le Syndicat mixte du PNR et la Commission de gestion du PN)

ont acté leur engagement d'établir une "charte transfrontalière" commune ainsi que par la création d'un groupe de travail transfrontalier permanent. Le Syndicat mixte du PNR Scarpe Escaut pilote la mise en œuvre de la charte et endosse un triple rôle d'animateur-fédérateur, d'initiateur-accompagnateur et d'opérateur. Les deux instances de gestion s'accordent pour définir une convention déclinant leurs engagements communs dans cette charte transfrontalière, dont la version actuelle vise la période 2010-2022.

Les deux parcs naturels s'engagent à poursuivre le pilotage et l'animation du "Parc naturel transfrontalier du Hainaut" par la rencontre régulière de leurs bureaux en "bureau transfrontalier", constitué des membres élus des trois bureaux : le bureau du Syndicat mixte du PNR Scarpe-Escaut, le bureau du Syndicat des communes intéressées, le bureau de la commission de gestion du Parc naturel des Plaines de l'Escaut.

Dans le cadre d'un projet financé par INTERREG "Vers une nouvelle gouvernance du Parc naturel transfrontalier du Hainaut", un travail de réflexion s'engage sur les possibilités de mise en place d'une nouvelle gouvernance. La communauté d'agglomération de Maubeuge et le comité de développement stratégique de Charleroi-sud Hainaut ont mis en place une plate-forme transfrontalière (2011) qui préfigure la création d'un futur GECT à l'horizon 2013.

2 PROGRAMMES DE COOPÉRATION

- **INTERREG IVA Deux Mers -** voir la fiche sur la frontière France-Royaume Uni

- **INTERREG IVA France-Wallonie-Vlaanderen**

Le programme France-Wallonie-Vlaanderen (FWVL) regroupe trois départements français et douze arrondissements belges. Par ailleurs, il inclut en tant que zone adjacente quatre départements français et treize arrondissements belges. Issu de la fusion en 2000 de trois programmes INTERREG IIA, le programme FWVL est formé de trois sous-programmes avec des enveloppes dédiées, chacun avec son Comité de Pilotage propre : un sous-programme franco-flamand, un sous-programme franco-wallon (qui inclut la communauté française Wallonie Bruxelles), un sous-programme tripartite concernant des opérations à mener conjointement par les partenaires français, wallons et flamands.

L'autorité de gestion du programme est la Wallonie, plus précisément le Service Coopération Territoriale Européenne de Wallonie Bruxelles International. L'autorité nationale française du programme est le Conseil Régional Nord-Pas de Calais. Le STC, localisé à Namur, est porté par une ASBL de droit belge. Par ailleurs, le STC a six antennes techniques représentant les trois sous-programmes et implantées dans chaque territoire.

Le programme a été adopté le 15 novembre 2007 avec une enveloppe de 138 millions d'euros FEDER et il soutient : le développement économique, la culture et le tourisme, les services transfrontaliers à la population et la gestion commune du territoire pour un développement durable, coordonné et intégré du cadre de vie. Bien que la présence des agglomérations transfrontalières et des espaces naturels ou ruraux transfrontaliers soit prise en compte dans le diagnostic du programme, les stratégies de développement territorial des ces sous-ensembles restent peu intégrées au programme.

Le programme FWVL prévoyait initialement trois types de projets : les projets stratégiques, les projets locaux/régionaux et les micro-projets. Les projets stratégiques devraient être élaborés dans un processus principalement top-down, sous l'impulsion directe des autorités impliquées dans le programme et en collaboration avec les acteurs de terrain. Cependant, les partenaires du programme ne sont pas arrivés à un accord sur la définition des projets

stratégiques, raison pour laquelle le STC a demandé aux projets acceptés de faire une candidature pour être labélisé a posteriori comme projet stratégique. Les projets locaux/régionaux correspondent aux projets de collaboration classiques. Les micro-projets sont destinés aux opérations de petite taille et sont alimentés via un fonds micro-projets avec une enveloppe dédiée dans chaque sous-programme.

- **INTERREG IVA Grande Région -** voir la fiche sur la Grande Région

3 BONNES PRATIQUES

La stratégie de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

L'Eurométropole a conçu une stratégie à court, moyen et long terme pour son territoire, qu'elle entend mettre en cohérence avec les stratégies de ses membres et financer via son budget propre (budget de fonctionnement), les contributions de ses membres et les programmes européens. Elle contient trois volets : des actions concrètes à court terme pour 2012-2013, une stratégie en préparation pour la prochaine période de programmation européenne 2014-2020 et des perspectives à l'horizon 2030.

A court terme (2012-2013), l'Eurométropole met en œuvre des projets ou bien soutient ceux de ses partenaires, dans plusieurs domaines : le marché de l'emploi, la mobilité, l'innovation et le développement économique, le tourisme et la culture, la santé et les services aux séniors, la qualité de vie, la participation de la société civile.

A moyen terme, l'Eurométropole développe une stratégie à l'horizon 2020 liée aux nouvelles orientations de la politique européenne de cohésion, et notamment le renforcement de l'objectif de cohésion territoriale et du développement territorial. La stratégie 2020 de l'Eurométropole sera élaborée en utilisant de manière conjointe les approches top-down et bottom-up et sera pilotée par le groupe de travail "Europe" et le groupe de liaison. Cette instance a par ailleurs comme tâche d'insérer et de mettre en cohérence au mieux la stratégie de l'Eurométropole avec les programmes européens et notamment le programme France-Wallonie-Vlaanderen afin de développer des projets financés par ces outils. Les thématiques privilégiées de cette stratégie sont :

- développer le potentiel économique de l'Eurométropole ;
- renforcer la mobilité interne et l'accessibilité internationale du territoire eurométropolitain ;
- développer la trame bleue et verte.

A long terme, l'Eurométropole souhaite se doter d'une stratégie à l'horizon 2030 et au-delà. L'organe en charge de ce travail est la Task Force, groupe de réflexion prospective composé d'élus et d'urbanistes. Cette stratégie est déclinée en trois axes :

- *Visualize our metropolis* : Cet axe vise la construction d'une identité forte de l'Eurométropole, qui passe par la création d'un observatoire et d'une base de données partagée sur les thématiques de travail du GECT, qui serait actualisée régulièrement.
- *Feel our metropolis* : Cet axe recherche l'intégration des projets en cours dans un projet d'aménagement du territoire à long terme, dont le fil conducteur sera représenté par les trames verte et bleue. Dans la mise en œuvre de cet axe la société civile, représentée par le "Forum de l'Eurométropole", jouera un rôle essentiel.
- *Metropolisation strategy* : Au sein de cet axe, l'Eurométropole entend contribuer à la construction métropolitaine par l'intégration de son territoire et son positionnement européen. Les travaux de cet axe se traduisent notamment par un grand débat itératif auquel sont associés élus, associations, techniciens, universités et la société civile.

4 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

Sur cette frontière longue et hétérogène, la coopération transfrontalière est riche et ancienne, mais dotée d'une gouvernance assez informelle et peu structurée, par rapport à d'autres frontières. La principale spécificité du transfrontalier franco-belge est la prééminence de la logique bottom-up dans la gouvernance, en raison du rôle important joué par les deux GECT, véritables instances de dialogue multiniveaux.

A l'échelle de la frontière

L'échelle de la frontière, en tant qu'objet de coordination de politiques nationales dans une logique top-down est actuellement très faiblement investie.

L'absence de structure de gouvernance à l'échelle de la frontière ou de commission intergouvernementale (CIG) est spécifique à la coopération franco-belge, étant notamment liée au particularisme du fédéralisme belge. La création d'une CIG sur le modèle luxembourgeois a été proposée aux autorités belges en mars 2010 qui ont cependant estimé non opportun de créer des structures bilatérales additionnelles, étant adeptes d'une concertation générale franco-belge informelle selon les besoins.

Les deux régions belges sont des entités fédérées, disposant de pleines compétences en matière d'aménagement du territoire ; cependant, la dimension transfrontalière de leurs politiques en la matière semble aujourd'hui peu active, tant du côté flamand (malgré l'existence d'un document officiel "note stratégique France" daté de 2008), que du côté wallon dans le cadre de la révision de son schéma d'aménagement (SDER).

Cependant, entre 2005 et 2007, le groupe de travail parlementaire franco-belge a joué le rôle d'instance top-down sur la frontière avec une réflexion stratégique très importante pour cette coopération. Certes, son objectif principal, la création du GECT Eurométropole, a été atteint, mais la mission avait donné lieu à un travail technique et juridique conjoint des services des Etats et des entités fédérées de part et d'autre de la frontière, portant sur des thématiques sectorielles relevant de leur compétences, telles que la santé et les transports et débouchant sur la préconisation de mécanismes de coordination, de convergence et d'expérimentation qu'il importe aujourd'hui de réactiver.

A l'échelle régionale

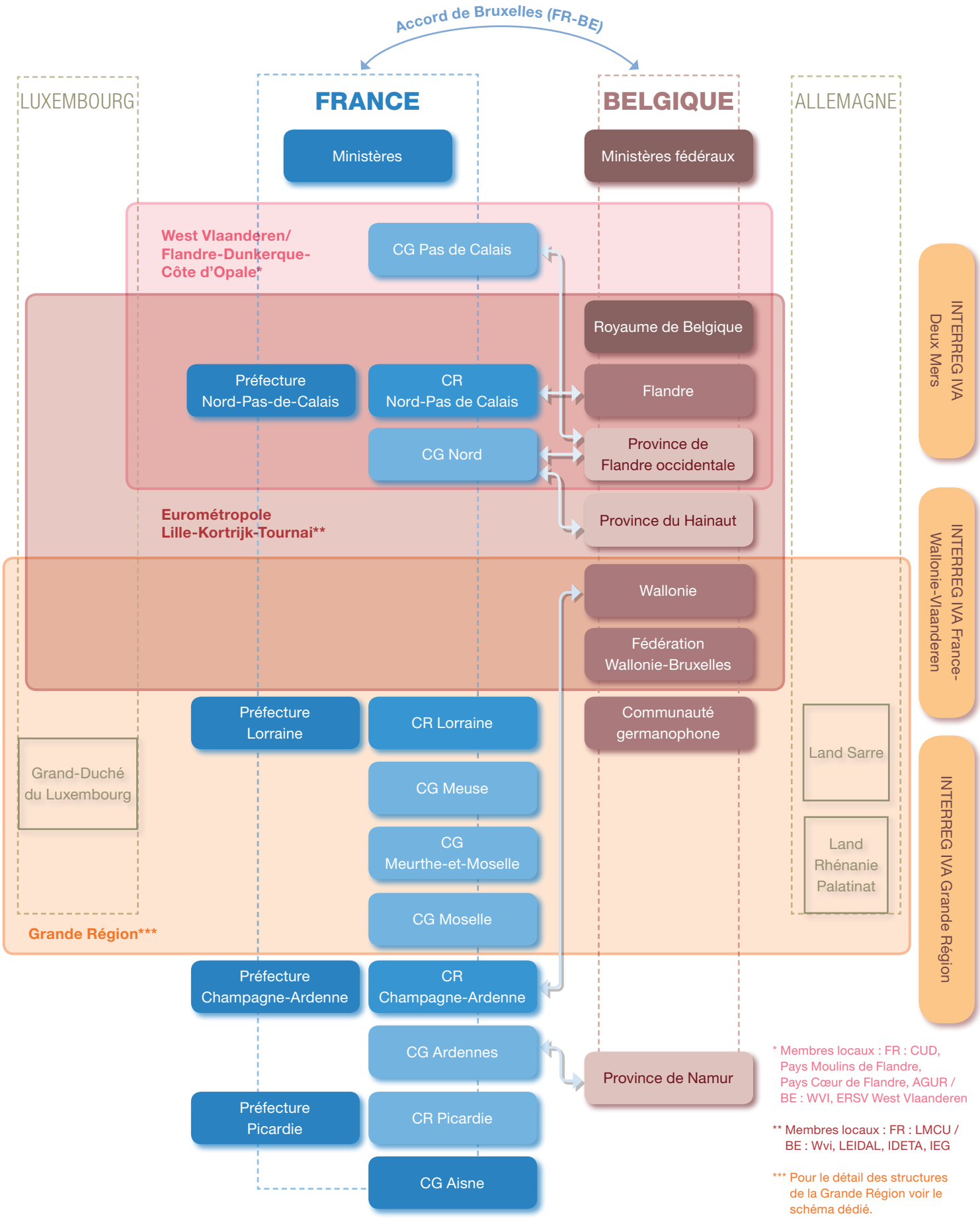
A l'échelle régionale (au sens de supra-locale), la dissymétrie des compétences de part et d'autre de la frontière (Etats fédérés du côté belge, Etat unitaire engagé dans un processus de décentralisation inachevé du côté français), à laquelle s'ajoute une configuration géographique particulière (l'Eurométropole, territoire transfrontalier le plus intégré, se situant au droit de la frontière entre les deux Régions belges, la Wallonie et la Flandre), rend inappropriée une stratégie de type eurorégionale.

S'y sont substituées des relations bilatérales entre les Régions françaises et belges, sans réelle coordination d'ensemble, autre que celle que le programme FWVL effectue dans une logique procédurale.

Au-delà du rôle de la Wallonie en tant qu'autorité de gestion du programme FWVL, les deux Régions belges, flamande et wallonne, sont actives dans les projets INTERREG, mais ne témoignent pas de stratégie claire sur l'ensemble des aspects de la coopération transfrontalière.

Frontière
France – Belgique

Frontière
France – Belgique
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



* Membres locaux : FR : CUD, Pays Moulins de Flandre, Pays Cœur de Flandre, AGUR / BE : WVI, ERSV West Vlaanderen

** Membres locaux : FR : LMCU / BE : Wvi, LEIDAL, IDETA, IEG

*** Pour le détail des structures de la Grande Région voir le schéma dédié.

Déterminée à coopérer plus activement en transfrontalier depuis la fin des années 2000, la Champagne-Ardenne enregistre depuis 2011 un intérêt plus marqué de la part de la Wallonie à son encontre. Toutefois, dans le cadre du programme FWVL, cette Région témoigne d'un sentiment de relative marginalité.

La Picardie est assez active dans la coopération depuis cinq ou six ans, bien qu'elle partage seulement quelques kilomètres de frontière avec la Wallonie.

La Région Nord-Pas de Calais est active en tant que partenaire ou chef de file de projets INTERREG dans le programme Deux Mers, mais absente du programme FWVL, en tant que porteur de projet. Elle joue le rôle d'autorité de gestion du programme Deux Mers et, sur le versant français, d'Autorité nationale, selon le mandat donné par l'Etat français. Au-delà des programmes INTERREG, son activité transfrontalière, importante dans le passé, enregistre un certain ralentissement depuis quelques années.

Historiquement, la préfecture de Région Nord-Pas de Calais, depuis longtemps partenaire des collectivités locales frontalières, a été très active dans la coopération. Elle a soutenu les démarches et leurs actions de coopération transfrontalière par un accompagnement institutionnel, notamment dans la création des deux GECT. Remplissant le rôle de préfet coordonnateur du programme FWVL, elle reste l'acteur étatique le plus présent sur cette frontière, mais on peut constater un retrait par rapport à son engagement passé, accompagné notamment par une diminution des équipes dédiées.

Il est important de noter le rôle de l'ambassade de France à Bruxelles, qui a joué en 2011-2012 un rôle de médiation, important et peu fréquent sur l'ensemble des frontières françaises, dans la relance des relations entre la Champagne-Ardenne et la Wallonie.

A l'échelle départementale et locale

La frontière franco-belge est caractérisée par de nombreux accords bilatéraux entre les collectivités.
Au niveau des départements et provinces, l'implication est variable. Il est intéressant de noter une spécialisation thématique et territoriale des conseils généraux, le Pas-de-Calais étant tourné vers le maritime et le Nord vers le terrestre. Le département des Ardennes reste encore peu actif dans la coopération transfrontalière. Du côté belge, il est important de noter la forte implication de la Province de Flandre Occidentale.

Le niveau local est très actif dans la coopération, les deux pôles majeurs étant Lille Métropole Communauté Urbaine et la Communauté Urbaine de Dunkerque, auxquels il faut rajouter la coopération des parcs naturels. Au-delà de ces coopérations de longue date, il faut mentionner les volontés de renforcement de la coopération autour de Maubeuge et Charleroi.

Les deux GECT, Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, sont les seules structures abouties de gouvernance sur cette frontière, issues de coopérations de longue date. Ils assurent une gouvernance transfrontalière multiniveaux : leurs membres représentent l'ensemble des niveaux d'autorité. Les deux GECT permettent de confronter et mettre en cohérence les positions des partenaires à l'intérieur de leurs instances et sur leurs périmètres. Ils constituent en conséquence pour le reste de la frontière une référence ; d'autres territoires envisagent à terme de se structurer en GECT.

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

Il n'y a pas de réflexion stratégique à l'échelle de la frontière, mais plutôt à l'échelle locale des GECT ; notamment l'Eurométropole a une réflexion très structurée. Le travail fourni par le groupe de travail parlementaire franco-belge entre 2005 et 2007 reste un fort héritage.

Cependant, les collectivités de part et d'autre de la frontière donnent au transfrontalier une place importante dans leurs propres stratégies et politiques, notamment en ce qui concerne le Conseil Général Pas-de-Calais, Lille Métropole et la Province de Flandre Occidentale. Il est intéressant de noter qu'en termes de positionnement stratégique, l'échelle de la frontière est articulée avec l'échelle supérieure de l'Europe du Nord-Ouest (et notamment de son centre, maillé par le réseau de LGV Londres-Paris-Amsterdam-Cologne), par Lille Métropole dans ses réflexions métropolitaines et par la Région Nord-Pas de Calais.

Du fait de l'absence de leadership stratégique au niveau régional, la coopération transfrontalière franco-belge est de fait structurée stratégiquement par la logique dominante bottom-up des deux GECT (voir ci-dessus).

■ Gouvernance

Un dialogue multiniveaux est organisé dans le programme INTERREG France-Wallonie-Vlaanderen (FWVL), via ses comités de suivi et de programmation, dont font partie les collectivités de niveau régional et départemental (et les préfectures de région pour le versant français).

L'articulation entre les structures de gouvernance est de manière générale assez réduite. Le lien entre les deux GECT se fait uniquement par le fait qu'ils ont des membres et des territoires communs [5] et moins du point de vue stratégique. Quant à l'articulation entre les deux GECT et le programme FWVL, celle-ci est très réduite. Une mise en cohérence des stratégies de ces territoires transfrontaliers avec le programme n'a pas pu être faite étant donné que les GECT ont été créés après le démarrage du programme en 2007-2013. Cependant, les GECT bénéficient de financements INTERREG, via les programmes FWVL et Deux Mers.

■ Programmes INTERREG

Le programme FWVL incarne bien les conséquences de l'hétérogénéité de la frontière. Il n'a pas d'approche top-down affirmée ou de leadership dans son partenariat et, par conséquent, il n'a pas de stratégie affirmée, raison pour laquelle les projets stratégiques n'ont pas pu être identifiés a priori, mais uniquement labellisés a posteriori.

Fortement sollicité par les porteurs de projets, ce programme témoigne d'une polarisation des actions sur le territoire du Nord-Pas de Calais, ce qui pose des questions en termes d'équité territoriale notamment pour la Champagne-Ardenne. Issu de la fusion de trois programmes différents en 2000, ce programme a gardé l'esprit de cette organisation dans sa structure par sous-programmes, justifiée notamment par l'état du fédéralisme belge.

La Commission Européenne, pour la période 2014-2020, ne souhaite pas reconduire de tels dispositifs, ce qui pose un important défi pour l'élaboration du futur programme. Les nouveaux dispositifs envisagés dans les projets de règlements, tels que les ITI (investissements territoriaux intégrés), le cas échéant confiés à des GECT, pourraient constituer une solution, en portant des approches intégrées aux échelles territoriales appropriées, tout en permettant au niveau du programme une logique thématique ciblée sur Europe 2020 sans carcan territorial a priori.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

- A l'échelle départementale et locale, on peut constater un besoin d'encourager le développement de dispositifs de gouvernance appropriée, avec notamment le soutien des nouveaux dispositifs (investissement territorial intégré, opération de développement local, plans d'actions communs) dans le cadre des financements européens, les GECT constituant une source d'inspiration mais pas un pré-requis, afin de soutenir des différentes initiatives de développement territorial transfrontalier.

5 *Les deux GECT ont six membres en commun : l'Etat français, le Conseil Régional Nord-Pas de Calais, le Conseil Général du Nord, la Région Flandre, la Province de Flandre occidentale et l'intercommunale wvi. Les deux GECT ont quatre arrondissements de la Flandre Occidentale en commun : Kortrijk, Ieper, Roeselare et Tielt. Par ailleurs, ces trois arrondissements représentent une partie du périmètre de l'intercommunale wvi au sein de laquelle la même personne remplit actuellement la fonction de co-directrice du GECT West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et représente la wvi dans le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.*

- A l'échelle de la frontière, il semble nécessaire de réactiver un processus de coordination impliquant les régions et les Etats (y compris l'Etat fédéral belge), ayant pour objet une connaissance partagée du territoire transfrontalier, un échange permanent sur les stratégies et les politiques, territoriales (de niveau régional ou national) et thématiques. La première étape pourrait être la coordination au sujet des deux Accords de partenariat, en amont de la rédaction des programmes de coopération transfrontalière.
- Pour ce qui est des programmes de coopération, il serait utile d'introduire dans leur fonctionnement une représentation des acteurs territoriaux et une prise en compte plus explicite des stratégies tant au niveau local qu'au niveau de la frontière dans son ensemble.

Grande Région

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière

- **Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (1996, France-Allemagne-Luxembourg-Suisse)**

- **Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (2002)**

- **Commission intergouvernementale franco-germano-luxembourgeoise (1969)**

La coopération interétatique franco-germano-luxembourgeoise a été initiée par la mise en place d'une Commission mixte gouvernementale franco-allemande en 1969, rejointe par le Luxembourg en 1971, qui a créé la même année une Commission régionale chargée de l'étude des problèmes constatés dans la zone frontalière Sarre-Lorraine-Luxembourg. En 1980, la création de la Commission régionale a été officialisée par un échange de notes diplomatiques qui a fixé son territoire en l'étendant à une partie de la Rhénanie-Palatinat. La commission se réunit théoriquement une fois par an et son activité concerne les domaines de l'économie, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des transports, de l'éducation et de la formation, du social, du tourisme et de la culture.

- **Dialogue franco-allemand sur la coopération transfrontalière (2009)**

Ce dialogue a eu une première réunion en 2009 à Paris, une deuxième en 2010 à Berlin et une troisième à Paris en novembre 2011. La prochaine doit se tenir à Berlin au premier trimestre 2013. Il rassemble des représentants ministériels, des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités régionales et traite des questions de coopération linguistique, policière, de sécurité sociale, de fiscalité, de transports. Il suit par ailleurs les activités du Rhin supérieur, de la Grande Région et des cinq Eurodistricts franco-allemands.

- **Commission intergouvernementale France-Luxembourg (2010)**

Une convention portant sur la création d'une Commission intergouvernementale pour le renforcement de la coopération frontalière franco-luxembourgeoise a été signée le 26 janvier 2010. Cette commission intergouvernementale (CIG) a été créée à l'initiative du préfet de Lorraine, pour trouver des solutions aux problèmes locaux. La première réunion de la CIG a eu lieu en avril 2011. Suite aux impulsions de la CIG, des groupes de travail doivent se réunir pour définir des projets transfrontaliers.

A l'échelle régionale

❐ Sommet des Exécutifs de la Grande Région (1995)

Ce sommet a été créé en 1995 et rassemble actuellement les chefs des Exécutifs des Etats ou des régions faisant partie du territoire de la Grande Région : le Grand-Duché de Luxembourg, le Land de Rhénanie-Palatinat, le Land de Sarre, la Préfecture de Région de Lorraine, le Conseil Régional de Lorraine, le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle, le Conseil Général de la Moselle, la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Communauté germanophone de Belgique. Sa composition a été revue en 2005 notamment pour donner à la Préfecture de Région de Lorraine un statut de membre à part entière, alors qu'initialement elle était uniquement associée aux travaux.

Le Sommet des Exécutifs représente le niveau d'impulsion et de décision en charge du pilotage stratégique de la Grande Région. Il se rencontre deux fois par an et fonctionne avec une présidence tournante avec des mandats fixés initialement à 12 mois, puis à 18 et, depuis 2011, à 24 mois. La mise en œuvre de la coopération institutionnelle transfrontalière et interrégionale est assurée par un collège composé de chargés de mission désignés par chacune des institutions membres et par une quinzaine de groupes et communautés de travail thématiques et/ou ad hoc, comprenant parfois des sous-groupes de travail en charge de la réalisation de projets concrets.

En 2009, le Sommet des Exécutifs de la Grande Région a décidé de se doter d'un secrétariat permanent constitué sous la forme d'un GECT, qui doit remplir des missions d'organisation et de suivi des travaux impulsés par le Sommet en garantissant leur continuité et leur pérennisation au-delà des présidences biennales. Le GECT aura également un rôle d'accompagnement et de coordination des groupes de travail thématiques de la Grande Région. Toujours sous l'autorité et le contrôle du Sommet, il assurera en outre une mission de relations publiques pour assurer la promotion et la visibilité de la Grande Région. Les statuts et la convention du GECT ont été rédigés, le processus de création officielle est en cours et il sera a priori opérationnel au courant de l'année 2013. Il sera installé à Luxembourg, dans la Maison de la Grande Région, et mutualisera les moyens qui lui seront alloués par les membres de la Grande Région.

❐ Commission Régionale "Sarre-Lorraine-Luxembourg-Trèves/ Palatinat occidental" (1971)

Cheville ouvrière de la Commission intergouvernementale franco-germano-luxembourgeoise, cette commission comprenait à l'origine des membres de l'administration française au niveau régional (les collectivités étant seulement observatrices), du gouvernement luxembourgeois et des gouvernements des Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat. Cette commission avait mis en place des groupes de travail mandatés sur un nombre élargi de thèmes politiques. Afin d'améliorer l'efficacité de la gouvernance de la Grande Région et d'éliminer les doublons de ces groupes de travail avec ceux du Sommet, la commission s'est élargie en 2005 aux entités belges et aux collectivités territoriales de Lorraine impliquées dans le Sommet des Exécutifs, aboutissant de fait à une fusion des deux instances. Ainsi, la commission régionale ne se réunit plus en tant que telle mais elle continue d'exister juridiquement.

❐ Conseil Parlementaire Interrégional - CPI (1986)

Créé le 16 février 1986, le CPI est l'assemblée consultative de la Grande Région composée au départ d'élus du Conseil Régional de Lorraine, de la Chambre des députés du Grand-duché de Luxembourg, du Landtag de Rhénanie-Palatinat, du Landtag de Sarre et du Parlement wallon. En application d'une décision prise en 2006, les parlements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Communauté germanophone de Belgique font désormais partie de la délégation belge siégeant au Conseil.

Le CPI organise deux séances plénières par an, lors desquelles il adopte des recommandations qui lui sont soumises par les commissions thématiques et qui sont par la suite

communiquées aux Exécutifs de la Grande Région, aux gouvernements des Etats d'appartenance et aux instances européennes. Bien que la mise en œuvre des recommandations ne soit pas obligatoire, les travaux du CPI débouchent parfois sur des projets concrets, par exemple, sous l'impulsion du Conseil Régional de Lorraine et grâce au soutien du programme INTERREG IVA Grande Région, l'école transfrontalière de la deuxième chance.

❐ Comité Economique et Social de la Grande Région CESGR (1997)

Le CESGR, créé en 1997, est l'organe socio-économique consultatif du Sommet de la Grande Région. Sa mission principale est d'émettre des avis ou des résolutions sur des enjeux de développement économique, social, culturel et d'aménagement du territoire de la Grande Région. Il reçoit des mandats du Sommet des Exécutifs et peut également s'autosaisir. Ses travaux sont coordonnés avec ceux du Sommet pour éviter les doublons, et les communications entre les deux structures permettent de concevoir des projets structurants tels que la mise en œuvre d'une stratégie commune de communication pour les transports en communs. Par ailleurs, il contribue au dialogue social en se référant aux recommandations et expériences des partenaires. Le CESGR se réunit au moins deux fois par an en séance plénière et il dispose d'un secrétariat à Luxembourg.

❐ Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière RMPT (2011)

La démarche de la RMPT se fonde sur l'étude METROBORDER [6] réalisée dans le cadre du programme ESPON (ORATE). Ayant reçu la validation politique du 13e Sommet des Exécutifs sous présidence lorraine en juillet 2011, la RMPT a pour finalité d'assurer à la Grande Région une visibilité et une compétitivité de niveau européen. Son objectif premier est de donner à cet espace une masse critique en s'appuyant sur les réseaux de villes de taille moyenne qui structurent en partie la Grande Région, ainsi que sur les territoires ruraux et les espaces naturels qui offrent aussi des ressources économiques et socio-culturelles diversifiées. Dans ce contexte, les villes et leurs réseaux, les organismes représentatifs de la ruralité ainsi que les agglomérations transfrontalières sont associés au développement de la RMPT, au travers de structures telles que l'Eurodistrict SaarMoselle, l'EUREGIO Sarre Lor Lux + (association des communes) ou le Quattropole qui siègent au sein du Comité de suivi de la RMPT.

La RMPT est conçue comme la démarche fédératrice de la coopération en Grande Région. Cependant, la RMPT est encore un concept. Les travaux engagés sous la présidence lorraine du 13ème Sommet (2011-2012) tentent de lui donner une stratégie propre validée politiquement. La RMPT sera dotée d'un programme d'actions s'inscrivant notamment dans les contours de la politique de cohésion 2014-2020, qui sera nourri par les contributions de chaque partenaire. L'ambition est d'irriguer le processus général d'élaboration des programmes européens de la génération 2014-2020, notamment les programmes régionaux FEDER et FSE, et le futur programme transfrontalier de coopération territoriale INTERREG VA.

A l'échelle locale

❐ Pôle Européen de Développement de Longwy (1996)

Le Pôle Européen de Développement de Longwy (PED), situé au point frontière avec le Luxembourg et la Belgique, forme une agglomération transfrontalière, rassemblant 22 communes sur les 3 pays. A partir des années 1980, les trois Etats sont intervenus dans la reconversion économique de ce territoire.

6 *http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/metroborder.html*

Depuis 1996, avec la création de l'Association transfrontalière du Pôle européen développement de Longwy, le niveau communal a été davantage impliqué dans l'aménagement, appuyé par l'AGAPE (Agence d' Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord, à l'origine créée pour le PED, étendue depuis au Pays haut Val d'Alzette pour couvrir le projet Alzette Belval). L'Association a également mené des actions significatives dans les champs de l'environnement, du tourisme, des formations, de la culture et de l'urbanisme. Dans les années récentes, le PED a été moins actif, notamment en raison d'un moindre intérêt politique des partenaires belges et luxembourgeois et d'un modèle de gouvernance dans lequel l'AGAPE n'a pas d'équivalent exact de l'autre côté de la frontière.

❐ GECT Alzette-Belval (2012)

Le projet "Esch-Belval", situé au sein de l'aire urbaine transfrontalière Esch-sur-Alzette définie par une étude en 2005, prévoit, d'ici 2015, la reconversion d'une friche sidérurgique en pôle tertiaire. Du côté luxembourgeois, il s'agit d'un projet d'aménagement du territoire identifié au plan national, conçu comme une "ville nouvelle", mis en œuvre par la SEM luxembourgeoise AGORA. Du côté français, la gouvernance ne s'est structurée que récemment, grâce notamment à la déclaration de la zone en tant qu'opération d'intérêt national (OIN) en 2009, ainsi qu'à la création de l'établissement public d'aménagement (EPA) d'Alzette-Belval et au lancement d'un GECT associant tous les niveaux compétents. La mission principale du GECT Alzette-Belval, dont la création a été autorisée en 2012, est de faciliter et d'accroître la coopération en faveur du développement transfrontalier durable du territoire de référence (concertation, prospective, maîtrise d'ouvrage, marketing territorial).

❐ GECT Eurodistrict SaarMoselle (2010)

Créé en 2010, ce GECT regroupe côté allemand la Communauté urbaine de Sarrebruck et, côté français, sept communautés d'agglomération et communautés de communes. Les niveaux territoriaux supérieurs (le Conseil Régional de Lorraine et le Conseil Général de la Moselle, l'Etat français et le Land de Sarre) ne font pas partie du GECT. Néanmoins, l'Eurodistrict a des contacts avec les services du SGAR et de la Région et bénéficie d'un financement régional via le CPER, avec pour objectif d'améliorer toujours davantage la mise en cohérence des stratégies.

L'équipe franco-allemande, basée à Sarrebruck et constituée de sept personnes mises à disposition par les collectivités membres, a été complétée en décembre 2011. L'Eurodistrict a élaboré une "Vision d'avenir", document informel qui contient de grandes actions et directions de développement à long terme, dans le domaine de l'aménagement, de l'énergie, du développement économique, du tourisme, du transport, de la culture et de la recherche.

❐ EUREGIO SarLorLux+ (1995)

Cette association sans but lucratif de droit luxembourgeois créée en 1995 a comme objectifs généraux de promouvoir et renforcer la coopération des communes de la Grande Région et de représenter et défendre leurs intérêts auprès des instances transfrontalières de la Grande Région.

❐ QuattroPole (2000)

Le "Pôle de Communication Luxembourg, Metz, Sarrebruck, Trèves" (QuattroPole), créé en 2000, est un réseau de villes transfrontalier, dont l'objectif est de renforcer le développement économique de la Grande Région. Ses thèmes sont essentiellement centrés sur les échanges en matière de gestion urbaine, d'environnement, d'énergie, la promotion culturelle et touristique, l'amélioration des infrastructures de télécommunication et les nouveaux médias.

2 PROGRAMME DE COOPÉRATION

Programme INTERREG IVA Grande Région

Le programme regroupe des territoires de quatre pays : le Grand-duché de Luxembourg, cinq arrondissements belges de la Province du Luxembourg (Wallonie), trois départements français et dix Landkreise allemands (des Länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre). Issu de la fusion de trois programme INTERREG IIIA, ce programme était à l'origine divisé en quatre entités géographiques avec des enveloppes financière dédiées : "Grande Région" (tout le périmètre), "Sarre - Moselle (Lorraine) - Palatinat Occidental" (SM(L)PO), "Wallonie – Lorraine - Luxembourg" (WLL) et "Allemagne - Luxembourg - Communauté germanophone de Belgique" (DeLux). Chaque entité géographique disposait d'un sous-comité de sélection et d'une antenne régionale en appui technique. Si les antennes régionales demeurent pour assurer une partie des missions d'assistance technique, la décision a été prise en juin 2012 de faire disparaître la répartition financière par entité géographique et la sélection des projets au sein des sous-comités.

INTERREG IVA "Grande Région" est le seul programme européen géré par un GECT, depuis 2010, après une gestion transitoire assurée par la Wallonie. Les 11 partenaires du programme sont membres de ce GECT unique en Europe, présidé par le préfet de la Région Lorraine et basé à Metz. En France, l'autorité nationale de ce programme est la préfecture de la Région Lorraine. Le STC du programme est une association sans but lucratif de droit belge basé à Luxembourg.

Adopté le 12 décembre 2007 avec une enveloppe de 105,9 millions d'euros FEDER, le programme de la Grande Région est divisé en trois axes prioritaires : "l'économie" (innovation, infrastructures économique transfrontalières, emploi, et marché du travail, tourisme), "l'espace" (aménagement du territoire, mobilité, environnement) et "les hommes" (éducation et formation, enseignement supérieur, santé, social, culture, microprojets).

3 BONNES PRATIQUES

CPER Lorraine

Le Contrat de projets Etat-Région (CPER) 2007-2013 pour la Lorraine a une dimension transfrontalière bien identifiée, à la différence d'autres CPER de régions frontalières. Son diagnostic contient un volet transfrontalier qui détaille la situation de l'emploi transfrontalier, l'enseignement supérieur, l'aménagement du territoire (agglomération Alzette-Belval et Sarrebruck Moselle Est) et l'appartenance de la Lorraine à l'espace de la Grande Région. Deux des onze grands projets du CPER Lorraine sont dédiés à des actions ayant un impact transfrontalier. Le quatrième projet du CPER, "Arrimer la Lorraine à l'espace européen", finance à la fois des projets liés au développement métropolitain de l'Eurodistrict Saar-Moselle et du Sillon Lorrain (transports, développement urbain, enseignement supérieur et bilinguisme, marketing territorial) ainsi que les contreparties nationales de l'assistance technique du programme INTERREG IVA Grande Région. Le cinquième projet du CPER, "Créer une nouvelle dynamique transfrontalière autour du projet de Belval", finance des actions d'aménagement dans le cadre du projet Alzette-Belval. Par ailleurs, des actions avec un volet transfrontalier sont financées dans le premier projet (des actions de l'Institut de l'Entreprise ISEETECH) et dans le sixième projet (une étude du schéma de mobilité transfrontalière autour du pôle d'Esch-Belval et potentiellement une étude sur des liaisons transfrontalières autres que Belval).

Concernant la prochaine période de programmation, la préfecture de région exprime l'intention de tenir compte de la RMPT dans le cadre du CPER Lorraine 2014-2020.

4 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

Espace de coopération transfrontalière ancien entre la Lorraine, la Wallonie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre, la Grande Région est un territoire marqué à la fois par une diversité certaine et par des enjeux communs forts, animé au travers d'une gouvernance multiniveaux riche en structures de coopération et qui cherche à s'organiser autour de la notion de Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT).

A l'échelle de la frontière et à l'échelle régionale

Le Grand-duché de Luxembourg est un moteur de la coopération transfrontalière dans la Grande Région. Il représente le cœur économique à dimension internationale de celle-ci et constitue le principal pôle d'attractivité en termes d'emplois transfrontaliers : 3700 frontaliers en 1960, 150 000 en 2012 (dont 75 000 lorrains), soit 40 fois plus. Il est intéressant de noter que, jusqu'en 2009, les questions transfrontalières étaient traitées au Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, choix organisationnel unique parmi les pays voisins de la France, témoignant de l'importance stratégique de ces questions pour le Grand-Duché. Depuis 2009, la coopération transfrontalière est suivie également au sein du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région pour les aspects politiques et de gouvernance du Sommet des Exécutifs. Ce remaniement a été opéré notamment en réponse à l'élargissement des thématiques de coopération transfrontalière, qui ne concernent plus seulement l'aménagement du territoire, ainsi qu'à la montée en puissance de la Grande Région comme territoire de coopération institutionnelle. Cette évolution illustre l'importance de la Grande Région désormais perçue par le Luxembourg comme son territoire de développement de référence.

Les autres partenaires régionaux, la Wallonie, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat sont également pleinement impliqués dans la dynamique de la Grande Région tout en marquant leurs identités respectives.

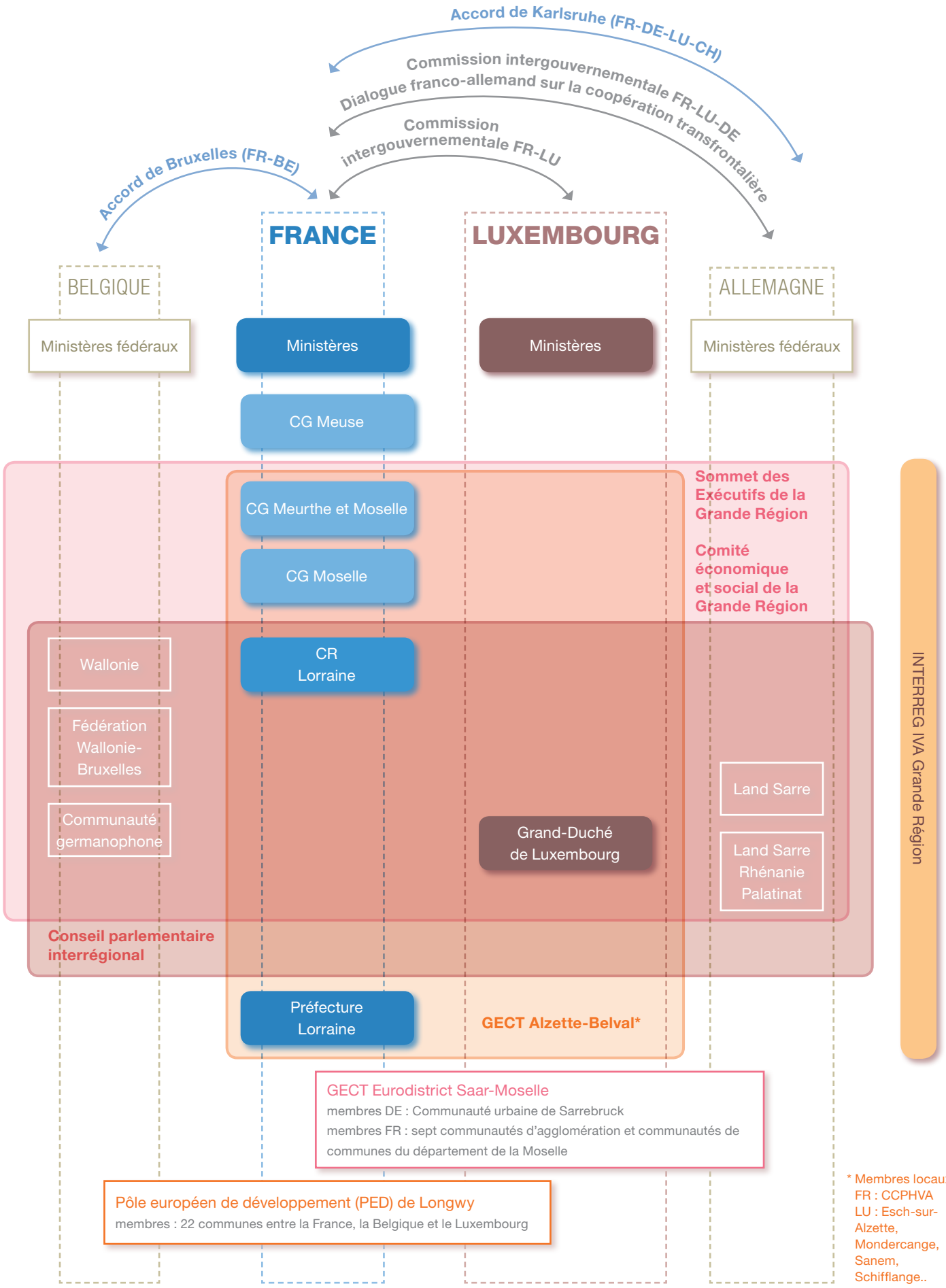
L'activité transfrontalière du Conseil Régional Lorraine est assez soutenue. Elle a enregistré une intensification pendant sa présidence du 13e Sommet des Exécutifs en 2011/2012, avec la création d'une Mission Grande Région directement placée auprès du président. Il y existe par ailleurs la volonté de donner une dimension transfrontalière à la stratégie régionale d'aménagement du territoire ''Lorraine 2020'', actuellement en cours de finalisation, ainsi que de l'articuler avec la stratégie de la RMPT.

La préfecture de Lorraine conserve un rôle important dans la gouvernance de la Grande Région, qui se manifeste notamment par sa présidence du GECT autorité de gestion du programme INTERREG. Elle s'implique aussi fortement dans l'animation de la Commission mixte franco-luxembourgeoise récemment instituée. Elle s'attache à conforter sa place institutionnelle et opérationnelle dans une gouvernance à l'intérieur de laquelle les Exécutifs des collectivités jouent de plus en plus le rôle moteur.

Il est important de noter les efforts constants accomplis pour éliminer les risques toujours sous-jacents de tension entre les collectivités territoriales françaises impliquées dans l'animation de la Grande Région, situation due en partie au "millefeuilles" administratif français, plus complexe que l'organisation interne des trois autres pays partenaires.

Grande Région

Grande Région
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



A l'échelle locale

Les collectivités du niveau local, en général de taille réduite sur ce territoire, sont assez peu actives dans le domaine du transfrontalier, sauf au travers de l'engagement de structures telles que l'Eurodistrict SaarMoselle ou l'Association transfrontalière du PED, ainsi que le Pôle métropolitain du Sillon Lorrain.

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

Depuis le lancement de la dynamique RMPT en 2009, les partenaires de la Grande Région ont témoigné d'une forte volonté politique pour améliorer l'intégration et la visibilité de ce territoire, en travaillant au développement d'une stratégie et d'un plan d'actions transfrontaliers. On peut noter un fort portage du processus de développement de la stratégie par le Sommet des Exécutifs, ce qui démontre une bonne articulation stratégie – gouvernance au niveau eurorégional.

Au niveau local, le seul territoire transfrontalier ayant construit une stratégie assez développée est l'Eurodistrict SaarMoselle, alors que le projet Alzette-Belval est en cours de structuration. Il est important de noter que la stratégie de la RMPT a vocation à être multiniveaux, mais qu'actuellement les structures du niveau local telles que l'Eurodistrict, l'agglomération Alzette-Belval ou les différents réseaux des collectivités locales n'y trouvent pas compèlement leur place. L'objectif de la RMPT est de concevoir un cadre du développement différencié tout en étant complémentaire de celui des différents territoires de la Grande Région, en tenant compte de leurs spécificités et de leurs caractéristiques diverses. Des périmètres de coopération à géométrie variable selon les enjeux et les domaines de coopération sont envisagés comme la meilleure solution pour le développement d'un espace qui reste très composite malgré la volonté permanente d'en faire un territoire solidaire et cohérent.

Il est important de mentionner l'existence d'outils mis au service de la réflexion stratégique et de l'aide à la décision, tels que l'Observatoire Interrégional de l'Emploi (OIE), le portail statistique de la Grande Région et le Système d'information géographique (SIG) Grande Région.

■ Gouvernance

Ce territoire de coopération fait l'objet d'un dialogue intergouvernemental assez soutenu et de longue date, avec trois instances : la CIG franco-germano-luxembourgeoise, la CIG franco-luxembourgeoise et le dialogue franco-allemand.

Nonobstant une implication plus importante des Etats que sur d'autres frontières, la gouvernance du territoire de la Grande Région est dominée par l'échelle eurorégionale au niveau de laquelle de nombreuses instances de coopération coexistent (le Sommet des Exécutifs, le Conseil Parlementaire Interrégional, le Comité Economique et Social de la Grande Région). A cette échelle eurorégionale, la prééminence appartient au Sommet, en tant qu'instance représentant les Exécutifs des régions et du Luxembourg, et qui est sur le point de se doter par ailleurs d'un secrétariat permanent avec une équipe dédiée assurant la pérennisation des actions au-delà des présidences tournantes. L'existence d'une instance représentant les élus (bien que tous les partenaires n'aient pas des pouvoirs législatifs et que le CPI soit uniquement une instance consultative) et d'une autre rassemblant les acteurs socio-économiques est une occurrence assez rare aux frontières françaises. Cependant, le nombre important de structures entraîne des enchevêtrements et des doublons (notamment dans l'activité des groupes de travail du Sommet des Exécutifs et du CESGR et des commissions du CPI) et produit une certaine illisibilité de l'architecture d'ensemble et des relations entre les instances, bien qu'il existe une information mutuelle sur leurs activités respectives.

Dans ce contexte, la démarche RMPT vise aussi une rationalisation de la gouvernance avec le souhait d'améliorer la communication, la cohérence et la complémentarité entre les structures.

A l'échelle locale, une spécificité consiste en la présence importante de réseaux de villes ou de structures représentant le niveau communal. Cependant, ces organismes n'ont pas encore complètement trouvé leur place en tant que partenaires de la RMPT. L'Eurodistrict SaarMoselle est désormais actif, mais, bien qu'il soit associé au Comité de suivi RMPT, sa visibilité reste assez réduite notamment dans la stratégie de cette dernière, dans le cadre de laquelle son rôle futur n'a pas encore été défini. Ceci est d'autant plus important que ses élus ne font pas partie des instances qui élaborent la stratégie eurorégionale (Sommet des Exécutifs, CPI, CESGR). Cependant, l'Eurodistrict a une bonne articulation avec le programme INTERREG Grande Région et notamment l'entité géographique dont il fait partie.

Enfin, il est important de mentionner l'existence de coopérations sectorielles développées et très actives, comme l'Espace Culturel de la Grande Région et l'Université de la Grande Région, ou encore le marketing touristique commun.

■ Programme INTERREG

La création du premier GECT autorité de gestion d'un programme européen a nécessité un important portage politique des partenaires de la Grande Région, dans la mesure où la gestion lui a été transférée à mi-parcours de mise en œuvre de celui-ci. Bien que la création du GECT soit considérée comme un signal très positif pour renforcer la gouvernance du territoire éligible, l'organisme a rencontré certaines difficultés relatives au recrutement du personnel, au financement de son fonctionnement, ainsi qu'au mode de décision retenu. En effet, les décisions concernant non seulement le choix des projets soumis au comité de sélection du programme, mais aussi les règles de gestion et d'animation de celui-ci sont prises à l'unanimité, ce qui complexifie le processus. Enfin, le fait que le STC soit situé à Luxembourg et le GECT à Metz pose des problèmes de coordination et empêche la mutualisation de certaines tâches administratives de gestion.

Par ailleurs, la gestion du programme s'est avérée très compliquée à cause des entités géographiques, issues des programmes INTERREG III qui ont fusionné dans le programme actuel. Cette architecture complexe, ainsi que le manque d'uniformisation du rôle des antennes régionales, a rendu les tâches confiées au STC et au GECT assez difficiles à remplir. En 2012, les autorités partenaires ont accepté, sur demande de la Commission Européenne, d'abandonner le système de répartition financière du FEDER entre les entités géographiques. L'articulation entre le programme et la gouvernance n'est pas toujours facilitée par le fait que le périmètre du programme est plus restreint que le périmètre de la coopération institutionnelle de la Grande Région. Si le diagnostic du programme a pris en compte les documents d'aménagement et de prospective des partenaires et des organes de coopération (le Schéma d'aménagement Sar-Lor-Lux, la Vision d'avenir 2020 de la Grande Région, les Orientations stratégiques pour un développement économique concerté dans la Grande Région, le CPER Lorraine), les contacts entre le programme et le niveau institutionnel de la Grande Région sont assez limités.

Enfin, il est intéressant de mentionner un exemple d'articulation entre le programme INTERREG et le programme FSE en Lorraine, au travers du projet de l'Ecole de la Deuxième Chance transfrontalière, financé sur des aspects différents par les deux programmes.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

- A l'échelle eurorégionale, a été identifié un besoin de rationalisation de la gouvernance et de passage de l'intention politique à l'action opérationnelle, afin de dresser une stratégie concrète de la Grande Région, prise en compte par les différents programmes structurels ou sectoriels 2014-2020. Cette stratégie est utile pour une vision d'ensemble de l'aménagement du territoire, et pour des enjeux thématiques tels que la coopération universitaire (Université de la Grande Région), l'environnement (protection des rivières, stations transfrontalière de protection des eaux, promotion de la biodiversité dans les parcs naturels), les transports, la culture, etc.

Par ailleurs, il serait nécessaire de renforcer l'articulation des relations bilatérales (comme la CIG franco-luxembourgeoise) avec les relations multilatérales de la Grande Région, qui recouvrent des enjeux spécifiques (comme le développement du territoire Alzette-Belval), ou des enjeux sectoriels à la fois plus locaux et structurants (tels que le projet d'hôpital transfrontalier, le Schéma de la Mobilité Transfrontalière entre la Lorraine et le Luxembourg en matière de transports, etc.), le cas échéant en mobilisant la CIG franco-luxembourgeoise.

Enfin, on peut espérer que d'autres structures de coopération se doteront aussi d'un secrétariat permanent, par exemple le CPI, ou même encore que le GECT en cours de création pour assurer le secrétariat du Sommet finisse par accueillir en son sein l'ensemble des organes d'appui administratif de toutes les instances politiques, permettant ainsi l'émergence d'une véritable coordination interinstitutionnelle et d'une cohérence opérationnelle dynamique.

Un défi important à relever sera l'articulation des diverses échelles de la gouvernance grandrégionale et la reconnaissance du niveau local (Eurodistrict SaarMoselle, agglomération Alzette-Belval, etc.) et de l'EUREGIO SarLorLux+ et du QuattroPole.

- Pour ce qui concerne les projets de coopération à proprement parler, il semble important de soutenir notamment à l'échelle eurorégionale les coopérations universitaires, en matière de transport, d'emploi, de culture, d'énergie, d'innovation et de promotion économique, etc., en assurant une articulation et une déclinaison des enjeux aux niveaux infrarégionaux dans le cadre que pourrait tracer la RMPT.

- Quant au programme de coopération transfrontalière, l'objectif est d'en faire un outil au service des stratégies développées autant à l'échelle de la Grande Région, qu'à celle des territoires transfrontaliers de proximité, ce qui nécessite la simplification de la gestion, l'élimination définitive des entités géographiques et de leurs enveloppes dédiées et l'harmonisation des pratiques encore aujourd'hui éclatées des antennes régionales, tout en mettant en œuvre des mécanismes qui répondent aux besoins de ces territoires (investissements territoriaux intégrés, opérations de développement local, micro-projets, etc.).

- Enfin l'enjeu pour la Grande Région est d'aborder la prochaine période de programmation européenne en avançant vers la mise en cohérence entre toutes ses composantes de tous les types d'intervention découlant des politiques européennes : les programmes nationaux ou régionaux alimentés par les fonds structurels (FEDER, FSE, FEADER), les différents volets de la coopération territoriale (transfrontalier, transnational, interrégional), sans oublier les programmes sectoriels qui représentent une ressource encore largement sous-exploitée.

Rhin Supérieur

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière

- **Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (1996, France-Allemagne-Luxembourg-Suisse)**

- **Commission intergouvernementale franco-germano-suisse (1975)**

Cette commission (CIG) vise à faciliter l'étude et la solution des problèmes de voisinage dans la Région du Rhin supérieur. Elle relaie auprès des gouvernements les questions qui ne peuvent être réglées au niveau régional, identifiés au préalable par la Conférence du Rhin Supérieur, et formule des recommandations à l'intention des gouvernements des trois pays.

Elle se réunit en principe une fois par an, mais en pratique tous les deux ans. La CIG est composée de trois délégations nationales nommées par leurs gouvernements respectifs, comportant au maximum huit membres et conduites par les représentants des ministères des affaires étrangères.

- **Dialogue franco-allemand sur la coopération transfrontalière (2009) -** voir la fiche sur la Grande Région

A l'échelle régionale

- **Conférence du Rhin Supérieur (1975)**

Cette instance constitue le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne et la Suisse dans l'espace du Rhin Supérieur. Son rôle est de se saisir de toute question transfrontalière et de proposer une solution avec pour finalité de promouvoir un développement métropolitain durable et d'accroitre le niveau de coopération et le transfert de connaissances.

Cette conférence est composée de trois délégations nationales : les services gouvernementaux et administratifs des Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat ; les Cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Jura et de Soleure ; les services de l'État et les collectivités territoriales (Conseil Régional, deux Conseils Généraux) de la Région Alsace. Les délégations nationales sont présidées par le Préfet de la Région Alsace, le Regierungspräsident de Fribourg ou de Karlsruhe et un Conseiller d'Etat (Regierungsrat) du Canton de Bâle-Ville ou du Canton de Bâle-Campagne.

La Conférence tient trois Comités directeurs par an ainsi qu'une Assemblée plénière. L'organe technique de la Conférence du Rhin Supérieur est le Comité de coordination, qui regroupe les techniciens des partenaires. Il est assisté par un Secrétariat commun, créé en 1996, composé de trois secrétaires (un par délégation) et d'une assistante. Enfin, il s'appuie sur douze groupes de travail permanents formés de techniciens, qui font appel en tant que de besoin à environ 35 groupes d'experts extérieurs.

❐ Conseil Rhénan (1997)

Cette instance de représentation et de concertation politique réunit des élus issus des niveaux régionaux et infrarégionaux de collectivités du Rhin supérieur, selon quatre délégations régionales : Alsace, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat, et Suisse du Nord Ouest. Depuis 2007, les Eurodistricts sont associés à ses travaux. Il a été créé par une convention, ayant notamment pour objectifs d'accompagner sur le plan politique la Conférence du Rhin Supérieur et de manière globale d'appuyer les initiatives en faveur du développement transfrontalier aux niveaux régional et communal.

Le Conseil Rhénan a au moins deux sessions plénières par an, au cours desquelles il adopte des résolutions adressées aux représentants des exécutifs, aux gouvernements, voire aux instances européennes, visant à soutenir des projets de coopération, à contribuer à la diminution des obstacles juridiques à la coopération, et ce dans tous les domaines de la vie quotidienne. Quatre commissions thématiques de travail, composées d'élus, préparent les résolutions du Conseil Rhénan, dont les thèmes de travail recoupent en grande majorité celles de la Conférence du Rhin supérieur. Le Conseil n'a pas d'organe permanent, son secrétariat étant assuré par les services du Président en exercice.

❐ Congrès tripartites (1988)

Les Congrès tripartites se tiennent tous les deux ans depuis 1988 pour traiter de manière approfondie des thèmes spécifiques du territoire transfrontalier. Ils sont des plateformes d'échange qui réunissent des représentants régionaux de l'administration, du monde économique, politique et scientifique, ainsi que de la société civile et des médias.

❐ Région Métropolitaine Trinationale (2010)

La Région Métropolitaine Trinationale (RMT) est le concept englobant à la fois le territoire et la gouvernance (relations institutionnelles et non-institutionnelles) du Rhin Supérieur. Composée de quatre piliers (politique, économique, scientifique et société civile) ayant chacun un coordonnateur (sauf le pilier de la société civile), la RMT regroupe des acteurs et des réseaux de ces quatre dimensions.

De manière similaire à la démarche de la Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière de la Grande Région, la RMT n'est pas une nouvelle structure administrative, mais vise une meilleure coordination entre les acteurs existants et la création de passerelles entre ses quatre piliers. La RMT a pour objectif de développer le potentiel économique, social et environnemental du Rhin Supérieur, d'accroître sa compétitivité européenne et internationale, par le renforcement de la coopération entre les acteurs du monde de la science, de l'économie, de la politique et de la société civile.

La réflexion sur la RMT a débuté en 2006. En 2010, les partenaires de la RMT se sont dotés d'une stratégie de développement à l'horizon 2020 ("Agir et se développer ensemble : Une stratégie 2020 pour la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur"), déclinée pour chacun des quatre piliers.

Du Comité politique, organe décisionnel de la RMT, font partie les représentants de la préfecture de région, du Conseil Régional, des deux Conseils Généraux, des deux Länder allemands, des cinq cantons suisses, des Eurodistricts et du Réseau des villes.

En termes de gouvernance, l'objectif est de simplifier et rationaliser le paysage institutionnel de la coopération transfrontalière. Il s'agit de travailler sur la complémentarité et le rapprochement entre les structures existantes (notamment le Conseil Rhénan et la Confé-

rence du Rhin Supérieur) en redéfinissant leurs rôles et portées. Par ailleurs, la RMT vise à améliorer la coordination multiniveaux qui passe par la prise en compte des réseaux (acteurs économiques, société civile, Réseau des villes) et des territoires et structures de coopération du niveau local (Eurodistricts).

A l'échelle locale

❐ Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (2005)

Ce territoire composé de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) et l'Ortenaukreis est à dominante urbaine, sa spécificité étant l'écart important de densité entre la zone très concentrée de la CUS et l'Ortenaukreis, plus étendu mais qui a une population équivalente au versant français (le choix de ce périmètre a été effectué afin d'assurer une parité de population en franco-allemand). L'Eurodistrict a été dans un premier temps structuré par une convention de 2005. En 2010, il s'est doté d'une structure juridique et d'un budget propre, devenant un GECT, dont les membres sont la CUS, l'Ortenaukreis et les cinq principales villes allemandes de ce territoire.

L'équipe technique du GECT, basée à Kehl, a été complétée en 2012. Elle est appuyée par des techniciens issus des grandes villes membres du GECT (notamment par la CUS) et par des groupes de travail. Les élus du GECT ont validé en 2011 les orientations stratégiques de l'Eurodistrict. Le GECT gère notamment un fonds microprojets dans le cadre du programme INTERREG Rhin supérieur, fonds qui finance des rencontres transfrontalières mises en œuvre par les citoyens. L'Eurodistrict développe ou appuie des projets dans plusieurs domaines : apprentissage transfrontalier, cartographie, déplacements, développement économique (pépinière d'entreprises), emploi, éducation, etc.

❐ Eurodistrict Regio PAMINA (1988)

Territoire regroupant le Palatinat du Sud, le Mittlerer Oberrhein (côté badois) et le Nord Alsace, l'Eurodistrict a été créé en 1988 et s'est structuré en tant que groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) en 2003. Son objectif principal est d'animer le territoire, d'accompagner les acteurs transfrontaliers et de promouvoir et développer la coopération transfrontalière.

Les membres de l'Eurodistrict sont des collectivités de niveau local (villes et Kreise), ainsi que le Conseil Général du Bas-Rhin, le Conseil Régional Alsace, la Regionalverband Mittlerer Oberrhein, le Verband Region Rhein-Neckar. L'Eurodistrict a une équipe technique binationale basée à Lauterbourg.

Ce territoire a bénéficié d'un programme INTERREG propre entre 1991 et 2007, géré par l'Eurodistrict. A partir de 2007, il fait partie du programme INTERREG IVA Rhin Supérieur et bénéficie d'un fonds micro-projets géré par le GLCT. Dans cet espace très actif de coopération, ont été développés de nombreux projets au fil des années, notamment dans les domaines du développement économique, de l'emploi et de la formation, de l'énergie.

❐ Eurodistrict Region Freiburg / Centre et Sud Alsace (2006)

Cet Eurodistrict créé en 2006 par une convention est formé de cinq villes (Freiburg, Mulhouse, Colmar, Guebwiller, Sélestat), et deux Landkreise (Breisgau-Hochschwarzwald et Emmendingen). L'Eurodistrict bénéficie d'un réseau de transport très développé (avec notamment la présence de l'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg).

L'organe décisionnel est un comité de pilotage, appuyée par un groupe de travail technique. L'Eurodistrict n'a pas d'équipe technique propre, mais le secrétariat est assuré par un référent de l'équipe du Président élu pour deux ans. L'Eurodistrict développe des initiatives notamment dans les domaines du transport, de l'éducation et formation, de l'environnement.

❐ Eurodistrict Trinational de Bâle (2007)

Association de droit français, cet Eurodistrict (ETB) créé en 2007 a pour objectif d'améliorer la coopération transfrontalière et, grâce à des projets concrets, d'apporter des réponses à des problématiques à l'échelle de l'agglomération trinationale de Bâle. L'ETB compte aujourd'hui 62 membres issus de Suisse (communes des cantons), d'Allemagne (communes) et de France (communautés de communes, le Conseil Général du Haut-Rhin et le Conseil Régional d'Alsace). L'ETB dispose d'une équipe technique basée à Village Neuf en France.

Les thèmes de travail de l'ETB sont notamment l'aménagement du territoire, la mobilité, la coopération tarifaire et les rencontres entre les citoyens. L'Eurodistrict gère également un fonds microprojets via le programme INTERREG Rhin supérieur. Parmi ses projets phares figurent : le portage d'IBA 2020 (exposition internationale d'architecture), la mise en réseau des transports en commun transfrontaliers (titre de transport unique, identité visuelle commune et site internet), le projet visant à améliorer l'offre de transports en communs et de parkings-relais sur le territoire de l'ETB.

❐ Réseau des Villes (2002)

Le Réseau des Villes du Rhin Supérieur est une association informelle qui comprend les villes de Baden-Baden, Basel, Colmar, Freiburg, Karlsruhe, Lahr, Landau, Lörrach, Mulhouse, Offenburg et Strasbourg. Ce réseau a été fondé en 2002 à l'initiative de la ville de Karlsruhe pour répondre à la structure polycentrique du Rhin Supérieur. Ses objectifs sont de représenter les intérêts spécifiques des grandes villes dans le cadre de la gouvernance transfrontalière du Rhin Supérieur et de mutualiser les potentiels communs. Un des objectifs actuels du Réseau des villes est son intégration à l'intérieur de la RMT afin de représenter les intérêts des principaux pôles urbains du Rhin supérieur.

Le pilotage politique est assuré par des rencontres régulières des maires ou de leurs représentants. En appui technique, le Réseau a un groupe d'experts qui est composé de représentants de chaque ville.

2 PROGRAMME DE COOPÉRATION

❐ INTERREG IVA Rhin Supérieur

Ce programme couvre un territoire trinational franco-germano-suisse : la Région Alsace, la partie ouest du Land de Bade-Wurtemberg, la partie sud du Land de Rhénanie-Palatinat, ainsi que les Cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura, Soleure et Argovie. Le programme Rhin Supérieur regroupe les anciens programmes INTERREG PAMINA (depuis 1989) et INTERREG Rhin supérieur-Centre Sud (depuis 1990). Afin de répondre à l'objectif de soutien du développement local, le périmètre a été divisé en quatre zones intermédiaires correspondant aux quatre Eurodistricts rhénans, mais qui n'ont pas de sous-enveloppe financière attribuée.

L'autorité de gestion, ainsi qu'autorité nationale pour la France, est le Conseil Régional d'Alsace, assurée par un service de la Direction Europe. Du même service fait partie également le STC, qui inclut quatre référents territoriaux en charge des zones intermédiaires du programme (les Eurodistricts).

Pourvu d'une enveloppe FEDER de 67,2 millions d'euros, le programme, adopté le 24 octobre 2007, finance : le développement économique (recherche appliquée et transferts de technologie, PME, tourisme) ; la formation (initiale et professionnelle), l'emploi, la culture et les services publics ; le développement durable (gestion des ressources naturelles, énergies renouvelables, transports). En plus des projets simples, le programme finance également quatre fonds microprojets attribués à chacun des Eurodistricts.

3 BONNES PRATIQUES

▢ Offensive Sciences

Cette initiative de la Région Alsace et des Länder du Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat est un exemple intéressant d'articulation étroite des politiques et financements octroyés par les collectivités avec un programme INTERREG et une stratégie de coopération transfrontalière.

Les partenaires ont lancé en 2011 un appel à projets commun aux trois institutions et au programme INTERREG Rhin Supérieur afin de soutenir des actions dans le domaine de l'innovation et de la recherche, des priorités identifiés par le pilier sciences de la Région Métropolitaine Trinationale.

Pour la première fois dans ce programme, un plan de financement unique (50% de subvention FEDER, 30% de contreparties nationales et 20% d'autofinancement), ainsi que les critères et le choix de sélection des projets ont été décidés en commun par les trois partenaires. La procédure de sélection en deux étapes, ainsi que l'instruction, a été faite de manière conjointe pour le FEDER et pour les contreparties nationales (françaises et allemandes). La sélection finale des projets est revenue à un groupe d'experts scientifiques français et allemands choisis par les trois partenaires.

Parmi les 36 propositions soumises, sept projets ont été sélectionnés pour une durée de trois ans et un budget global de 10 millions d'euros. Les lauréats mettront en œuvre des actions distinguées par leur caractère innovant et par leur haute valeur scientifique dans des domaines tels que la science des matériaux, la chimie, la médecine, les sciences de la vie, l'énergie, l'environnement et la culture.

Afin d'accompagner les porteurs de projets sélectionnés en 2012, une formation express sur les règles INTERREG a été faite et la prise en charge les coûts de gestion du projet est assurée.

Offensive Sciences est un exemple de simplification des procédures et d'utilisation cohérente des différents financements disponibles aux projets transfrontaliers. Ce montage dans lequel les contreparties nationales de part et d'autre de la frontière sont attribuées de manière conjointe au fonds européens, s'apparente d'ailleurs à un fonds commun transfrontalier, qui pourrait être une prochaine étape pour les partenaires, si l'initiative Offensive Sciences se montre une réussite.

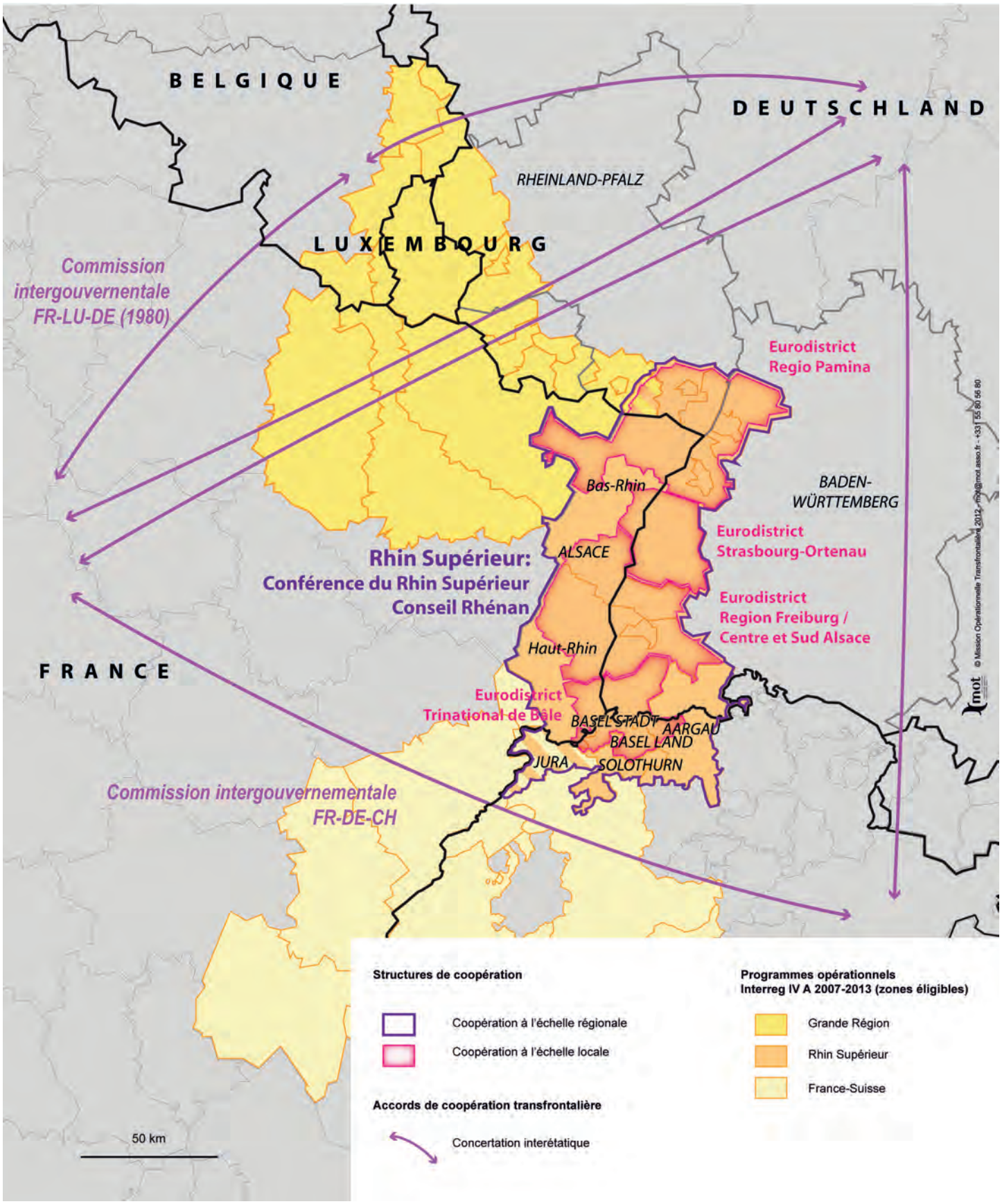
4 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

La coopération dans le Rhin Supérieur datant des années 1960 est très développée, étant structurée par de nombreuses instances de coopération à toutes les échelles (intergouvernementale, régionale et locale) et ayant mis en œuvre de nombreux projets.

A l'échelle de la frontière

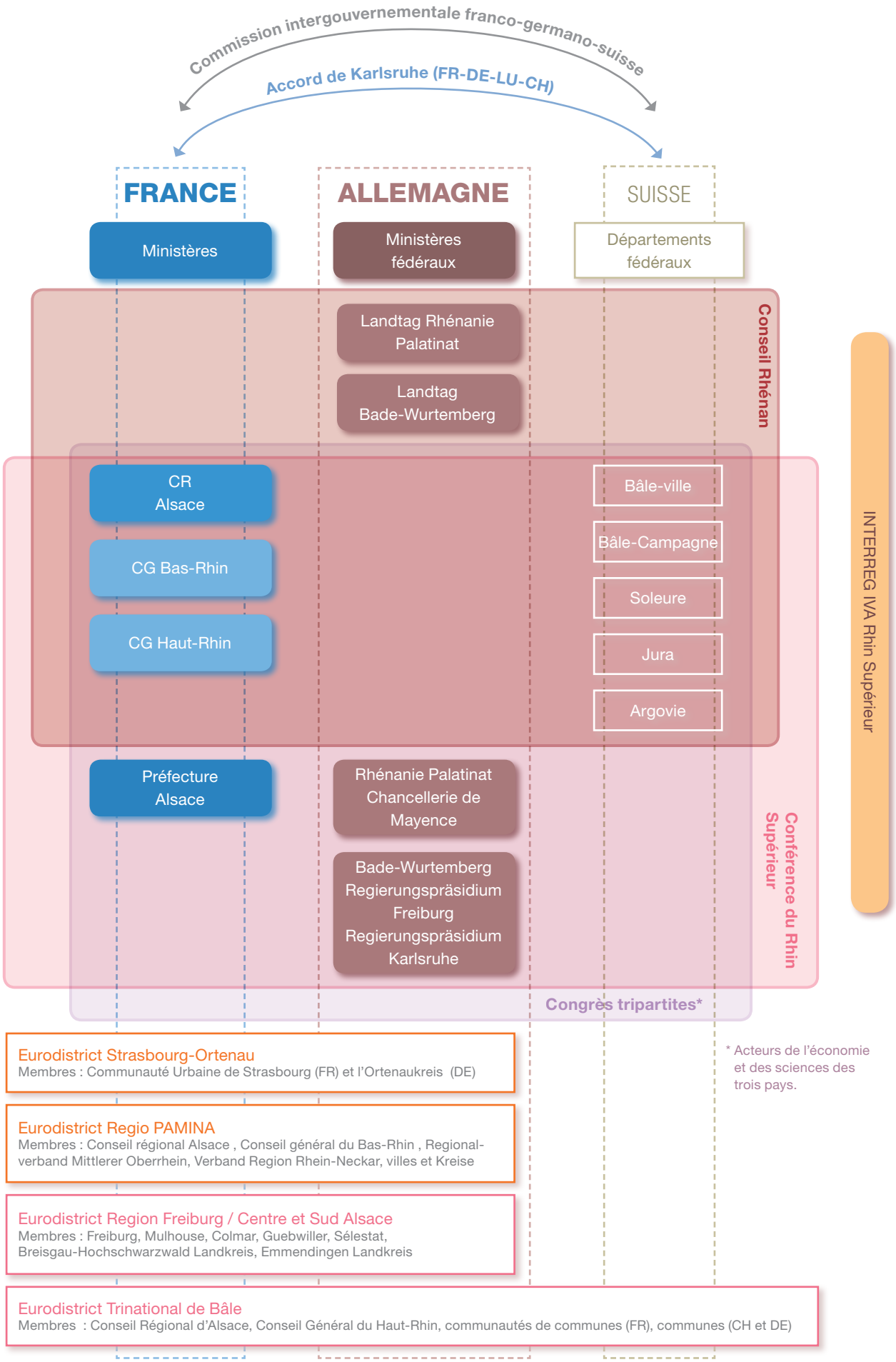
En raison du statut fédéral de l'Allemagne et de la Suisse, les gouvernements fédéraux sont peu impliqués dans la coopération transfrontalière institutionnelle. Cependant, certaines de leurs politiques ont un impact important sur le transfrontalier, comme la nouvelle politique

Rhin Supérieur



Rhin Supérieur

SCHÉMA DE SYNTHÈSE



régionale et la politique des agglomérations suisses (qui finance les projets métropolitains de Genève et Bâle), ainsi que la politique fédérale allemande de projets pilotes d'aménagement du territoire "MORO". Les acteurs prépondérants sont plutôt les Länder et les cantons, qui ont des compétences importantes. Néanmoins, le dialogue intergouvernemental est ancien et assez soutenu sur cette frontière.

A l'échelle régionale

Le Conseil Régional Alsace est très actif dans la coopération transfrontalière, qui est une des priorités politiques affichées par son président. Ce volontarisme peut être mis en relation avec le statut spécial de cette région (qui est autorité de gestion du FEDER régional en plus du programme INTERREG) et son implication dans l'expérimentation de la décentralisation avec la collectivité unique. Sur ce dernier point, un enjeu important pour l'Alsace est l'attribution d'une compétence spécifique en matière de coopération transfrontalière, qui a été demandée par le Conseil Régional et les deux Conseils Généraux et qui serait une première en France métropolitaine.

La Préfecture de région est en cours de redéfinition de sa place dans la gouvernance du Rhin Supérieur, dans laquelle les collectivités sont de plus en plus impliquées et revendiquent la représentation des intérêts alsaciens face aux partenaires allemands et suisses. Néanmoins, les services déconcentrés de l'Etat restent des partenaires incontournables, en raison des compétences et de l'expertise qu'ils détiennent notamment en matière d'énergie nucléaire, environnement, transport, fiscalité. Les services de l'Etat sont aussi un partenaire nécessaire sur des sujets qui sont structurants pour le territoire transfrontalier, mais qui n'y sont pas pris en compte aujourd'hui, car porteurs d'intérêts divergents à court terme (voir in fine) et aussi car les échelles en jeu vont au-delà de l'espace eurorégional (comme par exemple la LGV Rhin Rhône, l'Euroairport Bâle-Mulhouse-Fribourg, etc.)

Le Land de Bade-Wurtemberg est impliqué dans la coopération transfrontalière, via ses administrations déconcentrées, les Regierungspräsidium de Fribourg et de Karlsruhe.

A l'échelle locale

L'implication des deux départements alsaciens n'est pas du même degré. Si le Conseil Général Haut-Rhin est très actif dans la coopération, qui est une des priorités politiques du département et de son Président, le Conseil Général Bas-Rhin est présent dans le transfrontalier surtout via l'Eurodistrict Regio PAMINA qu'il soutient.

La Communauté Urbaine de Strasbourg est très impliquée dans la coopération, comme le démontre sa stratégie de positionnement européen et transfrontalier, son pilotage de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et les nombreux projets auxquels elle a participé. Mulhouse Alsace Agglomération est aussi assez active dans le transfrontalier, notamment en lien avec la connexion avec Bâle. Il est important de mentionner également la coopération renforcée entre la ville de Strasbourg et la ville de Kehl, déclinée dans des nombreux projets et initiatives conjointes (conseil municipal commun annuel, extension du tramway de Strasbourg à Kehl, Schéma directeur commun avec Kehl) et la coopération de Strasbourg avec la Region Südlicher Oberrhein dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Les quatre Eurodistricts rhénans ont des structures, des fonctionnements et des états de développement très différents. Regio PAMINA, doté d'une équipe technique professionnalisée et ayant géré anciennement son propre programme INTERREG, est un territoire très intégré et foisonnant d'initiatives et projets de coopération. L'ETB a également de très forts enjeux territoriaux métropolitains, liés à l'agglomération bâloise, qui se concrétisent dans les projets structurants. Strasbourg-Ortenau est actuellement en cours de structuration après la création du GECT et la mise en place de l'équipe technique. Sur l'Eurodistrict Région

Freiburg / Centre et Sud Alsace, il existe des interrogations par rapport à la pertinence de son périmètre (notamment l'appartenance de Sélestat et Colmar au territoire) ; cette structure est moins active, n'ayant par ailleurs pas d'équipe technique propre.

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

La spécificité du territoire du Rhin Supérieur est l'imbrication des périmètres. A la différence d'autres territoires qui doivent composer avec des périmètres qui ne se recoupent que partiellement, à l'échelle eurorégionale, le périmètre de la coopération institutionnelle (Conférence du Rhin Supérieur, Conseil Rhénan et RMT) est identique à celui du programme INTERREG. Par ailleurs, à l'échelle locale, les quatre Eurodistricts sont contigus et couvrent presque intégralement le territoire du Rhin Supérieur. Enfin, le Rhin Supérieur dispose d'un maillage dense de villes moyennes.

De nombreuses démarches de réflexions stratégiques coexistent à l'intérieur de l'espace du Rhin Supérieur. A l'échelle eurorégionale, la RMT ambitionne de faciliter la mise en œuvre d'une stratégie unitaire de développement du territoire à moyen terme partagée par les partenaires institutionnels et structures de coopération. Un des objectifs de la stratégie de la RMT, dont un premier document date de 2010 et qui est en cours d'approfondissement, est d'articuler les deux échelles dominantes du Rhin Supérieur, l'Eurorégion et les Eurodistricts.

Les collectivités et les territoires transfrontaliers témoignent aussi d'une réflexion stratégique, comme par exemple la CUS (Stratégie Strasbourg 2020, Contrat Triennal de Strasbourg) et l'Eurodistrict Regio PAMINA.

■ Gouvernance

Il est important de noter une importante superposition entre la Conférence du Rhin Supérieur et le Conseil Rhénan, en termes de membres et des thématiques traitées dans les groupes de travail. Bien qu'il y ait eu des mesures prises pour éviter les doublons et les éventuelles incohérences dues à des décisions prises en parallèle, les interactions entre les deux structures restent limitées et une certaine illisibilité de l'articulation des deux instances persiste.

Par ailleurs, les contacts entre les instances de coopération eurorégionale (Conférence, Conseil) et locale (Eurodistricts) sont limités. Les territoires transfrontaliers ont également une faible articulation entre eux, ainsi qu'avec les collectivités de niveau supérieur ou les services de l'Etat. Cependant le Conseil Régional et les Conseils Généraux sont financeurs de certaines des actions des Eurodistricts.

Dans ce contexte, un des objectifs de la RMT est d'optimiser la gouvernance, d'améliorer l'articulation des échelles de coopération et d'intégrer les dimensions du politique, de l'économie, de la recherche et de la société civile. La détermination des moyens pratiques de réalisation de ces objectifs représente le travail actuel des partenaires de la RMT.

■ Programme INTERREG

Bien qu'issu de la fusion de deux INTERREG III, ce programme témoigne d'une harmonisation des pratiques et d'une unification du territoire. A la différence d'autres cas, l'autorité de gestion et les partenaires n'ont pas fait le choix de sous-programmes avec des enveloppes dédiées, mais reconnaissent des espaces intermédiaires (les Eurodistricts) qui permettent une réflexion territoriale tout en garantissant l'unité du programme.

L'articulation entre le programme et la gouvernance du Rhin Supérieur est limitée pour le moment, mais au regard des objectifs de la RMT elle a vocation à être renforcée.
Une spécificité de ce programme est la place des Eurodistricts en tant qu'observateurs dans les comités de suivi, même si en pratique, leur présence est assez rare. Cependant, il faut mentionner que chaque Eurodistrict gère un fonds micro-projets financé par INTERREG.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

- A l'échelle eurorégionale, le défi est d'aboutir via la RMT à une réelle simplification et optimisation de la gouvernance, à une clarification des rôles des acteurs et non au rajout d'une nouvelle couche d'acteurs, tout en désamorçant les situations de tension entre les partenaires. Un autre défi de la RMT est l'articulation des échelles et notamment la place des Eurodistricts et du Réseau des villes dans le dispositif, l'enjeu étant le développement d'une dimension territoriale de la stratégie de la RMT.

Pour ce qui est des projets de coopération à proprement parler, il est important de continuer à soutenir à l'échelle eurorégionale les coopérations universitaires, entre clusters, les projets en matière de bilinguisme, d'emploi et de formation, d'infrastructures (connexion LGV et raccordement de l'Euroairport, les ports sur le Rhin, les aéroports), d'énergie (divergence de politiques énergétiques, fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim, développement des énergies renouvelables), etc. L'enjeu crucial sera de combiner l'affirmation d'un leadership de la future Collectivité d'Alsace dans la coopération, avec la poursuite de la présence de l'Etat dans ses domaines de compétence.

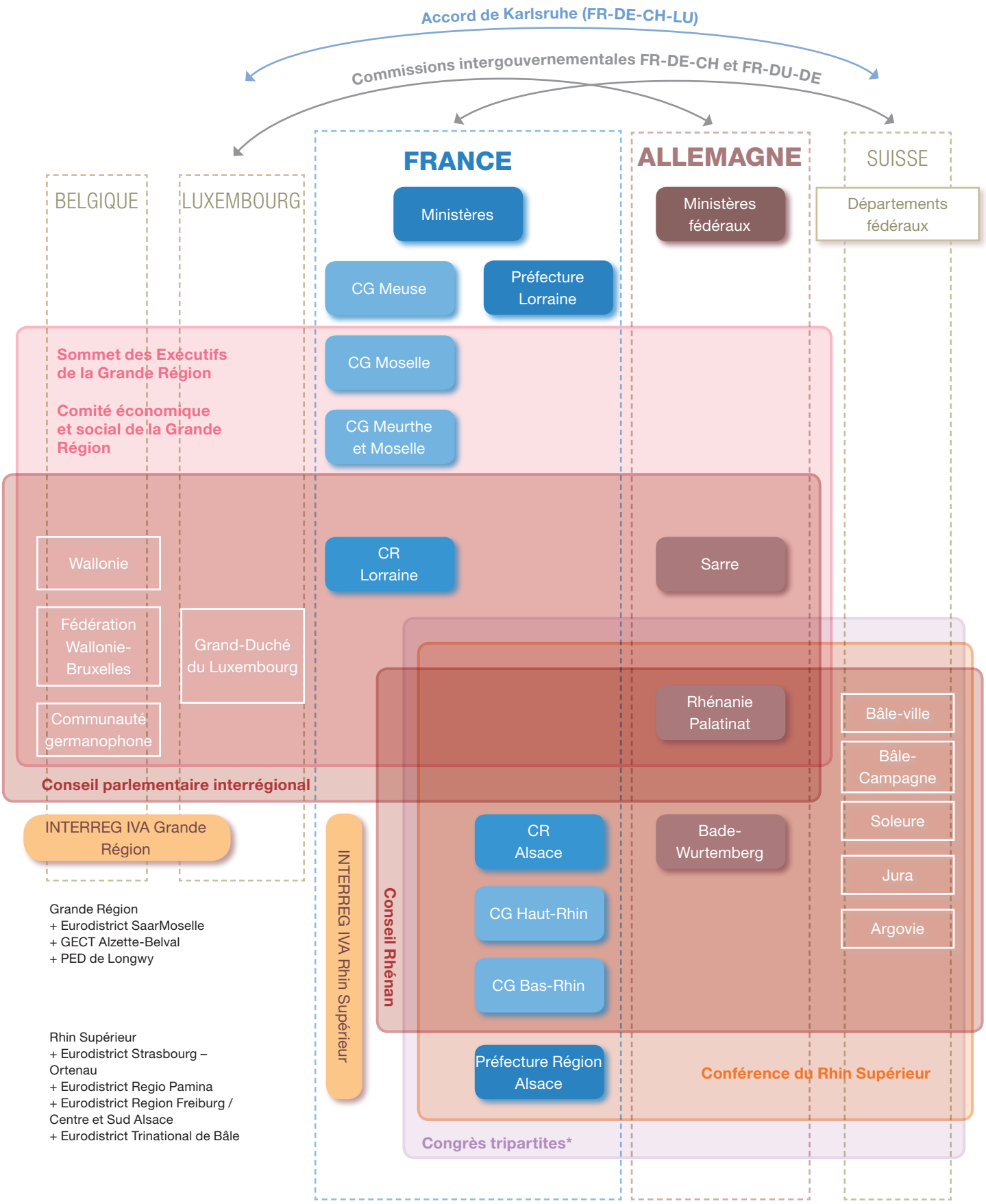
- Concernant le prochain programme de coopération, il y a un besoin de renforcer l'approche territoriale du programme :
  - au niveau du diagnostic et de la stratégie du programme, en tenant compte des spécificités, besoins et priorités d'actions des territoires transfrontaliers (Eurodistricts) ;
  - au niveau des projets, par la mise en œuvre des outils de type investissements territoriaux intégrés ou opérations de développement local ;
  - au niveau du partenariat du programme, par exemple en donnant une place à part entière dans le comité de suivi à un représentant des Eurodistricts, pour qu'il y ait une contribution dans le choix des projets.

Le programme devra s'appuyer sur la stratégie décidée par les partenaires dans le cadre de la RMT

- A l'échelle locale, il serait utile de renforcer les contacts entre les Eurodistricts, notamment dans le contexte de l'élaboration du programme 2014-2020 et de la RMT, afin de transférer les bonnes pratiques et de construire une position commune.

Les enjeux concrets à cette échelle sont notamment les transports urbains, l'aménagement du territoire, les services, l'observation.

Frontière
France – Allemagne
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



* Acteurs de l'économie et des sciences des trois pays.

Frontière France – Suisse

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière

- **Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (1996, France-Allemagne-Luxembourg-Suisse)**

- **Commission intergouvernementale franco-germano-suisse (1975)** – voir la fiche sur le Rhin Supérieur

- **Commission mixte consultative franco-suisse (1973)**

En 1973 est signé l'accord sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève, entre le Conseil fédéral suisse (agissant au nom du Canton de Genève) et l'Etat français. A cette occasion est créée la Commission mixte consultative franco-suisse pour gérer les problèmes de voisinage entre Genève, l'Ain et la Haute-Savoie. Cette Commission a confié au Comité régional franco-genevois (CRFG) le développement concret de coopérations transfrontalières. Elle s'est réunie pour la dernière fois en 2006.

- **Dialogue franco-suisse sur la coopération transfrontalière (2005)**

La première session de ce dialogue qui se tient chaque année, en alternance à Paris et à Berne, a eu lieu à Berne en juin 2005. La dernière session (la 8ème) s'est tenue à Paris le 8 novembre 2012. Cette réunion rassemble des représentants ministériels, des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités régionales et traite des différentes questions transfrontalières : transports et aménagement des territoires transfrontaliers, environnement, sécurité sociale, fiscalité, économie et libre-circulation des personnes.

A l'échelle régionale

- **Conférence du Rhin supérieur (1975)** – voir la fiche sur le Rhin Supérieur

- **Conseil Rhénan (1997)** – voir la fiche sur le Rhin Supérieur

- **Congrès tripartites (1988)** – voir la fiche sur le Rhin Supérieur

❐ Comité régional franco-genevois (1973)

Le CRFG est l'instance officielle de la coopération franco-genevoise. Il est composé d'un Comité plénier, d'une Instance politique de coopération, d'un Secrétariat général et de sept commissions thématiques réorganisées en 2007. La co-présidence du CRFG est assurée par le Préfet de la Région Rhône-Alpes et par le Conseiller d'Etat genevois chargé des affaires régionales. Ses membres sont : la Préfecture de région, le Conseil Régional Rhône-Alpes, les Conseils Généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie, l'ARC Syndicat Mixte, les Cantons de Genève et de Vaud. Les actions décidées par le CRFG sont ensuite mises en œuvre par ses membres, sur leurs territoires respectifs, en fonction de leurs compétences.
Le comité plénier se réunit une fois par an et fonctionne comme une plate-forme d'échanges et d'information pour l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs directement concernés par le transfrontalier. L'instance politique de coopération, qui réunit régulièrement les dix représentants des parties membres, définit les orientations stratégiques de la coopération transfrontalière et traite les questions fondamentales de voisinage. Les commissions pilotent les projets transfrontaliers et procèdent à des échanges réguliers sur les thématiques clé de la coopération transfrontalières. Les domaines prioritaires du CRFG sont : l'aménagement du territoire, la mobilité, l'économie, la formation professionnelle, la santé, la sécurité, la culture, etc. Le CRFG ne dispose ni d'un budget, ni d'une équipe technique propre, mais d'un secrétariat général du côté genevois et un du côté français. La conduite des projets se fait à travers la mise à disposition de personnel et de ressources par les membres, en fonction des projets.

En 2006, le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois a été intégré à cette instance en tant que commission thématique et l'ARC Syndicat Mixte devient membre du CRFG. Actuellement, le projet d'agglomération y est rattaché en tant que comité de pilotage à part, qui deviendra à terme l'assemblée du GLCT (voir le Grand Genève).

En 1994, le CRFG et le Conseil du Léman ont signé un protocole de coopération et s'informent régulièrement de leurs travaux et activités.

❐ Conseil du Léman (1987)

Le Conseil du Léman est un organe de coopération de proximité, dont l'objectif est de développer la coopération transfrontalière dans le bassin lémanique. Ses membres sont les Cantons de Genève, Vaud et Valais et les Conseils Généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie, chacun assurant la présidence, à tour de rôle, pendant deux ans. Les Etats français, la Confédération suisse, et la Région Rhône-Alpes ont un statut d'observateur.

Le Conseil a cinq commissions : Economie et tourisme ; Environnement et aménagement du territoire ; Education et culture ; Populations frontalières et affaires sociales ; Transports et communication. Le Conseil du Léman dispose d'un budget spécifique et soutient activement des projets transfrontaliers.

❐ Conférence TransJurassienne (1985)

Anciennement Communauté de travail du Jura, créée en 1985 et couvrant l'Arc jurassien, elle a pour objet de développer les échanges et d'améliorer la communication et la coopération entre les institutions politiques et administratives de part et d'autre de la frontière.

En 2001, la Communauté de Travail est devenue la Conférence TransJurassienne (CTJ), ayant comme membres le Conseil Régional de Franche-Comté, la Préfecture de Région Franche-Comté et les Cantons suisses de Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura. Selon la nouvelle convention signée en 2002, la CTJ a pour rôle d'examiner toutes les questions transfrontalières d'intérêt commun, de formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes et de préparer des projets d'accords.

Depuis 2005, la CTJ s'est orientée vers un rôle plus structurant de coordination d'initiatives et de plate-forme de discussion. Elle a un rôle de réflexion, de coordination des interventions des différents acteurs de l'Arc jurassien, d'impulsion et d'accompagnement des projets,

selon une approche territoriale intégrée. Ses priorités sont le développement économique, les transports, la formation professionnelle, l'emploi et le développement durable. Elle a notamment produit un Schéma de cohérence des mobilités transfrontalières. La CTJ envisage la création d'une commission prospective ayant pour objectif de réfléchir à l'avenir du territoire transfrontalier et de proposer des scenarii de développement.

La CTJ est appuyée par trois secrétaires généraux représentant le Conseil Régional, la Préfecture de région et l'Arc jurassien pour la partie suisse, en charge de coordonner les actions de la Conférence et d'assumer la gestion courante des dossiers.

A l'échelle locale

- **Eurodistrict trinational de Bâle (2007)** – voir la fiche sur le Rhin Supérieur

- **Espace Mont Blanc (1991)** – voir la fiche sur la frontière France-Italie

- **Grand Genève, agglomération franco-valdo-genevoise (2006)**

Le territoire de l'agglomération transfrontalière genevoise comprend le Canton de Genève, le district de Nyon dans le Canton de Vaud et les collectivités françaises des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie regroupées au sein de l'ARC-Syndicat mixte depuis 2010. Les démarches transfrontalières de cette agglomération ont été engagées il y a plus de 30 ans. Le territoire transfrontalier rassemble 208 communes, soit près de 860 000 habitants et 403 000 emplois.

Dès son lancement en 2006, le Projet d'agglomération a été rattaché au Comité régional franco-genevois. Le suivi politique est assuré spécifiquement par un Comité de pilotage composé de 18 représentants des partenaires du Projet d'agglomération, qui se réunit quatre fois par an pour initier les démarches, orienter les travaux et proposer à la décision du bureau du CRFG les objectifs à atteindre. Le pendant technique du Comité de pilotage est le Comité de Projet, qui se réunit une fois par mois pour assurer le suivi technique des actions menées. Le pilotage technique est assuré par trois chefs de Projet (un par versant) et par l'équipe de projet, composée aujourd'hui d'une quinzaine de personnes et répartie entre Ambilly, Nyon et Genève. Enfin, un réseau de plus de 60 techniciens issus des collectivités partenaires est mobilisé dans les actions de l'agglomération pour assurer le relais avec les territoires et contribuer au développement du Projet d'ensemble.

Les partenaires de ce territoire se sont engagés dans l'élaboration d'un Projet d'agglomération signé pour la première fois en 2007 et qui a été renouvelé en 2012. Le Projet d'agglomération se décline en trois niveaux : la vision politique, la planification stratégique (qui comporte le Schéma d'agglomération et les politiques publiques qui l'accompagnent) et les projets stratégiques de développement des mesures d'infrastructures. L'agglomération bénéficie de financements étatiques (politique des agglomérations de la Confédération suisse, Coopération métropolitaine de l'Etat français, plus récemment appels à projets "Transports publics urbains" du Ministère de l'Ecologie, suite au Grenelle de l'Environnement), régionaux (Grands projets Rhône-Alpes) et départementaux (conventions conclues avec les Conseils Généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie).

La stratégie 2007 de développement du projet d'agglomération, déclinée dans un schéma d'agglomération, des politiques de services et des projets stratégiques de développement, était la construction d'une agglomération compacte, multipolaire et verte, assurant un développement équilibré de la région. Pour la deuxième génération du Projet d'agglomération signé en 2012, le territoire s'est doté d'un nouveau nom, le Grand Genève, d'une nouvelle structure juridique, le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), et de trois nouvelles dimensions de l'agglomération (la solidarité, le dynamisme et l'efficacité). Il est

7 *Dans l'état actuel du Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), il est impossible de créer un GECT entre un Etat membre et un Etat non-membre. Cette possibilité est envisagée pour la révision du règlement.*

envisagé qu'à terme le GLCT du projet d'agglomération soit transformé soit en groupement européen de coopération (GEC), soit en GECT [7], afin que les Etats français et suisse puissent devenir membres.

Enfin, le déploiement d'un pôle métropolitain à l'échelle du sillon alpin (Valence, Voiron, Grenoble, Chambéry, Annecy et Annemasse) est envisagé ; il aurait notamment le rôle de favoriser le développement de dispositifs de coopération transfrontalière à cette échelle avec Genève (via Annemasse et l'agglomération transfrontalière genevoise) et le Nord de l'Italie (ex : projet Lyon-Turin).

2 PROGRAMMES DE COOPÉRATION

- **INTERREG IVA Rhin supérieur** – voir la fiche sur le Rhin Supérieur

- **INTERREG IVA France – Suisse**

Le programme de coopération transfrontalière franco-suisse s'étend sur les territoires de trois départements de la Région Franche-Comté (Doubs, Jura, Territoire de Belfort), deux départements de la Région Rhône-Alpes (Ain et Haute-Savoie) et six Cantons suisses (Berne, Jura, Neuchâtel, Vaud, Genève et Valais). Il a déjà fonctionné sur le même périmètre entre 2000 et 2006.

Le Conseil Régional Franche-Comté assure les tâches d'autorité de gestion et de secrétariat technique conjoint (STC), ainsi que celle d'autorité nationale française. Par ailleurs, le STC a une antenne en Haute-Savoie, qui relève du Conseil Régional Rhône-Alpes et qui est chargée notamment de l'animation.

Le programme approuvé le 20 décembre 2007 est doté d'une subvention européenne FEDER de 55 millions d'euros, qui finance trois axes : économie, innovation, formation ; aménagement du territoire, transport, environnement ; qualité de vie, attractivité, services ; ainsi que des actions d'assistance technique. Le programme franco-suisse donne une place importante à l'aménagement du territoire, qui est à la fois un enjeu stratégique et l'axe de financement le plus important en termes financiers (40% de la subvention totale). En effet, dans ce cadre ont été financées de nombreuses études qui ont contribué au développement du Projet d'agglomération transfrontalière genevoise.

3 BONNES PRATIQUES

- **Observatoire statistique transfrontalier franco-valdo-genevois**

Créé en 2001 à l'initiative du CRFG, l'Observatoire statistique transfrontalier est mis en œuvre par l'Office cantonal de la statistique du Canton de Genève (OCSTAT) et l'INSEE Rhône-Alpes. Le SCRIS fournit les données relatives au Canton de Vaud. Il couvre les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie, et les Cantons suisses de Genève et de Vaud. De 2002 à 2006 il a bénéficié d'un financement INTERREG. Depuis 2007, une Convention-cadre consolide sa mission, fixe son organisation et formalise le cadre de son fonctionnement ainsi que son financement.

Son rôle est de mettre à disposition des informations et des indicateurs statistiques destinés à favoriser la compréhension des évolutions en cours, afin de contribuer à l'élaboration des politiques transfrontalières et d'améliorer l'information des acteurs locaux et des populations concernées.

Les travaux de l'Observatoire comprennent un état des lieux initial publié en 2002. Depuis, il procède à : un suivi annuel des évolutions démographiques, économiques et sociales de l'espace transfrontalier à l'aide d'une batterie d'indicateurs régulièrement mis à jour ; des observations et analyses thématiques, de nature structurelle, relatives aux principaux domaines pertinents pour la coopération et le développement transfrontaliers ; des études prospectives, notamment en matière démographique ; des expertises sur la qualité et la fiabilité des données disponibles en vue de leur valorisation. Ses 14 thèmes d'observation sont : population, emploi, équilibres sociaux, formation, santé, logement, environnement, marché immobilier, occupation du sol, transports et mobilité, cadre économique général, développement économique, échanges commerciaux, marchés publics.

- **Observatoire statistique transfrontalier de l'Arc jurassien (OSTAJ**)

L'OSTAJ a été créé en 2005 dans le cadre d'un partenariat entre la Région Franche-Comté, l'Etat et l'INSEE pour la partie française, l'Arc Jurassien et les offices statistiques des quatre Cantons frontaliers pour la partie helvétique (Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura). Il a bénéficié d'un financement INTERREG III (2000-2006).

Son objectif est de construire un outil d'observation et d'information statistique harmonisée entre les régions suisse et française. Cet observatoire est destiné à fournir des éléments permettant une analyse de la situation économique et sociale transfrontalière jurassienne, en assurant notamment un suivi des répercussions des accords bilatéraux conclus entre l'Union Européenne et la Suisse et en particulier de l'accord sur la libre circulation des personnes. Les thèmes prioritaires de l'OSTAJ sont la démographie, le marché du travail et le développement économique.

4 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

A l'échelle de la frontière

La frontière franco-suisse n'est pas un territoire homogène, son développement territorial étant organisé autour de trois grandes zones : l'agglomération bâloise, intégrée dans le territoire eurorégional du Rhin Supérieur, l'agglomération transfrontalière genevoise et le territoire transjurassien.

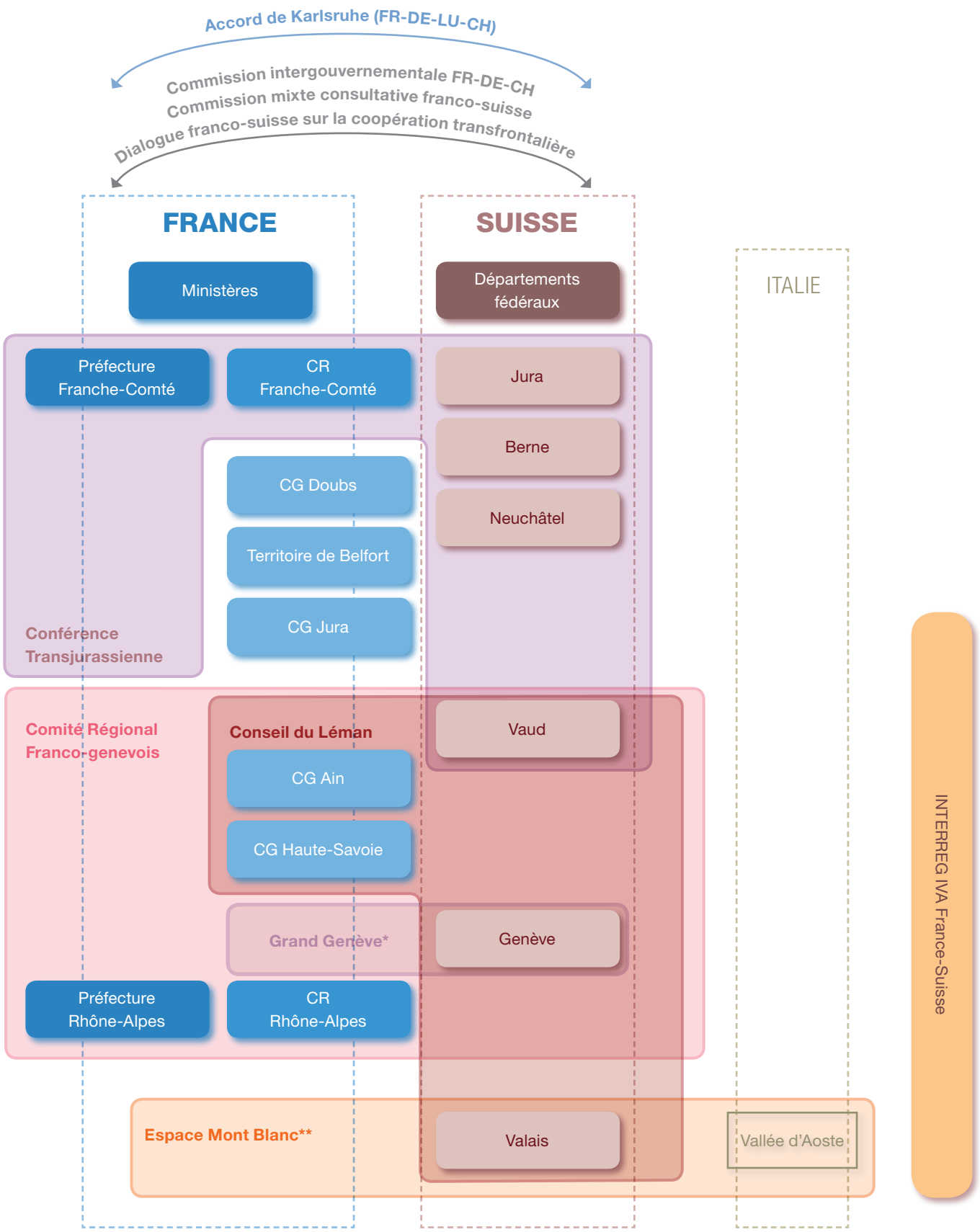
A l'échelle de la frontière franco-suisse, l'implication des Etats est essentielle, notamment pour des enjeux de compétitivité, fiscalité, santé (contrats locaux de santé, implication des ARS), de financement d'infrastructures de transport (liaison Belfort-Delle), d'emploi, d'environnement (coopération DDT Doubs et Service suisse de la qualité de l'eau pour la gestion du Doubs). Ainsi, au-delà du dialogue mis en place via la CIG franco-germano-suisse, la commission mixte franco-suisse traite des questions spécifiques liées à la compensation financière et au développement territorial en relation avec l'agglomération transfrontalière genevoise.

En ce qui concerne spécifiquement l'implication de la Confédération helvétique dans le transfrontalier, on peut noter dans le domaine de l'aménagement du territoire une prise de conscience de la Confédération de la dimension transfrontalière de l'agglomération gene-

Frontière

France – Suisse

Frontière France – Suisse
(Jura, Berne, Neuchâtel, Vaud, Genève, Valais)
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



* Membres locaux : district de Nyon (CH), ARC-Syndicat mixte (FR)

** Membre local : SIVOM Pays du Mont Blanc (FR)

voise, tout en soulignant la nécessité de mettre sur pied des solutions régionales adhoc innovantes pour dépasser les difficultés liées aux frontières.

A l'échelle régionale

Sur la partie jurassienne de la frontière, le Conseil Régional Franche-Comté est très actif dans la coopération transfrontalière, qui est une des priorités de l'actuelle présidente de la Région. Ainsi, au-delà de sa fonction d'autorité de gestion du programme France-Suisse, le Conseil Régional est également le moteur de la CTJ. Le SRADT aborde la question du transfrontalier. Du fait de l'implication du Conseil Régional, la Préfecture de Région Franche-Comté s'est concentrée sur la gestion de l'objectif de compétitivité et mise en retrait sur la coopération ; elle reste cependant partenaire de la CTJ et vient de lancer une étude prospective sur l'espace transfrontalier.

Sur la partie lémanique de la frontière, le Conseil Régional Rhône-Alpes joue un rôle important dans la coopération, notamment dans l'appui au développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise. La Préfecture Rhône-Alpes est notamment dans une position de défense des intérêts français (en rapport aux questions fiscales et de compétitivité) et de suivi de la coopération, étant co-président du CRFG. Sur ce territoire, on peut noter une des limites de la gestion des questions transfrontalières par les services préfectoraux ; cinq interlocuteurs différents (préfecture de région, deux préfectures de département et deux sous-préfectures) y sont impliqués, ce qui ne facilite pas la coordination ou la visibilité de la gouvernance pour les partenaires suisses. Par ailleurs, ce territoire pose la question du suivi préfectoral des agglomérations transfrontalières ; le rôle de référent en transfrontalier délégué à la sous-préfecture de Saint-Julien n'a pas été accompagné d'une augmentation des moyens ou des compétences.

Du côté suisse, le Canton de Genève témoigne d'une importante activité transfrontalière, étant moteur du développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise, en raison tant de sa position de ville-centre que de la forte centralisation du canton qui détient la compétence d'urbanisme et de ses capacités techniques et de financement. A l'intérieur de ce territoire, la situation périphérique du Canton du Vaud se traduit également dans l'organisation de la gouvernance.

A l'échelle locale

Les communautés de communes sont montées en puissance dans la coopération transfrontalière avec le développement du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Elles se sont regroupées dans un premier temps dans l'Association régionale de coopération du genevois (ARC), devenue en 2010 syndicat mixte et qui se transformera à terme en pôle métropolitain.

Il importe également de mentionner l'Agglomération urbaine du Doubs (constituée des communes de La Chaux-de-Fonds, Le Locle, les Brenets, Morteau, Villers-le-Lac et les Fins, elle prend en compte les questions liées à l'agglomération transfrontalière), ainsi que le projet de Parc Naturel Régional Transfrontalier du Doubs.

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

L'hétérogénéité de cette frontière rend une réflexion stratégique d'ensemble peu pertinente. Il existe cependant des thématiques d'intérêt commun (compétitive, fiscalité, logement et emploi) qui mériteraient une contribution plus active des services de l'Etat et un traitement cohérent.

Par ailleurs, sur cette frontière il existe des stratégies de développement territorial autour de pôles plus intégrés (agglomération franco-valdo-genevoise, territoires mentionnés ci-dessus) et une réflexion sur le territoire médian de l'arc jurassien – en cours de structuration).

Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois met en avant les difficultés de la mise en cohérence des différentes politiques et stratégies des collectivités et Etats qui interagissent sur un territoire transfrontalier (dans ce cas précis, la Politique des agglomérations de la Confédération helvétique, les Grands projets de la Région Rhône-Alpes, le CPER Rhône-Alpes, les appels à projets du Ministère de l'Ecologie). Il existe des tensions issues des divergences de priorités de financement, de visions de développement, de calendrier et de capacités de financement.

■ Gouvernance

En raison de l'hétérogénéité des enjeux sur cette frontière, les interactions entre les différents acteurs et structures de coopération relevant des trois grands sous-ensembles de cet espace pourraient être améliorées.

La gouvernance de l'arc jurassien, pendant longtemps moins structurée, s'est réactivée à partir de 2007 avec une relance de la CTJ, structure où la Préfecture de région et le Conseil Régional siègent sur pied d'égalité.

Concernant la gouvernance de l'agglomération franco-valdo-genevoise, il est important de noter d'une part la dissymétrie : du côté suisse, présence d'acteurs peu nombreux et puissants (Cantons de Genève et de Vaud), du côté français, multitude d'acteurs issus des collectivités et services de l'Etat à toutes les échelles. Dans ce contexte, il est difficile de construire le consensus, d'abord entre les acteurs français, puis avec les partenaires suisses. Par ailleurs, une certaine prééminence du versant genevois, liée aux asymétries de pouvoir de financement entre le versant français et suisse, de compétences et d'expertise technique entre le Canton de Genève et les collectivités locales françaises, créé des tensions dans la relation avec les partenaires français et vaudois.

Si l'avantage du CRFG est de regrouper l'ensemble des partenaires et notamment l'Etat français, cette instance, créée pour gérer les fonds de la rétrocession fiscale et qui graduellement a acquis un champ d'intervention très varié, est moins opérationnelle que l'équipe du projet d'agglomération. En effet, cette structure traite les questions franco-suisses qui dépassent le périmètre de l'agglomération (telles que la recherche, l'innovation ou les réglementations du travail), alors que le GLCT doit assurer la gouvernance opérationnelle des démarches essentielles au développement de l'agglomération (avant tout liées à la mobilité et à l'urbanisation). Dans ce contexte, se pose la question de la pertinence de maintenir le CRFG dans l'hypothèse de la transformation du GLCT en GEC ou GECT, qui permettrait la présence des Etats, sur le modèle de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Il existe enfin des tensions liées à la prééminence politique et à l'affichage, car pour le versant français, les communautés de communes président au projet d'agglomération, alors qu'au CRFG la présidence est assurée par le préfet.

Il faut mentionner enfin l'existence de structures de gouvernance sectorielles sur le territoire de cette agglomération, comme par exemple le GLCT, autorité organisatrice des lignes de bus transfrontaliers.

■ Programmes INTERREG

La spécificité des programmes France-Suisse et Rhin Supérieur est d'impliquer un pays hors de l'Union Européenne. Cette frontière externe est un véritable défi, la gestion du programme France-Suisse souffre du fait que les financements fédéraux sont difficiles à obtenir.

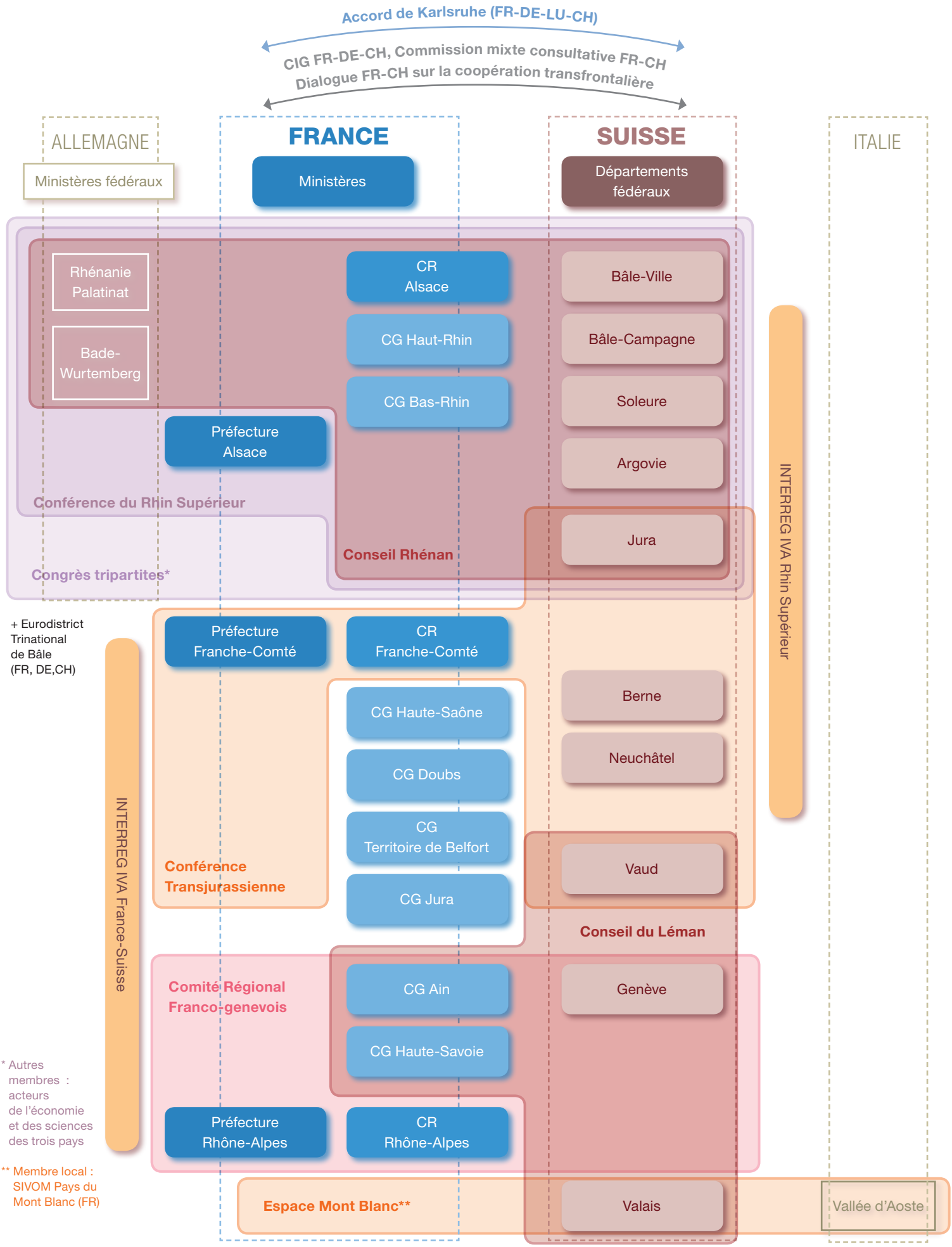
En termes de stratégies, ce programme a peu d'enjeux territoriaux communs entre les frontières jurassienne et lémanique, l'approche commune pouvant être surtout thématique (santé, formation, observation). Il importerait que le programme associe davantage la CTJ ainsi que les territoires transfrontaliers émergents.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

- A l'échelle locale, il semble utile, étant donné les forts enjeux de développement intégré aux deux extrémités de la frontière franco-suisse autour de Bâle et de Genève, de renforcer la réflexion sur le développement territorial de l'espace intermédiaire que constitue l'arc jurassien, et ses atouts à développer (y compris les territoires transfrontaliers locaux : agglomération du Doubs, PNR). Le développement des territoires transfrontaliers franco-suisses sera beaucoup influencé par les évolutions apportées par les réformes territoriales en France.
- A l'échelle de la frontière, il parait opportun de renforcer les liens entre les trois sous-ensembles de la frontière (autour de Bâle, de Genève et de l'arc jurassien) pour trouver des synergies dans certains domaines (nécessitant la structuration d'un dialogue entre l'Etat français et la confédération, voire entre celle-ci et l'Union européenne : coordination des politiques françaises (aménagement du territoire) et européenne (politique de cohésion) avec la nouvelle politique régionale suisse (qui aujourd'hui n'assure plus de contreparties fédérales pour INTERREG) ; infrastructures et services de transport (aéroports de Lyon et Genève, liaisons TGV, etc.) ; coopérations universitaires, pôles de compétitivité ; santé (équipements hospitaliers, etc.) ; questions de fiscalité et de concurrence.
- Pour ce qui est du programme de coopération, il serait nécessaire de revoir le système de gestion pour gérer le programme de manière intégrée entre le versant français et suisse. De point de vue des projets, il semble intéressant de tester des outils de développement intégré, de type investissement territorial intégré ou opération de développement local, sur les territoires transfrontaliers de la frontière. Sur le plan politique, l'enjeu pour 2014-2020 est de donner une nouvelle impulsion pour améliorer l'implication des partenaires suisses (notamment financière) dans le programme et assurer la mise en œuvre de projets équilibrés de part et d'autre de la frontière.

Frontière France – Suisse

SCHÉMA DE SYNTHÈSE GLOBAL



Frontière France – Italie

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière

Accord de Rome concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales (1993)

Cet accord conforme à la convention-cadre de Madrid de 1980 représente la base juridique de la coopération entre les collectivités territoriales françaises et italiennes.

Commission intergouvernementale de voisinage (1981, en sommeil depuis 1997)

Un échange de lettres de 1981 a permis la constitution d'une commission intergouvernementale, destinée à contribuer à la solution des problèmes de voisinage franco-italiens. Cette commission ne s'est plus réunie depuis 1996 et, malgré des tentatives récentes de relance, ses travaux n'ont pas été repris.

Commissions intergouvernementales sectorielles

- CIG de contrôle du Tunnel du Mont Blanc (1957)
- CIG du Tunnel du Fréjus (1972)
- CIG des Alpes du sud (1993)
- CIG Lyon-Turin (1996)

Sur la frontière franco-italienne, existent plusieurs commissions mixtes intergouvernementales qui traitent notamment des questions sectorielles telles que les infrastructures de transports.

- La Commission intergouvernementale de contrôle du Tunnel du Mont Blanc, créée en 1957, a été renouvelée par une convention signée en 2006, suite à la catastrophe de 1999. Cet acte désigne un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), comme la structure de gestion unique du tunnel et renforce les règles de circulation sous le tunnel et de répression des infractions, ainsi que les contrôles de police.
- La Commission intergouvernementale (CIG) du Tunnel du Fréjus, composée de représentants des ministères de tutelle français et italiens, exerce le contrôle de la concession du tunnel et prend des décisions en application des pouvoirs délégués par les gouvernements, ainsi que des mesures pour faciliter la construction et l'exploitation du tunnel.
- La Commission intergouvernementale franco-italienne pour la liaison Nice-Cuneo change de nom en 1998 pour devenir la Commission intergouvernementale pour l'amélioration des liaisons franco-italiennes dans les Alpes du Sud. Sa mission est de conduire les études et les concertations nécessaires pour préparer les choix des deux gouvernements en matière de développement plurimodal des liaisons franco-italiennes dans les Alpes du Sud entre le col de Fréjus et la Méditerranée.

- La mission de la Commission intergouvernementale franco-italienne Lyon-Turin est de contrôler l'avancée du programme d'études et des travaux de la section franco-italienne de la liaison ferroviaire Saint Jean de Maurienne – Basse Vallée de Suse confiés à Lyon Turin Ferroviaire LTF SAS, filiale commune de RFF et RFI. Ainsi, elle fournit aux ministères italiens et français compétents les informations nécessaires dans le processus de décision. Elle a institué plusieurs groupes de travail en charge notamment des questions techniques et de sécurité de l'ouvrage, des questions économiques, juridiques et financières et la question du transfert modal.

A l'échelle régionale

Eurorégion Alpes-Méditerranée (2006)

L'Eurorégion Alpes Méditerranée regroupe cinq Régions françaises et italiennes (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Ligurie, Piémont, Vallée d'Aoste). Elle se place dans la continuité de la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO), créée en 1982 et désormais caduque. A la différence de la COTRAO, les Cantons suisses de Genève, du Valais et de Vaud ne font pas partie de l'Eurorégion.

Cinq groupes de travail thématiques ont été constitués afin de favoriser l'émergence de stratégies et projets communs dans les domaines suivants : accessibilité et transports (animé par la Région Piémont) ; innovation et recherche (animé par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur) ; environnement, prévention des risques et développement durable (animé par la Région Rhône-Alpes) ; tourisme et culture (animé par la Région Ligurie) ; éducation et formation (animé par la Région Autonome Vallée d'Aoste).

Entre 2006 et 2010, après avoir mis en place un siège commun à Bruxelles, l'Eurorégion a eu l'intention de se structurer en groupement européen de coopération territoriale (GECT). Cependant, ses travaux ont été interrompus suite à des changements politiques et à la diminution des activités conséquentes. Une relance des activités de l'Eurorégion a été décidée après la Conférence des Présidents du 10 février 2012.

A l'échelle départementale/provinciale

Conférence des Alpes Franco-italiennes – CAFI (1998)

Les membres de la CAFI (association de droit italien) sont les Conseils Généraux des Alpes-Maritimes, Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Isère, Savoie et Haute-Savoie, les Provinces italiennes d'Imperia, Cuneo et Torino et la Région Autonome Vallée d' Aoste.

La CAFI est le support à la fois des politiques de coopération de ses membres et du développement de capacités opérationnelles communes. Elle est également l'instance de discussion des projets montés et financés par les collectivités membres et parfois par le programme ALCOTRA. Les thèmes actuels de travail de la CAFI sont les infrastructures de transport, l'intermodalité et les enjeux de trafic (observatoire des transports transalpins), ainsi que la conservation et la valorisation des ressources naturelles et culturelles.

La CAFI a un secrétariat technique basé à la Province de Turin, ainsi que des référents dans les collectivités membres. Elle se réunit annuellement en assemblée générale. Concernant le statut juridique de la CAFI, une réflexion a été menée sur l'opportunité de transformation en GECT, sans que soit donné suite à cette hypothèse.

Conférence des trois Provinces (1997)

Ce groupe de concertation regroupe le département des Alpes-Maritimes et les Provinces de Cuneo et Imperia. L'organe principal de cette coopération est un comité de concertation dans lequel chaque autorité locale est représentée par son Président et par une délégation de quatre membres (élus et techniciens). La conférence s'est réunie huit fois de manière irrégulière entre 1997 et 2007.

Ses thèmes de travail sont : les grandes infrastructures, le développement économique via le tourisme, la gestion des ressources naturelles, la cohérence du territoire entre espaces forts et espaces plus faibles. Dans ces domaines, il s'agit de valoriser les expériences, travailler de manière concertée, atténuer les obstacles et proposer des solutions communes.

A l'échelle locale

❐ Espace Mont Blanc - EMB (1991)

L'Espace Mont Blanc réunit 35 communes (100 000 habitants) à cheval sur la Savoie, la Haute-Savoie, la Vallée d'Aoste et le Valais. La structuration de ce territoire a commencé en 1988 quand un projet de Parc International du Mont-Blanc a été mis à l'étude. A partir des années 1990, le pilotage de ce territoire transfrontalier a été repris par les collectivités avec la création de la Conférence transfrontalière Mont Blanc en 1991.

Les membres de la Conférence transfrontalière Mont Blanc sont la République et le Canton du Valais, le SIVOM du Pays du Mont Blanc qui rassemble 14 communes de la Haute-Savoie, et la Région Autonome Vallée d'Aoste. La Conférence siège trois à quatre fois par année, alternativement dans chaque pays. L'EMB dispose d'un coordonnateur par versant et d'un chargé de mission basé à Chamonix.

De manière générale, l'EMB soutient l'agriculture de montagne et les activités pastorales, développe une stratégie commune de sauvegarde de la nature et des paysages, encourage un tourisme intégré compatible avec la protection de l'environnement et contribue à limiter l'impact des transports et de leurs infrastructures sur l'environnement. L'Espace Mont-Blanc a réalisé de nombreuses études et actions concrètes dans le domaine de la gestion du patrimoine naturel et culturel.

En 2006, l'EMB a approuvé son Schéma de Développement Durable (SDD). Ce schéma est structuré en dix axes stratégiques qui prévoient notamment des actions dans les domaines du tourisme durable, des économies locales, du patrimoine historique, culturel et naturel, de la protection de la qualité des paysages, de la gestion des ressources naturelles. Les premières actions ont été mises en œuvre par un Plan Intégré Transfrontalier financé par le programme ALCOTRA entre 2010 et 2013. Le SDD met aussi en avant deux stratégies de protection et valorisation : la candidature du massif en tant que Patrimoine Mondial de l'Humanité et en tant que Réserve de Biosphère du programme "MAB" (Man And Biosphere).

L'EMB est à la recherche d'une structuration juridique plus intégrée. La première solution envisagée était le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) entre le Canton du Valais et le SIVOM français, avec une convention de coopération transfrontalière entre le GLCT et la Région Autonome de la Vallée d'Aoste. C'est désormais l'utilisation du statut de groupement européen de coopération territoriale (GECT) qui est privilégiée.

❐ Conférence des Hautes-Vallées (2000)

Le territoire des Hautes-Vallées est composé des six Communautés de Montagne de l'aire de Pignerol, de la Val Sangone, de la Val Susa et des Communautés de Communes du Briançonnais, Guillestrois, Queyras, Pays des Ecrins, Modane et Haute Maurienne-Vanoise. Le tunnel du Fréjus et un tronçon de la LGV Lyon – Turin se situent sur son territoire. Sa stratégie a été définie à deux reprises, en 2000 et 2005, par des protocoles de coopération. Dans un premier temps, les priorités identifiées étaient le développement transfrontalier local intégré à l'échelle communale, la participation des acteurs locaux à ce processus grâce et l'élaboration et le mise en œuvre de projets. A partir de 2005, les priorités se sont concentrées sur la constitution d'une structure juridique de coopération, le transfert transfrontalier d'expériences et la collaboration des acteurs locaux pour la définition des programmes stratégiques de développement transfrontalier. Actuellement, les Hautes-Vallées réfléchissent à la structuration juridique de leur coopération, sous la forme d'un GECT.

La Conférence des Hautes-Vallées se réunit quatre fois par an et est constituée d'une assemblée composée des représentants des intercommunalités et de la Province de Turin et des Conseils Généraux de Savoie et des Hautes-Alpes. L'assemblée désigne un président et trois vice-présidents pour quatre ans qui constituent le comité de pilotage. Au niveau opérationnel, il existe un groupe technique, composé des techniciens experts en développement local des collectivités italiennes et françaises, géré par deux coordinateurs, un en Italie (auprès de la Comunità Montana Valli Chisone e Germanasca) et un en France (auprès de la Communauté de Communes du Briançonnais). En dehors de la fonction de coordination, le groupe technique élabore et assure la gestion des projets. La Province de Turin et les Conseils Généraux de la Savoie et des Hautes Alpes offrent un appui technique au pilotage opérationnel local.

Les Hautes Vallées bénéficient de financements INTERREG depuis 1991 et dans la période actuelle de programmation, elles coordonnent un Plan Intégré Transfrontalier (PIT) entre 2010 et 2013.

▢ Parc National du Mercantour - Parco delle Alpi Marittime (1987)

Cette coopération a commencé en 1987 avec un jumelage entre les deux parcs pour gérer en commun le patrimoine naturel (réintroductions d'espèces, aménagement de sentiers communs). Progressivement, la coopération s'est dotée d'outils de gouvernance, comme la charte de jumelage de 1998 contenant une stratégie et des thèmes prioritaires d'intervention.

En 2002, une Charte européenne du tourisme durable a été rédigée pour régir le cadre d'intervention en matière de développement touristique. Ensuite, un Plan d'action commun 2007-2013 a été élaboré, qui à partir de l'état des lieux, identifie des actions à mener. Les deux parcs sont actuellement en cours de création d'un groupement européen de coopération territoriale, processus qui sera finalisé en 2013.

Les deux parcs ont monté conjointement et en association avec des partenaires locaux un Plan Intégré Transfrontalier (2010-2013) dans le cadre du programme ALCOTRA.

▢ Parc Marin International des Bouches de Bonifacio (1992)

Le projet de parc marin international a été lancé en 1992 par les ministres français et italiens de l'Environnement. Un protocole d'accord a été signé entre les deux pays en janvier 1993 et un comité de pilotage franco-italien, réunissant les deux Etats, les deux Régions Corse et Sardaigne, la Province de Sassari et le département de Corse du Sud, a été institué.

L'objectif général de ce parc est de garantir la compatibilité entre la préservation du milieu et le maintien d'activités humaines comme la pêche, le tourisme résidentiel, la plongée, la plaisance, l'aquaculture, ainsi que la navigation internationale.

La gestion actuelle de la partie française a été confiée à l'Office de l'Environnement de Corse. Pour la partie italienne, une partie du territoire est gérée par le Parc National de l'archipel de La Maddalena. In fine, le parc, commun à la Corse et à la Sardaigne, aura vocation à être géré par une structure de coopération transfrontalière. Depuis la fin des années 2000, les partenaires préparent la création d'un GECT avec le siège en Sardaigne. Le processus de constitution est abouti avec la signature des documents officiels le 7 décembre 2012.

2 PROGRAMMES DE COOPÉRATION

▢ INTERREG IV A ALCOTRA

Le programme regroupe les territoires de la Haute-Savoie, de la Savoie, des Hautes-Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, de Turin, de Cuneo, d'Imperia et de la Vallée d'Aoste. Par ailleurs, il inclut cinq autres départements et cinq Provinces en zone

adjacente. Le programme a eu un périmètre éligible stable au fil des différentes périodes INTERREG, gardant le même territoire depuis INTERREG I (1990-1993).

L'autorité de gestion est la Région de Piémont, plus précisément le Service des Politiques Communautaires à la Direction Régionale de l'Economie de Montagne et des Forêts, basé à Turin. L'autorité nationale française du programme est la Préfecture de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le secrétariat technique conjoint, basé à Menton, n'a pas de forme juridique propre, étant constitué des représentants des autorités partenaires détachés pour cette mission. Le programme ALCOTRA a également un réseau d'animateurs territoriaux basés en France et Italie.

Le programme, approuvé le 29 novembre 2007 avec une enveloppe FEDER de 149,7 millions d'euros, finance des projets dans les domaines du développement économique et de l'innovation, de la protection et de la gestion du territoire, du transport, de la culture et de l'éducation/formation.

Une spécificité du programme ALCOTRA est la définition de trois types de projets : les projets simples, les projets stratégiques et les Plans Intégrés Transfrontaliers, ces derniers avec une dimension territoriale. Les projets simples sont des projets classiques de coopération. Les six projets stratégiques programmés sont des projets d'envergure eurorégionale dotés de budgets très importants et dont les partenaires sont les collectivités et les services de l'Etat d'échelle départementale/provinciale et régionale. Les sept Plans Intégrés Transfrontaliers (PIT) sont des ensembles pluri-thématiques de projets ayant un objectif commun de développement économique et social d'un territoire spécifiquement transfrontalier.

❐ INTERREG IV A Italie-France Maritime

Le programme couvre la Corse, la Sardaigne, la Ligurie et les Provinces maritimes toscanes (Massa-Carrara, Lucca, Pise, Livourne, Grosseto). Ce périmètre est élargi par rapport à la période antérieure 2000-2006, qui réunissait la Corse, deux Provinces du nord de la Sardaigne (Sassari et Olbia-Tempio) et la Province de Livourne en Toscane.

L'autorité de gestion est la Région Toscane, via le Service Activités Internationales rattaché à la Présidence, basé à Florence. L'autorité nationale française est la Collectivité Territoriale de Corse. Le secrétariat technique conjoint basé à Livourne est une association de droit italien, l'équipe ayant été recrutée par la Région Toscane.

Le programme, approuvé le 16 novembre 2012 avec une enveloppe totale FEDER de 121,4 millions d'euros, finance des actions dans le cadre de l'accessibilité et des réseaux de communication, de l'innovation et de la compétitivité, des ressources naturelles, de la culture et des services publics. Parmi les axes de financement, on observe notamment l'importance de l'accessibilité (30% du financement FEDER total), qui répond à un besoin du territoire (situation insulaire de la Corse et de la Sardaigne, relief de montagne pour la Corse).

Le programme Italie – France Maritime prévoit deux types des projets, ainsi qu'une répartition financière pour ceux-ci : les projets stratégiques (60% du financement FEDER alloué au programme) et les projets simples (40% du financement FEDER alloué). Les cinq projets stratégiques programmés sont des projets de grande envergure, pilotés par les régions et axés sur les objectifs du programme.

3 BONNES PRATIQUES

❐ Plans Intégrés Transfrontaliers du programme ALCOTRA

Les Plans Intégrés Transfrontaliers (PIT) sont des groupes pluri-thématiques de projets dont le principal objectif est le "développement économique et social d'un territoire spé-

cifique" [8]. Ils sont composés de trois à six projets sectoriels (indépendants d'un point de vue administratif et financier) auxquels s'ajoute un projet dédié à la communication et à la coordination des projets. Chaque PIT doit désigner un unique coordinateur. Cependant, le rôle de coordinateur ne se substitue pas à celui des chefs de file de chacun des projets qui restent responsables devant l'autorité de gestion de l'avancement physique et financier de leurs actions. Les territoires des PIT jouxtent obligatoirement la frontière.

Le dispositif PIT a été conçu dans l'objectif d'élargir le dialogue entre les partenaires potentiels et de structurer les réseaux de coopération. Ainsi, il vise l'amélioration de la qualité de la coopération et de l'efficacité des interventions par rapport aux projets de coopération simple.

Pour la sélection des PIT, un appel à projet en deux étapes a été lancé à destination des collectivités et établissements publics. Les PIT ont requis un temps d'élaboration et de concertation préalable des partenaires très important. La sélection a eu lieu lors des comités de suivi de novembre 2009, février et juin 2010. Les projets des sept PIT ont été sélectionnés en une seule fois, le dépôt ultérieur de projets à l'intérieur d'un PIT n'étant pas possible. Ces PIT sont des montages complexes qui impliquent chacun plusieurs dizaines de partenaires.

A. Espace transfrontalier Marittime-Mercantour : la diversité naturelle et culturelle au centre du développement durable et intégré (sept projets). Coordinateur : Parco Naturale delle Alpi Marittime. Partenaire principal : Parc national du Mercantour.

B. Ports riviera (quatre projets). Coordinateur : Conseil Général des Alpes-Maritimes, Partenaire principal : Provincia di Imperia.

C. Tourval (cinq projets). Coordinateur : Provincia di Imperia. Partenaire principal : Conseil Général des Alpes-Maritimes.

D. Nouveau territoire d'itinérance (six projets). Coordinateur : Provincia di Cuneo. Partenaire principal : Conseil Général des Alpes de Haute-Provence.

F. Les Hautes Vallées : la montagne en réseau (six projets). Coordinateur : Comunità montana del Pinerolese. Partenaire principal : Communauté de communes du Briançonnais.

G. Monviso : l'uomo e le territoire (sept projets). Coordinateur : Ente di Gestione Aree Protette del Po - Tratto cuneese. Partenaire principal : Parc Naturel Régional du Queyras.

H. Espace Mont-Blanc (sept projets). Coordinateur : l'Assessorat du territoire et de l'environnement de la Région Autonome Valle d'Aosta. Partenaire principal : Syndicat mixte Pays du Mont-Blanc.

4 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

A l'échelle de la frontière

Actuellement, aucune instance permanente, ni dialogue politique bilatéral au niveau des Etats centraux, ne permet d'aborder les questions de voisinage franco-italien en matière de développement territorial. En effet, la commission intergouvernementale franco-italienne ne s'est plus réunie depuis 1996. Malgré les tentatives de relance au cours des quatre dernières années, les travaux de la CIG n'ont pas été repris.

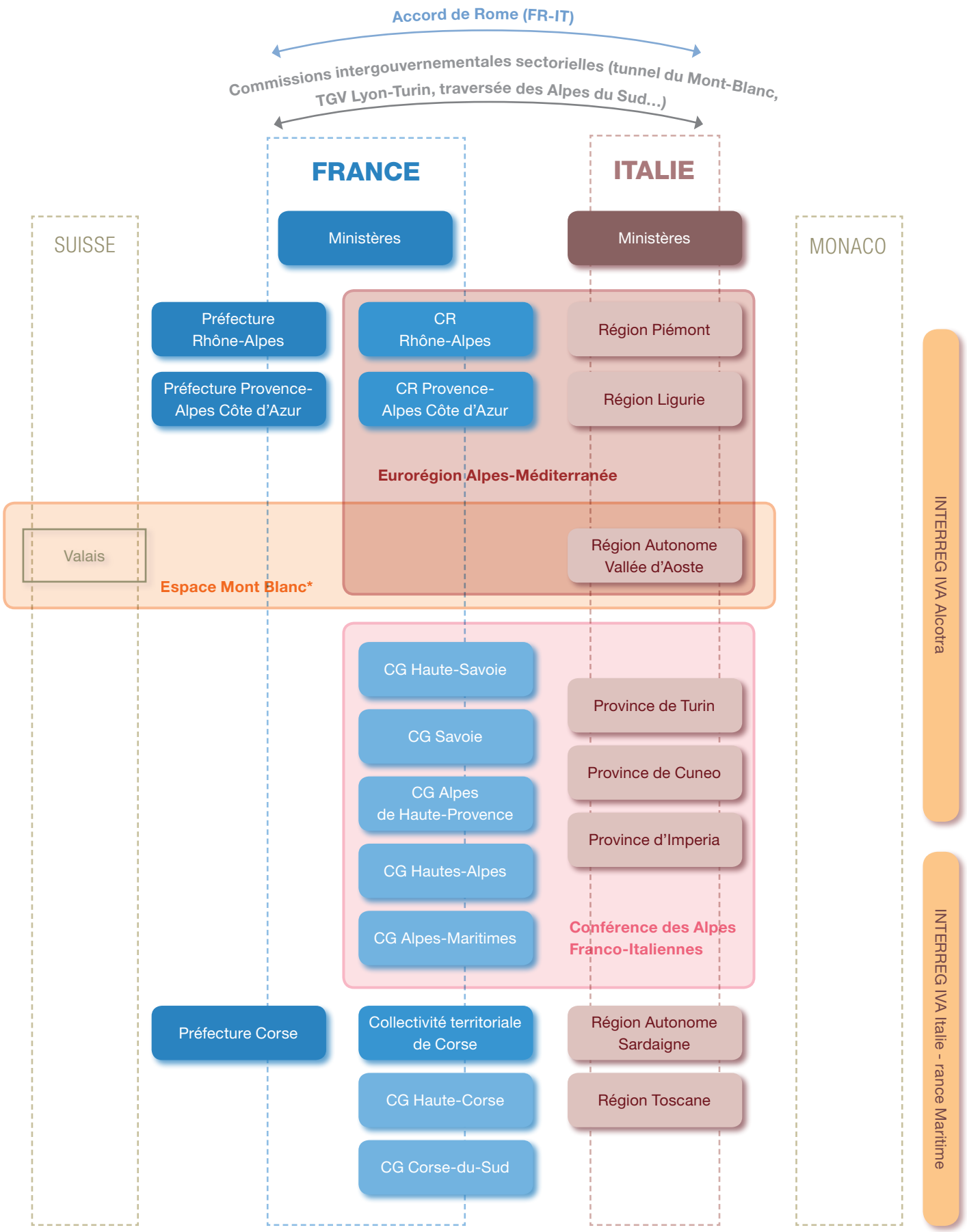
Cependant, une spécificité de cette frontière est l'existence de plusieurs types de coopérations sectorielles. Outre les CIG mentionnées ci-dessus, le PRES Euro-Méditerranéen créé en 2006 regroupe les universités de Nice Sophia Antipolis, du Sud Toulon-Var, de Corte, l'université Pierre Marie Curie (Paris-VI) et les universités italiennes de Gênes et Turin. En

8 *Programme opérationnel ALCOTRA.*

Frontière

France – Italie

Frontière
France – Italie (Monaco)
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



* Membre local : SIVOM Pays du Mont Blanc (FR)

2010 a été rédigé un projet pour la création d'un GECT "EURO CAMPUS MEDITERRANEEN" qui est encore en attente d'approbation. Il existe depuis 2009 un Réseau des Chambres de commerce (CCI ALP-MED), impulsé par la création de l'Eurorégion Alpes-Méditerranée. Actuellement sous la forme d'une association sans but lucratif (ASBL) de droit belge, ce réseau regroupe les sept CCI régionales françaises et italiennes qui coordonnent 36 CCI territoriales. Enfin, il faut mentionner que l'Eures Transfrontalier Eurazur (constitué en 1995 entre les Régions Ligurie et Provence-Alpes-Côte d'Azur) n'existe plus.

A l'échelle régionale

Les régions sont très impliquées dans la coopération transfrontalière, avec toutefois des difficultés de gouvernance et de montage de projets dues à l'asymétrie de compétences, les collectivités italiennes ayant beaucoup plus de pouvoir que leurs équivalents français.

Le Conseil Régional Provence-Alpes Côte d'Azur est très actif dans la coopération franco-italienne, notamment dans le suivi et l'animation du programme ALCOTRA, bien qu'il soit tourné stratégiquement plutôt vers la Méditerranée à l'échelle transnationale du programme MED dont il est autorité de gestion. Le Conseil Régional Rhône-Alpes était jusqu'à présent plus orienté sur sa frontière suisse et l'Espace Alpin. Il est cependant partenaire de projets ALCOTRA, contribue à l'animation via une gestion déconcentrée au niveau des départements et soutient les démarches de PIT via sa politique de CDDRA (contrats de développement durable Rhône Alpes) dans le cadre du CPER. La Collectivité Territoriale de Corse est impliquée surtout dans la coopération maritime, notamment avec la Sardaigne, avec laquelle elle souhaite signer un accord de coopération bilatérale abordant leur insularité et leur identité commune. Etant intéressée surtout par les sujets liés à son insularité, elle considère également comme un partenaire pertinent les iles Baléares.

Le Piémont a un positionnement stratégique plus large, à l'échelle du massif alpin, concrétisé par un appui fort à l'élaboration d'une macro-stratégie alpine. Par ailleurs, cette Région est autorité de gestion du programme ALCOTRA, son interlocuteur français étant la Préfecture Provence-Alpes-Côte d'Azur (autorité nationale française). La Vallée d'Aoste a des partenariats privilégiés avec la Haute-Savoie (dont un accord de coopération datant de 2007), la Savoie et, dans une moindre mesure, avec Rhône-Alpes. La Ligurie est à cheval entre les deux programmes franco-italiens, de sorte que ses intérêts sont partagés entre la dynamique ALCOTRA et la dynamique maritime. La Toscane, autorité de gestion du programme Italie-France Maritime, a des relations privilégiées avec la Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur et une orientation stratégique vers la Méditerranée. Enfin, la Sardaigne coopère notamment avec la Corse, sur des enjeux territoriaux communs.

Les préfectures françaises sont impliquées dans la coopération de manière variable. La Préfecture de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur est très active et volontariste. Autorité nationale française pour ALCOTRA, elle assure l'instruction des projets en amont du comité de suivi, et représente le principal interlocuteur des régions italiennes dans le cadre du programme, laissant les collectivités françaises en retrait. La Préfecture Rhône-Alpes est moins active, étant plus orientée vers la frontière suisse. Enfin, la Préfecture de Corse se mobilise graduellement dans la coopération, alors qu'en début de période 2007-2013 son implication était minime.

A l'échelle départementale

Les départements français sont très impliqués dans la coopération, notamment au niveau des programmes INTERREG. Le Conseil Général des Alpes-Maritimes s'intéresse notamment à la coopération dans le domaine des transports, mais semble en retrait face à la montée en puissance des coopérations menées par la métropole niçoise. Les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, la Savoie et la Haute-Savoie s'impliquent dans la coopération notamment autour des domaines clés des politiques de montagne.

Les provinces italiennes sont traditionnellement très impliquées dans la coopération, notamment Cuneo et Turin; mais elles sont soumises à une réorganisation menée dans le cadre de la réforme territoriale en Italie, ce qui affaiblit actuellement leur capacité de coopération.

A l'échelle locale

La création de la Métropole Nice-Côte d'Azur (NCA) en 2011 a renouvelé l'intérêt pour la coopération. Cependant, bien qu'elle ait une continuité territoriale avec le Piémont via ses territoires de montagne, les relations privilégiées de la métropole sont avec la Ligurie et en particulier avec Gênes, avec laquelle NCA a signé en 2011 un protocole de collaboration. Ainsi, des synergies entre fonctions métropolitaines, comme le transport, sont envisagées (complémentarité portuaire et aéroportuaire entre Nice et Gênes).

Pour la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française, la coopération transfrontalière semble moins prioritaire depuis le changement de président en 2008, alors qu'elle avait une relation privilégiée avec Vintimille.

La Principauté de Monaco est insuffisamment présente dans la coopération impliquant des partenaires régionaux et locaux français et italiens. En effet, en raison de son statut d'Etat, elle préfère communiquer directement avec le niveau central français. La Principauté est quasiment absente du programme ALCOTRA, n'ayant participé qu'aux premiers comités de suivi.

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

Il n'y a pas de stratégie de coopération sur l'ensemble de la frontière franco-italienne, les enjeux étant trop hétérogènes et partagés entre les territoires de montagne, de littoral et insulaires. Cependant, cette frontière fait partie de deux réflexions stratégiques macro-régionales autour de la Méditerranée et du Massif Alpin.

Dans les premières années de l'Eurorégion Alpes-Méditerranée, les régions partenaires ont réalisé un travail d'identification d'axes stratégiques en fonction de leurs intérêts communs et de leurs compétences, qui a débouché sur le développement de six projets stratégiques dans le cadre du programme ALCOTRA. Avec la perte de vitesse de l'Eurorégion, le portage politique de ces réflexions stratégiques a diminué.

Au niveau local, plusieurs territoires transfrontaliers, comme l'Espace Mont Blanc, les Hautes-Vallées, la coopération Alpi Marittime-Mercantour et le Parc Marin International des Bouches de Bonifacio, se sont dotées de stratégies territoriales propres, mises en œuvre avec l'aide de financement INTERREG pour partie.

Enfin, il faut mentionner les opportunités importantes de développement territorial transfrontalier liées aux futurs axes de transport de la LGV Lyon-Turin, et de la LGV PACA et de son prolongement vers Gênes.

■ Gouvernance

Sur la frontière franco-italienne, la gouvernance de la coopération s'est structurée tant au niveau régional, qu'au niveau départemental/provincial et local.

L'objectif initial de l'Eurorégion Alpes-Méditerranée était de doter la coopération franco-italienne d'un pilotage politique capable de coordonner d'une part les fonds européens, afin qu'ils bénéficient mieux aux territoires. D'autre part, elle avait vocation à mettre en cohérence les politiques régionales de ses membres (en matière de transports, éducation, culture, tourisme, innovation, montagne). Les cantons suisses n'ont pas souhaité faire partie

de l'Eurorégion au moment de sa création, préférant attendre sa stabilisation. Après une phase initiale de développement entre 2006 et 2010, pendant laquelle ont été préparés la création d'un GECT pour l'Eurorégion, ainsi que les projets stratégiques du programme ALCOTRA, cette structure de gouvernance est entrée dans une phase ralentie notamment suite au changement politique en Piémont. Une réunion a eu lieu en février 2012 entre les présidents des régions dans la perspective d'une relance de l'Eurorégion.

Au niveau départemental/provincial, la CAFI, précurseur de la coopération franco-italienne, est dans une phase critique de transition, vu le processus de réorganisation des provinces italiennes actuellement en cours.

Au niveau local, il existe plusieurs instances de gouvernance impliquant le niveau communal, comme l'Espace Mont Blanc et les Hautes-Vallées, mais aussi les structures de coopération entre le Parc National du Mercantour et le Parco delle Alpi Marittime, ainsi que celle du Parc Marin International des Bouches de Bonifacio.

■ Programmes INTERREG

Les programmes ALCOTRA et Italie-France Maritime sont l'épine dorsale de la coopération transfrontalière franco-italienne.

Les deux programmes présentent des difficultés liés aux périmètres. Le territoire d'ALCOTRA pose problème étant donné que Turin est dans la zone éligible, alors que deux des pôles majeurs de développement du côté français, Lyon et Marseille, sont hors zone éligible. Leur participation reste restreinte par l'allocation d'un maximum de 20% des subventions du FEDER du programme, ce qui limite leur implication sur des thèmes comme les pôles de compétitivité ou l'enseignement supérieur. Le programme Italie-France Maritime a un territoire déséquilibré, trop réduit du côté français étant donné qu'il couvre uniquement la Corse. Ainsi, se pose la question de son évolution pour la prochaine période, étant donné le déséquilibre démographique entre la Corse et les régions italiennes et par conséquent le petit nombre de partenaires corses par rapport aux partenaires italiens.

Les programmes ont également une gouvernance asymétrique. Dans ALCOTRA, l'Etat français et ses représentations en région coordonnées par la Préfecture de Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, assure seul la sélection des projets alors que du côté italien, ce sont les trois régions italiennes qui en ont la charge. Par ailleurs, dans le comité de suivi, seule la Préfecture Provence-Alpes-Côte d'Azur est membre français de droit. Néanmoins, les collectivités françaises régionales et départementales ont mis en place des réunions de concertation nommées 3CTI (Comité de coordination et de coopération territoriale interrégionale) afin de construire des positions communes dans le cadre du programme. Enfin, pour Italie-France Maritime, la gouvernance est déséquilibrée étant donné qu'une Région française, la Corse, est face à trois Régions italiennes (Ligurie, Sardaigne, Toscane) et que la gestion est très centralisée par la Toscane.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

- Il semble nécessaire d'impliquer davantage la Principauté de Monaco. De manière générale, l'enjeu majeur en termes de développement territorial est d'assurer la mise en place d'une suite des sept PIT pour soutenir les territoires transfrontaliers.
- A l'échelle régionale, il est souhaitable de relancer l'Eurorégion Alpes-Méditerranée afin de permettre un pilotage politique et stratégique fort de la coopération.
- A l'échelle de la frontière, il semble utile de renforcer une gouvernance impliquant les deux Etats (y compris du côté français le préfet coordonnateur de massif et le préfet de façade maritime), afin de traiter les thématiques de compétence étatique (transports, sécurité, environnement, etc.), et pour explorer les synergies entre la zone terrestre et la zone maritime de cette frontière. La présente étude a permis de tester la validité d'une

telle coordination, en amont de la rédaction des programmes, et dans le cadre du processus de suivi stratégique de la politique de cohésion 2014-2020, ce qui permettrait une meilleure synergie, tant sur les priorités liées à Europe 2020 que sur la dimension territoriale (usage des nouveaux outils tels que les investissements territoriaux intégrés).

- Pour ce qui est du programme maritime, l'élargissement envisagé à la Ligurie et à une partie de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur devrait conduire à une nouvelle stratégie. Il importe cependant que les coopérations de proximité de la Corse avec la Sardaigne et la Province de Livourne, et plus largement les enjeux de continuité territoriale entre le continent et les îles, puissent trouver leur place dans le programme.
- Enfin, en matière de fonctionnement, les structures, les compositions et les rôles des STC pourraient être améliorés. Par ailleurs, il serait nécessaire de renforcer les réseaux d'animation et d'unifier les procédures italiennes et françaises. Enfin, il est nécessaire de poursuivre les projets avec une dimension territoriale, comme les PIT.

Frontière France – Espagne

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière

Traité de Bayonne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales (1995)

Le Traité de Bayonne constitue le premier cadre réglementaire de coopération transfrontalière pour les collectivités régionales et locales françaises et espagnoles, bien qu'il existât déjà auparavant des conventions bilatérales de coopération. En 2012, l'Andorre a ratifié également ce traité qui met en application concrète l'accord-cadre européen de 1980. On peut noter qu'à partir de la signature du Traité de Bayonne, 24 conventions entre les collectivités françaises et espagnoles ont été signées, la grande majorité au niveau local.

Communauté de Travail des Pyrénées (1983)

La Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) a été créée sous l'impulsion du Conseil de l'Europe afin de doter les Pyrénées d'une structure de coopération transfrontalière. En 1983, trois Conseil Régionaux français (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon) et quatre Communautés Autonomes espagnoles (Catalogne, Aragon, Navarre et Pays Basque/Euskadi) ont signé le Protocole d'Accord Constitutif de la CTP. A partir de 2012, l'Andorre fait également partie de la CTP, via l'Organisme andorran de coopération transfrontalière (OACT).

En 1993, cette communauté s'est constituée en association et en 2005 elle s'est dotée du statut de Consorcio, entité juridique de droit public espagnol. Ce statut lui a permis notamment de devenir autorité de gestion du programme de coopération transfrontalière franco-espagnol (POCTEFA) pour la période 2007-2013.

L'objectif principal de la CTP est de contribuer au développement du Massif pyrénéen. La CTP vise à favoriser les échanges entre les territoires et les acteurs du massif, aborder de manière intégrée les problématiques liées au massif, rechercher des solutions conjointes face aux enjeux identifiés et engager des actions partagées et structurantes de portée transfrontalière [9].

La CTP a une présidence tournante tous les deux ans et quatre organes de décision. Au sommet, il y a l'assemblée plénière des présidents, qui se réunit une fois par an. Le Comité exécutif (formé de deux personnes par membre de la CTP, obligatoirement des élus pour le côté français, les directeurs généraux du côté espagnol) se réunit en principe tous les deux mois. La CTP dispose de quatre commissions techniques : infrastructures et communications ; formation et développement ; culture, jeunesse et sports ; développement durable. Ces commissions sont formées de services techniques et d'élus en charge de dossiers sectoriels et présidées par le directeur du Consorcio de la CTP. Leur objectif est de monter des projets de coopération. La commission Infrastructures et communications est la plus active et se réunit cinq fois par an, alors que les autres commissions ont des échéances plus rares.

9 *Source : www.ctp.org*

A l'échelle régionale

❐ Eurorégion Pyrénées-Méditerranée (2004)

L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée réunit actuellement les Conseils Régionaux Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, d'une part, la Communauté autonome de Catalogne et les Iles Baléares, d'autre part. Cette Eurorégion est née en 2004 en tant que projet de coopération politique et elle s'est dotée le 25 août 2009 d'une personnalité morale en devenant un groupement européen de coopération territoriale (GECT). Jusqu'en 2006, l'Aragon faisait également partie de l'Eurorégion.

L'objectif général de cette coopération est de créer au Nord-Ouest de la Méditerranée un pôle de développement durable basé sur l'innovation et l'intégration sociale et économique du territoire [10].

L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée dispose d'une présidence tournante qui assure la représentation extérieure de l'Eurorégion sur le plan institutionnel et politique, sur la base d'orientations définies en commun. Elle est appuyée dans ses activités par un Secrétaire général. L'organe décisionnel de la structure est l'Assemblée Générale qui établit les orientations de politique générale de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée. Elle est formée par les présidents en exercice de chacune des régions membres. Par ailleurs, l'équipe du GECT de l'Eurorégion inclut notamment un directeur et de deux chargés de projets [11].

L'équipe du GECT Pyrénées-Méditerranée est répartie entre Toulouse (le siège) où se situe la direction, Barcelone, lieu du secrétariat général étant donné que la présidence tournante est actuellement détenue par la Catalogne, et Bruxelles où l'Eurorégion a un représentant auprès des institutions européennes.

L'Eurorégion intervient notamment dans les domaines des infrastructures de transport, du développement durable, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du développement économique. Ses principaux projets actuels sont l'Erasmus pour les jeunes entrepreneurs, l'Eurocampus (réseau en matière d'enseignement supérieur) et Créamed (réseau de pépinières d'entreprises).

❐ Eurorégion Aquitaine-Euskadi (2011)

Cette Eurorégion est l'aboutissement de vingt ans de coopération entre les deux régions française et espagnole, commencée avec la création d'un fonds commun "Aquitaine Euskadi" qui a permis le développement de projets entre acteurs issus de part et d'autre de la frontière. En 2004, une autre étape a été franchie avec la création de la Plateforme Logistique Aquitaine-Euskadi (PLAE), sous forme d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE) situé à San-Sébastien, démarche impulsée par les deux régions pour assurer leur promotion sur les marchés nationaux et internationaux.

En 2009, les deux présidents ont signé une déclaration commune en vue de créer un GECT Eurorégion "Aquitaine-Euskadi", finalement constitué le 13 décembre 2011 et basé à Hendaye en France.

Le GECT a une présidence tournante biennale et ses organes de décision se composent d'une assemblée formée de vingt représentants des deux régions et d'un bureau de six membres. La structure est dotée également d'un directeur du GECT.

L'Eurorégion a identifié trois grandes priorités de travail : la mobilité durable (report modal vers les transports ferroviaires, connexion grande vitesse et de proximité des deux régions), une stratégie de croissance durable, intelligente et inclusive (déclinaison des objectifs d'Europe 2020 dans l'Eurorégion) et le renforcement de l'identité eurorégionale. Par ailleurs, cette structure se propose d'intervenir en matière d'énergies renouvelables, de recherche et d'innovation, de formation et d'éducation, d'agriculture, alimentation et santé, de culture et de tourisme. L'Eurorégion est actuellement le chef de file du projet TRANSFERMUGA, financé par le programme POCTEFA, qui concerne notamment une étude des flux de déplacements des voyageurs à l'échelle du corridor Bayonne-Donostia.

10 *Source : www.euroregio.eu*

11 *L'équipe complète est constituée d'une secrétaire générale à Barcelone, d'un directeur à Toulouse, d'un représentant à Bruxelles et d'un responsable de communication. En plus, deux responsables de projets mènent les dossiers Culture/Eurocampus et Développement économique. L'Eurorégion dispose aussi d'une assistante à Barcelone et d'une autre à Toulouse, ainsi que d'un agent de gestion financière (Source : www.euroregio.eu)*

☐ Conférence Atlantique-Transpyrénées (2007)

Les membres de cette structure de coopération multiniveaux sont le Gouvernement Basque, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Région Aquitaine, le Département des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil des Elus du Pays Basque. La Préfecture des Pyrénées-Atlantiques est membre associé. Initialement nommée Conférence euro-régionale, cette association a changé de nom en 2010 pour devenir la Conférence Atlantique-Transpyrénées (CAT).

La création de la CAT répondait à deux besoins sur cette frontière : l'articulation des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération à plusieurs niveaux et l'absence de l'Etat français du dialogue franco-espagnol. Initialement, les domaines d'intervention de la CAT étaient très larges, mais à présent elle vise principalement la coopération de proximité au niveau du bassin de vie transfrontalier pour résoudre les questions quotidiennes des citoyens (services publics, santé, trafic routier), identifiés notamment par la préfecture de département.

La CAT est organisée en trois niveaux : un conseil plénier (formé des exécutifs et qui devrait se réunir une fois par an, mais qui n'a eu, en fait qu'une seule réunion en décembre 2007), un conseil directeur (constitué de représentants des exécutifs, qui peut se rencontrer trois ou quatre fois par an) et une cellule technique (rassemblant les trois représentants du Conseil Général, de la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques et de la Diputacion de Gipuzkoa).

A l'échelle départementale/provinciale et locale

☐ Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi (1998)

Les Communes d'Hendaye (FR), Hondarribia (ES) et Irun (ES) ont créé le Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi, grâce à la signature en 1998 d'une Convention inter-administrative de coopération transfrontalière.

Cette structure de coopération vise de manière générale à consolider les relations entre les mairies, créer des relations permanentes, promouvoir les relations entre citoyens, entreprises et institutions. Plus précisément, elle a pour objectifs de promouvoir le développement économique pour compenser l'effet frontière, d'assurer une gestion coordonnée de l'urbanisme et de faciliter les relations et les coopérations quotidiennes entre les populations et les acteurs socio-économiques.

Le Consorcio a aussi des partenariats avec la Communauté Sud-Pays Basque (par exemple en matière de développement économique) pour pallier le fait que la commune française d'Hendaye est très petite par rapport aux deux communes espagnoles.

Les organes décisionnels du Consorcio sont le Conseil Général (formé de six représentants des trois communes membres, avec une présidence tournante annuelle) et le Comité de direction (composé de trois représentants des communes, du secrétariat de la présidence et du Consorcio, et de Bidasoa Activa). Au niveau opérationnel, s'ajoutent six commissions de travail, qui réunissent les élus et les techniciens des communes : culture, sport, action sociale, patrimoine et éducation, langue euskara et tourisme. Le Consorcio n'a pas de personnel propre, mais est géré par une équipe de trois personnes au sein de Bidassoa Activa, l'agence de développement d'Irun et Fontarabie, basée à Irun.

☐ Eurodistrict Espace Catalan Transfrontalier (2006)

L'Espace Catalan Transfrontalier est un territoire réunissant le Département des Pyrénées-Orientales côté français (Catalogne Nord) à la Province de Gérone en Espagne (Catalogne Sud). Avec une population de plus d'un million d'habitants, il comprend 453 communes de part et d'autre de la frontière.

En 2006, la Generalitat de Catalunya et le Conseil Général des Pyrénées-Orientales ont signé un accord-cadre de coopération transfrontalière qui prévoyait, entre autres priorités, de structurer la zone transfrontalière par la création d'un Eurodistrict. En 2008, les représentants des vingt-cinq institutions composant ce territoire ont confirmé leur volonté de

se structurer en un organisme commun transfrontalier. Par ailleurs, la même année, a été créé un fonds commun d'aide aux projets de coopération transfrontalière et a été élaboré un Livre Blanc de l'Eurodistrict, qui formule un diagnostic, des propositions de projets et des recommandations d'organisation.

L'objectif de cet Eurodistrict est de structurer et d'harmoniser cet espace par une politique concertée d'aménagement du territoire et de développement durable afin de résoudre les problèmes quotidiens des populations dans des domaines aussi variés que l'emploi, l'économie, les services, les moyens de communication, le tourisme, la culture, l'environnement, l'éducation, etc.

Depuis 2008, les partenaires de l'Eurodistrict travaillent à la création d'un GECT. Vingt institutions (collectivités régionales, départementales, locales, parcs, associations de communes) ont validé les statuts du futur GECT. Le processus de création a été suspendu suite à des changements de majorité politique chez les partenaires espagnols.

Dans le cadre de l'Eurodistrict Espace Catalan, il existe un fonds micro-projets dont le plafond est de 15 000 euros par projet. Le fonds, créé en 2008, est alimenté par deux enveloppes provenant de chaque partenaire (le Conseil Général et la Province de Gérone). Les actions sont sélectionnées par un appel à projets annuel, sans thématique particulière : formation, économie, culture, environnement, jeunesse et sport.

❐ Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian (1993)

L'Eurocité Basque est une conurbation de 600 000 habitants entre Bayonne et San Sebastian, dont le territoire est traversé par un axe de communication majeur entre le nord-ouest de l'Europe et la péninsule ibérique.

En 1993, la Diputacion forale de Gipuzkoa, le district Bayonne-Anglet-Biarritz, ainsi que les communes de Saint-Jean-de-Luz et d'Hendaye, côté français, et celles de Fontarabie et Irun, côté espagnol, ont signé une convention-protocole de coopération transfrontalière officialisant la naissance de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastian.

En 1997, a été créé l'Observatoire transfrontalier de l'Eurocité basque Bayonne San Sebastian structuré en groupement européen d'intérêt économique (GEIE) et financé par le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, le Conseil Régional d'Aquitaine, l'Etat français, la DATAR, et la Diputación de Gipuzkoa.

Rebaptisée "Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne – San Sebastian" en 2000, cette structure de coopération de droit privé rassemblait l'Agglomération Côte Basque-Adour (ACBA) et la Diputación. En 2003, elle a été rejointe par le Consorcio Bidasoa-Txingudi et en 2009 par la Ville de Donostia /San Sebastian et la Communauté de Communes Sud Pays Basque.

Le GEIE à présidence tournante, dispose d'un organe de décision politique, le Collège des membres, et d'un Conseil de gérance. Le Comité de direction, chargé d'assurer le pilotage technique et de suivre quotidiennement les projets, est formé par un représentant d'ACBA et un représentant de la Diputación.

L'Eurocité a quatre grandes missions : réaliser ou faire réaliser des études, rechercher des financements, coordonner les initiatives publiques ou privées et développer des initiatives communes à l'égard des instances nationales et de niveau européen. La stratégie d'intervention de l'Eurocité s'appuie sur le Livre blanc publié en 2000, qui a formulé à la fois un diagnostic de la conurbation, une stratégie commune d'aménagement et développement et une série de 25 actions à réaliser sur une période de 10 – 15 ans. Les thèmes de travail actuels de l'Eurocité sont la mobilité durable et les déplacements, afin de répondre à la principale problématique de la conurbation, les transports.

2 PROGRAMME DE COOPÉRATION

INTERREG IVA POCTEFA

Le Programme opérationnel de coopération territoriale Espagne – France – Andorre (POCTEFA) 2007-2013 réunit les territoires de cinq départements français (Pyrénées-Atlantiques, Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées et Pyrénées-Orientales), quatre Provinces espagnoles (Girone, Lleida, Huesca et Gipuzkoa), la Communauté autonome de Navarre. Par ailleurs, le programme contient onze territoires adjacents.
L'autorité de gestion du programme est le Consorcio de la Communauté de Travail des Pyrénées, structure de droit public espagnol, basé à Jaca (Aragon). L'autorité nationale française est la Région Aquitaine, qui était autorité de gestion pour la période 2000-2006. Le secrétariat technique fait partie du Consorcio de la CTP. L'autorité de gestion est appuyée dans ses missions par trois organismes territoriaux (OT), chacun avec un comité territorial chargé de l'examen des projets. Le STC est chargé de la coordination des trois OT : la Catalogne (pour la partie orientale), l'Aragon (pour la partie centrale) et les Pyrénées-Atlantiques (pour la partie occidentale).

Le programme, entré en vigueur le 18 décembre 2007 avec un financement FEDER total de 168,6 millions d'euros, soutient des projets de coopération en matière de développement économique, innovation et capital humain, de valorisation du patrimoine naturel et culturel dans une logique durable, de protection et gestion des ressources environnementales, d'amélioration de la qualité de vie des populations à travers des projets de développement durable commun. POCTEFA finance deux types de projets : de proximité (suivis par les comités territoriaux) et transversaux (sans continuité territoriale obligatoire). Pour l'ensemble des projets, il existe un seuil minimum de 80 000 euros pour le budget total d'une opération.

3 BONNES PRATIQUES

BIHARTEAN, la CCI Transfrontalière en Pays Basque

Cette entité est un bon exemple de coopération transfrontalière en matière de développement économique. Elle a été créée sous la forme d'un GEIE en juillet 2010 par la Chambre de Commerce d'Industrie de Bayonne Pays Basque et la Chambre de Commerce de Gipuzkoa. Ses activités sont pilotées par un référent de chaque partenaire.

Ses missions sont d'accompagner les entreprises des deux territoires frontaliers dans leurs projets transfrontaliers, développer les projets économiques transfrontaliers, répondre aux besoins des entreprises situées dans chacun des deux territoires et créer une offre économique et de formation en commun. Pour financer ses actions, BIHARTEAN bénéficie de subvention du POCTEFA.

Après deux ans de fonctionnement, cette CCI transfrontalière a conseillé 525 entreprises (51% côté espagnol et 49% côté français). Ces acteurs économiques étaient issus de tous les secteurs et notamment les services aux entreprises, la sous-traitance industrielle, l'agroalimentaire et la construction. 60% des entreprises ont participé à des actions collectives organisées par BIHARTEAN (Rencontres transfrontalières B2B, Journées thématiques, Journées d'études, Salons professionnels, etc.) et 40% ont fait appel à la CCI Transfrontalière dans le cadre de conseils ou d'appui individuels. Par ailleurs, BIHARTEAN a réalisé des actions ciblées par secteur. Par exemple, en matière de sous-traitance industrielle, un catalogue transfrontalier de la sous-traitance a été publié, qui est un véritable outil de promotion d'une offre commune, détaillant les activités et certifications de 150 entreprises des deux territoires.

4 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

A l'échelle de la frontière

Une spécificité de cette frontière est le nombre très important d'accords de coopération bilatérale (aux niveaux régional, départemental/provincial et local) et multilatérale, signés en vertu du Traité de Bayonne.

Il n'existe pas de commission intergouvernementale sur cette frontière, sur laquelle l'implication des Etats centraux est réduite, notamment en raison de la forte autonomie des communautés espagnoles. Cependant, les régions de part et d'autre de la frontière se sont constituées en une structure de coopération, la Communauté de Travail des Pyrénées.

A l'échelle régionale

Les régions espagnoles et françaises ont des degrés variables d'implication dans la coopération, en fonction de leurs relations historiques, des situations politiques et des priorités fixées par leurs élus.

Le Conseil Régional Aquitaine a une position pionnière dans la coopération avec les collectivités espagnoles ; un protocole de coopération avec l'Euskadi, la Navarre et l'Aragon a été signé dans les années 1980, accompagné de fonds communs pour le financement des projets de coopération. Les Conseils Régionaux Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont impliqués dans la coopération via l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée et la CTP. Par ailleurs, Midi-Pyrénées a un protocole de coopération avec Aragon.

La Navarre et l'Aragon ne sont dans aucune des deux Eurorégions. L'Aragon a quitté l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée en 2006. La Catalogne, très impliquée dans le passé, connaît actuellement, du fait d'une alternance politique, un changement de positionnement vis-à-vis de la coopération.

L'Andorre est pleinement intégrée dans la coopération depuis sa ratification du Traité de Bayonne en 2012.

Du côté français, la Préfecture de Région Midi-Pyrénées est le service de l'Etat le plus actif du territoire, s'impliquant dans les relations institutionnelles et le programme de coopération. Son rôle est de coordonner l'action des services de l'Etat, de recueillir et diffuser des informations, afin d'établir une position unique de l'Etat. Le commissariat de massif des Pyrénées, basé à Toulouse, est peu impliqué dans la gouvernance de la coopération franco-espagnole, en partie à cause du fait qu'il n'a pas d'équivalent de l'autre côté de la frontière. Cependant, il s'intéresse au POCTEFA dans ses domaines de compétence : tourisme, économie agropastorale et forêt, environnement et prévention des risques.

A l'échelle départementale/provinciale et locale

Au niveau des départements français, les Conseils Généraux des Pyrénées-Atlantiques et des Pyrénées-Occidentales, situés sur les deux corridors de communication du massif, ont les politiques transfrontalières les plus développées. Par exemple, dans celui des Pyrénées-Atlantiques, toutes les directions travaillent à présent en transfrontalier, appuyées par la direction de la coopération transfrontalière. Le Conseil Général a des conventions avec la Navarre, l'Aragon et la Diputacion de Gipuzkoa, dotées chacune de fonds communs finançant des projets. Le Conseil Général des Pyrénées-Orientales dispose d'un accord cadre de coopération transfrontalière avec la Generalitat de Catalunya.

Du côté espagnol, se distingue la Diputacion Foral de Gipuzkoa, avec une action transfrontalière très développée, en raison de ses fortes compétences, concrétisée par de nombreux accords de coopération.

Au niveau intercommunal, il est intéressant de mentionner l'implication de l'Agglomération Côte d'Adour-Bayonne, très forte dans les premières années de l'Eurocité Basque, mais en perte de vitesse les dernières années.

Enfin, une spécificité du niveau local de la frontière franco-espagnole est la présence de projets opérationnels transfrontaliers, comme le GECT de l'Hôpital Transfrontalier de Cerdagne entre le ministère français de la santé et le service de santé de la Generalitat de Catalogne, le GECT Espace Pourtalet (centre de déneigement transfrontalier du col du Pourtalet initié par le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et la Communauté autonome d'Aragon) et le GECT Pyrénées-Cerdagne à l'échelle intercommunale (agissant dans les domaines du tourisme, de la gestion du patrimoine et de l'environnement).

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

Sur cette frontière existent des réflexions stratégiques à toutes les échelles, mais elles sont en général assez lâches et ont des difficultés à se concrétiser. Pour la CTP, la stratégie dépend beaucoup de chaque présidence qui propose ses thèmes prioritaires de coopération et essaie d'encourager les autres membres à développer des projets de coopération dans ces thématiques. Les Eurorégions ont des priorités d'intervention en fonction des compétences des membres, sans ciblage précis. L'Eurocité Basque et l'Espace Catalan Transfrontalier se sont dotés chacun d'un Livre Blanc, qui débouche pour l'instant sur peu de projets concrets.

En termes d'observation et de production de la connaissance, on peut mentionner l'existence de l'Atlas statistique des Pyrénées (paru en 2002 et actualisé régulièrement) et de l'Observatoire des territoires pyrénéens.

■ Gouvernance

Sur cette frontière, il faut souligner les difficultés dans la coopération causées par les asymétries de compétences et de fonctionnement, ainsi que par les incompatibilités politiques. Par exemple, la forte coopération entre la Diputacion de Gipuzkoa et le Conseil Général Pyrénées-Atlantiques est limitée par le fait que la Province basque détient beaucoup plus de compétences et de moyens financiers que le département français.

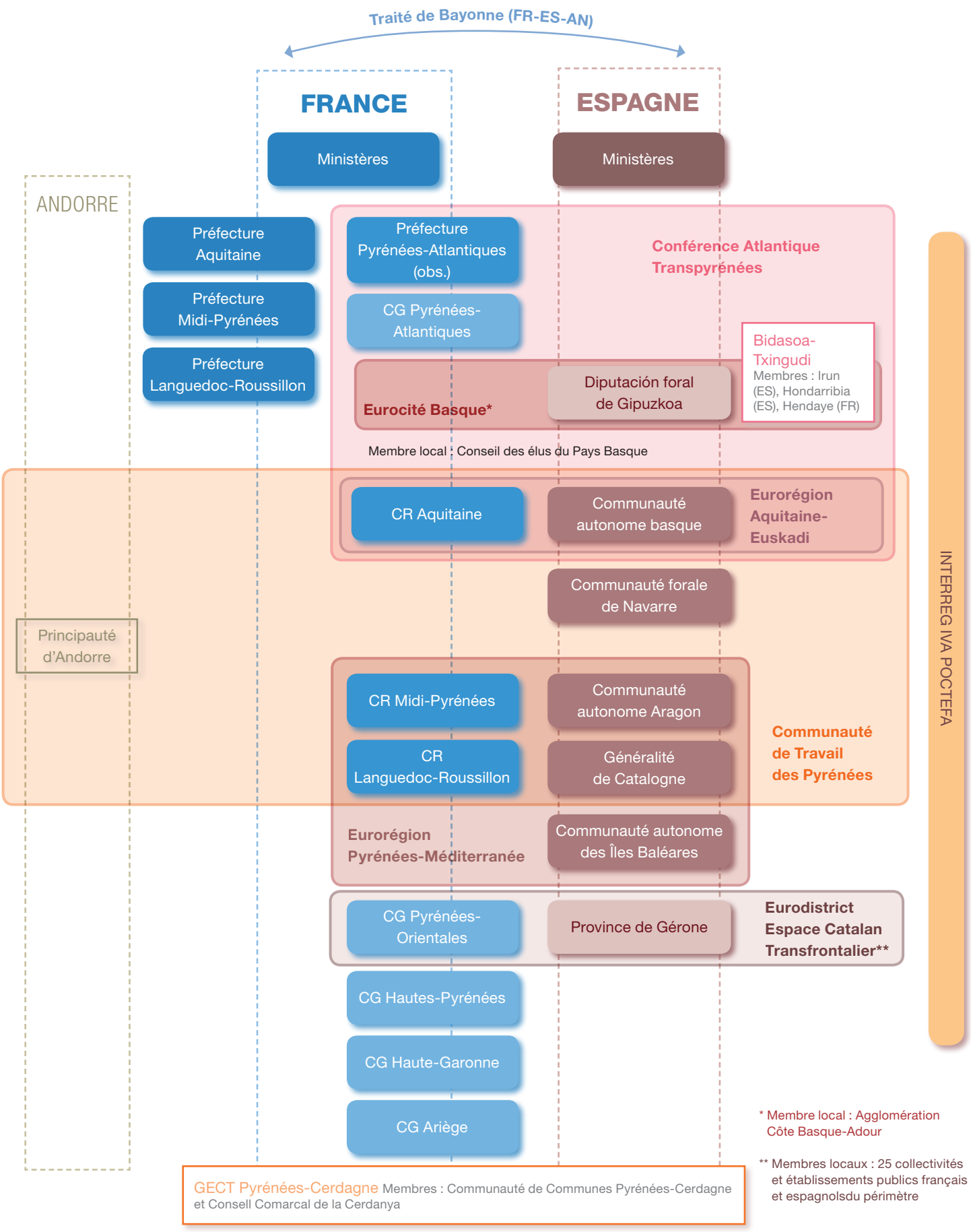
Ensuite, de manière générale, on observe un manque de clarté dans le partage des rôles et les échelles d'intervention des différents niveaux de gouvernance, par exemple entre la CTP et les Eurorégions. A la CTP reviennent notamment les questions pertinentes à traiter à l'échelle du massif (environnement, politiques de la montagne). Les Eurorégions, plus récentes, souhaitent se positionner sur les thèmes prioritaires des régions (développement économique, formation, enseignement supérieur, recherche, transports –se pose la question de l'absorption de la PLAE par l'Eurorégion). Cependant, l'articulation avec le niveau local est plus difficile : par exemple, l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi ne va pas intervenir sur des questions de transport entre Bayonne et San Sebastian, bien que la Région Aquitaine finance ce type d'infrastructure.

On observe aussi un certain cloisonnement vertical et horizontal entre les structures de gouvernance, qui font état d'un manque de lisibilité sur les champs d'action et les projets concrets des autres instances. Cependant, ce constat n'est pas général : le Consorcio Bidasoa-Txingudi et la CCI Bihartean ont un partenariat très étroit.

La frontière basque représente un véritable "mille-feuille" de gouvernance, avec huit structures de coopération intervenant sur le même territoire, qui ont peu de contacts entre elles : l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, une coopération à l'échelle du massif (CTP), une instance

Frontière
France – Espagne

Frontière
France – Espagne (Andorre)
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



multiniveaux (Conférence Atlantique-Transpyrénées), un accord bilatéral de coopération entre le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et la Diputacion de Gipuzkoa, deux structures locales (l'Eurocité basque et le Consorcio Bidasoa-Txingudi) et deux structures de coopération sectorielle (la CCI transfrontalière Bihartean et la Plateforme logistique Aquitaine-Euskadi).

En termes de coordination multiniveaux, la Conférence Atlantique-Transpyrénées se caractérise par un montage compliqué. Elle n'a ni périmètre ni axes d'intervention bien définis. Ses compétences recouvrent en partie celles du département, des intercommunalités, et de l'Etat. Elle s'est écartée de sa raison d'être initiale de dialogue entre les échelons, pour se saisir de questions de proximité, et sa situation pourrait évoluer suite à la création de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi.

L'Eurocité Basque est peu active, sans équipe intégrée et sans projets concrets. Cela est dû en partie au fait que ses membres n'ont pas toutes les compétences nécessaires (par exemple en matière de transport) et que l'asymétrie de compétences entre l'ACBA et Gipuzkoa est trop importante.

Enfin, une autre spécificité de cette frontière est l'existence de fonds dédiés aux projets de coopération transfrontalière par les collectivités frontalières. L'Aquitaine a des fonds communs avec l'Euskadi, la Navarre et l'Aragon, qui sont gérés séparément par chaque collectivité mais financent des projets de part et d'autre de la frontière. Les Conseils Généraux des Pyrénées-Atlantiques et des Pyrénées-Orientales ont également des fonds dédiés à des projets à vocation transfrontalière.

■ Programme INTERREG

Par rapport au POCTEFA, on peut noter tout d'abord une divergence de visions : du côté français, prime la logique de proximité des acteurs ; du côté espagnol, la logique de répartition entre les régions. Cela se traduit en pratique par un rôle des comités techniques dans la programmation même des projets, étant donné qu'ils font une première sélection, et par des enveloppes pré-fléchées par communauté autonome. Par ailleurs, les enveloppes régionales induisent des tensions en fin de programmation sur les zones plus riches en initiatives, dans lesquelles les acteurs français sont obligés de s'orienter de manière artificielle vers les partenaires espagnols qui, de leur côté, en vertu de règles différentes, ont encore le droit d'être financés car ils n'ont pas encore épuise leurs enveloppes dédiées, au-delà des logiques territoriales ou fonctionnelles.

Le caractère transfrontalier de l'autorité de gestion a été un grand avantage pour le programme, mais cette solution innovante n'a pas été sans inconvénients. Par exemple, l'équipe du Consorcio de la CTP manquait de l'expertise nécessaire à la gestion, ce qui a entrainé des blocages de paiements en raison d'un retard dans les contrôles de premier niveau. Ensuite, la gouvernance du programme est soumise à des tensions en raison de la double casquette de la CTP – autorité de gestion et structure de coopération entre régions. Le problème se pose pour les départements, partenaires du POCTEFA, mais non de la CTP, où la plupart des décisions stratégiques sont prises.

Enfin, par rapport aux opérations, le choix de faire un grand appel à projets en début de programmation pour 80% des fonds disponibles, justifié comme une prudence face au dégagement d'office, se traduit par une cadence trop rare d'accès aux financements européens. Un autre problème est posé par le seuil minimum de 80 000 €, qui diminue le nombre et le type de porteurs de projets potentiels, excluant notamment les petites associations ou communes qui ont des difficultés à obtenir des fonds.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

- A l'échelle locale, il est nécessaire de relancer les projets de territoire : l'Eurocité basque (pour traiter notamment la question de l'amélioration de la connexion ferroviaire entre Bayonne et San Sebastian en lien avec le niveau régional, parmi de nombreuses autres thématiques) ; l'Espace catalan (dynamique de la réalisation de la LGV et thématique transports publics parmi de nombreuses autres), sans oublier les territoires ruraux (coopération des parcs naturels : Parc national des Pyrénées avec le Parc national Ordesa-Mont perdu, PNR Pyrénées Ariégeoises ; PNR Pyrénées Catalanes, etc.). en tirant notamment profit des dispositifs de développement territorial pour 2014/2020.
- A l'échelle de la frontière, on peut identifier un besoin de clarifier les rôles de la CTP et des Eurorégions. La CTP est le bon outil pour traiter les enjeux du massif ; les questions sectorielles autres que le massif (projets de clusters, coopération entre universités) pourraient être traitées par les Eurorégions.
- Certains enjeux nécessitent l'implication de l'Etat, au moins du côté français : droit de la concurrence, de la consommation ; fiscalité ; sécurité ; énergie (problèmes posés par la réalisation d'éoliennes à proximité de la frontière) ; droit du travail (statut des travailleurs transfrontaliers tels que les moniteurs de ski espagnols) ; environnement (gestion de l'eau) ; transports internationaux, santé.
- De manière générale, on peut identifier une nécessité de renforcer les liens entre les structures de coopération aux différentes échelles afin d'assurer la cohérence et la complémentarité de leurs interventions et de permettre un lieu de coordination globale et de mise en réseau de ces différents acteurs et échelles.
- Pour ce qui est du programme de coopération, il serait bénéfique d'éliminer les enveloppes dédiées, de renforcer les capacités d'animation et d'observation, de clarifier les attributions de l'autorité de gestion et d'échelonner les appels à projets dans le temps.

Frontière France (Guyane) – Brésil – Suriname

1 STRUCTURES DE COOPÉRATION ET TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

A l'échelle de la frontière avec le Brésil

- **Accord-cadre de coopération entre la Communauté Economique Européenne et la République fédérative du Brésil (30 octobre 1995)**

- **Accord (Memorandum of Understanding) sur la coopération en matière de politique régionale entre la Commission Européenne et le Ministère de l'Intégration Nationale de la République Fédérale du Brésil (29 novembre 2007)**

- **Accord-cadre de coopération entre le gouvernement de la République du Brésil et le gouvernement de la République française (28 mai 1996)**

L'article 6 de cet accord concerne la coopération transfrontalière. Il a conduit à la signature, le 11 juin 1996, d'une déclaration d'intention en matière de coopération régionale entre le gouvernement de l'Etat d'Amapa, le Conseil Régional et le Conseil Général de la Guyane.

- **Accord de coopération bilatérale relatif à la modernisation et à l'équipement du département de la police et du ministère de la justice de la République Fédérative du Brésil (17 mars 1997)**

- **Accord de partenariat et de coopération en matière de sécurité publique ainsi qu'un mémorandum d'accord de coopération dans le domaine du tourisme (17 mars 1997)**

- **Accord précisant les modalités d'intervention de la France et du Brésil dans la réalisation et le financement du pont sur l'Oyapock (15 juillet 2005)**

Le projet de construction d'un pont sur l'Oyapock reliant la Guyane à l'Etat d'Amapa au nord du Brésil a été initié par la signature, le 5 avril 2001, d'un protocole d'accord. Il s'est concrétisé le 15 juillet 2005 à Paris par la signature d'un accord précisant les modalités d'intervention des deux pays dans la réalisation et le financement.

Commission mixte France-Brésil (première rencontre en 1983)

Une commission mixte France-Brésil traite tous les sujets et réunir tous les acteurs concernés. Sept réunions se sont tenues, au début à Paris et à Brasilia alternativement, et maintenant à Cayenne et à Macapa.

A l'échelle de la frontière avec le Suriname

Mémorandum de coopération entre la Guyane et le Suriname (août 1997)

La Guyane et le Suriname ont signé en août 1997 un mémorandum de coopération visant la création d'un secrétariat permanent à la coopération regroupant membres surinamais et guyanais qui ne s'est réuni qu'une fois en octobre 1998 à Cayenne.

Convention d'assistance administrative mutuelle douanière (25 octobre 2000)

Elle vise à lutter contre les fraudes fiscales et douanières et les trafics illicites de part et d'autre de la frontière.

Déclaration entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Suriname sur la coopération transfrontalière (2009)

Cette déclaration institue la création de la commission mixte France-Suriname.

Commission mixte France-Suriname (première rencontre en 2009)

Une commission mixte France-Suriname existe depuis 2009. Jusqu'à présent, une seule réunion a été organisée, au Suriname.

A l'échelle locale

Les Conseils de fleuves sur le Maroni (avec le Suriname) et sur l'Oyapock (avec le Brésil) sont un produit des commissions mixtes. Ce sont des instances consultatives dont l'objectif est de contribuer à ce que les populations riveraines se connaissent mieux et échangent, pour améliorer le quotidien. Le Conseil fait des propositions qui doivent être validées en commission mixte. Les trois communes riveraines du fleuve feront partie du Conseil du fleuve Oyapock.

2 PROGRAMME DE COOPÉRATION

INTERREG IV A Amazonie

L'espace de coopération transfrontalière Amazonie fait l'objet pour la période de programmation 2007-2013 d'un programme de l'Objectif "Coopération territoriale européenne" de la politique de cohésion européenne. Cet espace présente des spécificités fortes, liées à sa situation unique de coopération transfrontalière sur des frontières extérieures terrestres de l'Union européenne situées hors du continent européen.

Il se compose de deux zones différentes : le département de la Guyane (seule éligible au FEDER) et les pays tiers (le Suriname et les trois états amazoniens du Brésil, Amapa, Amazonas, Para).

Cependant, lorsque les dépenses encourues pour la mise en œuvre d'opérations sur le territoire des pays tiers bénéficient à la Guyane, le FEDER peut les financer jusqu'à concurrence de 10% du PO, conformément à l'article 21.3 du règlement(CE) 1080 /2006.

La Guyane, pour la période 2007-2013, participe également au programme Espace Caraïbes (qui associe également le Suriname et le Brésil), pour sa partie transnationale.

Le programme transfrontalier est consacré essentiellement à la coopération de proximité alors que le programme transnational permet à la Guyane de développer des projets nécessitant une échelle territoriale plus large (notamment en matière de transport, de recherche, de santé, etc.)

Au niveau local, les zones frontalières de la Guyane sont, chacune, en interface directe avec des territoires marqués par leur propre marginalité, géographique et économique, à l'intérieur de chacun des pays frontaliers.

L'autorité de gestion et l'autorité nationale française du programme sont représentées par le Conseil Régional de Guyane.

Le programme dispose d'une enveloppe FEDER de 12,8 millions d'euros, finance des projets dans les domaines du développement économique et de l'innovation, de la protection et de la gestion du territoire, du transport, de la culture et de l'éducation/formation.

3 SPÉCIFICITÉS DE LA FRONTIÈRE

Les organisations administratives infra nationales sont très dissemblables de part et d'autre des frontières.

La Guyane française est une région monodépartementale subdivisée en deux arrondissements administratifs, 22 communes regroupées en trois structures intercommunales (Communauté d'agglomération du Centre Littoral – CACL, Communauté de communes de l'Est Guyanais – CCEG, Communauté de communes de l'Ouest Guyanais – CCOG), dont deux sont frontalières : la CCOG avec le Suriname, la CCEG avec le Brésil.

Le Conseil Régional et le Conseil Général vont fusionner en 2014 pour former une collectivité unique. Le Conseil Régional détient une compétence de coopération. Le Conseil Général n'en a pas, sauf pour ses compétences propres.

La loi d'orientation pour le développement de l'outre-mer (LOOM) de 2000 et les mesures prises au CIOM (conseil interministériel de l'OM) vont dans le sens d'une autonomisation des collectivités, notamment pour que les collectivités adhèrent aux organisations régionales, au titre de la Guyane et au nom de la France. Une circulaire en préparation détaillera le type d'accords de coopération qui peuvent être signés au niveau local.

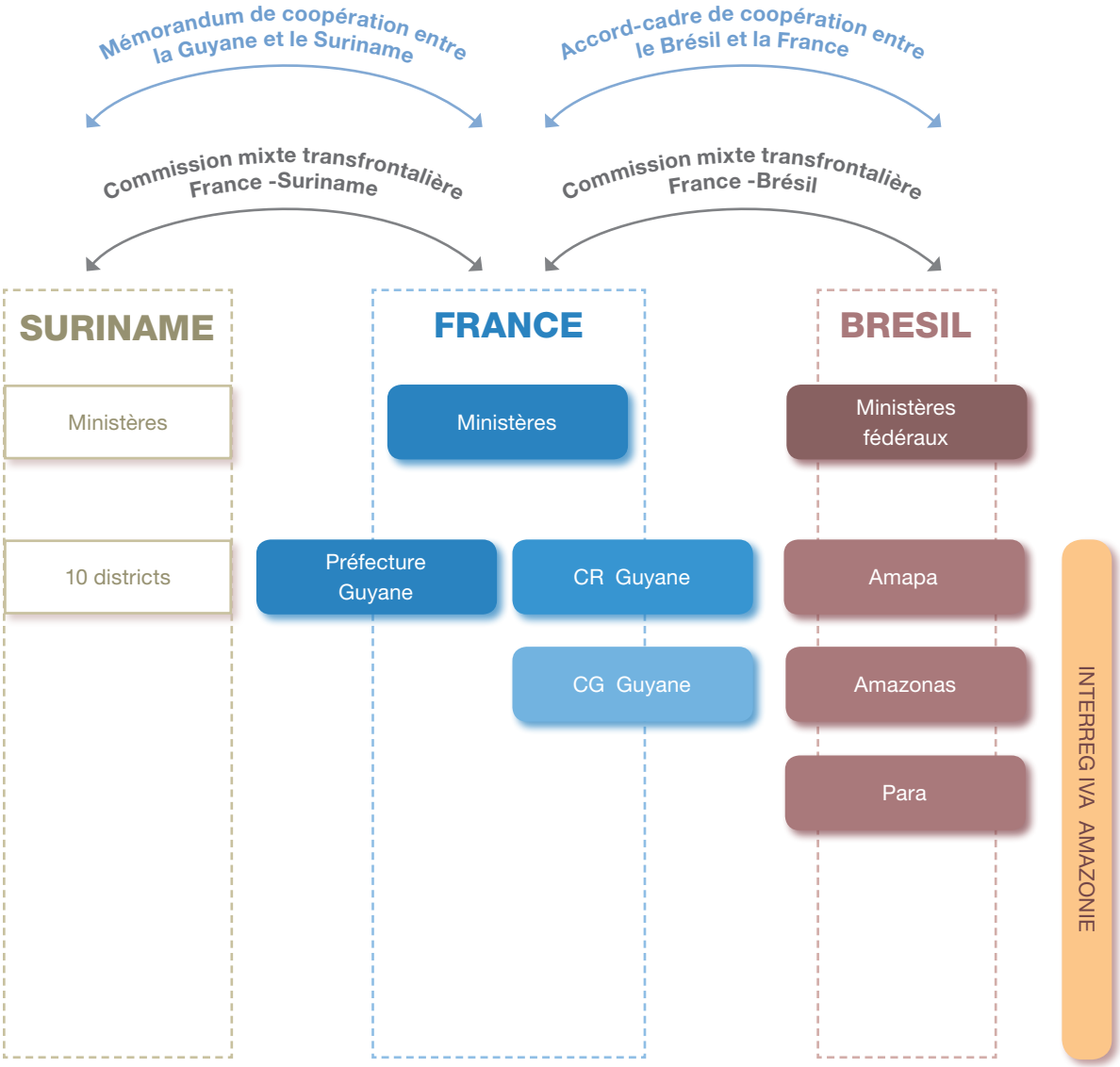
Le rôle de la Préfecture dans la coopération transfrontalière est de coordonner l'action des services déconcentrés de l'Etat, entre eux et avec les collectivités, et de servir d'interface institutionnelle entre le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère des Outre-Mer d'une part, et le niveau régional d'autre part.

Il existe une collaboration interne au SGAR sur les dossiers de coopération. Les chargés de mission sectoriels sollicitent la cellule coopération sur les aspects internationaux de leurs dossiers. Par exemple, sur la modernisation du bac du Maroni (frontière Guyane-Suriname), le chargé de l'aménagement du territoire gère les aspects internes, techniques et il sollicite

Frontière

France (Guyane) – Brésil – Suriname

Frontière
France (Guyane) – Brésil – Suriname
SCHÉMA DE SYNTHÈSE



la cellule coopération comme une ressource pour travailler sur les aspects internationaux (l'élaboration des accords internationaux, l'engagement du dialogue institutionnel, le lien avec l'ambassade de France au Suriname).

Au niveau central, le Ministère des Outre-Mer coordonne l'action de l'Etat en liaison avec le territoire et relaie les questions aux autres ministères. Ses interlocuteurs au Ministère des Affaires Etrangères (qui décide et organise les commissions mixtes) sont la Direction des Amériques et des Caraïbes et la Sous-direction des Amériques.

Il existe des ambassadeurs délégués à la coopération régionale en outre-mer, localisés à Paris (application de la LOOM, loi d'orientation sur l'outre-mer, 2000). Les trois ambassadeurs, pour l'Océan Indien, les Caraïbes et le Pacifique, dépendent hiérarchiquement du Ministère des Affaires Etrangères, mais sont dans les bureaux du Ministère des Outre-Mer. Ces ambassadeurs participent à la gestion du Fonds de Coopération Régionale (FCR). Ils sont censés participer aux comités de suivi des PO. Par ailleurs, ils sont censés faire le relais avec les ambassadeurs des territoires qui entourent les régions d'outre-mer.

Les interlocuteurs du SGAR sont également le préfet et le chef de l'Etat major de zone. Le préfet remplit le rôle de représentation de la France envers les Etats voisins pour ce qui est du territoire guyanais. Le chef de l'Etat major de zone a un rôle de coopération sécuritaire civile.

Le SGAR a un rôle direct dans la préparation des commissions mixtes France-Brésil et France-Suriname pour le préfet de région.

Au Suriname, l'organisation est centralisée : l'ensemble du pays est divisé en dix Districts administratifs subdivisés en resorts. Ces divisions constituent des échelons administratifs, non des collectivités locales disposant d'une autonomie de gestion. Les districts et resorts disposent toutefois de conseils élus. Deux districts sont frontaliers avec la Guyane : le district côtier de Marowijne et le district de Sipaliwini, qui couvre les 4/5 du pays, n'a pas de capitale districtale et est directement administré par le gouvernement central de Paramaribo. Un projet de décentralisation administrative pourrait entrainer des modifications sur l'architecture administrative de la zone frontalière avec la Guyane.

Du côté surinamais, l'interlocuteur pour la coopération avec la Guyane est le Ministère des Relations extérieures, représenté aux comités de pilotage du programme Amazonie.

Au Brésil, l'organisation est fédérale : chaque estado (Etat) autonome est divisé en municipios (communes) regroupés en microrégions (instances intercommunales de planification) assemblées en mesorégions de cohérence (échelon statistique). Par exemple, l'ensemble de l'Etat de l'Amapa est divisé en 16 municipios regroupés en quatre microrégions intercommunales, réparties en deux mesorégions de cohérence. Le municipe d'Oiapoque est frontalier avec la Guyane sur l'intégralité de la frontière franco-brésilienne.

Pour ce qui concerne la coopération avec la Guyane, dans les services du gouverneur de chaque Etat, il existe un secrétariat d'Etat en charge de la coopération internationale. Pour l'Amapa, Etat frontalier de la Guyane, c'est une agence de développement (ADAP), qui s'occupe des questions d'aménagement du territoire et de coopération internationale. L'ADAP est le point d'entrée unique pour la Guyane.

Fonctionnement d'ensemble du système

■ Stratégie

Il n'y a pas de stratégie de coopération sur l'ensemble de la frontière, indépendamment de celle du programme de coopération Amazonie lui-même.

■ Gouvernance

Une meilleure complémentarité de l'action entre le Conseil Régional (stratégies, relations avec les autres collectivités) et le SGAR (réseau, relations institutionnelles) serait nécessaire.

■ Financement

Le programme transfrontalier Amazonie est un outil de financement majeur de la coopération transfrontalière dans cet espace.

D'autres outils de financement de la coopération existent toutefois. La Guyane, comme chaque département d'outre-mer, dispose d'un fonds de coopération régionale, géré par la Préfecture (régi par la LOOM). Le FCR est plus modeste que le programme Amazonie en termes de financement (630 000 € par an en moyenne) et finance uniquement des petits projets (associatifs, culturels, des études de faisabilité, pas des projets lourds). Le FCR présente des similitudes avec le FEDER dans sa mise en œuvre et ses critères d'éligibilité, ses domaines d'intervention prioritaires correspondent à ceux identifiés dans le programme Amazonie. Le FCR a une dotation et des appels annuels. Certains projets sont d'ores et déjà financés par le FCR et le programme Amazonie, mais le FCR pourrait mieux s'articuler avec le programme transfrontalier ou le programme transnational Caraïbes, notamment en coordonnant les appels à projets. Il importe d'organiser des réunions de concertation afin d'identifier les contreparties nationales systématiques et les modalités de versement liées en vue de créer une "passerelle automatique" dans les procédures d'instruction, et d'assurer la définition des orientations stratégiques dans le cadre d'un partenariat renforcé entre l'Etat et la région.
Il y a un dialogue avec le Conseil Régional et le Conseil Général pour la gestion du FCR, mais il n'est pas encore formalisé avec des réunions mensuelles.

Aux crédits du FCR, s'ajoutent les fonds propres dédiés à la coopération au sein des collectivités territoriales. Ces crédits, destinés à des projets de coopération bilatérale et multilatérale prioritairement sur les compétences des collectivités, constituent des cofinancements facilement mobilisables. Si le Conseil Régional a été largement associé au précédent programme INTERREG III, en revanche, le Conseil Général y a été très faiblement associé, alors même que certaines lignes de crédits seraient mobilisables dans le cadre de projets de coopération en cofinancement avec le FEDER.

Différents fonds de coopération de l'Etat peuvent être mis en œuvre au niveau national pour favoriser la coopération et servir de contrepartie financière du FEDER pour les partenaires extracommunautaires des projets de coopération, Là encore, une coordination sera à rechercher entre la programmation FEDER et ces outils financiers nationaux, qui peuvent également être mobilisés pour constituer des contreparties nationales (cofinancement par les fonds nationaux) ou des appuis à la mise en œuvre des projets financés au titre du programme (préfinancement du FEDER par l 'Agence Française de Développement, etc.).

D'autres outils financiers de coopération sont ceux de la politique de relations extérieures de l'Union européenne (le Fonds Européen de Développement - FED et l'Instrument de Financement de la Coopération au Développement - IFCD).

Le Suriname, qui fait partie du groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), contrairement au Brésil, bénéficie du FED, dans une approche nationale mais aussi régionale, à l'échelle de la zone Caraïbe. Le Brésil peut bénéficier du fonds IFCD.

Il n'y a aucune articulation entre le FED et le programme Amazonie pour le moment. Il faudrait développer des contacts entre les gestionnaires des deux outils.

Synthèse des enjeux 2014-2020 :

La Guyane présente la particularité de figurer dans un double environnement : celui de l'Amazonie, au sein duquel le programme propose de faciliter la coopération et l'insertion de la Guyane, mais aussi celui de l'Union Européenne, à laquelle la Guyane appartient, tout en présentant des caractéristiques tout à fait spécifiques qu'elle partage avec les autres régions ultrapériphériques et qui justifient un statut particulier au sein de l'UE. La coopération transfrontalière comporte deux cercles concentriques : les bassins des deux fleuves, et un périmètre plus large.

- A l'échelle locale : l'ouverture du pont va permettre de développer une stratégie de développement du bassin de l'Oyapock. L'enjeu est de réfléchir plus largement, en termes d'objectifs et de périmètre à définir, en amont du programme, celui-ci étant un outil. Du côté du fleuve Maroni, le développement de la coopération dépendra des projets concernant le bac.
- A l'échelle de la frontière, il est nécessaire d'améliorer la gouvernance de la coopération, de préciser les missions respectives de l'Etat et du Conseil Régional, d'associer d'avantage les ambassades des pays de la zone à l'élaboration et au suivi du programme Amazonie, de réfléchir ensemble à la stratégie et l'articulation avec le FCR. En termes de gestion il faudra définir beaucoup plus en amont les enveloppes du Suriname et le Brésil (les fonds miroir), pour que les projets puissent être réellement transfrontaliers en étant financés du côté brésilien ou surinamais aussi.
- Le périmètre actuel du programme est pertinent sur le volet transfrontalier, mais il serait utile d'avoir un volet transnational pour construire un développement à l'échelle du plateau des Guyanes (élargi au minimum au Guyana), selon le modèle du programme Espace Océan Indien. Le programme actuel vise la coopération avec les Etats du Para et de l'Amazonas, qui ne sont pas frontaliers, ainsi il n'est déjà plus transfrontalier au sens strict.

Diagnostic tranversal

Introduction

Le diagnostic transversal vise à comparer les différents cas de figure de coopération transfrontalière relevés aux échelles locales, régionales et sur chaque frontière, afin d'identifier de grandes typologies ou tendances et de tirer des conclusions générales. Cet exercice de montée en généralité est difficile, étant donné le caractère protéiforme du fait transfrontalier et le nombre important de cas particuliers.

En effet, une grande variété d'acteurs publics et privés sont actifs dans un contexte transfrontalier, agissant dans des configurations de gouvernance et selon des stratégies diverses. Cette diversité dérive en partie de l'absence de définition précise des questions transfrontalières ; elles ne sont ni objectivement rattachées à une compétence spécifique et donc à des acteurs institutionnels clairement identifiables, ni territorialisées de façon explicite et normalisée – les échelles des phénomènes transfrontaliers sont variables. Les questions territoriales internes aux Etats sont certes complexes, mais font l'objet de normes, de processus techniques, voire de mises en question scientifiques ou politiques, dans un cadre de connaissance et de questionnement toutefois relativement stable (par exemple en France, le système statistique national ; le débat permanent sur l'aménagement du territoire, animé par la DATAR, etc.), qui fait défaut en transfrontalier. L'insertion de ces questions territoriales transfrontalières dans des cadres nationaux, voire régionaux, différents par delà la frontière, redouble encore leur complexité.

Néanmoins, un diagnostic transversal est nécessaire afin d'avoir un recul plus important sur les mécanismes de la coopération transfrontalière. Ce diagnostic peut permettre de proposer des transferts d'expériences et de bonnes pratiques d'une frontière à une autre. Il peut être surtout utilisé en tant que base de réflexion pour une amélioration des politiques nationales ayant un impact sur les territoires transfrontaliers et du suivi national de ces questions.

Le diagnostic transversal est articulé en trois grandes parties qui apportent des entrées d'analyse concernant la gouvernance de la coopération transfrontalière (les acteurs institutionnels et les structures de coopération), les stratégies transfrontalières (les priorités de développement et les plans d'actions) et les instruments de financement (les programmes INTERREG, les financements nationaux ou locaux). Enfin, la conclusion explore les articulations entre ces trois dimensions.

Gouvernance

L'analyse de la gouvernance, qui renvoie en général à l'hypothèse d'une insuffisance des modes de gouvernement traditionnels (déficit de la prise en compte de la société civile, du monde économique, etc.), voire de leur obsolescence, prend un sens différent dans le contexte transfrontalier, où la notion même de gouvernement transfrontalier est "interdite". La notion de gouvernance, en tant que dispositif permettant de faire coopérer en transfrontalier divers acteurs publics comme privés, y prend tout son sens.

L'analyse de la gouvernance de la coopération transfrontalière a permis de mettre en avant trois grands constats.

Tout d'abord, l'analyse des rôles des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération a révélé le dynamisme des positionnements, avec d'un côté des collectivités assumant de plus en plus un rôle moteur dans la coopération, et de l'autre côté un Etat, pour ce qui est du cas français, en cours de repositionnement vers un rôle d'accompagnateur des démarches locales.

Sur le long terme, cette évolution spectaculaire, est concomitante avec la construction européenne : les Etats acceptent de laisser, de façon encadrée (Convention-cadre de Madrid et ses traités d'application etc.), les collectivités construire des relations par delà les frontières. En France, la période récente confirme bien sûr la tendance, sans toutefois que ces évolutions fassent véritablement l'objet d'une vision d'ensemble. Par exemple, l'expérimentation de la gestion des fonds européens par les régions a commencé en 1999 par une ouverture concernant les programmes INTERREG, sans toutefois que le bilan de cette expérimentation ait été clairement établi. Le retrait relatif de l'Etat, au moins dans les régions ayant accepté la responsabilité de la gestion des fonds INTERREG, semble plus contingent que résultant d'options stratégiques.

Au total, l'impression qui domine suite aux entretiens de terrain, tant du côté des collectivités que de l'Etat, est celle de personnels motivés par la coopération, mais dont l'implication au quotidien se développe au jour le jour en fonction des contraintes et opportunités, et non d'une vision d'ensemble.

Deuxièmement, il convient de constater la grande diversité des structures de coopération transfrontalière, tant du point de vue de l'échelle territoriale, que du fonctionnement et de la forme juridique.

Enfin, l'étude des interactions entre les différents partenaires a révélé la persistance de cloisonnements dans le traitement des questions transfrontalières, d'une part à l'intérieur des institutions entre les différents services et d'autre part entre les partenaires de la coopération.

1 LE DYNAMISME DU POSITIONNEMENT DES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS DANS LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Le rôle moteur des collectivités territoriales

Sur l'ensemble des frontières métropolitaines, **les collectivités de part et d'autre de la frontière jouent un rôle moteur dans la coopération transfrontalière, dans le développement de territoires transfrontaliers et dans l'amélioration du cadre de vie des habitants frontaliers.** Elles interviennent en tant que :

- partenaire institutionnel, par une implication tant dans des logiques de contrats (protocoles de coopération, conventions, accords, etc.), que dans des structures de gouvernance (Eurorégions, Eurodistricts, agglomérations transfrontalières, etc.) ;
- porteur politique d'enjeux transfrontaliers prioritaires pour le développement de leurs territoires ;
- concepteur de stratégies sectorielles ou territoriales pour le développement des zones frontalières et des territoires transfrontaliers ;
- porteur de projet transfrontalier, pour la mise en place d'un service à la population, d'une étude, d'une infrastructure, etc. ;

- appui technique aux porteurs de projets localisés sur leurs territoires et dans leurs domaines de compétence (animation, montage, suivi des projets) ;
- observateur des territoires et des thématiques transfrontalières ;
- autorité ou partenaire des programmes de coopération (notamment les Conseils Régionaux et Généraux) ;
- financeur des projets propres ou externes.

Les collectivités françaises et leurs homologues de l'autre côté de la frontière se saisissent des questions transfrontalières et développent des projets dans ce domaine depuis des décennies, qu'il s'agisse des Conseils Régionaux, des Conseils Généraux et des EPCI ou des communes.

- Bien que le transfrontalier soit un enjeu en général défini comme "de proximité" (par exemple : identification des NUTS 3 comme territoires éligibles au volet transfrontalier d'INTERREG), on observe une implication forte et systématique de la plupart des collectivités régionales de part et d'autre de la frontière, non seulement dans des domaines comme les transports, la formation professionnelle et le développement économique (pour exercer leurs compétences sur cette échelle, voire jouer un rôle d'appui à la coopération des acteurs locaux, notamment quand ceux-ci sont faibles par exemple dans les espaces ruraux de montagnes), mais aussi pour développer des coopérations à une échelle plus large, eurorégionale. Ceci d'autant plus que certaines de ces "régions" sont des Etats fédérés (Belgique, Allemagne, Suisse), et que dans les autres cas, l'évolution est plutôt au renforcement du niveau régional (Italie, Espagne).
- Au contraire, le niveau d'implication des collectivités intermédiaires (Conseils Généraux en France, Provinces en Belgique et Italie, Kreise en Allemagne, Diputaciones en Espagne) est plus variable, en fonction de l'intensité des enjeux transfrontaliers sur leurs territoires, et dans un contexte où, dans certains Etats, ce niveau est remis en question. A titre d'exemple, on peut mentionner l'activité des départements français du Pas-de-Calais, de l'Ain, de la Haute-Savoie, des Pyrénées-Orientales, des Pyrénées-Atlantiques et, de l'autre côté de la frontière, du Kent County Council (Grande Bretagne), de la Province de Flandre occidentale (Belgique), des Provinces de Cuneo et d'Imperia (Italie), des Diputaciones de Girona et de Gipuzkoa (Espagne).
- Les collectivités frontalières du niveau local, concernées de près par les questions transfrontalières, jouent parfois un rôle moteur dans la coopération. Tel est le cas notamment des grandes agglomérations urbaines (Lille Métropole, la Communauté Urbaine de Strasbourg, l'Agglomération Côte basque-Adour, etc.).

Comparé aux autres champs d'action des collectivités, le transfrontalier reste marginal en termes de budget alloué, de personnel dédié ou de projets montés par les collectivités. Pour autant, **la coopération transfrontalière est vue par la plupart des collectivités frontalières comme un sujet porteur dépassant généralement les clivages politiques**. Par ailleurs, la majorité des interventions dans ces domaines est perçue comme positive et nécessaire par les citoyens, ce qui encourage les collectivités à s'engager dans ce domaine. Les politiques transfrontalières ont un fort capital de représentation en ce qu'elles donnent une visibilité à l'institution et à son territoire et permettent aux collectivités de se montrer comme volontaires, actives et visionnaires. Enfin, elles donnent aussi aux collectivités l'occasion d'avoir une action extérieure, d'étendre leur influence par la création d'alliances avec d'autres partenaires institutionnels ou bien privés.

Le fait que tous les niveaux de collectivités se saisissent des questions transfrontalières, couvrant ainsi une grande partie des politiques publiques et des besoins, est un atout pour la coopération. Néanmoins, **ce volontarisme se transforme en défi, car il peut générer des tensions, des situations de concurrence entre les partenaires, des jeux d'acteurs compliqués et peu lisibles, dans un contexte où le financement public en crise, appelle plutôt à un mouvement de simplification.** La raison ce ces situations de

tensions ou de concurrence est que le transfrontalier n'est pas une compétence à proprement parler, mais une tâche à mettre en œuvre dans les champs de compétence des différentes collectivités. Cela fait que les modalités d'intervention dans ce domaine sont moins encadrées, laissant donc aux collectivités le choix et les modalités d'agir.
Sur certains dossiers, on peut observer des situations de concurrence notamment entre collectivités de niveau régional et intermédiaire, ce qui représente un défi pour le développement de projets. Un exemple est le transport ferroviaire régional ayant un impact particulier sur le territoire d'un département frontalier (entre Conseil Régional Nord-Pas de Calais et Conseil Général Pas-de-Calais, entre le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Conseil Général des Alpes-Maritimes, entre Euskadi et la Diputacion de Gipuzkoa). La concurrence apparait car une collectivité détient la compétence (régionale) alors qu'une autre est affectée directement et donc a l'intérêt d'agir (départementale ou équivalente). Un autre exemple est le changement de rapport de forces dû aux différentes réformes des collectivités et qui a un impact sur le transfrontalier (création de métropoles et pôles métropolitains, possibilité de fusion de départements en France, suppression d'une partie des provinces en Italie, suppression des agences de développement régional et création des autorités unitaires en Angleterre, etc.).

La réforme des collectivités territoriales lancée en 2010 a eu un impact positif sur l'implication des collectivités territoriales dans la coopération transfrontalière. Les nouvelles perspectives de développement représentent un atout pour leur activité transfrontalière. A titre d'exemple, la première métropole créée, Nice Côte d'Azur Métropole, a fait de la coopération avec l'Italie et en particulier avec Gênes, un de ses nouveaux axes stratégiques pour mettre en avant ses ambitions métropolitaines. Un des objectifs principaux du processus de création de la Collectivité territoriale d'Alsace, est le renforcement du rôle de celle-ci dans l'espace rhénan transfrontalier, avec notamment la demande de transferts de compétences dans le cadre de la coopération transfrontalière pour permettre à la nouvelle collectivité de conclure des accords avec les autres régions du Rhin supérieur hors présence de l'Etat (notamment en matière de coopération universitaire, de formation professionnelle et de gestion des infrastructures portuaires et des transports). Il faut mentionner enfin les pôles métropolitains frontaliers créés ou en cours de création (Sillon Lorrain, Strasbourg-Mulhouse, Franco-valdo-genevois, Côte d'Opale, Porte du Hainaut, etc.) dont le rôle de coordination interterritoriale transfrontalière mis en avant est une perspective intéressante à suivre dans l'avenir.

Une deuxième perspective d'évolution du positionnement des collectivités territoriales françaises dans la coopération transfrontalière est l'acte III de la décentralisation. Un premier changement annoncé est l'attribution de la gestion des fonds européens aux Conseils Régionaux (ou aux Conseils Généraux s'agissant du FSE), ce qui aura un impact important sur le rôle des régions frontalières dans la coopération avec les collectivités de l'autre côté de la frontière.

Une contrainte importante de la coopération transfrontalière est représentée par les différences d'organisation politique et administrative de part et d'autre de la frontière et l'absence de symétrie institutionnelle entre la France et ses voisins, pays fédéraux ou beaucoup plus décentralisés. Par conséquent, il est difficile de trouver son interlocuteur équivalent étranger, ce qui rend difficile la mise en place de relations bilatérales ou de structures de gouvernance horizontales (voir le point 2). A titre d'exemple, on peut mentionner les asymétries :

- du niveau régional : en Belgique, Allemagne, Suisse, Italie et Espagne, les régions ou Etats fédérés ont plus de compétences que les régions françaises et, pour la majorité, un réel pouvoir législatif ;
- du niveau départemental : par exemple, la Diputacion de Gipuzkoa a beaucoup plus de compétences que son partenaire, le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques ;
- du niveau local : dans le cadre des agglomérations franco-valdo-genevoise et bâloise, les Cantons de Genève et de Bâle, véritables Villes-Etats, ont en face des communes et

des EPCI avec des compétences et capacités financières plus réduites, qui doivent alors s'appuyer sur les Conseils Régionaux, les Conseils Généraux et les services de l'Etat.

Enfin, une collectivité peut se saisir d'un sujet transfrontalier parce qu'elle a la compétence dont il relève, mais aussi parce que son territoire en est impacté. **L'implication des collectivités dans la coopération transfrontalière ne relève donc pas seulement de la légitimité de la compétence, mais aussi de la légitimité du territoire.** En raison des asymétries de compétences de part et d'autre de la frontière, ce phénomène est plus prégnant que s'il s'agissait d'une question infranationale. Par conséquent, en transfrontalier les collectivités peuvent parfois essayer d'agir au-delà de leurs compétences et de leur territoire, notamment par des formes de lobbying.

Des évolutions du positionnement de l'Etat central et déconcentré

Si de manière générale, on peut observer une forte implication des collectivités locales dans la coopération transfrontalière ou bien une tendance positive en ce sens, du côté de l'Etat on enregistre un effacement de la fonction de représentation face aux partenaires étrangers et une concentration sur quelques fonctions (expertise et accompagnement dans les domaines de compétences régaliennes).

Les services déconcentrés de l'Etat français restent des acteurs importants dans la coopération transfrontalière, notamment dans leurs domaines de compétences clés (comme par exemple, la santé, les grandes infrastructures de transport, l'enseignement linguistique, la fiscalité, la compétitivité, la sécurité, l'énergie, l'environnement, etc.).

- Les services déconcentrés jouent un rôle d'appui (expertise juridique et opérationnelle) aux porteurs de projet et aux programmes de coopération pour l'instruction des projets, dans les domaines d'expertise de l'Etat.
- Les Préfectures de régions sont responsables de l'instruction des projets de création de groupements européens de coopération territoriale (GECT).
- Les services de l'Etat peuvent financer des projets de coopération, des services, des équipements ou des infrastructures ayant un impact sur le transfrontalier.

Néanmoins, **les services de l'Etat ont une capacité parfois insuffisante à instruire les questions transfrontalières** notamment en raison de ressources humaines disponibles réduites sur ces dossiers, ce qui conduit à une fragmentation de l'expertise, à des difficultés de coordination par frontière et qui ralentit les circuits décisionnels et d'information. Cette situation représente une vraie contrainte pour la coopération transfrontalière étant donné le besoin de la participation de l'Etat. En effet, **les collectivités tant françaises qu'étrangères expriment la nécessité de l'appui réglementaire et opérationnel de l'Etat déconcentré, voire central, essentiel pour le développement de certains projets.** Par ailleurs, on peut remarquer une forte demande de la part des collectivités françaises et des partenaires étrangers d'une coordination entre les services de l'Etat, d'une part horizontale (entre les directions sectorielles) et d'autre part verticale (entre le niveau déconcentré et le niveau central) dans les domaines de compétence étatique.

Dans le contexte de décentralisation actuel, face à une montée en puissance des collectivités, **les Préfectures de région notamment éprouvent une difficulté de se repositionner en tant que partenaire dans la gouvernance de la coopération transfrontalière,** situation qui représente un véritable défi pour la gouvernance de la coopération. Si l'Etat était amené à ne plus présider les délégations françaises dans les différentes structures de coopération transfrontalière, reste la nécessité de maintenir l'Etat déconcentré dans le partenariat, en raison de ses compétences, de son expertise, du maillage territorial de ses services, de son rôle de relais avec le niveau central. Par exemple, dans la gouvernance de l'agglomération franco-valdo-genevoise, la présence de l'Etat est nécessaire pour ses

compétences en matière de transports, santé, fiscalité, de même que pour ses financements. Dans le cas des commissions intergouvernementales, les préfectures de région ont vocation à animer le partenariat français local.

Il est important de noter que l'Etat est peu présent dans les structures de gouvernance ayant une personnalité juridique. Cela peut constituer un défi, dès lors que l'activité de ces structures demanderait un appui de l'Etat (notamment dans ses domaines de compétence) et quand la gouvernance de la coopération est peu structurée. Le fait que l'Etat soit membre du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et du GECT West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, et à terme potentiellement du GECT Strasbourg-Ortenau et du GEC [12] de l'agglomération franco-valdo-genevoise, constitue une réponse à cette difficulté.

Dans le cadre des programmes INTERREG 2007 -2013, une Préfecture de région a été désignée coordonnatrice sur chacun des périmètres. Ce rôle est interprété de manière très différente selon les programmes. A titre d'exemple, les Régions Franche-Comté ou Nord-Pas de Calais ont relevé le défi du pilotage et de la gestion des programmes INTERREG (France-Suisse, Deux Mers et France-Wallonie-Flandre, respectivement), les préfectures se mettant par voie de conséquence en retrait. La Préfecture de Région Midi-Pyrénées assume dans le programme POCTEFA plutôt un rôle de mise en cohérence des positions et des interventions des services déconcentrés compétents sur le périmètre du programme, géré par le Consorcio de la Communauté de Travail des Pyrénées. Enfin, la Préfecture de Région Provence-Alpes-Côte d'Azur assume pleinement le rôle de chef de la délégation française du programme en relation avec les régions italiennes du programme ALCOTRA, dont l'autorité de gestion est le Piémont.

L'équilibre des binômes Préfecture de région – Conseil Régional ne semble pas avoir atteint son régime de croisière, ce qui s'avère être un défi important pour la gouvernance. A titre d'exemple, le SGAR Nord-Pas de Calais conçoit son rôle dans la coopération de manière collégiale, se concentrant sur l'information des partenaires français et la définition d'une position commune pour les services de l'Etat, et s'efface devant le Conseil Régional Nord Pas de Calais pour la fonction d'autorité nationale française, qui comprend la coordination avec les autres régions, sans que le Conseil Régional en ait nécessairement les moyens politiques. Dans d'autres cas, on peut noter des tensions entre Régions et SGAR, qui représentent une source d'incompréhensions de la part des partenaires étrangers. Dans le cadre de la démarche de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur, la place de l'Etat dans le partenariat est mise en question par les collectivités de part et d'autre de la frontière. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Préfecture de région maintient sa prééminence dans la gouvernance du programme ALCOTRA devant les collectivités françaises, qui souhaiteraient un partenariat plus équilibré.

Un point précis lié aux programmes de coopération transfrontalière est le partage de la tâche d'instruction des dossiers de demande de subvention. **Avec le transfert de la fonction d'autorité de gestion (et parfois d'autorité nationale) aux régions, les services de l'Etat assurent de moins en moins le rôle d'instructeurs** sur certains programmes (par exemple, en Franche-Comté). Le retrait de l'instruction des services de l'Etat, représente une contrainte importante pour la réalisation de cette tâche, étant donné qu'ils détiennent une expertise précieuse dans les domaines des projets de coopérations.

De manière générale, l'analyse a mis en avant **une déconnexion du niveau central par rapport aux niveaux régionaux et locaux, traduite par une méconnaissance des enjeux des territoires et une prise en compte insuffisante des spécificités des zones frontalières dans les politiques nationales.** Le constat de cette faiblesse de la gouvernance nationale de la coopération est valable pour le cas français (il existe peu de contact entre les collectivités ou les Préfectures de région avec les ministères), de même que pour ses pays voisins. Par exemple, les Etats fédéraux ou très décentralisés se sentent peu concernés par les questions transfrontalières (Allemagne – Bund et Länder, Espagne, Suisse, Italie, Belgique).

12 *Groupement eurorégional de coopération, outil de coopération analogue au GECT créé par le troisième protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid (Conseil de l'Europe).*

Concrètement, **dans la majorité des cas, l'Etat traite les zones frontalières de la même manière qu'il gère les zones centrales,** ce qui entraine des dysfonctionnements dus à la rencontre avec des systèmes nationaux différents, qu'il s'agisse de différences de fiscalité, de systèmes de santé, de transport, de législation du travail, etc.

Le suivi des questions transfrontalières dans les ministères est souvent assez limité, non systématique et parfois inexistant, ce qui entraine dans certains secteurs une connaissance et un traitement insuffisants de ces enjeux. Ainsi, on peut constater un délai important de traitement et de résolution des questions transfrontalières par le niveau central. L'Etat est perçu, dans certains cas, par les collectivités françaises et les collectivités ou les Etats voisins, comme facteur de rigidité, pouvoir d'inertie et de blocage des questions transfrontalières. Cependant, il existe un besoin de l'appui de l'Etat français notamment dans le domaine juridique, étant donné qu'il a le monopole législatif. De plus, la participation de l'Etat central est nécessaire dans le cas d'opérations d'intérêt national (comme par exemple Alzette-Belval (où son intervention se justifie par l'absence de ressources financières et techniques suffisantes des collectivités locales françaises frontalières, face à un projet d'aménagement majeur du côté luxembourgeois) ; potentiellement l'aéroport de Genève-Cointrin) et des commissions intergouvernementales.

On peut constater **un manque de traitement intégré des questions transfrontalières au niveau interministériel,** qui représente une source d'inefficacité, de retard dans les décisions ou de décisions contradictoires, de perte d'informations, etc. A cela s'ajoute une absence de leadership et de pouvoir d'arbitrage au niveau interministériel sur des questions transfrontalières transversales ou plurithématiques.

Enfin, **l'Etat manque de réflexions stratégiques qui aillent au-delà de réponses ponctuelles** aux problèmes identifiés par les territoires frontaliers (par exemple dans des situations de crises, comme dans le cas récent du statut de certains personnels d'entreprises sur l'Euroairport Bâle-Mulhouse-Fribourg) et qui traitent les sujets de manière globale, à une échelle plus large, de façon proactive.

SYNTHÈSE

Les rôles des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération fait preuve d'un dynamisme des positionnements avec d'un côté des collectivités assumant de plus en plus un rôle moteur dans la coopération, et de l'autre côté un Etat, pour ce qui est du cas français, en cours de repositionnement vers un rôle d'accompagnateur des démarches locales.

Sur l'ensemble des frontières métropolitaines, les collectivités jouent un rôle moteur dans la coopération transfrontalière et dans le développement des territoires transfrontaliers.

Les services déconcentrés de l'Etat français restent des acteurs importants dans la coopération transfrontalière, notamment dans leurs domaines de compétences clés (comme par exemple, la santé, les grandes infrastructures de transport, l'enseignement linguistique, la fiscalité, la compétitivité, la sécurité, l'énergie, l'environnement, etc.). Cependant, les services de l'Etat ont une capacité parfois insuffisante à instruire les questions transfrontalières. Par ailleurs, le suivi des questions transfrontalières dans les ministères est souvent assez limité, non systématique et peu intégré au niveau interministériel.

2 LA DIVERSITÉ DES CONFIGURATIONS DES STRUCTURES DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Coopération horizontale et coopération multiniveaux

L'analyse des dispositifs de coopération transfrontalière a permis d'identifier **trois niveaux de gouvernance, à l'échelle locale, régionale et de la frontière.**

Au niveau de la frontière dans son ensemble il existe notamment des commissions intergouvernementales (CIG) qui traitent des questions transfrontalières entre deux Etats voisins, telles que la CIG franco-germano-luxembourgeoise et la CIG franco-germano-suisse. **L'implication des Etats et des niveaux ministériels sur des questions transfrontalières est un atout important,** ces CIG pouvant résoudre des blocages ou donner des impulsions de coopération dans les domaines de compétences régaliennes (fiscalité, santé, transports internationaux, énergie, sécurité, etc.). Cependant, **l'existence des CIG n'est pas systématique sur toutes les frontières et les réunions généralement annuelles n'assurent qu'un suivi ponctuel des dossiers.**

Si à l'échelle de la frontière dans la coopération interviennent notamment les Etats, il existe néanmoins un exemple de structure de coopération formée par des collectivités, la Communauté de Travail des Pyrénées, dont les membres sont les régions françaises et espagnoles le long du massif pyrénéen.

Dans les dernières années a été enregistré **un essor de la coopération eurorégionale,** avec des structures de ce type sur la majorité des frontières (franco-allemande, franco-luxembourgeoise, franco-espagnole, franco-suisse, franco-italienne). Ces structures de coopération formées par des collectivités du niveau régional ont des niveaux de développement et des fonctionnements différents (avec parfois des équipes permanentes dédiées), mais ont en commun une approche plus stratégique de la coopération, axée sur quelques thèmes clés, tels que le développement économique, la recherche et l'innovation, l'enseignement supérieur, les transports, dans les domaines de compétence des régions. Il faut néanmoins noter une fragilité de certaines Eurorégions : Alpes-Méditerranée a été affectée par un blocage politique depuis plusieurs années, mais actuellement il semble y avoir des perspectives de relance ; Aquitaine – Euskadi est une structure très récente, de laquelle sont absentes la Navarre et l'Aragon ; Pyrénées-Méditerranée est marquée par le départ de l'Aragon.

L'échelle de coopération locale, la plus ancienne et la plus développée, se décline en typologies très variées en termes de territoire (urbain, rural, mixte, naturel, littoral, maritime etc.), de structuration juridique et technique, de domaines d'intervention.

De manière globale, on peut **noter la prééminence des structures de coopération horizontale, formées de collectivités du même niveau,** en raison du partage des mêmes compétences de part et d'autre de la frontière.

Néanmoins, il est important de souligner la montée en puissance de la coopération multiniveaux. En effet, dans un contexte de développement territorial transfrontalier intégré, il est apparu nécessaire de rassembler au sein de la même structure de coopération les compétences détenues par des collectivités ou des services de l'Etat issus de tous les niveaux. Ces instances multiniveaux représentent un atout pour la coopération pouvant agir sur l'ensemble des thématiques nécessaires au développement des territoires transfrontaliers et répondre aux besoins des habitants. A ce titre, on peut mentionner les deux GECT franco-belges, qui jouent un rôle d'interface entre les collectivités sur leur périmètre, assurent la cohérence de leurs politiques sur le territoire et les mobilisent dans le cadre de projets communs. A l'intérieur du GECT tous les sujets peuvent être discutés, car il a toutes les compétences via les membres représentant l'ensemble des niveaux territoriaux. Sur une frontière où la coordination à l'échelle supérieure est très faible (ni Eurorégion, ni CIG),

la coordination s'effectue, pour les deux territoires concernés, en quelque sorte par le bas, au sein des deux GECT. Cependant, toutes les structures multiniveaux ne jouent pas ce rôle de coordination sans difficultés, à titre d'exemple on peut mentionner la Conférence Atlantique Transpyrénées, dont la mission initiale d'ensemblier a été remplacée par des projets ponctuels de proximité.

Une source de possibles blocages qui été identifié est la multiplication et la complexification des structures de gouvernance, qu'elles relèvent du type horizontal ou multiniveaux. Cela entraine **une illisibilité des dispositifs de gouvernance, dont les domaines d'intervention et le partage des tâches entre différentes structures deviennent imprécis ou enchevêtrés.** Cela peut être potentiellement la source d'actions redondantes ou contradictoires, de situations d'attente, de blocage de projets ou d'incompréhension des actions du partenaire.

A titre d'exemple, la frontière basque représente un véritable "mille-feuille" de la gouvernance, avec huit structures de coopération intervenant sur le même territoire, qui ont actuellement peu de contacts entre elles : une Eurorégion (Aquitaine-Euskadi), une coopération à l'échelle du massif (la Communauté de Travail des Pyrénées), une structure multiniveaux (la Conférence Atlantique-Transpyrénées), un accord bilatéral de coopération (entre le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et la Diputacion de Gipuzkoa), une agglomération transfrontalière (l'Eurocité basque), une structure de coopération de proximité (le Consorcio Bidasoa-Txingudi) et deux structures de coopération sectorielle (la CCI transfrontalière Bihartean et la Plateforme logistique Aquitaine-Euskadi). Cette configuration témoigne de l'évolution de la coopération sur cette frontière, chaque étape étant marquée par la création d'une nouvelle structure, sans qu'il y ait dans tout les cas une reconfiguration des autres déjà existantes.

On peut également mentionner des situations d'une certaine concurrence entre structures, comme par exemple entre le Comité Régional franco-genevois (CRFG), présidé côté français par le Préfet de Région Rhône-Alpes, qui est la structure historique de coopération sur ce territoire avec un champ très large, et le GLCT du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, présidé côté français par les communautés de communes, qui est plus récent, mais avec une vocation clairement opérationnelle. Dans ce cas, il est envisageable qu'une fois transformé en GECT ou en GEC, permettant d'associer l'Etat français, le GLCT de l'agglomération puisse se substituer au CRFG.

Cependant, il existe aussi l'exemple inverse, de manque de gouvernance, comme par exemple sur les frontières franco-belge et franco-britannique, où les partenaires voisins ne voient pas l'intérêt d'une institutionnalisation de la coopération par le biais de structures de coopération jugées rigides.

La clarté de la gouvernance est un facteur de visibilité du partenariat à l'extérieur, en relation avec le niveau national ou européen. La clarté est aussi importante au sein même d'un territoire et en relation avec les habitants, entre des structures qui interviennent sur le même espace afin d'éviter les incompréhensions réciproques et de favoriser les interventions cohérentes. En ce sens, on peut mentionner l'existence d'**initiatives de rationalisation et de simplification de la gouvernance, ayant également un important volet de marketing territorial.** Deux exemples marquants sont la Région Métropolitaine du Rhin Supérieur et la Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière de la Grande Région. Dans les deux cas, il s'agit d'une démarche d'optimisation de la gouvernance, pour pallier les doublons existants entre les structures de coopération existantes, articuler les échelons régionaux et locaux, se doter d'équipes techniques plus conséquentes ou permanentes.

Structuration juridique de la coopération

Sur la majorité des frontières métropolitaines on peut observer **une tendance positive à la structuration juridique de la coopération, avec la création d'entités dotées de la personnalité morale** (groupement européen de coopération territoriale – GECT, groupement local de coopération transfrontalière – GLCT, groupement européen de coopération – GEC).

Cependant, **la situation est inégale selon les frontières et les territoires,** par exemple, si sur la frontière franco-belge on peut noter l'existence de deux GECT pilotes, sur la frontière franco-italienne la gestation des projets de GECT est très longue, les premiers devant concerner les espaces naturels (Parc Marin international de Bouches de Bonifacio créé le 7 décembre 2012, Parc européen Mercantour-Alpi Marittime courant 2013).

Bien que la tendance soit vers la constitution de structures de coopération avec une personnalité morale et du personnel propre, **les temps de développement sont très longs et les obstacles nombreux.**

En ce sens, **un facteur positif est la présence du leadership politique local, le portage politique étant essentiel au développement de structures communes** (à titre d'exemple, mentionnons le rôle joué par Pierre Mauroy et Alain Lamassoure pour l'Euro-métropole, Michel Delebarre pour West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale). A contrario le manque de leadership peut être un facteur de ralentissement des projets de structuration (par exemple, l'absence de portage unique fort dans la partie française de l'agglo franco-valdo-genevoise).

SYNTHÈSE

Il existe une grande diversité des structures de coopération transfrontalière, tant du point de vue de l'échelle territoriale, que du fonctionnement et de la forme juridique. Trois niveaux de gouvernance se distinguent : à l'échelle locale, régionale et de la frontière.

De manière globale, les structures de coopération horizontale, formées de collectivités du même niveau, sont prééminentes en raison du partage des mêmes compétences de part et d'autre de la frontière. Néanmoins, la coopération multiniveaux monte en puissance.

Par ailleurs, il existe une multiplication et une complexification des structures de gouvernance, qui entrainent une illisibilité des dispositifs de gouvernance. En réaction à ce phénomène, des initiatives de rationalisation et de simplification de la gouvernance ont été lancées.

Sur la majorité des frontières métropolitaines, il existe une tendance positive à la structuration juridique de la coopération, avec la création d'entités dotées de la personnalité morale (groupement européen de coopération territoriale – GECT, groupement local de coopération transfrontalière – GLCT, groupement européen de coopération – GEC).

3 LA PERSISTANCE DE PLUSIEURS TYPES DE CLOISONNEMENT

Cloisonnement sectoriel interne aux collectivités locales ou aux services de l'Etat

A l'intérieur des collectivités, les questions transfrontalières sont suivies par les services chargés des affaires européennes et de la coopération et sur des questions thématiques par les directions sectorielles. Dans ce contexte, **les services "Europe" ont un rôle prééminent d'interface entre les directions sectorielles et les partenaires étrangers, de formation sur des questions liées au transfrontalier ou de sensibilisation sur les possibilités de projets et parfois de financeur des projets de coopération.**

Cependant, ces directions ont un rôle insuffisamment développé de coordination transversale ou d'animation du dialogue intersectoriel. On peut constater **un certain cloisonnement sectoriel ayant des effets négatifs sur le développement des territoires transfrontaliers et le traitement de questions transversales.** En effet, entre les différents services des collectivités ou bien des services de l'Etat, les circuits d'information sont non stabilisés et parfois défaillants, ce qui représente une contrainte pour le développement de projets de coopération. Par exemple, le suivi conjoint des projets de coopération est encore limité et le suivi des programmes INTERREG est déconnecté du suivi des programmes régionaux, que ce soit dans les collectivités ou les services de l'Etat.

Néanmoins, dans les collectivités, **des commissions transversales ou des groupes de travail dédiés à ou incluant la coopération transfrontalière existent parfois** (à titre d'exemple, le Collectif Europe, instance politique, doublé du Comité de pilotage Europe, cellule technique, du Conseil Régional Rhône-Alpes ; un équivalent en Nord-Pas de Calais, est la commission thématique "Europe, contrats de projets et rénovation urbaine").

Par ailleurs, **pour certaines collectivités ayant fait de la coopération une priorité de leurs politiques** (comme par exemple, Lille Métropole ou le Conseil Régional Alsace), **le transfrontalier est une politique de droit commun,** traitée dans tous les secteurs, ce qui représente un véritable atout pour la coopération. Dans des territoires transfrontaliers très intégrés, ces questions sont traitées dans les services chargés des politiques territoriales, comme c'est le cas en Rhône-Alpes pour le suivi de l'agglomération franco-valdo-genevoise ou à Lille Métropole.

Cloisonnement externe, horizontal et vertical, entre les différentes structures

L'analyse a permis d'identifier **la persistance d'un cloisonnement externe horizontal** (entre des collectivités ou structures de coopération du même niveau, mais aussi entre les services de l'Etat, dans certains cas) **et vertical** (entre les différents niveaux de collectivités et de services de l'Etat).

Le cloisonnement externe horizontal se manifeste par **une information mutuelle imparfaite ou des contacts de travail insuffisants entre les collectivités et entre les structures de gouvernance,** ce qui représente une importante contrainte à la coopération. Cela se traduit par exemple par la difficulté de construire une position commune des acteurs français dans la relation avec les partenaires de l'autre côté de la frontière, ce qui est une source de blocage des projets ou de la stratégie de coopération (à titre d'exemple, le nord Lorrain).

Une vraie contrainte pour la coopération et une complexification supplémentaire des relations transfrontalières sont introduites par **l'absence d'équivalence entre les systèmes**

nationaux, qui renforce le cloisonnement de part et d'autre de la frontière. Les nombreuses différences (de répartition des compétences, d'organisation interne, de logiques de fonctionnement, de culture et langue, etc.) sont une source de méconnaissance ou d'incompréhension réciproque des collectivités de part et d'autre de la frontière qui entraine des ralentissements ou des blocages des projets de coopération.

Par ailleurs, l'analyse a mis en avant **des contacts assez réduits entre les territoires transfrontaliers de même niveau sur une même frontière.** En effet, en dépit d'une opportunité avérée par les acteurs interrogés d'échanger des informations et des bonnes pratiques ou de construire une position commune sur certains points, il y a peu d'interactions entre les deux GECT franco-belges, entre les agglomérations franco-valdo-genevoise et bâloise ou entre les quatre Eurodistricts rhénans. Néanmoins, sur ce dernier exemple, il faut noter une évolution actuelle dans le cadre du processus de rationalisation de la gouvernance du Rhin Supérieur, dans lequel il est prévu de renforcer le dialogue entre les Eurodistricts, voire faire émerger une position commune de ces entités.

Enfin, l'étude a démontré que **les liens entre les activités mises en œuvre par les structures de coopération sur une même frontière sont parfois faibles.** On peut souligner un manque d'information réciproque sur leurs activités, une redondance des champs d'intervention pour des structures du même niveau (notamment dans les groupes de travail). A titre d'exemple, on peut mentionner les liens perfectibles entre la Communauté de Travail des Pyrénées, les Eurorégions Aquitaine-Euskadi et Pyrénées-Méditerranée et la Conférence Atlantique Transpyrénées, entre la Conférence du Rhin Supérieur et le Conseil Rhénan, entre le Sommet des Exécutifs de la Grande Région et le Conseil Parlementaire Interrégional. Cependant, pour les deux derniers exemples, il ne faut pas oublier la tendance positive des démarches de rationalisation de la gouvernance qui comprennent la diminution de ces cloisonnements.

Le cloisonnement horizontal est doublé par un cloisonnement vertical, entre échelons de collectivités ou services de l'Etat et entre les structures de coopération. En ce sens, on peut noter **l'existence de rivalités entre échelons qui renforcent ces cloisonnements,** dans un contexte de réforme territoriale française en cours, qui se déclinent également dans le champ de leurs activités transfrontalières (à titre d'exemple, entre Conseil Régional et Conseil Général, entre Conseil Régional et Préfecture de région, entre Conseil Général et métropole). Parfois les désaccords entre collectivités françaises créent des incompréhensions pour les partenaires étrangers et sont source de blocages pour les projets de coopération transfrontalière. Cependant, l'analyse a également relevé **la persistance de certains régimes de coalitions ou arrangements locaux entre les acteurs publics,** à titre d'exemple on peut mentionner dans la Région Nord-Pas de Calais, le Conseil Régional, le SGAR et les Conseils Généraux du Nord et du Pas-de-Calais.

SYNTHÈSE

Plusieurs types de cloisonnements persistent dans le traitement des questions transfrontalières, d'une part à l'intérieur des institutions, entre les différents services, et d'autre part entre les partenaires de la coopération.

Au sein des collectivités et des services des Etat, les services en charge des questions européennes ont un rôle prééminent d'interface entre les directions sectorielles. Cependant, on peut constater un certain cloisonnement sectoriel ayant des effets négatifs sur le développement des territoires transfrontaliers et le traitement de questions transversales.

Le cloisonnement est également externe, d'une part horizontal (entre des collectivités ou structures de coopération du même niveau, mais aussi entre les services de l'Etat, dans certains cas) et d'autre part vertical (entre les différents niveaux de collectivités et de services de l'Etat). L'information mutuelle entre les collectivités et entre les structures de gouvernance est souvent imparfaite et les contacts de travail sont parfois insuffisants. Par ailleurs, les contacts entre les territoires transfrontaliers de même niveau sur une même frontière sont assez réduits.

Le cloisonnement horizontal est doublé par un cloisonnement vertical, entre échelons de collectivités ou services de l'Etat et entre les structures de coopération, doublé parfois de rivalités entre échelons.

Stratégies

L'aspect stratégique de la coopération transfrontalière, sous-tendant les politiques et les actions transfrontalières des acteurs institutionnels de la coopération, définies en fonction des diagnostics territoriaux et thématiques pour atteindre certains objectifs, est le deuxième élément majeur de cette analyse transversale.

Les stratégies de coopération et de développement transfrontalier sont nécessaires car elles mettent en avant la volonté des acteurs d'agir, au-delà des actions ponctuelles, et de se projeter dans l'avenir des territoires transfrontaliers.

L'analyse a relevé de manière générale un niveau assez faible des réflexions stratégiques transfrontalières, soumises à maintes contraintes d'élaboration et de mise en œuvre. Si le transfrontalier apparait comme un enjeu transversal, touchant de nombreux champs de politiques et ayant également une dimension territoriale, il reste généralement une préoccupation stratégique marginale des acteurs institutionnels. L'analyse a relevé par ailleurs, une prédominance des démarches stratégiques sectorielles face aux plans de développement intégrés.

Le diagnostic explore également les dimensions spatiales et temporelles des stratégies de coopération transfrontalière. Il met en avant plusieurs échelles stratégiques (locale, régionale, de la frontière, macro-régionale/transnationale), dont l'articulation multiniveaux est difficile. En termes de temps de la stratégie, bien que les réflexions à court terme soient plus répandues, il existe de nombreux exemples de stratégies à moyen et long terme.

4 LE TRANSFRONTALIER, UN ENJEU TRANSVERSAL MAIS MARGINAL DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le constat général est que les aspects ayant un impact transfrontalier sont pris en compte de manière insuffisante dans les politiques publiques, bien que la tendance soit positive au fil des années. Le transfrontalier prend généralement une place assez réduite dans les politiques des collectivités et des services de l'Etat frontaliers. Cependant, certaines collectivités l'identifient en tant que priorité stratégique. Par exemple : dans les Conseils Généraux du Haut-Rhin et des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil Régional Alsace, les directions sectorielles travaillent en transfrontalier selon leurs besoins ; la stratégie de Lille Métropole s'inscrit à l'intérieur de la réflexion sur l'agglomération transfrontalière et s'appelle "Vivre ensemble dans notre Eurométropole" ; le Canton de Genève conçoit quant à lui son développement à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Ce constat se reflète dans l'attribution de la place souvent marginale des réflexions transfrontalières ou frontalières dans les documents stratégiques des collectivités (SRADT [13], CPER [14], SCOT [15], etc.) et des services de l'Etat (PASE [16], SRCE [17]). Cependant, il existe des exemples positifs, comme les CPER de Lorraine, de Rhône-Alpes ou d'Alsace, comme le SRADT de Nord-Pas de Calais (dont un des ateliers d'élaboration s'intitule "Fabrique Europe"), la stratégie Lorraine 2020 du Conseil Régional, les PASE de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Franche-Comté, etc.

L'analyse a aussi relevé une articulation réduite du transfrontalier avec les politiques territoriales (de massif, de fleuve, maritime). A titre d'exemple, les commissariats de massif (Pyrénées, Alpes, Jura) mènent généralement peu de réflexions stratégiques à l'échelle du massif transfrontalier et se limitent au périmètre français. Cela est dû en partie au manque de structure équivalente et de réflexion territoriale de ce type de l'autre côté de la frontière. Cependant, la situation est en évolution, comme le démontre par exemple l'implication graduelle du commissariat de massif des Pyrénées dans le programme de coopération franco-espagnol sur ses domaines de travail (tourisme, forêt, environnement, risques naturels). Par ailleurs, le CPER de massif peut cofinancer des projets POCTEFA.

Enfin, dans un contexte de restrictions budgétaires des collectivités comme des services de l'Etat, le transfrontalier apparaît souvent comme une politique non prioritaire dont la place est remise en question.

Le transfrontalier semble souvent dépendant d'un portage personnel, lié à l'implication de certains élus ou techniciens. Il est nécessaire, de le stabiliser en tant que moyen d'action de droit commun des acteurs publics afin de répondre de façon plus pérenne aux besoins des habitants des territoires frontaliers.

L'exemple de l'agglomération franco-valdo-genevoise démontre que lorsqu'il y a un enjeu territorial transfrontalier fort, les collectivités et les Etats se mobilisent. En effet, les différences actions du projet sont financées, au-delà des acteurs locaux, à la fois par la Confédération Helvétique (via la politique des agglomérations), l'Etat français (via un appel à projets du Ministère de l'Ecologie), et le Conseil Régional Rhône-Alpes (via ses Grands Projets).

13 *Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.*

14 *Contrat de projets État-région.*

15 *Schéma de cohérence territoriale.*

16 *Projet d'action stratégique de l'État.*

17 *Schéma régional de cohérence écologique.*

SYNTHÈSE

Le transfrontalier est un enjeu transversal mais marginal des politiques publiques. Les aspects ayant un impact transfrontalier sont pris en compte de manière insuffisante dans les politiques publiques, bien que la tendance soit positive au fil des années.

Le transfrontalier prend généralement une place assez réduite dans les politiques et les documents stratégiques des collectivités et des services de l'Etat frontaliers. Cependant, certaines collectivités l'identifient en tant que priorité stratégique.

Enfin, l'analyse a relevé une articulation réduite du transfrontalier avec les politiques sectorielles et territoriales (de massif, de fleuve, maritime).

5 LA PRÉÉMINENCE DES STRATÉGIES TRANSFRONTALIÈRES SECTORIELLES SUR CELLES INTÉGRÉES

L'analyse a permis de mettre en avant la prééminence des stratégies transfrontalières sectorielles sur les réflexions territoriales intégrées. On observe une difficulté d'élaborer des stratégies en raison du partage des compétences entre les échelons et l'exercice territorial différencié de ces compétences de part et d'autre des frontières. Ainsi, on peut retrouver une dimension transfrontalière dans les déclinaisons sectorielles des stratégies des collectivités et des services des Etats de part et d'autre de la frontière (une stratégie transfrontalière de développement économique, de recherche et d'innovation, de formation professionnelle, de transport, de santé, etc.).

On observe également **une spécialisation des axes stratégiques de coopération en fonction des échelons.** A titre d'exemple, sur la frontière franco-espagnole, il y a une spécialisation des Eurorégions (transports, développement économique, formation professionnelle) par rapport à la CTP (protection de l'environnement, risques naturels) et aux territoires locaux (Espace Catalan Transfrontalier, Eurocité Basque : enjeux de proximité). Cette spécialisation stratégique est doublée d'une graduation fonctionnelle : plus l'échelle est supérieure, plus la réflexion est sectorielle et inversement, situation qui n'est pas d'ailleurs spécifique au transfrontalier.

Cette spécialisation est parfois une source de blocages, en raison des différences entre les périmètres de fonctionnement et les compétences des collectivités. Par exemple, les niveaux supérieurs (régions ou Etats) sont peu enclins à s'engager dans des projets et à exercer leurs compétences quand elles doivent s'appliquer sur le territoire des agglomérations transfrontalières (dans les domaines des transports - tram-train ou de la santé, etc.). Pour ne prendre qu'un exemple, la liaison ferroviaire entre Hendaye et Irun, qui fait partie de la connexion Bayonne-San Sébastian, est considérée comme de proximité, mais la compétence n'est pas détenue par le niveau communal, ni intercommunal.

Cependant, on observe **le renforcement des projets de territoires transfrontaliers sur des points d'intensification des liens à travers les frontières.** Pour ne mentionner que certains exemples : les projets de développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise, de l'agglomération bâloise, de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, de l'Eurodistrict Regio PAMINA, d'Alzette-Belval, etc.

Bien qu'il soit nécessaire de dépasser l'opposition entre le sectoriel et le territorial, la mise en cohérence de ces deux approches est difficile et en cela les stratégies transfrontalières ne sont pas différentes de celles nationales. Ainsi, il existe **une tension potentielle dans les règlements de la politique de cohésion 2014-2020, qui promeut d'une part la concentration thématique des investissements et d'autre part le renforcement de l'approche territoriale des projets.**

La question des stratégies territoriales de zones transfrontalières intégrées soulève un point d'arbitrage difficile en matière d'équité territoriale : comment assurer un traitement plus approfondi des zones transfrontalières intégrées, sans porter atteinte à l'équité territoriale en délaissant les territoires interstitiels où l'intégration est moindre actuellement.

SYNTHÈSE

Les stratégies transfrontalières sectorielles sont prédominantes par rapport à celles intégrées. Ainsi, les déclinaisons sectorielles des stratégies des collectivités et des services des Etats de part et d'autre de la frontière ont des dimensions transfrontalières (une stratégie transfrontalière de développement économique, de recherche et innovation, de formation professionnelle, de transport, de santé, etc.). Par ailleurs, il existe une spécialisation des axes stratégiques de coopération en fonction des échelons (régional et local).

Cependant, on observe le renforcement des projets de territoires transfrontaliers sur des points d'intensification des liens à travers les frontières.

6 LA DIFFICULTÉ DE L'ARTICULATION MULTINIVEAUX

L'analyse a mis en avant le développement de stratégies relativement intégrées à **l'échelle locale ou de proximité** (agglomérations urbaines, territoires ruraux, territoires mixtes), qu'il s'agisse d'une émergence ou d'un approfondissement. On peut mentionner à titre d'exemple les stratégies de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, de l'Eurodistrict Saar-Moselle, de l'Eurodistrict Regio PAMINA, de l'Eurodistrict Trinational de Bâle, du Grand Genève, de l'Espace Mont Blanc, etc.

A l'échelle régionale, on observe l'approfondissement de stratégies essentiellement sectorielles (en termes de développement économique, d'innovation, de transports, de formation économique, etc.) comme les stratégies eurorégionales.

L'étude a testé l'hypothèse de "stratégies par frontières" ; l'analyse a démontré le manque de pertinence de telles stratégies. En effet, l'étendue de cette échelle et l'hétérogénéité des besoins et enjeux territoriaux sur une frontière rendent les stratégies

de ce genre peu utiles voire infaisables, tant en termes d'identification des priorités qu'en termes de partenariat institutionnel (la plupart des Etats voisins étant fédéraux). Cependant, le diagnostic a relevé **l'utilité de réflexions réglementaires ou sectorielles sur certaines politiques nationales (environnement, santé, infrastructures lourdes, fiscalité, sécurité, compétitivité économique, emploi) à l'échelle de la frontière ou à l'échelle nationale.** En fonction des thématiques et de la situation de l'autre côté de la frontière, il semble utile de développer des stratégies ou du moins des plans d'actions et de priorités impliquant le niveau des Etats, en plus des dialogues stratégiques menés à l'échelle eurorégionale, ce qui est d'autant plus nécessaire dans le cas où stratégies eurorégionales n'existent pas, comme sur la frontière franco-belge ; sur cette frontière, le travail du groupe de travail parlementaire franco-belge entre 2005 et 2007 est une expérience intéressante, qu'il importe de prolonger. Cette nécessité a été notamment identifiée par rapport à la mise en cohérence des systèmes législatifs nationaux, pour éviter les blocages dans les territoires transfrontaliers.

Enfin, il faut également mentionner que **les collectivités frontalières ont parfois des positionnements stratégiques qui dépassent le transfrontalier, pour concevoir leur développement dans un espace de référence plus étendu, transnational ou macro-régional.** A titre d'exemple, on peut citer le positionnement de Lille Métropole en Europe du Nord-Ouest, de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans l'espace méditerranéen et de la Région Rhône-Alpes dans l'espace alpin.

L'étude a permis d'identifier **certaines difficultés à articuler les stratégies à différentes échelles,** en raison du portage par des institutions à des échelons différents et avec des compétences différentes. L'articulation multiniveaux des stratégies demande une gouvernance plus complexe, ainsi qu'une reconnaissance et une volonté de mettre en cohérence des échelles de stratégies, ce qui n'est pas toujours une priorité des collectivités soucieuses de respecter l'autonomie de chaque échelon.

Cependant, cette articulation multiniveaux des stratégies est nécessaire d'un point de vue fonctionnel, constat qui est partagé par une partie des acteurs de la coopération transfrontalière, qui commencent à mettre en place des mécanismes de dialogue entre les échelles de stratégies. A titre d'exemple, on peut mentionner les démarches de la Grande Région et du Rhin Supérieur prenant en compte les stratégies territoriales des Eurodistricts dans les réflexions eurorégionales, l'initiation d'une coordination des coopérations régionales avec les actions à l'échelle du massif des Pyrénées, le positionnement du détroit de Calais dans l'espace de la Manche.

SYNTHÈSE

Il existe certaines difficultés à articuler les stratégies à différentes échelles, en raison du portage par des institutions à des échelons différents et avec des compétences différentes.

L'articulation multiniveaux des stratégies demande une gouvernance plus complexe ainsi qu'une reconnaissance et une volonté de mettre en cohérence des échelles de stratégies, ce qui n'est pas toujours une priorité des collectivités soucieuses de respecter l'autonomie de chaque échelon.

Cependant, cette articulation multiniveaux des stratégies est nécessaire d'un point de vue fonctionnel, constat qui est partagé par une partie des acteurs de la coopération transfrontalière, qui commencent à mettre en place des mécanismes de dialogue entre les échelles de stratégies.

7 LA PRÉDOMINANCE DES RÉFLEXIONS À COURT TERME ET MOYEN TERME

L'analyse a relevé **la prépondérance des plans d'actions à court terme (1 ou 2 ans), en fonction des besoins ponctuels identifiés et des projets de coopération montés.** Cela correspond à une attitude de réaction par rapport aux réalités transfrontalières et une mobilisation généralement itérative et non constante.

Il faut mentionner qu'en termes d'horizon temporel long, **le cycle de sept ans des programmes INTERREG donne le rythme des réflexions stratégiques.** Les périodes de passage entre deux programmes (dont celle actuelle, 2011-2013) sont une opportunité de renouveau des diagnostics, des orientations stratégiques et des partenariats privilégiés.

Néanmoins, **les stratégies ou les plans d'actions à moyen et long terme (5-15 ans) ont également leur place, en fonction de la maturité des territoires et de leur degré d'intégration.** On peut mentionner par exemple la stratégie en trois temps de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, avec un volet d'actions à court terme (2012-2012), un plan d'intervention à moyen terme (2014-2020) et une vision de développement à l'horizon 2030. Un autre cas intéressant est celui de l'agglomération franco-valdo-genevoise (dénommée "Grand Genève" depuis mai 2012), dont le projet de développement à été renouvelé en 2012 et dont les investissements vont s'échelonner au-delà de 2018. Enfin, des territoires euro-régionaux comme le Rhin Supérieur et la Grande Région sont actuellement en cours de définition de leurs stratégies de développement autour de la notion de région polycentrique transfrontalière.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue les temps très longs d'élaboration de stratégies dans un contexte transfrontalier, qui sont plus importants que des réflexions équivalentes dans un contexte national en raison des nombreuses différences (en termes de compétences, d'organisation territoriale et administrative, de culture, de moyens financiers, etc.). Par ailleurs, une contrainte importante dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies transfrontalières est la différence entre les calendriers politiques des acteurs impliqués. Le décalage entre les élections multiplie ainsi les temps d'attente et de réserve qui précèdent et suivent une échéance, ainsi que les changements de vision politique.

18 *France (Manche)-Angleterre (FR-UK), Deux Mers (FR-UK-BE-NL), France-Wallonie-Vlaanderen (FR-BE), Grande Région (FR-BE-LUX-DE), Rhin supérieur (FR-DE-CH), France-Suisse, ALCOTRA (FR-IT), Italie-France Maritime, POCTEFA (FR-ES-AN), Amazonie (FR-BR-SU).*

SYNTHÈSE

Les plans d'actions à court terme (1 ou 2 ans), en fonction des besoins ponctuels identifiés et des projets de coopération montés, sont prépondérants. Cela correspond à une attitude de réaction par rapport aux réalités transfrontalières et une mobilisation généralement itérative et non constante.

Néanmoins, les stratégies ou les plans d'actions à moyen et long terme (5-15 ans) ont également leur place, en fonction de la maturité des territoires et de leur degré d'intégration.

Enfin, le cycle des programmes INTERREG de sept ans a un impact important sur le rythme des réflexions stratégiques.

Financements

8 L'IMPORTANCE DU RÔLE DES PROGRAMMES INTERREG DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Les programmes de coopération INTERREG sont généralement l'instrument phare de financement des projets transfrontaliers, au-delà des crédits mobilisés par les collectivités au titre des politiques propres. Compte-tenu des sommes en jeu, ces programmes excluent de manière générale les investissements lourds dans les infrastructures. Par ailleurs, il y a à ce jour peu de fonds communs finançant la coopération transfrontalière hors INTERREG.

L'analyse de dix programmes de coopération transfrontalière aux frontières françaises[18] a relevé tout d'abord l'existence d'une marge importante d'amélioration du processus d'élaboration de ces programmes. Ensuite, face à la diversité des territoires frontaliers, on observe une diversité de la composition du partenariat de suivi et des instances et une complexité de la question des périmètres et sous-ensembles, mais une standardisation des axes des programmes. En termes de projets, il existe des réflexions naissantes sur la typologie et une grande diversité des modalités de sélection. Enfin, on peut noter un manque d'articulation entre les programmes INTERREG et les autres programmes européens et une place réduite des instruments de financement hors INTERREG.

Marge importante d'amélioration du processus d'élaboration des programmes INTERREG

L'analyse a mis en avant une marge importante d'amélioration des diagnostics des programmes de coopération, de l'évaluation ex-ante et du processus d'élaboration des programmes.

De manière générale, les diagnostics présentent la situation du périmètre de coopération, selon une analyse thématique (démographie, économie, emploi, environnement, transports). Le territoire est parfois analysé (structure urbain – rural, grands pôles, caractéristiques géographiques, infrastructures), mais non de manière détaillée. **L'analyse sur laquelle se base un programme relève souvent plus d'une compilation des diagnostics des territoires** composant le périmètre que d'un diagnostic du territoire transfrontalier et de la coopération. **Les diagnostics ne sont pas spécifiquement transfrontaliers, traitant de manière incomplète des questions transfrontalières** telles que les disparités de part et d'autre de la frontière, les flux de travailleurs transfrontaliers, les services publics communs (tels que les prestations de santé), les espaces urbains transfrontaliers, les espaces ruraux et naturels, les systèmes juridico-administratifs, etc. Il faut pour autant mentionner des bonnes pratiques telles que le programme Grande Région, Rhin Supérieur ou France-Wallonie-Vlaanderen avec des diagnostics ayant une approche territoriale intégrée.

L'analyse que les diagnostics font de l'état de la coopération est généralement assez superficielle, bien que des exemples contraires soient notables (Deux Mers). Il y a très peu d'informations sur les projets de territoires transfrontaliers et les stratégies de coopération transfrontalière. Les différentes structures de coopération sont souvent mentionnées dans d'autres parties des programmes (par exemple dans le programme ALCOTRA et POCTEFA), mais il serait plus judicieux de les intégrer au diagnostic, en détaillant leurs activités et leur articulation avec le programme.

Peu de programmes intègrent dans le diagnostic un bilan de la programmation antérieure. Celle-ci est parfois analysée dans une autre partie du programme, mais globalement de manière insuffisante ; généralement, on présente seulement des exemples marquants

18 *France (Manche)-Angleterre (FR-UK), Deux Mers (FR-UK-BE-NL), France-Wallonie-Vlaanderen (FR-BE), Grande Région (FR-BE-LUX-DE), Rhin supérieur (FR-DE-CH), France-Suisse, ALCOTRA (FR-IT), Italie-France Maritime, POCTEFA (FR-ES-AN), Amazonie (FR-BR-SU).*

sans donner une vision globale sur les projets, même provisoire, étant donné que les programmes sont élaborés avant la fin de la période de programmation. Néanmoins, il existe des programmes ayant détaillé de manière plus importante ces aspects, comme par exemple France-Wallonie-Vlaanderen.

Un autre constat général est **l'absence ou le manque d'harmonisation des données statistiques de niveau NUTS III sur certaines thématiques,** ainsi qu'un manque assez important d'illustration cartographique des diagnostics. Néanmoins, certains programmes présentent une bonne utilisation des cartes (France – Wallonie – Vlaanderen, France-Suisse), issues des sources telles que l'Atlas ESPON, Eurostat, l'Atlas de la MOT.

Enfin, le constat le plus important est que **les diagnostics ne mettent pas suffisamment l'accent sur les besoins de coopération ou les secteurs où la coopération a une valeur ajoutée.** Etant donné qu'ils soulignent très peu les points critiques (les problèmes rencontrés, les manques) et les gains à la coopération, **les diagnostics remplissent insuffisamment leur rôle de justification ou d'appui à l'élaboration d'une stratégie de coopération.**

Le processus d'élaboration est organisé autour de consultations d'instances généralement publiques et d'ateliers de travail thématiques. De manière générale, on peut affirmer que **les consultations sont insuffisamment ouvertes aux parties prenantes,** avec des délais de réponse assez courts ou des sessions publiques peu nombreuses. Cet aspect est à améliorer lors des prochaines programmations, les consultations étant importantes pour la pertinence des programmes, l'adhésion des forces vives du territoire à la démarche et le montage de projets réussis et intégrés à l'intérieur de stratégies transversales.

Les membres des groupes de travail chargés de l'élaboration et du suivi des programmes sont principalement les régions, départements et leurs équivalents étrangers. **Les villes, les acteurs socio-économiques et les structures de coopération sont peu représentés,** alors qu'ils constituent une source importante d'identification des besoins de coopération et sont des bénéficiaires potentiels du programme.

L'élaboration du programme opérationnel est généralement réalisée par un cabinet de conseil extérieur. On peut légitimement se demander s'il est opportun d'externaliser cette tâche essentielle, surtout en raison de la faible expérience en matière de coopération territoriale ou de connaissance du territoire dont font parfois preuve ces cabinets.

Sur ces trois derniers aspects, le renforcement de la gouvernance multiniveaux dans le cadre des Accords de partenariat et dans les programmes de coopération par les règlements 2014-2020 est une perspective positive.

Dans la majorité des cas, l'élaboration du programme a commencé en début d'année 2006, mais la longueur du processus a induit **une entrée en vigueur tardive des programmes** (entre octobre 2007 pour le Rhin Supérieur et septembre 2008 pour les Deux Mers) en repoussant donc le démarrage effectif de la programmation. Ce retard a un impact négatif sur le déroulement des programmes conçus sur sept ans qui de facto durent moins.
L'analyse a relevé que **les évaluations ex ante se sont prononcées principalement sur la conformité des programmes opérationnels aux règlements de la politique de cohésion et priorités européennes** (Stratégie de Lisbonne et Stratégie de Göteborg). Les évaluateurs n'apportent généralement pas de jugements en termes de pertinence des axes de financement par rapport aux besoins et spécificités des territoires transfrontaliers ou par rapport à la maturité de la coopération. Cette situation s'explique en partie par le fait que la plupart des cabinets évaluateurs ont peu de compétences techniques (ou même de légitimité) pour critiquer la pertinence des stratégies (ou leur absence) et encore moins pour proposer un nouveau modèle.

Par ailleurs, les évaluations ex ante abordent peu les questions liées à l'articulation du territorial et sectoriel, l'articulation de la stratégie des acteurs et du PO, l'articulation effective du PO INTERREG IVA et des autres programmes européens ou politiques publiques à l'intérieur des Etats membres.

SYNTHÈSE

Les diagnostics des programmes de coopération, l'évaluation ex-ante et le processus d'élaboration des programmes ont une marge importante d'amélioration. En effet, les analyses sur lesquelles se basent les programmes relèvent souvent plus de compilations des diagnostics des territoires composant le périmètre que de diagnostics des territoires transfrontaliers et de la coopération. De plus, les diagnostics ne mettent pas suffisamment l'accent sur les besoins de coopération ou les secteurs où la coopération a une valeur ajoutée.

Diversité de la composition du partenariat de suivi et des instances des programmes

En ce qui concerne la composition des Comités de Suivi et de Programmation, on constate **la présence systématique des collectivités locales NUTS III et NUTS II** (notamment pour la France), **des représentants de l'Etat (notamment pour la France) ainsi que les autorités environnementales, avec une grande variété des configurations en fonction des périmètres des programmes.**

Cependant, **les acteurs socio-économiques, les villes, les territoires transfrontaliers et les représentants des programmes européens contigus sont insuffisamment représentés** au sein des Comités de Suivi et encore moins au sein des Comités de Programmation. Cette situation s'explique par la faible participation financière de ces acteurs au programme. Cependant, elle entraine une représentation partielle des besoins et intérêts à la coopération qui peut avoir un impact négatif sur la qualité ou la pertinence des projets et notamment sur l'impact global du programme sur le territoire.

Néanmoins, **il existe des exemples de prise en compte de ces acteurs.** A ce titre, on peut citer le programme Rhin Supérieur, qui se distingue par la présence des Eurodistricts dans les Comités de Suivi, et le programme Deux Mers, qui inclut dans ses instances de décision le Syndicat Mixte de la Côte d'Opale. Enfin, en termes d'articulation avec d'autres programmes, il est intéressant de mentionner les programmes France-Wallonie-Vlaanderen et Italie-France Maritime qui ont prévu la présence de représentants des programmes régionaux dans les comités, ainsi que le programme Deux Mers qui convie un représentant du programme France (Manche)-Angleterre. Cependant, ces exemples sont à nuancer car ces acteurs sont réellement peu présents dans les comités.

En termes de gestion des programmes, **si le cas générique est qu'une région joue le rôle d'autorité de gestion, l'analyse a relevé une diversité assez importante en matière de montages**. Sur les dix programmes de coopération transfrontalière étudiés, cinq ont comme autorité de gestion une région française et trois une région étrangère. Seuls deux programmes sont gérés par des structures transfrontalières, à savoir le GECT Programme INTERREG IVA Grande Région et le Consorcio de la Communauté de Travail des Pyrénées. Les autorités de gestion de nature transfrontalière ont en théorie une légitimité plus importante, mais sont confrontés à une gestion plus difficile et non stabilisée, pouvant manquer de leadership. Le Consorcio de la CTP a rencontré des difficultés qui ont entrainé l'arrêt provisoire des paiements. La transmission de la fonction de gestion en cours de période, à

partir de 2010, pour la Grande Région a été longue, retardée également par des problèmes de recrutement et de budget. Il a d'ailleurs fallu du temps pour que les procédures de gestion mises en place par le GECT autorité de gestion soient satisfaisantes.

Les secrétariats techniques conjoints (STC) sont rattachés à un service de l'autorité de gestion pour cinq des dix cas étudiés. Il existe cependant des cas particuliers. Le STC du programme Deux Mers est un groupement européen d'intérêt économique (GEIE-GECOTTI, employeur des trois STC INTERREG dont le Conseil Régional Nord-Pas de Calais est autorité de gestion). Les STC de la Grande Région et de France-Wallonie-Vlaanderen sont des associations respectivement de droit luxembourgeois et de droit belge. Les STC des deux programmes France – Italie sont dissociés des autorités de gestion et celui responsable d'ALCOTRA n'a pas de personnalité juridique.

Enfin, **le rôle d'autorité nationale française a été généralement délégué aux régions,** sauf pour les programmes Grande Région et ALCOTRA. Il faut noter que la définition de cette autorité, en charge notamment de la coordination et de la présentation des positions retenues par le partenariat français, n'a pas été reprise avec exactitude par chaque programme.

PO INTERREG IVA	AUTORITÉ DE GESTION	SECRÉTARIAT TECHNIQUE CONJOINT	AUTORITÉ NATIONALE
France (Manche)-Angleterre	Conseil Régional Haute Normandie		
Deux Mers (FR-BE-GB-NL)	Conseil Régional Nord-Pas de Calais	GEIE GECOTTI (locaux à Lille, France)	Conseil Régional Nord-Pas de Calais
France-Wallonie-Vlaanderen (FR-BE)	Wallonie Bruxelles International	France-Wallonie-Vlaanderen Asbl (association de droit belge, locaux à Namur, Belgique)	Conseil Régional Nord-Pas de Calais
Grande Région FR-BE-LU-DE)	GECT Programme INTERREG IVA Grande Région	STC INTERREG Grande Region Asbl (association de droit luxembourgeois, locaux à Luxembourg)	Préfecture de Région de Lorraine
Rhin Supérieur (FR-DE-CH)	Conseil Régional Alsace		
France-Suisse	Conseil Régional Franche-Comté		
ALCOTRA (FR-IT)	Région Piémont	STC ALCOTRA (sans forme juridique propre, locaux à Menton, France)	Préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Italie-France Maritime	Région Toscane	STC Italie-France Maritime (association de droit italien, locaux à Livorno, Italie)	Collectivité territoriale de Corse
POCTEFA (FR-ES-AN)	Consorcio de la Communauté de Travail des Pyrénées (locaux à Jaca, Espagne)		Conseil Régional Aquitaine
Amazonie (FR-BR-SU)	Conseil Régional Guyane		

SYNTHÈSE

Dans les Comités de Suivi et de Programmation, on constate la présence systématique des collectivités locales NUTS III (départements, Kreise, provinces, dicupaciones) et NUTS II (régions), des représentants de l'Etat (notamment pour la France) ainsi que les autorités environnementales, avec une grande variété des configurations en fonction des périmètres des programmes.

Cependant, les acteurs socio-économiques, les villes, les territoires transfrontaliers et les représentants des programmes européens contigus y sont insuffisamment représentés.

En termes de gestion des programmes, il existe une diversité assez importante en matière de statut des autorités de gestion et des secrétariats techniques conjoints.

Complexité de la question des périmètres et des sous-ensembles des programmes

La définition des périmètres des programmes est tributaire des spécificités des territoires et des négociations des partenaires impliqués et il n'y a pas de configuration type. L'analyse a permis de confirmer la pertinence du critère de définition selon les zones NUTS III (Départements en France, Provinces en Italie, Diputaciones en Espagne, Kreise en Allemagne, etc.), bien que dans certains cas les zonages ne sont pas comparables entre les pays (en Belgique, les arrondissements sont de taille réduite par rapport aux départements français).

Toutefois **l'échelle NUTS II (régionale) s'est montrée pertinente sur certaines thématiques** (telles que la recherche et l'innovation, l'enseignement supérieur, le développement économique) ou pour permettre à des acteurs régionaux d'accéder aux programmes.

Trois échelles semblent pertinentes : celle de la proximité immédiate, celle intermédiaire et celle du programme, ceci dans le montage de projets et pour assurer une équité territoriale. Par ailleurs, l'analyse a aussi identifié le besoin d'une flexibilité plus importante, afin de garantir la participation de partenaires pertinents hors zone éligible de manière ponctuelle sur des thématiques précises.

La règle de 150 km de distance entre les territoires composant un programme de coopération transfrontalière maritime semble pertinente, avec la nécessité néanmoins de distinguer le transfrontalier maritime de proximité du transnational (l'exemple typique étant les détroits).

Issus parfois de fusions (France-Wallonie-Vlaanderen, Grande Région, Rhin Supérieur) et répondant à de nombreuses spécificités locales, **les programmes ont des configurations territoriales diverses qui rendent difficile l'identification d'une formule optimale pour l'établissement du périmètre.**

Parmi les dix programmes étudiés, trois comportent des subdivisions : France-Wallonie-Vlaanderen (trois sous-programmes), POCTEFA (trois comités territoriaux),

Grande Région (quatre entités géographiques). **L'analyse a soulevé une série d'inefficiences administratives et financières de ce type de montage.** On peut citer à titre d'exemple l'éclatement des tâches de gestion, de suivi des projets et d'animation, l'opacité de la maquette financière, voire une perte de cohésion du programme entrainée par les déséquilibres de consommation entre les sous-programmes et les négociations pour la redistribution des crédits.

Cependant, l'analyse a montré **la nécessité de prendre en compte les territoires d'échelle inférieure au programme intégrés dans le programme** (Eurodistricts, Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, agglomération franco-valdo-genevoise, pour ne citer que quelques exemples) surtout au niveau du diagnostic territorial mais aussi des priorités de financement. L'étude a permis d'identifier **un besoin de garantie d'un maillage territoria**l fin pour l'animation et le suivi des projets, afin de répondre au mieux aux besoins des porteurs de projets. A titre d'exemple, on peut mentionner les programmes Deux Mers, avec un réseau d'animateurs très maillé, et Rhin Supérieur, avec des référents territoriaux pour les quatre territoires des Eurodistricts.

SYNTHÈSE

La définition des périmètres des programmes est tributaire des spécificités des territoires et des négociations des partenaires impliqués et il n'y a pas de configuration type. Trois échelles semblent pertinentes : celle de la proximité immédiate, celle intermédiaire et celle du programme, ceci dans le montage de projets et pour assurer une équité territoriale.

Issus parfois de fusions et répondant à de nombreuses spécificités locales, certains programmes comportent des subdivisions, montage qui est source d'inefficiences administratives et financières.

Standardisation des axes des programmes malgré la diversité des territoires frontaliers

L'analyse a relevé **une situation paradoxale de formatage des programmes, malgré une forte diversité des territoires frontaliers,** de leurs états d'intégration et de leurs dispositifs de gouvernance, cela même au sein d'un seul programme. Le constat général est que les priorités de financement des programmes sont assez déconnectées des réalités des territoires. Les spécificités des zones de coopération ne sont pas suffisamment mises en avant ce qui pourrait être dû à un manque de vision stratégique et prospective des acteurs impliqués dans l'élaboration des programmes. Ces derniers ne représentent pas un cadre de développement des territoires qui puisse cristalliser les actions singulières au sein d'un projet de territoire.

La dimension territoriale des programmes est quasi inexistante. Les programmes opérationnels étudiés ont une structure essentiellement thématique, organisée en trois ou quatre axes auxquels s'ajoute l'assistance technique. Essentiellement les mêmes priorités thématiques se retrouvent dans tous les programmes : le développement économique et l'innovation, les transports, la culture et le patrimoine, le tourisme, les énergies renouvelables, la gestion des ressources naturelles et la prévention des risques, les services publics, l'édu-

cation et la formation. Il existe néanmoins des thèmes spécifiques, comme par exemple le maritime (l'économie et l'accessibilité), dans Italie-France Maritime, ou le rural (l'économie et le tourisme), dans ALCOTRA. Deux programmes ont néanmoins une architecture plus originale. Le programme de la Grande Région remplace la structure sectorielle par trois entrées plus transversales : l'économie, l'espace, les hommes. Le programme Deux Mers possède un axe commun avec France (Manche) – Angleterre, étant ainsi le seul à mettre en avant l'articulation avec un autre programme.

La structure des programmes est peu révélatrice des spécificités locales et dans la plupart des cas les programmes opérationnels ne s'appuient pas explicitement sur des stratégies ou des priorités transfrontalières bien définies, au-delà de l'intégration des territoires transfrontaliers et de l'amélioration de la coopération. Par ailleurs, les programmes ont une répartition financière assez homogène qui ne permet pas d'identifier les spécificités des territoires à travers les priorités de financement et qui ne semblent pas être liées à des projets de territoires transfrontaliers. Il existe néanmoins des programmes qui ont identifié des priorités claires, comme par exemple le Rhin Supérieur qui a alloué 40% de la subvention FEDER au développement durable, la Grande Région qui a alloué 43% à l'économie, ou France-Suisse qui a réservé 40% pour l'aménagement du territoire et les transports.

Le développement territorial, ainsi que ses déclinaisons locales ou régionales, est un objectif généralement peu mis en avant. Plusieurs programmes mentionnent néanmoins des actions ou bénéficiaires éligibles liés au développement territorial. Uniquement deux programmes, Grande Région et France - Suisse ont un axe dédié de manière explicite à cet objectif. Le programme franco-suisse, qui mène une réflexion sur le sujet très poussée par rapport aux autres, détaille cet objectif : "Il est important de coordonner les stratégies territoriales par la mise en réseau des acteurs dans le cadre de démarches concertées autour de projets partagés. (…). Il s'agit aussi de soutenir les initiatives et les projets transfrontaliers par l'élaboration d'outils stratégiques et cohérents, de promouvoir des collaborations intercommunales impliquant acteurs publics et privés dans des projets coordonnés porteurs de développement (dont zones d'activités). (…) Des coopérations territoriales organisées se mettent en place, telle l'agglomération transfrontalière Morteau/Villers-le-Lac/Le Locle/La Chaux-de-Fonds, autour de programmes communs d'actions. Le programme encouragera les démarches de préfiguration et d'organisation de coopérations territoriales pérennes, quelle que soit leur échelle, débouchant sur des programmes d'actions intégrés." [19]

19 *Programme opérationnel de coopération territoriale européenne INTERREG IVA France – Suisse 2007-2013, version approuvée le 20 décembre 2007, page 57.*

SYNTHÈSE

Il existe une situation paradoxale de formatage des programmes, malgré une forte diversité des territoires frontaliers, de leurs états d'intégration et de leurs dispositifs de gouvernance, cela même au sein d'un seul programme.

La structure des programmes est peu révélatrice des spécificités locales et, dans la plupart des cas, les programmes opérationnels ne s'appuient pas explicitement sur des stratégies ou des priorités transfrontalières bien définies.

La dimension territoriale des programmes est quasi inexistante, les programmes opérationnels ayant une structure essentiellement thématique, organisée en trois ou quatre axes auxquels s'ajoute l'assistance technique.

Réflexions naissantes sur la typologie des projets

Si les projets respectent la structure thématique des axes de financement, certains programmes distinguent différents types de projets notamment en fonction des spécificités de mise en œuvre.

Certains programmes, comme France-Wallonie-Vlaanderen, Deux Mers, ALCOTRA et Italie-France Maritime, ont prévu **des projets stratégiques**, bien que les définitions de ce type de montage diffèrent. Il s'agit de manière générale de **projets top-down, impliquant un nombre plus important de partenaires, avec une dimension sectorielle et eurorégionale plus marquée.** Ces projets de grande ampleur nécessitent des temps de gestation importants. Pour le programme ALCOTRA, les projets stratégiques visent la construction et l'approfondissement du partenariat institutionnel entre les principaux partenaires du programme en plus des réalisations concrètes. Dans le cadre des programmes Deux Mers et France-Wallonie-Vlaanderen, les partenaires ont eu des difficultés à sélectionner ces projets a priori. Dans ce contexte, une labellisation a posteriori des projets stratégiques a été réalisée dans le programme France-Wallonie-Vlaanderen.

S'il y a un intérêt à financer dans les programmes des projets top-down, sur des priorités identifiées par les partenaires des programmes et importants en termes financiers, les expériences actuelles soulignent quelques difficultés. Une première contrainte est le format du partenariat, avec généralement un grand nombre de partenaires, qui donne une inertie importante à la gouvernance des projets. Une autre contrainte est le caractère de mise en réseau de ces projets qui ont parfois un lien limité avec les territoires. Pour la prochaine période, il y a donc un besoin d'étude de la taille optimale du partenariat de ces projets stratégiques et leur orientation vers une gouvernance multiniveaux.

La dimension territoriale des projets a été très peu développée, le seul programme à prévoir un type de projets spécifique étant ALCOTRA. Les Plans Intégrés Transfrontaliers (PIT) sont des ensembles pluri-thématiques de projets simples (entre trois et six, accompagnés également d'un plan de communication) ayant un objectif commun de développement économique et social d'un territoire spécifique. Les PIT peuvent favoriser l'élargissement du dialogue et la structuration des réseaux de coopération dans la mesure où ils demandent une concertation préalable à l'élaboration et au dépôt du dossier de subvention. Au sein de chaque PIT, les projets sont autonomes tant du point de vue administratif que financier et sont soumis aux mêmes règles que les projets simples. Chaque PIT doit néanmoins désigner un unique coordinateur. Lors de l'élaboration du PIT, il est nécessaire de démontrer la valeur ajoutée du montage intégré par rapport à une mise en œuvre séparée. Pour la sélection des PIT, un appel à projet a été lancé à destination des collectivités et établissements publics et sept territoires ont été sélectionnés.

S'il est trop tôt pour établir un bilan de l'impact territorial de ces PIT, on peut néanmoins noter que certains ont eu un impact positif, notamment pour les projets pilotés par des territoires intégrés comme les espaces naturels (Espace Mont Blanc, Alpi Marittime-Mercantour, Parc du Queyras-Mont Viso), qui avaient une expérience de coopération de longue date. Cela montre que la solidité du partenariat est un prérequis pour un bon projet de territoire.

Concernant la dimension territoriale des programmes, **une perspective positive est la proposition par les règlements 2014-2020 de dispositifs de développement territorial intégré** (investissements territoriaux intégrés, opérations de développement local), qui devront permettre à des territoires transfrontaliers de bénéficier d'un cadre de financement de leurs stratégies de développement en dépassant la logique de projets individuels.

Enfin, l'analyse a montré **une utilisation assez réduite des fonds microprojets (présents seulement dans les programmes France-Wallonie-Vlaanderen, Rhin Supérieur et Grande Région).** Les micro-projets sont généralement des opérations de petite ampleur financière, mis en œuvre à une échelle locale, portés par des acteurs à faible capacité de gestion. Ils ont parmi leurs objectifs principaux de soutenir les initiatives de la société civile et le contact entre les citoyens et permettent de manière générale l'accès des petits

porteurs aux financements européens. Ces projets requièrent en général des procédures d'instruction simplifiées et un accompagnement plus important des porteurs. Les fonds micro-projets peuvent être gérés directement par l'autorité de gestion (France-Wallonie-Vlaanderen et Grande Région) ou délégués à un acteur de terrain (Rhin Supérieur – délégation à trois des quatre Eurodistricts rhénans dans le périmètre du programme et au Conseil Général du Haut-Rhin et le Landratsamt de Breisgau-Hochschwarzwald). Ce type de projets semble encore utile, même après quatre générations d'INTERREG, car ils sont le support le plus approprié des coopérations de la société civile, avec un impact substantiel sur les habitants des territoires transfrontaliers.

SYNTHÈSE

Certains programmes distinguent différents types de projets, notamment en fonction des spécificités de mise en œuvre. Il existe des projets stratégiques, d'initiative généralement descendante, impliquant un nombre plus important de partenaires, avec une dimension sectorielle et eurorégionale plus marquée. La dimension territoriale des projets a été très peu développée ; le programme ALCOTRA (France-Italie) met en œuvre des Plans Intégrés Transfrontaliers (PIT), des ensembles pluri-thématiques de projets simples ayant un objectif commun de développement économique et social d'un territoire spécifique. Enfin, l'utilisation des fonds microprojets est assez réduite.

Grande diversité des modalités de sélection des projets

Un premier constat mis en avant par le diagnostic est la complexité de la chaine d'instruction des projets de coopération transfrontalière, dans laquelle sont impliqués une multiplicité d'acteurs (collectivités et services de l'Etat, du côté français), ce qui génère des problèmes d'agrégation et d'arbitrages sur les avis. Les montages peuvent être différents selon les programmes : si pour ALCOTRA, les services déconcentrés de l'Etat détiennent le monopole des avis sur les projets, pour le France-Suisse, cette tâche a été déléguée aux collectivités, ce qui est d'ailleurs problématique en sachant qu'elles n'ont pas toujours l'expertise nécessaire.

Les dispositifs d'appels à projets sont très différents selon les programmes. Leur nombre est variable, mais les procédures de sélection sont essentiellement bottom-up. On note généralement l'absence de cahiers des charges ou d'appels à projets ciblés. Cela peut représenter une lacune dans les programmes, étant donné que les appels à projets ciblés peuvent être un moyen d'orientation stratégique des actions.

Un autre constat a été **l'importance des seuils de financement des projets.** A titre d'exemple, dans le programme franco-espagnol, le seuil minimum de 80 000 euros a exclu les petits projets ou les porteurs avec peu de moyens, telles les communautés de communes comme l'Agglomération Côte basque-Adour. Au contraire, le seuil maximal de 1,5 millions d'euros de FEDER imposé pour les projets simples ALCOTRA plafonne certaines initiatives ou peut entrainer un surdimensionnement d'autres selon un effet pervers.

L'analyse a montré enfin la nécessité de renforcer l'ingénierie territoriale au niveau des programmes, notamment pour aider les porteurs sans moyens à monter les projets et ce, tout au long des actions pour maximiser l'impact des projets sur le territoire.

SYNTHÈSE

Les dispositifs d'appels à projets sont très différents selon les programmes. Leur nombre est variable, mais les procédures de sélection sont essentiellement de type ascendant, sans cahiers des charges ou appels à projets ciblés. Par ailleurs, la chaine d'instruction des projets de coopération transfrontalière est très complexe, impliquant une multiplicité d'acteurs (collectivités et services de l'Etat, du côté français), ce qui génère des problèmes d'agrégation et d'arbitrages sur les avis.

Manque d'articulation entre les programmes INTERREG et les autres programmes européens

L'analyse a mis en exergue **une articulation très réduite des programmes de coopération transfrontalière avec les autres programmes européens.**

Premièrement, on constate **une très faible articulation entre les programmes transfrontaliers contigus,** que ce soit en termes de critères d'éligibilité, de procédures de sélection et d'instruction, de dialogue entre les autorités et entre les instances des programmes (autorités de gestion, secrétariats techniques conjoints, animateurs territoriaux). Cette situation est une véritable contrainte pour le montage de projets notamment sur des territoires directement ou indirectement éligibles à deux programmes en même temps. Par ailleurs, les contacts réduits entre les équipes techniques des programmes témoignent d'un faible intérêt pour la capitalisation, l'échange de pratiques bonnes pratiques de gestion.

Néanmoins, il existe un exemple concret d'articulation, à savoir l'axe commun entre les programmes France (Manche)-Angleterre et Deux Mers, financé par ce dernier. Issus d'une négociation difficile entre les partenaires nationaux et la Commission Européenne, ces programmes partagent l'ensemble de la côte anglaise. En principe, cet axe est un bon moyen pour palier les problèmes crées par le découpage de ces deux programmes, mais son impact reste à évaluer, car très peu de projets ont été programmés sur ce thème. Cependant, il est important de mentionner que les différences de gestion des programmes ont représenté un obstacle à l'articulation des deux cadres.

On remarque également un cloisonnement entre les trois volets de l'objectif de la coopération territoriale européenne (transfrontalier, transnational, interrégional). Cependant, il existe des exemples de ciblage stratégique des programmes, à l'initiative des collectivités partenaires. A titre d'exemple, le Conseil Régional Aquitaine et le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, ont un accord informel visant à financer dans le programme transnational Espace Atlantique des études et dans le POCTEFA des actions concrètes.

Enfin, il existe **peu de synergies réalisées entre les programmes transfrontaliers et les programmes régionaux, au-delà de la cohérence formelle et l'élimination des doubles financements,** bien qu'il y ait une complémentarité potentielle (par exemple en termes de formation professionnelle et emploi, apprentissage, insertion, énergies renouvelables, etc.). S'il existe certains Comités de Suivi pluri-fonds, ils sont en général accaparés par les programmes régionaux FEDER et le FSE, les programmes INTERREG ne faisant que rarement partie de l'ordre du jour. De manière générale, les partenaires mentionnent que l'articulation effective entre les programmes est assurée par le fait que les collectivités locales sont membres des différents Comités de Suivi et de Programmation et que leurs services réalisent l'instruction des projets relevant de plusieurs fonds européens. Cepen-

dant, une minorité des programmes mentionnent des mécanismes d'articulation effective. A titre d'exemple, on peut mentionner néanmoins une initiative d'école de la deuxième chance transfrontalière qui bénéficie à la fois de fonds FSE et INTERREG dans la Grande Région. Un autre cas intéressant est le Document Unique de Programmation de la Région Autonome Vallée d'Aoste, qui couvre les trois programmes régionaux (FEDER, FSE et FEADER) et le programme de coopération transfrontalière ALCOTRA.

SYNTHÈSE

L'articulation des programmes de coopération transfrontalière avec les autres programmes européens est très réduite. Il y a une très faible articulation entre les programmes transfrontaliers contigus, que ce soit en termes de critères d'éligibilité, de procédures de sélection et d'instruction, de dialogue entre les autorités et entre les instances des programmes. On remarque également un cloisonnement entre les trois volets de l'objectif de la coopération territoriale européenne (transfrontalier, transnational, interrégional).

Enfin, il existe peu de synergies réalisées entre les programmes transfrontaliers et les programmes régionaux, au-delà de la cohérence formelle et l'élimination des doubles financements, bien qu'il y ait une complémentarité potentielle (par exemple en termes de formation professionnelle et emploi, apprentissage, insertion, énergies renouvelables, etc.).

9 LA PLACE RÉDUITE DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT HORS INTERREG

Il existe **des fonds communs mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux** par des institutions partenaires, mais ils sont **relativement réduits en termes de masse financière,** sauf pour les grands projets de développement comme par exemple l'agglomération du Grand Genève. Ainsi, la participation des collectivités passe plus à travers les contributions aux projets INTERREG, que par de nouveaux instruments de financement.

Il existe néanmoins des fonds communs, comme par exemple entre Aquitaine et Euskadi, entre Aquitaine et Navarre, entre Aquitaine et Aragon (tous trois de l'ordre de quelques centaines de milliers d'euros), ou bien le fonds commun de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée. Cependant, la gestion de ces fonds n'est pas sans contraintes, la sélection des projets étant parfois séparée (appels à projets non conjoints ou concomitants).

L'analyse a également relevé un manque de mise en cohérence entre les fonds communs des collectivités et les programmes INTERREG. A titre d'exemple, les fonds alloués par Aquitaine sont parfois la contrepartie au FEDER du programme INTERREG, mais ce n'est pas systématique, ces fonds étant destinés à l'ensemble de la région.

Si l'obtention des contreparties nationales n'est pas toujours aisée, certains programmes se caractérisent par de bonnes pratiques, comme par exemple le Rhin Supérieur, qui a mis en place une initiative de sélection de projets dans le domaine de la recherche et du développement nommée Offensive Sciences. Il s'agit d'un exemple de simplification des procédures et d'utilisation cohérente des différents financements disponibles aux projets transfrontaliers. Ce montage, dans lequel les contreparties nationales de part et d'autre de la frontière (Région Alsace et Länder Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat) sont attribuées de manière conjointe aux fonds européens, s'apparente d'ailleurs à un fonds commun transfrontalier, qui pourrait être une prochaine étape pour les partenaires, si l'initiative Offensive Sciences s'avère une réussite.

Enfin, le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise a permis d'identifier les difficultés des financements conjoints de projets d'envergure. En effet, ont été mis en évidence des décalages entre les calendriers de financement du fonds confédéral et des crédits obtenus par les communautés de communes françaises via l'appel à projet national pour les transports durables pour les tramways.

SYNTHÈSE

Il existe des fonds communs mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux par des institutions partenaires, mais ils sont relativement réduits en termes de masse financière, sauf pour les grands projets de développement. Ainsi, la contribution des collectivités passe plus à travers leur contribution aux projets INTERREG, que par de nouveaux instruments de financement.

Conclusions

Ce diagnostic transversal a permis d'identifier des constats valables pour l'ensemble des frontières françaises ainsi que plusieurs typologies de situations sur l'état des dispositifs de gouvernance, des stratégies et des instruments de financement de la coopération transfrontalière.

Il importe d'étudier également les liens entre les trois dimensions, à savoir entre la gouvernance et les stratégies, entre les stratégies et le financement et enfin entre la gouvernance et le financement des projets de coopération transfrontalière.

Le premier constat qu'on peut avancer est **l'existence d'acteurs institutionnels et de structures de gouvernance qui ne sont pas dotés de stratégies précises de coopération transfrontalière.** Certains organismes ont une vision à court terme de leurs actions transfrontalières, en fonction des projets individuels et de leurs compétences propres. Cela est lié d'une part à un manque de vision sur les besoins de développement transfrontalier et d'autre part à la difficulté de partager les priorités choisies avec un ensemble de partenaires.

On peut également observer **une articulation insuffisante des stratégies de coopération et des instruments de financement (notamment les programmes INTERREG).** De manière générale, ces programmes ont une dimension stratégique très faible qui ne va pas au-delà des axes de financement avec un champ d'intervention très large. Malgré la spécificité et la diversité des enjeux transfrontaliers sur chaque frontière, on peut difficilement identifier des domaines prioritaires pour les programmes.

Enfin, concernant l'articulation entre les dispositifs de gouvernance et les programmes INTERREG, on peut affirmer que **la coopération transfrontalière est largement structurée par le cadre des programmes INTERREG,** en termes de calendrier, de financement, de thématiques de coopération, de partenaires impliqués. Ainsi, les acteurs institutionnels des niveaux régionaux et départementaux impliqués dans la coopération transfrontalière sont également présents dans les partenariats des programmes. Cependant, il y a une représentation insuffisante dans les instances décisionnelles des programmes (Comités de Suivi et de Programmation) du niveau communal et intercommunal et du monde socio-économiques, pourtant très impliqués dans la coopération.

Concernant plus précisément les structures de gouvernance transfrontalière, elles sont assez peu prises en compte dans les programmes tant au niveau de l'élaboration qu'au niveau de la mise en œuvre. Inversement, dans certains cas, le programme INTERREG s'est substitué aux autres formes possibles de gouvernance transfrontalière, devenant le lieu unique ou privilégié de rencontre entre les partenaires institutionnels.

En conclusion, on observe **une articulation assez réduite entre les dispositifs de gouvernance, les stratégies et les instruments de financement de la coopération transfrontalière.** Cependant, la tendance est positive et ce rapprochement ne peut être qu'encouragé par les orientations de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 qui incite au renforcement de la dimension stratégique, de la cohésion territoriale et du développement local.

PARTIE II

Recommandations

Recommandations générales

1 RENFORCER L'ARTICULATION STRATÉGIE-GOUVERNANCE-FINANCEMENT

Il est nécessaire tout d'abord de distinguer les trois dimensions de la stratégie, de la gouvernance et du financement pour veiller ensuite à leur articulation.

Doter les structures de gouvernance de stratégies transfrontalières territorialisées

La simple existence de structures de gouvernance transfrontalière, animées par une volonté politique de coopération, n'est pas suffisante pour générer des projets de développement concertés des zones frontalières.

Les visions et les impulsions politiques des structures de gouvernance devraient être canalisées et traduites dans des stratégies de développement pour les territoires transfrontaliers, étayées par un travail de diagnostic et de prospective. De manière générale, les axes de travail thématiques, identifiés par la plupart des structures de coopération, restent assez larges et abstraits.

Les instances de gouvernance transfrontalière devraient approfondir ce travail pour élaborer des stratégies territoriales ou sectorielles au service d'objectifs identifiés de développement des territoires transfrontaliers ou destinées à résoudre des problèmes spécifiques.

Par exemple, une structure de type eurorégional pourrait élaborer une vision commune pour l'intégration de son territoire ou portant sur certains secteurs stratégiques, déclinée en priorités d'actions concrètes et avec des échéances temporelles, en fonction des territoires et des contextes institutionnels.

Il serait utile de distinguer les stratégies de coopération, dont la logique est de répondre de manière globale aux objectifs fixés par les partenaires, des instruments financiers, qui peuvent contribuer à la mise en œuvre d'une partie des stratégies et être utilisés de manière complémentaire.

Ainsi, plusieurs sources de financement pourraient soutenir différentes parties d'une même stratégie intégrée de développement transfrontalier.

Distinguer les stratégies de coopération transfrontalière des instruments financiers qui sont amenés à les financer

Il faudrait mettre les instruments de financement, comme par exemple les programmes INTERREG (mais aussi les programmes régionaux financés par l'Union Européenne quand cela s'avère approprié) au service des stratégies de coopération et de développement

transfrontalier élaborées par les acteurs du territoire (les collectivités et leurs partenaires publics ou privés).

- Ces programmes devraient sortir de la logique de guichet de financement de projets individuels, trop répandue, et servir les objectifs et les besoins prioritaires identifiés à l'intérieur de stratégies de coopération. Cela est essentiel pour éviter le saupoudrage des fonds, dans un contexte de raréfaction des financements publics, mais aussi pour assurer un réel impact des programmes sur les territoires.

- Les programmes pourraient notamment prendre en compte trois types de stratégies : eurorégionales (comme par exemple celles élaborées par la Grande Région, le Rhin Supérieur, l'Eurorégion Alpes-Méditerranée, etc.) et locales (comme par exemple celles de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, de l'Eurodistrict Regio PAMINA, de l'Eurodistrict SaarMoselle, du Grand Genève [20], de l'Espace Mont Blanc, etc.), ainsi que des coopérations institutionnelles sous forme d'accords de coopération ou de convention (comme par exemple le protocole d'entente entre le Conseil Général du Pas-de-Calais et le Kent County Council).

- Cette articulation stratégie / instruments financiers devrait se faire dans les programmes au niveau des diagnostics, des évaluations, des actions éligibles, sans oublier la mise en œuvre des nouveaux outils de développement territorial intégré prévus par les projets de règlements 2014-2020.

Articuler les programmes INTERREG avec les structures de coopération transfrontalière

Enfin, il faudrait mettre en place une articulation entre les programmes INTERREG et les structures de coopération transfrontalière existantes.

- Il faudrait notamment s'assurer que les structures de gouvernance d'échelle infra-départementale (soutenues par une gouvernance multiniveaux ou locale) soient consultées au moment de l'élaboration des programmes, pour prendre en compte leurs besoins en termes de projets, mais également de mise en œuvre (éligibilité, suivi des projets, animation, capitalisation). Par exemple, ces structures pourraient être impliquées dans des groupes de travail d'élaboration des programmes.

- Un exemple concret de question à traiter est l'éligibilité des GECT aux programmes INTERREG en tant que bénéficiaire unique, qui n'est pas encore généralisée.

2 INTÉGRER LE TRANSFRONTALIER AU DROIT COMMUN DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les questions transfrontalières relèvent souvent de législations ou de politiques nationales mais présentent des spécificités du fait des interactions avec le pays voisin.

Afin d'éviter leur marginalisation, ces questions transfrontalières devraient être traitées le plus possible à l'intérieur des politiques de droit commun, comme un cas particulier nécessitant certaines adaptations du cadre général et non comme un cas séparé.

20 *L'agglomération franco-valdo-genevoise a choisi comme nouvelle dénomination "Grand Genève" en mai 2012.*

Sur le plan européen

Les sujets d'ordre transfrontalier devraient être placés au cœur des problématiques transversales, telles que le marché intérieur, et pris en compte par chaque DG de la Commission, le cas échéant avec un rôle de coordination de la DG REGIO (groupes interservices).

Plus spécifiquement, dans le Cadre Stratégique Commun, document encadrant la politique de cohésion 2014-2020, la coopération transfrontalière devrait être traitée comme un enjeu transversal au sein de chaque chapitre détaillant les priorités d'investissement et la mise en œuvre des fonds.

Sur le plan national

Dans chaque ministère, les référents sur le transfrontalier (voir point 7) devraient agir comme une interface entre les politiques de droit commun et les dossiers transfrontaliers.

- Ils pourraient sensibiliser les services centraux et déconcentrés sur les spécificités en transfrontalier et s'assurer que les cadres nationaux les prennent en compte ou bien sont suffisamment flexibles, en proposant des adaptations ad hoc.
- Un exemple serait de donner une dimension transfrontalière aux appels à projets nationaux (de type mobilité durable ou pôles de compétitivité), comme cela a été fait en Suisse où, dans le cadre de la politique métropolitaine helvétique, le niveau confédéral finance, via un appel à projet, les infrastructures de transport des métropoles transfrontalière de Genève et Bâle.

A l'échelle infranationale (régionale, départementale ou locale)

Il est important de s'assurer que les documents stratégiques de programmation ou de prospective (tels que les CPER ; les PASE pour l'Etat ; les SRADT, les SCOT, les PDU, les PLH, etc. pour les collectivités) intègrent, si nécessaire, une dimension transfrontalière, au moins dans le diagnostic et, selon les cas, dans les axes de développement, dans les actions concrètes, etc.

- Dans cette optique, la première étape est d'améliorer la connaissance mutuelle de part et d'autre de la frontière des contenus et des modalités de mise en œuvre des politiques publiques.
- Ensuite, il faudrait améliorer les mécanismes d'information transfrontalière sur les processus de planification et plus largement de production des politiques et documents stratégiques.
- Puis, il faudrait systématiser la consultation des collectivités ou des Etats étrangers riverains, dès lors qu'elle est obligatoire pour les collectivités riveraines françaises.
- En parallèle, il serait nécessaire de créer des référentiels communs transfrontaliers ou des chartes transfrontalières que les documents de planification et de programmation pourraient prendre en compte. Le respect de ces référentiels devrait se baser sur le principe de réciprocité afin d'assurer le développement harmonieux des territoires transfrontaliers.
- Enfin, il est également nécessaire d'assurer une articulation entre les différents programmes opérationnels, notamment entre les programmes INTERREG A de coopération transfrontalières et les programmes régionaux Investissements pour la Croissance et l'Emploi.

3 RENFORCER LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX DU TRANSFRONTALIER

Créer des passerelles entre les structures de gouvernance existantes à différentes échelles

Le diagnostic des dispositifs de gouvernance de la coopération transfrontalière montre l'existence de véritables "millefeuilles" de structures qui se sont superposées ou juxtaposées au fil du temps sur une partie des frontières (France-Allemagne, France-Espagne, France-Luxembourg-Belgique), alors que sur une autre partie des frontières, les structures sont quasiment absentes (France-Angleterre, France (Guyane)-Brésil-Suriname, France-Italie sur la partie maritime).

Ces situations représentent une source d'opacité du système dans son ensemble et la cause d'enchevêtrements, doublons ou, au contraire, de points non traités.

Dans ce contexte, il semble nécessaire d'optimiser le système à travers notamment la mise en place de passerelles entre les structures de gouvernance et entre les niveaux de collectivités locales.

- Concrètement, il faudrait renforcer les circuits d'information, de concertation et de décision entre les niveaux d'autorités (Etat central, services déconcentrés de l'Etat, Conseils Régionaux, Conseils Généraux, intercommunalités) et entre les niveaux de structures de coopération (de type Eurorégion, de type local – comme l'Espace Mont Blanc).
- Deux exemples de démarches de rationalisation de la gouvernance et de renforcement des liens entre les niveaux régional et local sont la Région Métropolitaine Trinationale (RMT) du Rhin Supérieur [21] et la Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT) de la Grande Région [22].

Prendre en compte les différentes échelles territoriales

La coopération transfrontalière se développe à différentes échelles, celle de la frontière dans sa totalité (par exemple France-Belgique ou France-Espagne), l'échelle eurorégionale (par exemple la Grande Région et le Rhin Supérieur) et locale (par exemple les Eurodistricts franco-allemands ou l'Espace Mont Blanc).

- Bien que superposées ou emboitées, ces échelles d'intervention territoriale correspondent à des lieux d'interventions publiques autonomes et pour la plupart spécialisées. Chacune de ces échelles a des spécificités en termes de thématiques abordées, de fonctionnement du partenariat, de mode de financement des projets, etc. qu'il faudrait dans un premier temps mieux distinguer et caractériser.
- Ces échelles territoriales sont en même temps interdépendantes car reliées par la mobilité des citoyens qui alternent entre les périmètres en fonction de leurs besoins (domicile, travail, études, loisirs).

Il est important de renforcer les liens entre les échelles -et les stratégies et projets mis en œuvre sur ces échelles- dans un esprit d'inter-territorialité et de rationalisation de l'action publique et privée sur ces territoires.

21 *La Région du Rhin Supérieur comprend l'espace transfrontalier franco-germano-suisse constitué par les quatre territoires : Alsace, Suisse du Nord-Ouest, Sud du Palatinat et une partie du Pays de Bade.*

22 *Le territoire de la Grande Région est constitué de : la Sarre, la Lorraine, le Grand-duché de Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Communauté germanophone de Belgique.*

Cadre organisationnel français

4 A L'ÉCHELLE LOCALE, RENFORCER LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES GROUPEMENTS DANS LA CONSTRUCTION DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS

Si l'échelle locale est celle où les interactions transfrontalières sont les plus nombreuses car s'ancrant dans les pratiques quotidiennes des habitants des bassins de vie transfrontaliers, elle est également celle où les porteurs de projet transfrontaliers et où les collectivités se sont le plus investies pour s'engager dans un processus de projet de territoire transfrontalier, doté parfois d'une gouvernance élaborée et juridiquement étayée.

Ces collectivités ont la légitimité pour piloter les démarches de coopération et approfondir sur le plan qualitatif leur projet de territoire (Eurodistrict, Eurométropole, Parc transfrontalier, etc.)

- en s'attachant à des thématiques structurantes (services à la population, santé, social, logement, planification, formation, développement économique, etc.), fondées sur un diagnostic partagé et non un effet d'aubaine financier ;
- en associant le monde socio-économique, la société civile et plus généralement les habitants, encore trop souvent éloignés de ces problématiques à l'image trop technique alors qu'elles visent in fine l'amélioration des conditions de vie transfrontalière.

Un effort devrait être porté sur les conditions permettant d'aller plus loin dans l'élaboration de ces démarches de coopération locale. L'étude a permis d'identifier les conditions suivantes :

- une planification spatiale prenant pleinement en compte la dimension transfrontalière, et coordonnée en transfrontalier ;
- une pratique de l'observation transfrontalière soutenue par les programmes européens afin de mieux identifier les besoins et dysfonctionnements liés aux différences de part et d'autre de la frontière et leur évolution dans le temps ;
- un rôle du niveau local reconnu dans la remontée des besoins ;
- une systématisation de l'implication du niveau local dans les canaux de transmission des informations ;
- une meilleure articulation avec les échelles supérieures, notamment sur les thématiques qui relèvent de la compétence de celles-ci.

L'émergence des outils de développement territorial intégré (voir point 15) tels que prévus dans le cadre de la politique de coopération territoriale européenne doit permettre aux espaces portant un projet d'intégration transfrontalière d'être plus largement et globalement soutenus.

5 A L'ÉCHELLE RÉGIONALE, RENFORCER LE RÔLE STRATÉGIQUE DES RÉGIONS, EN CONCERTATION AVEC LES AUTRES COLLECTIVITÉS ET LES GROUPEMENTS TRANSFRONTALIERS

Le rôle d'ores et déjà central des collectivités territoriales, et notamment de l'échelon régional, dans le développement des stratégies territoriales transfrontalières, le portage de projets et le financement des actions, ne peut que se renforcer avec la une nouvelle étape du processus de décentralisation en cours.
Ce processus devrait confirmer le rôle d'ensemblier des régions, traduit par les schémas régionaux [23], garantes de stratégies territoriales transfrontalières. L'extension des compétences régionales renforcera l'action territoriale à cette échelle et justifie une action plus soutenue pour assurer la cohérence entre les actions sectorielles.

- Cela pourrait se traduire, d'une part, par des stratégies transfrontalières régionales et, d'autre part, par une intégration de la dimension transfrontalière dans les documents stratégiques ou les plans d'actions (CPER, schémas régionaux, etc.).
- Les régions devraient assumer un rôle de mise en cohérence du transfrontalier avec les politiques sectorielles et des programmes INTERREG avec les programmes régionaux (FEDER, FSE, FEADER). Dans cette perspective, devrait être renforcé le travail entre directions ou services sectoriels des Conseils Régionaux pour diminuer le cloisonnement interne.

Dans un esprit d'inter-territorialité et de dialogue entre les collectivités, les régions devraient également être les garantes de la cohérence des échelles et des territoires inclus dans leurs périmètres (communes, EPCI, pôles métropolitains, parcs naturels, départements) et avoir un rôle renforcé à l'échelle des grands territoires comme les massifs, les bassins fluviaux ou les littoraux. L'action de la Conférence territoriale de l'action publique, prévue par le projet de loi, devrait dans chaque région frontalière traiter des enjeux transfrontaliers.

A ce sujet, le rôle d'ingénierie territoriale des régions devrait être renforcé notamment, en termes de soutien au niveau local, de capitalisation et de transfert de bonnes pratiques. Particulièrement dans le contexte de la programmation européenne 2014-2020, les régions et les départements pourraient faciliter la mise en œuvre des dispositifs de développement territorial intégré proposés pour les programmes européens (investissement territorial intégré, opération de développement local).

L'intervention des régions doit se faire en cohérence et en coordination avec l'action des départements qui assurent bien souvent un rôle essentiel d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'animation de proximité pour faciliter l'émergence de projets transfrontaliers, sans omettre également leur accompagnement financier, souvent inscrit dans le cadre de démarches stratégiques de contractualisation avec les territoires infra-départementaux.

6 AU NIVEAU NATIONAL, ASSURER UNE VEILLE ET UN PILOTAGE THÉMATIQUE PAR FRONTIÈRE

L'Etat central exerce des compétences clés et déploie des investissements ayant un impact important sur les territoires frontaliers et sur les relations transfrontalières, comme cela a été démontré notamment dans le rapport de la mission parlementaire Blanc-Keller-Sanchez Schmid de juin 2010.

23 *Le projet de loi mentionne des schémas régionaux portant sur : la formation professionnelle, les transports, les réseaux de communication électronique, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, le développement économique.*

Il s'agit par exemple de domaines dans lesquels l'intervention de l'Etat est essentielle comme la compétitivité économique, le travail, la protection sociale, la fiscalité, les grandes infrastructures de transport, l'enseignement supérieur, l'apprentissage linguistique, la santé, etc. Cependant, il y a généralement peu de suivi de ces thématiques à l'échelle nationale et encore moins de réflexions stratégiques qui aillent au-delà de réponses ponctuelles aux problèmes identifiés par les territoires frontaliers et qui traitent les sujets de manière globale et à une échelle plus large.

Si les collectivités territoriales ont un rôle moteur de développement des stratégies territoriales transfrontalières, qui sera renforcé par le processus de décentralisation en cours, l'intervention de l'Etat, dans ses domaines de compétence, est essentielle pour assurer :

- l'amélioration du cadre réglementaire et administratif en vue d'un fonctionnement optimal des services publics ;
- le financement d'investissements lourds ;
- la cohérence d'ensemble, la cohésion et l'équité territoriale en France ;
- la recherche et la mise en œuvre de solutions permettant de réduire les différentiels de législation et de réglementation avec les Etats voisins.

Ainsi, l'Etat devrait avoir plusieurs rôles : assurer une veille thématique, remédier aux dysfonctionnements observés au préalable, identifier des orientations stratégiques dans ces domaines, assurer un suivi des questions transfrontalières à l'échelle pertinente.

Afin de répondre de manière durable aux besoins et intérêts des zones frontalières françaises, l'Etat devrait identifier les dysfonctionnements et les points de blocage, suivre les évolutions de part et d'autre de la frontière et proposer des solutions à l'échelle nationale ou d'une frontière en particulier. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat serait de faciliter les procédures juridiques et s'assurer que le cadre législatif et règlementaire répond aux besoins de ces territoires.

Par ailleurs, dans ses domaines de compétence et afin de mieux accompagner les politiques régionales et locales, l'Etat devrait formuler de grandes orientations stratégiques pour poursuivre des objectifs nationaux ou par frontière. Ces orientations nationales :

- seraient des principes d'action publique ou des déclinaisons des politiques nationales pour les territoires frontaliers (par exemple dans le domaine des grandes infrastructures de transport, de la fiscalité, de la compétitivité économique, etc.) ;
- seraient élaborées en concertation étroite avec les collectivités territoriales, dans le cadre du dispositif en cours d'élaboration (projet de Haut Conseil des territoires au plan national) et du comité de pilotage interministériel (voir point 8) ;
- devraient par ailleurs être mises en cohérence avec d'autres politiques territoriales plurirégionales, comme la politique de la montagne, de la mer et du littoral ou bien les bassins fluviaux, étant donné notamment que la majorité des frontières françaises se superposent à ces types de territoires. Une évolution à terme pourrait être de définir les espaces frontaliers ou transfrontaliers comme des territoires à enjeux spécifiques, tels que les zones de montagne et de littoral identifiées par la DATAR, ou les détroits, points de jonction de la coopération transfrontalière maritime.

Concrètement, les questions transfrontalières devraient être suivies, d'une part, par thématique et, d'autre part, par frontière, étant donné les spécificités liées au cadre national de chaque Etat voisin.

7 IDENTIFIER DES RÉFÉRENTS TRANSFRONTALIERS PAR MINISTÈRE

Le suivi des questions transfrontalières dans les ministères est souvent assez limité, non systématique et parfois inexistant, ce qui entraine dans certains secteurs une connaissance et un traitement insuffisants de ces enjeux. Afin d'assurer une meilleure prise en compte des questions transfrontalières, il faudrait identifier un référent sur ce sujet par ministère, voire par direction générale.

Son rôle serait d'assurer la veille sur des sujets ayant un intérêt ou un impact particulier pour le transfrontalier et relevant de la compétence de son ministère ou direction. Ce référent devrait surveiller non seulement les évolutions législatives françaises, voire assumer la prise en compte de l'impact transfrontalier en amont des nouveaux dispositifs, mais également s'informer de celles ayant lieu dans les pays voisins, en s'appuyant notamment sur le réseau des ambassades et des consulats.

Le référent ministériel serait en contact avec les préfets référents frontaliers et avec les services déconcentrés de l'Etat qui lui feraient remonter des informations sur les points d'actualité ou à résoudre dans ses domaines de suivi et concernant les territoires frontaliers. Il ferait également partie du comité de pilotage interministériel sur le transfrontalier (voir point 8).

8 CRÉER UN COMITÉ DE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL SUR LE TRANSFRONTALIER

On peut constater un manque de traitement intégré des questions transfrontalières au niveau interministériel, qui est une source d'inefficacité, de retard dans les décisions ou de décisions contradictoires, de perte d'informations, etc. Le caractère transversal des sujets ayant une dimension transfrontalière, ainsi que le fonctionnement relativement cloisonné des ministères et des services, justifie la création d'un comité de pilotage interministériel sur le transfrontalier.

Ce comité aurait d'une part un rôle proactif, s'autosaisissant de questions d'intérêt transfrontalier, et d'autre part un rôle réactif, de résolution et d'arbitrage de situations ponctuelles portées à sa connaissance par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales.

Les missions du comité de pilotage interministériel sur le transfrontalier pourraient être notamment :

- d'élaborer des orientations nationales thématiques (voir point 6) pour les territoires frontaliers ;
- de donner des orientations sur des partenariats institutionnels à développer ;
- d'accélérer la résolution des dysfonctionnements ;
- d'instruire l'ensemble des questions posées par les préfets référents frontaliers et les collectivités territoriales, avec l'appui technique de la MOT ;
- d'assurer le suivi des réponses à apporter ;
- de préconiser des évolutions législatives ou règlementaires ;
- de coordonner les décisions d'investissements (infrastructures, équipements, etc.) ayant un impact transfrontalier.

Son programme de travail pourrait avoir des entrées thématiques et territoriales. A titre d'exemple, le comité pourrait choisir de traiter chaque année un enjeu important d'intérêt transfrontalier relevant de la compétence de plusieurs ministères. Il répondrait également aux saisines des préfets référents frontaliers, des référents transfrontaliers par ministère, des collectivités territoriales ou de la Mission Opérationnelle Transfrontalière.

Ce comité de pilotage interministériel serait composé des référents sur les questions transfrontalières identifiés dans les ministères concernés et des préfets référents frontaliers. Il serait co-animé par la DATAR et l'Ambassadeur pour les Commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières. Il serait articulé avec le Haut Conseil des Territoires et avec le Comité national de suivi de l'Accord de partenariat. En tant que de besoin, le comité de pilotage pourrait proposer au cabinet du Premier ministre l'organisation de réunions interministérielles (RIM).

La MOT serait l'outil technique de ce comité sur le transfrontalier [24].

9 DÉSIGNER DES PRÉFETS RÉFÉRENTS FRONTALIERS

Les services de l'Etat ont une capacité insuffisante à instruire les questions transfrontalières notamment en raison de ressources humaines disponibles réduites sur ces dossiers, qui conduit à une fragmentation de l'expertise, à des difficultés de coordination par frontière, et ralentit les circuits décisionnels et d'information.

Il existe un besoin de coordination de l'action transfrontalière des services de l'Etat à l'échelle d'une frontière ou d'un territoire frontalier cohérent. Actuellement, la notion de préfet coordonnateur est appliquée seulement aux programmes INTERREG.

Pour réduire les difficultés mentionnées et compléter la chaine de responsabilité au niveau des services de l'Etat, il paraît nécessaire d'élargir cette notion de préfets coordonnateurs à l'ensemble des questions transfrontalières dans les domaines relevant de la responsabilité de l'Etat, et de désigner des préfets référents frontaliers.

Ces préfets référents transfrontaliers suivraient tous les aspects d'intérêt transfrontalier sur l'ensemble d'une frontière ou d'un territoire frontalier cohérent, en concertation avec les autres préfets sur leur territoire de référence, ainsi qu'avec les collectivités territoriales. Ils suivraient les programmes de coopération aux côtés des Régions qui en assurent la gestion.

Les préfets référents frontaliers devraient être désignés parmi les préfets des régions le long d'une frontière et s'appuieraient dans leurs missions sur les SGAR respectifs. Une circulaire pourrait être publiée pour arrêter la liste des préfets et leurs missions.

Ces préfets auraient une triple mission d'observation et expertise, d'interface de dialogue avec les acteurs du territoire et de référent national pour une frontière. Ces référents auraient un rôle moteur de l'action de l'Etat sur le territoire, soutenu par un pôle d'expertise renforcé. Ils représenteraient un interlocuteur proche et disponible auprès des collectivités territoriales et des autres services de l'Etat sur leur territoire de référence et devraient remplir avec plus d'efficacité le rôle d'instruction des dossiers et de relais d'information vers le niveau national.

Les missions des préfets référents frontaliers pourraient être les suivantes à l'échelle de l'ensemble de la frontière, et sans se substituer au rôle joué par les Conseils Régionaux, l'articulation avec ceux-ci pouvant se faire au sein de "commissions transfrontalières" associant préfets et préfets de région sur une frontière :

24 *Des expériences concernant un tel comité de pilotage interministériel sur le transfrontalier ont été menées dans le passé pour l'encadrement des travaux de la MOT.*

A/ Observation, ingénierie et expertise :

- recensement des obstacles à une meilleure intégration des territoires transfrontaliers, notamment les obstacles réglementaires et administratifs ;
- réalisation du diagnostic territorial et thématique sur l'ensemble de leur frontière (coordonné avec les diagnostics régionaux évoqués ci-après, voir point 14, et actualisé régulièrement), en association avec les collectivités territoriales ;
- identifier et valoriser les atouts des territoires frontaliers français, en visant à pallier les déficits de compétitivité et à identifier le potentiel de développement lié à la coopération ;
- suivi et facilitation de la mise en place des outils de gouvernance adaptés à la stratégie transfrontalière et notamment des GECT ;
- vérification, en lien avec les services d'administration centrale concernés, de la sécurité juridique des montages envisagés ;
- réponse aux besoins de services des populations frontalières, dans le champ de compétences de l'Etat ;
- facilitation de l'organisation spatiale des territoires transfrontaliers, dans le champ de compétences de l'Etat ;
- articulation des programmes de coopération transfrontalière avec les autres programmes de la politique de cohésion, les CPER et, selon le cas, avec la politique de la montagne, de la mer et du littoral.

B/ Interface de dialogue des acteurs locaux et régionaux (en lien avec les décisions prises en comité de pilotage interministériel sur le transfrontalier) :

- coordination de l'ensemble des services de l'Etat en région impliqués dans la coopération ;
- relais d'informations auprès des collectivités territoriales ;
- entretien d'un dialogue régulier avec les ambassadeurs et les consulats concernés ;
- participation active au pilotage et au suivi des programmes de coopération transfrontalière, aux côtés des Régions.

C/ Référent national par frontière (en lien avec les autres préfets de région et de département opérant sur la même frontière, ainsi qu'avec les collectivités) :

- analyse et remontée des questions et problèmes nécessitant un traitement au niveau central en interministériel à la DATAR et à l'ambassadeur en charge des questions transfrontalières (notamment dans les champs de compétence thématiques de l'Etat mentionnés dans la recommandation concernant le niveau national) ;
- suivi des réponses apportées et de leur impact effectif au plan local, pour mutualiser les expériences entre frontières ;
- réalisation d'un bilan annuel sur l'activité et les évolutions sur le territoire de référence.

Dans un esprit d'économie budgétaire et de rationalisation au service d'une plus grande efficacité des services de l'Etat en transfrontalier, il s'agirait de renforcer les équipes techniques dédiées au transfrontalier en regroupant auprès du préfet référent des moyens aujourd'hui dispersés. Les équipes chargées du transfrontalier auprès du préfet référent devraient être encadrées par des cadres de haut niveau, éventuellement issus du corps

diplomatique ou du corps des sous-préfets, et parlant la langue du pays concerné. Ces haut-fonctionnaires devraient au minimum disposer des compétences suivantes :

- connaissance des processus d'aides régionales et d'intervention des programmes européens ;
- pratique de la langue du pays voisin ;
- appétence marquée pour la culture du pays voisin ;
- intérêt marqué pour la pluridisciplinarité et forte capacité d'adaptation à chacun des contextes frontaliers ;
- connaissances minimales et intérêt pour le droit international.

Afin d'accompagner les nouvelles missions du préfet référent frontalier, il serait nécessaire d'assurer des formations techniques et linguistiques spécifiques aux frontières respectives. Un système de formation aux enjeux de la coopération transfrontalière du personnel d'Etat et des collectivités devra être défini par les différents organismes concernés (ENA, CNFPT, etc.), avec l'appui de la MOT.

Le préfet référent frontalier ne se substituerait pas aux missions des préfets de département ou de région concernés par son espace, mais assurerait un rôle de coordination et d'évocation des problématiques liées à une frontière donnée.

- Le principe d'organisation serait d'avoir un pôle de compétence par frontière.
- Néanmoins, en fonction des configurations locales, ce pôle pourrait être constitué à l'échelle d'une région transfrontalière cohérente, et non par frontière. Ces dernières présentent des dynamiques et des enjeux propres qui méritent d'être traités à cette échelle (par exemple : la Grande Région et le Rhin Supérieur, ou la frontière maritime et la frontière alpine entre la France et l'Italie).
- Il faudrait veiller à ce qu'il y ait une coordination avec les politiques territoriales nationales, à savoir une coïncidence des préfets coordonnateurs de massif avec les préfets référents frontaliers et une coordination avec les préfets de façade maritime (Manche et Mer du Nord, Atlantique, Méditerranée).

Proposition de désignation de préfets référents frontaliers

PRÉFET RÉFÉRENT FRONTALIER	FRONTIÈRE OU TERRITOIRE FRONTALIER COHÉRENT CONCERNÉ
MIDI-PYRÉNÉES	**FRONTIÈRE AVEC ESPAGNE (ET L'ANDORRE) :** ☐ Référent pour les Régions françaises : Aquitaine, Midi Pyrénées, Languedoc – Roussillon ☐ Interlocuteur des Régions espagnoles : Euskadi, Navarre, Aragon, Catalogne ; et de l'Andorre ☐ Correspondance avec le massif pyrénéen (préfet coordonnateur de massif)
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	FRONTIÈRE AVEC L'ITALIE (ET MONACO) ☐ Référent pour les Régions françaises : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône Alpes, Corse ☐ Interlocuteur des Régions italiennes : Vallée d'Aoste, Piémont, Ligurie, Sardaigne, Toscane ; et de Monaco ☐ Correspondance avec le massif alpin (préfet coordonnateur de massif) Sur les questions maritimes, collaboration avec le Préfet de Corse.

FRANCHE COMTÉ	FRONTIÈRE AVEC LA SUISSE ☐ Référent pour les Régions françaises : Rhône Alpes, Franche-Comté ☐ Interlocuteur des Cantons suisses : Valais, Genève, Vaud, Neuchâtel, Jura, Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura, Soleure, Argovie Sur les questions liées à l'agglomération franco-valdo-genevoise, le préfet référent est Rhône-Alpes.
ALSACE	TERRITOIRE DU RHIN SUPÉRIEUR (ALLEMAGNE ET SUISSE) ☐ Référent pour la Région française Alsace ☐ Interlocuteur des Länder allemands : Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat ☐ Interlocuteur des Cantons suisses : Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura, Soleure, Argovie
LORRAINE	TERRITOIRE DE LA GRANDE RÉGION (ALLEMAGNE, LUXEMBOURG ET BELGIQUE) ☐ Référent pour la Région française Lorraine ☐ Interlocuteur des Länder allemands : Sarre, Rhénanie-Palatinat ; de la Région belge Wallonie ; du Grand Duché de Luxembourg
NORD-PAS DE CALAIS	FRONTIÈRE AVEC LA BELGIQUE ☐ Référent pour les Régions françaises : Nord-Pas de Calais, Picardie, Champagne-Ardenne ☐ Interlocuteur pour les Régions belges : Flandre, Wallonie ; et des Comtés anglais coopérant avec le Nord-Pas de Calais (Kent)
HAUTE-NORMANDIE	FRONTIÈRE AVEC LE ROYAUME UNI ☐ Référent pour les Régions françaises : Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie ☐ Interlocuteur des Comtés et autorités unitaires anglaises : Cornwall and Isles of Scilly, Plymouth, Devon CC, Torbay, Dorset CC, Bournemouth and Poole, Southampton, Isle of Wight, Hampshire CC, Portsmouth, West Sussex, Brighton and Hove, East Sussex, Kent CC, Medway, Norfolk, Suffolk, Essex CC, Southend-on-Sea, Thurrock
GUYANE	FRONTIÈRE AVEC LE BRÉSIL ET LE SURINAME ☐ Référent pour la Région française Guyane ☐ Interlocuteur du Brésil, du Suriname et de Guyane (en cas d'élargissement du programme)

Afin de faire remonter les informations et d'échanger sur les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées, les préfets référents devraient être structurés dans un réseau piloté par la DATAR et la DMAT qui se réunirait régulièrement. Dans le contexte de contrainte des budgets publics, l'accent devrait être mis sur la mutualisation des moyens entre services de l'Etat et des collectivités, et sur un fonctionnement en réseau.

Dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation, la fonction de préfet référent devra s'exercer de façon collégiale vis-à-vis des collectivités, et notamment des régions, qui devraient être traitées sur un pied d'égalité au sein des travaux des instances et commissions transfrontalières, sauf dans les domaines qui relèvent de la stricte compétence de l'Etat.

Cette fonction se justifie d'abord par le fait que le territoire frontalier de référence est le plus souvent pluri régional. Une option différente pourrait être choisie dans certains cas

de figure, par exemple un territoire de référence mono-régional, où un Conseil Régional pourrait se voir déléguer par l'Etat certaines tâches comme celles d'autorité nationale (par exemple la Région Alsace pour le Rhin supérieur, la Lorraine pour la Grande Région, la Guyane pour la frontière avec le Brésil et le Suriname).

10 RENFORCER L'OBSERVATION SUR LES QUESTIONS TRANSFRONTALIÈRES

Les sources d'observation locales sur des sujets transfrontaliers (comme par exemple en Grande Région, sur l'agglomération franco-valdo-genevoise, sur l'Arc Jurassien), productions des structures ad-hoc ou des agences d'urbanisme, sont nombreuses. Au niveau national, dans son rôle d'observation, la DATAR prend en compte la dimension transfrontalière, par exemple dans son Rapport de l'Observatoire des territoires 2011.

Malgré ces travaux, il y a un besoin de coordination et de consolidation des données statistiques. Une mise en réseau des observatoires transfrontaliers locaux et régionaux devrait viser la comparabilité des données afin d'alimenter des diagnostics par frontière ou à l'échelle nationale, qui serviraient de base pour les stratégies frontalières de l'Etat et des collectivités. Par ailleurs, il semble nécessaire de pérenniser la prise en compte de la dimension transfrontalière dans l'observation et les exercices de prospective de la DATAR et de réactualiser régulièrement les données.

La MOT devrait voir son rôle d'outil technique et d'observatoire stratégique des territoires frontaliers renforcé, notamment après sa transformation en groupement d'intérêt public. Elle serait en lien permanent avec l'Etat ainsi qu'avec les collectivités et les structures de coopération.

Les démarches d'observation et de planification/prospective, doivent être menées aux différentes échelles de la coopération transfrontalière, dans un esprit multiniveaux :

- locale (celle des systèmes urbains et des territoires ruraux transfrontaliers) ;
- régionale (par exemple, régions métropolitaines polycentriques) ;
- par frontière ; cette échelle est pertinente du fait même que la frontière est le point de rencontre de deux ou trois systèmes nationaux ;
- européenne, pour assurer une mise en réseau à cette échelle.

Politique de cohésion 2014-2020

11 RENFORCER LA PLACE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS L'ACCORD DE PARTENARIAT

A la différence de la période actuelle de programmation, les propositions de règlements 2014-2020 rendent obligatoire la prise en compte de l'objectif de coopération territoriale

européenne (CTE) dans les Accords de partenariat, par la mention des “principales zones prioritaires pour la coopération” (article 14 du règlement général).

Il serait nécessaire d’interpréter au sens large cette disposition pour prendre en compte la coopération territoriale et notamment transfrontalière de manière transversale dans l’Accord de partenariat.

Ce choix aidera à la meilleure intégration du transfrontalier dans l’ensemble des politiques européennes et nationales à toutes les échelles. Cela permettrait aussi d’avoir une réflexion stratégique sur la coopération transfrontalière, de maximiser son impact sur le développement des territoires et d’assurer un meilleur cadre de mise en œuvre pour les programmes de coopération.

Ainsi, la coopération transfrontalière devrait être prise en compte dans l’Accord de partenariat notamment en ce qui concerne :

- le partenariat mobilisé ;
- le diagnostic territorial stratégique ;
- l’évaluation ex-ante ;
- les objectifs thématiques et les priorités d’investissement ;
- les outils de développement territorial intégré (voir point 15).

Dans le développement de chacun des onze objectifs thématiques et de leurs priorités d’investissement, il serait nécessaire d’inclure un volet sur la coopération transfrontalière pour donner une nomenclature commune aux programmes. Cela clarifierait la mise en œuvre, faciliterait le dialogue et l’articulation entre ceux-ci et leur suivi national. Par ailleurs, le partage de cette nomenclature au niveau national favoriserait aussi l’articulation des programmes de coopération avec les programmes régionaux.

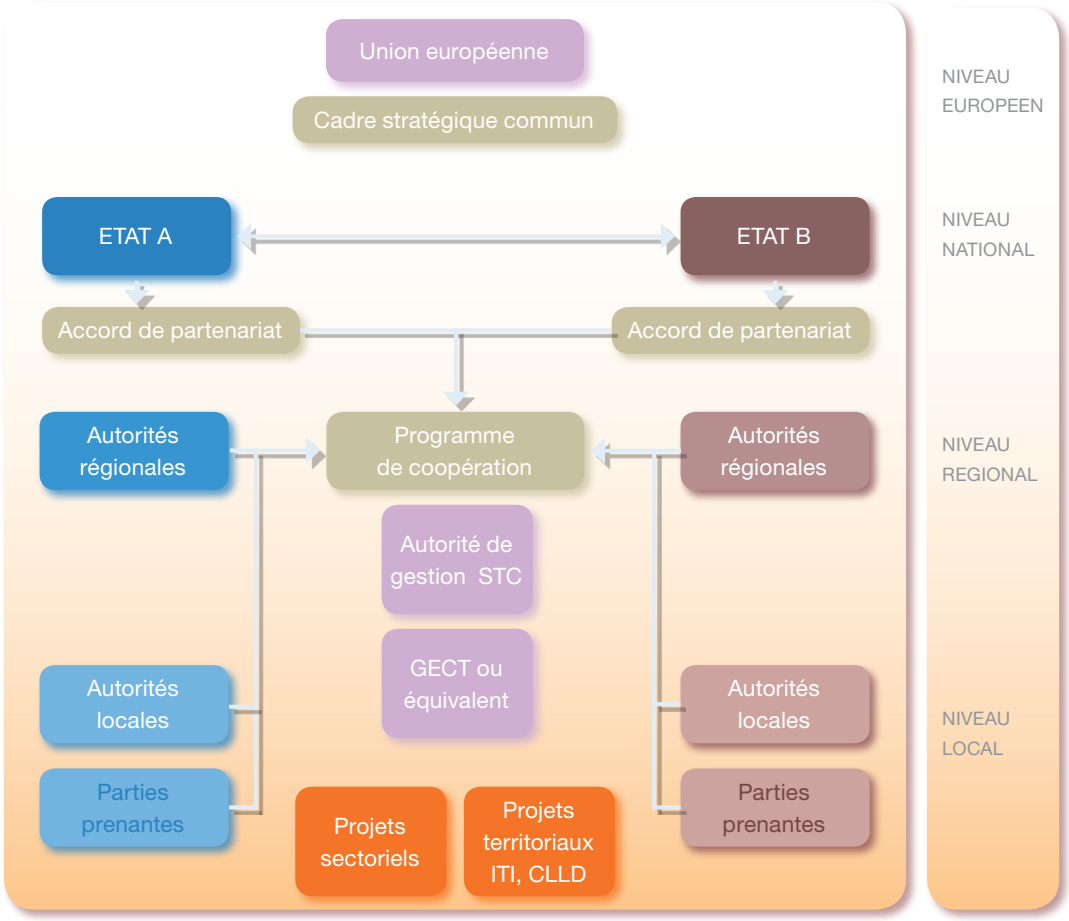
Enfin, il est important que l’Accord de partenariat clarifie les actions pouvant être financées dans les programmes transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux, pour éviter les doublons et les incompréhensions et favoriser la complémentarité entre les volets de l’objectif de coopération.

12 METTRE EN COHÉRENCE LES ACCORDS DE PARTENARIATS DE LA FRANCE ET DES ETATS VOISINS SUR LES ASPECTS LIÉS À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

La réforme de la politique de cohésion prévoit que l’objectif de coopération territoriale européenne (CTE) soit pris en compte dans les Accords de partenariat. Cependant, elle ne demande pas expressément qu’il y ait une concertation entre les États membres voisins sur le contenu relatif à la CTE de leurs cadres nationaux.

Afin d’éviter le plus possible le choix de priorités contradictoires de part et d’autre de la frontière et d’encourager une synergie des stratégies de coopération, il paraît nécessaire, notamment en ce qui concerne le transfrontalier, **d’organiser des concertations bilatérales entre la France et ses voisins pour mettre en cohérence les aspects liés à la coopération transfrontalière dans les Accords de partenariat, en amont de l’élaboration des programmes opérationnels, tant régionaux que transfrontaliers.**

Cela permettrait d’offrir un meilleur cadre de mise en œuvre des programmes et de mise en cohérence des stratégies et politiques nationales ayant un impact sur la coopération transfrontalière (par exemple les grandes infrastructures de transport, vues comme axes de développement transfrontalier).



Concrètement, les réunions de dialogue bilatéral pourraient être organisées sur chaque frontière afin de définir, en fonction de la volonté des parties prenantes, le degré et la nature de la coordination entre les Accords de partenariat.

A ces réunions participeraient, en fonction de l'organisation administrative de chaque Etat voisin, les acteurs publics nationaux et régionaux (ministères, services régionaux de part et d'autre de la frontière, préfets référents français, autres collectivités).

Il est important de noter que ce cadre de concertation doit être différencié selon l'existence ou non de stratégies intégrées à l'échelle de la frontière ; dans un contexte comme celui du Rhin supérieur ou de la Grande Région, cette concertation doit s'articuler avec les processus existants ; dans d'autres cas (France-Belgique, etc.), il convient de construire une démarche spécifique.

Lors de ces rencontres, il conviendrait d'une part de confronter les diagnostics territoriaux réalisés dans chaque Etat et d'autre part, d'explorer l'opportunité et la faisabilité d'une mise en cohérence des Accords de partenariat sur trois aspects :

- premièrement, il faudrait réfléchir en termes de stratégie à la possibilité d'inscrire dans ces cadres nationaux les objectifs partagés de développement de la frontière commune, qui seront financés par les programmes tant régionaux que transfrontaliers, tant au plan thématique (comment chaque Etat concerné souhaite aborder chacune des 11 priorités du menu fixé par les règlements 2014-2020 dans la perspective Europe 2020, en synergie possible avec les Etats voisins sur cette frontière) que territorial (quelle appréciation partagée des territoires transfrontaliers communs, à différentes échelles - systèmes urbains, territoires naturels, régions transfrontalières-, quelles priorités territoriales, etc.).
- deuxièmement, il serait très important de mettre en cohérence les procédures de programmation de la politique de cohésion 2014-2020 et notamment : les règles de mise

en œuvre des outils de financement intégré (investissement territorial intégré, opération de développement local, plan d'action commun), l'éligibilité des dépenses, les modalités d'attribution des cofinancements, la place des GECT dans les programmes, etc. Une coordination sur les aspects de mise en œuvre des programmes est essentielle pour éviter les incompatibilités des systèmes nationaux et une mise en œuvre difficile, voire dysfonctionnelle, en transfrontalier.

- troisièmement, il faudrait choisir un dispositif de pilotage commun (création d'une CIG ou articulation avec la CIG existante tout en associant les Régions), un dispositif de coordination sur certaines politiques sectorielles (information sur les processus de planification de part et d'autre de la frontière, constitution d'un système d'observation transfrontalière pérenne, etc.), avec le soutien financier des programmes de coopération.

13 RESPECTER LE PRINCIPE DE PARTENARIAT DANS L'ÉLABORATION ET LE SUIVI DE L'ACCORD DE PARTENARIAT

L'Accord de partenariat, selon les dispositions présentées par la DATAR en décembre 2012, sera élaboré dans le cadre d'une concertation nationale associant collectivités, administrations centrales, acteurs socio-économiques et environnementaux, acteurs de la société civile, citoyens.

L'INPAP (Instance nationale de préparation de l'Accord de partenariat) à été créée pour débattre les contributions issues de la concertation et dégager les orientations stratégiques de l'Accord de partenariat, qui concernent notamment la coopération territoriale européenne. A ce titre, la MOT fait partie de l'INPAP au titre du collège "acteurs économiques et société civile".

Le document de concertation produit par la DATAR propose qu'une fois l'Accord de partenariat validé par la Commission Européenne son pilotage stratégique soit placé sous la responsabilité d'un Comité national de suivi de l'Accord de partenariat, reprenant la composition de l'INPAP.

Le comité de suivi national devrait être complété par un groupe de travail thématique pour la CTE, coordonné par la DATAR et composé des représentants des collectivités frontalières, des préfets référents frontaliers, ainsi que de la MOT. Ce groupe permettrait de veiller à la cohérence et à l'articulation des programmes CTE, le cas échéant, et d'assurer une évaluation uniforme des programmes. Cette instance, qui se réunirait en tant que de besoin et au moins annuellement, serait aussi un lieu de :

- échange des bonnes pratiques de gestion de la programmation, d'animation, d'accompagnement de projets ;
- transfert d'idées innovatrices de projets.

Le groupe de travail CTE devrait être coordonné avec le Comité de pilotage interministériel sur le transfrontalier. Cela favoriserait l'intégration des programmes de coopération dans l'ensemble des questions transfrontalières traitées par le Comité de pilotage interministériel et aiderait à la coordination de la politique de cohésion avec les politiques nationales.

14 DONNER UNE DIMENSION TRANSFRONTALIÈRE AUX DIAGNOSTICS DE L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION

Donner une dimension transfrontalière au diagnostic national de l'Accord de partenariat

Le diagnostic national de l'Accord de partenariat ne devrait pas uniquement prendre en compte la situation interne du pays, mais aussi sa situation par rapport aux voisins, afin de servir de base aux programmes de la CTE, voire aux programmes régionaux, si cela est pertinent. A cet égard, le diagnostic devrait avoir une dimension transfrontalière et traiter notamment :

- les disparités entre les territoires français et leurs territoires voisins et leur impact de part et d'autre des frontières ;
- les complémentarités et les relations existantes entre les territoires de part et d'autre des frontières ;
- les besoins et opportunités de développement qui découlent de ces différences et complémentarités.

Améliorer les diagnostics des programmes de coopération

Le diagnostic national sera alimenté par les diagnostics régionaux élaborés par les Préfets de régions et les Conseils Régionaux en concertation avec les autres collectivités territoriales, en respectant le modèle exposé dans les circulaires publiées par la DATAR en mars et juillet 2012. La circulaire de juillet 2012 contient notamment une annexe concernant les enjeux territoriaux transfrontaliers à prendre en compte.

Le bilan de la programmation actuelle démontre que les diagnostics des programmes de coopération ont été réalisés sous un prisme essentiellement sectoriel, avec une faiblesse des données statistiques, notamment de celles portant sur l'intégration transfrontalière, et traitant assez peu les bilans des programmes antérieurs.

Pour la cinquième génération de programmes INTERREG, il faudrait veiller à ce que les diagnostics comportent une véritable dimension transfrontalière et qu'ils ne restent pas de simples compilations des diagnostics des territoires composant le périmètre du programme. Ainsi, les diagnostics devraient contenir :

- une analyse sectorielle, prenant en compte les 11 objectifs thématiques des propositions de règlements 2014-2020, ainsi que d'autres thématiques jugées pertinentes (démographie, marché de l'emploi, éducation, formation tout au long de la vie, santé, développement économique, recherche et innovation, culture, tourisme, transports, environnement, énergie, etc.) ;
- une analyse territoriale (espaces urbains, espaces ruraux et naturels, espaces mixtes, espaces fonctionnels, zones de développement, etc.), notamment des territoires transfrontaliers inclus dans le périmètre du programme ;
- un bilan des périodes antérieures de programmation en termes de réalisations, de résultats et d'impact sur le territoire ;
- une analyse des stratégies de coopération transfrontalière existantes sur le territoire du programme.

Ces éléments devraient être traités :

- en analysant les phénomènes transfrontaliers à l'intérieur de l'espace du programme (travailleurs transfrontaliers, mobilité transfrontalière, services publics transfrontaliers, etc.) ;
- en prenant en compte les documents de référence existants (schémas, stratégies, plans, etc.), portant sur les territoires inclus dans le périmètre du programme ;
- en illustrant les analyses par des cartes et des données statistiques uniformes sur le périmètre du programme. A ce titre, devrait être assuré un bon échange d'informations entre les offices statistiques nationaux, les observatoires territoriaux, les agences d'urbanisme et les services de l'Etat déconcentré, d'un côté, et leurs équivalents dans les pays voisins, de l'autre ;
- soulignant les besoins et les potentiels de coopération transfrontalière ;
- mobilisant, pour la mise en œuvre du diagnostic, du côté français, les préfectures de région et de département concernées, les Conseils Régionaux et Généraux et les principales villes ou communautés, et leurs équivalents de l'autre côté de la frontière, les structures de coopération et, enfin, les ambassades et les consulats concernés, si cela est nécessaire.

Cette nouvelle méthodologie permettrait de mettre plus qu'avant l'accent sur les besoins de coopération, les points critiques (les problèmes rencontrés, les manques), et sur les secteurs où la coopération a une valeur ajoutée, les gains à la coopération. Les diagnostics rempliraient ainsi leur rôle de justification ou d'appui à l'élaboration d'une stratégie de coopération.

Baser le choix des périmètres des programmes de coopération transfrontalière sur une évaluation objective des résultats

Conformément aux règlements 2014-2020, l'Accord de partenariat devra mentionner les zones éligibles à l'objectif de coopération et notamment celles éligibles au volet transfrontalier. Ces choix sont extrêmement importants car ils détermineront les périmètres des programmes de coopération. L'expérience des programmes antérieurs montre qu'il n'y a pas de format idéal, mais que les périmètres doivent répondre aux spécificités de chaque zone de coopération.

La définition des zones éligibles devrait se faire sur la base d'un bilan des générations INTERREG antérieures qui pourrait faire partie du diagnostic de l'Accord de partenariat.

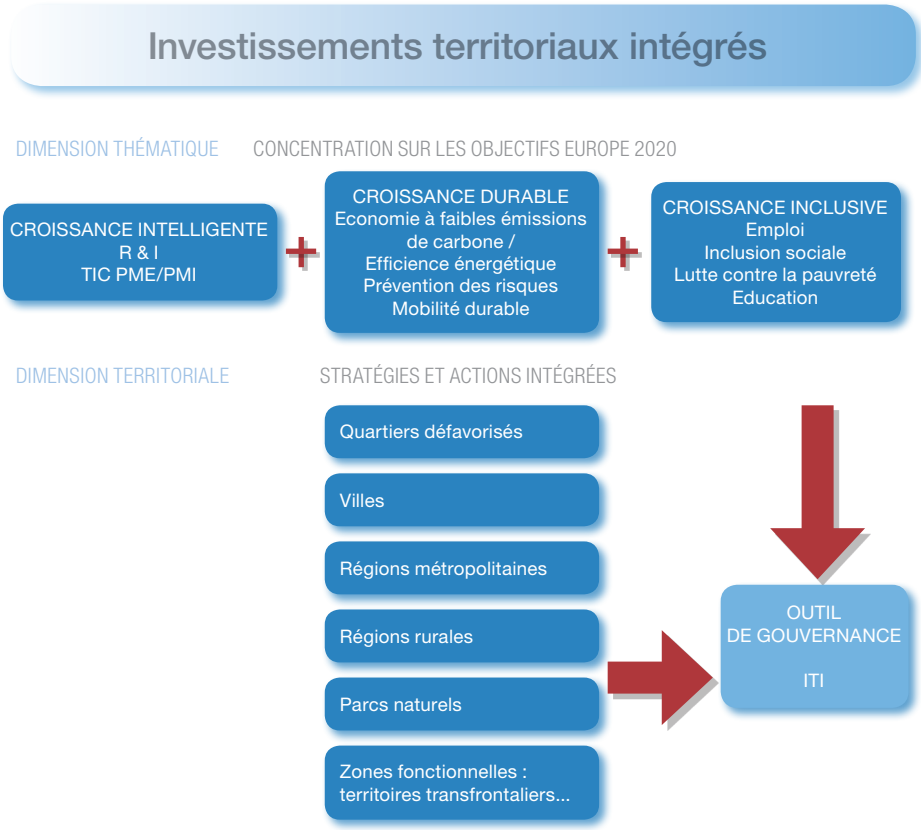
- Ce bilan présenterait notamment une répartition géographique des projets (en termes de lieu de réalisation et de lieu du siège des partenaires) afin d'identifier les zones de concentration d'initiatives de coopération.
- Le bilan pourrait également contenir un volet stratégique soulignant les priorités et les perspectives de développement pour l'avenir.

Dans la période 2014-2020, la catégorie de zone adjacente disparaitra, ce qui entrainera la transformation de certaines zones adjacentes en zones éligibles et l'élimination des zones inactives des programmes transfrontaliers. Le bilan des programmes antérieurs serait très utile dans la justification de ces choix.

15 METTRE EN ŒUVRE LES OUTILS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ

Les propositions de règlements renforcent la dimension territoriale de la politique de cohésion par l'introduction de deux dispositifs relatifs au développement territorial intégré qui peuvent s'appliquer au transfrontalier :

- **"l'investissement territorial intégré"**, un mini-programme de mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial multidimensionnelle sur une zone pertinente, qui est inscrit dans les programmes et qui peut bénéficier d'une éventuelle délégation de la gestion à des organismes intermédiaires ;



- **"les opérations de développement local"**, une approche bottom-up qui finance des stratégies intégrées et multisectorielles de développement local, menées par des groupes d'action locale (GAL) sur des territoires sous-régionaux.

A cela s'ajoute **"le plan d'action commun",** un outil multi-projets qui peut également être appliqué au transfrontalier et qui est défini et géré en fonction des réalisations et résultats à atteindre. Il représente un ensemble de projets, à l'exclusion de projets d'infrastructure, réalisés dans le cadre d'un ou plusieurs programmes.

Ces outils pourraient grandement améliorer l'impact des programmes de coopération sur les territoires transfrontaliers.

Dans l'Accord de partenariat, donner un cadre uniforme de mise en œuvre

Pour inciter à l'utilisation de ces nouveaux outils proposés par la Commission, il est important de veiller à ce que les règles d'application de ces trois instruments répondent aux spécificités transfrontalières et n'ajoutent pas un degré de complexité au montage des projets de coopération transfrontalière.

Pour ce faire, les Accords de partenariat devront, de façon coordonnée sur chaque frontière, détailler les modalités de mise en œuvre des outils de développement territorial intégré et notamment :

- les modalités selon lesquelles les outils de développement territorial intégré peuvent être financés par plusieurs fonds et particulièrement au titre d'un programme de coopération transfrontalière et d'un ou plusieurs programmes régionaux ou nationaux ;
- les conditions d'éligibilité des GECT et des structures de coopération équivalentes à ces outils de développement territorial intégré.

A cet effet, devraient être coordonnées sur chaque frontière les conditions d'éligibilité des partenaires, les procédures et les calendriers des appels à projets des stratégies de développement local, les critères et les modes de sélection (comité composé des autorités de gestion concernées), ceci pour l'ensemble des fonds et des programmes.

Dans les programmes, mettre en œuvre les nouveaux outils

L'opportunité de mettre en œuvre ces instruments devrait être évaluée dès l'élaboration de chaque programme pour anticiper le montage des projets et adapter les procédures de mise en œuvre aux cas réels. Pour chaque programme, ce travail pourrait être effectué par un groupe de travail relatif au développement territorial transfrontalier, auquel les acteurs locaux (collectivités, EPCI, GECT, Eurodistricts, parcs, etc.) devraient être associés.

Afin d'accompagner l'élaboration de démarches de développement territorial intégré, processus demandant un temps important de maturation et une expertise conséquente, les programmes devraient prévoir des modalités d'appui financier et opérationnel des candidats potentiels (ingénierie territoriale), mais aussi des procédures de suivi et d'évaluation plus approfondies.

Les méthodes de sélection en deux temps (appel à manifestation d'intérêt, suivi d'un appel à candidatures) devraient être préférées aux sélections simples ou à l'inscription dans les programmes. Cela permettrait de juger dans un premier temps de la pertinence et de la solidité du partenariat, du périmètre et de la stratégie globale, et de choisir les meilleures initiatives. Dans un deuxième temps, la sélection devrait porter sur des plans d'action plus détaillés.

Enfin, encore plus que les projets simples, ces dispositifs de développement territorial intégré nécessitent des règles homogènes de traitement des partenaires de part et d'autre de la frontière, notamment en termes d'éligibilité et de cofinancement.

En termes d'objectifs, **il importera de veiller à ce que parmi les résultats attendus de ces démarches figurent la structuration de la gouvernance (éventuelle création de GECT ou outil équivalent, etc.), et des outils nécessaires en termes d'observation pérenne du territoire commun, de coordination des planifications territoriales de part et d'autre de la frontière, etc.**

16 AMÉLIORER LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PROGRAMMES

L'élaboration des programmes de coopération est une étape déterminante ayant un impact sur la qualité des programmes, leur structure, l'articulation entre les différents axes et, notamment, la synergie entre les aspects thématiques et territoriaux.

Pour la future période de programmation, il faudrait renforcer la dimension territoriale des programmes et les rapprocher des citoyens, des acteurs privés et publics locaux et de leurs besoins.

A cette fin, il faudrait tout d'abord démarrer les processus d'élaboration des programmes plus en amont, pour éviter les retards intervenus dans la période actuelle, pour laquelle les programmes sont entrés en vigueur entre octobre 2007 et septembre 2008.

- Pour la prochaine période, cet aspect a déjà été pris en compte parce que la majorité des partenariats des programmes ont mis en place dès le deuxième trimestre 2012 des task force et des groupes de travail et réfléchissent au diagnostic et aux priorités à soutenir.
- Dans ce contexte, il est important de créer, en complément des groupes de travail thématiques, des groupes de travail territoriaux qui réfléchissent à l'intégration sectorielle et à son impact sur les territoires, qui évaluent la pertinence de mettre en œuvre des stratégies de développement local ou des investissements territoriaux intégrés, et qui décident des procédures à respecter pour cela.

En tant que de besoin, certains acteurs territoriaux pourraient être associés aux groupes thématiques ou territoriaux (par exemple, les GECT, les Eurodistricts et les autres territoires dotés d'une stratégie transfrontalière devraient être représentés dans le groupe de travail thématique lors des discussions sur la mise en œuvre des dispositifs de développement territorial intégré).

L'élaboration des programmes devrait être pilotée par les Régions en partenariat avec les autres collectivités territoriales et les services de l'Etat.

- La participation des services déconcentrés de l'Etat est essentielle pour assurer l'articulation avec les politiques, stratégies et programmes de l'Etat (CPER, PASE, etc.).

Afin de s'assurer de la meilleure prise en compte des besoins, intérêts et spécificités des territoires transfrontaliers, il est nécessaire de consulter les parties prenantes sur une version préliminaire du programme. Les consultations sont importantes car elles sont un garant de la pertinence des programmes, de l'adhésion des partenaires à la démarche et du montage de projets réussis.

- Les consultations publiques devraient être substantielles, en termes de durée de la procédure et de l'impact sur le travail d'élaboration du programme.
- La consultation devrait être ouverte aux collectivités du niveau local (communes, EPCI et notamment les villes importantes), aux structures de coopération (GECT, Eurorégions, Eurodistricts, etc.), aux acteurs socio-économiques et aux représentants de la société civile.

Enfin, l'expérience des programmations antérieures montre que la rédaction du programme par un cabinet de conseil est un exercice difficile. La rédaction en interne des programmes est fortement conseillée, mais en raison du fonctionnement très différent des collectivités et des services de l'Etat, cela n'est pas possible dans la totalité des cas. A minima, les consultants extérieurs chargés de la rédaction des programmes devraient être fortement encadrés via des cahiers des charges détaillés et des réunions fréquentes.

Orienter l'évaluation ex-ante sur la vérification de la pertinence des programmes

Les précédentes évaluations ex-ante ont eu une dimension très formelle, se prononçant principalement sur la conformité des programmes aux règlements et priorités européennes (Stratégie de Lisbonne et de Göteborg).

Pour la prochaine période, au-delà des aspects de procédure, l'évaluation ex-ante devrait se prononcer sur le contenu du programme, en réponse aux enjeux spécifiques du territoire transfrontalier concerné.

La pertinence des objectifs à financer devrait être vérifiée par un expert extérieur par rapport aux besoins et aux spécificités régionaux (présentés dans le diagnostic du territoire) et aux stratégies des différents acteurs et structures de coopération. En se concentrant sur cet aspect, l'évaluation ex-ante aurait une valeur stratégique en plus de sa valeur procédurale.

Par ailleurs, l'évaluation ex-ante devrait mettre l'accent sur la cohérence et l'articulation du programme de coopération transfrontalière avec les autres programmes et politiques régionales ou nationales, en termes de synergie, et pas seulement de non recouvrement ou non contradiction.

17 METTRE EN PLACE DES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LES FONDS ET ENTRE LES PROGRAMMES

La coordination entre les fonds et entre les programmes doit être au cœur de la future période de programmation. Cette coordination est utile notamment en termes d'optimisation des financements, de capitalisation des bonnes pratiques et de suivi national de la programmation.

- La coordination devrait être mise en œuvre dans les instances au niveau national (comité de suivi national) et au niveau des programmes (par la présence de représentants des programmes contigus dans les comités de suivi).
- Elle devrait également se faire de manière opérationnelle, au niveau de la mise en œuvre (instruction, montage des projets, évaluation, pérennisation des projets) par la mutualisation des moyens et l'échange de bonnes pratiques.

Des circuits d'information et d'animation conjointe entre les programmes de coopération transfrontalière et les programmes régionaux sur leur territoire pourraient être mis en place. Ces modalités seraient discutées lors des réunions du groupe de travail CTE (voir point 13).

Par ailleurs, une coordination avec des instruments de financement européens et nationaux (fonds des collectivités ; Fonds de coopération régionale, Fonds européen de développement dans le cas des régions d'outre mer) devrait être assurée (en termes d'actions éligibles et de calendrier des sélections des projets).

Le détail de ces modalités devrait figurer dans les programmes opérationnels ou dans les vadémécums élaborés par la suite.

18 MIEUX DISTINGUER DIFFÉRENTS TYPES DE PROJETS

Dans la période actuelle, certains programmes ont choisi de différencier les projets de coopération en plusieurs types, pour hiérarchiser les priorités ou mieux adapter le cadre aux besoins des opérations.

Afin de continuer à répondre aux spécificités des porteurs de projets et des actions possibles, il conviendrait de prévoir un cadre flexible et adapté aux différents types de coopération. L'élaboration de catégories de projets (se distinguant selon les modalités de mise en œuvre, la sélection, le financement, le partenariat, la durée, l'emprise territoriale) permettrait de faciliter leur déroulement et aurait un impact positif sur leur réalisation et leur pérennité.

Quatre grands types de projets, qui se retrouvent en partie dans les programmes actuels, méritent d'être mentionnés.

- Les micro-projets sont généralement des opérations de petite ampleur financière, mis en œuvre à une échelle locale, portés par des acteurs à faible capacité de gestion. Ils ont parmi leurs objectifs principaux de soutenir les initiatives de la société civile et le contact entre les citoyens. Ces projets requièrent en général des procédures d'instruction simplifiées et un accompagnement plus important des porteurs. Les fonds micro-projets peuvent être gérés directement par l'autorité de gestion ou délégués à un acteur de terrain.
- Les projets en réseau ont une dimension sectorielle et eurorégionale plus marquée. Ces projets de grande ampleur nécessitent des temps de gestation importants et des modalités de sélection en deux phases (avant-projet et projet). Les projets en réseau visent généralement la construction et l'approfondissement du partenariat institutionnel et du travail entre les principaux partenaires du programme.
- Les projets structurants, de type infrastructure transfrontalière ou service à la population, requièrent également des temps d'élaboration très longs et un coût d'ingénierie très importants en amont du dépôt du dossier de financement.
- Les projets de territoire (groupes pluri-thématiques de projets de type PIT du programme FR/IT, opérations de développement local, investissements territoriaux intégrés, plans d'action communs, tels que proposés par les projets de règlements pour 2014-2020, etc.) visent le développement intégré sur un périmètre à travers de la synergie entre actions individuelles. Cette typologie nécessite des temps de gestation conséquents, une mise en cohérence avec les stratégies environnantes, une gouvernance multiniveaux, un investissement important en animation et en gestion. Pour ce type de projets, une sélection en deux étapes semble plus appropriée et un accompagnement soutenu est nécessaire. Un aspect important à prendre en compte est la modalité de pérennisation des projets au-delà de la période de programmation.

19 AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

Le bilan de la période actuelle met en avant une diversité des pratiques de mise en œuvre et un besoin de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques. Plusieurs améliorations du cadre actuel pourraient être apportées.

- L'expérience des programmes antérieurs a montré qu'une plus grande harmonisation des procédures d'instruction, d'éligibilité des dépenses et de contrôle de premier niveau de part et d'autre de la frontière est nécessaire.
- Les tâches d'animation des programmes devraient être renforcées et assurées par des réseaux d'animateurs selon un maillage fin (un animateur par zone NUTS 2 ou 3). Les STC devraient avoir un rôle de coordination du réseau d'animation afin d'assurer l'uniformité des informations diffusées aux porteurs de projets. Pour les missions d'animation et de formation des porteurs de projets, les programmes pourraient également nouer des partenariats avec les Euroinstituts, lorsqu'ils existent.
- Dans la mesure où les budgets d'assistance technique des programmes de coopération sont très contraints, il semble judicieux de financer au titre d'un autre axe, par exemple celui relatif à l'objectif 11 (gouvernance) des actions d'observation du territoire, nécessaires pour le diagnostic, l'évaluation des projets et de l'impact global du programme sur le territoire ; cette observation doit reposer sur des données quantitatives ou qualitatives dont la collecte doit être pérennisée, sur la dimension de planification sectorielle dans les différents domaines pertinents (énergie climat, transports, etc.).
- Afin d'améliorer le suivi national et les articulations entre les programmes CTE, il serait nécessaire d'utiliser un logiciel de gestion informatique unique, PRESAGE-CTE ou son successeur.

Par ailleurs, des améliorations pourraient être apportées aussi en termes de participation des différents acteurs aux programmes.

- Les STC, en appui des autorités de gestion, devraient avoir un rôle renforcé de préparation des appels à projets ou des procédures de sélection des projets afin d'assurer la meilleure pertinence des projets par rapport aux stratégies des programmes.
- Les acteurs du territoire devraient être associés en tant que de besoin aux comités de suivi et de programmation, par le biais des structures de coopération ou des représentants des grandes villes ou des associations de collectivités.
- La participation des représentants des programmes de coopération adjacents, ainsi qu'un représentant de la DATAR aux Comités de Suivi devrait devenir systématique et effective.
- Les services déconcentrés de l'Etat devraient voir renforcé leur rôle d'expertise dans les projets transfrontaliers. Il serait judicieux de confirmer la participation à l'instruction technique des dossiers INTERREG des services déconcentrés de l'Etat, à l'heure actuelle très variable selon les régions.
- Les services de l'Etat compétents sur le territoire d'un programme devraient être représentés dans les Comités de Suivi et de Programmation par le préfet référent qui a pour missions clés le suivi et la coordination des aspects transfrontaliers à l'échelle d'une frontière. Cette représentation donnerait une voix unique à l'Etat, garante de la cohérence de ses positions.

20 RENFORCER LES OUTILS DE CAPITALISATION ET DE MISE EN RÉSEAU

Il est nécessaire de renforcer les outils de capitalisation et de mise en réseau des programmes, des projets et des acteurs de la coopération transfrontalière, afin de contribuer à la diffusion des bonnes pratiques et de la connaissance, ainsi que de créer de nouveaux partenariats.

Il serait opportun de développer **une nouvelle génération du programme INTERACT** au niveau de l'Union Européenne, visant à aider à la mise en œuvre des programmes et des projets de coopération, à faciliter l'échange d'informations, d'expériences, de résultats et de bonnes pratiques.

Cela ne concerne pas seulement la gestion, comme c'était le cas dans la période de programmation actuelle, mais aussi **la dimension stratégique des programmes** (stratégies, diagnostic territorial, élaboration, sélection, suivi et évaluation des projets), **les projets, permettant de capitaliser sur les aspects thématiques** (spécificité du contexte de coopération pour les priorités qui découlent des objectifs thématiques cités dans les règlements) **et les aspects territoriaux** (territoires transfrontaliers de différents types – urbains, ruraux, maritimes, etc.).

Le futur programme INTERACT devrait développer ces nouvelles orientations, en synergie avec les programmes-réseaux : INTERREG C (qui devrait aborder la dimension territoriale de la politique de cohésion et non seulement thématique), ESPON, URBACT. Par ailleurs, la mise en réseau des territoires transfrontaliers s'engageant dans des démarches de connaissance partagée devrait être plus explicitement finançable par ces futurs programmes-réseaux.

Il devrait y avoir **des points de contact nationaux dans chaque État membre** afin d'être plus en lien avec les autorités publiques partenaires de la coopération et non seulement avec les autorités de gestion ou les secrétariats techniques conjoints (STC). Par ailleurs, ces points de contact nationaux devraient fonctionner en réseau (comme c'est le cas pour les points de contact nationaux du programme ESPON) et être coordonnées avec les structures nationales de type MOT (Plateforme de Budapest).

La capitalisation et la coordination devraient être assurées au niveau européen, avec un rôle fort de la Commission (DG REGIO), d'Eurostat (Audit Urbain) et du programme ESPON. **La DG REGIO, dans son rôle de pilotage de la politique de cohésion, doit rappeler que la connaissance partagée est au cœur de la coopération.** En tant que coproductrice de connaissances territoriales européennes (Audit urbain, travaux menés avec Eurostat et l'OCDE, référentiel de la ville durable, etc.), elle doit intégrer la problématique des régions transfrontalières, le cas échéant en partenariat avec les instituts statistiques nationaux. Elle doit évoquer en tant que de besoin ces enjeux dans les comités associant les Etats Membres (COCOF, TCUM), ainsi que dans le Groupe Interservice Cohésion Territoriale de la Commission.

Le programme ESPON, qui a d'ores et déjà investigué la problématique de production de connaissance transfrontalière, doit continuer de le faire, en s'appuyant sur le réseau de points de contact nationaux (ESPON Contact Point - ECP). Par ailleurs, il devrait continuer à développement des outils d'évaluation d'impact des politiques et de prospective sur les territoires transfrontaliers.

Annexe

PERSONNES INTERROGÉES DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Frontière
France – Royaume Uni

- Conseil Régional Haute-Normandie
  Pauline BLUMEREL, chargée de gestion du projet CAMIS
  Bruno THENAIL, coordinateur du projet CAMIS
  David ZAOUI, directeur affaires européennes et relations internationales

- Conseil Général Pas-de-Calais
  Pauline GESSANT, chef de mission coopération territoriale européenne,

- Kent County Council
  Ron MOYS, european policy manager

- Secrétariat Technique Conjoint France (Manche) - Angleterre
  Barbara LEPLIVIER, responsable STC

Frontière
France – Belgique

- Conseil Régional Nord-Pas de Calais
  Philippe JOSEPHE, chargé de mission, service coopération transfrontalière
  Jeanne-Marie MAUREL, directrice adjointe Europe
  Anne WETZEL, directrice Europe

- Conseil Régional Champagne-Ardenne
  Danielle PILON, chargée de mission direction des affaires européennes et internationales

- Région Wallone
  Christian BASTIN, directeur de l'aménagement régional
  Jean Pol DELORY, conseiller, cabinet de Paul Furlan, ministre des pouvoirs locaux et de la ville, en charge du tourisme
  Ghislain GERON, directeur général de la DG 04 - aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie
  Alain GUILLOT-PINGUE, attaché, direction fonctionnelle et d'appui, ministère de la région wallone

- Province de Flandre Occidentale
  Kristof VERMEIRE, coordonnateur adjoint flamand pour la coopération avec le Nord de la France, département des relations externes, programmes européens

- Lille Métropole Communauté Urbaine
  Simon JODOGNE, directeur Eurométropole et partenariats européens
  Nicolas KARGES, chargé de mission développement territorial

- GECT Eurometropole Lille - Kortrijk - Tournai
  Griet NOE, chargée de mission
  Stef VANDE MEULEBROUCKE, directeur général

- GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale
  Karatina DE FRUYT, co-directrice GECT
  Stéphanie VERBEKE, co-directrice GECT

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Nord-Pas de Calais
  Nicolas GROSSE, coordonnauter du pôle études, stratégie régionale et coopération internationale
  Marie-Pierre KALUSOK, chargée d'études

- Secrétariat Technique Conjoint Deux Mers
  Davide BERGANTIN, coordinateur unité finance
  Timothy CAULFIELD, coordinateur unité projets
  Véronique WEYLAND-AMMEUX, directrice STC

- Secrétariat Technique Conjoint France - Wallonie - Vlaanderen
  Stéphan BODSON, directeur STC

Grande Région

- Grand Duché de Luxembourg
  Christiane FORTUIN, suivi des programmes INTERREG
  Carlos GUEDES, conseiller de direction adjoint, ministère de l'intérieur et à la Grande Région
  Jean-Claude SINNER, conseiller de gouvernement, département de l'aménagement du territoire, ministère du développement durable et des infrastructures

- Etablissement Public Foncier de Lorraine
  Sébastien AGAMENNONE, mission de préfiguration Alzette-Belval
  Pascal GAUTHIER, directeur général de l'établissement public foncier de Lorraine

- Conseil Régional Lorraine
  Valérie LAHOUEL, directrice du pôle relations extérieures
  Etienne MULLER, directeur du secteur coopération transfrontalière, pôle des relations extérieures

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Lorraine
  Mohand AZZI, directeur des affaires européennes et du GECT INTERREG
  Marie-Blanche BERNARD, SGAR adjointe
  Chantal CASTELNOT, secrétaire générale aux affaires régionales
  Martine KIRCHHOFF, chargée de mission coopérations transfrontalière et décentralisée
  Jean-Marc PHILIPPE, responsable de l'unité INTERREG, direction des affaires européennes

- Secrétariat Technique Conjoint Grande Région
  Marco CARPI, directeur

Rhin Supérieur

- Conseil Régional Alsace
  Olivier MARTIN, directeur des relations européennes et internationales

- Conseil Général Haut-Rhin
  Stéphanie FUCHS, chef du service de l'action internationale, transfrontalière et européenne

- Regierungspräsidium Freiburg
  Jürgen OSER, stellvertretender Leiter der Stabsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

- Communauté Urbaine de Strasbourg
  Olivier BESSIN, chef de service des relations européennes et internationales
  Jean-Batiste SCHIBER, chargé des affaires européennes

- Mulhouse Alsace Agglomération
  Estelle MANGOLD, chef du service relations internationales et coopération transfrontalière

- Eurodistict SaarMoselle
  Isabelle PRIANON, directrice du bureau de la coopération

- Eurodistrict Strasbourg Ortenau
  Cordula RIEDEL, secrétaire générale

- Eurodistrict Regio Pamina
  Kristine CLEV, chargée de développement aménagement du territoire et transports
  Patrice HARSTER, directeur général
  Frédéric SIEBENHAAR, chargé de développement

- Eurodistrict Trinational de Bâle
  Frédéric DUVINAGE, directeur

- Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur (RMT)
  Caroline HUCK, coordinatrice de la région métropolitaine du Rhin Supérieur

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Alsace
  Jacques GARAU, secrétaire général aux affaires régionales
  Marc MACKOWIAK, secrétaire de la délégation française de la conférence du Rhin Supérieur
  Frédéric MICHEL, chargé de mission fonds européens et politiques européennes

- Secrétariat Technique Conjoint Rhin Supérieur
  Thomas KOHLER, chef de service programme INTERREG

Frontière
France – Suisse

- Conseil Régional Franche-Comté
  Pascale TREMBLET, directrice Europe

- Conseil Régional Rhône-Alpes
  Sabra BENNASR, chargée de mission coopération transfrontalière, direction de l'Europe, des relations internationales et de la coopération
  François BOISSAC, directeur adjoint Europe
  Martine ROBIN, directrice adjointe, direction des politiques territoriales
  Anne RIZAND, chargée de mission Europe

- République et Canton de Genève
  Anna-Karina KOLB, directrice des affaires extérieures
  Cécile RIVIERE, adjointe scientifique, service des affaires extérieures
  Philippe STEINER, chef de service, office de l'urbanisme (chef de projet CH)

- Ville d'Annemasse
  Christian DUPESSEY, maire

- Communauté de Communes du Pays de Gex
  Etienne BLANC, président ; maire de Divonne-les-Bains, député de l'Ain

- Association régionale de coopération du genevois (ARC) Syndicat Mixte
  Frédéric BESSAT, directeur de l'ARC

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Franche-Comté
  Dominique DE FILIPPO, chef de mission Europe
  Béatrice NEEL, chargée de mission coopération transfrontalière et grands travaux

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Rhône-Alpes
  Marc CHALLEAT, secrétaire général aux affaires régionales
  Anne-Laure SOLEILHAVOUP, mission Europe

Frontière
France – Italie

- Ministère du Développement Economique (Italie)
  Rossella RUSCA, directrice division V, direction générale politique régionale, département pour le développemt et la cohésion économique

- Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
  Marie-Josée BERNARD, chef de service coopération territoriale, direction des relations internationales et méditerranéennes
  Philippe CICHOWLAZ, directeur, direction des affaires européennes
  Patrick COMBRISSON, chargé de mission, direction des affaires européennes
  Raphaële DE GIULI MORGHEN, chargée de mission juridique, AUG MED, direction générale des relations internationales et des affaires européennes,
  Clémentine MOUILLERON, animatrice ALCOTRA pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

- Collectivité Territoriale de Corse
  Emmanuelle de GENTILI, conseillère exécutive de l'assemblée de Corse
  Laetitia SALINI, directrice des affaires européennes et internationales
  Monia SANNA, chef de service des relations internationales

- Regione Autonoma Valle d'Aosta
  Marco POZZAN, directeur de la coopération territoriale, département politiques structurelles et affaires européennes
  Gianluca TRIPODI, représentation de la région à Bruxelles

- Regione Piemonte
  Silvia RIVA, responsable du secteur politiques communautaires

- Regione Liguria
  Laura CANALE, directrice des affaires européennes
  Marco ROLANDI, chargé de mission affaires communautaires

- Regione Toscana
  Maria Dina TOZZI, directrice du secteur activités internationales

- Regione Autonoma Sardegna
  Michele DE FRANCESCO, responsable du programme France-Italie Maritime, centre régional de programmation

- Conseil Général des Alpes-Maritimes
  Frédérique LOCTIN, chef du service Europe et coopération, direction des relations institutionnelles
  Christel THEROND, directrice relations institutionnelles et économie

- Métropole Nice Côte d'Azur
  Bernard COUROUX, adjoint au directeur Europe et contrat de projets
  Jean-Paul DAVID, directeur Europe et contrat de projets
  Nicolas GAUTHIER, responsable de la coopération transfrontalière et décentralisée

- Communauté d'Agglomération de la Riviera Française
  Dominique DUFRENNE, directeur général des services
  Yann GUERRIER, directeur général adjoint des services

- Conférence de l'Espace Mont-Blanc
  Nicolas EVRARD, vice-président de la communauté de communes de la vallée de Chamonix-Mont-Blanc

- Parc National du Mercantour
  Christine MICHIELS, déléguée du directeur du PNM pour le département

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Provence-Alpes-Côte d'Azur
  Frédéric BEAUDROIT, adjoint au secrétaire général aux affaires régionales
  Jean-François LAMARCHE, chargé de mission ALCOTRA

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Corse
  Jean-Christophe MARCOVICH, chargé de mission Europe

- Secrétariat Technique Conjoint ALCOTRA
  Cécile ALLEMAND, assistante technique
  Nazario BEVILACQUA, directeur adjoint STC
  Riccardo LEDDA, responsable STC

- Programme ALCOTRA
  Muriel FAURE, ex animatrice ALCOTRA pour la région Rhône-Alpes, actuellement directrice de la Grande Traversée des Alpes

- Secrétariat Technique Conjoint Italie-France Maritime
  Barbara DI PIAZZA, directrice

- Associazione Nazionale Comuni Italiani
  Francesco MONACO, responsable de la zone Mezzogiorno et de la cooperation internationale

- TECLA (Associazione per la cooperazione transregionale locale ed europea)
  Mario BATTELLO, directeur général

Frontière
France – Espagne

- Conseil Régional Midi-Pyrénées
  Tiphaine BARET, chargée de mission service coopération et relations internationales
  Marc CARBALLIDO, vice-président en charge de la politique de la montagne et des programmes transpyrénées
  Corinne LAMARQUE, chef de service coopérations européennes et internationales

- Conseil Régional Aquitaine
  Jean-Marie BLANC, chef de service Pyrénées, direction régionale aux affaires européennes et internationales et à la coopération interrégionales

- Conseil Général des Pyrénées-Orientales
  Florent MARTICHE, responsable pôle Europe - affaires transfrontalières

- Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques
  Eva LAMOTHE, chargée de mission relations transfrontalières

- Consorcio Communauté de Travail des Pyrénées
  Xavie BERNARD SANS, directeur

- Consorcio Transfrontalier Bidasoa – Txingudi
  Maribel LORENZO, directrice

- Agglomération Côte Basque-Adour
  Elena OLHARAN-MOREDA, mission coopération transfrontalière, DGS

- Diputacion Foral de Gipuzkoa
  Daniel ARBULU, chef du service relations extérieures
  Jon URIGÜEN, co-gérant de l'Agence Transfrontalière de l'Eurocité Basque Bayonne San Sebastian ; député au département de l'innovation, du développement rural et du tourisme

- Conférence Atlantique Transpyrénées
  Agustin AROSTEGI, coordonnateur
  Lide URREIZTIETA, chargée de mission

- Commissariat à l'Aménagement, au Développement et à la Protection des Pyrénées
  Thomas BUNEL, chargé de mission

- Préfecture des Pyrénées Atlantiques
  Maryse PUYO, chargée de mission pour la coopération transfrontalière

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Midi-Pyrérenées
  Eric BERTHON, adjoint au secrétaire général aux affaires régionales
  Colomba DUSSART, chargée de mission Europe
  Sylvie LEGUEVAQUES, chargée de mission coopération territoriale européenne
  Fabien PICHON, chargé d'études, mission Europe

Frontière
France – Brésil – Suriname

- Conseil Régional Guyane
  François MENGIN-LECREULX, directeur général des services

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales Guyane
  Myriam AFLALO, chef de département coopération

Niveau
national et européen

- DATAR
  Jean-Luc FRES, chargé de mission coopération territoriale européenne

- Ministère des Outre-Mer (FR)
  Julien MARIN, chargé de mission coopération régionale
  Ibrahim MOUSSOUNI, chef de département

- Ministère des Affaires Etrangères (FR), Direction de l'Union Européenne
  Frédéric BASAGUREN, ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières

- Commission Européenne, Direction générale de la politique régionale et urbaine
  Miriam BURAKOVA, gestionnaire de programme - politiques de l'UE, unité coopération transfrontalière

Filomena CARVALHO, adjointe au chef d'unité coopération transfrontalière
Merja HAAPAKKA, chargé du développement des politiques, unité développement urbain et cohésion territoriale
Agata KOTKOWSKA, gestionnaire de programme - politiques de l'UE, unité coopération transfrontalière
Ivana LAKOVA, chef d'unité coopération transfrontalière
Marc LOBET, gestionnaire de programme - politiques de l'UE, unité coopération transfrontalière
Manuela PASSOS, gestionnaire de programme - politiques de l'UE, unité coopération transfrontalière
Christian SVANFELDT, chargé de mission, unité développement urbain et cohésion territoriale
Zsolt SZOKOLAI, gestionnaire de programme - politiques de l'UE, unité développement urbain et cohésion territoriale
Jean-Marc VENINEAUX, gestionnaire de programme - politiques de l'UE, unité coopération transnationale et interrégionale

Ce guide a été rédigé par Adela Spulber, chargée de mission à la MOT, sous la direction de Jean Peyrony, directeur général et Olivier Denert, secrétaire général. Y ont également contribué : Jean Rubio et Domitille Ayral, chargés de mission.

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 2012

Mission Opérationnelle Transfrontalière
38 rue des Bourdonnais
75001 Paris - France
Tel : +33 (0)1 55 80 56 80 - mot@mot.asso.fr

Photos de couverture : Studio Pakenko
Design graphique et mise en page : www.pakenko.com

Cette brochure est cofinancée par l'Union européenne.
L'Europe s'engage en France avec
le Fonds européen de développement régional.