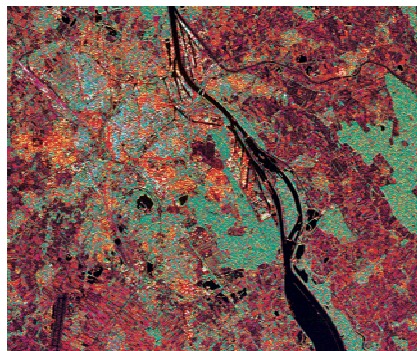




“Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien”



RENCONTRES EUROPÉENNES
8/9 NOV. 2007

Atelier 4

« Les agglomérations transfrontalières »

❖ **Présidents**

Sven-Erik BUCHT, Maire de Haparanda (SE) et Raimo RONKAINEN, Maire de Tornio (FI)

❖ **Animation des débats**

Marie VANNOUQUE-DIGNE, Directrice Générale des Relations Internationales, Lille Métropole Communauté Urbaine (FR)

❖ **Présentation de la note de cadrage**

Frédéric DUVINAGE, Coordinateur général, Eurodistrict Trinational de Bâle (FR/DE/CH)

❖ **Projet 1 : L'agglomération franco-valdo-genevoise (FR-CH)**

Christian DUPESSEY, Maire-adjoint d'Annemasse (FR)

❖ **Projet 2 : L'Eurodistrict Sarrebruck Moselle Est (FR-DE)**

Isabelle PRIANON, Directrice du bureau de coopération, Zukunft SaarMoselle Avenir (FR)

❖ **Projet 3 : Tornio-Haparanda (FI-SE)**

Ritva NOUSIAINEN, Secrétaire à la Coopération, Haparanda Tornio (SE)

❖ **Projet 4 : Francfort(Oder) – Slubice (DE-PL)**

Klaus BALDAUF, Délégué à la Coopération Internationale, Ville de Francfort (Oder) (DE)

❖ **Présentation des recommandations**

Marie VANNOUQUE-DIGNE, Directrice Générale des Relations Internationales, Lille Métropole Communauté Urbaine (FR)

❖ **Discussion avec la salle**

❖ **Rapporteur**

Noémie HINFRAY, Ecole Polytechnique de l'Université de Tours (FR)



Introduction

Les agglomérations transfrontalières et plus généralement les réseaux urbains transfrontaliers constituent de véritables bassins de vie, creusets d'une citoyenneté européenne en devenir. A cheval sur deux, voire trois pays, leur situation transfrontalière exacerbe la complexité des problèmes auxquels sont confrontées des agglomérations « nationales » mais aussi le potentiel d'innovation qu'elles représentent. Dans le contexte d'une agglomération transfrontalière, l'enjeu de la coopération est de donner des réponses concrètes aux besoins des habitants. Par les différentes actions menées, les agglomérations transfrontalières montrent qu'elles sont en avance sur le droit communautaire qui ne les prend pas en compte en tant que telles.

Non seulement elles doivent faire l'objet d'une prise en compte plus grande, mais elles sont un laboratoire de la convergence des politiques et des législations nationales et communautaires. Les agglomérations transfrontalières, voire pour certaines les métropoles transfrontalières qui combinent masse critique et diversité, sont emblématiques de la ville européenne du XXIème siècle.

Enjeux

Les agglomérations transfrontalières existent sur de nombreuses frontières européennes (cf. Etude sur les Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe (MOT 2006), ESPON projet 143 (www.espon.eu)). Certaines de ces agglomérations font l'objet de projets politiques de coopération accompagnant la dynamique transfrontalière, parfois depuis plus d'une quinzaine d'années. La coopération transfrontalière, processus au long cours, a permis aux différents acteurs impliqués de passer successivement du stade de l'ignorance, à celui de la connaissance, de la cohérence, de la production en commun et enfin de l'organisation de la gouvernance transfrontalière. Les réponses qui ont été apportées aux problématiques propres à certains de ces territoires spécifiques ont permis d'entamer une évolution du droit qui donnera aux agglomérations transfrontalières la possibilité d'aller encore plus loin dans leur projet de territoire intégré.

❖ Mieux répondre aux enjeux spécifiques des agglomérations transfrontalières

- Les transports et la mobilité

Le phénomène des flux de travailleurs frontaliers se concentre en majorité sur les corridors des agglomérations transfrontalières. Ces travailleurs frontaliers sont dans leur immense majorité des automobilistes... La question de la saturation des infrastructures routières ainsi que celle du développement et de la gestion des transports en commun ne sont pas spécifiques aux agglomérations transfrontalières, mais d'une part se trouvent renforcées par le rôle de transit international des frontières, et d'autre part les cadres mis en place par les pouvoirs publics pour résoudre ces questions (par exemple Plans de déplacement urbain en France) ne sont pas interopérables, ce qui pose le problème de leur coordination (voir atelier « transports collectifs »).

- La gestion intégrée des services à l'échelle de l'agglomération transfrontalière

Les coûts de la « non agglomération », c'est-à-dire de la gestion séparée de part et d'autre de la frontière des services du type assainissement, déchets, énergie, transports en commun, réseaux haut débit, santé...peuvent être importants car cette gestion conduit à la duplication d'équipements et à des coûts d'investissement et de fonctionnement plus élevés. D'où l'enjeu du développement de partenariats entre administrations urbaines frontalières afin d'aboutir à une gestion intégrée des services urbains transfrontaliers et d'optimiser les coûts de gestion.

- Le développement économique et l'emploi

La thématique du développement économique apparaît comme récurrente dans les projets de territoire transfrontaliers et tout particulièrement dans les agglomérations. Mais la gestion intégrée du développement économique (cf ateliers développement économique, et emploi/formation) à l'échelle transfrontalière se heurte à des enjeux de différentes natures : réglementation de l'accès au travail pour les frontaliers, concurrence entre les territoires, incompatibilité des systèmes fiscaux et des normes techniques, non équivalence des diplômes... Cependant, des exemples réussis d'intégration (Øresund) montrent le bénéfice qu'un système urbain transfrontalier peut tirer de cette situation.

- La gestion foncière et immobilière

Le logement est une thématique récurrente dans les préoccupations des agglomérations transfrontalières, en raison des différences de coûts du foncier et du logement de part et d'autres des frontières. Par exemple, des frontaliers traversent la frontière pour trouver un logement à moindre coût tout en continuant à travailler dans leur pays d'origine. Des enjeux importants concernent les interactions en termes de pression foncière et

immobilière ou d'accès transfrontalier au logement, là encore rendant nécessaire la coordination transfrontalière des démarches menées de part et d'autre (Programmes locaux de l'habitat, politiques foncières).

- La culture

Les agglomérations transfrontalières favorisent très fortement les échanges interculturels. Grâce au développement d'échanges scolaires, à l'apprentissage de la langue de l'autre, à l'organisation d'événements culturels transfrontaliers ou à la création de partenariats entre différentes institutions culturelles, les habitants de ces agglomérations expérimentent la frontière, non plus comme une barrière ou une coupure, mais comme un lieu d'enrichissement par la diversité. Il s'agit aujourd'hui d'encourager la coopération culturelle, qui constitue le ciment du bon fonctionnement d'un espace de vie transfrontalier.

❖ Quelle gouvernance pour les agglomérations transfrontalières ?

- Au niveau politique

Les agglomérations transfrontalières font ainsi face à différents problèmes quotidiens résultant de l'incohérence des systèmes propres à chaque côté de la frontière. Pour surmonter ces problèmes, des solutions plus ou moins formelles ont été envisagées. Selon l'expérience de la MOT (voir étude MOT 2006), seule la mise en place d'une structure de gouvernance politique pérenne sur un espace identifié permet la définition d'un projet de territoire, au sein duquel il est possible de faire coopérer les différents niveaux de collectivités publiques compétents, les niveaux « supérieurs » (régional, national) venant à l'appui du niveau local, qui doit rester prépondérant. Pour ce faire, le nouvel outil communautaire GECT semble être le plus adapté (voir exemple de l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai). Les Etats membres doivent en conséquence permettre aux collectivités de participer à de telles structures.

Cette gouvernance doit respecter la parité entre représentants des différents pays et être lisible pour la population.

- Au niveau technique

La mise en place d'une structure technique permanente et dédiée disposant d'un budget propre, au service de la gouvernance politique, constitue l'outil pour répondre aux problèmes posés par le fonctionnement d'une agglomération transfrontalière en coordonnant au sein d'un projet de territoire les différents projets transfrontaliers dans les champs évoqués ci-dessus (transports, services publics, développement économique et emploi, logement, culture...). Il doit s'agir d'une équipe composée d'un personnel qualifié, de préférence dédié au projet, propre ou mis à disposition par les différentes administrations impliquées, maîtrisant les langues et les cultures des différents pays impliqués, fonctionnant de manière pérenne.

La planification de l'aménagement est déterminant pour la structuration d'un territoire et de sa gouvernance ; il comprend l'élaboration d'une vision commune, la coordination des documents de planification, et plus généralement d'un certain nombre de politiques, d'infrastructures (routes, transports en commun, etc.) et/ou services. Cela est vrai également pour les agglomérations transfrontalières. La définition et la mise en œuvre du projet de territoire transfrontalier nécessite d'améliorer la prise en compte de la dimension transfrontalière dans la réalisation de documents de planification et d'urbanisme de part et d'autre de la frontière ; or la dimension transfrontalière des agglomérations est relativement peu prise en compte dans la plupart des projets de territoire et des documents de planification ou d'urbanisme, que ce soit à l'échelle communale (ex : document type plan local d'urbanisme (PLU en France)), intercommunale (ex : document type schéma de cohérence territoriale (SCOT en France)) ou régionale (ex : document type Schéma Directeur). Il importe donc d'augmenter leur prise en compte par les autorités institutionnelles compétentes en aménagement et en urbanisme.

Pour ce faire, il faut améliorer la connaissance des documents de planification ou d'urbanisme et des politiques d'aménagement menées dans les pays voisins : la plupart des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière dans les agglomérations européennes font face à la méconnaissance des documents de planification et des politiques d'aménagement menées de l'autre côté de la frontière. Il s'agit pour ces acteurs de bénéficier de formations communes (droit, urbanisme, planification...) et de mettre en place une consultation des partenaires frontaliers lors de la réalisation de projets « nationaux »).

Les fonctions d'observation, de planification, d'études d'urbanisme, indispensables pour la définition et le pilotage du projet de territoire, peuvent être mises en œuvre par des outils du type agences d'urbanisme transfrontalières (ex de l'AGAPE, pour le Nord lorrain).

-Un dialogue avec les habitants des agglomérations transfrontalières

Les principes démocratiques requièrent que les élus partenaires de la gouvernance politique entretiennent un dialogue structuré avec la population de l'agglomération transfrontalière, ainsi qu'avec les acteurs économiques et sociaux. C'est la condition d'une adhésion de la population à un projet de territoire qui réponde à ses besoins ; au-delà, le développement d'une citoyenneté transfrontalière promeut la citoyenneté européenne. Ce dialogue avec la population pourra s'appuyer sur des actions de communication telles que l'organisation d'événements autour du projet d'agglomération transfrontalière, l'utilisation des différents médias (télévision, radio, journaux), le développement d'échanges scolaires. Dans la plupart des cas, les meilleurs supports de communication sont des projets réussis (ponts, plates-formes de communication, etc.)

❖ Quelle place pour les agglomérations transfrontalières dans les planifications et stratégies régionales, nationales et européennes ?

- Au niveau régional

L'aménagement des villes doit être coordonné avec celui des régions ; il en est de même pour les agglomérations transfrontalières : les démarches de coopération transfrontalière au niveau des agglomérations doivent être articulées avec celles menées au niveau des eurorégions.

Compte tenu des difficultés spécifiques à la coopération transfrontalière, mais aussi du potentiel qu'elles représentent pour l'intégration européenne, il importe d'encourager la structuration des agglomérations transfrontalières, en faisant prendre en compte davantage la réalité des agglomérations transfrontalières par les programmes de coopération financés dans le cadre de l'Objectif 3 : partenariat avec les collectivités locales dans les instances de programmation (la dimension urbaine est prise en compte explicitement par les règlements pour ce qui concerne les Objectifs 1 et 2, pas l'Objectif 3), financement de l'observation et de l'ingénierie territoriale, promotion de l'outil GECT, assistance technique communautaire... Par ailleurs, les programmes Objectif 1 et Objectif 2 des régions frontalières doivent être invités à prendre en compte les agglomérations transfrontalières dans leurs stratégies régionales et dans les financements des projets. Compte-tenu des mesures en jeu, ce sont eux qui ont vocation à financer les plus gros projets.

- Au niveau national ou fédéral

Les agglomérations transfrontalières ont longtemps souffert d'un manque de prise en compte par les stratégies nationales d'aménagement et de planification. Récemment, plusieurs agglomérations transfrontalières, dont l'agglomération tri-nationale de Bâle ou l'agglomération franco-valdo-genevoise, ont été labellisées dans le cadre de l'appel à projets « coopération métropolitaine » de la DIACT en France ; le site genevois bénéficie également du Programme agglomération de la Confédération helvétique. A l'image de ces

exemples, il paraît important d'encourager la prise en compte de la coopération des agglomérations transfrontalières par les différentes stratégies nationales d'aménagement.

Une coordination entre les autorités nationales de part et d'autre de la frontière prenant en compte les agglomérations transfrontalières permet d'améliorer la synergie des politiques (sectorielles ou territoriales) concernées (*cf. exemple du Groupe de travail parlementaire franco-belge*). Elle favorise l'harmonisation des législations.

- Au niveau communautaire

La spécificité de la coopération transfrontalière est d'être une coopération de proximité. La proximité (ou pour être plus précis, l'accessibilité, qui combine les paramètres de coprésence (densité) et de bonne desserte par les transports) joue un rôle déterminant : c'est le fondement même du phénomène urbain, qui est le paramètre majeur de l'aménagement. Désormais toutes les politiques d'aménagement du territoire se préoccupent de façon prioritaire de l'urbain, depuis les petites villes innervant l'espace rural, jusqu'aux métropoles motrices de l'économie globalisée.

Au sein des Etats de l'Union européenne, plusieurs politiques ont été menées en faveur des espaces métropolitains (Allemagne : Metropolregionen ; France : coopération métropolitaine). Dans la mesure où plusieurs métropoles européennes sont transfrontalières (Lille, Genève, Copenhague-Malmö, Vienne-Bratislava, etc.), elles devraient être identifiées comme un thème d'intérêt européen.

Les différentes politiques sectorielles de l'Union européenne (transport, environnement, ...) ont un impact important sur les territoires. Il faut, comme l'affirment le SDEC (1999) et l'agenda territorial (2007), rendre obligatoire la mise en cohérence des politiques sectorielles et la prise en compte de leur impact spatial, y compris sur les agglomérations transfrontalières. Le choix du tracé du franchissement de l'Öresund entre Copenhague et Malmö a ainsi favorisé la naissance d'une métropole transfrontalière. Il s'agit d'accroître la coordination entre l'Union européenne et les différents Etats limitrophes en faveur de telles agglomérations transfrontalières.

Cette identification de l'enjeu européen des agglomérations transfrontalières devrait se traduire par une prise en compte au niveau communautaire :

- dans les outils communautaires en matière de connaissance (Audit urbain (comme c'est déjà le cas pour Genève) ; ESPON)
- dans les démarches stratégiques européennes (processus « agenda territorial », suivi stratégique de cohésion)
- par une mise en réseau européenne de ces sites , en constituant un réseau des agglomérations transfrontalières et plus généralement des autorités locales transfrontalières en Europe, en soutenant ce réseau (EUROMOT) par un projet Interreg IVC et en développant un réseau européen de métropoles transfrontalières dans le cadre d'Urbact.

Proposition de recommandations

Au niveau local

- ❖ **Recommandation 1 : Favoriser une gouvernance politique des agglomérations transfrontalières**
 - En associant les différents niveaux institutionnels selon leurs compétences au pilotage du projet de territoire
 - En s'appuyant sur des outils techniques (observation, planification)
 - et en dialoguant avec les habitants.

Au niveau régional et national/fédéral

- ❖ **Recommandation 2 : Faire prendre en compte la dimension urbaine transfrontalière au niveau régional**
 - Promouvoir l'articulation entre les niveaux des agglomérations transfrontalières et des eurorégions.
 - prendre en compte les agglomérations transfrontalières dans la mise en œuvre des programmes de cohésion 2007/2013.
- ❖ **Recommandation 3 : Inciter les Etats à prendre en compte la réalité des agglomérations transfrontalières**
 - Permettre aux collectivités qui le souhaitent de participer à des structures intercommunales transfrontalières (favoriser le développement du GECT)
 - Développer et coordonner les politiques de soutien à la coopération des agglomérations et métropoles transfrontalières
 - Organiser la coordination des politiques nationales frontière par frontière en prenant en compte les agglomérations transfrontalières et adapter le cas échéant les législations nationales

Au niveau européen

- ❖ **Recommandation 4 : Prendre en compte l'enjeu européen des agglomérations transfrontalières**
 - Prendre en compte dans les outils communautaires les besoins d'observation et de connaissance des agglomérations transfrontalières
 - Faire des agglomérations transfrontalières des lieux de convergence des politiques nationales et communautaires dans le cadre des démarches stratégiques européennes
 - Mettre en réseau les agglomérations transfrontalières à l'échelle européenne