

DEUTSCH-FRANZÖSISCH-
SCHWEIZERISCHE
OBERRHEINKONFERENZ



CONFERENCE
FRANCO-GERMANO-SUISSE
DU RHIN SUPERIEUR



Contribution du Rhin supérieur pour le « Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité un atout » de la Commission européenne {SEK(2008) 2550}

25.02.2009

Sommaire

Résumé.....p. 3

A. Introduction

A. 1 Définition du principe de « cohésion territoriale ».....p. 4

A. 2 Conséquences pour les orientations conceptuelles du Livre vert.....p. 5

A. 3 Illustration des potentiels des espaces transfrontaliers à l'exemple
du Rhin supérieur.....p. 5

A. 4 Le Rhin supérieur : un espace d'interdépendances.....p. 9

B. Réponses aux questions du Livre vert.....p. 10

C. Perspectives : recommandations pour le futur Livre blanc sur la cohésion territoriale

C. 1 Mesures et démarches pour une mise en valeur de la diversité territoriale.....p. 21

C. 2 Exemplarité de la gouvernance transfrontalière dans le Rhin supérieur.....p. 22

C. 3 Les échelons d'intégration menant à une gouvernance transfrontalière.....p. 23

Annexe

- Carte : La Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur en quelques chiffres

Résumé

1.) Le Rhin supérieur invite et encourage expressément la Commission européenne à approfondir ses réflexions sur la cohésion territoriale et à formuler des propositions concrètes dans un Livre blanc. Nous suggérons que ce dernier soit davantage orienté sur les objectifs du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) et de l'Agenda territorial.

2.) La gouvernance mise en place avec la structure en piliers de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur est un modèle parce qu'elle montre que la cohésion territoriale au niveau régional ne nécessite pas forcément la création de structures nouvelles, mais que l'enjeu principal réside dans la mise en réseau fonctionnelle des acteurs importants, en vue d'apporter des solutions concrètes aux problèmes qui s'y posent et de développer les potentiels.

3.) Les expériences en matière de coopération territoriale transfrontalière dans le Rhin supérieur montrent que la valorisation de la diversité territoriale fonctionne très bien et de façon visible dans les territoires transfrontaliers. Pour que ce potentiel profite à l'Europe, il conviendrait que les mesures suivantes soit mises en œuvre :

-> Une prise en compte spécifique des territoires transfrontaliers dans les développements futurs du principe de cohésion territoriale est nécessaire.

-> La valorisation des potentiels doit être l'objet central des politiques futures de l'Union européenne (En complément de la logique de résorption des déséquilibres, il convient de « renforcer les atouts » et, ce faisant, de promouvoir également les complémentarités territoriales dans les territoires transfrontaliers).

-> L'Union européenne doit jouer dans les territoires transfrontaliers un rôle d'information et de stimulation, mais doit aussi continuer à soutenir concrètement ces territoires.

-> Les futurs programmes et mesures d'aide de l'Union européenne doivent intégrer les besoins des territoires transfrontaliers et doivent s'orienter étroitement sur eux. Idéalement, il faudrait à l'avenir les développer sur place (renforcement des processus territoriaux *bottom-up*).

-> La fonction de laboratoire des territoires transfrontaliers devrait être activement encouragée grâce à des clauses d'expérimentation transfrontalière dans les législations sectorielles nationales et européennes importantes.

A. Introduction

A.1 Définition du principe de « cohésion territoriale »

Le principe de cohésion territoriale tel que présenté dans le Livre vert renvoie selon nous à deux approches innovantes qui peuvent apporter des réponses d'avenir aux deux problématiques centrales de la politique régionale européenne.

D'une part, on relève un problème territorial dans la mise en œuvre des politiques régionales : il manque souvent aux politiques sectorielles la « conscience du territoire ». Autrement dit, dans une région ou sur un territoire donné, l'action publique se fait trop souvent en termes d'objectifs sectoriels, sans prendre en compte les intérêts du territoire dans sa globalité et donc au détriment d'une perspective intégrée. Par ailleurs, c'est le plus souvent la notion classique de « région » qui prévaut, selon laquelle le territoire est défini en fonction des compétences institutionnelles des acteurs publics et/ou des frontières administratives.

La notion de « territoire » renvoie quant à elle à une coordination fonctionnelle de différents acteurs dans un espace donné. L'espace de référence se définit à partir d'une spécialisation et d'une valorisation des atouts et des interdépendances fonctionnelles (verticales et horizontales) spécifiques aux acteurs d'un territoire déterminé.

Le champ d'action de la coordination fonctionnelle doit, dans l'idéal, être déterminé par les besoins de l'économie, des sciences et de la société civile (géométrie variable) et non prioritairement en fonction des intérêts et des compétences des acteurs publics.

D'autre part, le principe de cohésion territoriale permet de thématiser un problème de fond, celui de la cohésion : des disparités inacceptables entre ou à l'intérieur de certains territoires menacent la cohésion en Europe. La cohésion se réfère ici tant à la dimension interne d'un territoire déterminé qu'aux relations entre différentes régions.

L'objectif de cohésion tel qu'il est décrit dans le Livre vert se réfère en grande partie à la valorisation des atouts spécifiques d'une région. L'accent doit donc être mis sur les potentiels spécifiques de la région. Plus précisément, l'activation des potentiels nécessite de surmonter les multiples obstacles au développement à différents niveaux (naturel, économique, culturel, environnementaux, etc.) et dans tous les territoires, de générer des effets d'entraînement positifs grâce à une meilleure accessibilité (Réseaux transeuropéens - RTE, activités nationales, mesures locales) et de réaliser une mise en réseau stratégique des moteurs de développement existants (synergies, complémentarités).

Par ailleurs, la démarche de cohésion territoriale implique deux défis importants à prendre en compte dans l'élaboration d'un concept au niveau européen :

- Premièrement le concept de territoire, fondé sur une approche fonctionnelle, érige de nouvelles frontières qui ne coïncident pas avec le champ de compétence géographique et les limites administratives classiques des acteurs. Ces nouvelles frontières présentent donc un danger potentiel en termes de visibilité du territoire et de possibilités d'identification aux différents territoires. Si les frontières régionales classiques disparaissent au profit d'une mise en réseau fonctionnelle, le pilotage du territoire risque de se complexifier ;
- Parler de cohésion comporte le risque d'un nivellement par le bas, notamment si, à l'échelle européenne, on met trop l'accent sur l'égalité des chances et la solidarité. Cela serait en contradiction avec la volonté exprimée dans le Livre vert de renforcer les atouts des territoires par la valorisation de leur diversité, idée que l'on retrouve également dans la stratégie de Lisbonne et dans l'Agenda territorial de l'Union européenne (Leipzig, 2007). Le principe de cohésion territoriale ne doit pas être axé uniquement sur les régions en difficulté, au risque de fragmenter les politiques européennes à venir et

d'effectuer un découpage artificiel des territoires européens. Les expériences faites dans le Rhin supérieur montrent que l'engagement citoyen et l'identification des habitants avec « leur » territoire sont une dimension importante du principe de cohésion territoriale qui devrait être soulignée. Cet aspect nous paraît être une condition centrale de la mise en œuvre concrète de la cohésion territoriale en Europe.

A.2 Conséquences pour les orientations conceptuelles du Livre vert

a.) La valorisation des potentiels comme objectif de rang égal à la résorption des déséquilibres

Pour la Conférence du Rhin supérieur, il résulte de ces réflexions que, dans la poursuite des travaux autour du Livre vert, il faudrait faire de la valorisation des potentiels un objectif de même rang que celui de la résorption des déséquilibres.

Concrètement, cela signifie qu'il faudrait créer, à côté des catégories fondées sur des handicaps d'ordre géographique (topographie, densité de population...), une catégorie pour les territoires dont l'atout majeur réside dans leur diversité et leur particularité. Nous proposons d'introduire une nouvelle catégorie dans la discussion, celle des « territoires transfrontaliers ». Toutefois, cette dernière ne serait pas rattachée au point 2.4 du Livre vert (régions ayant des caractéristiques géographiques particulières), mais devrait être considérée comme un champ d'application innovant du principe de cohésion territoriale pris dans sa globalité.

b.) Création d'une catégorie « territoires transfrontaliers »

Il faut bien voir que les frontières érigées par les hommes jouent, en termes d'opportunités de développement, un rôle au moins aussi important que les barrières géographiques. Les frontières étatiques, administratives, culturelles, linguistiques et infrastructurelles constituent en effet à la fois un obstacle qu'il convient de surmonter par la mise en place de processus d'intégration, mais aussi une chance qui peut, à l'exemple des territoires transfrontaliers, être mise en évidence pour toute l'Europe.

Les régions frontalières ont des potentiels de développement disjoints, qui peuvent aujourd'hui être exploités de façon ciblée grâce à la cohésion territoriale. Les régions frontalières représentent ainsi symboliquement le dépassement de la division européenne et la valorisation de potentiels de développement européens encore non-exploités, comme cela est préconisé par la stratégie de Lisbonne. La mise en place de coopérations transfrontalières recouvre en particulier, à côté de la dimension structurelle, l'élaboration d'instruments innovants et de dispositifs grâce auxquels la cohésion territoriale pourra être concrètement mise en œuvre. De ce point de vue également, les territoires transfrontaliers sont exemplaires au niveau européen.

A.3 Illustration des potentiels des espaces transfrontaliers à l'exemple du Rhin supérieur

Pour la Conférence du Rhin supérieur, les potentiels spécifiques dont disposent les territoires transfrontaliers pour le développement de la cohésion territoriale en Europe peuvent être illustrés à travers les six champs d'innovation suivants :

a.) Les territoires transfrontaliers sont un espace idéal pour tester une politique de cohésion territoriale, car les résultats y seront particulièrement visibles, comme on l'a vu dans le cadre d'autres politiques européennes.

Ainsi, 320 projets ont pu être réalisés dans le Rhin supérieur dans le cadre des programmes INTERREG, représentant un co-financement national d'un total de 120 millions d'euros. Depuis

l'instauration de l'Euro et en raison d'une plus grande transparence des prix, on constate un changement notable des comportements de consommation transfrontaliers. Dans les magasins des villes situées à proximité de la frontière, le pourcentage de clients venant du pays voisin peut atteindre jusqu'à 80 %. Dans le secteur des banques et des assurances, les zones frontalières sont, de facto, les seules en Europe à proposer des services à la personne ayant une dimension transnationale. Dans le secteur immobilier, les clients du pays voisin peuvent représenter jusqu'à 60% du chiffre d'affaires.

Dans le domaine de la police/justice, l'Accord de Schengen – ainsi que les traités et les conventions signés par la suite par la France, l'Allemagne et la Suisse pour sa mise en œuvre – a conduit à une intensification de la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur. La création d'un centre commun franco-allemand pour la police et les douanes, la mise en place d'équipes binationales pour certaines enquêtes, les formations transfrontalières (par ex. sur la décision-cadre européenne de 2008 relative à la surveillance transfrontalière des mesures de probation) ne sont que quelques exemples des actions qui rendent la politique européenne visible et tangible pour le citoyen.

Le marché de l'emploi transfrontalier est une réalité socio-économique importante du Rhin supérieur, avec plus de 90 000 travailleurs frontaliers. Dans le cadre du programme EURES-T Rhin supérieur, les administrations en charge de l'emploi, les partenaires sociaux et les syndicats ont développé une étroite coopération et contribuent par divers projets et mesures à la transparence du marché du travail transfrontalier (par ex. la mesure EURES-T Allemagne-France-Train : séminaires préparant aux entretiens d'embauche suivis d'un stage dans le pays voisin ou encore les journées d'informations transfrontalières). Les travailleurs transfrontaliers et les personnes cherchant un emploi de l'autre côté de la frontière sont confrontés aux différences de législation fiscale et sociale et de législation du travail entre les deux pays. La coopération transfrontalière intense qui est menée dans le domaine du marché du travail contribue à une amélioration de la situation et constitue un facteur de croissance non négligeable.

b.) La coopération dans les territoires transfrontaliers ne se limite pas à la coopération entre acteurs publics. Elle mobilise également de façon ciblée les potentiels économiques et ceux de la société civile : la cohésion territoriale a des effets particulièrement visibles dans la vie quotidienne des populations.

Dans le Rhin supérieur, différents projets permettent déjà de développer des formes poussées d'implication transfrontalière des citoyens (Congrès tripartite « Vivre dans le Rhin supérieur », Programme « People to people », Forum des citoyens des eurodistricts Strasbourg-Ortenau et PAMINA, sondages transfrontaliers auprès des citoyens). L'eurodistrict Strasbourg-Ortenau élabore actuellement son programme de travail en impliquant activement les citoyens et les élus.

Il existe des réseaux de coopération entre les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers, un club d'affaires du Rhin supérieur, un réseau des développeurs économiques.

La carte interactive sur l'offre d'activités sportives, le site internet sur la qualité de l'air, le passeport musées – qui donne accès à plus de 180 musées, le réseau des centres d'information et conseil pour les citoyens INFOBEST, le Centre d'information pour les consommateurs Euro-Info-Consommateurs ou encore le réseau transfrontalier de transports ferroviaires Regio-S-Bahn-Bâle et les nouveaux ponts/passerelles pour piétons et cyclistes de Weil am Rhein-Huninge, Hartheim-Fessenheim et de Strasbourg-Kehl (passerelle Mimram) sont d'autres exemples montrant l'apport concret de la coopération territoriale pour le citoyen ainsi que l'intégration des différents acteurs et potentiels du territoire. L'identification croissante de la

population du Rhin supérieur au territoire transfrontalier représente aujourd'hui une forme spécifique – de niveau régional – de l'identité européenne, qui symbolise elle-même les progrès de la cohésion territoriale.

c.) Dans les territoires transfrontaliers, il est possible de mettre en œuvre le principe de cohésion territoriale dans de plus nombreux domaines que dans les territoires nationaux. On le voit en particulier avec le développement de clusters.

Toute une série de projets et d'initiatives permettent de le vérifier dans le Rhin supérieur. Le plus connu est le cluster Biovalley, qui a renforcé la visibilité européenne et mondiale des potentiels du Rhin supérieur dans le domaine des sciences de la vie. Une mise en réseau transversale au niveau de la gouvernance est également mise en œuvre :

- dans la politique du Rhin supérieur en matière de protection du climat (mise en réseau de la politique environnementale, du développement économique des PME, des économies d'énergie par les citoyens...),
- dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre de la Confédération européenne des universités du Rhin supérieur EUCOR (mise en réseau de la politique, des sciences, de l'économie, de la recherche et des étudiants),
- avec le Cadre d'orientation pour un aménagement et un développement commun de l'espace du Rhin supérieur – en vue d'un développement territorial intégré,
- avec le cursus trinational de formation professionnelle de la *Berufsakademie* de Lörrach, les apprentissages transfrontaliers en artisanat dans le cadre de l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau ou encore l'école de chimie trinationale de Mulhouse.

La Conférence du Rhin supérieur est elle-aussi un exemple de gouvernance intégrée qui permet la coordination ciblée et la coopération de 600 experts rassemblés en 13 groupes de travail et 40 comités d'experts. On le voit par exemple avec l'élaboration de la Stratégie transfrontalière commune en matière de protection du climat (« Le Rhin supérieur : Région modèle en matière d'énergie ») signée le 8 décembre 2006. De même, les quatre eurodistricts du Rhin supérieur et la RegioTriRhena mettent en œuvre, chacun à leur niveau, une politique transfrontalière intégrée et décentralisée.

d.) Les territoires transfrontaliers remplissent une fonction de laboratoire de l'intégration européenne.

L'histoire de la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur, vieille de plus de 50 ans, montre de façon exemplaire que les régions frontalières ont, dans de nombreux domaines, une fonction importante de laboratoire de l'intégration européenne. Seulement 7% de la population européenne se déplace par delà les frontières, mais 80% de cette mobilité est concentrée dans les zones frontalières de l'Union. Ces dernières sont ainsi de véritables laboratoires européens en ce qui concerne l'économie, le travail, les loisirs et la vie quotidienne. Les principales réglementations qui régissent cette mobilité horizontale quotidienne – le droit du travail, la législation sociale et la fiscalité, etc. – ne sont pas harmonisées au niveau européen. La coopération concrète des services administratifs concernés dans les zones frontalières cherche ainsi à contribuer de façon significative à la cohésion territoriale. Ceci est également le cas pour d'autres domaines juridiques, certes régulés au niveau européen, mais différemment mis en œuvre dans les Etats membres (par ex. dans le domaine de la médecine du travail ou de la protection des eaux).

Enfin, la coopération du Rhin supérieur avec la Suisse – dans le cadre de laquelle une participation aux programmes européens a été rendue possible – ou encore l'eurodistrict trinational de Bâle – exemple innovant de structure trinationale – constituent un modèle

innovant pour le développement de la coopération aux frontières extérieures de l'UE et font ainsi de la région trinationale du Rhin supérieur une région unique en Europe avec à la fois des frontières intérieures et des frontières extérieures à l'Union européenne.

e.) Les espaces frontaliers sont particulièrement propices au développement de nouvelles formes de gouvernance

Le processus engagé il y a quatre ans dans le Rhin supérieur et visant à créer une Région métropolitaine trinationale intégrée constitue un projet-pilote innovant de mise en place de nouvelles structures de gouvernance pour la cohésion territoriale telles qu'envisagées dans le Livre vert. Le Rhin supérieur peut ainsi servir d'exemple pour la modernisation de toute une série d'espaces frontaliers d'Europe de l'Ouest et d'Europe centrale et constitue également un modèle de référence pour les « jeunes » espaces frontaliers de l'est de l'Europe centrale, d'Europe de l'Est et du Sud-Est.

La gouvernance de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur est présentée plus exhaustivement dans la partie C. 2. C'est un modèle en devenir de mise en réseau transfrontalière fonctionnelle des acteurs-clé des domaines de la politique, de l'administration, de l'économie, des sciences et de la société civile à différents niveaux institutionnels et territoriaux. Elle permet également l'intégration des différentes politiques en vue d'une meilleure cohésion territoriale. Toutefois, cet exemple pose également la question importante (valable pour tous les espaces frontaliers en Europe) de l'opportunité et des limites d'un transfert concret de tâches et de compétences vers les nouvelles structures de gouvernance territoriale transfrontalière.

f.) Les espaces frontaliers sont importants pour le développement de corridors transnationaux de grande envergure en Europe

Enfin, on peut prendre l'exemple du Rhin supérieur pour illustrer l'importance des espaces transfrontaliers dans la mise en place de corridors transnationaux européens. Ce point est également en lien direct avec le thème de la cohésion territoriale : les espaces transfrontaliers sont des espaces charnières entre différents systèmes nationaux. Le Rhin supérieur se situe à l'intersection des axes de transport Nord-Sud (PP24) et Ouest-Est (PP 17, « magistrale européenne »). Le développement de l'intermodalité et de systèmes de régulation des transports est particulièrement difficile dans les régions frontalières. Ceci s'explique par le fait que les infrastructures sont souvent obsolètes et mal interconnectées ainsi que par les ruptures entre les systèmes aux frontières nationales. Les corridors transnationaux européens ne pourront être mis en place que lorsque les potentiels des espaces transfrontaliers auront été développés. Ces espaces ne seront alors plus des goulets d'étranglement mais deviendront des promoteurs actifs et des partenaires de l'Union européenne. Comme exemple positif, on peut citer ici la mise en place de la ligne ferroviaire Mulhouse – Müllheim – Freiburg qui permettra de relier l'Eurodistrict Region Freiburg/Centre et Sud Alsace au TGV Rhin-Rhône à partir de 2012.

A.4 Le Rhin supérieur : un espace d'interdépendances

Le dimensionnement de l'espace transfrontalier du Rhin supérieur en termes de surface, de population, de force économique, de nombre de frontières interétatiques et intra-régionales implique qu'il y ait une mise en réseau stratégique de quatre niveaux d'intervention :

- transfrontalier (niveau local de proximité)
- interrégional (Alsace, Bade, Palatinat du Sud, Suisse du Nord-Ouest)
- transnational (Allemagne, France, Suisse)

- Pays membres de l'UE / pays non membres de l'UE

Cela pourrait être particulièrement important dans le cadre du développement du principe de cohésion territoriale en Europe.

La gouvernance : L'expérience du Rhin supérieur montre qu'on ne peut obtenir une cohésion territoriale que si tous les acteurs des différents niveaux agissent en complémentarité en poursuivant un objectif commun (par ex. transports ferroviaires à grande vitesse/intermodalité avec les transports publics régionaux, santé, mise en réseau des universités et des laboratoires de recherche, institutions culturelles etc.). L'idée directrice est alors la subsidiarité, verticale et horizontale.

La structure du territoire : Le Rhin supérieur se caractérise par sa structure urbaine multipolaire (« réseau de villes dans un espace rural aménagé») qui présente les potentiels d'une région métropolitaine sans pour autant souffrir des problèmes de saturation rencontrés par les grandes agglomérations. Ce polycentrisme et cette diversité sont finalement représentatifs de la situation générale au niveau européen et montrent bien que la cohésion territoriale n'est pas seulement une question de quantité mais aussi une question de qualité. Malgré son fort dynamisme économique, la bande rhénane (Rheinaue), qui s'étend de Bâle à Karlsruhe, est inscrite sur la liste RAMSAR.

La construction d'une identité, comme fondement de la cohésion territoriale, s'appuie sur de larges espaces de référence. Dans le Rhin supérieur, l'identité commune se construit surtout autour du Rhin (« le bassin rhénan »), elle mise sur ses atouts propres et englobe l'ouverture interculturelle et linguistique des habitants : le Rhin, fleuve frontalier « mythique » qui a été dans l'histoire au cœur des conflits politiques et culturels, symbolise aujourd'hui le vivre-ensemble, les rencontres et les coopérations fructueuses. Le Rhin supérieur peut ainsi servir de modèle de développement d'une cohésion territoriale pour d'autres régions métropolitaines européennes et espaces d'interdépendance transfrontaliers.

B. Réponses aux questions du Livre vert

B.1 Définition

1.1 Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale?

En référence à l'Agenda territorial de l'UE, la cohésion territoriale devrait être définie comme un processus de coopération de tous les acteurs au niveau politique, administratif et technique pour développer les potentiels d'un territoire déterminé. Cela englobe une mise en réseau fonctionnelle des acteurs, la mise en place d'une forme spécifique de gouvernance territoriale – à savoir des modes de pilotage permettant d'ouvrir un dialogue entre les domaines de la politique, de l'administration, de l'économie et de la société civile – ainsi qu'une stratégie partagée d'aménagement des territoires.

Pour la Conférence du Rhin supérieur, la cohésion territoriale recouvre ainsi les quatre éléments suivants :

- la résorption des déséquilibres existants,
- le développement des potentiels jusqu'ici non exploités grâce à des stratégies et des projets,
- la mise en réseau participative des acteurs en fonction des capacités et des besoins fonctionnels,
- la gouvernance verticale et horizontale intégrée.

Dans un contexte transfrontalier, la cohésion territoriale ne peut être réalisée qu'à la condition d'impliquer les différents groupes-cibles et la population dans son ensemble dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement.

1.2. Quels nouveaux éléments pourrait-elle apporter à la pratique actuelle de l'Union européenne en matière de cohésion économique et sociale?

La cohésion territoriale permet de mieux souligner la diversité des thèmes, des fonctions et des conditions structurelles concourant au développement des régions. Ainsi, la diversité et les complémentarités seront mieux mises en valeur. Par ailleurs, ce principe permet de mieux intégrer la société civile et d'améliorer ainsi dans un territoire déterminé la cohésion sociale, qui est l'une des conditions de l'intégration territoriale.

La Conférence du Rhin supérieur et le Conseil rhénan se félicitent qu'avec l'accent mis sur les aspects territoriaux de la politique de cohésion européenne, il soit accordé plus d'importance à la dimension régionale. Le niveau régional est très adapté pour trouver des solutions aux problèmes concrets qui se posent, ainsi que pour mettre en place des démarches transversales et assurer un développement cohérent du territoire. A l'échelle régionale, il est possible de mieux intégrer les acteurs de la société civile, de l'économie et des sciences et de mettre en œuvre la cohésion territoriale de manière visible au quotidien pour les citoyens.

A côté des éléments déjà évoqués dans le Livre vert (résorption des déséquilibres de densité économique, accès aux grandes infrastructures, maîtrise des distances), la nature et les paysages peuvent également être considérés comme faisant partie intégrante de la cohésion territoriale. L'objectif de cohésion territoriale peut ainsi conduire à ce que les politiques de protection des espaces naturels ne soient pas définies en fonction des frontières étatiques mais en fonction des caractéristiques naturelles. L'exploitation et le développement durable des espaces ruraux doivent être menés de façon intégrée. Ce sont en effet, particulièrement dans les régions frontalières, des

aspects importants de la cohésion culturelle étant donné qu'ils constituent souvent une composante de l'identité régionale transfrontalière.

Par ailleurs, l'amélioration des interactions entre les grands centres/agglomérations et les espaces ruraux et des relations fonctionnelles à l'intérieur et entre les régions correspond bien au principe de cohésion. L'accessibilité des sous-espaces et des différentes régions doit être encore améliorée, afin de réduire les disparités non justifiées en matière d'accès aux services et aux différents réseaux (transports, haut-débit, énergie), mais aussi pour soutenir la répartition des fonctions et l'émergence de complémentarités entre les différents sous-espaces. On relève l'existence de goulets d'étranglements en particulier aux points de jonction entre les systèmes d'infrastructures nationaux.

Un *benchmarking* approprié devrait permettre de créer des incitations supplémentaires. La cohésion territoriale pourrait ici contribuer à un échange de bonnes pratiques à l'échelle européenne, en particulier entre les régions frontalières européennes.

B.2 Ampleur et portée de l'action territoriale

2.1 L'Union européenne peut-elle favoriser la cohésion territoriale? De quelle manière peut-elle y contribuer tout en respectant le principe de subsidiarité?

Dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la santé, des infrastructures de transport, de la formation, de la recherche, des services de secours, de l'entraide en cas de catastrophe ainsi que dans le domaine de l'environnement, l'Union européenne peut favoriser la cohésion territoriale de la manière suivante :

- Soutien à des projets-pilote innovants pour renforcer la cohésion territoriale,
- Soutien aux échanges d'informations et aux processus de mise en réseau afin de pouvoir identifier et capitaliser les expériences (bonnes pratiques), soutien aux *benchmarkings* interrégionaux,
- Soutien aux mesures visant à une répartition coordonnée des fonctions dans les espaces frontaliers,
- Prise en considération spécifique des espaces transfrontaliers lors de l'élaboration et la mise en application des législations européennes,
- Soutien à la création d'infrastructures structurantes,
- Amélioration des possibilités d'utilisation du programme d'observation territoriale européenne (ESPON) dans la pratique quotidienne des territoires transfrontaliers (diversification des échelons géographiques de référence).

Il est important à cet égard que les interventions de l'Union européenne soient adaptées aux situations : dans certaines régions frontalières, la priorité est de développer la coopération ; en revanche, dans d'autres régions frontalières, l'enjeu est de soutenir les structures de coopération existantes dans leurs efforts d'adaptation aux nouveaux défis, afin de permettre la mise en place de véritables structures de gouvernance territoriale et l'élaboration de stratégies d'aménagement du territoire intégrées.

Le soutien à la coopération et à l'intégration dans les espaces transfrontaliers doit constituer à l'avenir un élément central des politiques européennes. Le soutien apporté à ce type spécifique de territoires ne doit pas seulement se limiter aux aspects financiers ; il doit conduire plus largement à la suppression des obstacles systémiques à la réalisation d'une cohérence territoriale transfrontalière. Les instances de coopération existantes – comme par exemple, dans le Rhin supérieur, les eurodistricts, la Conférence du Rhin supérieur et le Conseil rhénan – doivent être

soutenues dans leurs efforts pour répartir plus clairement les missions (idée de système multi-niveaux vertical) et faciliter le transfert de missions et de compétences vers les structures transfrontalières (idée de subsidiarité horizontale). Les particularités des territoires transfrontaliers aux frontières extérieures de l'Union européenne doivent ici faire l'objet d'une prise en compte spécifique. Il serait également judicieux de mettre en place à l'avenir une communication externe élaborée en commun.

2.2 Dans quelle mesure l'échelle territoriale de l'intervention politique doit-elle être adaptée à la nature des problèmes abordés?

L'intervention publique devrait se fonder sur le principe de géométrie variable, c'est-à-dire qu'elle doit s'adapter aux besoins des différents niveaux territoriaux, en fonction des interdépendances fonctionnelles verticales et horizontales.

Au niveau des eurodistricts du Rhin supérieur, l'intervention communale est incontournable mais elle est bien souvent – par exemple dans le domaine de la mobilité quotidienne des citoyens – entravée par les cadres juridiques et administratifs fixés par les Etats concernés.

Au niveau du Rhin supérieur dans son ensemble, une intervention publique est nécessaire pour la mise en réseau fonctionnelle des acteurs issus des différents domaines, secteurs et niveaux ainsi que pour la mise en œuvre de projets pilotes stratégiques capables d'atteindre une masse critique de dimension européenne dans des domaines à fort potentiel. Il est particulièrement nécessaire à ce niveau de soutenir la création ou le développement des infrastructures transfrontalières de grande échelle dans les domaines politiques importants (transports, voies fluviales, recherche et développement, éducation, protection de la nature etc.).

Il est très important que l'intervention publique s'appuie sur des concepts de développement intégrés et adaptés aux potentiels territoriaux des différents niveaux d'action. En effet, seule une telle mise en œuvre stratégique de la cohésion territoriale peut contribuer à améliorer la coordination des politiques sectorielles entre elles. C'est pourquoi nous serions favorables à ce que les débats autour de la cohésion territoriale servent à promouvoir une meilleure coordination territoriale des interventions publiques.

2.3 Les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières doivent-elles faire l'objet de mesures spécifiques? Si oui, lesquelles?

Pour la Conférence du Rhin supérieur et le Conseil rhénan, les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières ne doivent pas faire l'objet de mesures spécifiques. La future politique européenne de cohésion territoriale ne devrait pas se focaliser sur la catégorie « régions ayant des caractéristiques géographiques particulières » et devrait attacher plus d'importance à la valorisation des potentiels. Les régions frontalières et les espaces d'interdépendances transfrontaliers sont caractéristiques et d'une importance stratégique pour la cohésion territoriale en Europe ; ils devraient donc constituer à l'avenir un élément central de la politique européenne de cohésion territoriale. L'Europe y est en effet vécue concrètement et au quotidien par les citoyens.

Les espaces d'interdépendances transfrontaliers tels que le Rhin supérieur sont des précurseurs de l'intégration européenne et des espaces modèles pour la traduction de la cohésion territoriale en mesures et projets concrets. En même temps, ils disposent de potentiels économiques et sociaux dont l'activation est, aujourd'hui encore, rendue difficile et en partie bloquée par les frontières étatiques. Ces défis et ces chances rendent nécessaire d'apporter un soutien spécifique aux espaces d'interdépendances transfrontaliers – parallèlement au soutien apporté aux « régions

ayant des caractéristiques géographiques particulières » évoquées dans le Livre vert et indépendamment de leur poids économique.

Comme les projets dans le domaine des infrastructures permettent d'améliorer l'accessibilité territoriale, ils sont également nécessaires dans les espaces transfrontaliers (par ex. ponts, tunnels). Dans le Rhin supérieur, il est par exemple nécessaire d'investir dans la création et l'optimisation des systèmes de transports transfrontaliers multimodaux.

Par ailleurs, dans les territoires transfrontaliers, il conviendrait d'étendre, en fonction des besoins, les possibilités de délégation de compétences matérielles des niveaux étatiques respectifs aux structures transfrontalières.

La place centrale que doit occuper la coopération et l'intégration transfrontalière dans l'action de la Commission devrait également se traduire à l'avenir en termes de budget. En fonction des besoins, la Commission devrait continuer à octroyer des fonds européens aux vieilles régions frontalières pour soutenir l'extension et la consolidation de la coopération transfrontalière.

B.3 Une meilleure coopération

3.1 Quel rôle la Commission peut-elle jouer afin de favoriser et de soutenir la coopération territoriale?

La Commission ne joue pas un rôle direct, mais peut jouer un rôle moteur important pour la cohésion européenne. Elle a une fonction de soutien pour les acteurs locaux, régionaux et nationaux dans les territoires transfrontaliers, et peut – comme cela a déjà été suggéré dans le SDEC (1999) – contribuer grâce à une politique intégrée d'aménagement du territoire à ce que les frontières nationales et les autres barrières administratives ne constituent plus un obstacle au développement. Cependant, il apparaît particulièrement important que la Commission profite mieux du potentiel offert par les structures de gouvernance établies dans les territoires transfrontaliers.

La répartition des rôles dans le cadre de l'Objectif 3 du FEDER (coopération territoriale européenne) a fait ses preuves et devrait être maintenue. Cependant, il faudrait qu'à l'avenir les conséquences territoriales des politiques sectorielles nationales et européennes soient davantage prises en compte (exigence d'une stratégie territoriale intégrée comme condition aux financements européens).

Par ailleurs, l'expérience du Rhin supérieur recommande d'intégrer le thème de la cohésion dans les prochaines négociations bilatérales avec la Suisse, dans la mesure où les politiques de cohésion suisse et européenne ne sont pas coordonnées actuellement, ce qui conduit parfois dans les espaces transfrontaliers concernés à un travail de coordination accru et à certains freins dans la coopération.

3.2 De nouvelles formes de coopération territoriale sont-elles nécessaires?

La mise en place de nouvelles formes de coopération territoriale est – d'après les expériences faites dans le Rhin supérieur – nécessaire. Dans le Rhin supérieur, ce processus a déjà été engagé. Un point central réside dans la redéfinition du rôle des acteurs publics, jusqu'à présent prédominants. Ces derniers doivent changer fondamentalement la représentation de leur fonction et passer d'un rôle d'opérateur à celui de facilitateur permettant la mise en place et le

pilotage de réseaux fonctionnels composés d'acteurs compétents issus du privé et de la société civile. Ceci implique d'ouvrir les formes existantes de la coopération territoriale aux acteurs-clés compétents en la matière (économie, science, société civile) et de modifier la perception du rôle des acteurs publics, qui pourrait être formulé de la façon suivante : « Sortir des comités institutionnels pour aller vers des réseaux décentralisés ».

Par ailleurs, la coopération territoriale telle que définie plus haut nécessite une légitimation plus forte au niveau politique et surtout au niveau de la société civile. Cela suppose – dans l'esprit d'une gouvernance transfrontalière multi-niveaux – une mise en réseau fonctionnelle des différents échelons politico-administratifs ainsi qu'un développement des instruments. Cette approche est déjà une réalité dans le pilotage de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur.

Enfin, du point de vue de l'espace d'interdépendances trinationales du Rhin supérieur, il est nécessaire de développer des formes plus poussées de politique transfrontalière d'aménagement du territoire qui permettent de renforcer l'efficacité territoriale des différents projets et la coordination entre ces derniers et contribuent directement à la cohésion territoriale. Les recommandations du SDEC de 1999 – a) schémas transfrontaliers d'aménagement du territoire, b) coordination transfrontalière des projets et mesures à portée spatiale, c) élaboration de plans transfrontaliers contraignants – montrent bien la voie à suivre.

3.3 Est-il nécessaire de créer de nouveaux instruments législatifs et outils de gestion visant à faciliter la coopération, y compris dans les régions frontalières extérieures?

Avec le groupement européen de coopération territoriale (GECT) et l'Accord de Karlsruhe, il existe des instruments juridiques pour porter les nouvelles formes de cohésion territoriale. Cependant, la pratique dans les espaces transfrontaliers montre que ces instruments méritent d'être encore développés. Le GECT et le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) ne créent pas de droit transnational propre ; dans leur mise en œuvre, ils dépendent étroitement des législations de l'Etat dans lequel la structure a son siège. Il conviendrait également d'examiner les possibilités de transférer à ces instruments juridiques des prérogatives de puissance publique. Par ailleurs la participation formelle d'acteurs non-publics à ces structures n'est pas possible actuellement, ce qui limite beaucoup leur utilisation pour la mise en place de structures de gouvernances intégrées.

D'autre part, il n'existe pas de droit transnational de l'association, ce qui serait, d'un point de vue pratique, souhaitable pour de nombreux projets et structures de pilotage de coopération territoriale en contexte transfrontalier. De véritables formes juridiques transnationales, disposant d'outils financiers et de contrôle facilement applicables, font donc toujours défaut aux frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne. Dans le cadre des travaux à venir sur le principe de cohésion territoriale, ces éléments devraient être repris comme des champs d'action concrets.

Par ailleurs, pour faciliter la mise en place de projets de gouvernance transfrontalière, il faudrait que les critères pour l'octroi des subventions soient assouplis, afin de permettre l'association d'acteurs non-publics (idée de partenariat public-privé territorial). Dans les programmes de l'Union européenne auxquels peuvent prétendre les espaces frontalières, les critères d'octroi des subventions ont plutôt une incidence négative et constituent un obstacle à l'élaboration d'une politique publique intégrée allant dans le sens de la cohésion territoriale, dans la mesure où seuls les acteurs publics sont avantagés.

Au vu des expériences de la Conférence du Rhin supérieur et du Conseil rhénan, nous conseillons vivement une simplification importante des programmes d'aide européens. Ces derniers sont en effet considérés par de très nombreux acteurs (en particulier issus de la société civile, des milieux universitaires et scientifiques et de l'économie) comme très lourds et compliqués à mettre en œuvre, ce qui a pour conséquence que d'importants potentiels de coopération (en particulier au niveau de petits projets) ne peuvent être réellement activés. De plus, la délimitation des zones éligibles en fonction de frontières administratives est en complète contradiction avec les nécessités fonctionnelles d'une coopération transfrontalière basée sur un concept territorial innovant, tel que présenté dans la définition du principe de cohésion territoriale.

La politique de l'Union européenne devrait prévoir des clauses d'expérimentations et d'essais, afin de donner la possibilité aux espaces d'interdépendances transfrontaliers de rester des précurseurs de l'intégration européenne et des espaces modèles pour la traduction de la cohésion territoriale en mesures et projets concrets.

B 4 Une meilleure coordination

4.1 De quelle manière la coordination entre les politiques territoriales et sectorielles peut-elle être améliorée?

Les expériences dans le Rhin supérieur montrent que l'élaboration de stratégies d'action « mieux informées » se basant sur l'identification des potentiels et des problèmes est, aujourd'hui encore, compliquée dans la pratique car les chiffres-clés des statistiques régionales sont difficilement comparables. Il apparaît nécessaire d'optimiser et d'harmoniser les méthodes d'EUROSTAT, d'ESPON et de l'Audit URBAIN. Sur la base des expériences faites dans le Rhin supérieur, ceci est surtout vrai par rapport à la Suisse, qui n'est pas prise en compte dans les statistiques de l'Union européenne.

Toutes les politiques sectorielles doivent tenir compte des problématiques territoriales. Des stratégies de développement intégrées sont nécessaires au niveau des différents territoires. La nature de la coordination doit être orientée sur les besoins aux différents niveaux et sur les réalités du territoire (principe de la subsidiarité verticale et horizontale). Il faut souligner ici que plus une mesure est conçue et mise en œuvre de façon décentralisée, plus le degré de différenciation sectorielle diminue : le niveau territorial/local est beaucoup plus marqué par le *policy-mix* (c.a.d. l'imbrication des politiques) que le niveau européen et national.

La coordination entre les politiques sectorielles et territoriales devrait passer par une mise en réseau transversale des différentes administrations « sectorielles » et des experts sur la base de stratégies de développement territorial. Ceci suppose une définition des objectifs au niveau du territoire par les acteurs décentralisés eux-mêmes, sur la base de laquelle les programmes et les politiques sectoriels seront alors concrétisés et mis en œuvre de façon intégrée « du bas vers le haut » en tenant compte des besoins du développement territorial.

4.2 Dans l'élaboration de quelles politiques sectorielles serait-il utile d'accorder une plus grande attention aux conséquences territoriales? Quels outils pourraient être mis au point à cet égard?

D'une manière générale, il conviendrait d'accorder à l'avenir une plus grande attention aux conséquences territoriales de toutes les politiques sectorielles.

Si l'on considère que les espaces transfrontaliers ont une fonction spécifique de laboratoire, les besoins concernent d'abord le marché de l'emploi, les affaires sociales, la santé, les transports ainsi que les sciences et la recherche. L'éducation donne des compétences aux acteurs de la cohésion territoriale de demain.

Pour faciliter la prise en compte des conséquences territoriales dans les espaces transfrontaliers, on pourrait développer une méthode spécifique de coordination transfrontalière ouverte prenant pour niveau de référence non pas l'Etat national, mais le territoire transfrontalier lui-même. Le bon niveau de référence sera déterminé en fonction du principe de subsidiarité.

Par ailleurs, il conviendrait de concevoir pour les espaces frontaliers des procédures spécifiques d'analyse d'impact transfrontalière, grâce auxquelles les conséquences de différentes politiques sectorielles de même que leurs interdépendances (positives et négatives) pourraient être évaluées ex-ante dans un espace déterminé. L'approche intégrée du système d'analyse d'impact européen (*Impact Assessment System*) pourrait ici faire figure de modèle pour les espaces transfrontaliers. Par ailleurs, il faudrait qu'à l'intérieur de ce système, les conséquences de futures interventions de l'Union européenne dans les espaces transfrontaliers soient à l'avenir davantage prises en compte comme sous-catégorie spécifique d'un « *Regional Impact Assessment* » (RIA), soit d'une étude d'impact régionale.

Au niveau des différents espaces (transfrontaliers), il serait utile d'optimiser la coordination entre les différents acteurs et politiques sectorielles en se fixant pour objectif de parvenir à un aménagement du territoire intégré dans le cadre de l'élaboration de schémas régionaux de développement.

4.3 De quelle manière la cohérence des politiques territoriales peut-elle être renforcée?

La cohérence des politiques territoriales doit être améliorée en prenant mieux en compte les objectifs stratégiques et opérationnels définis au niveau décentralisé. La coordination avec ces objectifs territoriaux peut être améliorée de façon durable grâce au développement d'un monitoring (ex-ante, ex-post). Il faudrait que la définition des objectifs soit effectuée sur la base d'une analyse des forces et des faiblesses du territoire concerné. Le point déterminant est que les acteurs soient impliqués tant dans la conception que dans la mise en œuvre des politiques territoriales et des projets territoriaux concrets. Dans ce contexte, des formes adéquates de participation des citoyens offrent également des potentiels territoriaux innovants pour une meilleure prise en compte des besoins et donc pour une meilleure cohérence.

Par ailleurs, la cohérence souhaitée suppose – comme le montrent les expériences faites dans le Rhin supérieur – la création de structures de gouvernance assurant une mise en réseau des différents acteurs sectoriels et territoriaux axée sur les potentiels. C'est la condition pour que des politiques intégrées voient le jour. Les eurodistricts et la gouvernance de la Région métropolitaine du Rhin supérieur sont des exemples réussis de mise en œuvre d'une cohérence territoriale au niveau de la définition de stratégies ou d'objectifs. Il s'est ainsi avéré efficace que les schémas de développement régionaux soient ensuite mis en œuvre au travers de mesures intégrées, communes et transfrontalières.

La cohérence des politiques territoriales peut être renforcée en intégrant plus fortement les différents domaines politiques dans une seule et même structure et en fixant le plus clairement possible les missions à remplir par cette dernière. Ceci implique également que certaines des structures pré-existantes soient dissoutes ou soient intégrées dans la nouvelle structure, afin de

limiter les coûts liés à la coordination avec les structures parallèles. Cet aspect aurait une signification plus importante s'il devenait un critère d'obtention de subventions.

Les contrats de plan, à l'instar de ceux conclus en France pour plusieurs années entre l'Etat/l'Union européenne et les collectivités territoriales/les Régions, constituent pour les territoires transfrontaliers un modèle très innovant à l'aide duquel la cohésion territoriale pourrait être renforcée durablement. Cet instrument conduit les acteurs partie prenante à définir des objectifs et des mesures communs et intégrés, et garantit également la synergie nécessaire et les contrôles au stade de la mise en œuvre. La pratique des « contrats publics de performance » (*öffentlichen Leistungskontrakte*) en Suisse, ainsi que les systèmes de conventions d'objectifs (*Zielvereinbarungen*) qui se sont déjà imposés dans de nombreuses administrations allemandes montrent, une nouvelle fois à l'exemple du Rhin supérieur, que toutes les conditions sont réunies pour développer de telles solutions innovantes dans les territoires transfrontaliers. À titre d'exemple, l'eurodistrict PAMINA est déjà en train d'élaborer un « contrat de territoire » transfrontalier, grâce auquel tous les acteurs et programmes sectoriels partagent des objectifs de développement du territoire transfrontalier. La Région métropolitaine du Rhin supérieur dispose également d'un potentiel extraordinaire (en particulier en termes de contrats de développement territorial entre acteurs publics, économiques et de la société civile).

4.4 Comment peut-on favoriser la complémentarité des politiques communautaires et nationales dans un souci d'amélioration de la cohésion territoriale?

Les besoins territoriaux doivent être davantage pris en considération par les politiques et programmes sectoriels au niveau national et européen. Il convient par exemple de réaliser de manière systématique une analyse d'impact des différentes politiques sectorielles européennes et nationales s'appliquant sur un espace (transfrontalier) déterminé (comme c'est le cas par exemple dans le domaine des transports).

D'une manière générale, il faut continuer à renforcer la composante territoriale du système européen d'analyse d'impact (*Impact Assessment*) pour que les conséquences territoriales de futures politiques sectorielles de l'Union européenne soient encore mieux anticipées. Compte tenu des expériences menées dans le Rhin supérieur, nous incitons à réaliser à l'avenir des analyses d'impact transfrontalières, en considérant les territoires transfrontaliers comme des espaces-tests idéaux pour l'expérimentation de futures initiatives de l'Union européenne.

Des schémas de développement intégrés propres au territoire devraient être élaborés et servir de point de départ à l'élaboration de conventions d'objectifs ou de projets plus concrets entre le niveau régional, national et européen. Ces contrats de développement devraient reposer sur une stratégie élaborée au niveau des territoires concernés et ayant fait l'objet d'une coordination de tous les acteurs territoriaux, selon le principe de subsidiarité et en tenant compte de la répartition des compétences interne aux Etats. À la dimension horizontale du « contrat de territoire » esquissé au point 4.3 devrait toutefois être ajoutée une dimension verticale englobant, à l'image d'une cascade, tous les échelons possibles du système multi-niveaux européen (communal, régional, national, européen). Une politique d'aménagement du territoire définie au niveau décentralisé et territorial ne peut être cohérente que si elle l'est également au niveau national et européen. Au vu des expériences faites dans le Rhin supérieur, le SDEC devrait être optimisé, érigé comme modèle et être à l'avenir davantage utilisé en Europe pour l'élaboration de schémas d'aménagement du territoire coordonnés et intégrés.

Dans le cadre d'INTERREG, cette approche territoriale intégrée a déjà été pratiquée avec succès dans les territoires transfrontaliers. A l'avenir, il faudrait pour ce type de territoires intégrer également dans ce mécanisme les autres politiques sectorielles de l'Union européenne.

Par ailleurs, nous recommandons d'envisager pour 2014 une coordination transfrontalière des fonds européens FSE, FEADER et des subventions de l'Objectif 3 du FEDER dans le cadre de programmes opérationnels communs pour les territoires transfrontaliers.

Enfin, il pourrait être envisagé de désigner pour certains thèmes et/ou projets de l'UE des coordinateurs européens territoriaux. Comme le montre l'exemple des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), cela permettrait d'obtenir beaucoup plus d'efficacité dans la coordination ainsi que des effets de cohésion positifs.

B. 5 Nouveaux partenariats territoriaux

5.1 La participation de nouveaux acteurs – par exemple de représentants de l'économie sociale, de parties prenantes locales, d'associations d'intérêt général ou encore d'ONG – à l'élaboration des politiques est-elle nécessaire à la cohésion territoriale?

Le développement et la mise en œuvre des politiques territoriales doivent être portés par des réseaux larges et ouverts. La fonctionnalité de tels réseaux nécessite une coordination transversale très étroite, pour que les synergies souhaitées puissent apporter à tous les secteurs de réelles plus-values et contribuent à l'activation des potentiels territoriaux innovants (« renforcer les atouts »). Les acteurs de différents secteurs doivent être associés et mobilisés en faisant valoir la valeur ajoutée de tels réseaux. Pour y parvenir, il faut développer des structures de gouvernance et des partenariats spécifiques – Le GECT connaît ici des limites, comme nous l'avons montré plus en détail sous le point 3.3.

La structure en quatre piliers de la gouvernance transfrontalière dans la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur constitue en la matière une nouveauté prometteuse à l'échelle européenne dans la mesure où, pour la première fois dans un territoire transfrontalier de grande échelle, le pilier « société civile » a été intégré et relié aux autres piliers (cf. partie C 2.).

5.2 De quelle manière le niveau de participation souhaité peut-il être atteint?

La prise de décision politique devrait être légitimée démocratiquement par une participation de la population dès le début du processus. L'expérience dans les territoires transfrontaliers montre qu'il est important de ne pas prendre de décisions sans consulter les groupes-cibles. Des instruments existent pour ce faire : consultations transfrontalières des citoyens dans le cadre de projets de planification, forums et événements transfrontaliers en direction des citoyens, programmes People to People, exercices transfrontaliers de simulation de catastrophe, consolidation des instances de coordination transfrontalières, personnalités chargées de créer et d'animer des réseaux. Des bourses de bénévoles et des agences du volontariat transfrontalières peuvent également favoriser les rencontres des citoyens et leur participation active. Il est également important d'intégrer les structures culturelles ayant une place importante dans le quotidien et les loisirs des citoyens (théâtres, musées, chorales, orchestres de jeunes etc.).

Le Rhin supérieur est riche de nombreux exemples pilotes pour de telles approches : PAMINA 21 et Agenda 21 PAMINA, Forum de citoyens PAMINA, Conseil de district de l'Eurodistrict trinationale de Bâle, associations Regio Basiliensis et Metrobasel, assemblée d'élus et plateforme Internet pour les citoyens dans le cadre de l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau, projet INTERREG d'un congrès de citoyens, partenariats culturels (organisation locale et régionale), REGIO CAT 2006 (aide en cas de catastrophe/protection de la population) et journées transfrontalières sans voiture SlowUp Bâle-3 pays avec participation de nombreuses associations de volontaires,

magazines transfrontaliers d'information pour les citoyens ou encore le calendrier de manifestations commun dans le cadre de l'eurodistrict Région Freiburg/Centre et Sud Alsace.

B.6 Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale

6.1 Quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs peuvent-ils être mis au point au niveau de l'Union pour assurer le suivi des caractéristiques et des tendances de la cohésion territoriale?

Lors de l'élaboration de systèmes de monitoring territorial, il faut veiller à ce que leurs poids et conséquences négatives au niveau administratif ne soient pas uniquement supportés par les acteurs du niveau décentralisé. En d'autres termes, il faut évaluer au préalable (ex-ante) les capacités et les conditions de mise en œuvre. Le critère central est de savoir qui, et à quel niveau, a quels besoins d'information concrets et comment les données générées seront ensuite utilisées.

Les indicateurs qualitatifs et quantitatifs doivent servir autant à la définition des objectifs qu'au monitoring. Il serait également utile de développer des indicateurs spécifiques aux différentes catégories de territoires en Europe. Pour les territoires transfrontaliers, nous proposons de choisir des indicateurs statistiques ou qualitatifs dans les thématiques suivantes :

- Accessibilité (interne et externe) ;
- Degré de mobilité interne au territoire, également dans le domaine du marché de l'emploi ;
- Démographie ;
- Complémentarité en matière d'équipement en infrastructures (infrastructure/habitant) ;
- Écarts de richesse intrarégionaux (PIB, niveaux de revenu des habitants etc.) ;
- Degré de mobilisation des acteurs-clés ;
- Place des réseaux (densité, fonctionnalité, etc.).

D'autres indicateurs pourraient être définis dans les domaines suivants :

- Structures urbaines et espaces préservés ;
- Interconnexion des territoires (interdépendances) ;
- Degré d'identification de la population à la région transfrontalière ;
- Degré de participation des citoyens aux prises de décisions dans et pour la région ;
- Degré d'aptitude des citoyens à être /devenir actif en transfrontalier ;
- Niveau des connaissances de la langue et de la culture du pays voisin ;
- Possibilités de rencontres et de participation aux prises de décisions sous une forme non institutionnelle ;
- « La connaissance du/sur le voisin » (paysage médiatique commun) ;
- Nombre/qualité des instances ou produits d'information transfrontaliers ;
- Profondeur des processus et structures de prise de décision commune ;
- Complémentarité des services publics et privés ;
- Encombrement des infrastructures avec l'impact sur les interconnexions transnationales et/ou régionales ;
- Coût de l'immobilier, évolution du nombre de travailleurs transfrontaliers, structure de la population, répartition par tranches d'âge, diplômes, nombre d'emplois par secteurs etc..

A côté des comparaisons transfrontalières « statiques », qui se basent souvent sur des données statistiques, les indicateurs permettant d'analyser des évolutions dans le temps sont particulièrement intéressants. On peut citer à titre d'exemple l'évolution du nombre de

travailleurs transfrontaliers selon le pays d'origine et le pays de destination (domaine du marché du travail), le nombre d'espaces naturels transfrontaliers protégés ou encore la part des « acquisitions immobilières transfrontalières » (domaine du marché de l'immobilier). Des études chronologiques seraient également intéressantes pour analyser l'apport et la perception des activités transfrontalières (par ex. utilisation des espaces de détente ou de loisir transfrontaliers). Néanmoins, des enquêtes plutôt coûteuses et standardisées seraient nécessaires pour cela.

Cependant, la cohésion territoriale ne se manifeste pas seulement au travers d'indicateurs statistiques, mais aussi dans des schémas d'aménagement du territoire, à l'exemple de ceux réalisés dans le Rhin supérieur : le Livre blanc Strasbourg-Ortenau (2003), le cadre d'orientation d'aménagement du territoire de la Conférence du Rhin supérieur, les approches de planification intégrée de l'eurodistrict PAMINA ou de l'eurodistrict trinational de Bâle (le Schéma de Développement 2020 paraîtra en 2009), ou encore le rapport « Protection de l'énergie et du climat du Rhin supérieur » de mars 2006 (qui sera actualisé en 2009).

C. Perspectives : recommandations pour le futur Livre blanc sur la cohésion territoriale

Le Rhin supérieur invite et encourage expressément la Commission européenne à approfondir ses réflexions sur la cohésion territoriale et à formuler des propositions concrètes dans un Livre blanc. Nous suggérons que ce dernier soit davantage orienté sur les objectifs du SDEC et de l'Agenda territorial.

C.1 Mesures et démarches pour une mise en valeur de la diversité territoriale : l'importance des territoires transfrontaliers

Les expériences en matière de coopération territoriale transfrontalière dans le Rhin supérieur montrent que la valorisation de la diversité territoriale fonctionne très bien et de façon visible dans les territoires transfrontaliers. Pour que ce potentiel profite à l'Europe, il conviendrait que les mesures suivantes soit mises en œuvre :

-> Une prise en compte spécifique des territoires transfrontaliers dans les développements futurs du principe de cohésion territoriale est nécessaire.

-> La valorisation des potentiels doit être l'objet central des politiques futures de l'Union européenne (En complément de la logique de résorption des déséquilibres, il convient de « renforcer les atouts » et, ce faisant, de promouvoir également les complémentarités territoriales dans les territoires transfrontaliers).

-> L'Union européenne doit jouer dans les territoires transfrontaliers un rôle d'information et de stimulation, mais doit aussi continuer à soutenir concrètement ces territoires.

-> Les futurs programmes et mesures d'aide de l'Union européenne doivent intégrer les besoins des territoires transfrontaliers et doivent s'orienter étroitement sur eux. Idéalement, il faudrait à l'avenir les développer sur place (renforcement des processus territoriaux *bottom-up*).

-> La fonction de laboratoire des territoires transfrontaliers devrait être activement encouragée grâce à des clauses d'expérimentation transfrontalière dans les législations sectorielles nationales et européennes importantes.

Ceci s'explique par les raisons suivantes :

1) La complexité plus élevée et les effets-frontière auxquels sont confrontés les projets dans les territoires frontaliers engendrent régulièrement des coûts supplémentaires, qui – pour garantir l'égalité des chances – doivent être compensés au moyen d'aides techniques et financières¹.

2) Les différences systémiques engendrent au quotidien des coûts supplémentaires dans les espaces frontaliers et provoquent des distorsions de concurrence qui nuisent à l'égalité des chances. Des compensations sont ici nécessaires, ainsi que dans les domaines dans lesquels les Etats-membres n'ont pas réussi à harmoniser leurs législations au niveau européen (par ex. des programmes d'aide plus proches du citoyen et harmonisés de part et d'autre de la frontière, pour soutenir les mesures d'économie d'énergie dans les bâtiments).

¹ La mise en œuvre du programme « Apprendre la langue du voisin » ou le développement de partenariats scolaires dans le Rhin supérieur suppose que les réglementations nationales puissent être simplifiées ou en partie supprimées dans les territoires transfrontaliers (Permission de sortie du territoire); Le bateau-pompe transfrontalier Europa 1 devait et doit respecter des normes nationales incompatibles entre elles.

3) Les formes classiques de gouvernance ne sont pas transférables telles quelles dans les espaces transfrontaliers. Des formes spécifiques de gouvernance transfrontalière doivent être développées – comme le montre l'exemple du Rhin supérieur. C'est seulement à cette condition que pourra être mise en œuvre dans les espaces transfrontaliers une politique de cohésion permettant de réaliser de façon convaincante l'objectif de cohésion territoriale.

4) Concernant l'accessibilité transfrontalière, qui est une condition essentielle à la cohésion, il faut noter que le développement de systèmes de transports en commun transfrontaliers n'est pas toujours possible financièrement sans soutien extérieur, notamment parce que la compensation de la discontinuité des réseaux et des différences techniques représentent des coûts importants.

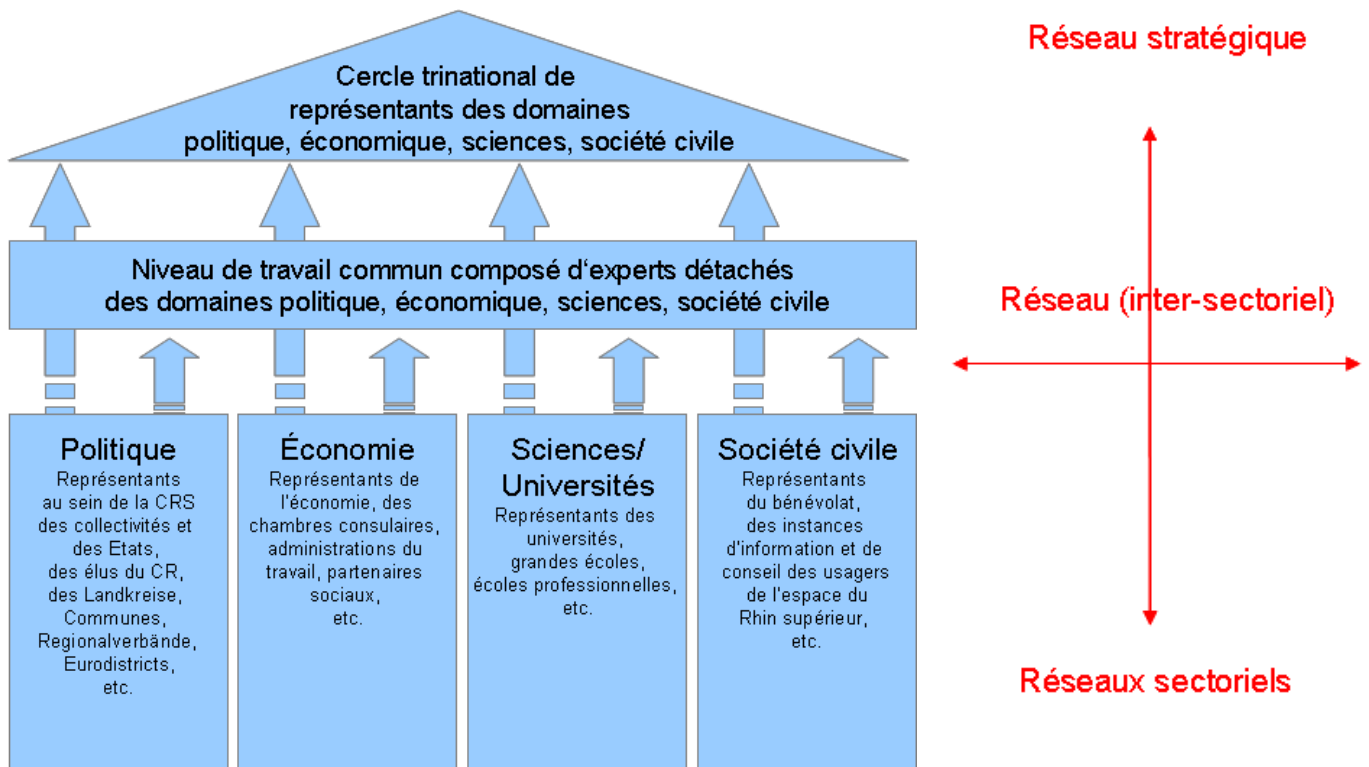
C.2. Exemplarité de la gouvernance transfrontalière dans le Rhin supérieur

Dans ce contexte, la gouvernance transfrontalière dans le Rhin supérieur peut jouer un rôle de modèle pour l'Europe, et ce à de nombreux points de vue. Elle prouve que la mise en œuvre d'une cohésion territoriale poussée ne nécessite pas forcément l'existence d'une ou de plusieurs métropoles dominantes, mais qu'au contraire des réseaux urbains efficaces peuvent former ensemble une région métropolitaine transfrontalière polycentrique qui renforce la cohésion territoriale en Europe. Ceci est valable pour de nombreux territoires en Europe.

D'autre part, le Rhin supérieur a des besoins transfrontaliers concrets qui concernent de nombreux secteurs et de nombreux acteurs de différents niveaux et domaines. Le bon fonctionnement de la Région métropolitaine trinationale nécessite une mise en réseau spécifique, une coordination ainsi qu'une répartition et une délégation des tâches. Pour y parvenir, la mise en place d'une gouvernance intégrée multi-niveaux est nécessaire ; cette gouvernance se caractérise dans le Rhin supérieur par le fait qu'une répartition fonctionnelle des tâches et des missions – allant dans le sens d'une subsidiarité horizontale et verticale – entre le niveau de base (les quatre eurodistricts de niveau communal), le niveau stratégique (la Région métropolitaine trinationale) et les différentes administrations « sectorielles » des sous-espaces nationaux est en train d'être mise en place. Cette spécialisation et cette complémentarité sont des conditions sine qua non à l'excellence et à l'innovation, en lien avec la cohésion territoriale : ceci vaut également pour les autres espaces frontaliers ainsi que pour l'Europe.

La gouvernance mise en place avec la structure en piliers de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (cf. schéma 1) est aussi un modèle parce qu'elle montre que la cohésion territoriale au niveau régional ne nécessite pas forcément la création de structures nouvelles, mais que l'enjeu principal réside dans la mise en réseau fonctionnelle des acteurs importants, en vue d'apporter des solutions concrètes aux problèmes qui s'y posent et de développer les potentiels. Les réseaux fonctionnels ont certes besoin de points d'ancrage et d'un management efficace – mais leurs véritables potentiels se trouvent dans la possibilité d'associer des intérêts transversaux convergents, qui ne naissent pas forcément autour d'institutions mais plutôt autour de projets-phares à fort potentiel.

Schéma 1 : Gouvernance de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur



CRS = Conférence du Rhin supérieur
CR = Conseil rhénan

C.3 Les échelons d'intégration menant à une gouvernance transfrontalière

Pour conclure, le schéma 2 ci-dessous illustre un autre enseignement que l'on peut tirer de la coopération territoriale dans la région du Rhin supérieur : la cohésion territoriale suppose une coopération entre les acteurs les plus divers sous la forme d'une mise en réseau fonctionnelle, et une coopération qui soit orientée sur les résultats. La gouvernance à mettre en place pour y parvenir nécessite cependant de franchir six « étapes », chaque étape correspondant à un degré d'intégration supplémentaire par rapport à la précédente. Les potentiels offerts par la gouvernance territoriale ne peuvent être pleinement développés que si le sixième degré est atteint au sein d'une région déterminée (en l'espèce une région transfrontalière). L'augmentation de la diversité des acteurs et l'intensification des réseaux fonctionnels entre les acteurs des différents secteurs jouent ici un rôle stratégique.

Dans la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur, ce modèle d'intégration fait ses preuves dans les domaines les plus divers et peut donc faire figure de « bonne pratique ». Si les 320 projets INTERREG conduits dans le Rhin supérieur représentent une valeur ajoutée transfrontalière durable, c'est parce qu'ils ont été développés non pas de façon ad hoc mais sur la base d'une analyse transfrontalière partagée des problèmes et des potentiels, conçue d'après ce modèle, et parce qu'ils ont été mis en œuvre en associant tous les partenaires importants. Une réunion d'experts va permettre d'interconnecter des personnes et des institutions, qui se transmettent ensuite réciproquement et en permanence des informations, ce qui donne naissance à une coordination active et volontariste entre les personnes concernées. Cette dernière conduit à

une « synchronisation » des orientations, qui donne elle-même naissance à des stratégies communes puis à des procédures de décision qui, à leur tour, garantissent une mise en œuvre intégrée et partenariale des projets et des mesures.

Ce modèle est caractéristique du contexte de coopération dans les territoires transfrontaliers – il peut, à nos yeux, servir de modèle pour favoriser la cohésion territoriale durable en Europe.

Schéma 2 : Les échelons d'intégration menant à une gouvernance territoriale

