

Construire la gouvernance métropolitaine transfrontalière – l'exemple des intercommunalités de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Jef Van Staeyen, urbaniste, Lille, avril - octobre 2008

1. Le contexte géographique et historique de la coopération transfrontalière dans l'Eurométropole

Depuis une vingtaine d'années, les collectivités locales de la région urbaine transfrontalière franco-belge autour de Lille ont engagé une coopération transfrontalière régulière et durable, dont le dernier aboutissement est la création du premier G.E.C.T. ou Groupement européen de coopération territoriale: le "*G.E.C.T. Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*".¹

D'abord quelques mots pour nous situer.

Nous sommes sur la frontière franco-belge, et sur la frontière linguistique entre francophones et néerlandophones, car le versant belge du territoire qui nous intéresse comprend une partie flamande et néerlandophone au Nord, et une partie wallonne et francophone au Sud. La frontière linguistique et régionale entre les deux entités fédérées (aux compétences législatives étendues) se permet même quelques hésitations, qui se traduisent par une enclave wallonne, celle de Comines-Warneton, située entre la Flandre et la France.

Le pays est plat — mais pas autant qu'un polder — et se déroule en majeure partie entre 15 et 50 mètres d'altitude (avec quelques sommets au-delà de 100 mètres). Il est fertile. Il est densément peuplé (570 habitants/km²), et il est actif. Il a souvent été convoité. L'Eurométropole compte environ 2 millions d'habitants², dans un système urbain complexe, avec de nombreuses centralités, d'importances inégales. Lille est le centre principal — un rôle que tous lui reconnaissent — mais ni à l'échelle française (la Communauté urbaine), ni à l'échelle franco-belge plus large, nous ne sommes en présence d'un simple modèle centre-périphérie.

¹ Dans mon exposé, j'utilise le terme "*Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*" (c'est-à-dire la dénomination *actuelle* du territoire et du partenariat) pour désigner un territoire urbain transfrontalier qu'il a toujours été difficile de nommer, même quand ce choix constitue en quelque sorte un anachronisme.

Dans une certaine mesure, mon exposé vaut aussi pour la région littorale (autour de Dunkerque) et pour le Hainaut (Mons-Valenciennes-Charleroi). Les situations en Ardennes et en Lorraine transfrontalières me sont trop peu connues pour que je puisse me servir de la simple dénomination de "frontière franco-belge".

² Le territoire du G.E.C.T., délimité avec précision, compte 2 027 000 habitants sur 3542 km²: 1 091 000 en France, 611 000 en Flandre et 325 000 en Wallonie. Ce relatif équilibre franco-belge (54/46) s'accompagne d'une délimitation géographique déséquilibré (18/82).

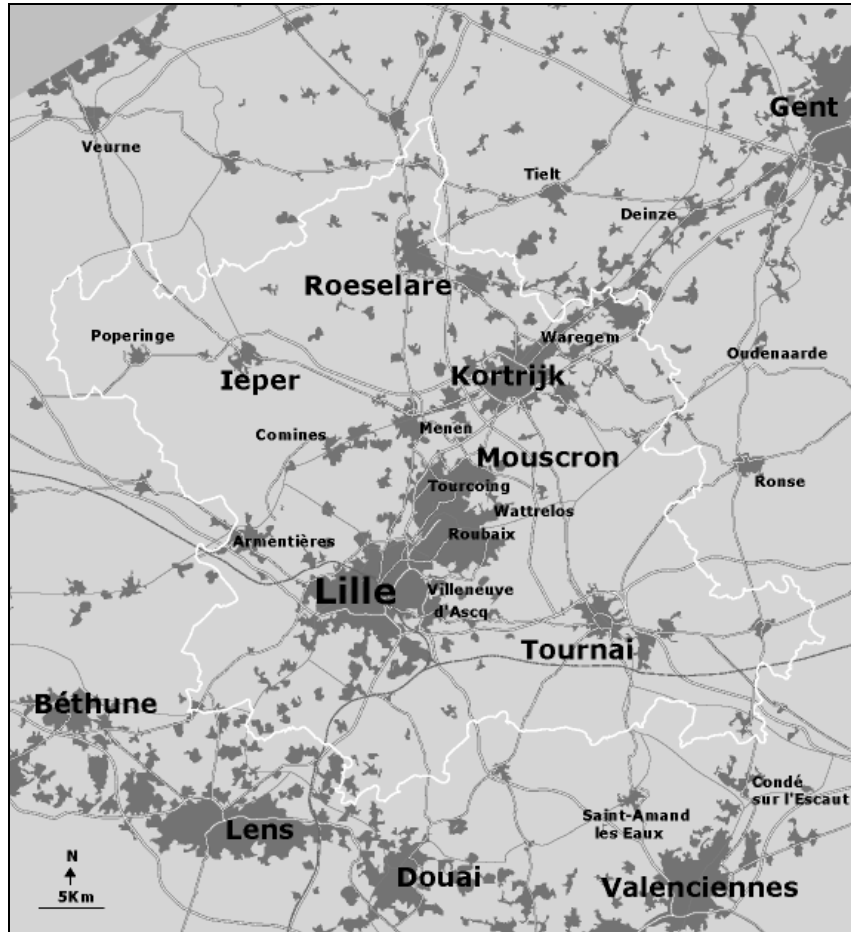


illustration 1: le territoire de coopération, dans la définition du projet "Grootstad"

Au cours des 16 années de coopération, la délimitation du territoire de coopération a subi plusieurs évolutions, et a souvent été au cœur des débats sur l'avenir du partenariat.

Comme sur cette carte, la communication pour les publics locaux faisait volontairement abstraction des frontières nationale et régionale, afin de "changer le regard".

Ensuite un peu d'histoire, qui permet de comprendre les pourquoi et comment d'aujourd'hui.

A quelques corrections locales et un intermède révolutionnaire et napoléonien près — qui a formé les institutions belges à l'image des idéaux français — la frontière franco-belge a presque trois cents ans ³. Le traité d'Utrecht de 1713 est la date à retenir. Or cette frontière n'a pas vu passer que des marchands et des soldats; elle était aussi le terrain de grands mouvements migratoires: des migrations durables, saisonnières et quotidiennes, surtout de la Belgique vers la France, et plus rarement dans l'autre sens. Quelques données peuvent en témoigner: Au milieu du 19^{ème} siècle, un bon tiers de la population de l'arrondissement de Lille était constitué d'immigrés belges "*de première*

³ La frontière linguistique est plus récente. Longtemps, le territoire était un espace de transition, où la "limite" linguistique était plutôt sociale et culturelle, chacune des langues, ou leurs variantes picarde et flamande, étant utilisée dans des contextes différents. Les politiques d'homogénéisation linguistique, d'abord en France et ensuite en Belgique, ont créé une frontière-ligne, parfois passant au milieu d'une ville. A travers la réorganisation de l'Etat belge, engagée dès 1970, cette frontière linguistique est devenue une frontière régionale, entre deux entités fédérées, quasiment des états.

génération"⁴. Dans les années 1930, environ 60 000 navetteurs belges travaillaient dans le Nord de la France, dans l'industrie et la construction, ou comme personnel de maison. Entretemps, de nombreux ouvriers agricoles belges tentaient leur chance en Picardie et en Île de France. Aussi, les investissements industriels transfrontaliers et les initiatives dans les domaines social, syndical, culturel et de l'enseignement étaient nombreux. Tous ces flux ont laissé des empreintes durables dans la société — et notamment dans celle du Nord de la France —, c'est-à-dire dans ses structures économiques et sociales, et dans ses formes urbaines.

Le géographe lillois Firmin Lentacker, dans sa thèse de doctorat "*La frontière franco-belge – étude géographique des effets d'une frontière internationale sur la vie de relations*" (Lille 1974), a décrit et analysé ce fonctionnement transfrontalier, sur une période d'environ trois siècles, et sur l'ensemble de la frontière franco-belge. Partant de ces très riches matériaux, et de mes propres travaux, bien plus modestes, au sein de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole⁵, j'ai pu proposer un modèle d'interprétation de l'impact de la frontière, dans lequel les différentiels entre deux territoires limitrophes, créés, accentués et/ou localisés par la *frontière-ligne*, sont à la fois *un frein et un moteur* pour les relations transfrontalières, et donc constitutives du développement de la *frontière-territoire*⁶. La géographie de l'Eurométropole montre clairement ces effets: la frontière comme moteur, ayant engendré (ou pour le moins: favorisé, accéléré) le développement rapide de l'agglomération et dessiné sa forme urbaine.

Surtout, les travaux de Firmin Lentacker, qui se concluent aux alentours de 1970, nous permettent de mieux voir et comprendre les décennies les plus récentes. Nous regarderons en particulier les domaines de l'urbanisme et de l'emploi.

Une lecture attentive des cartes de l'Eurométropole (ou plus directement des visites sur le terrain) nous permet de voir comment les formes urbaines anciennes — disons jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle — se sont construites *avec* la frontière. Les fonctions et les formes de part et d'autre se complètent, et sont riches de potentialités. Les formes urbaines plus tardives se sont par contre adossées à *une frontière-mur*: elles ignorent l'autre-part, et sont pauvres en potentialités. Ces formes résultent de processus décisionnels beaucoup plus institutionnalisés, où des autorités techniques et politiques de part et d'autre respectent des procédures institutionnelles qui se complexifient et qui laissent de moins en moins de place aux dimensions locales, et surtout au pays limitrophe, ignoré car inconnu, et surtout non maîtrisé.

⁴ Donnée obtenue par F. Lentacker (1974; ouvrage cité dans le corps de ce texte) par sondage dans les actes d'état civil (lieux de naissance des conjoints, parents et défunts sur les actes de mariage, de naissance et de décès de la période examinée).

Aussi, en 1891 le Département du Nord comptait environ 280 000 belges (dénombrement de la population de 1891, cité par F. Lentacker).

⁵ Agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise, 1992: *Impact de la frontière nationale sur la mobilité des personnes; Etude concernant les flux transfrontaliers dans le site-témoin de Comines-Europe*.

⁶ Jef Van Staeyen, 1998: *Ruimte, grenzen en planning in Planologisch Nieuws*, 1998-1.

Jef Van Staeyen, 1995: *De invloed van de rijks grens op lokale planningsprocessen*. (version française en 1996: *L'impact de la frontière nationale sur les processus de planification locale*); étude réalisée pour l'Université Gent

Un constat comparable doit être fait dans le domaine de l'emploi. Partant des années trente, les flux de main d'œuvre transfrontalière se sont lentement amenuisés, jusqu'à atteindre un plancher aux alentours de 1990 ⁷, résultat combiné — et j'insiste sur ce point: combiné — d'un équilibre économique et financier entre les deux pays riverains, et de l'institutionnalisation et réglementation accrue des marchés de l'emploi — sans oublier l'impact du différentiel linguistique.



illustration 2

la frontière franco-belge dans le quartier du Risquons-Tout (photo © 2008 Digital Globe)

Une plateforme de douane (pour poids lourds), un garage de métro, un centre hospitalier et une Z.U.P. accompagnent la frontière

⁷ Environ 10000 navetteurs.

Dans ce contexte d'équilibrage et d'éloignement des territoires riverains — dans une période où de surcroît la télévision nationale devenait *une place publique nationale*, et où l'enseignement formait de plus en plus de jeunes selon *un modèle national* — les initiatives publiques pour rapprocher les territoires frontaliers étaient devenues rares, et technocratiques de surcroît. Dans les échanges, il s'agissait de raccorder des réseaux routiers ou fluviaux, ou de s'accorder sur la localisation de nouvelles plateformes de douane etc., des objectifs pour lesquels étaient créés d'abord un Comité de Liaison Economique Régional (en 1960) et ensuite une Commission franco-belge pour l'aménagement des régions frontalières (en 1970) — des structures de concertation technique ponctuelles et éphémères. Pendant que la réconciliation et la construction européennes⁸ et les nouvelles infrastructures rapprochaient Bruxelles de Paris et de Bonn, ou Anvers (Antwerpen) de Strasbourg et de Francfort, des villes comme Kortrijk, Mouscron et Tourcoing s'éloignaient les unes des autres, et leurs habitants finissaient par s'ignorer⁹.

Deux ou trois décennies plus tard, à la fin des années 80, le contexte aura changé. Les collectivités locales (notamment françaises) auront bénéficié du processus de décentralisation, certes incomplet, et (de part et d'autre) gagné en légitimité politique. Surtout, le champ de l'aménagement et du développement du territoire aura changé, accordant une place de plus en plus importante à *l'attractivité des territoires*, et à *la capacité de ces territoires* — et notamment les villes et les métropoles, à l'aide de nouvelles formes de gouvernance — *de promouvoir cette attractivité*. La politique de la Commission européenne, qui invite les territoires à répondre à des appels d'offres — ce que font les investisseurs depuis plus longtemps —, n'est pas étrangère à cette évolution.

On peut parler d'un processus ou d'un ensemble de processus de *désétatisation*, mais la réalité est complexe et nuancée. L'Etat et les structures paraétatiques demeurent présents — à côté des investisseurs privés et des collectivités locales —, ce dont témoignent les stratégies d'aménagement mises en œuvre pour transformer une vieille agglomération et une vieille région industrielles (Lille et le Nord-Pas de Calais) en pôles tertiaires (ou diversifiés, et innovants, et attractifs) européens: tunnel sous la Manche, TGV Nord-Européen, réseau autoroutier, Euralille, etc.

⁸ A l'échelle de l'Europe Occidentale, bien entendu.

⁹ Cette affirmation constitue une simplification d'une réalité plus complexe. Certaines pratiques ou initiatives persistaient ou se développaient à travers cette période "creuse", telles par exemple la fréquentation transfrontalière des gares frontaliers, du Paris-Roubaix, ou de la maternité Sint-Joris à Menen, ou l'édition régulière (à partir de 1976) des *"Annales des Pays-Bas français"*, pour ne donner que ces quelques exemples.

2. L'initiative des intercommunalités: la création de la COPIT

C'est dans ce contexte des années 80 et 90 que les autorités locales, d'abord les communes, suivies par les intercommunalités, les départements ou provinces, et les régions, ont créé des partenariats transfrontaliers¹⁰. La COPIT, ou Conférence permanente intercommunale transfrontalière, est un de ces partenariats, créé en octobre 1991 entre Lille Métropole Communauté urbaine — établissement public de coopération intercommunale aux compétences larges — et quatre intercommunalités belges: IDETA, IEG, Leiedal et wvi — intercommunales de développement du territoire, structures volontaires, sans ressources fiscales ni compétences propres¹¹. Peu soucieux des dissymétries entre leurs institutions et entre leurs compétences effectives, ignorant les problèmes qui les attendent et sans égard au cadre territorial défini par la Commission européenne et les Etats¹², les partenaires de la COPIT se sont donné pour objectif de favoriser le développement d'une Eurométropole.

Cette ambition "*de s'associer dans la construction d'une Eurométropole*", exprimée lors de la création de la COPIT, et sans cesse confirmée depuis, pourrait être interprétée comme un effet de discours. Pourtant, cette *ambition politique* et le *portage politique local* allaient distinguer la COPIT, et les initiatives comparables, des structures techniques de concertation précédentes.

Certes, l'émergence de la coopération transfrontalière en général, et la création de la COPIT en particulier, n'ont pas provoqué une révolution dans le fonctionnement des structures partenaires. Toutefois, l'effet de la création de la COPIT était double. D'une part, les cinq partenaires se sont lancés dans plusieurs projets de coopération — tels que les comprennent les programmes Interreg: bus transfrontaliers, études et projets-pilotes en vue de la réalisation de stations d'épuration communes, études d'urbanisme, cartographie commune, promotion économique etc.¹³. D'autre part, la création de la COPIT était un signal politique, qui invitait les structures partenaires à ouvrir les portes de leurs initiatives locales, non-transfrontalières, aux partenaires du pays voisin. A des degrés divers, les exercices de planification (SDAU, SDER, Plan de structure...), les actions de promotion, les stratégies de développement, jusqu'à la candidature de Lille aux Jeux olympiques 2004 et — plus tard — *Lille 2004 capitale européenne de la culture*, se sont ouverts aux partenaires. Une part très importante de la coopération transfrontalière s'est donc réalisée en dehors de tout financement

¹⁰ Les Chambres de commerce et d'industrie ont également créé un partenariat: "Eurosix". A la différence de leurs homologues françaises, les CCI belges sont des structures privées. Cet exemple témoigne de la tendance générale de rechercher une symétrie apparente dans les partenariats.

¹¹ Pour utiliser des équivalents français, une intercommunale belge de développement peut être considérée comme la fusion d'une Société d'économie mixte d'aménagement et d'une Agence de développement et d'urbanisme.

¹² Le partenariat COPIT et son territoire de référence s'affranchissait des définitions territoriales mises en place pour les initiatives européennes Interreg. Il s'établissait à cheval sur les programmes franco-wallon et franco-flamand (qui n'ont fusionné qu'à partir de 2001), et intégrait des territoires dits "adjacents". Aussi, le dispositif politique "COPIT" (et maintenant le G.E.C.T. Eurométropole) était et demeure déconnecté du dispositif financier "Interreg", qui a d'ailleurs sa propre structure de pilotage.

¹³ Dès l'origine, les géométries partenariales étaient multiples et associaient des partenaires "tiers", constituées en fonction de la nature des projets — une réponse pragmatique à l'asymétrie des compétences.

européen — ce qui ne veut pas dire que le soutien européen n'a pas été nécessaire et efficient pour le développement du partenariat!

Meilleur exemple du concours européen: A partir de 1998, et pour une durée de quatre ans, la COPIT s'est lancée dans l'élaboration d'une *Stratégie pour la métropole transfrontalière*. Initialement désigné comme Schéma transfrontalier d'aménagement et de développement, le projet "*Grootstad*" (acronyme des noms néerlandais et français du schéma), a été reconnu par la Commission européenne, la DG Regio, comme un des quinze projets innovants d'aménagement du territoire du programme européen *TERRA*.

[Ayant été le chef de projet de "Grootstad" (ceci au nom de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole — partenaire technique de la Communauté urbaine et de la COPIT), je suis mal placé pour vous donner un avis objectif sur ce projet. Acceptez donc mon appréciation subjective, qui est que ce projet était la réponse la plus adéquate quant à l'apport que pourrait avoir la COPIT — vu sa composition, sa structure et ses moyens — à l'émergence de la métropole transfrontalière.]

Pendant plus de quatre ans, la COPIT a su mobiliser un nombre de plus en plus important d'acteurs, experts, témoins privilégiés et décideurs pour travailler autour d'une dizaine de thématiques, pour mieux se connaître, pour connaître ensemble le territoire et ses enjeux, et pour produire des stratégies, des propositions de projets et finalement... une ambition partagée. Cette stratégie et les différents apports thématiques sont et demeurent la base la plus solide pour la coopération ¹⁴.

Cette stratégie d'élargissement des réseaux d'acteurs, engagée par la COPIT, et à laquelle les partenaires sociaux ont beaucoup contribué, à travers le réseau EURES ¹⁵, a continué de porter ses fruits, bien au delà de la conclusion du projet. Des liens se sont tissés entre de très nombreux partenaires, au point où certains acteurs (parmi les plus institutionnels) ont regretté de "*perdre la maîtrise*" de la coopération. Une telle multiplication des acteurs — également facilitée par l'engagement transfrontalier des Conseils de développement à partir de 2002 — comporte de nombreux avantages, et quelques inconvénients. A côté du simple avantage numérique (comme celui du nombre d'ouvriers sur un chantier), il y a ce que j'appellerais "*l'inertie positive*": la "*machine transfrontalière*", telle une machine à vapeur, a été lente à démarrer; mais une fois qu'elle tourne, elle s'affranchit des hiatus dans les impulsions: tel acteur ou telle institution qui décroche peut être relayé par les autres. La société civile se mobilise. Les inconvénients de cette multiplication sont le risque de redondance — des initiatives parallèles qui s'ignorent —, celui de l'éparpillement et celui, pire, de l'opposition (deux actions qui s'annulent). La réponse à ces risques ne s'appelle pas contrôle ou pilotage, mais information et concertation. Ce n'est pas chose aisée, car il est demandé aux institutions, et notamment aux institutions financières, qui concentrent l'information, de mieux partager cette information — ce pouvoir — et de la diffuser: moins contrôler et moins piloter pour mieux favoriser la cohérence de l'action. Un paradoxe.

¹⁴ Ces différents documents (une trentaine) sont toujours consultables sur www.grootstad.org ou www.copit-gpci.org. Mais la COPIT n'a pu ou su se donner les moyens pour actualiser les données qui, pour certaines, perdent rapidement leur pertinence: données économiques et d'emploi, flux transfrontaliers, etc.

¹⁵ Le réseau EURES-Channel comprend aussi les services publics pour l'emploi. Il couvre un territoire bien plus vaste que l'Eurométropole: le Hainaut (belge), la Flandre Occidentale, le Nord-Pas de Calais et le Kent.

Portée par cette dynamique, la COPIT a décidé de se structurer et s'est donné pour objectif de traduire la Stratégie transfrontalière en Plan d'action — action des institutions, cette fois-ci. La structuration de la COPIT s'est traduite par la création d'une structure juridique en 2000 (une association de droit français — je ne détaille pas) et le recrutement d'une équipe de deux personnes (dont je faisais partie), à partir de 2001. Quant au plan d'action, son bilan est très inégal. Les actions engagées vers la société civile ont trouvé des échos favorables, et certaines actions qui visaient les institutions ont également abouti, mais il demeurait difficile d'impliquer ces structures en profondeur, c'est à dire dans leurs activités centrales ¹⁶.

C'est là que s'est "vengée" la nature de la COPIT — une structure qui s'est montrée efficace pour améliorer les connaissances réciproques et communes, pour élargir le champ d'acteurs et pour définir une stratégie, mais pas pour la mettre en œuvre.

En effet:

- la COPIT réunissait des institutions fort différentes, aux moyens inégaux,
- la répartition des compétences différait entre versants français et belges (voire flamand et wallon), ce qui impliquait que pour bon nombre de sujets abordés *les bons interlocuteurs n'étaient pas tous autour de la table*,
- par suite des règles de limitation des cumuls de mandat et/ou de la géographie politique, la COPIT ne réunissait pas forcément les "poids-lourds" politiques des trois versants ¹⁷,
- la COPIT confrontait deux cultures politiques et institutionnelles, qui diffèrent par leurs modes de négociation et de prise de décision, par leurs règles de fonctionnement, etc.,
- la COPIT avait une structure associative et un budget limité, destiné à son propre fonctionnement. Le financement des actions était limité, et se faisait au-cas-par-cas. Il n'existait pas de programme financier pluriannuel et les missions mêmes d'animation de la coopération transfrontalière étaient réparties entre l'association COPIT et les cinq intercommunales partenaires.

En conséquence de quoi:

- il s'avérait difficile de mobiliser les autres autorités — qui sont concernées par les questions traitées, mais ne participaient pas au partenariat — sauf pour participer à des initiatives limitées d'échange d'informations ¹⁸,
- même la coopération des services opérationnels des structures partenaires demeurait difficile — dans la mesure où il était difficile de faire correspondre les priorités et les calendriers de ces services ¹⁹.

¹⁶ La réalisation de cinq stations transfrontalières d'épuration des eaux usées (une compétence centrale de Lille Métropole) est l'exception qui confirme le constat général. Lire ci-dessous.

¹⁷ Pierre Mauroy, Président de Lille Métropole, ancien Premier ministre, ancien Président du Conseil régional et ancien Maire de Lille, avait sans conteste la dimension et la légitimité pour représenter le versant français de l'Eurométropole, ou pour discuter, partant de cette position, avec les différents interlocuteurs belges et français, mais ses principaux interlocuteurs belges ne se trouvaient pas dans la COPIT, et/ou avaient moins de légitimité pour parler au nom de leur territoire.

¹⁸ Les réunions de concertation au sujet des infrastructures routières, organisées dans le cadre de la COPIT, sont un exemple de ces difficultés.

¹⁹ Lire ci-après pour l'exception notable des stations d'épuration des eaux usées.

Après quoi il ne faut pas oublier que la coopération transfrontalière se débat quand-même avec les différences de règles, de procédures, de langues, etc.

En coopération transfrontalière, les questions posées ne sont pas simples. Et les réponses doivent répondre à des attentes pas nécessairement convergentes; elles doivent respecter des réglementations différentes (ou contradictoires), être décidées dans des forums qui n'existent pas, être financées par des fonds qui restent à identifier et mises en œuvre par des structures à créer ou selon des conventions de coopération à établir (et à négocier). Le cas échéant en deux langues.

3. Vers la création d'une structure de droit public pour un partenariat élargi: le G.E.C.T.

Ces constats — ou certains de ces constats — ont conduit les décideurs politiques locaux et nationaux à prendre plusieurs initiatives.

Pierre Mauroy, Président de Lille Métropole Communauté urbaine (depuis 1989) et de la COPIT (depuis 2000 ²⁰) s'est pleinement investi pour faire évoluer le cadre juridique de la coopération transfrontalière — il en a même fait le principal chantier de son dernier mandat (2001-2008). Suivi et soutenu par ses collègues belges et français, il a œuvré pour la signature d'un traité franco-belge (équivalent de l'accord de Karlsruhe de 1996) — ce qui s'est concrétisé en septembre 2002 ²¹. En 2001, il est également devenu président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (M.O.T.), et en 2007 de l'EuroMOT, son tout jeune équivalent européen. Il est aussi à l'origine de plusieurs évolutions législatives — au sujet de l'urbanisme transfrontalier, et à celui de l'ouverture transfrontalière des syndicats mixtes et des SEM. A partir de 2005, il a œuvré pour la création de l'Eurodistrict; une notion qui s'est progressivement précisée.

En réponse aux initiatives de Pierre Mauroy, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre français (2002-2005), a proposé la démarche d'expérimentation transfrontalière, ceci dans le cadre de la deuxième vague de décentralisation. Pour mieux décider cette expérimentation — dans un cadre franco-belge —, son gouvernement a proposé en 2003 à ses homologues belges la création d'un groupe de travail parlementaire. Ce groupe, créé en novembre 2005, a eu une double mission: (1) proposer des solutions administratives, réglementaires, législatives et/ou expérimentales pour les nombreuses problématiques, les nombreux freins qui entravent les relations et l'intégration transfrontalières et (2) proposer une gouvernance pour l'Eurométropole.

²⁰ Pierre Mauroy a été élu Président de la COPIT lors de la création de l'association en septembre 2000, pour le rester jusqu'à la dissolution. La Conférence politique, créée en 1991, n'avait pas de présidence.

²¹ Pendant longtemps, l'asymétrie institutionnelle franco-belge a été perçue comme un obstacle à la conclusion d'un accord. Il a été levé en établissant un accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part.

Le groupe de travail franco-belge — 12 parlementaires —, auquel ont participé e.a. Pierre Mauroy, l'Eurodéputé Alain Lamassoure et Stefaan Declerck, député et bourgmestre de Kortrijk (Flandre), et que le ministre wallon Rudy Demotte a suivi avec attention, a établi une proposition concrète pour créer un Eurodistrict, qui réunit les autorités nationales et fédérales, régionales, provinciales et départementales, et intercommunales²². Un Comité constitutif, représentant toutes ces autorités publiques, a négocié les statuts et saisi l'opportunité offerte par le règlement européen du 5 juillet 2006, de créer des Groupement européens de coopération territoriale (les G.E.C.T.). Le 28 janvier 2008, le premier G.E.C.T. d'Europe a été créé à Kortrijk. Il réunit quatorze autorités françaises et belges dans une structure européenne qui s'appuie sur le droit subsidiaire français des Syndicats mixtes.

Les principales caractéristiques de ce nouveau G.E.C.T. Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai sont:

- le siège (juridique) est français; les bureaux opérationnels s'installent en Belgique;
- les mandats sont répartis selon le principe de la double parité (France-Belgique et, au sein de la Belgique, Flandre-Wallonie); cette même clef vaut aussi pour les contributions financières, qui sont obligatoires;
- le G.E.C.T. respecte le bilinguisme français-néerlandais;
- il peut avoir un champ d'action large et diversifié, mais ne bénéficie d'aucun transfert de compétences;
- il fonctionne avec des majorités qualifiées²³;
- il est budgétisé pour fonctionner avec une équipe technique et administrative d'une dizaine de personnes: l'Agence transfrontalière.

Implicitement, le G.E.C.T. est défini comme *un lieu de négociation, ayant la légitimité d'une structure politique pérenne*, appuyée sur une convention et des statuts publics. Mais les règles qui définissent son fonctionnement institutionnel, et qui sont assez contraignantes, s'appliquent pour une structure aux moyens techniques et administratifs légers, l'Agence transfrontalière. Ce support technique et administratif devra alimenter les négociations, pour que les partenaires, au sein de leurs compétences propres, traduisent en décisions opérationnelles et opposables les résultats des négociations et les mettent en œuvre²⁴.

Ce G.E.C.T. apporte une réponse aux limites que la COPIT avait dû constater:

- la question de la structure juridique, car à une structure associative — très légère — succède une structure de droit public — très exigeante dans son fonctionnement;
- la question du partenariat, en constituant un tour de table de quatorze autorités de différents niveaux.

Toutefois, le G.E.C.T. n'apporte pas de réponse — ou plutôt, *pas encore* de réponse, et/ou des réponses très partielles — aux autres problèmes signalés ci-dessus. Il n'a pas

²² Les rapports du Groupe de travail parlementaire sont consultable sur le site web de la Préfecture du Nord: www.nord-pas-de-calais.pref.gouv.fr

²³ Dans L'assemblée (84 membres): par la triple majorité des représentants français, des représentants flamands et des représentants wallons. Dans le Bureau (32 membres): à l'unanimité. Par ailleurs, le G.E.C.T. a une présidence tournante avec 1 Président et 3 Vice-Présidents.

²⁴ Cette nouvelle structure porte toutefois en elle les capacités juridiques d'une évolution, par laquelle davantage de missions et de moyens pourraient lui être confiées.

de budget opérationnel, autre que celui de son fonctionnement, et il demeure déconnecté des systèmes politico-financiers — notamment des systèmes financiers transfrontaliers mis en place pour piloter les programmes Interreg. Il se place en marge du fonctionnement régulier des institutions partenaires, de leurs processus de décision, de leurs programmations, financements, structures opérationnelles etc., *et de leurs calendriers*. Même en faisant abstraction des difficultés juridiques, propres à la frontière, il sera placé devant le défi d'obtenir de tous les partenaires (ou, pour le moins: des partenaires les plus concernés) qu'ils se définissent *les mêmes priorités au même moment* et sachent mobiliser les moyens financiers, humains et procéduraux au même moment. La coopération demeure volontaire, pour des objectifs et des projets "gagnant-gagnant" qui correspondent aux rythmes propres des structures partenaires ²⁵.

4. Caractéristiques et enjeux de la coopération transfrontalière

Mais, quittons le G.E.C.T. – qui est jeune et prometteur, et qu'il est bien trop tôt pour évaluer. En effet, je souhaite souligner ce qui sont à mon avis quatre spécificités de la coopération transfrontalière.

4.1 La coopération transfrontalière permet aux partenaires de s'affirmer.

Au contraire des coopérations au sein d'un seul état, la coopération transfrontalière ne mène pas vers l'intégration institutionnelle. Les territoires ou les partenaires qui coopèrent ne fusionnent pas. Ils ne risquent pas de disparaître dans la création d'un nouvel ensemble. Ils affirment même leur propre existence, voire leur identité, car une barrière infranchissable les sépare. Ainsi, les coopérations transfrontalières ressemblent aux relations humaines. Interagir permet d'exister.

4.2 La coopération transfrontalière de proximité, engagée par les collectivités territoriales, s'inscrit dans le long terme.

Les partenaires transfrontaliers ne se choisissent pas — la géographie les impose. Partenaires sont-ils, partenaires ils demeurent, et ils en sont conscients ²⁶. Pour ces raisons, tout acte ou toute décision dans la coopération transfrontalière prend *une importance et un poids démesurés*, en décalage par rapport à l'enjeu immédiat. Car dans l'esprit des acteurs ou des décideurs, cet acte ou cette décision préfigure des dizaines ou des centaines d'actes et de décisions à venir, et produira des effets

²⁵ Cette question des rythmes ou des calendriers est souvent sous-estimée. Il ne s'agit pas seulement de la contrainte liée aux échéances électorales, mais aussi de l'évolution des priorités et des agendas politiques au sein de chaque territoire. Les calendriers relatifs aux projets routiers dans la métropole lilloise (les débats sur le ring franco-belge, sur l'A24 en France ou l'A19 en Belgique, sur les voies locales, les ponts sur la Lys à relever) montrent qu'il est difficile d'intéresser les deux ou trois territoires *au même moment pour le même sujet*.

Exemple inverse: la Commission européenne a imposé un calendrier commun pour l'amélioration de la qualité des eaux de surface, qui a favorisé la coopération transfrontalière dans ce domaine.

²⁶ Les coopérations à longue distance (coopérations Nord-Sud, coopérations transnationales...), ou celles des acteurs non territoriaux ne subissent pas cette même *contrainte géographique*.

pérennes. L'histoire récente de la coopération transfrontalière dans l'Eurométropole montre de nombreuses difficultés, voire des conflits, pour des décisions apparemment mineures, quand il s'agit de choisir un nom (pour le territoire, pour la structure de coopération, pour un projet, pour un livre...), quand il s'agit de recruter quelques collaborateurs (qui décide? selon quels critères?) ou de localiser les locaux dans lesquels travailleront une poignée de personnes.

4.3 Les obstacles sont plus nombreux que les moyens.

Dans les territoires transfrontaliers, la connaissance et la confiance réciproques, les savoirs partagés et la maîtrise de la langue de l'autre demeurent faibles, et les obstacles juridiques sont nombreux ²⁷. Dès lors, les partenariats transfrontaliers risquent de s'épuiser dans les arcanes de leurs propres fonctionnements et de leurs propres systèmes décisionnels.

Pour être efficaces, ces partenariats transfrontaliers doivent pouvoir œuvrer comme des "agences" – inventives, actives et soudées, et sélectives – autour de quelques objectifs communs. De leur forme juridique et/ou politique ils doivent surtout tirer une légitimité propre, capable d'inciter les autorités compétentes – et bien plus puissantes – à se mobiliser ensemble. La relation avec la société civile, et avec le public en général, pourra être un élément déterminant pour réussir.

4.4 Le jeu d'acteurs est encombré.

L'un des enjeux des partenariats transfrontaliers consiste à se définir une place par rapport au jeu d'acteurs déjà en place.

En bref: "*qui fait quoi?*" Car le risque est réel que la coopération transfrontalière conduit à ajouter des structures de concertation supplémentaires à des systèmes qui en comportent déjà beaucoup.

Dans certains domaines, la concertation au sein même d'un territoire local non transfrontalier a déjà quelque mal à se structurer, et surtout à être efficace. On est en droit de se demander si la complexité institutionnelle au sein de chaque territoire, pris séparément, n'épuise pas les capacités humaines et matérielles de concertation et de coopération. Dès lors, comment y ajouter la dimension transfrontalière?

Ainsi se dessine un enjeu en termes de culture de travail: la capacité des acteurs à partager. Partager les objectifs, les compétences, les savoirs et les informations. Or, ces compétences, ces savoirs et ces informations constituent habituellement la matière du pouvoir: un pouvoir politique et technique, pour des mandataires politiques et pour les agents techniciens.

²⁷ Tenant compte de l'énorme production législative et réglementaire en France et en Belgique, en Flandre et en Wallonie, on peut avancer que la quantité d'obstacles juridiques frontaliers accroît: chaque *Journal Officiel* et chaque *Moniteur belge - Belgisch Staatsblad* est une livraison de différences frontalières. Cette évolution interpelle quant aux modes de réduction des différentiels frontaliers, qui doit davantage être l'objet de systèmes d'arbitrage et d'information locaux, que de solutions pensées toutes pièces par les autorités centrales. Mais ces dernières doivent reconnaître aux premières la légitimité et la capacité d'agir.

5. Un bilan contrasté

A ce jour, les résultats concrets de la coopération transfrontalière institutionnelle, ceux qui sont visibles ou perceptibles par la population, demeurent maigres, notamment dans les domaines centraux des compétences des autorités publiques concernées. Il n'existe pas d'accord sur les fonctions et l'évolution du réseau routier principal, et les améliorations apportées au réseau ferroviaire sont faibles, et fréquemment mises en question. La concertation régulière et structurée des décisions d'urbanisme commence tout juste à s'organiser. Il n'existe pas d'aménagement urbain transfrontalier, et les tentatives de créer un réseau cyclable n'ont pas abouti²⁸. Les principales raisons de ce bilan ont été présentées ci-dessus. S'y ajoute un choix politique, celui de s'attaquer prioritairement à ces raisons mêmes — c'est-à-dire à l'évolution institutionnelle — plutôt qu'à la réalisation de projets. L'avenir dira si ce choix était juste²⁹.

Parallèlement, ces mêmes autorités publiques ont réussi à élargir le champ d'acteurs, à créer une envie de coopérer — à créer cette inertie positive —, dans les milieux socio-économiques et culturels, et à faire évoluer les mentalités — même si les esprits n'ont pas encore tiré toutes les conclusions du choix de coopérer³⁰.

Le moteur de coopération transfrontalière tourne. Sans doute aura-t-il encore des ratés, mais on l'arrêtera pas de sitôt.

²⁸ Ce constat nécessite quelques nuances et compléments.

(a) Cinq stations transfrontalières d'épuration des eaux usées ont été réalisées, pour 562 000 équivalents-habitants (458 000 en France et 104 000 en Belgique) et un coût total d'environ 90 million d'Euros. Ces opérations ont nécessité une bonne dose d'inventivité technique et juridique. L'Europe les a facilitées en usant " *la carotte et le bâton*". Les stations produisent des effets très concrets à une échelle transfrontalière, qui malheureusement ne sont pas perçus comme tels par les habitants.

(b) Depuis 1992, une ligne de bus franco-wallonne relie Mouscron en Belgique à Wattrelos en France (et Roubaix, depuis 1995). Plusieurs autres lignes de part et d'autre des frontières sont mieux raccordées les unes aux autres (terminus communs et rapprochement des horaires).

(c) Aucun aménagement important des sites frontaliers n'a pu être réalisé. Pour des raisons diverses, les projets (ambitieux) pour le poste-frontière de Rekkem-Ferrain et (plus discret) pour Camphin-Lamain n'ont pu être engagés. Les villes jumelles de part et d'autre de la Lys n'ont pas fait l'objet de projets-urbains communs, alors que le réaménagement de la rivière — et voie fluviale — rend la réalisation de tels projets à la fois opportune et nécessaire. La longue frontière urbaine "du versant Nord-Est" (entre Neuville-en-Ferrain, Tourcoing, Wattrelos, Mouscron et Estaimpuis) demeure une *terra incognita* de l'aménagement urbain.

²⁹ L'histoire retient que parmi les communautés européennes créées dans les années 50, la Communauté économique (C.E.E.) rencontrait le plus de scepticisme. Les deux autres — Euratom et la Communauté du charbon et de l'acier (C.E.C.A.) — étaient bien plus concrètes. *In fine*, c'est le développement de la C.E.E. qui a conduit à l'actuelle Union européenne.

Ceci dit, l'histoire récente et l'actualité nous montrent aussi que cette Union n'arrive pas à se définir un projet, et avance au gré des opportunités. C'est un sujet trop vaste pour développer ici, mais les interrelations et les similitudes avec les processus locaux invitent à réflexion et débat.

³⁰ Parmi les conclusions qui n'ont pas été tirées figurent (en France) la nécessité de développer fortement l'apprentissage de la langue néerlandaise et (en Belgique) celle de renforcer le paysage intercommunal. De part et d'autre la nécessité de faire évoluer le fonctionnement même des institutions, trop orientées sur elles-mêmes, n'est pas appréciée à sa juste mesure.

J'étais de ceux — il y a bientôt 20 ans — qui pensaient que la coopération transfrontalière se résumerait à la solution de "quelques" problèmes de nature technique, et à une meilleure concertation. Ensuite, j'ai cru ceux qui avançaient que la coopération est question de vaincre les obstacles réglementaires. Je pense désormais qu'elle consiste à rapprocher deux sociétés, et interpelle à la fois ces sociétés et leurs institutions dans leur propre fonctionnement. La coopération transfrontalière a des beaux jours devant elle. Elle demeure une nécessité, même sur le long terme, et un jardin d'expérimentation pour des évolutions plus larges.

6. Je résume

1. (Dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai), la coopération transfrontalière des institutions publiques résulte en premier lieu des initiatives des collectives locales, relayées ensuite par les autorités nationales. Cette coopération est récente (elle remonte à la fin des années 1980). Elle se veut citoyenne et durable. Elle est politique.
2. (Dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai) les relations interpersonnelles et économiques transfrontalières sont fort anciennes, et ont longtemps été autant renforcées que caractérisées par les différentiels frontaliers.
3. Les différents processus d'institutionnalisation, de réglementation et de professionnalisation engagés après-guerre, dans les domaines de la santé, de l'emploi, de l'urbanisme etc. ont renforcé l'impact de la frontière nationale sur les relations interpersonnelles et économiques. Dans un territoire globalement équilibré (où les distorsions sont faibles, dans les domaines de l'emploi, de l'offre des services, des prix, etc.) ces processus renforcent la frontière nationale.
De ce fait, pendant plusieurs décennies, la construction européenne ne s'est pas accompagnée d'une intensification des relations interpersonnelles et économiques transfrontalières (à l'échelle de proximité qui nous intéresse), mais au contraire de leur réduction.
4. L'homogénéisation des territoires, à l'intérieur de leurs frontières nationales, par les médias, l'enseignement, les politiques et les évolutions linguistiques, a favorisé cette évolution.
6. (Dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai) les grandes initiatives politiques d'après-guerre (réconciliation franco-allemande, mise en chantier des institutions et des politiques européennes) ne se sont pas traduites par la mise en place de lieux *permanents* de concertation biétatique, ni par des programmes binationaux. La coopération transfrontalière locale n'est pas (ou peu) issue des initiatives nationales. Les processus sont davantage ascendants (du local au national) que descendants.
6. Les différents processus de désétatisation (décentralisation, privatisation, européanisation, internationalisation, immatérialisation...) qui ont mis à mal les modes traditionnels d'administration des territoires, et qui ont favorisé la réémergence des villes, des régions et des métropoles comme acteurs du développement, ont inspiré les autorités locales à s'engager dans un processus durable de coopération transfrontalière, qui vise la constitution d'un nouveau territoire — *in casu* l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.
7. L'Union européenne a inspiré cette démarche. Elle lui a apporté entre autres des soutiens financiers et un outil juridique, le G.E.C.T.
8. Les collectivités locales ont mobilisé la société civile (les citoyens organisés) et les autorités de niveau supérieur autour de leur projet, mais leur capacité à mobiliser

leurs propres services n'a pas été à la hauteur des enjeux. Dès lors, elles se sont concentrées sur la structuration institutionnelle de la coopération, à travers la création d'un G.E.C.T. qui réunit tous les niveaux publics, de l'intercommunalité jusqu'au niveau national.

9. Le caractère durable de la coopération rend les partenaires extrêmement exigeant quant à la nature et plus encore l'organisation de la coopération. Toute décision et toute action est placée en perspective du grand projet et du temps long. Cette exigence se combine avec:

- les difficultés réglementaires et institutionnelles persistantes (voire sans cesse renouvelées),
- les limites à la connaissance et à la confiance réciproques,
- les asymétries dans les jeux d'acteurs,
- les difficultés liées aux temporalités différentes des territoires et des institutions,
- les difficultés inhérentes aux actions mêmes.

10. Aussi, une "inertie positive" s'est mise en place, qui favorise la poursuite de la coopération dans la durée.

11. La coopération transfrontalière consiste à rapprocher des sociétés. Elle interpelle le fonctionnement même de ces sociétés et de leurs institutions.

Ce texte a été rédigé en avril 2008 en vue du séminaire "*Les acteurs de la coopération transfrontalière*" du 13 juin 2008 à l'Institut des Etudes Politiques (IEP) de Strasbourg, organisé par l'Institut des Hautes Etudes Européennes (IHEE) de l'Université Robert Schuman de Strasbourg.

Il a servi de base à l'intervention devant le séminaire du 14 octobre 2008 à Luxembourg au sujet de "*La gouvernance métropolitaine transfrontalière*", organisé par le CEPS-INSTEAD et l'Université du Luxembourg dans le cadre du programme METROLUX.

Je tiens à remercier les organisateurs de ces séminaires de m'avoir offert la possibilité de témoigner de mon expérience de la coopération métropolitaine transfrontalière dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

Jef Van Staeyen (Merksem, Antwerpen, 1953) est urbaniste de 1991 à 2001, il a développé la coopération transfrontalière à l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole au nom de l'Agence, il était le chef de projet du projet "Grootstad" qui a conduit à l'élaboration de la Stratégie pour une métropole transfrontalière de 2001 à 2007, il était directeur de la COPIT (Conférence permanente intercommunale transfrontalière)
jef.vanstaeyen@club-internet.fr