

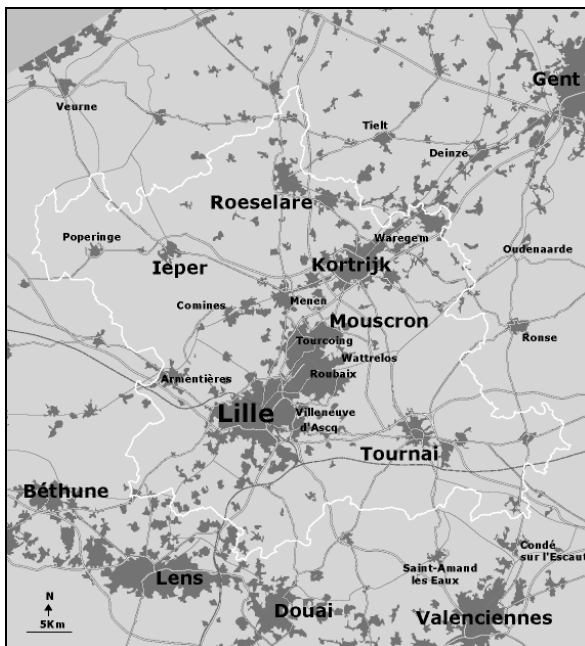
LES COLLECTIVITÉS LOCALES, ACTEURS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

L'EXEMPLE DES INTERCOMMUNALITÉS DE L'EUROMÉTROPOLE LILLE-KORTRIJK-TOURNAI

JEF VAN STAEYEN

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

L'*eurométropole* Lille-Kortrijk-Tournai¹



Depuis les années 1990, 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 Groupement européen de coopération territoriale (GECT) Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai².

Le territoire de coopération se situe sur deux frontières, l'une est nationale et l'autre linguistique. Son versant belge comprend une partie flamande et néerlandophone au nord et une partie wallonne et francophone au sud. Le tracé de la frontière linguistique et régionale

nationale entre les deux entités fédérées (aux compétences législatives étendues) se permet même quelques hésitations, ce qui se traduit par une enclave wallonne,

- 1 Source : Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) www.copit-gpci.org. Au cours des 16 années de coopération franco-belge, 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 nationales et régionales.
- 2 Dans cet article, nous utilisons 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 rédactionnel constitue un anachronisme.

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 a souvent été convoité. Il est fertile, densément peuplé (570 habitants/km²) et il est actif : l'*eurométropole* compte environ deux millions d'habitants³, dans un système urbain complexe, avec de nombreuses centralités d'importances inégales. Lille est le centre principal, mais ni à l'échelle française (la Communauté urbaine), ni à l'échelle franco-belge plus large, il s'agit d'un simple modèle centre-périphérie.

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. Son tracé remonte au traité d'Utrecht, conclu en 1713 entre les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la France pour mettre fin à la guerre de succession d'Espagne. 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.

En 1974, 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*, a décrit et analysé ce fonctionnement transfrontalier, sur une période d'environ trois siècles et sur l'ensemble de la frontière franco-belge⁴. On y apprend qu'au milieu du 19^e siècle, un bon tiers de la population de l'arrondissement de Lille est constitué d'immigrés belges « de première génération »⁵. Dans les années 1930, ce sont environ 60 000 navetteurs belges qui travaillent dans le nord de la France, dans l'industrie et la construction ou comme personnel de maison. Entretemps, de nombreux ouvriers agricoles belges tentent leur chance en Picardie et en Ile de France. Aussi, les investissements industriels transfrontaliers et les initiatives dans les domaines social, syndical, culturel et de l'enseignement sont nombreux. Tous ces flux laissent des empreintes durables dans la société – et surtout dans celle du nord de la France –, c'est-à-dire dans ses structures économiques et sociales et dans ses formes urbaines.

Partant de ce constat et des travaux plus récents qui ont été effectués par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole dans les années 1990⁶, un modèle d'interprétation de l'impact de la frontière peut être établi, dans lequel les différentiels entre deux territoires limitrophes, créés, accentués et localisés par la *frontière-ligne*, sont à la fois un frein et un moteur pour les relations

3 Le territoire du GECT, 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 déséquilibrée (18/82).

4 LENTACKER, F. *La frontière franco-belge – étude géographique des effets d'une frontière internationale sur la vie de relations*, Lille, 1974.

5 Ce chiffre est obtenu par un 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).

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

transfrontalières et aboutissent au développement de la *frontière-territoire*⁷. 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.

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

Un constat comparable doit être fait dans le domaine de l'emploi. Partant des années 1930, les flux de main d'œuvre transfrontalière s'amenuisent lentement, jusqu'à atteindre un plancher aux alentours de 1990⁸, résultat combiné d'un équilibre économique et financier entre les deux pays et de l'institutionnalisation et réglementation accrue des marchés de l'emploi, sans oublier l'impact du différentiel linguistique.

Dans ce contexte d'équilibre et d'éloignement des territoires riverains après la deuxième guerre mondiale – dans une période où de surcroît la télévision nationale devient *une place publique nationale* et où l'enseignement forme de plus en plus de jeunes selon *un modèle national*⁹ – les initiatives publiques pour rapprocher les territoires frontaliers sont rares et technocratiques. Dans les échanges, il s'agit de raccorder des réseaux routiers ou fluviaux, ou de se mettre d'accord sur la localisation de nouvelles plateformes de douane etc. ; des objectifs pour lesquels sont créés d'abord un comité de liaison économique régional (en 1960) et ensuite une commission franco-belge pour l'aménagement des régions frontalières (en 1970), c'est-à-dire des structures de concertation technique ponctuelles et éphémères. Pendant que la réconciliation et la construction européennes et les nouvelles infrastructures rapprochent Bruxelles de Paris et de Bonn, ou Anvers de Strasbourg et de Francfort, des villes comme Kortrijk, Mouscron et Tourcoing s'éloignent les unes des autres et leurs habitants finissent par s'ignorer.

Deux ou trois décennies plus tard, à la fin des années 1980, le contexte a changé. Les collectivités locales (notamment françaises) bénéficient du processus de décentralisation, certes incomplet, et gagnent en légitimité politique, surtout en matière d'aménagement et de développement du territoire. Une place de plus en plus importante est accordée à la capacité des territoires – et notamment des villes et des métropoles, à l'aide de nouvelles formes de gouvernance – de promouvoir leur attractivité. La politique de la Commission européenne, qui invite

7 VAN STAHEYEN, J., « Ruimte, grenzen en planning », *Planologisch Nieuws*, 1, 1998 ; VAN STAHEYEN, J., *L'impact de la frontière nationale sur les processus de planification locale*, étude réalisée pour l'Université Gent, 1996.

8 Environ 10000 navetteurs.

9 Il faut préciser que, dans le contexte belge, tant la télévision que « l'éducation nationale » sont organisées en fonction des deux communautés linguistiques, néerlandophone et francophone. Par conséquent, l'adjectif « national » renvoie moins à l'Etat belge qu'aux deux communautés qui se sont progressivement affirmées au sein du pays.

les territoires à répondre à des appels d'offres, n'est pas étrangère à cette évolution.

On peut parler d'un processus ou d'un ensemble de processus de « désétatisation », concomitance de décentralisation, privatisation, construction européenne, mondialisation et immatérialisation, mais la réalité est plus nuancée. Car l'Etat et les structures paraétatiques demeurent présents – à côté des collectivités locales et des investisseurs privés –, 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, innovants et attractifs) européens : tunnel sous la Manche, TGV nord-européen, réseau autoroutier, etc.

2. L'initiative des intercommunalités : la création de la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT)

C'est dans ce contexte des années 1980 et 1990 que les autorités locales, d'abord les communes, suivies par les intercommunalités, les départements ou provinces et les régions, créent des partenariats transfrontaliers¹⁰.

La Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) est l'un de ces partenariats, créé en octobre 1991 entre Lille Métropole Communauté urbaine¹¹ et quatre intercommunalités belges¹². 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 Etats¹³, les partenaires de la COPIT se donnent 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 et le portage politique local différencient la COPIT des structures techniques de concertation précédentes. L'émergence de la coopération transfrontalière en général et la création de la COPIT en particulier ne provoquent pas une révolution dans le fonctionnement des structures partenaires ; mais leur effet est double. D'une part,

10 Les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) créent également 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. A une échelle eurorégionale bien plus large, une conférence des CCI existe depuis 1971.

11 Lille Métropole Communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale aux compétences larges.

12 Il s'agit de : *IDETA*, *IEG*, *Leiedal* et *wvi* – des intercommunales de développement du territoire, structures volontaires, sans ressources fiscales ni compétences propres. Pour utiliser des équivalents français, une intercommunale belge de développement peut être considérée comme la fusion d'une société d'économie mixte (SEM) d'aménagement et d'une agence de développement et d'urbanisme.

13 Le partenariat COPIT et son territoire de référence s'affranchissent des définitions territoriales mises en place pour les initiatives européennes *Interreg*. Ils s'établissent à cheval sur les programmes franco-wallon et franco-flamand (qui ne fusionnent qu'à partir de 2001), et intègrent des territoires dits « adjacents ». Aussi, le dispositif politique COPIT (et maintenant le GECT *Eurométropole*) demeure déconnecté du dispositif financier *Interreg*, qui a d'ailleurs sa propre structure de pilotage.

les cinq partenaires se lancent 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.¹⁴. D'autre part, la création de la COPIT est un signal politique, qui invite les structures partenaires à ouvrir les portes de leurs initiatives locales aux partenaires du pays voisin. A des degrés divers, les exercices de planification (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, Schéma de développement de l'espace régional...), 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*, s'ouvrent aux voisins. Une part très importante de la coopération transfrontalière se réalise donc en dehors des financements européens, ce qui ne veut pas dire que le soutien européen n'est pas nécessaire et efficient pour le développement du partenariat.

Le meilleur exemple pour le concours européen est qu'à partir de 1998, et pour une durée de quatre ans, la COPIT se lance 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) est reconnu par la Direction générale (DG) *Regio* de la Commission européenne comme l'un des quinze projets innovants d'aménagement du territoire du programme européen *TERRA*. Comme l'affirment plusieurs témoins, « *ce projet est la réponse la plus adéquate quant à l'apport que peut avoir la COPIT – vu sa composition, sa structure et ses moyens – à l'émergence de la métropole transfrontalière* »¹⁵. Pendant plus de quatre ans, la COPIT mobilise 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 coopération¹⁶.

La démarche d'élargissement des réseaux d'acteurs engagée par la COPIT, et à laquelle les partenaires sociaux apportent beaucoup, à travers le réseau *Eures*¹⁷, continue de porter ses fruits bien au-delà de la conclusion du projet. Des liens se tissent entre de très nombreux partenaires, au point où certains acteurs (parmi les plus institutionnels) regrettent de « perdre la maîtrise » de la coopération. Une telle multiplication des acteurs, qui est également facilitée par l'engagement

14 Dès l'origine, les géométries partenariales sont multiples et associent des partenaires tiers, constituées en fonction de la nature des projets – une réponse pragmatique à l'asymétrie des compétences.

15 L'auteur du présent article a été le chef du projet *Grootstad* au nom de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (partenaire technique de la Communauté urbaine et de la COPIT). En toute subjectivité, il fait partie de ces témoins.

16 Cf. base de données sur www.grootstad.org ou www.copit-gpci.org. Toutefois, la COPIT ne disposant pas des moyens financiers pour actualiser les données, certaines perdent rapidement leur pertinence, comme, par exemple les données économiques et d'emploi, flux transfrontaliers, etc.

17 *Eures* est un réseau de coopération entre la Commission européenne, les services publics de l'emploi et les partenaires sociaux. *EuresChannel* est le plus ancien *Eures* transfrontalier. Le Hainaut, le Nord-Pas-de-Calais et la Flandre occidentale ont entrepris ce partenariat en 1991. Ils ont été rejoints par le Kent en 1992.

transfrontalier des conseils de développement à partir de 2002¹⁸, comporte de nombreux avantages, mais aussi quelques inconvénients. À côté du simple avantage numérique (comme celui du nombre d'ouvriers sur un chantier), il y a une sorte d'« 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 sera relayé par les autres. La société civile se mobilise.

Les inconvénients de cette multiplication sont le risque de redondance (par des initiatives parallèles qui s'ignorent), celui de l'éparpillement, et même celui de l'opposition. 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.

Portée par cette dynamique, la COPIT décide en 2000 de se structurer et se donne pour objectif de traduire la stratégie transfrontalière en plan d'action. La structuration se traduit par la création d'un cadre juridique (une association de droit français), dotée d'une équipe opérationnelle de deux personnes. Mais le bilan du plan d'action est très inégal. Les actions engagées vers la société civile trouvent certes des échos favorables, et certaines actions qui visent les institutions aboutissent également, mais il demeure difficile d'impliquer les structures en profondeur, c'est à dire dans leurs activités centrales¹⁹. C'est là que se « venge » la nature de la COPIT, une structure qui se montre 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.

Car la COPIT réunit des institutions fort différentes, aux moyens inégaux, et la répartition des compétences diffère entre versants français et belges (voire flamand et wallon). Ceci implique que, pour bon nombre de sujets abordés, les « bons interlocuteurs » ne sont pas tous autour de la table. De surcroît, en raison de la géographie institutionnelle et des règles de limitation des cumuls de mandat, la COPIT ne comprend pas forcément les « poids-lourds » politiques des trois versants²⁰. Au sein de la structure elle-même, deux cultures politiques et institutionnelles s'affrontent, qui diffèrent par leurs modes de négociation et de prise de décision et par leurs règles de fonctionnement. Aussi, la COPIT a un budget restreint : le financement des actions est limité et se fait au cas par cas, il n'existe pas de programme financier pluriannuel et les missions mêmes d'animation de la coopération transfrontalière sont réparties entre l'association

18 L'ouverture transfrontalière du Conseil de développement Lille Métropole et son fort engagement sur les questions transfrontalières ont inspiré les territoires wallon et flamand à mettre en place des structures comparables.

19 La réalisation de cinq stations transfrontalières d'épuration des eaux usées (une compétence centrale de Lille Métropole, mise en œuvre en partenariat avec l'intercommunale wallonne IPALLE et la société publique flamande AQUAFIN) est l'exception qui confirme le constat général (lire ci-après).

20 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 avaient moins de légitimité pour parler au nom de leur territoire.

COPIT et les cinq intercommunales partenaires. Enfin, il s'avère difficile de mobiliser les autres autorités – qui sont concernées par les questions traitées, mais ne participent pas au partenariat – sauf pour participer à des initiatives limitées d'échange d'informations²¹. Même la coopération des services opérationnels des structures partenaires demeure difficile, dans la mesure où il est souvent impossible de faire correspondre les priorités et les calendriers.

Ces constats conduisent les décideurs politiques locaux et nationaux à prendre plusieurs initiatives.

3. Vers la création d'une structure de droit public pour un partenariat élargi : le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)

Pierre Mauroy, président de Lille Métropole Communauté urbaine depuis 1989 et de la COPIT depuis 2000²², s'investit pour faire évoluer le cadre juridique de la coopération transfrontalière. Il en fait même le principal chantier de son dernier mandat, de 2001 à 2008. Suivi et soutenu par ses collègues belges et français, il œuvre pour la signature d'un traité franco-belge sur la coopération, ce qui sera fait en septembre 2002²³. Il est aussi à l'origine de plusieurs évolutions législatives dans le domaine de l'urbanisme transfrontalier et dans celui de l'ouverture transfrontalière des syndicats mixtes et des sociétés d'économie mixte (SEM). À partir de 2005, il œuvre pour la création d'un *eurodistrict*, une notion qui va se préciser progressivement.

En réponse aux initiatives de Pierre Mauroy, le Premier ministre français Jean-Pierre Raffarin introduit la démarche « d'expérimentation transfrontalière », ceci dans le cadre de la deuxième vague de décentralisation, lancée par la révision constitutionnelle de 2003. Pour mieux faire avancer cette expérimentation dans un cadre franco-belge, son gouvernement propose en 2003 à ses homologues belges la création d'un groupe de travail parlementaire. Ce groupe est créé en novembre 2005, il compte douze membres (six français, trois wallons et trois flamands)²⁴ et a une double mission : proposer des solutions administratives, réglementaires, législatives et expérimentales pour les nombreuses problématiques

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

22 Pierre Mauroy est élu président de la COPIT dès la création de l'association en septembre 2000, pour le rester jusqu'à la dissolution en 2007 (la Conférence politique, créée en 1991, qui précède la COPIT, n'avait pas de présidence). En 2001, il devient également président de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) et en 2007 de l'*EuroMOT*, son tout jeune équivalent européen.

23 Il s'agit de l'équivalent du traité de Karlsruhe pour la coopération entre la France, l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg, conclu en 1996. Pendant longtemps, l'asymétrie institutionnelle franco-belge est perçue comme un obstacle à la conclusion d'un accord. Il est 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 Région wallonne et le gouvernement flamand, d'autre part. Cet accord entre en vigueur en 2005.

24 Pierre Mauroy et l'eurodéputé Alain Lamassoure font partie des membres français, et Stefaan De Clerck, député-bourgmestre de Kortrijk (en Flandre) des membres belges. La principale personnalité politique wallonne, le ministre Rudy Demotte, ne fait pas partie du groupe de travail, mais suit les travaux avec attention.

et les freins qui entravent les relations et l'intégration, et proposer une nouvelle gouvernance transfrontalière. C'est en réponse à cette dernière question que le groupe de travail propose en juin 2006 de créer un *eurodistrict*, qui réunira les autorités nationales et fédérales, régionales, provinciales et départementales, et intercommunales²⁵. Un comité constitutif, représentant toutes ces autorités publiques, négocie ensuite les statuts et saisit l'opportunité offerte par le règlement européen du 5 juillet 2006 de créer un GECT. Ainsi, le 28 janvier 2008, le premier GECT d'Europe se crée 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 GECT, qui prend le nom *Euro-métropole Lille-Kortrijk-Tournai*, sont les suivantes : le siège (juridique) est français, mais les bureaux opérationnels s'installent en Belgique. Ses 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 GECT 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 qualifiées²⁶, et est budgétisé pour fonctionner avec une équipe technique et administrative d'une dizaine de personnes : l'agence transfrontalière. Implicitement, le GECT est défini comme un lieu de négociation, plus que d'action, ayant la légitimité d'une structure politique pérenne, appuyée sur une convention et des statuts publics. Mais les règles qui définissent son fonctionnement institutionnel sont assez contraignantes et s'appliquent à une structure aux moyens techniques et administratifs légers. Ce support technique et administratif est censé organiser et 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 œuvre*.

Ainsi, le GECT apporte une réponse aux limites que la COPIT avait dû constater, car à une structure associative, très légère, succède une structure de droit public, très exigeante dans son fonctionnement, dont le tour de table réunit les autorités des différents niveaux. Toutefois, ce GECT n'apporte pas de réponse (ou plutôt, *pas encore de réponse*²⁷) à quelques autres problèmes signalés ci-dessus : il n'a pas 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 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 et calendriers. Même en faisant abstraction des difficultés juridiques, propres à la frontière, il est placé devant le défi d'obtenir de tous les partenaires qu'ils se définissent *les mêmes priorités au même moment* et sachent mobiliser les moyens financiers, humains et procéduraux au même moment. La coopération

25 Les rapports du groupe de travail parlementaire sont consultables sur le site web de la Préfecture du Nord www.nord-pas-de-calais.pref.gouv.fr.

26 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 GECT a une présidence tournante avec 1 président et 3 vice-présidents.

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

demeure volontaire, pour des objectifs et des projets « gagnant-gagnant » qui correspondent aux rythmes propres des structures partenaires²⁸.

4. Caractéristiques et enjeux de la coopération transfrontalière

Quittons un moment le GECT – qui est jeune et prometteur, et qu'il est bien trop tôt pour évaluer. Elargissons notre regard : tout en s'inspirant de l'expérience locale de l'*eurométropole*, racontée ci-dessus, quels pourraient être les caractéristiques et les enjeux de toute 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. La coopération doit tenir compte de ce besoin d'affirmation.

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 ils sont, partenaires ils demeurent, et ils en sont conscients²⁹. 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 va produire des effets 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, voire même pour un livre...), quand il s'agit de recruter quelques collaborateurs (qui décide ? selon quels critères ?) ou de localiser les locaux communs dans lesquels travailleront une poignée de personnes.

28 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 : C'est la Commission européenne, en imposant un calendrier commun pour l'amélioration de la qualité des eaux de surface, qui a favorisé la coopération transfrontalière dans ce domaine.

29 Les coopérations à longue distance (coopérations nord-sud, coopérations transnationales), ou celles des acteurs non territoriaux ne subissent pas cette même contrainte géographique.

4.3. Les obstacles sont plus nombreux que les moyens

Dans les territoires transfrontaliers, la connaissance et la confiance réciproques, les savoirs partagés et – le cas échéant – la maîtrise de la langue de l'autre demeurent faibles, et les obstacles juridiques sont nombreux³⁰. Dès lors, le risque est réel que les partenariats transfrontaliers s'épuisent dans les arcanes de leurs propres fonctionnements et de leurs propres systèmes décisionnels.

Pour être efficaces, les partenariats transfrontaliers doivent pouvoir œuvrer comme des « agences », inventives, actives, soudées et sélectives, autour de quelques objectifs communs. De leur forme juridique et 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 peut être un élément déterminant pour réussir.

4.4. Le jeu d'acteurs (non-transfrontaliers) est encombré : quelle peut être la place de l'acteur transfrontalier ?

L'un des enjeux majeurs des partenariats transfrontaliers consiste à se définir une place par rapport aux jeux d'acteurs existants, 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 (par exemple celui de la mobilité), la concertation au sein même d'un territoire local non transfrontalier a déjà quelque mal à se structurer et surtout à être productive. 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 les mandataires politiques et les agents techniques.

5. Les résultats concrets : un bilan contrasté

A ce jour, les résultats concrets de la coopération transfrontalière institutionnelle dans l'*eurométropole*, ceux qui sont visibles ou perceptibles par la population, demeurent maigres, notamment dans les domaines centraux des compétences des autorités publiques concernées. Il y a certes quelques lignes de bus transfron-

30 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 s'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.

talières³¹, mais 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 pour les décisions d'urbanisme commence tout juste à s'organiser, il n'existe pas d'aménagement urbain transfrontalier³² et les tentatives de créer un réseau cyclable à l'échelle de l'*eurométropole* n'ont pas abouti.

Paradoxalement, les principales réalisations transfrontalières, à la fois en termes de budgets mobilisés et d'impacts transfrontaliers très concrets, ne sont pas perçues comme telles par les habitants. Cinq stations transfrontalières d'épuration des eaux usées ont été construites pour 562 000 équivalents-habitants (458 000 en France et 104 000 en Belgique). Elles ont nécessité un investissement total d'environ 90 millions d'Euros et beaucoup d'inventivité technique et juridique. Ces efforts sont très bénéfiques pour la qualité de l'environnement et pour la maîtrise du coût de l'eau, et donc pour la population, mais la dimension transfrontalière de l'action est vite oubliée.

Les principales raisons de ce bilan mitigé ont été présentées ci-dessus. S'y ajoute un choix politique, celui de s'attaquer en priorité à certaines de 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 juste.

Parallèlement, ces mêmes autorités publiques ont réussi à élargir le champ d'acteurs, à créer ou conforter l'envie de coopérer 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 coopérer³³. Elles ont créé cette « inertie positive », si essentielle pour la pérennité de l'action. Le moteur de la coopération transfrontalière tourne. Sans doute aura-t-il encore des ratés, mais on ne l'arrêtera pas de sitôt.

Conclusion

Dans l'*eurométropole* Lille-Kortrijk-Tournai, la coopération transfrontalière des institutions publiques résulte en premier lieu des initiatives des collectivités locales, relayées ensuite par les autorités nationales. Cette coopération est récente : elle

31 Une ligne de bus transfrontalière MWR a été créée en 1992 entre Mouscron en Belgique et Watrelos en France, et prolongée jusqu'à Roubaix en 1995. Plusieurs autres lignes de part et d'autre de la frontière ont été raccordées les unes aux autres, par la création de terminus communs et le rapprochement des horaires.

32 Aucun aménagement important des sites frontaliers n'a pu être réalisé. Pour diverses raisons, les projets pour les postes-frontière de Rekkem-Ferrain et Camphin-Lamain ne se sont pas concrétisés. 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. Malgré la dimension transfrontalière qui a pu être donnée à la requalification du vieux Canal de Roubaix – Canal de l'Espierre (le projet *Blue Links*), la longue frontière urbaine « du versant nord-est » (entre Neuville-en-Ferrain, Tourcoing et Watrelos en France, et Mouscron et Estaimpuis en Wallonie) demeure une *terra incognita* de l'aménagement urbain.

33 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.

remonte à la fin des années 1980. Elle se veut citoyenne et pérenne. Elle est politique.

Pourtant, les relations interpersonnelles et économiques transfrontalières sont fort anciennes et ont longtemps été autant renforcées que caractérisées par les différentiels frontaliers. Les 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, ces processus ont renforcé 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. 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.

Aussi, dans l'*eurométropole* Lille-Kortrijk-Tournai, les grandes initiatives politiques d'après-guerre (avec notamment la mise en chantier des institutions et des politiques européennes) ne se sont pas traduites par la création de lieux permanents de concertation bi-étatique, ni par des programmes binationaux. La coopération transfrontalière locale n'est pas (ou peu) issue des initiatives nationales, et les processus sont davantage ascendants (du local au national) que descendants. Différents processus de « désétatisation » ont mis à mal les modes traditionnels de gouvernance des territoires et favorisé la réémergence des villes, des régions et des métropoles comme acteurs du développement. Ces évolutions globales ont encouragé les autorités locales à s'engager dans une démarche durable de coopération transfrontalière et à œuvrer pour la constitution d'un nouveau territoire – *in casu* l'*eurométropole* Lille-Kortrijk-Tournai.

L'Union européenne a inspiré cette démarche. Aussi, elle lui a apporté des soutiens financiers et un outil juridique, le GECT. Les collectivités locales, pour leur part, ont su mobiliser la société civile 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 GECT qui réunit tous les niveaux publics, de l'intercommunalité jusqu'au niveau national.

Le caractère durable de la coopération rend les partenaires extrêmement exigeants 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, 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, ainsi que les difficultés inhérentes aux actions mêmes. Mais une « inertie positive » se met en place, qui favorise la poursuite de la coopération dans la durée. Dans le long terme, la coopération transfrontalière consiste à rapprocher des sociétés : elle interpelle le fonctionnement même de ces sociétés et de leurs institutions.

DIE LOKALEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN ALS GRENZÜBERSCHREITENDE AKTEURE AM BEISPIEL DER INTERKOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT IN DER EUROMETROPOLE LILLE-KORTRIJK-TOURNAI

In der Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen in erster Linie das Ergebnis lokaler Initiativen, die dann zu den verantwortlichen nationalen Instanzen weitergeleitet wurden. Diese Zusammenarbeit ist relativ neu: Sie entstand Ende der 1980er Jahre. Dennoch gibt es schon seit langem grenzüberschreitende, wirtschaftliche und zwischenmenschliche Beziehungen, die durch die Grenze bedingten Unterschiede sowohl charakterisiert wie auch verstärkt wurden. Die verschiedenen Prozesse der Institutionalisierung und Reglementierung, die nach dem zweiten Weltkrieg in den Bereichen der Gesundheit, des Arbeitsmarktes, der Stadtplanung, usw. stattfanden, haben die Bedeutung der nationalen Grenze in einem insgesamt homogenen Gebiet gestärkt. Aus diesem Grund wurde der Prozess der europäischen Einigung mehrere Jahrzehnte lang nicht von einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Beziehungen, sondern im Gegenteil eher von deren Rückgang begleitet. Die Homogenisierung der Gebiete innerhalb der nationalen Grenzen durch nationale Medien, Bildungs- und Politikstrukturen, sowie die Entwicklung der sprachlichen Situation in den Grenzgebieten haben diese Entwicklung noch weiter begünstigt.

So entstanden in der *Eurometropole* Lille-Kortrijk-Tournai aus den großen Nachkriegsinitiativen und aus der europäischen Einigung keine permanente, binationale Kooperationsstrukturen oder gemeinsame Programme. Die lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ging nur sehr bedingt von nationalen Impulsen aus und wurde eher durch einen *bottom-up* Prozess von lokaler zur nationalen Ebene hin initiiert. Es waren eher die verschiedensten Dezentralisierungsprozesse, die die traditionellen, nationalen Verwaltungsmodelle der Grenzregionen infrage stellten, von denen letztendlich die Zusammenarbeit ausging. Sie ermöglichten die Emanzipierung der Städte, Regionen und Metropole als Akteure der regionalen Entwicklung und bewirkten, dass sich die lokalen Gebietskörperschaften in einem andauenden Prozess der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit engagierten – d.h. für die *Eurometropole* Lille-Kortrijk-Tournai. Dieser Prozess wurde von der Europäischen Union unterstützt. Sie stellte die finanziellen und juristischen – den Europäischen Verbund für die territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) – zur Verfügung. Die lokalen Gebietskörperschaften haben ihrerseits die Bürger und die Verantwortlichen auf der höheren Ebene für ihr Projekt begeistert, aber sie schafften es nicht, ihre eigenen Behörden ausreichend zu mobilisieren. Daher haben sie sich auf die institutionelle Strukturierung der Zusammenarbeit im Rahmen der Gründung eines EVTZ konzentriert, der alle öffentlichen Ebenen, von der kommunalen bis hin zur nationalen, mit einbindet. Der nachhaltige Charakter der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit resultiert auch darin, dass die Akteure immer größere Erwartungen an die Organisation der Zusammenarbeit stellen. Dies kontrastiert mit den administrativen und institutionellen Schwierigkeiten, dem begrenzten Vertrauen und der mangelnden Kenntnis des Anderen, sowie den Asymmetrien zwischen den Akteuren. Den-

noch gibt es auch eine „positive Trägheit“, die die Kontinuität der Zusammenarbeit auf Dauer sogar begünstigt.

LOCAL AUTHORITIES AS CROSS-BORDER ACTORS, THE EXAMPLE OF COOPERATION BETWEEN COMMUNES IN THE EUROMETROPOLIS LILLE-KORTRIJK-TOURNAI

In the *Eurometropolis* Lille-Kortrijk-Tournai, cross-border cooperation between public institutions primarily sprang from local initiatives that were then transmitted to the bodies responsible at national level. This cross-border cooperation is rather recent, starting only at the end of the 1980s. However, economic and interpersonal cross-border relations have existed for a long time, spurred on and reinforced by the differences that were created by the national border. Moreover, the different processes of institutionalisation and regulation that took place after the Second World War in the fields of health, employment, urbanism, etc. strengthened the function of the national border in an overall homogeneous territory. For this reason, the process of European integration was not accompanied by an intensification of cross-border relations, but rather by their retreat. The homogenisation of the territories within the national borders, by means of national media, administrative and political structures, as well as the development of the linguistic situation in the border regions reinforced still further this tendency.

Thus, the great post-war initiatives of European cooperation didn't result in the creation of permanent bi-national cooperation structures or joint programmes. The local cross-border cooperation was only marginally initiated by national actors, but rather emerged through a bottom-up approach from the local to the national level. It was more probably due to the different processes of decentralisation, which put the traditional, national administration models into question that cross-border cooperation could finally develop. They enabled the towns, regions and Metropolises to impose themselves as main actors of regional development and led to an engagement of the local authorities in favour of a lasting cross-border process of cooperation and in favour of the *Eurometropolis* Lille-Kortrijk-Tournai. This process was promoted by the European Union which gave both the financial means and the necessary legal structures, i.e. the European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC). The local authorities, for their part, mobilised the citizens and the relevant political authorities, but did not manage to properly engage their own services. Therefore, they focused on the institutional structuring of the cooperation within the framework of the EGTC to be created, which should integrate all levels, from local up to national level. The permanent nature of cooperation also resulted in the fact that the actors had ever higher expectations for the organisation of the cooperation. This contrasted with the administrative and institutional difficulties, the lack of confidence and knowledge about the other partner, as well as the asymmetry between actors. However, there also exists a "positive inertia" which favours the continuation of cross-border cooperation in the long run.