

# Quo vadis les frontières ? L'aménagement transfrontalier du territoire à l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

## I. Introduction

Après le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale le manque de coopération entre les pays a beaucoup freiné le progrès économique en Europe. Par conséquent, le désir d'une union économique et politique est devenu beaucoup plus intense.<sup>1</sup> Dans les années 1950, Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères français a jeté les bases d'une union étroite parmi les peuples européens pour aider les pays et les régions à coopérer au bénéfice de tout le monde. La coopération transfrontalière, partie intégrante du projet européen, est un domaine dont même les particuliers pourraient profiter.<sup>2</sup> Si un malade par exemple, dont l'état est déjà critique peut être reçu par l'hôpital le plus proche, même si ceci se trouve dans un autre État, cela peut vraiment augmenter les chances de survie du patient. En outre la coopération transfrontalière peut aussi être un outil pour économiser de l'argent, par exemple dans le cas de la

---

1 Union européenne © : European Territorial Cooperation: building bridges between people p. 8. sur [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/information/pdf/brochures/etc\\_book\\_lr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/etc_book_lr.pdf) [Consulté le 11.11.2015 à 13:00]

2 ibid.

planification conjointe d'une autoroute entre la France et l'Allemagne.<sup>3</sup> Par contre, quelquefois la coopération est le seul moyen pour résoudre des problèmes comme la pollution d'un lac ou d'une rivière. 65 ans après le commencement du Plan Schuman, la coopération transfrontalière est devenu la clé d'une Europe prospère. Selon José Palma Andres, ancien directeur de la DG pour la politique régionale, la Coopération territoriale européenne représente « une opportunité unique pour les régions et les États-membres à s'écarter de la logique nationale et à créer ensemble un espace partagé, à construire des liens par-dessus les frontières et à apprendre l'un de l'autre ». <sup>4</sup> Lors de l'exposé présenté, on se penchera sur l'idée de la coopération transfrontalière comme moyen d'aménagement du territoire et on examinera son efficacité dans cet objectif, tout en essayant de donner la réponse à la question : la politique de cohésion de l'UE est-elle suffisante pour concevoir des projets d'aménagement transfrontaliers ? De cette manière, ce sont les programmes INTERREG dont on s'occupera dans un premier temps toujours en les mettant en parallèle avec le *trans-national planning*. Par la suite, dans un second temps, on parlera des difficultés rencontrées dans la phase de planification et des points faibles du programme d'INTERREG IV. L'exposé se composera d'une étude de cas portant sur l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai qui est un terrain assez avancé en ce qui concerne la coopération transfrontalière sous l'égide de l'UE.

## II. La politique de cohésion comme moyen de l'aménagement transfrontalier

La Coopération territoriale européenne, ou INTERREG est un instrument de la politique de cohésion qui vise à promouvoir les actions conjointes et l'échange des politiques entre des acteurs nationaux, régionaux et locaux des différents États-membres.<sup>5</sup> L'objectif global de cette coopé-

---

3 *ibid.*

4 *ibid.*

5 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) [Consulté le 11.11.2015 à 15:30]

ration est d'assurer un développement économique, social et territorial harmonieux à Union européenne dans son ensemble. Dans la pratique la CTE a trois volets : coopération transfrontalière (INTERREG A), transnationale (INTERREG B) et interrégionale (INTERREG C). Jusqu'à ce jour, il y avait cinq périodes de programmation : INTERREG I (1990-1993), INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006), INTERREG IV (2007-2013) et INTERREG V (2014-2020)<sup>6</sup>. En 1990 l'INTERREG a été créé comme une initiative communautaire avec un budget d'un milliard d'euros couvrant exclusivement la coopération transfrontalière. Par contre, plus tard on a ajouté deux nouveaux volets à la CTE, le niveau transnational et celui interrégional. A partir de 2000 jusqu'au 2013 (INTERREG III et IV), INTERREG était lié aux fonds structurels mais elle est devenue indépendante en ce qui concerne son statut légal à partir de 2014 (INTERREG V). Son budget a augmenté d'environ 2 milliards d'euros après chaque période parallèlement avec l'augmentation du nombre des pays participants (11 États en 1990 contre 28 en 2014)<sup>7</sup>. Voyons maintenant les principes généraux de l'aménagement transfrontalier selon lesquels les projets de coopération transfrontalière se réalisent dans notre objet d'étude, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

En ce qui concerne la *trans-national planning*, il surgit toute de suite une grande ambiguïté car la frontière rompt la continuité spatiale tandis que l'aménagement du territoire reste une compétence d'État<sup>8</sup>. Puisque la frontière représente encore un vrai obstacle à l'aménagement du territoire, il est absolument nécessaire d'élaborer une stratégie commune envisagée sur les deux côtés de la frontière. Cette stratégie doit être acceptée par les différents partenaires nationaux ce qui est appelé *trans-national planning*<sup>9</sup>. Par contre cette planification transnationale devrait être en général conforme au Schéma de Développement de l'Espace Communautaire qui définit plusieurs objectifs pour la conception du *trans-national planning*. En fait le SDEC vise « à assurer un développement équilibré et durable du territoire de l'Union » avec trois objectifs principaux : « A) la mise en place d'un système urbain polycentrique et équilibré, B) la promotion de schémas de transports et de

---

6 *ibid.*

7 *ibid.*

8 Durand [2011] p. 3.

9 Dabinett [2006] ; Colomb [2007] dans Durand [2011] p. 4.

communication intégrés favorisant un accès équivalent aux infrastructures et au savoir sur l'ensemble du territoire de l'Union, C) le développement et la préservation de la nature et du patrimoine culturel »<sup>10</sup>. Comme le SDEC est un document non-contraignant, les États-membres l'ont complété par quelques recommandations comme par exemple « l'élaboration de schémas d'aménagement et de plans d'occupation des sols, une meilleure articulation des systèmes de transport régionaux avec les nœuds nationaux et internationaux, la mise en œuvre de stratégies de développement durable en milieu rural et de programmes valorisant le patrimoine naturel et culturel, la création de réseaux de villes sur le thème du développement urbain »<sup>11</sup>. Alors, pour résumer on peut affirmer que le *trans-national planning* exige un changement de point de vue et un renversement des perspectives territoriales<sup>12</sup> et de passer d'une logique de deux territoires juxtaposés et séparés à une liaison de ces espaces aboutissant à l'émergence d'une région à part entière, d'une communauté transfrontalière, tout en tentant de répondre aux exigences économiques, écologiques et sociales de la société civile<sup>13</sup>. Le *trans-national planning* peut-il répondre à ces exigences ? C'est la question qu'on se posera dans la seconde partie de notre exposé.

### III. Les points faibles du *trans-national planning* et de l'INTERREG IV

Dans le cas de la France et de la Belgique c'est la convention-cadre de Madrid de 1980, ratifiée par les accords de Bruxelles de 2002 qui régit la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales. Par contre dans la phase de planification, le fait que les règles diffèrent d'un pays à l'autre peut empêcher la coopération. De plus, en Belgique l'aménagement du territoire est une compétence des régions, non pas

---

10 SDEC (résumé) sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URI-SERV:g24401&from=FR> [Consulté le 11.11.2015 à 17:05]

11 *ibid.*

12 Denert & Hurel [2005] dans Durand [2011] p. 5.

13 Durand [2011] p. 5.

de l'État et de cette manière il existe des quasi frontières à franchir à l'intérieur de l'État aussi<sup>14</sup>. En revanche, ce sont aussi les objectifs qui peuvent varier pays par pays et selon les différentes régions. Dans la Région wallonne par exemple, le gouvernement vise à « consolider l'unité de la Wallonie et de la polyville, c'est-à-dire de renforcer les interactions entre Mons, Charleroi, Namur et Liège »<sup>15</sup> tandis qu'en Flandre « l'objectif est de maîtriser l'étalement urbain en renforçant les zones urbaines existantes »<sup>16</sup>. Par contre en Nord-Pas-de-Calais, bien que l'État donne de plus en plus de compétence aux collectivités locales et aux métropoles, il tient l'aménagement du territoire encore en sa propre main<sup>17</sup>. Les traditions étatiques, les orientations nationales choisies sont tous originaires à la divergence des pratiques de planification spatiale<sup>18</sup>. L'Union européenne joue alors un rôle très important dans ce domaine : elle encadre toutes ces stratégies et essaie de concilier les différentes approches et visions. La création du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a permis par exemple l'intégration des différentes structures intercommunales dans un seul système<sup>19</sup>. Pour résumer, une juxtaposition des lois, des règlements, des outils de gestion et des méthodes de travail dans les différents pays et régions, une méconnaissance des systèmes territoriaux voisins, des obstacles politiques, la difficulté de trouver des financements et la complexité des plans financiers, des rythmes et temporalités différentes de part et d'autre de la frontière, sont les difficultés principales rencontrées lors du *trans-national planning* définit auparavant<sup>20</sup>. A ceci il faut aussi ajouter que les territoires, les régions voisines se font très souvent concurrence au lieu de coopérer, il faut alors concilier ces deux idées aussi<sup>21</sup>. Par contre ce ne sont pas seulement les acteurs étatiques qui peuvent faire obstacle à la conception des projets d'aménagement transfrontaliers ; la Coopération territoriale européenne, en particulier l'INTERREG IV aussi a des points faibles. Regardons-les d'un peu plus près.

---

14 Durand [2011] p. 6.

15 Rousseaux & Sinzot [2010] dans Durand [2011] p. 7.

16 Fontaine [2010] dans Durand [2011] p. 7.

17 Durand [2011] p. 7.

18 Durand [2011] p. 8.

19 Durand [2011] p. 13.

20 Durand [2011] p. 19.

21 Durand [2011] p. 20.

Entre 2007 et 2013 l'INTERREG IV avait un budget total de 8,7 milliards d'euros (soit 2,5 % des toutes les allocations dépensées pour la politique de cohésion pendant cette période)<sup>22</sup>. En vérité c'est l'INTERREG IV A, alors le volet « coopération transfrontalière » dont les spécificités ne sont pas trop favorables à l'élaboration des projets d'aménagement transfrontalier<sup>23</sup>. Étant donné qu'en vertu des règlements CE n°1260/1999 et n°1080/2006, seulement 25 % du soutien européen peut être dépensé pour les travaux d'aménagements du territoire et vu que la somme maximale du financement du FEDER ne peut pas être supérieure à 500 000 euros, l'achat foncier qui est des fois d'ailleurs nécessaire, devient très difficile voire impossible. A cela s'ajoute aussi que même si l'achat est incontournable, c'est seulement à 10 % du soutien que ce type de dépenses peut s'élever au maximum<sup>24</sup>. En revanche le volet « transnational » de l'INTERREG B donne beaucoup plus de possibilités au *trans-national planning*. Dans ses programmes il est beaucoup plus facile d'obtenir des soutiens plus élevés comme le montrent plusieurs projets au Nord-Pas-de-Calais aussi (comme la remise en navigation du canal reliant la Deûle à l'Escaut dans le projet Blue Link). Par contre il existe aussi des projets qui ne peuvent recevoir d'argent d'aucun des volets mentionnés ci-dessus, comme par exemple le projet de la place Jacques Delors sur la frontière franco-belge à Menen/Halluin<sup>25</sup>.

## IV. Conclusion

Notre exposé a montré alors comment la Coopération territoriale européenne a évolué de 1990 jusqu'à aujourd'hui et quels sont les défis les plus importants qu'elle pose à la conception des projets d'aménagement transfrontalier. On a vu comment le *trans-national planning* dans le contexte de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai – en Nord-Pas-de-Calais, dans la Région wallonne et flamande de la Belgique – se déroule

---

22 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/)  
[Consulté le 11.11.2015 à 19 :20]

23 Durand [2011] p. 19.

24 *ibid.*

25 *ibid.*

est quelles sont les difficultés auxquelles on se heurte pendant la phase de planification. Finalement nous nous sommes penchés sur les points faibles de l'INTERREG IV, en particulier de son volet A dit de « coopération transfrontalière » et nous avons examiné comment la Coopération territoriale européenne elle-même peut empêcher quelquefois l'élaboration des projets d'aménagement transfrontalier. Bien qu'il y ait toujours des problèmes à résoudre, on peut affirmer que la politique de cohésion de l'Union européenne supporte largement l'élaboration des projets d'aménagement transfrontalier.

## Bibliographie

- Colomb C., 2007, « The added value of transnational cooperation: towards a new framework for evaluating learning and policy change », *Planning, Practice & Research*, Vol. 22, n°3, pp. 347-372.
- Dabinett G., 2006, « Transnational spatial planning – insights from practices in the European Union », *Urban policy and research*, vol. 24, n°2, pp. 283-290.
- Denert O. & Hurel H., « De l'espace frontalier au territoire transfrontalier », *Labyrinthe*, 6, mis en ligne le 23 mars 2005. URL : <http://labyrinthe.revues.org/index429.html>. Consulté le 24 février 2010.
- Durand, F., 2011, « L'aménagement du territoire dans les espaces urbains frontaliers est-il une réalité ?, Le cas des aires métropolitaines transfrontalières du Luxembourg et Lille », *Les Cahiers du CEPS/INSTEAD* pp. 3-8, p. 13., p. 19., p. 20.
- Fontaine P., 2010, « Les parcs d'activités économiques en Flandre », *Conférence Permanente du Développement Territorial Région wallonne*, numéro 13, p. 126.
- Rousseaux V. & Sinzot A., 2010, « Les aventures du plan régional de l'avant-projet de PRAT au SDER », *Territoire(s) wallon(s)*, n°5, pp. 55-102.
- SDEC – Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne. (résumé) sur <http://eur-lex.europa.eu/>

legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:g24401&from=FR  
[Consulté le 11.11.2015 à 17:05]

Union européenne © : European Territorial Cooperation: building  
bridges between people p. 8. sur [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/information/pdf/brochures/etc\\_book\\_lr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/etc_book_lr.pdf)  
[Consulté le 11.11.2015 à 13:00]

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) [Consulté le 11.11.2015 à 15:30]