

La coopération germano-franco-suisse dans la région de Bâle

Le territoire urbain trinational de Bâle représente aujourd'hui un espace de vie et un bassin économique unique. Grâce à son héritage historique, à sa situation favorisant les déplacements et à sa culture internationale, il dispose d'un creuset diversifié d'entreprises au rayonnement métropolitain, dont certaines sont même des leaders mondiaux¹. Les activités de la population de l'agglomération et des entreprises dépassent souvent les frontières. Par ailleurs, en matière de loisirs, de culture, de société civile et d'enseignement, les contacts entre les trois pays sont de plus en plus étroits, comme l'attestent les nombreuses initiatives transfrontalières au niveau des institutions publiques et dans le privé.

par
DR MANUEL FRIESECKE,
secrétaire général de la
Regio Basiliensis

Agglomération germano-franco-suisse des Trois Pays

Forte d'environ 900 000 habitants et 226 communes, l'agglomération trinationale de Bâle constitue le deuxième espace métropolitain le plus vaste de Suisse². Toutefois, l'espace urbain restreint situé sur le territoire du canton de Bâle-Ville ne compte que 200 000 habitants et est directement limitrophe de la France et de l'Allemagne. Au total, l'agglomération s'étend non seulement sur trois pays, mais aussi sur les cantons suisses de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Soleure. La connexion de Bâle avec sa périphérie est complexe et multidimensionnelle. Le noyau urbain assume des fonctions pour la périphérie, notamment en termes d'emploi et d'infrastructure d'approvisionnement ; la périphérie répartie sur les trois pays assure l'approvisionnement de la population locale à court et à moyen terme et offre des réserves foncières pour des utilisations occupant de vastes surfaces qui ne pourraient pas s'implanter en ville. Les possibilités d'extension fonctionnelle des relations entre la ville et sa périphérie sont toutefois limitées. Les frontières nationales, régionales et communales découpent l'espace en différentes compétences politiques et donnent naissance à un système régi par des systèmes politiques, administrations et procédures hétérogènes.

Frontières intérieures et extérieures de l'UE

En plus de la frontière linguistique franco-allemande, la localisation frontalière de Bâle se caractérise par le rôle toujours plus important de la frontière extérieure avec l'UE. Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE sont le fondement sur lequel la Suisse a bâti ses relations avec l'UE après avoir refusé de rejoindre l'Espace économique européen (EEE) en 1992. Ils sont en vigueur depuis 2002.

Pour l'économie comme pour la science, ils ont ouvert de nouvelles perspectives sur des marchés autrefois fermés³.

Grâce au libre-échange transfrontalier de marchandises et de services avec l'UE, ainsi qu'au recrutement de professionnels facilité par la libre-circulation des personnes, des augmentations de production ont été enregistrées, lesquelles ont contribué à la croissance conjoncturelle⁴. Dans leur sillage, de nombreux emplois ont été créés dans la région de Bâle et des emplois existants ont été préservés. La forte attractivité de la région dans les secteurs de la recherche, des sciences du vivant et de la logistique a incité de nouvelles entreprises à s'y implanter. Ces dernières années, à plusieurs reprises, le peuple suisse a réaffirmé, renforcé et développé la Voie bilatérale avec l'UE à travers les urnes. Pour la région de Bâle, qui entretient des relations politiques, économiques, culturelles et sociales fortes au-delà des frontières nationales, ces étapes d'intégration sont vitales. En mai 2021, le Conseil fédéral s'est retiré des négociations relatives à un accord-cadre institutionnel.

En conséquence, la Suisse et l'UE doivent désormais s'entendre sur la poursuite de leurs relations. Des accords qui auraient dû être renouvelés sont arrivés à échéance, notamment l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière de conformité (Mutual Recognition Agreement, MRA) pour la branche des technologies médicales, et aucun nouvel accord n'a été signé. De plus, à ce jour, la Suisse n'est toujours pas associée au programme de coopération pour la recherche et l'innovation Horizon Europe. Dès mars 2022, la Suisse a engagé des discussions exploratoires avec l'UE en vue de nouvelles négociations. Sur la base de ces discussions exploratoires, le Conseil fédéral a adopté les paramètres d'un mandat de négociation avec l'Union européenne le 21 juin 2023⁵. Ces paramètres jettent les bases de futures discussions et d'éventuelles négociations formelles entre la Suisse et l'UE.



L'objectif de l'association Regio Basiliensis est de donner de l'élan côté suisse afin de transformer le territoire du Rhin supérieur et l'agglomération de Bâle en une région frontalière européenne soudée tout en contribuant à sa mise en œuvre.

La Regio Basiliensis en tant qu'organisation pionnière et centre de compétences

En 1963, un groupe de pionniers fondait l'association Regio Basiliensis, à une époque où les frontières n'étaient pas perméables et où les contacts officiels transfrontaliers étaient rares⁶. En 1970, grâce à son engagement résolu, la Regio Basiliensis s'est vue confier son premier mandat de prestations pour les cantons de Bâle-Campagne et Bâle-Ville, faisant ainsi avancer l'institutionnalisation des relations trinariales. Aujourd'hui, elle est le service de coordination intercantonal des cinq cantons de Suisse du Nord-Ouest (Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Jura et Soleure). L'objectif de l'association Regio Basiliensis est de donner de l'élan côté suisse afin de transformer le territoire du Rhin supérieur et l'agglomération de Bâle en une région frontalière européenne soudée tout en contribuant à sa mise en œuvre⁷. Les principaux axes de sa mission sont notamment la promotion de l'identité trinariale à travers diverses activités transfrontalières, le lancement de projets concrets favorisant l'accessibilité de la région et l'amélioration de l'infrastructure de transport régional ou encore le développement de la région en tant que pôle d'innovation et de savoir à rayonnement international, pour ne citer que quelques-unes des nombreuses thématiques couvertes.

Aménagement territorial et coopération communale au-delà des frontières

En décembre 1995, à bord d'un bateau navigant sur le Rhin, des acteurs politiques et des urbanistes ont esquissé leur vision d'un « avenir à trois » et ont fondé l'organisation « Ag-

glomération trinariale de Bâle » (ATB) chargée de mener à bien des projets d'aménagement essentiels. La coopération intercommunale transfrontalière institutionnalisée par la suite en 1996 dans le domaine de l'aménagement a débouché sur le concept de développement territorial commun de l'ATB. Les échanges ultérieurs d'informations et de documents de planification qui étaient d'usage jusqu'alors ont laissé place à une coordination et une coopération dès le début et tout au long du processus d'aménagement. Le principe directeur consistait à trouver le dénominateur commun entre les facteurs fédérateurs et clivants. Pour cela, il était nécessaire de parvenir à un équilibre entre les libertés de décision préexistantes des différents espaces et collectivités en matière de politique et de législation relatives à l'aménagement du territoire.

Eurodistrict Trinariale de Bâle : la plate-forme de coopération communale

Le processus, ainsi que la coopération des différents acteurs dans le cadre de l'ATB, ont enclenché une dynamique qui a abouti à la fondation de l'Eurodistrict Trinariale de Bâle. Dans les années 1950 déjà, l'idée de créer un espace extraterritorial ou « Eurodistrict » en Sarre en tant que centre des institutions européennes avait germé. Cette idée a été réétudiée ultérieurement en prévision du 40^e anniversaire du traité d'amitié franco-allemand appelé « Traité de l'Élysée ». Le 22 janvier 2003, dans une déclaration commune⁸, le président français Jacques Chirac et le chancelier allemand Gerhard Schröder ont appelé à la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl ainsi que d'autres Eurodistricts le long de la frontière franco-allemande afin de tester de nouvelles formes de coopération régionale transfrontalière. Fin 2004, l'idée d'un Eurodistrict a également été reprise par les

Le développement de la population et de l'économie entraîne également une augmentation de la mobilité qui se traduit par une surcharge des systèmes de transport.

acteurs politiques de l'Agglomération trinationale de Bâle. En septembre 2005, une ébauche de projet comportant des suggestions d'objectifs, des projets, des partenariats, un périmètre, une organisation et un financement a été approuvée et soumise à de vastes cercles en vue d'une prise de position⁹. Lors des travaux préparatoires à la fondation d'un Eurodistrict dans la région de Bâle, les responsables ont pu s'appuyer sur ce qui existait déjà : les statuts de l'ATB ont servi de base à l'élaboration des statuts de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle. En parallèle, la Conférence des Voisins, un regroupement informel d'élus locaux et de représentants du peuple, a été transformée en Conseil consultatif en vue de l'Assemblée parlementaire de l'Eurodistrict. Les contenus suggérés ont également contribué à la définition de la vision des partenaires impliqués et à la « vision metrobasel 2020 » élaborée par BAK Basel Economics¹⁰.

Les principaux enjeux de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle étaient les suivants :

- rassembler une organisation efficace sous un même toit afin de disposer d'une structure exécutive rationalisée et transparente;
- intégrer l'ensemble des questions transfrontalières
- ancrer la coopération dans le paysage démocratique grâce au Conseil consultatif;
- proposer une offre de services proche des citoyens grâce à l'implication du centre d'information INFOBEST Palmrain;
- respecter les conditions préalables à la sollicitation de subventions européennes et nationales.

L'Eurodistrict Trinationale de Bâle est une association de droit français dont le siège est basé à Saint-Louis¹¹. Les membres de l'association sont 82 communes, collectivités et associations publiques (situation au 18 juin 2021) qui forment l'Assemblée générale. Cette dernière élit le Comité directeur composé de neuf membres allemands, neuf membres français et neuf membres suisses. Le Comité directeur est secondé par un Secrétariat général, un Comité technique de coordination et des groupes d'experts. L'Eurodistrict est financé par les cotisations annuelles de ses membres, par des fonds locaux, nationaux et européens, ainsi que par des subventions pour les projets. Le troisième organe intervenant en plus du Comité directeur et de l'Assemblée générale est le Conseil consultatif. Il est composé de 50 membres : 20 pour la Suisse, 15 pour la France et 15 pour l'Allemagne. Le Conseil consultatif peut formuler des motions, des prises de position, ainsi que des résolutions. En ce sens, il intervient en tant qu'organe consultatif politique et assoit ainsi la légitimité démocratique de l'Eurodistrict.

Programmes suisses en faveur des agglomérations

Les villes, agglomérations et métropoles revêtent une importance croissante en tant que moteurs du dévelop-

pement économique, société et culturel. Elles fournissent des services qui, en plus de leur bénéficiaire, profitent à leur périphérie et aux zones rurales. Parallèlement, l'espace urbain concentre de nombreux défis territoriaux. Le développement de la population et de l'économie entraîne également une augmentation de la mobilité qui se traduit par une surcharge des systèmes de transport. Le Conseil fédéral suisse a lancé sa Politique des agglomérations en 2001¹². L'une de ses principales motivations a été le constat suivant : pour juguler le trafic routier élevé dans les agglomérations, il était nécessaire que la Confédération cofinance les projets de transport des cantons et des communes. Le socle correspondant a été remplacé en 2018 par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) à durée indéterminée. Le projet d'agglomération de Bâle¹³ coordonne la planification globale et intégrée du paysage, de l'urbanisation et des transports dans le périmètre de l'agglomération trinationale de Bâle. Conjointement avec les cantons suisses de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Soleure, Saint-Louis Agglomération (SLA) en France, ainsi que le Landkreis Lörrach et le Regionalverband Hochrhein-Bodensee (RVHB) côté allemand, la structure porteuse élabore tous les quatre ans un projet d'agglomération qui est soumis à la Confédération en vue de son cofinancement. La mobilité durable et le développement des transports publics, tels qu'ils ont été esquissés à partir des principes directeurs de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle et du projet d'agglomération de Bâle, constituent un objectif prioritaire de la coopération transfrontalière. À moyen terme, il est indispensable de planifier et de développer le réseau express régional au-delà des frontières. De plus, il serait souhaitable de créer une régie de transport trinationale en vue d'harmoniser la future offre de transports publics sous la forme de tarifs transfrontaliers, de billets et d'horaires uniformisés.

Prolongement du tramway vers l'Allemagne et la France : une étape clé dans le développement transfrontalier de la ville

Les mesures de transport planifiées dans le cadre d'un projet d'agglomération sont soutenues par la Confédération à travers une participation financière pouvant atteindre 50 %. Les lignes de tramway transfrontalières en sont un bon exemple. La ligne de tram 3 prolongée relie Saint-Louis à Bâle et la ligne de tram 8 prolongée relie la ville allemande de Weil am Rhein à Bâle. Ces liaisons, ainsi que d'autres projets, devraient augmenter la part actuellement limitée des transports publics dans le transport transfrontalier de personnes et décharger ainsi le réseau routier fortement sollicité. Des deux côtés de la frontière, les lignes de tramway desservent en outre des territoires qui devraient se développer prochainement en tant que lieux de vie et de travail.

IBA Basel : la première exposition d'architecture et d'urbanisme transfrontalière

Les expositions internationales d'architecture (Internationale Bauausstellungen ou IBA) sont des coopérations de longue date réputées pour leur approche

visionnaire de l'aménagement territorial et de l'urbanisme. De 2010 à 2021, l'IBA Basel trinationale s'est fixée pour objectif de favoriser le sentiment d'appartenance de la population et des acteurs à une agglomération commune, d'améliorer la culture de coopération transfrontalière et d'œuvrer au développement qualitatif du rayonnement national et international de l'ensemble de l'agglomération. Son mot d'ordre : « grandir ensemble dans l'espace trinationale ». Fidèle à son slogan « Au-delà des frontières, ensemble - Gemeinsam über Grenzen wachsen », l'exposition internationale IBA Basel 2020 a concrétisé la responsabilité partagée à l'égard de l'agglomération sous la forme de projets, d'édifices, d'infrastructures et d'espaces paysagers, tout en donnant un nouvel élan à la culture de coopération transfrontalière¹⁴. Ce faisant, l'IBA Basel 2020 a mise en œuvre des projets exemplaires dans les domaines de l'architecture, de l'aménagement urbain et paysager, ainsi que de la culture. Par exemple, l'IBA est l'instigatrice du projet Parc des Carrières au nord-ouest de Bâle¹⁵. Il s'agit d'un nouveau parc paysager destiné à la population de l'agglomération. Sans le processus ascendant de l'IBA qui fédère les différents acteurs privés et les collectivités territoriales, un tel projet n'aurait pas vu le jour. Pour ce faire, l'IBA a piloté le développement du projet dans une large mesure, a coordonné les partenaires impliqués et a supervisé les négociations avec les différents acteurs. L'IBA Basel 2020 a créé un format temporaire qui a permis de faire passer le développement territorial à l'étape suivante. La situation initiale était dominée par l'hétérogénéité des partenaires, les frontières culturelles et les différences entre le noyau urbain, l'agglomération et la campagne¹⁶. Avec ce projet, la diversité des besoins en développement de l'agglomération des Trois Pays a été prise en compte.

Interreg permet la réalisation d'avancées transfrontalières et de projets inclusifs

Depuis 1990, dans le cadre d'Interreg, l'UE promeut la coopération des régions au-delà des frontières nationales. La Confédération suisse au travers de sa nouvelle politique régionale, ainsi que les cantons, prennent part au programme de promotion depuis ses débuts. Grâce à ses projets novateurs et tournés vers l'avenir, Interreg est une composante centrale du développement et de l'amélioration des relations transfrontalières. La politique de cohésion européenne contribue de manière positive à l'amélioration des relations transfrontalières, ainsi qu'au renforcement de l'économie et de l'intégration européennes. Les régions frontalières sont des espaces de vie, économiques et culturels diversifiés et tournés vers l'avenir. Le concept urbain 3Land « Trois pays – un avenir commun » est un exemple de projet Interreg réussi¹⁷. Depuis 2011, les villes voisines de Bâle, Weil am Rhein, Huningue et Saint-Louis poursuivent un objectif commun : le développement d'un quartier transfrontalier au nord de Bâle.

La coopération s'impose pour générer de la valeur et façonner une identité commune

De nos jours, les habitants de l'agglomération trinationale de Bâle vivent et travaillent dans des espaces fonctionnels qui ne se limitent plus aux frontières administratives. Les échanges intensifs au-delà des frontières nationales font partie du quotidien et symbolisent l'union et la cohésion européennes. De nombreuses personnes résident dans un pays, mais consomment ou travaillent dans un autre. Les entreprises elles aussi trouvent leurs clients, leurs partenaires commerciaux et leur main-d'œuvre au-delà des frontières traditionnelles. La collaboration avec les pays voisins ouvre de nouveaux horizons, favorise un apprentissage mutuel et permet la mise en œuvre de projets au bénéfice des habitants de la région frontalière. Afin de poursuivre sa croissance en tant que territoire urbain transfrontalier majeur, Bâle doit impérativement opter pour un développement concerté, diversifié et polycentrique. Pour cela, la métropole doit constituer un réseau transfrontalier incluant ses quartiers résidentiels, ses espaces ouverts, ses infrastructures, ses équipements culturels et sa population et le mettre en valeur. Un développement conjoint implique de renforcer le cœur urbain trinationale et de surmonter les barrières de manière très concrète¹⁸. À l'aune des défis mondiaux du XXI^e siècle, notre mission à venir consistera à montrer comment une région urbaine aujourd'hui divisée en trois peut se muer en une communauté dynamique grâce à des solutions locales et surmonter ses frontières et obstacles internes sans perdre sa diversité culturelle. Ce faisant, la coopération au-delà des frontières doit être aussi tangible et utile que possible pour les citoyens et les citoyennes de la région frontalière.

DR MANUEL FRIESECKE

Nota : cet article est également disponible en langue allemande, en ligne sur www.larevuepouvoirslocaux.fr