

PRENDRE LA MESURE DE LA PROXIMITÉ DE LA SUISSE

Une question régionale



SOMMAIRE



Contexte
Page 6



Annexes
Page 52



Constats et analyse
Page 20



Déclarations
Page 63



Préconisations
Page 44



Réaction
Page 66

Cette étude s'inscrit dans la réflexion engagée par le CESER sur l'enjeu de s'ouvrir à la coopération et de rechercher toutes les synergies possibles avec les régions limitrophes et la Suisse, par là-même garantir la cohésion, la lisibilité et l'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté, en l'inscrivant dans un territoire plus vaste. Dans de précédents travaux, le CESER préconise d'inscrire cette coopération dans la pratique politique des institutions qui la gouvernent, de l'institutionnaliser par le moyen d'une organisation politique et administrative.

Plus spécifiquement, le CESER est attentif à l'évolution de la coopération transfrontalière franco-suisse, l'enjeu étant de faire de l'Arc jurassien une entité dynamique qui s'impose entre deux pôles organisés autour de métropoles à forte visibilité : Grand Est et l'Agglomération trinationale de Bâle ; et Rhône-Alpes et l'Agglomération franco-valdo genevoise, tout en précisant que dépasser la frontière ne signifie pas déplacer la frontière.

Il associe à cet enjeu la nécessité de porter une attention particulière à la zone frontalière de la Bourgogne-Franche-Comté qui subit de plein fouet les effets de la politique et de l'économie suisses. Particulièrement intéressant en termes de création de richesses dans des domaines comme l'industrie, l'agriculture et le tourisme, cet espace contribue grandement à l'image industrielle de la Région Bourgogne-Franche-Comté et doit être considéré comme partie intégrante de la région et non comme un territoire marginal ou une simple possibilité d'ouverture vers la Suisse. Perçu comme un Eldorado, il est en réalité fragile et constitue un enjeu pour la nouvelle industrialisation de Bourgogne-Franche-Comté qui y prend tout son sens.

Ces positions gardent toute leur actualité à ce moment où l'Arc jurassien est confronté aux impacts de la crise sanitaire, de facteurs géopolitiques particulièrement prégnants ou encore aux effets de la rupture du dialogue Europe-Suisse.

En regard de ces avis, le CESER fait des constats récurrents : l'absence de prise en compte de la proximité de la Suisse dans des dossiers en lien avec les effets-frontière, la morosité de la coopération transfrontalière malgré la coopération instituée sous l'égide de Arcjurassien.org (ex CTJ), la stratégie établie et l'orientation des crédits du PO-Interreg censés financer sa mise en œuvre et enfin l'absence d'un message explicite sur les attendus d'une coopération transfrontalière en cohérence avec la perception de la proximité de la Suisse. Une question se pose alors, être en position frontalière de la Suisse : simple réalité géographique ? Réalité subie ? Ou atout pour le développement de la Bourgogne-Franche-Comté ?

Ceci explique l'interrogation à l'origine de cette autosaisine, sur le positionnement des institutions en lien avec les effets induits par la proximité de la Suisse voisine, aux enjeux de coopération transfrontalière et plus largement aux opportunités de mise en cohérence de politiques publiques. Il s'agit de comprendre comment les institutions inscrivent dans leur pratique, l'indispensable dimension franco-suisse. Le CESER a procédé à l'audition des différentes institutions de Bourgogne-Franche-Comté à l'échelle régionale et infrarégionale, ainsi que des services des Conseils régionaux et des CESER respectifs d'Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est. Pour dégager ses préconisations, il s'appuie exclusivement sur ces auditions et sur leur analyse croisée. Merci à ces nombreux acteurs.

Garantir la cohésion, la lisibilité et l'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté, en l'inscrivant dans un territoire plus vaste.

À ce moment de mise en œuvre de divers projets et schémas, dont le SRADDET, de l'élaboration du SRDEII, le CESER formule six préconisations à l'intention des acteurs de la coopération. Alexandre Moine et François Roche-Bruyn rapportent ce travail d'enquête.



Analyse et préconisations constituent ce rapport

Le lecteur très pressé trouvera une version minimale page suivante.

Une partie introductive, "Contexte", réunit les prérequis pour la compréhension de ce rapport.

Les acteurs auxquels s'adressent les préconisations, experts sur le sujet peuvent aller directement à la page 20.

Le lecteur sceptique sur l'intérêt de ce travail et qui malgré cela ouvre ce rapport y trouvera réponse en quelques mots, aux questions classiques. Pourquoi la Suisse ? Pourquoi ce sujet ?

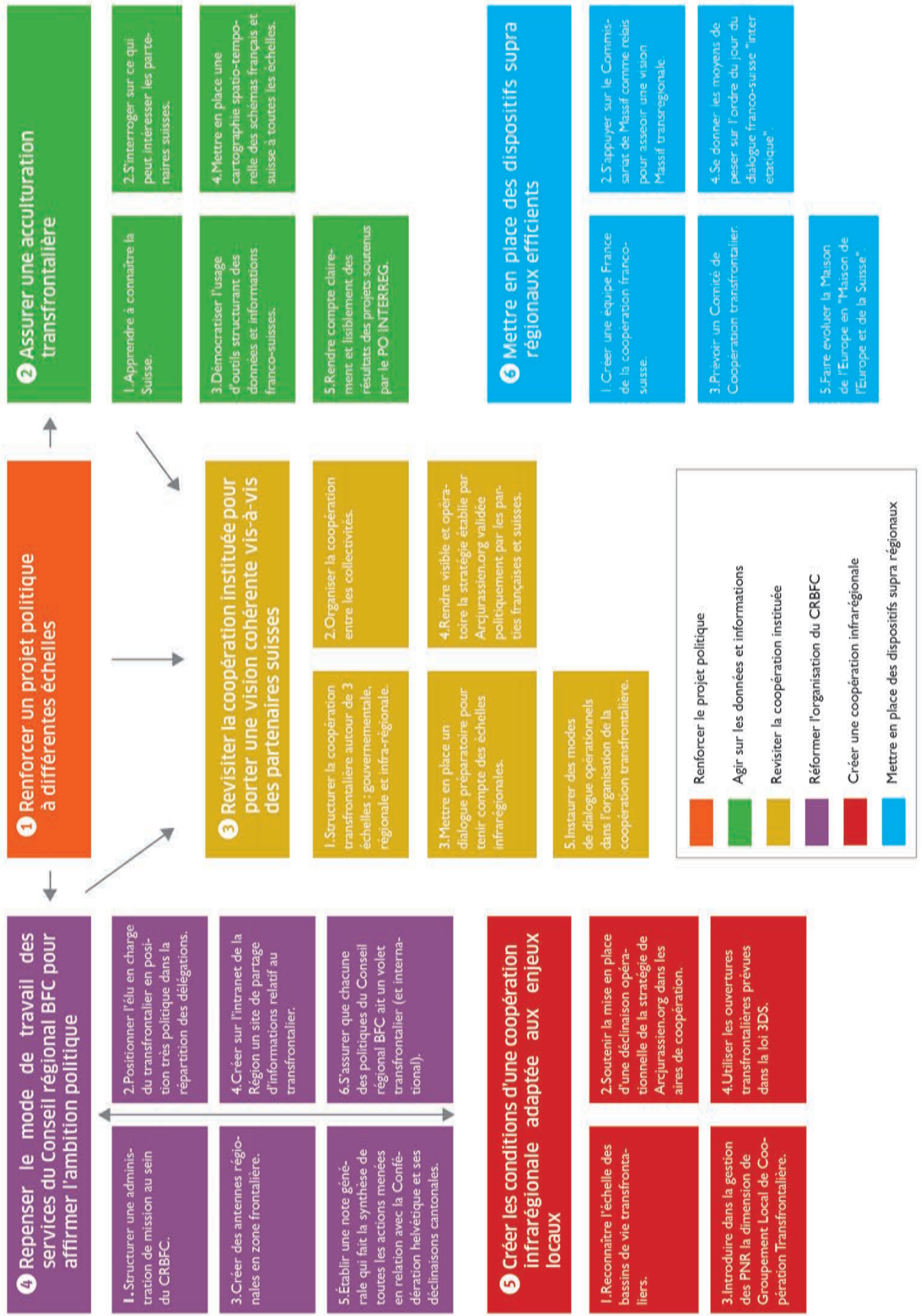
Le lecteur qui jongle encore difficilement avec les termes propres à la coopération transfrontalière de l'Arc jurassien y trouvera toutes les précisions dont il aurait besoin.

Le lecteur intéressé, qui aurait besoin d'informations pour bien prendre la mesure des enjeux, trouvera dans cette partie introductive, une présentation fortement recommandée pour bien comprendre pourquoi la position transfrontalière de la Bourgogne-Franche-Comté avec la Suisse est à la fois, riche d'enjeux, d'atouts et source de difficultés.

Les personnes auditionnées, tant à l'échelle régionale, qu'aux échelles infrarégionales, par leur liberté de parole, la lucidité de leurs propos et l'honnêteté de leurs réponses témoignent de leur souci de la qualité du service en appui au développement de la Bourgogne-Franche-Comté. Ce rapport prend tout son sens en restant au plus près de ces expressions.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité des suffrages exprimés (10 abstentions) lors de la séance plénière du 21 juin 2022.

Articulation des préconisations et des actions associées



CONTEXTE



EFFETS-FRONTIÈRE : DES RÉALITÉS PHYSIQUES, SPATIALES ET GÉOGRAPHIQUES

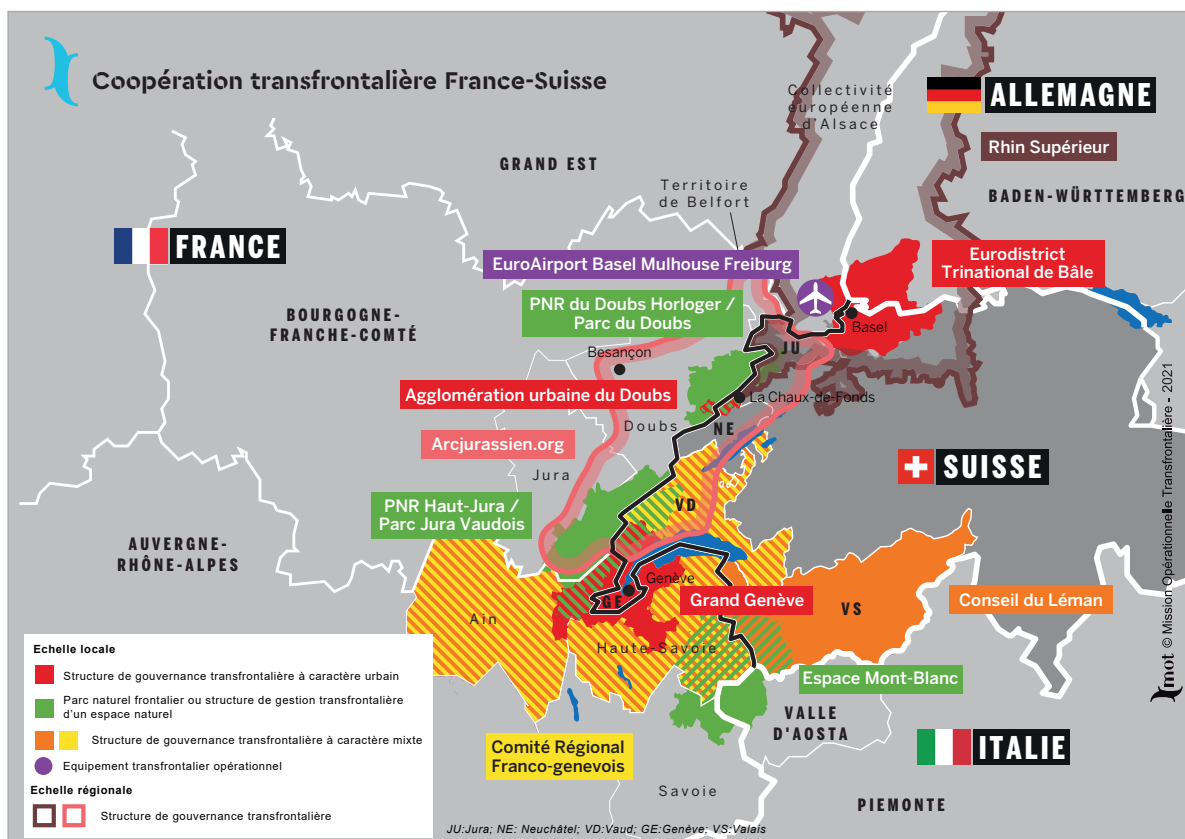
Les analyses des effets-frontière se sont multipliées avec leur ouverture et la nécessité de comprendre de quelle manière accompagner des dynamiques qui interrogent en termes d'aménagement du territoire. Il ressort du croisement de nombreux travaux, que les frontières sont des constructions territoriales qui mettent de la distance dans la proximité¹ à partir du moment où un système de contrôle des flux existe et où elles se manifestent comme lieu d'affirmation et de reconnaissance de pouvoir. Il en ressort trois logiques qui sont en général à l'œuvre autour de ces frontières² :

- Elles sont source de différentiels.
- Elles sont source d'hybridations.
- Elles dessinent un espace à risques.

Ces logiques ont été validées dans l'Arc jurassien franco-suisse, déterminant des systèmes spatiaux originaux qui se structurent autour de points de franchissement pour dessiner quatre bassins de vie transfrontaliers. Ces logiques ont guidé la réflexion stratégique de la Conférence Transjurassienne³.

I- La frontière est source de différentiels

La frontière, en juxtaposant deux systèmes institutionnels différents, induit des différentiels qui génèrent des organisations spatiales : les



Source : Mission Opérationnelle Transfrontalière – 2021

(1) Arbaret-Schulz C., 2002, "Les villes européennes, attracteurs étranges de formes frontalières nouvelles", in Bernard Reitel, Patricia Zander, Jean-Luc Piermay, Jean-Pierre Renard, *Villes et frontières*, Anthropos-Economica, Collection Villes, p. 213-230.

(2) Groupe Frontière, "La frontière, un objet spatial en mutation.", EspacesTemps.net [En ligne], Travaux, 2004 | Mis en ligne le 29 octobre 2004, consulté le 29.10.2004. URL : <https://www.espacestemp.net/articles/la-frontiere-un-objet-spatial-en-mutation/>

(3) Pour une nouvelle dynamique de l'Arc jurassien : Stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020, En ligne - Stratégie arcjurassien 42 pages.pdf : 44 p.

zones frontalières et transfrontalières sont par conséquent, par nature, des territoires dynamiques. Les différentiels, qui expliquent les multiples flux, reposent sur des différences qui sont autant d'atouts pour ces territoires, mais constituent également des points de fragilité. Les différentiels sont de plusieurs ordres et concernent :

• **Les rémunérations et salaires**, qui du fait du cours du Franc suisse, expliquent le flux de frontaliers français vers la Suisse (plus de 32 000 dans l'Arc jurassien) qui aspirent à des salaires une fois et demie à deux fois supérieurs pour une qualification identique⁴. On relève une forte proportion d'ouvriers et d'employés notamment dans l'industrie, mais aussi dans les services à la personne (serveurs, infirmiers, travailleurs sociaux...), les fonctions de cadre sont également concernées.

• **Les conditions de travail** qui ne sont pas à négliger, mais ne suffisent pas à elles seules à expliquer le flux de frontaliers. Si on relève des temps de travail plus conséquents en Suisse, on mesure parallèlement des possibilités de promotions plus fréquentes qu'en France et globalement une meilleure considération des travailleurs dans les entreprises suisses.



• **Les prix des services et des marchandises** au profit de la partie française de l'Arc jurassien, déclenchent un flux de consommateurs vers la France. Deux types de ménages sont concernés, les plus pauvres qui se dirigent vers les enseignes low-cost qui fleurissent dans les principales petites villes proches des points de franchissement et les ménages moyens qui accèdent à des produits moins chers qu'en Suisse.

(4) Néanmoins, le temps de travail est supérieur en Suisse (42h/semaine) et les temps de vacances plus réduits (minimum 4 semaines).

• **Les outils de planification et de gestion** qui doivent être coordonnés, tant d'un point de vue de l'aménagement du territoire, quelles que soient les thématiques (mobilité, environnement, urbanisation, services...) que de la gestion de dispositifs (remontées mécaniques, réseaux ferroviaires...).

Sur le fond, ce sont les différences de logiques institutionnelles et politiques, de culture et surtout de développement économique qui ont guidé les dynamiques à l'œuvre. Celles-ci forgent aujourd'hui une organisation spatiale faite de quatre systèmes spatiaux transfrontaliers faiblement articulés entre eux dans une perspective longitudinale (Nord-Sud), mais très interdépendants dans une perspective transfrontalière (Ouest-Est).

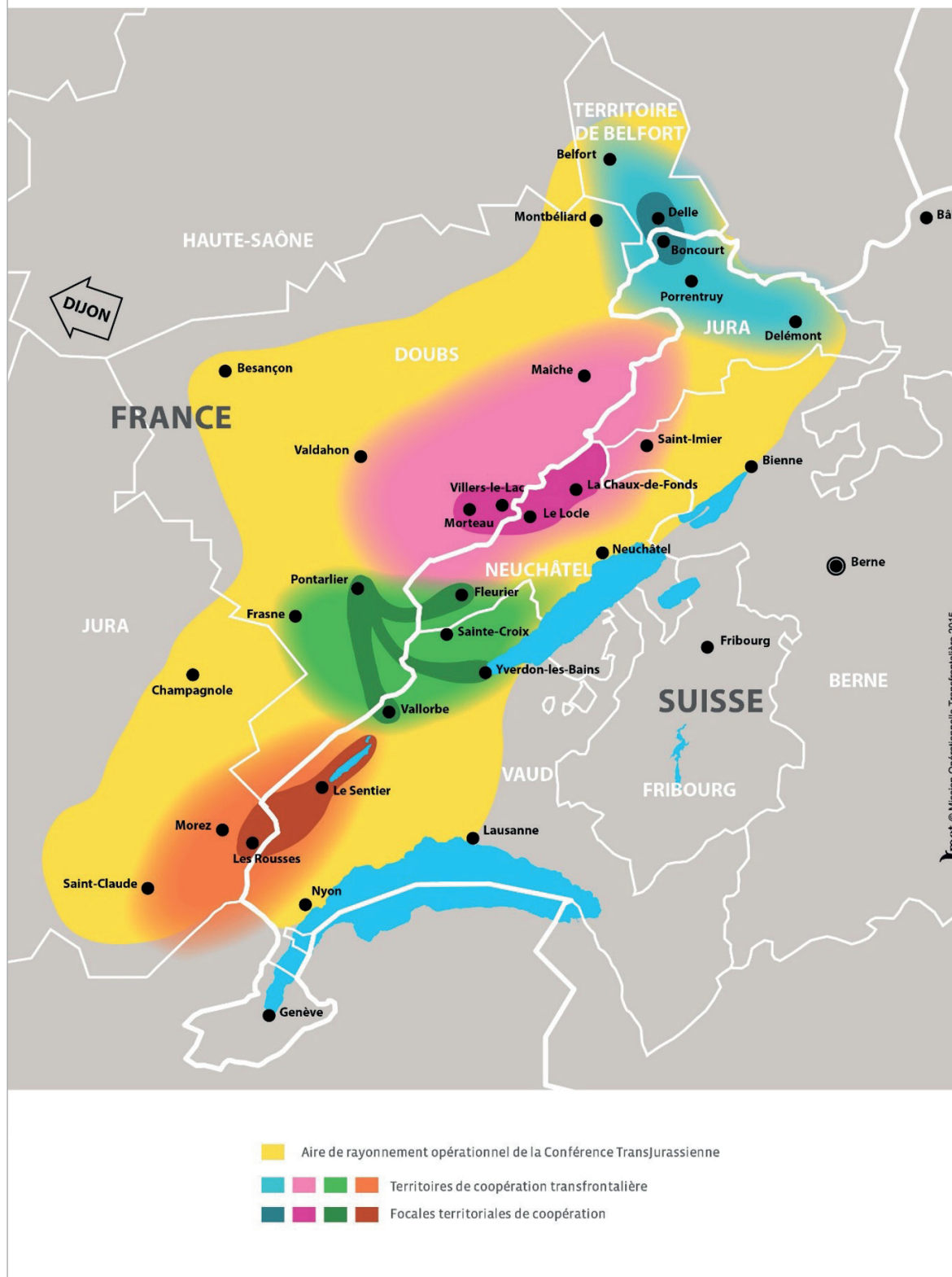
2- La frontière est source d'hybridation

La frontière entraîne l'hybridation : ce qu'il est naturel de faire à l'échelle nationale, ne l'est plus à l'international, il faut alors contourner, bricoler, tisser ce qui ne tient pas institutionnellement ensemble par nature. L'hybridation est le fer de lance des territoires transfrontaliers, elle est porteuse d'innovations, de développement partagé. Mais innover n'est pas à la portée de tous, il faut des moyens, des relais, des connaissances... et l'Arc jurassien, soutenu par une faible armature urbaine⁵, est démuné face à la faiblesse des fonctions métropolitaines supérieures où se joue traditionnellement l'innovation. Si dans le domaine industriel la "coopétition"⁶ se fonde sur ces principes, c'est dans les milieux institutionnels que l'on peine le plus à voir émerger des dispositifs ambitieux. Quelques dispositifs existent tout de même dans l'Arc jurassien, comme la zone binationale Delle-Boncourt, le parc naturel régional du Doubs, l'Observatoire Statistique de l'Arc jurassien (OSTAJ) ou encore l'Agglomération urbaine du Doubs (Groupement Local de Coopération Transfrontalière) mais ils demeurent finalement peu nombreux si on considère les enjeux du développement transfrontalier. Des projets de coopération Interreg se sont multipliés mais ils se tissent à des échelles qui n'impactent pas forcément l'organisation de l'espace, et ne font

(5) L'armature urbaine est représentée par le semis de villes quelle que soit leur taille.

(6) Coopérer avec des acteurs en concurrence tout en entretenant des relations de concurrence.

Quatre aires de coopération dans l'Arc jurassien franco-suisse



Source : Mission Opérationnelle Transfrontalière - 2015

pas émerger une véritable communauté de destin ou encore la constitution d'une identité transfrontalière. Les piémonts peuvent, dans ce cas, jouer un rôle de relais intéressant, grâce à leurs centres de recherche, universités et autres grandes écoles. Mais il faut alors que les territoires transfrontaliers de proximité soient en mesure d'exprimer leurs attentes, de manière à alimenter les recherches qui peuvent émerger de la mise en lien de systèmes économiques, institutionnels, politiques différents.

3- La frontière est un espace à risques

C'est un territoire transfrontalier en tension dynamique qui se dessine c'est-à-dire que chaque localisation, chaque utilisation et chaque aménagement entraîne des ajustements systémiques. Ces ajustements peuvent être aussi bien fréquents (les deux systèmes institutionnels évoluant distinctement) que rapides. Les relations institutionnelles entre acteurs socio-économiques, au sein de la société civile, déterminent un équilibre global fragile qu'il est indispensable d'accompagner sous peine de voir émerger des simplifications, des dissensions, des compétitions qui le remettront en cause. Comme toutes les zones transfrontalières, l'Arc jurassien franco-suisse dessine un territoire à risques... Ceux-ci sont économiques et concernent aussi bien les entreprises françaises qui peinent à conserver leur main-d'œuvre qualifiée, que les services à la consommation suisses qui peinent à conserver des consommateurs suisses attirés par des prix concurrentiels outre-frontière.



Les risques sont aussi sociaux, face aux doubles vitesses socio-économiques que l'on relève notamment autour des revenus des uns et des autres, en France comme en Suisse. Il existe alors des risques notables d'exclusion

des populations les plus fragiles et de tension face à la stigmatisation du travail frontalier en Suisse qu'exacerbent certains positionnements politiques, notamment en lien avec le parti Union Démocratique du Centre⁷.



Ils sont également environnementaux, puisque sans concertation, les systèmes institutionnels différents peuvent induire des dysfonctionnements (pollutions, atteintes paysagères, rupture de continuités écologiques...).

Ils sont enfin sociétaux, puisque les cultures sont différentes, il s'agit là d'un atout majeur, mais il en découle simultanément une fragilité si celles-ci ne sont pas expliquées, éprouvées voire atténuées si l'on considère les procédures institutionnelles.

4- La nécessité d'un accompagnement par une gouvernance éclairée

Les collaborations pourraient ainsi ne reposer que sur des relations de bon voisinage autour de rencontres annuelles conviviales, en évitant les thèmes qui pourraient crispier, voire opposer durablement. Mais justement, les objectifs de la coopération institutionnelle sont de lutter contre une stagnation des coopérations locales et supra-locales et contre l'affaiblissement du sentiment de responsabilité pour le développement d'un territoire commun lorsqu'il s'agit de thèmes controversés. Il convient de considérer que l'Arc jurassien franco-suisse constitue le cœur d'une identité transfrontalière à construire. Il s'agit alors de privilégier le développement intégré, autour d'une économie à la fois productive (microtechniques), résidentielle (services à la population) et présente (développement

(7) Il s'agit d'un parti politique suisse conservateur et nationaliste, classé de la droite à l'extrême droite.

touristique) ; de mobilités transfrontalières facilitées (inter-modalité, transports publics, co-voiturage...) ; dans un environnement préservé (paysages, urbanisation, pollutions...) posant la culture comme ciment de la cohésion territoriale locale (patrimoine immatériel horloger, échanges culturels transfrontaliers, construction d'un imaginaire commun...) ; creusets d'une communauté de destin au sein de laquelle se reconnaîtraient les différentes populations. C'est en ce sens que des projets de gouvernance transfrontalière ont vu le jour, autour d'aires de coopération (Mont d'Or-Chasseron, Agglomération Urbaine du Doubs), entre les Parcs Naturels Régionaux (PNR du Doubs français et suisse), entre porteurs privés de petits projets⁸, de projets Interreg ou encore entre acteurs porteurs du projet de patrimoine immatériel de l'UNESCO.



Comme on peut le constater, une approche globale du développement transfrontalier souligne l'imbrication des dynamiques. Les trois logiques se combinent aujourd'hui avec vigueur et placent l'Arc jurassien, comme l'ensemble des espaces transfrontaliers, dans une position où la frontière qui catalyse les relations, semble finalement s'effacer devant les multiples flux et échanges (page 12), alors que dans le même temps les acteurs se trouvent confrontés à des dysfonctionnements majeurs dans leurs territoires respectifs. C'est l'ensemble de ces dynamiques qui doivent être accompagnées par des coopérations transfrontalières à différentes échelles, efficacement coordonnées.

(8) MOINE A., 2017, "Les coopérations de proximité dans l'Arc jurassien franco-suisse : Un enjeu de la cohésion sociale transfrontalière", in Revue Géographique de l'Est, Vol. 57 en ligne <http://journals.openedition.org/rge/6045>

LA COOPÉRATION INSTITUÉE

L'actuel dispositif de coopération transfrontalière, dénommé Arcjurassien.org voit le jour le 3 mai 1985 sous le nom de Communauté de travail du Jura (CTJ) à l'initiative des cantons de Berne, Vaud, Neuchâtel, Jura et de la Région de Franche-Comté, autour d'une frontière stable depuis plus de deux siècles. La Convention du 3 mai 1985 institue donc une communauté de coopération transfrontalière qui, dans une première phase, développe une connaissance mutuelle en s'appuyant sur plusieurs études, afin de connaître son territoire de référence, alors que les véritables collaborations transfrontalières demeurent timides.

• Se connaître pour coopérer

C'est une importante étude relative à l'armature urbaine et économique de l'espace CTJ⁹ qui va sceller une dizaine d'actions prioritaires à dimension transfrontalière, qu'accompagne la définition de quatre aires de coopération de proximité (Delle-Boncourt, PACTE devenue AUD, Mont d'Or-Chasseron et Haut-Jura) qui sont encore aujourd'hui d'actualité et considérées comme des bassins de vie transfrontaliers. Progressivement, durant les années 90, la CTJ va se trouver interpellée sur des dossiers variés qui ont trait à la formation, aux transports, à l'agritourisme, aux actions sociales, à l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, le fonctionnement repose sur des groupes de travail qui se réunissent régulièrement et sont plus ou moins actifs. Les actions portent aussi bien sur la mise en place d'un Schéma d'aménagement transfrontalier du territoire de l'Arc jurassien franco-suisse¹⁰ que sur l'évaluation technique, juridique et financière de l'amélioration des liaisons ferroviaires, la mise en relation de partenaires autour d'une fête transfrontalière, des actions de coordination des connexions et balisages d'itinéraires transfrontaliers ou encore la défense du package franco-suisse.

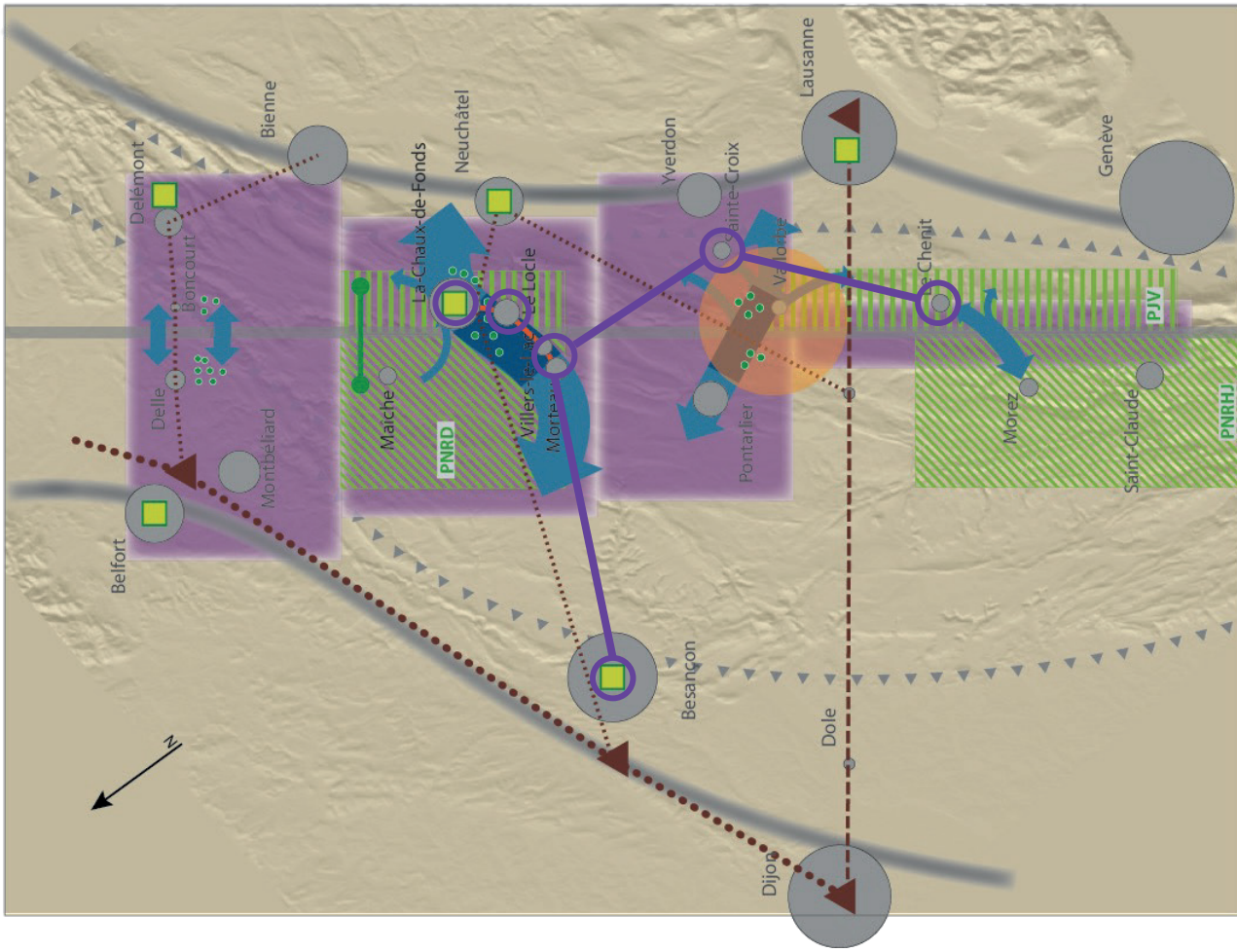
• Années 90-2005 : entre essoufflement et reconquête

En 1993, une charte fixant les orientations de la coopération est signée. En 1994 l'association

(9) Dumolard Pierre, Étude sur l'armature urbaine et économique de l'arc jurassien franco-suisse, CTJ, 1990.

(10) Schéma CTJ 2005, Schéma d'aménagement transfrontalier, Besançon et La Chaux-de-Fonds, 1999, 27 p.

Dynamiques transfrontalières et gouvernances émergentes dans l'Arc jurassien



Source : Pour une nouvelle dynamique de l'Arc jurassien, stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020, CTJ

Quatre aires liées aux dynamiques transfrontalières

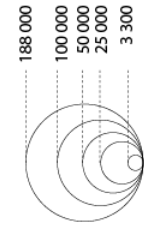
- Belfort-Delle-Montbéliard / Boncourt-Porrentruy-Delémont-Bienne
- Morteau / Le Locle-La-Chaux-de-Fonds
- Pontarlier-Vai de Travers / Vallorbe-Yverdon
- Haut-Jura / Vallée de Joux

Élément physique



Armature urbaine

nombre d'habitants



Axe de piémont : concentration de population d'emplois et de déplacements

Mobilité transfrontalière

- Gare TGV
- Accès LGV depuis la Suisse
- LGV Rhin-Rhône
- Lyria (Paris-Neuchâtel / Paris-Lausanne)

Flux quotidien



Emergence de gouvernances transfrontalières

- émergence de collaborations PNR
- PNR transfrontaliers en construction

Emergence de projets transfrontaliers

- Aire urbaine du Doubs (AUD)
- Aire Mont-d'Or-Chasseron
- Forte densité de petits projets transfrontaliers
- Réseau Patrimoine immatériel Horloger UNESCO
- Concentration de portages Interreg

CTJ-Suisse est créée par les 4 cantons suisses, pour favoriser la coopération transfrontalière dans l'Arc jurassien suisse, au sein de la CTJ, conformément à la Convention du 3 mai 1985 et à la Charte CTJ du 25 novembre 1993.

Au tournant des années 2000, le montage s'esouffle, et sans vision politique affirmée, il faut l'entrée de l'État dans le dispositif pour maintenir une dynamique quelque peu poussive, alors que la CTJ devient Conférence Transjurassienne. Et pourtant, la coopération transfrontalière, progressivement soutenue par la montée en puissance des fonds du programme de coopération territoriale France-Suisse, permet à des projets de plus en plus nombreux d'émerger, tandis que les Accords de Libre Circulation des Personnes (ALCP) exacerbent les mouvements autour de la frontière, fondés sur les différentiels existants. L'évolution très rapide des dynamiques nécessite la mise en place d'indicateurs précis, harmonisés et capables de rendre compte des évolutions à l'œuvre.



Dès lors en 2005 est créé l'Observatoire statistique de l'Arc jurassien (OSTAJ) sous la tutelle de la Région Franche-Comté, de l'État, de l'INSEE et de la partie suisse de la CTJ ainsi que des offices statistiques des quatre cantons frontaliers. C'est dans ce cadre de coopération mieux documentée que la CTJ s'oriente vers un rôle plus structurant de coordination d'initiatives et de plateforme de discussion. Quelques thématiques ciblées émergent autour d'un schéma des mobilités transfrontalières (2009), de l'innovation (Innovarc - 2010), de la mise en place de la Communauté du savoir (CdS - 2011) qui met en relation des universités françaises et suisses, ou encore de la publication d'un guide (Guide du routard - 2014).

• Une montée en puissance de l'ingénierie suisse

Mais c'est également au cours de cette période qu'en 2008 se restructure la CTJ-Suisse qui devient Arcjurassien.ch. Les missions de l'association sont élargies et intègrent désormais, en plus de la coopération transfrontalière, la concertation et la coordination intercantionales¹¹. Les partenaires suisses de la CTJ considèrent qu'une "confusion s'est établie peu à peu entre les actions franco-suisses de la CTJ et celles de la CTJ-Suisse. Les changements de nom, d'identité graphique et surtout de statuts démarquent les quatre cantons d'Arcjurassien.ch et accroissent leur liberté d'actions"¹². Arcjurassien.ch est une plateforme qui rassemble les 4 Cantons suisses ainsi que le Réseau des villes de l'Arc jurassien (RVAJ). Elle met en œuvre le volet transfrontalier de la Nouvelle politique régionale suisse (NPR) et participe au secrétariat technique franco-suisse chargé du suivi des projets transfrontaliers Interreg avec la France. Il faut noter que cette restructuration n'a pas d'équivalent français, la coordination entre les collectivités territoriales françaises de l'Arc jurassien peine à exister.

On comprend que la coopération transfrontalière se trouve renforcée dans la partie suisse, elle a la capacité de réfléchir à la fois au développement concerté à l'échelle de l'Arc jurassien suisse, de programmer les fonds fédéraux mis à disposition (Interreg suisse), à cette même échelle, étendue à l'Arc jurassien français par le biais des fonds européens (INTERREG Europe). À ce titre, l'assujettissement, de fait, du programme de coopération territoriale France-Suisse à la NPR¹³, limite la portée des projets franco-suisses qui doivent être compatibles avec une orientation économique encore renforcée depuis 2020¹⁴, au détriment du quatrième axe de la stratégie de la CTJ, orienté vers le bien-vivre ensemble. Pour la partie française, la programmation Interreg est portée par la Région Bourgogne-Franche-Comté, autorité de gestion des fonds européens.

(11) Historique (arcjurassien.ch).

(12) Communiqué de presse du 20 octobre 2008, Yverdon-les-Bains, 1p.

(13) La NPR entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en Suisse afin de soutenir les régions de montagne, les autres régions rurales et les régions frontalières de la Suisse dans leur développement économique régional.

(14) Nouvelle Politique Régionale, Plateforme du développement régional en Suisse.

• L'émergence d'une stratégie de coopération

L'enjeu de la coopération transfrontalière est aujourd'hui plus que jamais fondamental, dans un territoire de moyenne montagne à l'armature urbaine lâche, ce qu'a relevé un diagnostic de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)¹⁵ en 2013, dont les conclusions étaient assez sévères quant au portage institutionnel à l'œuvre. À l'issue, le réseau Arcjurassien.fr est créé par la Région Franche-Comté, les Départements, Pays et Agglomérations français, mais il ne parvient absolument pas à égaler le fonctionnement de son vis-à-vis suisse. À partir de 2015, un nouveau diagnostic territorial permet de faire émerger une stratégie qui est finalement renouvelée sans modification en 2020. Si les thèmes antérieurs sont conservés (mobilité, économie, environnement), la question du vivre ensemble est mise en avant, déclinée dans les quatre aires de coopération de proximité maintenues depuis 1990, dont l'une s'est structurée en Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) dénommée Agglomération urbaine du Doubs (AUD). On constate alors une montée en puissance de la prise en compte du local et une étude portée par Arcjurassien.ch et le Réseau de Villes de l'Arc jurassien (RVAJ), publiée en 2017¹⁶, montre de quelle manière les richesses locales s'évaporent de l'Arc jurassien suisse et propose des solutions en appui sur le développement de l'économie résidentielle. Malheureusement, les conclusions n'incluent pas la logique transfrontalière ce qui n'aura pas échappé aux participants à la matinée de réflexion organisée à La Chaux-de-Fonds le 19 novembre 2018 pour célébrer les 10 ans de Arcjurassien.ch¹⁷. Ceci étant, le développement de la coopération transfrontalière est toujours d'actualité, et la mise en place d'un Fonds de soutien aux petits projets transfrontaliers (FPPT) illustre un pilotage plus proche du terrain avec une nouvelle gouvernance qui privilégie des liens renforcés avec ces aires de coopération et

(15) Stratégie transfrontalière de développement pour l'Arc jurassien franco-suisse, MOT, 2013, 158 p.

(16) BABEY N., SEGESSMANN A., ISCHER P., 2017, Diagnostic économique de l'Arc jurassien : analyse synthétique quantitative et qualitative, Institut de Management des Villes et du Territoire, Haute École de Gestion Arc, 30 p.

(17) À l'occasion de ses 10 ans, l'association Arcjurassien.ch a organisé une matinée de réflexion intitulée "Lever de rideau sur l'économie présente : des revenus à capter, des emplois à créer", qui s'est tenue au Théâtre l'Heure bleue à La Chaux-de-Fonds.



un appui plus marqué aux acteurs locaux des collectivités et de la société civile qui sont réunis quatre fois par an dans le cadre d'un Conseil des territoires transfrontaliers (CTT).

• Un nouveau nom sans renforcement de l'ingénierie

La CTJ devient finalement Arcjurassien.org en 2021¹⁸. Elle se restructure autour d'un bureau (restreint et élargi), d'un Conseil des territoires et d'un secrétariat général. Finalement, si la stratégie de coopération franco-suisse existe à l'échelle de l'Arc jurassien depuis bientôt 40 ans, les dispositifs pour la porter sont assez dissymétriques.

La coopération transfrontalière dans l'Arc jurassien demeure à cette échelle une réalité politique. Cependant, la déclinaison technique reste complexe d'autant que les constats récents montrent une multiplication des projets de coopération institutionnelle à différentes échelles. Dans cette perspective, la déclinaison

(18) Il n'aura échappé à personne que la communication générale s'ajuste sur la communication suisse initiale à partir de laquelle se décline maintenant la dénomination Arcjurassien.org.

opérationnelle s'incarne dans une structure ad hoc côté suisse (Arcjurassien.ch), qui fédère doublement les acteurs (Arc jurassien suisse et Arc jurassien franco-suisse) alors que la partie française (Arcjurassien.fr) structurée en 2015, peine toujours à assurer sa lisibilité auprès des acteurs de la coopération française et à les fédérer.

LES ÉCHELONS DE GOUVERNANCE DANS L'ARC JURASSIEN

L'agencement des limites qui traduisent la présence des différents échelons de collectivités (Région, Départements, Communes, Cantons), des réseaux (Pôle métropolitain, Réseau des villes de l'Arc jurassien), des territoires de projets (Aire urbaine, Parcs naturels régionaux), ou des territoires de coopération transfrontalière (Groupement local de coopération transfrontalière, Eurodistrict, Conseil du Léman) nous offre une image très complexe de l'Arc jurassien franco-suisse (page 18).

Considérons d'abord les emboîtements institutionnels qui s'agencent autour de la frontière de l'Arc jurassien. À la complexité des surimpositions institutionnelles en France, correspond une grande simplicité en Suisse.



• En France tout d'abord :

- On retrouve la double logique État/collectivité territoriale pour les échelons régionaux, départementaux et communaux.
- Les communautés de communes viennent fédérer plusieurs communes qui sont les plus petites entités institutionnelles.
- Les Pôles d'équilibre territoriaux ruraux réunissent plusieurs communautés de communes et sont remplacés ponctuellement par les Parcs naturels régionaux.
- Le Pôle métropolitain centre Franche-Comté place des intercommunalités en réseau, afin de coordonner certains projets à distance.
- Enfin le Massif du Jura permet à l'État français

de coordonner le développement des communes situées à plus de 600 mètres d'altitude.



• En Suisse :

- Les Cantons constituent l'échelon situé directement sous la Confédération helvétique.
- Les communes sont la référence institutionnelle la plus petite.
- Le Réseau des villes de l'Arc jurassien (RVAJ) structure le développement des petites villes de l'Arc jurassien dans une perspective transcantonale.

La seule entité liée à une structure transfrontalière est celle du Groupement de coopération local transfrontalier (GLCT) nommé Agglomération urbaine du Doubs (AUD).

Mais au-delà de ces aspects structurels, il s'agit de considérer la manière dont la gouvernance prend corps au sein de ces différentes entités. Quelques constatations qui permettent d'éclairer la situation, en reprenant les éléments de la légende de la carte (page 17).

Aux deux extrémités du massif, tout d'abord, les deux ensembles urbains de Bâle et Genève structurés par la coopération transfrontalière et des dispositifs assez complexes et emboîtés qui sont assez efficaces pour gérer le quotidien, notamment les mobilités.

- L'Euro District Trinational de Bâle structure le Nord de l'Arc jurassien tandis que le Conseil du Léman et le Grand Genève organisent la coopération au Sud.

Dans l'Arc jurassien, nous pouvons observer une large entité qui couvre les quatre cantons suisses frontaliers (Vaud, Neuchâtel, Berne et Jura) et la Région Bourgogne-Franche-Comté (collectivité territoriale et État).

- Il s'agit de la coopération instituée sous l'égide de Arcjurassien.org (anciennement Conférence transjurassienne).

Au-delà de ce découpage dédié formellement à la coopération instituée, apparaît un empilement de collectivités côté France (Région, Départements, Communes) en vis-à-vis des quatre Cantons suisses aux spécificités bien marquées. Ici, à une superposition verticale de compétences diverses correspond une juxtaposition horizontale de différences de gestion administrative¹⁹.

- C'est entre la Région Bourgogne-Franche-Comté, l'État français et les quatre Cantons suisses de Vaud, Neuchâtel, Berne et Jura que se matérialise la coopération sous l'égide de Arcjurassien.org qui n'a pas de personnalité juridique. Les Départements s'organisent de manières très diverses, le Département du Territoire de Belfort coopère sur des actions simples avec le Canton du Jura tandis que le Département du Doubs essaie de structurer des actions avec les Cantons de Vaud et de Neuchâtel. Le Département du Jura n'entretient pas de relation particulière avec le Canton de Vaud.

Ensuite, aux intercommunalités françaises, ne correspond rien dans la partie suisse, et ce sont les Cantons leurs interlocuteurs directs.

- La coopération prend des formes diverses, elle



(19) Michel-Louis PROST, 2^e vice-président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes emploie la formule imagée suivante : "le mille-feuille français est confronté aux [tranches de] saucisson suisse".

est effective entre la Communauté de Commune Sud Territoire de Belfort et le Canton du Jura et entre la Communauté du Val de Morteau et Le Locle et La Chaux-de-Fonds, plus au Sud rien n'est formellement repéré. C'est pourtant à cette échelle que s'organisent potentiellement les quatre aires de coopérations identifiées en 1990 par la CTJ, comme des bassins de vie transfrontaliers, mais que ne sous-tend aucune organisation institutionnelle formelle.

Aux pôles de piémont organisés en Métropoles en France, le Pôle Métropolitain Centre Franche-Comté regroupant Besançon, Vesoul, Dole, Lons-le-Saunier, Pontarlier et Morteau, et le Pôle Métropolitain Nord Franche-Comté, correspond le Réseau de villes de l'Arc jurassien (RVAJ) qui collaborent entre elles sous l'égide notamment de Arcjurassien.ch.

- Les actions de coopérations demeurent encore timides et peinent à entraîner l'ensemble des villes, mais les trois dispositifs n'entretiennent pas de relations formelles.

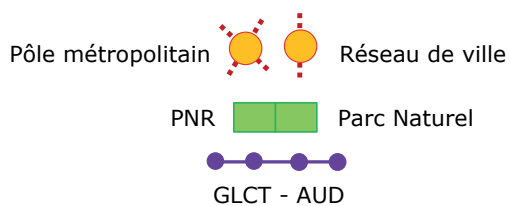
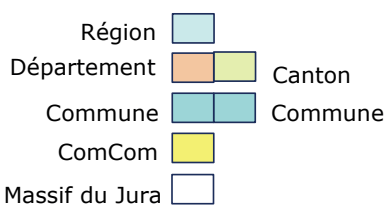
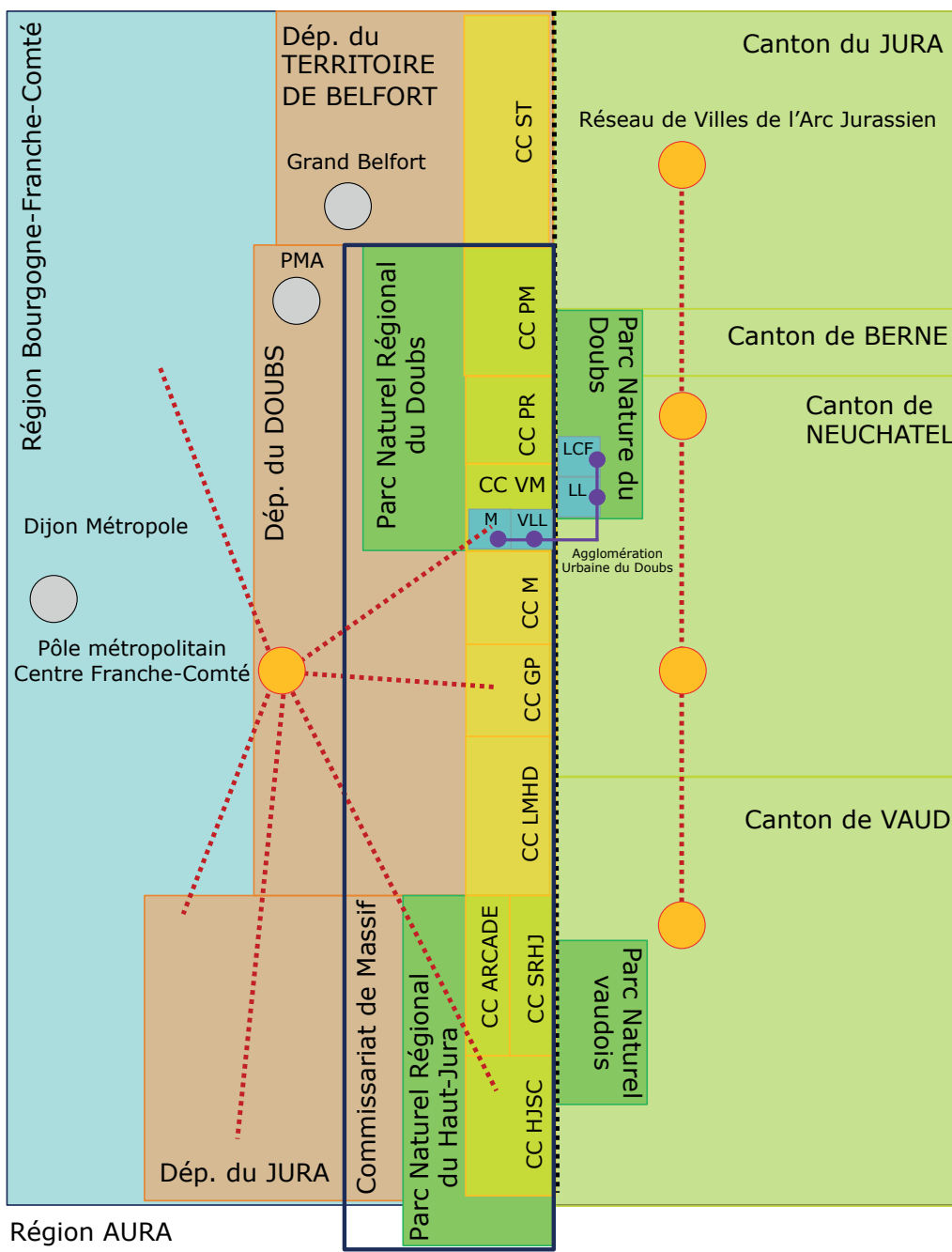
Les deux Parcs naturels régionaux du Haut-Jura et du Doubs côté France, bordent deux Parcs Naturels Régionaux suisses, le Parc du Doubs et le Parc du Jura Vaudois. Les Parcs français sont beaucoup plus étendus que les Parcs suisses et disposent de moyens plus importants que nécessitent des objectifs de développement que l'on ne retrouve pas à l'identique dans la partie suisse.

- Les coopérations sont faibles entre les Parcs du Haut-Jura et du Jura Vaudois qui sont historiquement les plus anciens, tandis qu'entre les deux Parcs du Doubs les perspectives de collaboration transfrontalière sont actées dès leur création respective en 2012 et 2021, avec l'ambition de créer un Parc naturel régional transfrontalier.

Au niveau communal, les coopérations s'organisent de gré à gré, plutôt depuis les piémonts français, Belfort et Besançon en sont l'illustration. Rien n'est repéré à l'échelle de la ville de Dijon ou de sa Métropole. Sinon, c'est la proximité qui amène naturellement des communes françaises à collaborer avec leur vis-à-vis suisse.

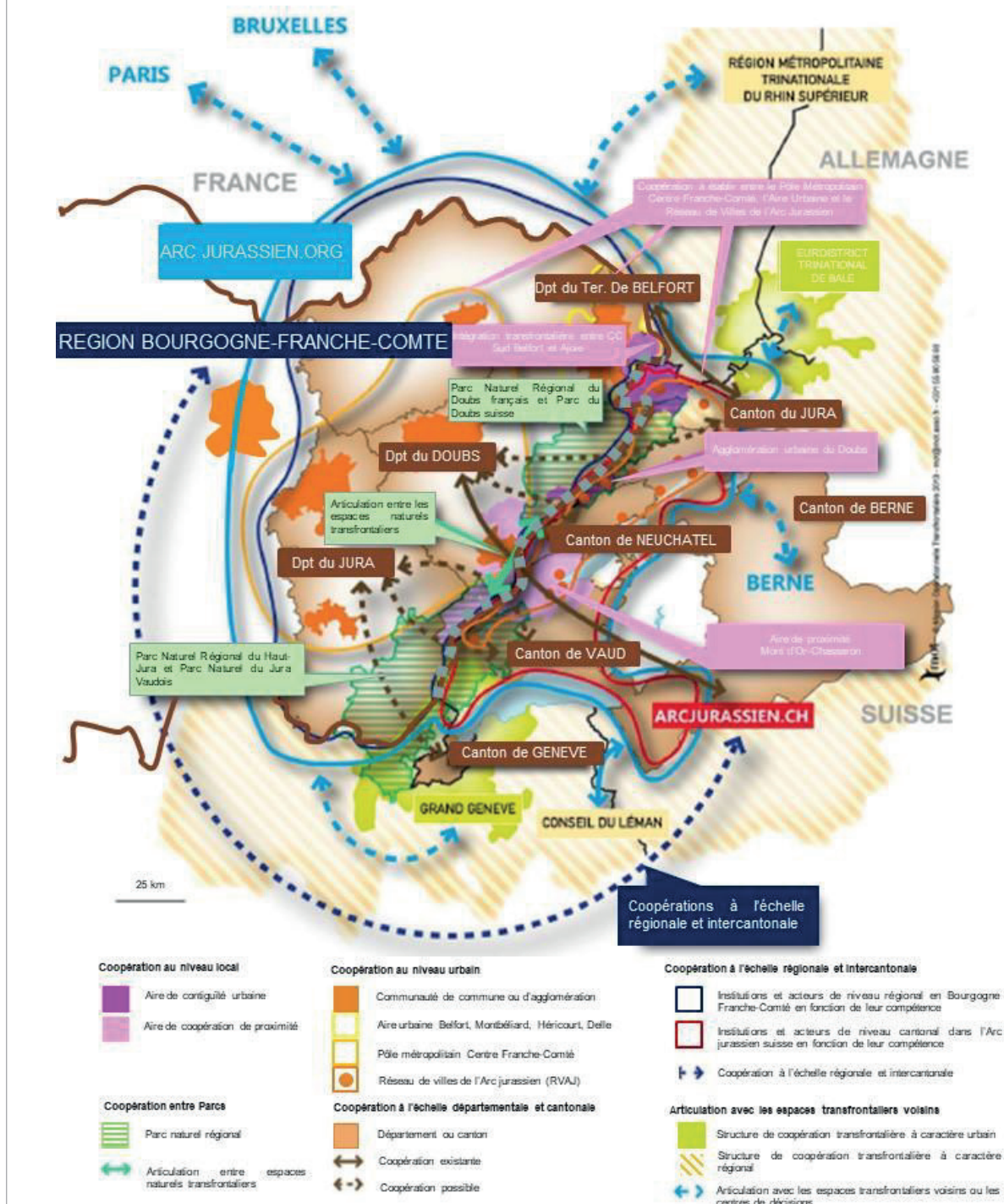
- Dans le premier cas, les Communautés d'Agglomération qui englobent les villes de Belfort et de Besançon, participent également à la coopération. Dans le deuxième cas les moyens font défaut pour soutenir une coopération transfrontalière de proximité.

Emboîtements institutionnels dans l'Arc jurassien franco-suisse



Source : A. Moine (2022)

Articulation des niveaux de coopération repérés dans l'Arc jurassien franco-suisse



Source : Mission Opérationnelle Transfrontalière (2013). Actualisée et modifiée A. Moine (2022)

Dans ce contexte, on comprend que les enjeux de coordination sont multiples, tant d'un point de vue horizontal que vertical.

- D'un point de vue horizontal tout d'abord, entre les différents niveaux d'échelles qui se heurtent alors aux différences institutionnelles et à la manière de prendre les décisions. Aux multiples validations hiérarchiques françaises correspond une prise de décision rapide et assez fluide en

Suisse compte tenu de la très grande autonomie des Cantons.

- D'un point de vue vertical ensuite, puisque le "mille-feuille" français autorise des actions de coopération à des niveaux institutionnels variés auxquels s'ajoutent différentes strates de territoires de projets, tandis qu'encre une fois la simplicité prévaut aux échelles cantonales suisses.

Stratégie Conférence Transjurassienne/Arcjurassien.org

La stratégie de coopération transfrontalière a été engagée à la suite du diagnostic territorial porté à sa demande par la MOT en 2013. Celui-ci a ensuite été mis en consultation auprès des acteurs de la coopération en juin 2014, complété par 4 ateliers territoriaux réalisés entre novembre 2014 et janvier 2015. Le Bureau de la CTJ partage les résultats et un document de synthèse à vocation stratégique est commandé au Secrétariat Général. Les orientations stratégiques seront validées par le Bureau ainsi que les principes de la nouvelle gouvernance. La stratégie de coopération transfrontalière entre alors en phase opérationnelle en 2016 et sera renouvelée sans modification en 2021 pour quatre années.

Le document de référence²⁰ repose sur la présentation générale du territoire, quatre portraits relatifs aux aires de coopérations transfrontalières, un descriptif de la nouvelle gouvernance et enfin les quatre axes prioritaires pour renforcer les coopérations.

LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Le nouveau regard porté sur la gouvernance au travers de la stratégie, promeut le concept de "centralité périphérique" qui doit devenir un territoire d'expérimentation. Il est notamment proposé que l'ensemble des collectivités territoriales de cet espace agissent de concert au regard des besoins exprimés localement et ce dans une "connexité institutionnelle" du local au national, les échelons intermédiaires devant intégrer plus systématiquement une vision du développement transfrontalier.

Il ressort de cette nouvelle philosophie, un schéma de gouvernance transfrontalière qui donne la parole aux territoires. Si le Bureau restreint réunit toujours les 3 Coprésidents (Arcjurassien.ch, Préfecture Bourgogne-Franche-Comté et Région Bourgogne-Franche-Comté), le Bureau élargi inclut les représentants des Départements frontaliers français, des Agglomérations et des Pays ; des Cantons frontaliers, du RVAJ et de la Confédération. S'ajoute un Conseil des territoires transfrontaliers (CTT) incluant les 4 cantons suisses, les 3 Départements français, ainsi que les 4 territoires de coopération, auxquels s'ajoute la société civile côté français, représentée par le CESER. Il s'agit de favoriser les échanges entre les territoires.

L'animation repose sur une association dotée d'une personnalité juridique côté suisse (Arcjurassien.ch)

créée en 2008, dont le président pour quatre ans est le représentant des quatre Cantons impliqués dans la coopération, et sur une structure informelle côté français (Arcjurassien.fr) créée en 2015, sensée mettre en cohérence les politiques respectives des collectivités françaises en matière de coopération transfrontalière. Les responsables de ces deux structures (un Suisse et deux Français) collaborent au sein du Secrétariat Général qui est le levier opérationnel tout autant que l'interface entre les acteurs.

LES QUATRE AXES PRIORITAIRES

Les orientations stratégiques ont été pensées en lien avec le Programme Opérationnel Interreg V France-Suisse, qui est l'instrument financier de la coopération transfrontalière.

Le développement économique

Il s'agit de mettre en réseau les acteurs de la recherche, de la formation et de l'économie pour développer à la fois des projets de recherche, mais aussi déployer des stratégies d'entreprise qui soient collaboratives et complémentaires. Il est particulièrement privilégié le développement d'une économie présente locale correspondant aux attentes des populations locales et résidentielles à destination des touristes.

Les mobilités et les échanges

Il s'agit de valoriser l'offre existante de transports publics tout en promouvant l'intermodalité en s'appuyant sur le réseau de gares frontalières. Ces points nodaux sont un enjeu d'aménagement du territoire et sont sensés devenir des points d'échanges multimodaux et de services.

La gestion de l'espace et des ressources naturelles

Alors que l'Arc jurassien franco-suisse est doté d'un patrimoine naturel remarquable, celui-ci est menacé par l'urbanisation, les pollutions dues aux mobilités, l'agriculture, tandis que le partage des équipements reste à concrétiser. Ceci découle de pratiques d'aménagement différentes qui pèsent sur une vision globale qui peine à émerger alors que la concertation doit se renforcer dans un contexte de transition énergétique.

Le vivre-ensemble

Il convient d'encourager les échanges, le partage des activités et des connaissances afin d'offrir un cadre de vie de qualité. Le vivre ensemble s'applique aussi bien aux citoyens qu'aux techniciens et aux politiques afin de renforcer les actions de coopération.

(20) Pour une nouvelle dynamique de l'Arc jurassien : Stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020, En ligne - Stratégie arcjurassien 42 pages.pdf :44 p.

CONSTATS ET ANALYSE



La Suisse exerce une attractivité très forte sur les pays périphériques, notamment dans l'Arc jurassien où les effets induits par sa proximité sont particulièrement marqués sur la zone frontalière côté France : travailleurs frontaliers, développement des services en France bénéficiant largement de la présence des consommateurs suisses, différences institutionnelles entre les deux pays induisant dans certains cas un effet de "mur" en lieu et place de la frontière (aménagement du territoire), effets pervers notables d'un point de vue du développement économique, de la cohésion sociale, de l'environnement.



Dans une autosaisine précédente²¹, le CESER a porté une attention spécifique à l'espace frontalier de la Région Bourgogne-Franche-Comté. Pour l'instant chacun semble s'accommoder de la situation : "les édiles comtois qui voient une réduction conséquente du chômage associée à un enrichissement des habitants travaillant en Suisse et résidant en France, les entreprises suisses qui bénéficient d'une main-d'œuvre qualifiée et flexible et souvent moins chère que la main-d'œuvre autochtone".

Si tous les indicateurs de développement paraissent être au vert dans la bande frontalière française, des fractures importantes, en lien avec les salaires des frontaliers et les conséquences sur les prix des loyers, du foncier et plus généralement des services et des marchandises, se font jour. Par ailleurs des mesures significatives et territoriales sont à prendre pour amener l'industrie à réinvestir cette zone frontalière.

L'Arc jurassien, territoire commun à la Bourgogne-Franche-Comté et à la Suisse romande, est riche

des nombreuses coopérations de proximité, portées par la société civile, alors que les pouvoirs publics et les instances régionales ont souvent joué un rôle mineur. De façon conjoncturelle, cette zone est confrontée aux menaces de la xénophobie et des répercussions des facteurs géopolitiques sur l'horlogerie de luxe, secteur industriel dans lequel les deux espaces frontaliers partagent la même expertise et les mêmes difficultés.

Pour ces raisons, il paraît indispensable de réfléchir systématiquement à la prise en compte des effets-frontière quelle que soit la thématique.

Des constats récurrents

Dans le paysage complexe et mouvant de la coopération franco-suisse, on notera la volonté politique de coopération franco-suisse affichée dans les grands schémas régionaux, la stratégie qui en découle étant partagée par les trois co-présidents d'Arcjurassien.org (ex Conférence transjurassienne). Constat est fait cependant du très faible écho de cette stratégie dans les différents volets de la politique de développement de la Bourgogne-Franche-Comté, constat qui se confirme au gré de l'examen de différents dossiers sectoriels soumis à l'avis du CESER.

L'image d'une coopération transfrontalière morose en toile de fond des réunions du Conseil des territoires transfrontaliers (CTT, Arcjurassien.org) peut s'expliquer par le contexte sanitaire, en partie seulement.

Aujourd'hui, dans le prolongement des recommandations et observations résumées précédemment, le CESER interroge sur **les effets induits** par la proximité de la Suisse voisine, et plus largement sur le positionnement des institutions relative-



(21) CESER BFC - D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement, décembre 2017.

ment aux enjeux de coopération transfrontalière et aux opportunités de mise en cohérence de politiques publiques. L'intérêt qui en découle n'est pas circonscrit à la zone frontalière mais bien partagé à l'échelle de la région Bourgogne-Franche-Comté.

Il s'agit par conséquent :

- De comprendre comment la proximité de la Suisse est prise en compte dans les institutions françaises de Bourgogne-Franche-Comté, tant d'un point de vue politique que technique, à l'échelle infrarégionale et à l'échelle régionale.
- Plus spécifiquement de mesurer la prise en compte de la stratégie d'Arcjurassien.org dans la mise en œuvre des politiques du Conseil régional au sein des différents services.
- De dégager les préconisations utiles pour que les acteurs concernés, à différentes échelles, inscrivent dans leur pratiques, l'indispensable dimension franco-suisse.



Les impératifs de la démarche ont été fixés pour que les préconisations ne relèvent ni d'idées préconçues, ni de la généralisation hâtive de données ponctuelles et isolées²². À ce titre, le CESER a :

- Interrogé les CESER et l'administration des Conseils régionaux des régions voisines frontalières de la Suisse, Régions Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est, sur les pratiques à l'œuvre au sein de ces institutions.
- Travaillé exclusivement à partir des auditions conduites à différentes échelles territoriales, suivant une trame commune.
- Dégagé les points saillants par un travail collectif de relecture et d'analyse, au prisme des principes de coopération déjà établis.

Nous remercions ici les personnes auditionnées qui ont bien voulu participer à ce travail et les directeurs généraux qui ont permis la conduite d'entretiens au niveau des services.

(22) Cf. annexe page 52.

PRISE EN COMPTE DE LA SUISSE VOISINE AUX DIFFÉRENTES ÉCHELLES INFRARÉGIONALES

I- La connaissance de la Suisse : une vision formatée sans réelle prise de conscience des dynamiques à l'œuvre de l'autre côté de la frontière

Les effets-frontière sont documentés et connus de l'ensemble des acteurs qui ont été auditionnés. Un constat est partagé, le local voit les effets, en prend la mesure, mais n'est pas en capacité de les gérer.

Il ressort des auditions que la connaissance de la Suisse, plus particulièrement la connaissance de l'environnement institutionnel et des actualités locales, n'est pas de mise dans les institutions françaises. La France et la Suisse sont deux États que leur organisation politique respective place en opposition totale mais il n'y a cependant que peu de démarche pour connaître la manière de fonctionner de la Suisse, son organisation administrative et institutionnelle et identifier les interlocuteurs. À titre d'exemple, la cohérence du développement socio-économique territorial n'est évoquée qu'une seule fois, ce qui traduit le manque de conscience des dynamiques qui se produisent de l'autre côté de la frontière et peuvent nous impacter tout comme on ne projette pas en quoi les dynamiques locales françaises peuvent impacter les dynamiques suisses.

Toutefois, le besoin d'interconnaissance est parfois exprimé lors des auditions, il est alors attendu du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté l'organisation de cycles de formation. Cette attente est à rapprocher de celle d'un dispositif de veille. Cette méconnaissance connaît quelques exceptions liées à des situations individuelles mais elles ne sont pas mobilisées pour faire progresser l'interconnaissance.



Parfois, les a priori sont tels qu'il est difficile d'imaginer une acculturation, plus on s'éloigne de la frontière plus les élus, par méconnaissance de la Suisse et des effets de sa proximité, sont difficiles à convaincre de coopérer avec la Suisse, même si les techniciens y sont plus enclins.



- "Nous ne connaissons pas la Suisse, c'est une curiosité, peu de gens s'intéressent à la question notamment au niveau politique".
- "L'intégration de la Suisse dans les réflexions est un non-sujet, au-delà des constats classiques sur les effets-frontière on ne va pas plus loin".
- "Ils nous baladent avec un petit sourire en coin... par faute de connaissance de notre part, par superficialité. On a donc besoin d'interlocuteurs qui parlent "la langue suisse", il faut connaître la Suisse et ne pas être dans le superficiel".
- "Les Suisses nous considèrent comme des parleurs, il y a un décalage dans la manière de fonctionner entre les deux pays".
- Malgré les doutes de nos élus, la question de la coopération avec la Suisse a toujours été présente techniquement".
- "Sur la forme ils sont très bons et sur le fond ils sont très durs, seuls leurs intérêts comptent".
- "Il n'y a que nous qui pensons à la coopération, les Suisses n'en n'ont rien à faire. On a lancé une étude sur le développement économique (avec un cabinet parisien), le Canton du Jura a tout bloqué".

À l'inverse il est reconnu que les acteurs suisses connaissent la France, ses institutions, son actualité. Les personnes auditionnées partagent la même analyse : les Suisses sont très francophiles, par pragmatisme ils connaissent ce qu'ils veulent connaître de nos institutions et dispositifs. Ils savent identifier ce qui va leur permettre de capter des aménités et n'ont pas vraiment besoin des Français. Certaines ajoutent que si c'était le cas, ils feraient en sorte de bien maîtriser nos architectures institutionnelles ou encore, la Suisse regarde le monde, pas la Bourgogne-

Franche-Comté, les Suisses raisonnent "gagnant", pas "gagnant-gagnant". Mais peut-être faudrait-il interroger plus directement les voisins suisses et prendre conscience d'une situation plus fragile qu'il n'y paraît ?

- "Les Suisses sont très attentifs à ce qui se passe en France, l'inverse n'est absolument pas vrai".
- "Il serait intéressant d'avoir le point de vue des Suisses. Que souhaitent-ils ? Quelles sont, pour eux, les opportunités et les menaces de la question transfrontalière".

Il découle de ces constats croisés,

- Que la coopération se limite à des "rencontres polies et feutrées", on a du mal à se connaître de part et d'autre de la frontière, on se côtoie, on sait ce qui se passe de l'autre côté, mais on n'a pas d'espace de coopération institutionnel bien établi localement.
- Que la coopération se fait bien à l'échelle des communes frontalières, mais uniquement lorsqu'elles sont connectées directement physiquement, avec la Suisse voisine et sur des sujets très pragmatiques pour nos voisins qui donnent les impulsions en fonction de leurs propres calendriers.
- "Il faut travailler sur une logique gagnant-gagnant et apprendre à se connaître pour soutenir des projets communs".
- "Ce qui intéresse les acteurs suisses c'est la mobilité, par pragmatisme, c'est cela qui les impacte le plus en lien avec les navettes des frontaliers".
- "La formation n'est pas un sujet pour eux dans la mesure où nous formons les travailleurs pendant 10 ans, eux vont les employer pendant 40 ans".



En définitive, le regard sur la Suisse reste assez formaté, sous l'angle : "les Suisses rejettent notre complexité", "leurs circuits de décisions sont très courts", "on n'est jamais dans les mêmes timings"... Les acteurs français se disqualifient avec ces constats, certes justes, mais qui empêchent de porter la coopération et renforcent la vision d'une frontière conçue comme un mur.



2- La manière d'envisager la coopération dans les différentes institutions : une implication disparate d'une institution à l'autre, indépendante de la distance de la frontière

• Les Départements sont diversement positionnés :

- Le Conseil départemental du Doubs a mis en œuvre une démarche nommée CAP 25, en 2015 avec la volonté affichée dans le projet politique, de se tourner vers la Suisse et d'aller vers le transfrontalier, en chargeant les techniciens d'identifier les bonnes solutions qui permettent de collaborer. Mais constat est fait que l'intégration de la Suisse dans les réflexions est difficile et que le positionnement en matière de coopération avec la Suisse reste à développer.

- Le Conseil départemental du Territoire de Belfort est également bien engagé dans la coopération avec le Canton du Jura voisin, concrètement dans le domaine du tourisme, de la culture et des mobilités. Un poste dédié au transfrontalier a été créé mais il est insuffisamment en relation avec les services.

- Dans le Conseil départemental du Jura, la Suisse voisine ne donne pas lieu à une stratégie de coopération dont la déclinaison s'inscrirait dans la pratique des services. Il est à noter cependant qu'il existe des compétences en matière de coopération transfrontalière dans les services. Par ailleurs une personne est dédiée à la participation au Conseil des territoires transfrontaliers (CTT).

• Les CCI sont différemment impliquées :

- La CCI Saône-Doubs est très impliquée dans la connaissance de la Suisse voisine. Elle a même créé une antenne à Pontarlier pour être au plus près des territoires qui subissent les effets-frontière. La veille y est effective mais sans que cela se décline de manière véritablement stratégique.

- La CCI du Jura, quant à elle, explique que l'interconnaissance est difficile, que les entreprises françaises sont concurrentes entre elles, tout

en relevant la modestie des chefs d'entreprise français et la taille internationale de celles en Suisse qui sont souvent des donneurs d'ordre pour celles situées en France. Ce constat semble expliquer la difficulté à organiser des démarches collectives entre entreprises françaises et entreprises suisses.

• Les intercommunalités donnent à voir des pratiques bien différentes :

- Certaines ont intégré des dispositifs de coopération (Groupement local de coopération transfrontalier - Agglomération Urbaine du Doubs), leurs techniciens connaissent la Suisse voisine et on peut parler de réelle acculturation.

- D'autres, bien qu'exposées aux mêmes effets-frontière, conviennent que la question de la coopération est compliquée, difficile à mettre en place.

- D'une manière générale, il est relevé une vraie difficulté à embarquer les (ou certains) EPCI dans le transfrontalier, à l'exception de deux en proximité directe avec la frontière, actifs en la matière.

• Les métropoles présentent des situations contrastées attestant que l'intensité des coopérations n'est pas fonction de la distance à la frontière :

- Grand Besançon Métropole est organisée depuis longtemps par rapport à la veille concernant la Suisse, mise sur une fonction de porte d'entrée vers la Suisse (Le Locle - La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel) en lien avec l'axe des microtechniques et la ligne des Horlogers.

- Le Grand Belfort parle de coopération forte avec ses voisins jurassiens. Une Direction est dédiée à la mise en œuvre de cette priorité politique et de multiples projets sont identifiés. La posture est celle de communauté de projet.

- Pays de Montbéliard Agglomération n'a pas, selon nos connaissances, mis en place de dispositifs particuliers pour collaborer avec la Suisse.





- La Métropole de Dijon qui n'a pas pu être rencontrée, malgré sa proximité avec Lausanne via le TGV Lyria, ne semble pas se projeter actuellement vers des coopérations avec la Suisse.

• **Les Parcs naturels régionaux** font preuve d'une implication différente sans lien avec leur ancienneté respective : Le Parc naturel régional du Haut-Jura, le plus ancien, peine encore à établir une coopération instituée, concrète et pérenne avec le Parc naturel vaudois dont les missions sont différentes et limitées à la protection de la nature. À l'inverse, le Parc naturel régional du Doubs nouvellement créé, s'appuie sur une acculturation développée à l'échelle du PETER Horloger qu'il remplace et des liens établis avec le PNR du Doubs suisse.

3- Articulation avec la coopération instituée : une difficulté à se repérer dans un paysage perçu comme flou, une attente vis-à-vis de l'échelle régionale

Lors des auditions, les personnes ont été interrogées par rapport à leur connaissance des institutions portant la coopération transfrontalière dans l'Arc jurassien, par rapport à la stratégie censée l'accompagner, ce qui permet de comprendre comment est perçue l'articulation de l'échelle infrarégionale avec l'échelle régionale.

Plus spécifiquement, les interlocuteurs ont fait spontanément référence au niveau du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, alors que l'État en région n'a pas été explicitement cité.

Deux logiques de coopération sont par conséquent évoquées :

- La coopération instituée, au sujet de laquelle la référence est la Conférence Transjurassienne devenue Arcjurassien.org, appellation encore peu usitée.
- Le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et ses services. L'articulation entre ceux-ci et le dispositif Arcjurassien.fr (en lien avec Arcjurassien.org) est questionnée.

Pour ce qui concerne la coopération instituée

La connaissance des institutions en charge de la coopération est faible. Arcjurassien.org a été qualifiée à plusieurs reprises de "machin". Son fonctionnement, lorsqu'il est connu, laisse quelque peu dubitatif, dans la plupart des cas il n'est pas identifié. On constate notamment que la déclinaison Arcjurassien.org, Arcjurassien.ch et Arcjurassien.fr est source de confusion et reste mal identifiée. Les dénominations incitent à penser à un site internet, ce que confortent les sites de Arcjurassien.ch et Arcjurassien.org tout à fait visibles lors d'une recherche simple, alors que pour le portage français, il n'apparaît aucun site référence Arcjurassien.fr.

• "On parle du "machin" lorsqu'on parle de Arcjurassien.org et en parallèle on essaie d'avancer avec des relations plus directes et sur des projets concrets de local à local".

Lorsque ces subtilités sont maîtrisées, il est déploré que Arcjurassien.ch n'ait pas d'équivalent côté français : "Il n'y a pas eu d'Arcjurassien.fr pendant longtemps et maintenant qu'elle existe, elle n'a pour vocation que de préparer le dialogue franco-suisse pas plus... Les missions assumées ne sont dans tous les cas pas celles de Arcjurassien.ch d'un point de vue transversal dans l'Arc jurassien suisse".

À certains échelons le sentiment est celui d'être peu associé aux échanges institutionnels et pas suffisamment associé à Arcjurassien.org : "on est plus associé à la politique de massif qu'à la politique transfrontalière".

Des articulations en interne du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté difficiles à cerner depuis les échelons infrarégionaux

C'est à cette échelle que les questionnements et les attentes sont les plus nombreux. Les

personnes entendues ont bien conscience que chacun "bricole" à son échelle, lorsqu'il s'agit de coopération transfrontalière. Il est en outre rappelé que les partenaires suisses aux prises de décisions très directes, ne souhaitent pas multiplier les interlocuteurs.



• **Comment prendre en compte des enjeux locaux au regard des compétences respectives ?**

La distribution des compétences télescope les attentes locales. Là où se situent les attentes de cohérence en termes d'aménagements ou de dispositifs, les compétences ne sont pas forcément de mise. Des exemples emblématiques sont rapportés dans les secteurs des mobilités, de l'économie ou encore du tourisme.

Sans remettre en question l'approche globale, des interrogations sont formulées quant à la prise en compte à l'échelle régionale d'enjeux locaux de coopération transfrontalière ou d'inévitables tensions à résoudre à l'échelle locale. Y a-t-il seulement la conscience que ces questions sont posées à l'échelle transfrontalière et nécessitent des réponses à la fois locales et régionales ?

• La **double articulation** d'une part entre les échelons infrarégionaux et les services de la Région Bourgogne-Franche-Comté en matière de coopération, via Arcjurassien.fr et d'autre part entre ces mêmes échelons infrarégionaux et Arcjurassien.org pour une entrée en matière avec des acteurs suisses n'est pas claire.

"On ne sait pas si on passe par Arcjurassien.fr ou directement par les services concernés de la Région".

• La **capacité à relayer les attentes en matière de coopération**, provenant des échelons locaux, vers les services de la Région, est clairement questionnée. La feuille de route de Arcjurassien.org (stratégie 2015) est relevée mais sa mise en œuvre est considérée comme difficile.

Les moyens sont jugés trop faibles en région Bourgogne-Franche-Comté pour comprendre le modèle franco-suisse et irriguer les services, et par là-même, se crée le sentiment que les projets de développement portés par la Région prennent insuffisamment en compte les outils suisses voisins comme le projet d'agglomération du Réseau Urbain Neuchâtelois. Est-ce que les services régionaux prennent en compte correctement les informations suisses disponibles en matière d'aménagement du territoire ? Est-ce que ces informations sont interprétées à leur juste valeur ? Les contraintes et aménités locales que doivent gérer les collectivités infrarégionales sont-elles bien perçues ? Est-ce que le relais que constitue Arcjurassien.fr entre les échelons infrarégionaux et les services de la Région fonctionne correctement sur des questions de ce type ?

• **S'agissant des aires de coopération** identifiées par Arcjurassien.org, sans qu'elles soient remises en cause, il ressort des auditions deux enseignements :

1- Rien ne se travaille à leur échelle. La stratégie de Arcjurassien.org ne s'y décline pas, "il est simplement attendu que les acteurs fassent connaissance et... rien du tout ensuite". À titre d'exemple il est rapporté l'absence d'appui méthodologique pour concrétiser à l'échelle de ces aires des décisions prises dans les réunions régionales sur de grands dossiers identifiés en années thématiques (année de l'eau). La question de l'organisation de sessions du Conseil des territoires transfrontaliers qui s'appuie sur la participation de techniciens sans mandat politique ce qui ne permet aucun engagement concret, est clairement exprimée.



2- La manière d'associer les différents acteurs autour des quatre aires de coopération de

proximité est soulevée, plus spécifiquement, les représentants de Grand Besançon Métropole s'interrogent sur le fait qu'ils ne parviennent pas à être associés aux quatre aires de coopération par le biais du Pôle métropolitain Centre Franche-Comté. Cette question est à relier à celle du lien centre-périphérie que pose le Conseil départemental du Territoire de Belfort, "en matière de coopération transfrontalière on souffre d'une position interrégionale à la limite de deux grandes régions, la Bourgogne-Franche-Comté et l'Alsace". À cette échelle il semble que le positionnement de la Région soit inconnu, sinon difficile à interpréter et qu'un accompagnement spécifique soit attendu.



La stratégie portée par Arcjurassien.org est inconnue de nos interlocuteurs, à deux exceptions près. C'est peu si on se réfère au nombre d'interlocuteurs présents autour de la coopération. Quand elle est connue, sa mise en œuvre est considérée comme difficile : "On ne connaît pas les axes stratégiques de Arcjurassien.org (...) tout cela est un peu flou".

En définitive, il ressort des auditions :

- Sans volonté politique forte et sans relais technique efficace, la frontière s'affiche souvent comme une coupure en termes de coopération, alors que les effets-frontière demeurent bien réels et impactent lourdement le développement local.
- Des situations de coopération très disparates, sans corrélation ni avec la distance par rapport à la frontière, ni avec l'échelle des collectivités. Alors que l'on pourrait s'attendre à une veille soutenue et à une acculturation par rapport à la Suisse voisine de la part des collectivités locales frontalières ou exposées aux effets-frontière, force est de constater que ce n'est pas systématiquement le cas.

► Les différentes positions se caractérisent aussi bien par de l'attente, des engagements plus ou moins solitaires, ou encore le souhait d'être associés quand le Conseil régional négocie avec les acteurs suisses un dossier qui implique les échelons locaux.

- **L'image d'une coopération instituée mal connue, peu lisible**, ce qui peut expliquer que les axes de la stratégie établie par Arcjurassien.org ne sont que peu partagés au sein des territoires infrarégionaux.

► On note une difficulté pour les échelons locaux à se repérer dans le paysage de la coopération instituée et à identifier le bon interlocuteur à l'échelle régionale.

- La sensation que la question suisse s'est "diluée" avec la fusion, "On a l'impression que l'échelon régional a un peu abandonné le push vers la coopération, il n'y a pas l'impulsion qui donne envie d'aller vers tout cela".

Des questions se posent donc au niveau des échelons infrarégionaux :

- Celles des organigrammes du Conseil régional ou de l'État : où doivent être placés les représentants de Arcjurassien.fr dans les organigrammes respectifs ? Où doit être positionné(e) la personne ou le service en charge de la coopération transfrontalière dans les organigrammes respectifs ? Quel est leur rôle vis-à-vis des différents services... ? Comment se positionnent-ils par rapport à un possible dialogue entre les acteurs de la coopération transfrontalière de proximité et les services régionaux ?



- L'existence des aires de coopération transfrontalières ne contribue pas à développer la coopération transfrontalière. À leur échelle ne s'organise aucune réelle politique de coopération transfrontalière intégrant notamment la

question de la cohérence du développement franco-suisse, et des continuités en matière de politiques d'aménagement du territoire.

- Celle de la déclinaison de la stratégie de coopération transfrontalière à l'échelle des quatre aires de coopération pour une réelle mobilisation des échelons infrarégionaux et du rôle d'accompagnement de la Région Bourgogne-Franche-Comté, aujourd'hui mal compris.

- Celle d'une politique transfrontalière structurée à l'échelle régionale qui permette d'articuler et de soutenir les échelons infrarégionaux.



- Celle de la prise en compte de la position frontalière de la Bourgogne-Franche-Comté et des effets qui en découlent dans les grands axes de développement de la région. Elle ne peut être limitée à un volet placé en marge avec pour seul contenu le rappel des grands axes de la stratégie établie par Arcjurassien.org. Le corollaire est alors la prise en compte de la proximité de la Suisse dans l'ensemble des directions du Conseil régional indissociable d'une organisation et des moyens nouveaux. (Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes).

PRISE EN COMPTE DE LA SUISSE VOISINE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

Il s'agit ici de l'analyse des auditions réalisées au sein de l'administration du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté. Elle est organisée en deux parties, une première là aussi consacrée à la connaissance et la prise en compte de la Suisse voisine, une seconde synthétisant les éléments clés concernant la prise en compte de la coopération transfrontalière au sein des services du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté.

I- La connaissance et les mécanismes de prise en compte de la Suisse voisine dans les différents services du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

Comme à l'échelle infrarégionale, l'acculturation des services auditionnés par rapport à la connaissance de la Suisse voisine apparaît globalement modeste, souvent limitée aux différentiels institutionnels. Il en va de même pour la connaissance de la coopération instituée. Il ressort des auditions, une vision contrastée de la prise en compte de la proximité de la Suisse selon les Pôles : elle est effective pour le Pôle stratégie et le Pôle mobilités, territoires et transition écologique, plus modeste pour les Pôles Économie, Emploi et Formation et Éducation et Vivre Ensemble.

Un deuxième constat est que la prise en compte des effets-frontière, la mise en place d'une démarche de gestion transfrontalière des principaux dossiers thématiques, ne sont pas réellement organisées. L'auto-organisation prévaut sans réelle stratégie interne pour comprendre et prendre la mesure des dynamiques et des projets institutionnels dans l'Arc jurassien et en Suisse voisine.



• Le Pôle Stratégie

Ce pôle intègre la Direction Prospective et Démarches Partenariales (DPDP) et la Direction Europe (DERI) auxquelles il sera fait référence. En guise de propos introductif, il est indiqué que la coopération franco-suisse ressort de deux dimensions complémentaires :

- Un territoire de projet, en lien avec la SUERA (stratégie de l'Union européenne pour la région alpine) puisque l'Arc jurassien appartient à un territoire plus vaste (espace alpin, réseau métropolitain Rhin-Rhône...). Certaines problématiques de développement ressortent d'un échelon supra.

• Le Programme Opérationnel Interreg France-Suisse, puisqu'une grande partie des moyens de la coopération franco-suisse provient de ce programme. À ce titre il est rappelé le rôle de la Région, d'une part autorité de gestion de ce programme, d'autre part en responsabilité politique d'agir pour la coopération franco-suisse, deux aspects à bien distinguer tout en assurant un lien opérationnel entre la stratégie de coopération transfrontalière et l'outil de financement Interreg France-Suisse.



Les effets-frontière sont bien connus à l'échelle du Pôle et la question d'une meilleure prise en considération dans les politiques publiques régionales est posée puisque la frontière constitue davantage une source de coopération qu'un frein au développement. Ces effets rejoignent la problématique de différenciation territoriale. Dans des politiques publiques par essence "régionales", il est souligné la nécessité d'intégrer la différenciation territoriale de manière notamment à prendre en compte les enjeux transfrontaliers et interrégionaux. *In fine*, l'objectif est d'accompagner au mieux les territoires dans leurs problématiques de développement.

Dans le cadre de la fusion, il a été acté de faire de la coopération franco-suisse un axe majeur de développement pour la Région, c'est pourquoi ce dossier a été positionné dans une direction transversale, la Direction Prospective

et démarches partenariales (DPDP). En lien avec les questions de gouvernance, de stratégie, de partenariat et d'observation, cette direction aborde la coopération transfrontalière au travers de deux services :

- Prospective, en lien avec la gestion du SRADDET qui aborde naturellement la coopération franco-suisse.
- Partenariats et Attractivité qui traite de la coopération franco-suisse mais aussi des coopérations interrégionales.

L'acculturation par rapport à la Suisse voisine existe donc, ainsi que la connaissance des dispositifs de coopération instituée. Il est ainsi précisé que Arcjurassien.fr participe à la structuration de la coopération en organisant des temps de travail techniques pour traiter des sujets spécifiques, de manière à faire remonter certaines problématiques à Arcjurassien.org. Si on aborde la question de la manière de prendre en compte la coopération transfrontalière, il est rappelé que des schémas ou des stratégies intègrent la dimension franco-suisse et que la DPDP a joué un rôle d'interface avec des acteurs suisses. En interne de la Région Bourgogne-Franche-Comté, le déploiement de la stratégie Arcjurassien.org ressort d'un travail politique et technique, avec un suivi bilatéral entre la DPDP et les directions opérationnelles. Cette stratégie s'incarne également dans des projets portés avec les partenaires locaux et le déploiement de la stratégie Arcjurassien.org reste complexe. Pour ce qui concerne la question de la coordination des échelons infrarégionaux, il n'est pas envisagé de formaliser une coordination plus étayée au travers d'Arcjurassien.fr. qui est positionné dans cette direction. Mais, en regard des attentes globalement évoquées lors des auditions, quelle que soit l'échelle, les outils de la coopération transfrontalière sont jugés insuffisants. Il est noté que Arcjurassien.fr est une instance qui dispose de peu de moyens qui est peu mobilisée, ce qui pose des difficultés pour porter un message commun auprès d'Arcjurassien.org et des partenaires suisses.

La Direction Europe et rayonnement international (DERI) est naturellement celle qui se situe le plus en prise avec les problématiques transfrontalières, au titre des relations internationales et comme autorité de gestion du Programme opérationnel Interreg. Ceci est confirmé par l'existence de relations avec la Suisse qui se déclinent avec

la mise en œuvre des programmes européens, au travers de l'autorité de gestion pour 5 dispositifs dont Interreg France-Suisse. Dans le cadre des programmes européens, un service transversal est chargé de la gestion et de la montée en compétence des autres services (Lab des instructeurs). Le poste de coordination Arcjurassien.fr est positionné dans la direction Prospective et démarches partenariales avec laquelle des relations sont bien entendu privilégiées. De ce fait, au moment des auditions, la DERI n'est pas la mieux placée pour parler de la relation avec la Suisse, mais des modifications sont attendues, puisque cette activité doit revenir au sein du service relations internationales. En définitive, le service se consacre essentiellement à la gestion du Programme de coopération territoriale France-Suisse (Interreg France-Suisse) en collaboration étroite avec le service instructeur suisse (Arcjurassien.ch). Dans ce cadre, il apparaît que le programme Interreg France-Suisse n'est pas un outil au service de la mise en œuvre d'une stratégie, mais plutôt un déclencheur de coopération. Ceci étant, en partant de la mise en place de projets, il est envisagé de tendre vers une stratégie *a posteriori*.



Pour conclure, à l'échelle du Pôle Stratégie, une réflexion d'ensemble (coopération transfrontalière, Interreg, SUERA...) est menée avec l'option de regrouper les sujets en lien avec la coopération, au sein d'une même direction, ce qui permettrait plus de transversalité, de manière à ce que la coopération transfrontalière s'enrichisse de la SUERA et qu'elle s'appuie davantage sur les opportunités du Programme de coopération territoriale France-Suisse (69,7 M€ pour 2021-2027). Par nature, celui-ci prend appui sur des coopérations transfrontalières et il faut donc que la stratégie d'Arcjurassien.org s'appuie aussi sur les projets financés par son intermédiaire, en capitalisant sur des projets très structurants. Cela

permettrait également de faciliter le travail avec les élus qui auraient désormais un seul interlocuteur (c'est-à-dire une seule direction de référence, contre deux aujourd'hui).

•Le Pôle mobilités, territoires et transition écologique

Dans le cadre de ce Pôle, des dossiers s'imposent, notamment en matière de mobilités. Le quotidien est alors partiellement guidé par quatre dimensions qui ont trait à la coopération transfrontalière avec la Suisse :

- Les rapports avec l'État dans le cadre d'un comité technique placé sous l'égide du ministère des Affaires Étrangères, qui réunit les services dont ceux de la Région Bourgogne-Franche-Comté, en lien avec la question des mobilités.
- La SUERA, dont il est rappelé le faible impact sur les services.
- Arcjurassien.org, qui incarne la coopération instituée et met en place des réflexions qui peuvent donner lieu à des schémas transfrontaliers comme ce fût le cas pour les mobilités en 2011 et à des déclinaisons opérationnelles en matière de mobilité.
- Le Programme de coopération territoriale France-Suisse, dans le cadre duquel des réflexions sont menées au sein des services pour orienter des dossiers en transfrontalier aussi bien d'un point de vue financier que politique. Mais il est bien rappelé qu'il s'agit d'un outil de programmation et non pas d'un projet politique pour le Franco-Suisse.

Les effets-frontière sont bien connus à l'échelle du Pôle et la nécessité d'une coopération est parfaitement admise. Si on considère la manière de prendre en compte l'aménagement transfrontalier et ses dynamiques, ce sont les mobilités qui sont principalement évoquées. Les relations sont par exemple hebdomadaires avec le canton de Vaud et Neuchâtel sur cette question importante. En revanche, le pôle n'a pas de relation avec Arcjurassien.org, le point d'entrée de la coopération se situe dans le pôle stratégie comme cela a été évoqué précédemment.

Les échelons infrarégionaux sont présents en lien avec les questions des mobilités et leur demande de prise en compte de réalités locales est bien identifiée. À ce titre, les PNR ont été évoqués comme une échelle de concertation et de dialogue aussi bien autour des mobilités que de la transition énergétique, mais sur des projets très précis.

• Le Pôle Éducation et Vivre Ensemble

Même si l'intensité de l'activité transfrontalière est considérée moindre que dans les autres pôles, l'intérêt pour la coopération franco-suisse est réel et la connaissance de la Suisse garantie. L'enjeu de la coopération transfrontalière est bien identifié dans différents domaines notamment en matière de formation, d'apprentissage et en enseignement supérieur et en recherche. La volonté d'accompagner tout projet à dimension transfrontalière est clairement affirmée. L'accent est mis sur des actions phares relevant de l'ESRI, bénéficiant du soutien de la Région, pour certaines de très longue date : le journal En Direct, le journal de la recherche et du transfert de l'Arc jurassien, le Collégium SMYLE, Collégium franco-suisse²³.

Cependant, ces accompagnements n'apparaissent pas comme la déclinaison de la stratégie établie par Arcjurassien.org, la seule référence à la coopération instituée étant le soutien apporté à la Communauté du savoir sans qu'il soit fait état du rôle nécessairement très limité de ce dispositif. Ce constat fait écho à l'absence d'une vision stratégique de la proximité de la Suisse dans le SRESRI qui ne relaie pas les engagements pris



(23) Côté français CNRS, UFC, ENSMM, UTBM et l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) du côté suisse.

dans la stratégie de Arcjurassien.org. De même, l'accent est mis sur la Carte Avantages Jeunes franco-suisse, projet emblématique du vivre ensemble sans référence à cette stratégie dont l'un des axes est justement dédié au vivre ensemble.



Deux dossiers directement liés à la formation ont été abordés lors de l'entretien : l'obstacle réglementaire français à un partenariat franco-suisse dans le champ de l'apprentissage²⁴ et le projet Arc horloger. Sans les détailler ici, ils constituent deux cas d'école : bien que significatifs pour l'interface économie-formation à l'échelle transfrontalière, cohérents avec la stratégie d'Arcjurassien.org, ils sont hors champ des compétences de la Région, de fait non concernée.

• Le Pôle Économie, Emploi et Formation

Comme à l'échelle infrarégionale, la proximité de la Suisse ne fait pas l'objet d'une attention particulière, la pratique est de s'appuyer sur l'Agence Économique Régionale (AER) en cas de besoins d'études. Les points significatifs retenus de l'audition ne sont pas spécifiques à ce pôle. À tous les échelons, la question du développement économique reste un angle mort dans le positionnement institutionnel vis-à-vis de la proximité de la Suisse, ce constat fait l'objet d'un focus spécifique (cf. page 42).

L'AER travaille avec la Suisse essentiellement en prospection, en allant chercher des porteurs de projets souhaitant s'implanter en France. Pour l'analyse du volet économique de la stratégie de Arcjurassien.org, l'AER n'a pas été consultée. D'une manière générale il ressort des entretiens que l'AER est globalement moins associée que par le passé à cette dynamique.

(24) Dans sa contribution 3D, le CESER en faisait un des points essentiels pour une expérimentation. La loi 3DS de février 2022 permet explicitement de lever cet obstacle.

Les auditions font apparaître une certaine méconnaissance de la coopération instituée, plus spécifiquement de l'axe "développement économique" de la stratégie et aucun lien formel n'est mentionné en rapport avec le dispositif Arcjurassien.fr qui est pourtant sensé relayer les questions de coopération transfrontalière traitées à l'échelle de Arcjurassien.org.



En revanche le SRDEII est mentionné comme un lieu au sein duquel les problématiques avec la Suisse peuvent être évoquées.

La problématique Suisse paraît avoir été beaucoup plus présente avant la fusion, dans l'élaboration et le suivi, et à l'heure actuelle la question transfrontalière semble s'être éloignée.

• La Direction Générale des Services

Il est rappelé lors de l'audition, la logique "ensemble" que porte cette direction au sein du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté. À ce titre la dimension frontalière doit progressivement s'installer au sein de la collectivité mais il est fait état de la difficulté à faire reconnaître à l'échelle de la région tout entière le statut frontalier et à partager les enjeux de la coopération franco-suisse, à l'exemple de Dijon qui ne se reconnaît pas au travers d'un statut frontalier.

Le PO INTERREG est considéré comme l'outil pour permettre d'appréhender la dimension transfrontalière, en élargissant même la vision au bassin lémanique. En corollaire, il s'agit de déclencher des initiatives de coopération et de renvoyer vers les services opérationnels dès lors que les sujets sont à approfondir. En cohérence avec ce choix, les moyens attribués à la coopération transfrontalière relèvent plus d'une conception intégrée des moyens que d'un fléchage spécifique.

À l'échelle de la Direction générale, plusieurs secteurs sont considérés comme naturellement tournés vers la coopération transfrontalière : les mobilités sont mentionnées avec la nécessité de compléter la vision infrarégionale par une vision "service" (ce qui fait écho à l'attente exprimée par les échelons infrarégionaux). Le domaine du tourisme, jugé également assez bien appréhendé et la dimension enseignement supérieur présente mais jugée insuffisamment développée.

À l'inverse, des difficultés apparaissent dans les domaines de la santé compte tenu de l'absence de compétences et dans le domaine de la formation. En définitive, il est reconnu des faiblesses dans la capacité de portage de projet et de gouvernance et cela malgré la présence de Arcjurassien.org à l'œuvre depuis de nombreuses années. Il est relevé que la question de la veille sur la Suisse voisine (forces, faiblesse, opportunités, menaces) est un point de faiblesse dans l'organisation.

Dans le cadre de la question de la gouvernance instituée portée par Arcjurassien.org, qui repose sur le binôme État et Région Bourgogne-Franche-Comté, il est mentionné que l'échelon régional n'est pas "dans une vision opérationnelle et pragmatique qui pourrait prévaloir". Il est fait état d'une coopération rendue difficile par la position des quatre cantons suisses, qui ne sont pas "sur la même longueur d'onde".



La priorité va plus vers une intervention sur l'ordre du jour du dialogue franco-suisse via les Ambassadeurs²⁵ que vers un engagement de terrain au plus près des questions qui doivent être résolues à l'échelle des problématiques de l'Arc jurassien. Cette position tranche totalement par rapport à la réalité de nombreux dossiers qui reposent sur des logiques de coopération de proximité.

Il est fait état, lors de l'entretien, d'une lassitude vis-à-vis de la question transfrontalière dans certains domaines.

(25) Il est fait ici allusion à la problématique du Lyria.

2- Synthèse des éléments clés concernant la prise en compte de la proximité de la Suisse

Les entretiens réalisés permettent de dégager une vision de l'organisation formelle qui sous-tend la prise en compte des effets-frontière, des enjeux de la coopération et de la manière de déployer cette prise en compte au sein du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté. Il ressort des auditions :



Une situation très contrastée entre les services au sein du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, mais un constat domine, le sentiment que la problématique de la Suisse était plus présente avant la fusion. Une certaine lassitude pourrait même être pointée, avec un sentiment de perte de temps lorsqu'on aborde la question de la coopération. Les effets-frontière sont globalement repérés et connus mais les moyens de les prendre en compte et de développer une analyse transfrontalière des enjeux nécessitent trop d'énergie compte tenu des différences institutionnelles et du manque relevé et assumé d'acculturation. En résumé, la Suisse paraît lointaine et marginale et il n'y a pas de réels attendus du statut frontalier de la Bourgogne-Franche-Comté.

Une logique sectorielle qui domine la question transfrontalière, chaque service développe plus ou moins une sensibilité aux besoins de coopération ou de cohérence territoriale, assure une veille à son échelle et accompagne comme il le peut la circulation de l'information relative à la Suisse voisine. Les auditions font ressortir un manque de vision transversale de la question transfrontalière au sein du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et finalement une absence d'organisation formelle. Ceci est renforcé par l'absence d'espace pour construire un

regard partagé au sein du Conseil régional, que ce soit en référence à la stratégie portée par Arcjurassien.org, à l'échelon de l'ensemble des institutions infrarégionales ou encore, aux services de l'État.

Une méconnaissance de la stratégie portée par Arcjurassien.org. Alors qu'elle découle de la volonté politique franco-suisse de coopérer, sa déclinaison technique n'est pas organisée.

Plus généralement, la volonté politique de renforcer la coopération transfrontalière peine à être relayée techniquement. La prise en compte de la Suisse voisine ne donne pas lieu à une administration de mission au sein de l'organisation interne. Par conséquent les sujets techniques portés en transfrontalier sont très ponctuels et correspondent à des dossiers spécifiques comme ceux consacrés aux mobilités. Même l'aménagement du territoire, plus global, achoppe sur la question transfrontalière.

Une référence fréquente des services de la Région, à une échelle de coopération qui ne privilégie pas l'Arc jurassien.

La SUERA, dispositif assez récent que pilote la Région Bourgogne-Franche-Comté, semble être considérée comme l'échelle de référence pour la coopération, alors qu'elle n'a jamais été évoquée aux échelons infrarégionaux. Cette même échelle est souvent mise en avant par les responsables des différents services comme incluant le territoire de projet de l'Arc jurassien franco-suisse. La Direction Europe et relations internationales mentionne l'incitation de l'Europe à privilégier l'animation d'espaces macro régionaux. Elle considère que l'Arc jurassien se situant à une extrémité de région alpine, cela fait sens de rapprocher le traitement des relations France-Suisse de ce dispositif.

Le Programme de coopération territoriale France-Suisse constitue un outil privilégié pour accompagner la coopération

transfrontalière et souvent les auditions ont permis de le pointer. Mais, sans stratégie transfrontalière avérée, hormis pour les mobilités, les services ne font, au mieux, qu'accompagner des porteurs de projets sans vision d'ensemble. Le dispositif fonctionne a posteriori, la manne financière européenne soutenant des projets qui une fois concrétisés sont considérés comme référents dans la politique régionale. En fin de compte, alors que les crédits du programme de coopération territoriale France-Suisse sont l'instrument financier de

la coopération transfrontalière, les projets qu'ils financent ne contribuent pas forcément à faire progresser la coopération transfrontalière. Il n'y a pas d'évaluation de l'effet levier de ces projets pour la mise en œuvre de la stratégie établie par Arcjurassien.org, et plus concrètement de leur capacité à faire progresser la coopération transfrontalière. Il existe même une confusion, parfois, entre stratégie transfrontalière et programme de coopération territoriale France-Suisse. Il n'est donc pas étonnant que l'évaluation de ce programme (Interreg V 2014-2020)²⁶, pointe la nécessité de développer des actions visant à favoriser l'appropriation des enjeux de la coopération à l'échelle de l'espace franco-suisse qui pourraient être bénéfiques pour impulser des dynamiques nouvelles.



La coopération instituée n'est pas clairement identifiée. **La gouvernance dédiée n'est pas relayée au sein des services du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté.** Les auditions ne permettent pas de comprendre l'articulation entre Arcjurassien.org et les services, plus précisément elle est difficile à repérer ce qui n'est guère surprenant, Arcjurassien.org étant ponctuellement peu reconnue. On peut relever les faibles moyens dédiés à Arcjurassien.fr pour animer la coopération et finalement il ressort des entretiens que le dispositif est peu mobilisé ce qui porte préjudice aux messages vers Arcjurassien.org. La conséquence est double, l'organisation du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté n'intègre pas la prise en compte globale de la proximité de la Suisse et ne permet pas de mobiliser des projets portés par des réseaux d'acteurs pour conduire une stratégie de coopération transfrontalière cohérente. Finalement Arcjurassien.fr est peu mobilisée, ce qui

pose difficulté tant pour porter un message commun auprès d'Arcjurassien.org et des partenaires suisses, que pour une prise en compte de manière opérationnelle et durable de la dimension transfrontalière.

Les échelons infrarégionaux doivent pour le moment s'auto-organiser. Il est ressorti des auditions des échelons infralocaux une attente vis-à-vis des services du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté. Mais lors des entretiens avec ces services, les échelons infrarégionaux n'ont été que peu évoqués. Les auditions n'ont permis d'identifier ni les relais, ni la vision claire d'une organisation pour travailler avec les autres institutions. Compte tenu du mode de prise en considération de la coopération transfrontalière au sein même des services, il est difficile d'imaginer une articulation aisée avec les échelons infrarégionaux pour répondre à leurs besoins.

Une relation entre Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et État qui demeure à renforcer. Il est fait référence aux échanges diplomatiques et au dialogue franco-suisse, mais il est regretté que l'échelle régionale ne soit pas informée des relations entre État français et suisse. À une échelle régionale, se pose également la question des relations entre les techniciens des services de l'État et ceux des services du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté en matière de coopération transfrontalière, et celle de la coordination de leur action.

L'absence de référence au poids de l'activité industrielle tout au long de la frontière que partage la Bourgogne-Franche-Comté et la Suisse, alors qu'elle contribue largement à l'image industrielle de la Bourgogne-Franche-Comté. Lors des auditions, il n'a pas été fait mention des repercussions sur l'industrie régionale d'une situation de dépendance et d'interdépendance. Constat est fait que l'horlogerie pourtant au cœur d'un système emploi-formation résolument transfrontalier, s'appuie sur un tissu industriel et une expertise scientifique microtechnique indépendamment des frontières politiques, ne donne pas lieu à une attention particulière.

En définitive, replacée dans le cadre de la note d'opportunité, cette analyse des auditions des services du Conseil régional de Bourgogne-

(26) Évaluation d'impact portant sur les axes du PCTE Interreg France-Suisse 2014-2020, Rapport final d'évaluation, Janvier 2022, 104 p.



Franche-Comté ne donne pas à voir une approche qui irait dans le sens d'une prise en compte des effets induits par la proximité de la Suisse, des enjeux de coopération transfrontalière et des opportunités de mise en cohérence de politiques publiques qui en découlent, ou encore de la stratégie d'Arcjurassien.org. Il apparaît que les préconisations, pistes et points de vigilance des travaux antérieurs du CESER sont passés inaperçus, il en va de même des avis et des interventions. Il est finalement difficile de déceler un fil conducteur à l'échelle régionale entre :

- Une volonté politique qui ne se traduit pas par une inscription dans les grands axes des divers schémas régionaux mais plutôt par une coopération "qui va de soi" en marge de ces grands axes.
- Une coopération instituée sans lien explicite avec les divers schémas régionaux. Ainsi, la stratégie de Arcjurassien.org (ex CTJ) co-présidée par la présidente de Région Bourgogne-Franche-Comté, le Préfet de région et le représentant des quatre cantons suisses de l'Arc jurassien, identifie des axes prioritaires qui restent sans écho dans les schémas régionaux.
- Des approches qui ne reconnaissent pas l'Arc jurassien comme échelle de référence et une organisation qui ne s'appuie pas sur le Programme de coopération territoriale France-Suisse pour financer la stratégie d'Arcjurassien.org.

LE REGARD DE L'ÉTAT SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Le point de vue de l'État repose sur les auditions du Conseiller Diplomatique auprès du Préfet, de la Commissaire de Massif du Jura et enfin du représentant de l'État au niveau de la coopération instituée, Arcjurassien.org. Le choix a été fait de centrer les auditions de l'État sur le niveau régional et quelques personnes à dimension interministérielle afin qu'elles présentent leur regard sur la coopération transfrontalière et non sur leurs pratiques.

I- La coopération transfrontalière institutionnelle est relativement faible

Il est relevé que la coopération instituée dans l'Arc jurassien se présente sous la forme d'une plateforme de dialogue politique qui est Arcjurassien.org. La structure n'a pas de personnalité juridique et n'est rien d'autre qu'une plateforme d'échange politique qui n'a pas de moyens humains ou financiers propres. Son secrétariat est assuré par trois personnes mises à disposition par leurs autorités respectives à savoir Arcjurassien.ch pour la partie suisse, le SGAR et la Région Bourgogne-Franche-Comté pour la partie française.

L'opérationnalité est par conséquent une grande difficulté pour Arcjurassien.org, sans personnalité juridique et sans compétence propre. Son travail est de mettre autour de la table les acteurs techniques, mettre en relation, valoriser les atouts, communiquer sur les projets portés par les territoires au sein de cet espace de dialogue. Arcjurassien.org donne l'impression d'être une réunion d'experts échangeant entre eux. Le niveau d'échanges est certes très qualitatif, mais la boucle politique fait défaut. Ce qui sort des groupes de travail a, de ce fait, du mal à devenir opérationnel sur le terrain.

La stratégie d'Arcjurassien.org est sensée se décliner autour de 4 aires transfrontalières identifiées comme des espaces fonctionnels, mais dont la gouvernance et les moyens ne sont pas réellement organisés de manière à soutenir des coopérations opérationnelles. Il ressort donc que la coopération franco-suisse est peu "institutionnelle" en dehors des échanges au niveau politique au sein d'Arcjurassien.org.

Toutefois, des coopérations sont en train de s'établir entre les Parcs naturels régionaux et le Groupement local de coopération transfrontalier agglomération urbaine du Doubs.

Globalement à l'échelle de l'Arc jurassien franco-suisse, on est face à une coopération qui est moins structurée qu'à l'échelle de la région Grand Est, notamment entre l'Alsace et l'Allemagne.

2- Les territoires infrarégionaux ne sont pas suffisamment impliqués dans la gouvernance d'Arcjurassien.org

Compte tenu des constats précédents, il est relevé qu'il n'y a pas suffisamment de portage politique des axes stratégiques définis par Arcjurassien.org, au niveau des quatre aires de coopération.

Il est fait allusion à une réflexion en cours pour associer et impliquer davantage les différentes collectivités territoriales, quelle que soit l'échelle, dans la gouvernance d'Arcjurassien.org. L'État a fait des propositions qui allaient assez loin en ce sens. Elles ont suscité des réticences du côté du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté qui se limite à ne privilégier qu'un forum des acteurs de l'Arc jurassien et à terme des rencontres annuelles sur les territoires avec les collectivités locales et les acteurs socioéconomiques. Il s'agit d'essayer d'impulser une dynamique et de la faire porter par les acteurs politiques locaux. La crainte de la Région est de trop diluer la gouvernance d'Arcjurassien.org et de la voir partir "à hue et à dia".



Pour l'État, on pourrait imaginer une gouvernance différente, plus près du terrain, avec des EPCI qui soient davantage associés, apportant des compétences moins stratégiques et plus opérationnelles. En effet on a souvent du mal à "embarquer" les EPCI dans le transfrontalier, ceux-ci

n'ont pas, dans la plupart des cas, d'axe consacré au transfrontalier dans leurs stratégies de développement local. Cette absence de volonté politique des EPCI tient au fait que tout va bien et qu'on ne se préoccupe pas de certains problèmes qui découlent de fractures notamment sociales. En associant les territoires infradépartementaux, il s'agit de développer des stratégies de développement local qui intègrent le transfrontalier avec une vision transversale du développement. C'est ce que fait le Conseil départemental du Doubs dans le cadre de sa stratégie CAP 25, mise en place en 2015. Il s'agirait ainsi de mettre en avant les Départements qui sont des entités intéressantes pour développer la coopération transfrontalière.



3- Il y a peu de projets transfrontaliers ou d'actions au niveau des territoires de proximité

Alors qu'un enjeu reconnu est celui de faire fonctionner la coopération transfrontalière à un niveau opérationnel proche du local, on prend conscience qu'il y a finalement peu de projets portés par les collectivités locales et les entreprises. Même si le fonds "petits projets" mis en place par Arcjurassien.org permet de soutenir des projets qui ne peuvent l'être dans le cadre du Programme de coopération territoriale France-Suisse, il manque un accompagnement pour des projets de taille moyenne tant d'un point de vue de l'ingénierie que des moyens financiers.

On constate ainsi qu'il y a davantage de projets financés par Interreg, il s'agit de gros projets et on y retrouve des acteurs rôdés de type universités, hôpitaux, qui ont de l'ingénierie et une expérience, ils savent aller chercher les partenaires et les financements.

Une coopération s'est établie de façon presque spontanée dans le feu de l'action pendant la crise sanitaire. Les Suisses ont accueilli davantage de

patients français que les Allemands. Cela s'est fait de manière très spontanée grâce aux relations interpersonnelles qui étaient déjà établies entre établissements français et établissements suisses, entre médecins français et médecins suisses.



Par ailleurs, l'un des secteurs où la coopération franco-suisse peut donner le plus d'effet et trouver le plus facilement à se concrétiser est le tourisme. 24 projets touristiques ont été déposés au cours du dernier Programme de coopération territoriale France-Suisse 2014-2020 dont des projets de coopération entre le Comité régional du Tourisme de Bourgogne-Franche-Comté et Jura 3 Lacs côté Suisse. D'ailleurs l'évaluation du programme de coopération territoriale France-Suisse (Interreg V 2014-2020)²⁷ pointe que "Le taux de programmation sur l'axe correspondant est élevé. Le niveau d'atteinte des indicateurs (résultats et réalisation) est également satisfaisant. Il bénéficie d'une logique de coopération perçue comme gagnant/gagnant sur les sujets liés à l'environnement, la biodiversité mais pâtit d'une certaine concurrence entre acteurs sur les questions du tourisme."

(27) Évaluation d'impact portant sur les axes du PCTE Interreg France-Suisse 2014-2020, Rapport final d'évaluation, Janvier 2022, 104 p.

PRENDRE LA MESURE DES EXPÉRIENCES VOISINES : LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES ET GRAND EST

Dans le cadre de cette autosaisine, le choix a été fait d'auditionner les Régions Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est, deux régions voisines pour lesquelles la prise en compte des enjeux transfrontaliers est fortement présente dans les pratiques et usages des services. Outre le tableau comparatif des modèles d'organisation (annexe 5), plusieurs enseignements peuvent être tirés des entretiens menés avec les services et CESER respectifs de ces deux régions.

Alors que la Région Auvergne-Rhône-Alpes concentre son attention sur la proximité de la Suisse (page 18), la Région Grand Est (page 7) ne se fonde pas sur cette proximité pour nourrir sa réflexion à propos de la coopération institutionnelle, ce qui induit inévitablement des organisations différentes malgré des dynamiques similaires à l'œuvre.

Dans les deux régions la place de la dimension transfrontalière dans la politique de développement est affirmée et l'organisation institutionnelle de la coopération transfrontalière n'apparaît pas comme la seule reconduction de modèles en place dans les anciennes Régions.



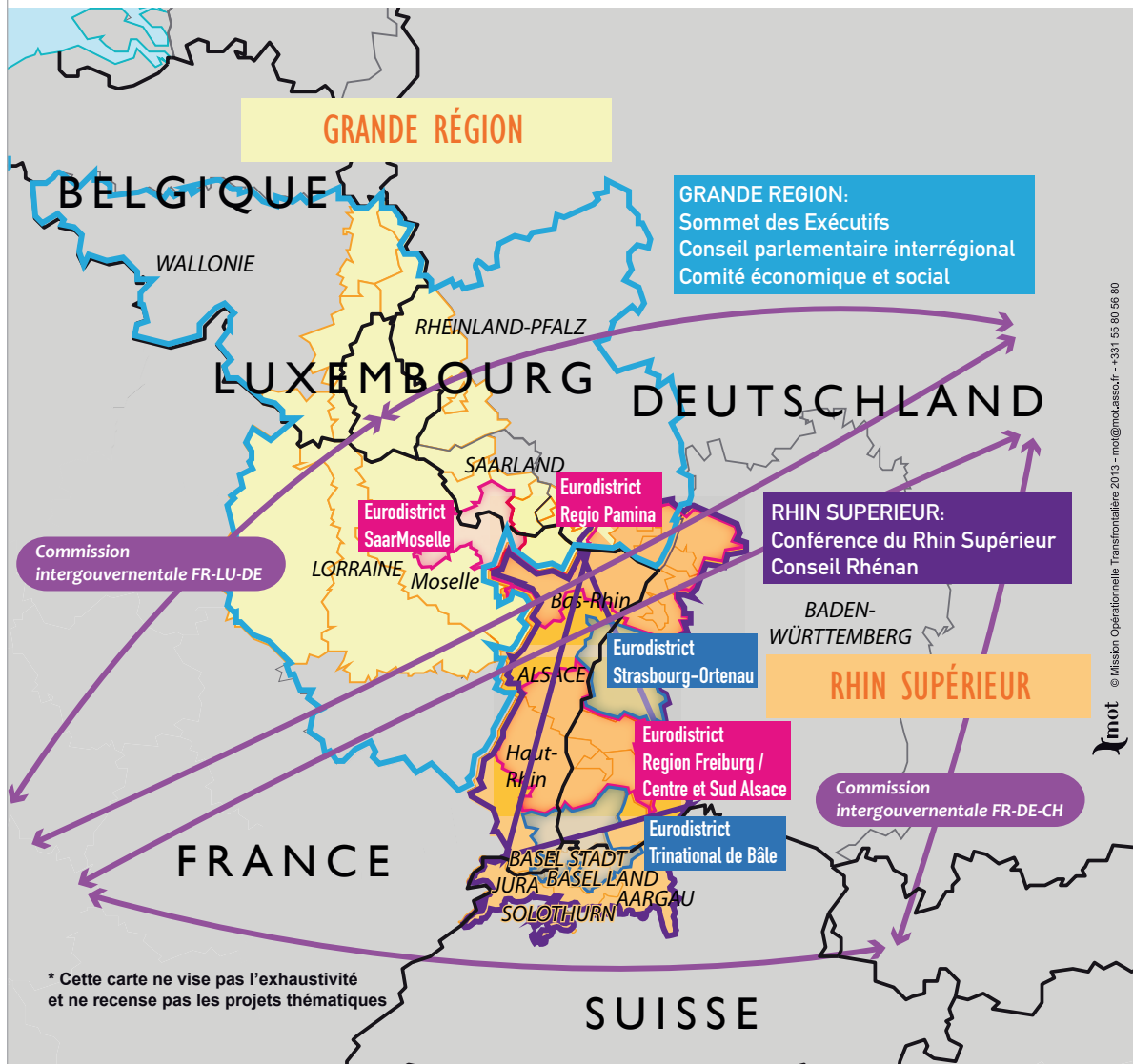
Le transfrontalier dans les grands axes stratégiques de la politique régionale

Chacune des deux Régions inscrit le transfrontalier dans les grands axes stratégiques de sa politique, toutes deux sont très attentives aux effets-frontière, à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers. Pour Auvergne-Rhône-Alpes, la proximité de la Suisse est une priorité politique retrouvée dans les grands schémas : SRADDET, SDRDEII, SRESRI, tandis que pour la Région Grand Est, la dimension transfrontalière est

Territoire de coopération transfrontalière de la Grande Région (Grand Est)

**Frontière
France-Allemagne**

**Coopération transfrontalière :
principaux accords, programmes
et structures de gouvernance***



Structures de coopération et territoires transfrontaliers

-] Coopération à l'échelle régionale
-] Coopération à l'échelle locale

Accords de coopération transfrontalière

- à l'échelle interétatique

Programme opérationnel Interreg IV A 2007-2013 (zones éligibles)



Source : Mission Opérationnelle Transfrontalière - 2021

explicitement inscrite dans les trois thématiques phares que sont la bioéconomie, l'hydrogène et l'intelligence artificielle.



Une équipe projet dédiée au transfrontalier, placée à l'interface des directions opérationnelles

Dans les deux cas, les services des Régions sont organisés de manière à ce que la globalité des problématiques liées à la frontière soit appréhendée. De surcroît, chacune des directions opérationnelles inscrit dans sa pratique les effets-frontière qui la concernent. Pour cela l'équipe de projet dédiée au transfrontalier est placée à l'interface des directions opérationnelles afin de veiller à l'intégration d'un volet transfrontalier dans les dossiers, pour apporter les informations nécessaires et ainsi répondre aux sollicitations des différents services et des élus.

Il s'agit de "proposer aux collègues des directions et aux élus, des modes de dialogue, d'interfaçage qui soient plus opérationnels et ça nous engage aussi à mieux gérer notre effort pour passer moins de temps, parfois à gérer la préparation d'une commission qui va accoucher d'une résolution que seuls ceux qui l'auront rédigée, liront et de passer beaucoup plus de temps sur le dialogue de pair à pair avec les bons acteurs pour structurer les projets".

Des antennes des services opérationnels de proximité à l'échelle locale

Cette organisation interne associe l'échelle régionale et l'échelle locale, le niveau central étant en lien étroit avec des antennes des services opérationnels de proximité, dont le rôle est crucial dans le cadre des relations, avec les voisins suisses notamment.

Une dynamique collégiale afin de jouer collectif

L'organisation institutionnelle tant en Grand Est qu'en Auvergne-Rhône-Alpes relève d'associations des différents échelons plus que d'articulations entre échelons. Il convient de faire œuvre d'intelligence collective.

Tout se met en place pour que se développe une relation dynamique et collégiale, qui soit transversale entre les institutions des différentes échelles côté France. Un site intranet vient en appui de cette organisation, un site de partage d'informations étant accessible à toutes les directions opérationnelles. Dans un cas comme dans l'autre, le paysage institutionnel de la coopération est foisonnant et complexe mais il se structure avec la volonté de jouer collectif "en associant l'ensemble des autorités françaises à différents niveaux : l'État est incontournable, les Départements frontaliers sont incontournables, les Communautés de communes sont incontournables, et la Région est incontournable".

Il n'existe pas de chef de filât, le Conseil régional est un partenaire dans une dynamique collective qui est néanmoins assez précise :

- **En Auvergne-Rhône-Alpes**, le GLCT du Grand Genève devient progressivement la structure qui gère les questions transfrontalières.



• En Grand Est :

- La Collectivité Européenne d'Alsace (CEA) est amenée à jouer un rôle important pour la coopération franco-suisse. Le Conseil régional quant à lui a un rôle d'entraînement sur une approche en "poupées russes". Il est ainsi précisé que "lorsqu'il s'agira de parler d'une feuille de route globale pour la coopération Grand Est nous serons à la



manœuvre. Lorsqu'il s'agira de parler de la déclinaison de projet spécifique à la bande rhénane, ce sont nos collègues de la CEA qui joueront ce rôle de chef de file".

- Sur d'autres frontières, l'approche est fonctionnelle, "la Région est premier de cordée sur les sujets qui relèvent des grandes transitions de l'aménagement du territoire, de l'attractivité, tandis que l'État est chef de file sur des sujets qui relèvent par essence de compétences régaliennes, les Départements sont quant à eux chefs de file sur leurs compétences". L'expérience du Comité de coopération transfrontalière franco-allemande issu du Traité d'Aix-la-Chapelle est à regarder avec attention, il permet de regrouper au-delà des autorités diplomatiques de chaque pays, les collectivités territoriales, la Région, les Départements, les métropoles directement concernées et les Euros districts qui sont en fait le regroupement soit sous forme de GECT soit sous forme associative, des principales collectivités.

Une évolution de la pratique institutionnelle de la coopération transfrontalière en cohérence avec les orientations politiques

Les deux Régions voisines portent une attention particulière au ressenti d'une coopération transfrontalière qui n'efface pas la frontière mais ne fait que la déplacer. L'objectif est d'amener les

territoires les plus éloignés de la frontière à prendre la mesure des effets liés à sa proximité, ainsi que des enjeux de coopération transfrontalière qui en découlent.

Le Conseil régional du Grand Est fait concrètement le choix d'associer à la coopération à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers, une coopération transfrontalière entre régions voisines indépendante de la proximité géographique dans les domaines stratégiques, en lien avec les écosystèmes productifs. Cela implique une évolution des pratiques en matière de coopération transfrontalière, et de la coopération très institutionnelle, installée de longue date avec des processus extrêmement formalisés.

► "Le fait de se retrouver à 5h pour partager un café en mangeant des petits sablés, des petits gâteaux, est une méthode de travail qui ne fonctionne plus".

Des réalités à ne pas sous-estimer en matière de coopération transfrontalière :

• À l'échelle de l'État, le mode d'intervention qui consiste à traiter directement d'État à État, sans associer les institutions régionales irrite les acteurs régionaux. Les échanges se déroulent dans une dialectique de la coopération transfrontalière qui paraît de ce fait totalement déconnectée des réalités locales. Il en découle une méconnaissance du travail engagé sur certains sujets déjà bien instruits localement, qui ne peut que retarder la résolution de problèmes prégnants.



À ce titre, la question de la préparation et du déroulé du dialogue franco-suisse est posée.

• À l'échelle régionale alors que la relation Région-État se construit dans une réelle volonté d'intelligence collective, des réflexes extrêmement conservateurs de l'État restent d'actualité dès que l'on touche à certaines problématiques. Il est ainsi fait état de l'impossibilité de faire bouger les

lignes pour que l'ARS, avec l'appui de la Préfecture, soit pleinement engagée dans une démarche de transformation des offres transfrontalières de santé en travaillant sur des approches qui ne soient pas uniquement intergouvernementales, ou bilatérales, mais également organisées à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers.

- **Une pratique institutionnelle franco-française repérée**, consiste à d'abord créer une infrastructure, un GECT, de la comitologie, de la gouvernance, puis à imaginer ce que l'on peut en faire.
- **Le pragmatisme de nos voisins suisses**, qu'il n'est pas nécessaire de développer ici, entraîne une réserve en matière de coopération économique entre la France et la Suisse à l'échelle de la Région Grand Est de la Région Auvergne-Rhône-Alpes.
- **Les répercussions de la rupture du dialogue Europe-Suisse** entraînent des effets délétères dans des domaines identifiés comme stratégiques pour la déclinaison de politiques publiques régionales, comme la mobilité étudiante ou encore la recherche.

En définitive, du fait des caractéristiques de l'Arc jurassien, il serait tentant de considérer a priori que la prise en compte de la proximité de la Suisse aux différentes échelles institutionnelles en Bourgogne-Franche-Comté ne peut s'apparenter aux expériences des deux régions voisines. Il ressort en fait des auditions, une similitude des problématiques liées à la position frontalière, et des facteurs à considérer. Ainsi dès à présent, trois enseignements peuvent être retenus des pratiques de Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes :

- La vision politique de placer la coopération transfrontalière au cœur des axes politiques.
- La décision d'intégrer la globalité des effets induits dans la mise en œuvre des politiques publiques,



l'organisation politique et administrative garante de la déclinaison des choix politiques.

- Le choix de faire œuvre d'intelligence collective. Mais au-delà, une concertation interrégionale s'impose pour partager les réflexions sur l'évolution des pratiques dans la prise en compte de la position frontalière. Les échanges entre CESER sont à poursuivre.



⊕ La question du développement économique : un angle mort dans le positionnement institutionnel

L'économie est omniprésente lorsqu'il s'agit d'évoquer les effets-frontière. Les acteurs économiques ont compris que la collaboration devait se faire hors système institutionnel, de gré à gré sur la base d'échanges simples et directs. Cela correspond à la philosophie des acteurs suisses dans ce domaine, qui privilégient le pragmatisme. L'état des lieux que donnent à voir les auditions est frappant :

- L'absence de référence à la contribution de l'espace transfrontalier franco-suisse à l'activité industrielle de la Bourgogne-Franche-Comté.

- L'absence de prise en compte des effets induits par la proximité de la Suisse, des enjeux de coopération qui en découlent et des possibilités de mise en cohérence de politiques publiques dans le champ de l'économie.

- L'absence à tous niveaux, d'approche transversale. On relève une juxtaposition de dispositifs en lien direct avec la proximité de la Suisse : territoire d'industrie, Pays horloger, campus des métiers microtechniques, pôle de compétitivité des microtechniques, implantation d'une antenne de la CCI 25 à Pontarlier. Enfin, une stratégie partagée entre les trois co-présidents de la coopération instituée, dont le premier des quatre axes prioritaires est le développement économique sans qu'aucune initiative de croiser les actions soit mise en place.

- L'insuffisance de veille, d'analyse, de prise en compte de points de vigilance et de données disponibles pour pleinement appréhender la réalité économique de ce territoire que partagent la Bourgogne-Franche-Comté et la Suisse et suivre les menaces conjoncturelles auxquelles sont confrontés les espaces frontaliers de part et d'autre de la frontière.

- Des incohérences entre les attendus et les actions entreprises, par manque de bilans pragmatiques. Deux exemples à retenir des auditions : le fonctionnement de la Communauté du savoir et celui du Projet Arc Horloger en regard des attendus de l'axe "développement économique" et de la stratégie partagée.

Ces constats ressortent tout particulièrement à l'échelle régionale. Les auditions ont donné à voir le décalage entre la pratique et les engagements pris dans la stratégie partagée entre les trois co-présidents de la coopération instituée, stratégie dont le premier des quatre axes prioritaires est le développement économique, dans le CPIER Massif du Jura ou encore, dans le PCTE Interreg France-Suisse.

Replacés dans le cadre de cette autosaisine, non seulement ces constats laissent penser que les préconisations et appels à vigilance du CESER sont passés inaperçus, mais plus généralement met en évidence une zone d'ombre sur le positionnement des institutions quant à la prise en compte de la proximité de la Suisse dans le champ économique. *Il peut être utile de préciser que ce focus n'est en rien guidé par l'évaluation d'impact portant sur les axes du PCTE Interreg France-Suisse 2014-2020*⁽²⁸⁾.

(28) Évaluation d'impact portant sur les axes du PCTE Interreg France-Suisse 2014-2020, Rapport final d'évaluation, Janvier 2022, 104 p.

CONCLUSION DE LA PARTIE "CONSTATS ET ANALYSE"

Sans revenir sur les constats du CESER qui ont conduit à cette autosaisine, rappelons que nous avons pour objectifs de nous interroger, au sein du CESER, sur le positionnement des institutions françaises relativement aux effets induits par la proximité de la Suisse voisine, aux enjeux de coopération transfrontalière et plus largement aux opportunités de mise en cohérence de politiques publiques.

Il ressort de l'analyse de l'ensemble des entretiens :

- **Un paysage de la coopération transfrontalière bien morose.** Plus de 35 ans après la création de la Communauté de Travail du Jura, nous n'avons pas ressenti de dynamique qui porte vers une envie de coopérer, c'est alarmant.

- **Un sentiment de dépendance à la politique et à l'économie suisses** qui marque la bande frontalière française, sans réelle possibilité de coopérer.

- **Une vision très formatée de la Suisse**, sans nuance et sans recherche d'accroches possibles afin d'engager un dialogue vers la coopération.

- **Un engagement très contrasté dans la coopération** et le sentiment qu'il n'y a plus d'impulsion politique et technique à l'échelle régionale.

- **La prise en compte de la Suisse voisine et les coopérations qui en découlent qui ne sont pas déclinées à toutes les échelles.**

- **Des attentes des échelons infrarégionaux** fondées sur une réelle prise en compte de tous les effets-frontière, sans prérogative spécifique afin de les accompagner.

- **Une organisation des services régionaux insuffisante** pour une réelle prise en compte des enjeux de la coopération transfrontalière.

- **Des effets-frontière connus mais sans capacité à les intégrer dans la pratique des services,** encore moins de veiller à leur prise en compte.



- **Une méconnaissance quasi générale de la coopération instituée, qui semble s'effacer du paysage** et conduit à une incompréhension des dispositifs mis en place.

- **Une quasi-absence de connaissance et de prise en compte de la stratégie de coopération transfrontalière** portée par la coopération instituée, Arcjurassien.org.

- **Une absence de déclinaison de la stratégie de coopération à tous les niveaux, régionaux et infrarégionaux.**

- **Des relations pas assez claires entre services** (Conseil régional et État) ce qui pénalise le positionnement dans la coopération transfrontalière et brouille le message que peuvent recevoir les partenaires suisses.

PRÉCONISATIONS



Le CESER, à l'issue de son analyse sur le positionnement des institutions vis-à-vis de la proximité de la Suisse et au regard des connaissances accumulées relativement au fonctionnement de la coopération transfrontalière actuelle, adresse 6 préconisations aux acteurs de la coopération franco-suisse pour une réelle prise en compte des effets induits par cette proximité et la réponse aux enjeux de coopération transfrontalière qui en découlent. En cohérence avec le sujet de l'autosaisine, les préconisations ne visent ni à identifier des objets de coopération, ni à traiter de la position des potentiels partenaires suisses.

Ces préconisations ont pour objectif de faire évoluer ce positionnement par :

- Une vision politique de la prise en compte de la proximité de la Suisse et de la coopération transfrontalière inscrite au cœur des axes politiques.
- Une organisation politique et administrative côté français garante de la déclinaison des choix politiques pour faciliter les interactions avec chacun des cantons frontaliers et chacune des villes suisses associées.
- Une politique transfrontalière structurée à l'échelle régionale qui permette d'associer les échelons infrarégionaux et de mobiliser l'intelligence collective.

Ces préconisations visent à la fois :

- À clarifier la place donnée à la proximité de la Suisse dans le projet politique de chacune des institutions concernées aux différentes échelles, plus spécialement à l'échelle régionale : elles s'adressent alors en priorité à la présidente du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et au Préfet.
- À instaurer une dynamique sincère et effective, du politique au technique, avec des pistes de réflexion pour une organisation à la fois interne et multiscalaire ; elles s'adressent alors en premier lieu au DGS du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et au SGAR.

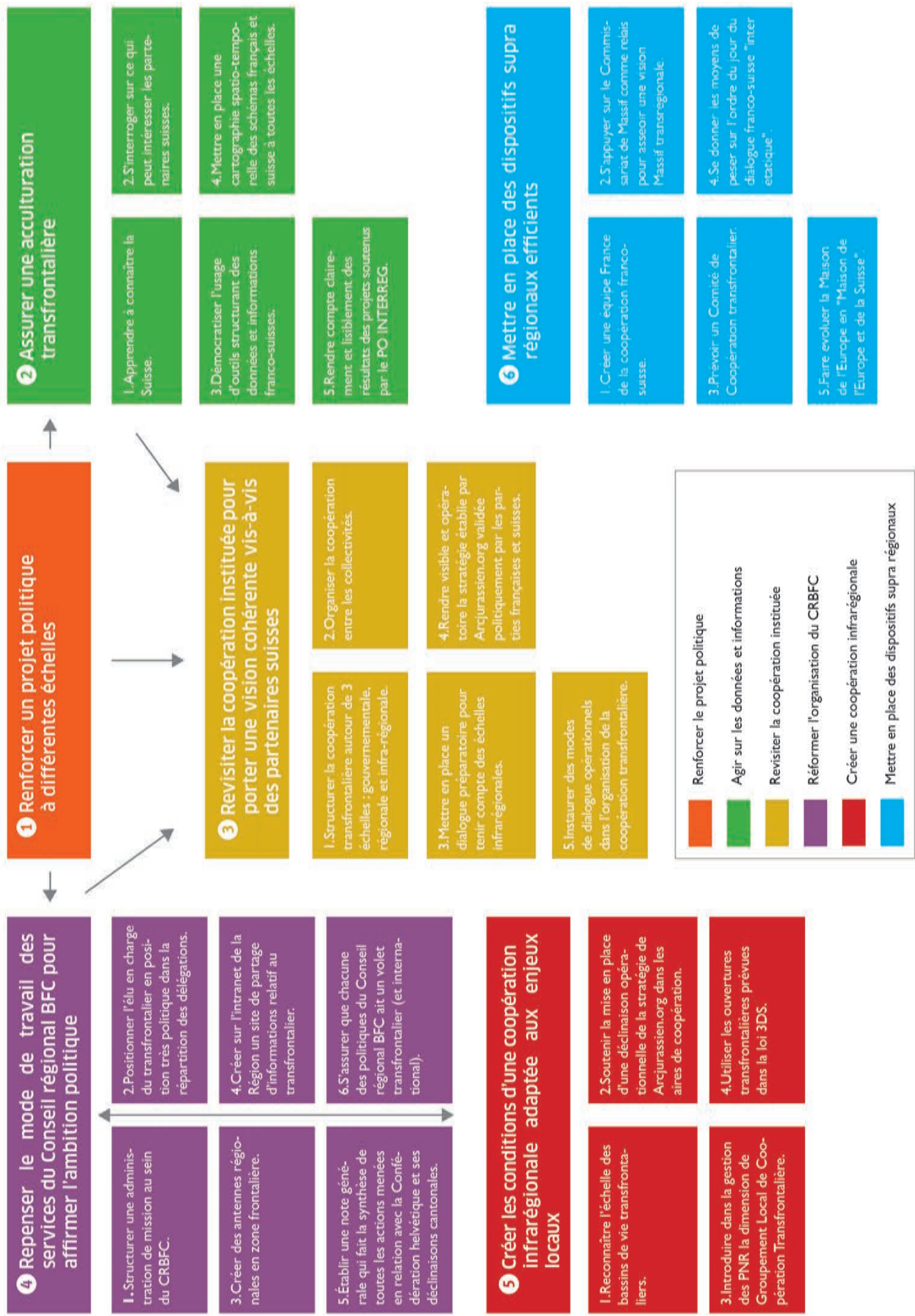
Quelques idées générales peuvent être évoquées, afin de reconsidérer la manière de prendre en compte la dimension transfrontalière avec nos voisins suisses, qui seront considérées de manière transversale :

- L'acculturation vis-à-vis de la Confédération et des cantons frontaliers est faible.
- L'engagement des échelons infrarégionaux dans la coopération est très contrasté.
- La coopération instituée est mal identifiée dans les institutions et la société civile.
- La gouvernance opérationnelle concernant le transfrontalier est peu connue.
- La prise en compte des enjeux de la coopération est insuffisante dans l'organisation des services régionaux.
- La politique de coopération transfrontalière n'est pas déclinée à toutes les échelles, l'impulsion régionale s'estompe.
- La coopération transfrontalière ne nécessite pas une organisation formelle avec un chef de filât.
- L'articulation entre les échelons locaux et les services régionaux n'est pas effective.

Se concentrant sur la manière de prendre en compte la Suisse voisine, d'effectuer une veille informative, de faire circuler les informations, de décliner des stratégies de manière opérationnelle à des échelles variées, le CESER décline les actions concrètes à mener pour chacune des six préconisations.



Articulation des préconisations et des actions associées



I. Renforcer un projet politique à différentes échelles

Affirmer la politique de coopération transfrontalière régionale

- Créer les conditions pour porter un message clair concernant la coopération transfrontalière, tenant compte à la fois des réalités régionales et cantonales et s'ancrant dans la réalité de l'ensemble des dossiers déclinés de manière transfrontalière.

Affirmer les politiques de coopération transfrontalières infrarégionales

- La coopération transfrontalière ne peut se structurer à une seule échelle régionale. Il convient donc d'engager un ensemble d'actions collectives afin que les coopérations soient portées à la bonne échelle par les acteurs concernés, mais en synergie avec les acteurs qui disposent des prérogatives nécessaires au portage.

2. Assurer une acculturation transfrontalière

Apprendre à connaître la Suisse et nos voisins de l'Arc jurassien

- Il conviendrait de former les élus des EPCI (voire des Départements et de la Région) et les personnels des administrations des collectivités à la connaissance de l'organisation politique, du fonctionnement et de la culture de la Suisse et de ses cantons. Ces formations pourraient être étendues aux cadres de l'État et des organismes ou agences publiques.

S'interroger sur ce qui peut intéresser les partenaires suisses

- L'acculturation doit intégrer des modes de faire et des modes de penser qui peuvent inciter à la mise en place de relations plus directes, orientées vers des besoins simples et pragmatiques qui ne reposent pas sur de multiples autorisations croisées.

Démocratiser l'usage d'outils structurant des données et informations franco-suisses

- Structurées de manière binationale, certaines ressources sont à disposition des techniciens et politiques de l'Arc jurassien franco-suisse (OSTAJ, ARC-AD). Il est nécessaire d'en faire la promotion et de les soutenir techniquement.



Mettre en place une cartographie spatio-temporelle des schémas français et suisses à toutes les échelles

- Afin de soutenir la stratégie établie par Arcjurassien.org et de la décliner de manière opérationnelle, il convient d'établir une veille partagée pour identifier les documents qui nécessitent une réflexion transfrontalière dans une temporalité identifiée.

Rendre compte clairement et lisiblement des résultats des projets soutenus par le Programme de coopération territoriale France-Suisse

- Une coopération existe, qui produit des effets, et mérite d'être identifiée par les populations locales ainsi que par les acteurs techniques et politiques.

3. Revisiter la coopération instituée pour porter une vision cohérente vis-à-vis des partenaires suisses

Structurer la coopération transfrontalière autour de trois échelles : gouvernementale³⁰, régionale³¹ et infrarégionale³²

- Ceci permettrait d'identifier plus facilement les interlocuteurs et les conditions d'un dialogue vertical garant de cohérence et de complémentarité dans les décisions.

(30) Pôle des Politiques Publiques Interministérielles.

(31) Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté.

(32) PNR ou EPCI et Départements.

Organiser la concertation entre les collectivités (Conseil régional/État, Départements, intercommunalités et PNR)

• Il s'agit de résoudre ainsi la problématique de l'asymétrie des compétences entre les collectivités versus l'unicité pour les cantons suisses, qui repose sur un dialogue permettant la cohérence des positions. Une structure déjà existante peut jouer ce rôle (Arcjurassien.fr) de mise en lien des regards et des avis. Elle doit être un lieu où sont associés les trois niveaux de collectivités côté français avec l'État pour remplir cette mission.

Mettre en place les conditions d'un dialogue préparatoire

• afin que la coopération instituée (Arcjurassien.org) tienne compte des échelons inférieurs dans ses décisions.

Rendre visible et opératoire la stratégie établie par Arcjurassien.org, validée politiquement par les parties françaises et suisses

• Cette stratégie est inconnue à la fois de la plupart des services de la Région Bourgogne-Franche-Comté, et des échelons institutionnels infrarégionaux. Sa déclinaison dans les dossiers transfrontaliers et aux échelons locaux doit être garantie et réfléchi en ménageant cohérence et complémentarités spatiales, thématiques et organisationnelles (acteurs).



Instaurer des modes de dialogue opérationnels dans l'organisation de la coopération transfrontalière

• Le dialogue de pair à pair avec les acteurs concernés pour structurer les projets doit prendre le pas sur la construction institutionnelle, la préparation de commissions qui accouchent de résolutions.

4. Repenser le mode de travail des services du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté pour affirmer l'ambition politique

Structurer une administration de mission au sein du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

• Il s'agit à la fois de garantir, au sein des services, la mise en œuvre de la stratégie établie par Arcjurassien.org et de mobiliser les données et informations nécessaires à la prise en compte de la Suisse voisine dans les réflexions des services. **Ainsi, une équipe, identifiée clairement auprès des services pourrait :**

- Réunir régulièrement les référents transfrontaliers des différentes directions opérationnelles.
- **Être dotée de moyens financiers et humains.**
- **Être directement placée sous l'autorité du DGS**, avec un référent politique et un référent technique bien identifié notamment vis-à-vis des services qui travaillent chacun dans leur domaine.
- **Fonctionner comme un service transversal** qui porte la politique transfrontalière où sont abordées toutes les questions transfrontalières.
- **S'assurer de la prise en compte de la dimension transfrontalière** des feuilles de route des grands projets, de tous les schémas régionaux.
- **Créer une dynamique collégiale et transversale sur les sujets transfrontaliers** en embarquant des directeurs, des chefs de service, des chefs de projets ou des chargés de mission.

Positionner l'élu en charge du transfrontalier en position très politique dans la répartition des délégations (vice-président avec un rang protocolaire élevé)

• Dans ces conditions, l'élu peut impulser fortement la politique transfrontalière et faire en sorte qu'elle irrigue les autres politiques de la Région. Son portefeuille de compétence ne se limitant pas au transfrontalier.



Créer des antennes régionales en zone frontalière

- Un délégué régional pourrait porter les dossiers transfrontaliers dans l'ensemble des thématiques de la coopération transfrontalière, aux échelons locaux (Parc naturel régional et Pôle d'équilibre territorial rural). Il serait chargé à la fois de relayer la politique de coopération transfrontalière régionale, de soutenir les échelons locaux dans leurs coopérations et de créer les conditions d'une veille territoriale transfrontalière en interface entre les services de la Région et les acteurs infrarégionaux de la coopération.

Créer sur l'intranet de la Région un site de partage d'informations relatif au transfrontalier

- Cet intranet s'adresse uniquement aux acteurs du Conseil régional. Il s'agit d'organiser un travail de veille coordonnée sur la Suisse, l'Arc jurassien suisse et le transfrontalier accessible à tous les acteurs du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, pour qu'à chaque échelle soit assurée cette mission indispensable pour nourrir un regard qui permette d'accompagner les coopérations. Il s'agit de permettre aux directions opérationnelles d'avoir accès à l'évolution des politiques transfrontalières ainsi qu'aux actions de coopération qui sont repérées, qu'elles soient spontanées ou en lien avec le Programme de coopération territoriale France-Suisse.

Établir une note générale qui fait la synthèse de toutes les actions menées en relation avec la Confédération helvétique et ses déclinaisons cantonales

- Cette note, en appui sur les informations de l'intranet, permettrait à la fois d'avoir une vision générale du fonctionnement des instances de gouvernance du transfrontalier et également des actions concrètes menées dans tous les domaines pour lesquels il y a une coopération avec la Suisse. Réactualisée régulièrement (4 fois par an) ces informations seraient diffusées dans les différents services de la Région Bourgogne-Franche-Comté et plus largement vers les échelons infrarégionaux de coopération.

S'assurer que chacune des politiques de la région ait un volet transfrontalier (et international)

- Les schémas régionaux doivent systématiquement comporter un volet transfrontalier.

5. Créer les conditions d'une coopération infrarégionale adaptée aux enjeux locaux

Reconnaître l'échelle des bassins de vie transfrontaliers

- Sans périmètres administratifs organisés (PETR, intercommunalités ou PNR) et faute d'une gouvernance établie sur chacune de ces aires de coopération, il semble difficile d'organiser des actions opérationnelles à cette échelle. Or le niveau local se trouve en prise avec les attentes concrètes de solutions aux conséquences des effets-frontière, sans disposer des prérogatives nécessaires pour y remédier. Ces échelons doivent donc être





dotés des ressources techniques et humaines pour informer l'échelon régional des attentes spécifiques, relayer les politiques régionales et engager la coopération avec les acteurs suisses en proximité, dans le cadre par exemple de la création de Groupement Européen de Coopération Transfrontalier ou Groupement Local de Coopération Transfrontalier. C'est là que la coopération trouverait tout son dynamisme par un développement pragmatique.

Soutenir la mise en place d'une déclinaison opérationnelle de la stratégie de Arcjurassien.org dans les aires de coopération

- Mal connue, la stratégie n'est appliquée ni à l'échelle des services de la Région, ni aux échelons infrarégionaux. Sa déclinaison opérationnelle dans les aires de coopération permettrait de clarifier les relations verticales entre les échelons infrarégionaux et la mise en lien avec les schémas régionaux.

Introduire dans la gestion des PNR la dimension de Groupement Local de Coopération Transfrontalière

- Ces dispositifs sont à même de soutenir la mise en place d'actions de coopération de proximité qui permettent de gérer le quotidien de bassins de vie transfrontaliers.

Utiliser les ouvertures transfrontalières prévues dans la loi 3DS

- Afin de "transformer la ligne frontière en un espace transfrontalier Arc jurassien franco-suisse". Cela sous-entend un projet de territoire réunissant des valeurs économiques, sociales, environnementales, culturelles considérées au prisme des différences institutionnelles à surmonter.

6. Mettre en place des dispositifs suprarégionaux efficaces

Créer une équipe France de la coopération franco-suisse

- En associant les 3 régions (Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes). Cette équipe France doit s'organiser autour des 3 présidents de Région, des 3 préfets de région, voire des présidents de Conseil départemental. Celle-ci doit être référée à l'Arc jurassien et ses deux retombées, au Nord, l'agglomération de Bâle et au Sud l'agglomération de Genève. Ce doit être une instance légère de coopération entre les acteurs frontaliers français. La question reste posée de son élargissement aux acteurs suisses. Il s'agit de voir si on peut modéliser les sujets d'intérêts partagés entre les trois parties de cette relation franco-suisse.

S'appuyer sur le Commissariat à l'Aménagement du Massif du Jura pour asseoir une vision Massif transrégionale

- Il convient de s'appuyer sur certains échelons institutionnels, ainsi que leurs ingénieries territoriales afin de nourrir une intelligence collective et portant un regard partagé qui englobe le Massif dans sa partie Bourgogne-Franche-Comté. Il s'agit d'une opportunité de travailler à une échelle qui couvre la totalité de la frontière de l'Arc jurassien et permette de dégager des enjeux pertinents.

Prévoir un Comité de Coopération transfrontalier

- Il regroupe au-delà des autorités diplomatiques de chaque pays, les collectivités territoriales (Régions, Départements, Métropoles, Euro-district, GECT) avec les Parlementaires nationaux pour gérer les irritants du quotidien et rechercher des solutions aux problèmes rencontrés.

Se donner les moyens de peser sur l'ordre du jour du dialogue franco-suisse "inter étatique"

- À l'échelle de la frontière franco-suisse, les États ont un rôle à jouer dans de nombreux domaines comme en matière de compétitivité, de fiscalité, de santé, de financement, d'infrastructures de transport, d'emploi, d'environnement.

Faire évoluer la Maison de l'Europe en "Maison de l'Europe et de la Suisse"

- Pour démocratiser et aller au-delà des relations institutionnelles, il faut aussi faire allusion à la Suisse et, sans complexe, proposer les moyens de mieux la connaître.



La réflexion est maintenant à poursuivre pour faire évoluer la manière de prendre en compte la dimension transfrontalière avec nos voisins suisses. Par les spécificités de l'Arc jurassien, la Bourgogne-Franche-Comté se différencie des autres régions frontalières. Tous les acteurs auditionnés partagent la même expérience des difficultés à travailler avec les partenaires suisses. Ne revient-il pas à la Région de relever ce défi ?



ANNEXES

Annexe 1

Groupe de travail

53

Annexe 2

Note méthodologique

53

Annexe 3

Questionnaire

54

Annexe 4

Personnes auditionnées

56

Annexe 5

Tableau comparatif des auditions Régions
Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est

58

Annexe 6

Bibliographie

60

Annexe 7

Table des sigles

62

Groupe de travail

- **BELZ Hubert**, Fédération des entreprises d'insertion - URAI - Chantier école
- **BÉVALOT Françoise**, COMUE BFC
- **CARRETTE Sandrine**, FSU
- **DEBOUVRY Caroline**, CPME BFC
- **FRÈREBEAU Françoise**, UNSA
- **HABBACHE Bouchra**, Secteur de la culture
- **MOINE Alexandre**, Personnalité qualifiée, **rapporteur de l'autosaisine**
- **ROCHE-BRUYN François**, COMUE BFC, **rapporteur de l'autosaisine**
- **SCHNEIDER Marie-Laure**, CPME BFC

A également participé à ce groupe de travail :

- **SCHAMELHOUT Jean-Gabriel**, Filière bois

Chargé d'études : **Christophe LEFÈVRE**

Note **méthodologique**

Le groupe constitué au sein du CESER pour mener à bien cette autosaisine s'est doté d'une méthodologie afin de documenter de manière scientifique la question de la prise en compte de la Suisse voisine au travers d'actions de coopération transfrontalières.

Rappelons les trois objectifs fixés :

-Comprendre la perception des opportunités et menaces liées à la proximité de la Suisse et surtout les attentes en matière de cohérence du développement des territoires frontaliers français concernés.

-Ne pas s'attacher à une échelle donnée, celle de la coopération officielle portée par le dispositif Arcjurassien.org, mais questionner toutes les échelles qui s'intéressent à la coopération transfrontalière, y compris en interne au Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, et partant interroger les attentes de coordination.

-Identifier des préconisations sincères qui aient du sens et s'appuyer sur des bonnes pratiques relevées dans les régions voisines.

Le groupe constitué de manière transversale (membres désignés par chacune des six commissions) a décidé de mener l'enquête de terrain au travers d'une quarantaine d'auditions (38) qui ont mobilisé une cinquantaine de personnes (49). Christophe Lefèvre, chargé d'étude, s'est occupé de la coordination matérielle afin que le groupe fonctionne correctement grâce à de nombreuses réunions essentiellement tenues en visioconférence. Le pilotage a été porté par un binôme, Françoise Bévalot et Alexandre Moine.

Un court temps d'acculturation a permis de présenter la question de la coopération transfrontalière au cours de deux séances de 1h30, complété par des documents relatifs à la coopération transfrontalière dans l'Arc jurassien franco-suisse, en partage sur une plateforme collaborative. Ensuite les différentes institutions à auditionner ont été discutées et structurées. Puis, chaque entretien a été réalisé, le plus souvent en binôme, en présentiel ou en visioconférence, entre mai 2021 et octobre 2021. Un enregistrement a été réalisé quasi systématiquement et la plupart ont été retranscrites afin d'être analysés avec précision. Les verbatims ont été extraits et analysés collectivement puis ont été organisés dans le présent rapport.

Conseillères et conseillers ayant réalisé les enquêtes :

Hubert BELTZ
Françoise BÉVALOT
Sandrine CARRETTE
Caroline DEBOUVRY
Françoise FRÈREBEAU
Bouchra HABBACHE
Alexandre MOINE
François ROCHE-BRUYN

Questionnaire

Objectifs de l'entretien : Il s'agit de comprendre de quelle manière la présence de la Suisse voisine est prise en compte dans les institutions côté France tant d'un point de vue technique que d'un point de vue politique, quelles que soient les échelles. Le questionnaire porte donc sur les processus à l'œuvre par rapport à la connaissance de la Suisse voisine et à la manière d'intégrer des continuités de gestion au sein des différentes collectivités.

Connaissance de la Suisse voisine dans la thématique interrogée

(questions variables suivant les thématiques + Opportunité/menace)

- Dans votre domaine, avez-vous une idée claire des dynamiques à l'œuvre en Suisse ?
- Identifiez-vous facilement un ou des référents suisses ?
- Connaissez-vous les dispositifs mis en place dans votre domaine en Suisse ?
- Que représente pour vous la Suisse ? (menace/dépendance/chance...)

Connaissance des effets-frontière en France

(+ cohérence/opportunité menace)

- Dans votre domaine, identifiez-vous des effets-frontière spécifiques ?
- Êtes-vous capable d'identifier des opportunités ou des menaces ?

Connaissance de la coopération transfrontalière instituée (+ cohérence)

- Êtes-vous en mesure de parler de la coopération transfrontalière institutionnelle ?
- Avez-vous déjà mené des réflexions et ou projets en commun ou en collaboration avec la CTJ Arc-jurassien ?
- Connaissez-vous la stratégie de coopération transfrontalière mise en place par la CTJ/Arcjurassien.org ?
- Connaissez-vous les porteurs français de la CTJ/Arcjurassien.org (technicien Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté + SGAR) ?
- Connaissez-vous les outils CTJ/Arcjurassien.org dédiés à la coopération transfrontalière ? (CTT, Communauté du Savoir...)

• Êtes-vous associé à l'un ou l'autre de ces dispositifs ?

- Êtes-vous consulté ponctuellement ou régulièrement par la CTJ/Arcjurassien.org ou par la CDS ?

- Recevez-vous les Newsletters de la CTJ/Arcjurassien.org ? Par quel canal ?

Connaissance du positionnement des autres institutions en matière de coopération (+ cohérence/opportunité menace)

- Avez-vous connaissance d'autres institutions engagées dans des actions de coopération en dehors de la coopération instituée (CTJ/Arcjurassien.org) ?
- Les différentes institutions ont-elles des contacts dans ce domaine ? Existe-t-il une forme de coordination entre vous (en dehors de la CTJ/Arcjurassien.org) ?
- Quel est le rôle de la CTAP dans ce domaine ?
- Dans quel(s) domaine(s), activité(s), secteur(s) d'activité la coopération transfrontalière vous paraît être un enjeu ?

Intégration de la Suisse dans les réflexions de votre service/institution

VEILLE SUR LES EFFETS-FRONTIÈRE DANS VOTRE THÉMATIQUE

- Comment êtes-vous impacté dans votre/ vos activités par les effets-frontière ?
- Ressentez-vous le besoin de rechercher des informations sur la Suisse voisine dans votre thématique ?
- Si non, prenez-vous en compte la Suisse voisine ou les effets-frontière dans votre institution/service ?
- Dans ce cas comment la dimension transfrontalière est-elle prise en compte dans votre institution ? Quelle est la pratique de votre service... ?
- Si oui, effectuez-vous un bilan régulier en lien avec la prise en compte de la Suisse voisine ?
- Comment effectuez-vous ces recherches ?

RELATIONS TRANSVERSALES EN MATIÈRE DE COOPÉRATION

- Comment travaillez-vous en transversalité entre les services de la Région ?
- Sinon, comment travaillez-vous en transversalité entre les institutions ?
- À quel moment est-ce que vous travaillez avec l'État sur ces questions... ou non ?

PROCESSUS DE COOPÉRATION

- Comment êtes-vous impacté dans votre/vos activités par les effets-frontière ou la coopération transfrontalière ?
- Quand et quels messages recevez-vous du politique en matière de coopération avec la Suisse ?
- Comment se matérialise la coopération ?
- Quel est votre vécu par rapport à la prise en compte du transfrontalier dans vos réunions, le portage de vos projets... ?
- Quels moyens mettez-vous en œuvre ?
- Sur certains dossiers, comment assurez-vous un suivi permanent sur les questions en jeu (schémas et mise en œuvre) ?
- Avez-vous des réunions dédiées ? Quels process sont mis en œuvre pour suivre la coopération transfrontalière ?
- Quels sont les souhaits à court, moyen et long terme en matière de coopération (prospective) ?

ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

- Vous inscrivez-vous clairement dans la stratégie de Arcjurassien.org ?
- Participez-vous à la gouvernance ou aux réunions de Arcjurassien.org ?
- Avez-vous le sentiment que la coopération transfrontalière progresse ?
- Comment vous assurez-vous que la coopération transfrontalière progresse ?
- Ressentez-vous un impact en lien avec la stratégie transfrontalière qui est mise en œuvre ?
- Quels sont les points positifs de cette coopération transfrontalière ?
- Quels sont les éventuels points d'amélioration ?
- Auriez-vous des projets en cours ou des besoins en la matière et qu'attendez-vous de cette collaboration ?

Personnes auditionnées

- **ABRAHAMSE-PLEUX Martine**, directrice générale, AER Bourgogne-Franche-Comté
- **BAC David**, coordinateur du Pôle Intelligence Économique et Territoriale, AER Bourgogne-Franche-Comté
- **BARIOULET Hervé**, directeur Stratégie et Territoire, Communauté d'Agglomération du Grand Besançon
- **BELLUCCI Christophe**, chef du service Ingénierie financière des projets, Conseil départemental du Doubs
- **BEAUPAIN Nicolas**, chargé de mission franco-suisse, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **BONHOURE Frédéric**, directeur de mission "grands projets" au sein de la Direction des relations internationales, Conseil Régional Auvergne-Rhône-Alpes
- **BOURGER Corinne**, chargée de mission pour le Rhin supérieur, Conseil régional Grand Est
- **CAPTON Maryse**, directrice générale des services, communautés de communes du Sud du Territoire
- **CHIAVERINI Bruno**, directeur Relations internationales, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
- **CHEVRIER David**, chargé de mission : Mission relations transfrontalières et ingénierie financière, SGAR Bourgogne-Franche-Comté
- **CISZOWSKI Karine**, directrice générale adjointe Services techniques, Aménagement et Développement territorial, Conseil départemental du Territoire de Belfort
- **COURNAULT Christophe**, directeur info métiers-Sanitaire et Social-Apprentissage, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **CUZIN Jean-Baptiste**, directeur Coopération transfrontalière, européenne et internationale à la Direction du rayonnement transfrontalier, international et de l'Europe (DRTIE), Conseil régional Grand Est
- **DA COSTA Gilles**, directeur général des services, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **DAUVERGNE Claire**, directrice générale adjointe Pôle Économie, Emploi, Formation, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **DESCHAMPT-MONOT Odile**, directrice adjointe éducation, sport et culture, Conseil départemental du Doubs
- **DESTAING Émilie**, cheffe de service Interreg France-Suisse, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **DINTINGER Sophie**, directrice générale adjointe Solidarité et Développement humain, Conseil départemental du Territoire de Belfort
- **FAVRE Olivier**, chargé d'études, CESER Grand Est
- **HARSTER Patrice**, président de la commission Coopérations transfrontalières et relations internationales, CESER Grand Est
- **HUMBERT Aline**, directrice adjointe Europe et rayonnement international, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **JANIN Laurence**, chargée de mission Europe et Coopération internationale, Conseil départemental du Doubs
- **JACUBZAK Daniel**, président, Club Affaire Nord Franche-Comté
- **KERGARIOU Hélène de**, commissaire, Massif du Jura
- **KUTZ-HERMELLIN Hortense**, déléguée régionale à Bruxelles, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
- **LATOURE Philippe**, directeur prospective et démarches partenariales, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **LIMACHER Axel**, directeur général adjoint du pôle Éducation et Vivre ensemble au Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **LOIRE Bruno**, chef de service partenariats-attractivité, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **LORRETTE Dominique**, chef du service transfrontalier/Europe, Conseil régional Grand Est

- **MARCHAND Nolwenn**, président, communauté de communes de la station des Rousses, Haut-Jura
- **MARILLEY Dominique**, directrice adjointe Recherche et Enseignement supérieur, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **MESSMER Lilian**, directeur territorial des Solidarités Humaines du Haut-Doubs, Conseil départemental du Doubs
- **MUSSET Agnès**, cheffe de projet coopération transfrontalière, Communauté d'Agglomération du Grand Besançon
- **MOYNAC Laurent**, directeur général adjoint Pôle Mobilités, territoires et transition énergétique, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **NANCY Yannick**, directeur, Parc naturel régional du Doubs Horloger
- **NORDI Hugues**, conseiller diplomatique auprès du préfet de région, Préfecture Bourgogne-Franche-Comté
- **OLEKSY Anne-Marie**, directrice Europe et rayonnement international, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **PAGNOT Valérie**, conseillère régionale déléguée aux Coopérations transfrontalières, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **PHILIPPE Noël**, directeur général des services, Ville et communauté de communes du Grand Pontarlier
- **PISTOLET Catherine**, commissaire adjointe, Massif du Jura
- **PROST Édouard**, directeur adjoint, Parc naturel régional du Haut-Jura
- **PROST Michel-Louis**, deuxième vice-président, Auvergne-Rhône-Alpes
- **RAFFIN Michel**, chargé d'études, CESER Auvergne-Rhône-Alpes
- **RIALLAN Martine**, directrice générale des services, communauté de communes du Haut-Jura – ARCADE
- **RENAUDIN Philippe**, délégué à la thématique relations internationales et interrégionales, CESER Grand Est
- **RISSER Didier**, secrétaire Général, CESER Grand Est
- **RITZ Olivier**, directeur général adjoint Pôle stratégie au Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
- **ROUGET Philippe**, directeur Développement Économique, CCI du Jura
- **ROUSSE Frédéric**, directeur de la Coopération Internationale et Transfrontalière, Grand Belfort Communauté d'Agglomération
- **SAGE Laurent**, directeur Études Économiques et Territoriales, appui aux Territoires, CCI du Doubs
- **VAIVRE Sylvain**, responsable de la coordination du Pôle Métropolitain Centre Franche-Comté, Communauté d'Agglomération du Grand Besançon
- **YVERNEAU Isabelle**, directrice déléguée Pôle Éducation et vivre-ensemble, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté

Tableau comparatif des auditions Région

Région	Auvergne-Rhône-Alpes
Pays Frontaliers	Italie, Suisse
Départements frontaliers	Ain, Haute-Savoie
Superficie/Habitants/Budget	69 711 KM ² / 8 042 936 hab/ 3,9 milliards €
Régions limitrophes	5 régions françaises 3 cantons suisses (Genève, Vaud et Valais)
Remarques	AURA est la région qui compte le plus de travailleurs frontaliers après Grand Est. Le nombre a doublé en 17 ans passant de 53 000 à 115 000.
Direction de rattachement du volet transfrontalier dans l'organigramme de l'administration régionale	Direction des relations internationales - Une personne en charge du programme Interreg France-Suisse. - Une autre en charge des relations avec le bureau de représentation de la région à Bruxelles et des liens avec l'Union européenne avec la représentation permanente de la Suisse à Bruxelles.
Organisation institutionnelle	- Création d'une équipe projet "territoire lémanique" réunissant les référents des directions opérationnelles qui ont à traiter des sujets en rapport avec la coopération avec la Suisse voisine. - Référents pour aborder le bilan direct avec certains dossiers franco-suisse ; positionnés dans les antennes à l'échelle locale correspondants donc à proximité de la frontière.
Outils, moyens	- Création d'un site intranet de correspondants à proximité de la frontière dans les antennes de la Région. Site très utilisé, partage d'informations et des actions menées avec la Suisse. Colonne vertébrale du travail mené avec la Suisse par les différentes directions.
Points positifs	- Avoir un élu référent actif sur le sujet et qui fait des aller-retour permanents. - Présence d'un technicien expert qui participe à toutes les instances de coopération et qui impulse les actions en fonction des besoins exprimés et des volontés de la Région.
Points plus difficiles	- L'asymétrie des compétences (notamment la problématique du mille-feuille administratif français). - L'interventionnisme "politico-administratif" qui ne plaît pas côté suisse (plutôt libéral). - Multiplicité des instances de concertation. - Une vraie fragilité de travail dans le domaine du développement économique.
Priorité	Priorité politique clairement affichée pour le bassin lémanique (canton de Genève et de Vaud). Elle est d'ailleurs inscrite dans 3 schémas : - Schéma d'aménagement du territoire. - Schéma régional de développement économique. - Schéma régional d'enseignement supérieur.
Instances de gouvernance à l'échelle régionale	Instances de gouvernance lémanique : - Comité régional franco-genevois. - Conseil du Léman. - Le groupement local de coopération transfrontalière du Grand Genevois. Le SGAR et un Consul Suisse. Travail régulier et fluide. Pas de chef de file de la coopération transfrontalière mais plutôt des projets très nombreux qui dépendent de thématiques différentes donc de territoires différents avec chaque fois un chef de file différent.
CESER Volontairement peu abordé dans ce tableau mais les échanges sont à poursuivre	Deux commissions concernées : - Coopération Europe et coopération internationale. - Commission : aménagement du territoire.

Grand Est

Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse

Ardennes, Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle, Meuse

57 433KM2 / 5 556 219 hab / 3,5 milliards €

3 régions françaises

4 cantons Bâle ville, Bâle campagne, Soleure et Jura

La moitié des frontaliers français résident dans le Grand Est (1 Luxembourg, 2 Allemagne, 3 Suisse).

Direction rayonnement transfrontalier international et de l'Europe avec :

- Le service affaires européennes et coopération transfrontalière Région Grand Est.
- Le service relations internationales.
- La délégation à Bruxelles.
- Suivi des programmes européens Interreg Grande Région.
- Interreg Rhin supérieur.
- Relais avec l'échelle locale.
- En lien direct avec les directions opérationnelles.

- **Comité de coordination interne transfrontalier** : groupe de travail technique composé de toutes les directions, toutes les maisons de région et piloté par la Direction rayonnement transfrontalier. Un lieu d'échange mensuel sur toutes les questions transfrontalières.

- La Direction rayonnement transfrontalier s'assure que **chacune des directions intègre dans son schéma un volet transfrontalier**.

- **2 Maisons régionales** (sur 13) liées aux questions suisses.

- Coopération avec la Suisse à 3 échelles :

- Proximité trinationale, Eurodistrict, appui local des 2 maisons régionales, relais au Conseil régional (une chargée de mission Direction rayonnement transfrontalier international et de l'Europe) qui met en relation la Direction concernée.
- Trinationale Rhin Supérieur en lien direct avec les directions opérationnelles sous l'animation de la chargée de mission avec un suivi de l'ensemble des enjeux.
- Macro régionale : en cours de réflexion

- Lien régulier avec la commission transfrontalière du CESER et le CESER de la Grande Région.

- 2 des 13 Maisons de la Région Grand Est : Mulhouse et Sélestat.

- Information régulière au personnel de l'administration régionale sur les enjeux importants en fonction des thématiques.

- Comité de coordination interne transfrontalier.

- Ressource auprès de Regio Basiliensis (association suisse de représentations de la coopération).

Héritage de la pratique de chacune des 3 anciennes Régions

- **Coopération de proximité** pour irriguer, structurer des bassins de vie en partant d'une approche institutionnelle.

- Relation historique plus ancrée avec le Luxembourg ou l'Allemagne (Champagne-Ardennes, Lorraine et Alsace) d'où une maturité institutionnelle extrêmement forte.

- Structuration multiscalaire et logique **d'intelligence collective associant les différents échelons**.

Une nouvelle vision transfrontalière qui ne s'arrête pas à l'espace transfrontalier géographique pour une **coopération à l'échelle macro régionale** dans des thématiques définies comme priorités stratégiques : bioéconomie, intelligence artificielle et hydrogène.

La Région facilitatrice de dialogue entre l'Europe et la Suisse **INTERREG transnational de l'espace alpin** pour le territoire alsacien. La Région Grand Est est membre observateur de la stratégie européenne de l'arc alpin la SUERA (stratégie macrorégionale de l'arc alpin). Émergence de projets collaboratifs influents avec les partenaires suisses, à l'échelle des cantons et de la confédération helvétique.

- Attente très forte des services et des élus.

- Une omniprésence d'un dialogue avant tout étatique.

- La forte complexité périphérique du fait des frontières.

- Relation moins mature avec la Suisse dans la dynamique trilatérale France-Allemagne-Suisse.

- Rupture de dialogue Europe-Suisse, conséquences pour les financements recherche : par exemple Erasmus mis à mal par les difficultés Europe/Suisse.

Une seule phrase résume le message politique relayé par l'organisation institutionnelle : "Le transfrontalier, la spécificité du Grand Est".

Paysage dense, multitude de structures de coopération. Deux structurations à suivre quant à la place du Conseil régional :

- Comité de coopération transfrontalière traité d'Aix-La-Chapelle qui vise à solutionner les irritants, les obstacles à la coopération transfrontalière France-Allemagne, une piste pour la coopération France-Suisse ?

- Commission européenne d'Alsace, cheffe de file pour établir un schéma alsacien de coopération transfrontalière, une équipe projet qui a été mise en place.

Une commission dédiée aux enjeux transfrontaliers, parmi 5 commissions thématiques.

Travail sur le transfrontalier, mais aussi travail en transversal avec les autres commissions.

Bibliographie

- BAK (2022).
Étude des perspectives de développement socio-économiques de l'Arc jurassien franco-suisse Rapport final Bâle, 129 p.
- CASTET FONTAINE B., KACI M., LOISEAU J. et MOINE A., 2019.
Deux frontières aux destins croisés ? Étude interdisciplinaire et comparative des délimitations territoriales entre la France et la Suisse, entre la Bourgogne et la Franche-Comté (XIV^e siècle-XXI^e siècle), Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, collection "Les cahiers de la MSHE", 267p.
- CESER Bourgogne-Franche-Comté (2017).
D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement, 76 p.
- CESER Bourgogne-Franche-Comté (2019).
Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste des coopérations avec les régions voisines, 35 p.
- CESER Rhône-Alpes (2013).
Rhône-Alpes et le bassin lémanique, un destin commun, Région Rhône-Alpes, 66 p.
- CESER Grand Est (2020).
La coopération transfrontalière institutionnelle avec la Suisse dans le cadre du Rhin Supérieur, 1 p.
- CTJ (2015).
Pour une nouvelle dynamique dans l'Arc jurassien, Stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020, Conférence TransJurassienne, 44 p.
- CREVOISIER O., MOINE A., SIGNORET P. (2006).
Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du département du Doubs, Projet - INTERREG IV-CANED-EDO, Rapport final, 17 p.
- EVALUANDA, Technopolis Group (2022).
Évaluation d'impact portant sur les axes du PCTE Interreg France-Suisse 2014- 2020, 104 p.
- FOUCHER M., (1991).
Front et frontières, un tour du monde géopolitique, Éd. Fayard, Paris, 690 p.
- FOUCHER M., (2007).
L'obsession des frontières, Librairie Académique Perrin, 2007, 249 p.
- FOUCHER M., (2016).
Le retour des frontières, Coll. Débats, CNRS Édition, 58 p.
- MOINE A. (2007).
"Espaces frontaliers sous tension : les nouveaux accords bilatéraux accentuent les mobilités dans l'arc jurassien", in *Images de Franche-Comté*, Université de Franche-Comté, Besançon. n°35 ? pp. 6-9.
- MOINE A. (2015).
"Les effets-frontière dans l'Arc jurassien et leur impact sur les territoires ruraux frontaliers : Le cas du Val de Morteau", Chapitre 7, in *Revue Interrogations*, Laboratoire C3S, Université de Franche-Comté, pp. 101-115.
- MOT, (2014).
Stratégie transfrontalière de développement pour l'Arc jurassien franco-suisse, Synthèse, CTJ, 14 p.
- MOINE A. (2017).
"Les coopérations de proximité dans l'Arc jurassien franco-suisse : Un enjeu de la cohésion sociale transfrontalière", in *Revue Géographique de l'Est*, Vol. 57 en ligne
<http://journals.openedition.org/rge/6045>
- MOINE A., (2019).
"Une frontière internationale comme catalyseur de dynamiques ? Le cas ambigu de l'Arc jurassien franco-suisse", in *Deux frontières*

**aux destins croisés ? Étude
interdisciplinaire et comparative
des délimitations territoriales
entre la France et la Suisse, entre la
Bourgogne et la Franche-Comté (XIV^e
siècle-XXI^e siècle)**, Besançon, Presses
universitaires de Franche-Comté, collection "Les
cahiers de la MSHE", pp. 209-221.

MOINE A., REITEL B., 2020.
**"Entre Rhin et Jura, des espaces
frontaliers où émergent des
dissymétries spatiales", in
Mappemonde, VARIA 2020**, [En ligne],
128
[http://journals.openedition.org/
mappemonde/39665](http://journals.openedition.org/mappemonde/39665)

MOINE A., RERAT P., (2020).
**"Conférence Transjurassienne", in
Critical Dictionary on Cross Border
Cooperation in Europe**, Euroclio
collection, à paraître 2020.

MOULLE F., (2017).
Frontières, Talence, Presses Universitaires
de Bordeaux, 341 p.

OSTAJ (2017).
**Le marché du travail dans l'Arc
jurassien en 2016**, Observatoire
Statistique de l'arc Jurassien, juillet 2017, 4 p.

OSTAJ (2018).
**Quatre territoires de coopération
au sein de l'Arc jurassien**, Observatoire
Statistique de l'Arc Jurassien, mars 2018, 8 p.

Table des **SIGLES**

AER

Agence économique régionale

ARC-AD

Aide à la décision pour l'aménagement transfrontalier de l'Arc Jurassien

AUD

Agglomération urbaine du Doubs

AURA

Auvergne-Rhône-Alpes

CCI

Chambre de commerce et d'industrie

CDS

Communauté du savoir

CEA

Collectivité européenne d'Alsace

CESER

Conseil économique, social et environnemental régional

CTJ

Conférence TransJurassienne

CTT

Conseil des territoires transfrontaliers

DERI

Direction Europe et rayonnement international

DGS

Direction générale des services

DPDP

Direction prospective et démarches partenariales

EPCI

Établissement public de coopération intercommunale

ESRI

Enseignement supérieur recherche et innovation

FPPT

Fonds de soutien aux petits projets transfrontaliers

GECT

Groupeur européen de coopération

territoriale

GLCT

Groupeur local de coopération territoriale

MOT

Mission opérationnelle transfrontalière

NPR

Nouvelle politique régionale suisse

OSTAJ

Observatoire statistique transfrontalier de l'Arc Jurassien

PCTE

Programmes de coopération territoriale

PETR

Pôle d'équilibre territorial et rural

PNR

Parc naturel régional

PO

Programme opérationnel

RVAJ

Réseau de villes de l'Arc Jurassien

SESRI

Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

SGAR

Secrétaire général pour les affaires régionales

SRADDET

Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII

Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SRESRI

Schéma régional de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation

SUERA

Stratégie de l'union européenne pour la région alpine

A large, stylized, light gray graphic of a tree or plant with many leaves, positioned behind the title.

DÉCLARATIONS

Caroline Debouvry , au nom du 1 ^{er} collège	64
Joseph Battault , au nom de la CFDT	64
Dominique Gallet , au nom de la CGT	64
Yves Bard , au nom de la CARSAT	65

Caroline Debouvry, au nom du 1^{er} collège

Le premier collège remercie le groupe de travail pour le rapport présenté.

Il a pris connaissance de la demande d'audition de madame la présidente du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et aurait préféré que celle-ci se déroule avant la présentation des travaux du groupe en séance plénière du CESER.

La démocratie en a décidé autrement.

De ce fait, le premier collège demande que le groupe reçoive madame la présidente du Conseil régional, assure le suivi de ses travaux après l'audition de la présidente et en rende compte lors de la prochaine séance plénière du CESER.

Joseph Battault, au nom de la CFDT

La proximité de la Suisse est un élément important constitutif de notre région. La CFDT se félicite que le CESER s'exprime sur cette réalité. Lors de l'examen de la note d'opportunité par le Bureau en février 2021 nous nous étions exprimés y compris par écrit. Nos objectifs énoncés nous servent aujourd'hui de référence pour nous exprimer sur cet avis et décider de notre vote. Reprenons ce que nous avons dit :

- Premièrement, nous rappelions que cette proximité est **UNE des réalités territoriales régionales**, d'autres existent, ce n'est ni la seule, ni la plus importante.

- Deuxièmement, nous disions : *"Ce travail sur le transfrontalier doit s'ancrer sur une analyse des réalités de cette situation et ne pas se limiter à l'énonciation de 32 000 navetteurs. Quels échanges réels ? Quelles réalités sociales, économiques, culturelles, démographiques, sur l'habitat ? Quelles conséquences pour nos systèmes de formation, de protection sociale, sur les infrastructures ?"*

À titre d'exemple sur l'économie, le Doubs et le Jura représentent plus de la moitié des exportations régionales vers la Suisse. Les exportations de ces départements se font principalement sur l'automobile, les produits chimiques et le plastique, une analyse prospective est à réaliser, car ces 3 industries vont être largement percutées dans les années qui viennent au regard de leur impact environnemental et écologique.

Nous pourrions continuer ainsi sur beaucoup d'autres sujets qui s'étendent à l'ensemble de la région : mobilités, tourisme, commerce du vin, culture et événementiel, etc.

"Ensuite seulement on pourra mesurer la pertinence des politiques publiques mises en place, ou des effets de leur absence, ainsi que des dispositifs mis en place." Or on ne trouve aucune analyse de ces enjeux dans l'avis. C'est pourtant la force et la légitimité de notre assemblée de la société civile organisée de porter le vécu des citoyens et pour la CFDT le vécu des travailleurs.

- Le troisième point interrogeait l'avis sur le **périmètre de son analyse** : est-ce la totalité de la région qui est concernée comme le suggère le titre ou bien nous limitons-nous seulement à l'Arc Jurassien ?

Faute d'avoir abordé et présenté dans l'avis ces trois questions : quels enjeux, quel périmètre d'influence du voisinage, et quelle articulation avec les autres réalités territoriales, celui-ci *se replie sur la dimension institutionnelle* d'éventuelles coopérations. Mais que sont les institutions sans mission, sans projet, sans politique ? Alors on se concentre sur l'organisation jusque dans les moindres détails, en sortant de notre rôle de porteur du vécu des habitants.

Enfin pour terminer, la 27^e et dernière préconisation propose de renommer la Maison de l'Europe en Maison de l'Europe et de la Suisse. Comparer l'Europe et la Suisse nous paraît hors de propos. Mais cette proposition montre la disproportion qui est attribuée à la relation avec ce pays.

Pour toutes ces raisons, la CFDT ne votera pas cet avis et s'abstiendra.

Dominique Gallet, au nom de la CGT

Prendre la mesure de la proximité de la Suisse, une question régionale : oui.

C'est aussi en parallèle comment prendre la mesure de la proximité avec les régions Grand Est, Île-de-France, Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes ? Comment sont-elles aussi des questions régionales et pas seulement l'affaire des territoires limitrophes ? Le faisons-nous vraiment ? Les effets-frontière existent dans chaque territoire infrarégional même s'ils sont très différents.

Prendre la mesure pour coopérer, oui.

S'ouvrir à la coopération est un enjeu présent dès la première ligne de cet avis.

Coopérer, c'est "prendre part, concourir à une œuvre commune ; contribuer, participer" (définition Le Larousse), c'est donc faire à deux ou plus pour concevoir, construire, réaliser... Ensemble.

Ceci implique donc de travailler avec la Suisse et les Suisses. Il s'agit de comprendre comment eux prennent aussi en compte cette proximité. La coopération est-elle aussi un enjeu pour la Suisse en dehors de la recherche d'un réservoir de main-d'œuvre qualifiée et flexible ou de lieux de consommation à moindre coût ?

Or la Suisse est étrangement absente de ce travail sans audition ou échange avec des acteurs, par exemple des cantons limitrophes, notamment de l'Arc jurassien, sans proposition de rencontres et de travaux communs...

L'avis nous indique uniquement comment nos voisins de Grand Est et d'AURA travaillent les questions transfrontalières dans des contextes fort différents.

La coopération institutionnelle construite depuis une quarantaine d'années s'essouffle avec le constat de difficultés pour mettre en œuvre des actions concrètes. Elle ne suffit donc pas.

La lecture de l'avis nous donne trop l'impression que la construction de la coopération transfrontalière ne serait qu'une affaire de gouvernance bourguigno-franc-comtoise en créant les bons dispositifs.

Nous ne le pensons pas.

Il nous semble que la question essentielle n'est pas comment faire mais pour quoi faire : qu'attendons-nous de cette coopération ? Quelles thématiques voulons-nous travailler ensemble ? Pour construire quels projets ?

Pour la CGT, la coopération doit permettre de mieux répondre aux besoins des populations, pour un développement équilibré sur les plans économiques et donc de l'emploi, des services publics, de l'aménagement du territoire... Elle ne peut se construire dans la concurrence ou dans la dépendance de l'un à l'autre.

Parce que cet avis reste très institutionnel, loin des populations, loin des travailleurs, le groupe CGT s'abstiendra.

Yves Bard, au nom de la CARSAT

On ne m'empêchera pas de penser que l'attitude la plus politique et la plus diplomatique aurait été que madame la présidente de Région assiste à notre séance plénière et ainsi puisse expliquer sa stratégie politique transfrontalière avec la Suisse et apporter en complément les éléments qui lui semble manquer dans cette auto-saisine. Son intervention aurait été de ce fait annexée à nos travaux. Cette attitude est pour moi plus épidermique que raisonnée et je regrette sincèrement l'ampleur et la tournure que tout cela prend.

A large, stylized tree logo in light gray, composed of thick, rounded branches and leaves, positioned behind the title.

RÉACTION

du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

67

La Région, par la voix de sa Présidente, souhaite réagir au rapport publié par le Ceser intitulé "Prendre la mesure de la proximité de la Suisse, une question régionale".

Ce rapport, plutôt inhabituel dans sa forme, nécessite en effet des compléments, explications et éléments de contexte plus global, au vu de certains contenus questionnant l'action des services de la Région dans le cadre de la coopération franco-suisse et dans sa bonne prise en compte dans les politiques publiques.

Les grands constats systémiques relevés par le Ceser et les commentaires les accompagnant sont entendables et globalement connus ; il convient néanmoins d'y apporter quelques éléments de pondération et de compréhension, particulièrement dans le paysage complexe de la coopération transfrontalière, ainsi qu'au regard des actions et politiques publiques de la Région Bourgogne-Franche-Comté.

En préambule, si la prise en compte du fait frontalier et transfrontalier dans les différentes collectivités, administrations et territoires côté français semble très variable, il faut rappeler que la coopération transfrontalière ne relève d'aucun régime obligatoire de compétences des collectivités, qui s'en emparent volontairement selon leurs intérêts ou leurs enjeux propres ou partagés (articles L1115-1 à 7 du Code général des collectivités territoriales). Les acteurs territoriaux présentent ainsi des niveaux d'implication politique et technique sur les questions transfrontalières qui sont fonction de leurs stratégies, qui ne sont pas nécessairement alignées entre elles en termes d'orientations ou de calendrier, ni au niveau de l'Arc jurassien. Il n'existe par ailleurs aucune hiérarchie fonctionnelle et politique entre les collectivités sur ce sujet : si la Région est globalement perçue par les acteurs comme le chef de file du fait de son implication historique dans la coopération, l'intégration des territoires et la réalisation de projets transfrontaliers ne peut se faire que par leur volonté.

C'est dans cet objectif d'intégration et de diffusion de la coopération que la Région anime les partenariats franco-français dans le cadre du réseau Arcjurassien.fr afin de créer des lieux d'échanges et de travail entre les collectivités. Si les difficultés opérationnelles des instances de gouvernance Arcjurassien.org (Région, Préfecture et cantons) et Arcjurassien.fr (collectivités françaises), et leur lisibilité sont questionnées, il est également important de rappeler que ces instances sont avant tout des lieux de rencontre politiques et techniques, qui doivent permettre aux partenaires territoriaux concernés de trouver des lignes de cohésion et de faire émerger des projets communs, de chaque côté de la frontière et/ou en transfrontalier. Ces réseaux ont donc un rôle d'animation, de relais

et d'entraînement mais pas de "faire à la place de". Il en va de même pour les politiques régionales qui peuvent venir en soutien des actions menées par les collectivités.

Le rapport pointe une transversalité à améliorer au sein des services de la Région, en termes d'acculturation au fait transfrontalier et aux enjeux du territoire de l'Arc jurassien. En premier lieu, il convient de souligner qu'un travail interne dense et continu est mené depuis la fusion afin de produire des interactions plus régulières entre services sur ces sujets, même si une plus grande communication et des relations régulières peuvent être encore développées. Il est inexact d'affirmer que la proximité de la Suisse n'est pas prise en compte dans les politiques structurantes de la Région. L'ensemble des schémas réglementaires (SRADDET, Développement touristique, Enseignement supérieur et recherche, Développement économique...) et des actions menées par les directions opérationnelles dans l'Arc jurassien (formation, mobilités, aménagement) intègrent les enjeux territoriaux régionaux, ceux de la bande frontalière comme les autres. L'écart souligné dans le rapport entre l'affichage de la coopération et sa mise en œuvre opérationnelle s'explique par un travail plus souvent réalisé sur des échelles territoriales de proximité, en lien direct avec les partenaires concernés (cantons, EPCI...). L'action régionale, **bien qu'effective et concrète**, en est souvent invisibilisée à l'échelle de la grande région. À ce titre, le constat émanant du rapport d'un manque de valorisation de ces actions et réalisations, du programme Interreg France-Suisse par exemple, est avéré.

En lien avec cela est rapportée **une certaine dilution** de la question franco-suisse et de ses enjeux dans les politiques régionales (économie, tourisme, mobilités, recherche, formation...). La fusion des régions en 2016 et la naissance de la nouvelle collectivité Bourgogne-Franche-Comté, avec un redimensionnement des compétences, du territoire et l'introduction de nouveaux enjeux, a en effet pu amener à une moindre importance relative de la question transfrontalière à l'échelle de la nouvelle grande Région. Les craintes à ce sujet, formulées dans le rapport sont entendues (de même que celles émises par les partenaires français et suisses à l'époque), et le constat sur les besoins d'acculturation continue des élus et agents régionaux au fait transfrontalier est partagé. Il est également valable pour les enjeux éloignés de l'Arc jurassien et liés à la proximité de l'agglomération de Lyon et de l'Île-de-France, ou d'autres territoires comme le Morvan, enjeux que la Région se doit de considérer également.

D'une manière générale, la Présidente regrette la vision négative du rapport eu égard aux travaux menés et aux efforts déployés par les services de la Région (et des autres collectivités) dans un paysage institutionnel complexe, où les attentes et volontés des acteurs se heurtent à la réalité du terrain (divergences stratégiques, décalages administratifs, compétences et interventions multiscalaires, voire absence d'intérêt pour certains sujets).

Enfin, et bien que cet aspect soit présenté d'entrée et assumé par le groupe de travail, **l'absence de point de vue suisse** dans le rapport, que ce soit sous forme de témoignage ou d'analyse du fonctionnement, amène trop rapidement à faire peser les responsabilités sur le côté français. Dans le cadre d'une analyse de la coopération et de ses conditions cadres, une vision croisée constitue un élément essentiel dans la connaissance et l'analyse du contexte, et donc devrait apporter une modération sur des constats qui apparaissent de fait comme à charge pour le côté français (sans pour autant nier la pertinence de certains constats, cf. plus haut). Ainsi, la faible connaissance par les Français du fonctionnement et des pratiques suisses est pointée, et ce malgré une structure administrative et institutionnelle helvétique perçue comme moins complexe. À l'expérience du terrain, force est de constater que les acteurs suisses rapportent les mêmes difficultés d'interconnaissance et d'acculturation vis-à-vis de la France. La différence institutionnelle est une véritable source d'incompréhension, ainsi que les traitements administratifs et politiques des sujets.

Il est nécessaire de rappeler que les difficultés de la coopération reposent principalement sur la diversité des enjeux à traiter et les possibilités de convergence des intérêts des collectivités françaises ou suisses, plutôt que sur la nature et le nombre de ces acteurs.

Néanmoins, le fond du rapport et les constats qui y sont faits présentent un intérêt certain, et la complexité non seulement de la prise en compte du contexte frontalier, mais également de la coopération dans son ensemble est ressentie et partagée. La Région, en pleine conscience de ces difficultés, a ainsi souhaité présenter des éléments en termes d'actions, certaines étant par ailleurs antérieures à la publication du rapport. Ces propositions sont à intégrer dans un contexte général complexe de compétences multiples, de moyens resserrés et de mobilisation importante des services dans le cadre de l'ensemble de leurs missions, dont la coopération franco-suisse ne constitue qu'une partie.

Il conviendra notamment de :

- Soutenir au Bureau d'Arcjurassien.org le renforcement des rencontres territoriales de type forums des acteurs, journées et séminaires thématiques (à l'image des Matinées CTJ), etc.
- Poursuivre et renforcer l'animation technique du réseau Arcjurassien.fr (rencontres plus fréquentes, travaux thématiques, accompagnement vers l'émergence de projets).
- Valoriser plus fortement les actions de la Région et la coopération et communiquer sur les projets soutenus par le Fonds petits projets Arcjurassien.org, par les règlements d'intervention, par Interreg (via des bilans réguliers de réalisation du programme) et les fonds européens...
- Faire la promotion du fait transfrontalier via les outils de la Région (revue de presse interne, Intranet, sites et réseaux sociaux) mais également des partenaires et territoires directement concernés par le fait transfrontalier.



Conseil économique, social et environnemental

Site de Besançon

4 square Castan | CS51857 | 25031 Besançon cedex
Tél. 03 81 61 62 90

Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502 | 21035 Dijon cedex
Tél. 03 80 44 34 32



www.ceser.bourgognefranchecomte.fr