

Les enjeux transfrontaliers dans l'arc jurassien

Par Alexandre MOINE

Professeur de géographie, Laboratoire ThéMA UMR 6049, CNRS, Université de Franche-Comté

Les effets-frontière sont de puissants vecteurs d'organisation spatiale. Dans l'arc jurassien, malgré une armature urbaine assez lâche, ceux-ci provoquent des dysfonctionnements qui rendent la coopération indispensable. Dans cet article, nous proposons une lecture des dynamiques de ces territoires frontaliers qui montrent en définitive des différences prégnantes comme autant d'enjeux reposant sur la cohérence de l'aménagement du territoire de part et d'autre de la frontière. Il ressort de l'analyse, outre la nécessité d'un soutien des acteurs politiques à différentes échelles, un manque de vision stratégique d'un ensemble de dynamiques fondées sur la proximité, l'interconnaissance et la mise en lien des acteurs locaux, notamment les citoyens, les entreprises et la société civile.

L'arc jurassien franco-suisse déroule près de 230 km de frontière entre deux agglomérations importantes, Genève et Bâle, elles-mêmes largement organisées autour du développement transfrontalier. Il s'agit d'un territoire spécifique si l'on considère l'ensemble des frontières françaises non au cœur des massifs alpin et pyrénéen. En effet, celui-ci est structuré autour d'une armature urbaine de petite taille (environ 600 000 habitants pour moins d'une dizaine de villes comptant entre 10 000 et 35 000 habitants), de secteurs industriels très performants (OSTAJ, 2018), et d'une très grande dissymétrie de fonctionnement entre la France et la Suisse.

De cette situation particulière, il ressort, comme pour tout territoire transfrontalier, que l'arc jurassien est une centralité périphérique dont le fonctionnement est fondé à la fois sur de fortes similitudes physiques, alors que les différentiels à l'œuvre déterminent des dynamiques aux impacts notables, notamment de nombreux flux (Crevoisier, 2006 ; Moine, 2007 ; Moine, 2015). Ceux-ci pèsent fortement sur l'organisation de ce territoire, alors que les outils d'aménagement sont fortement dissemblables et source de dynamiques peu concertées. On comprend par conséquent la nécessité de mettre en place des outils de concertation performants, parce que la frontière peut constituer un outil d'intérêt pour structurer de véritables stratégies (Moullé, 2010).

Il convient donc d'envisager les enjeux de la coopération transfrontalière dans ce contexte, en combinant la coopération institutionnelle qui date de plus de trente ans, celle plus récente de la coopération financée par l'Europe et, enfin, celle qui fait l'actualité et repose sur la société civile et l'engagement des citoyens de part et d'autre de la frontière. Il faut également s'interroger sur les stratégies mises en œuvre à différentes échelles.

Un arc jurassien structuré par la présence de la frontière

La frontière comme clé de lecture des aires de coopération

L'apparente proximité des développements autour de la frontière franco-suisse de l'arc jurassien cache de profondes divergences qui échappent à une lecture simpliste. Nous posons donc la nécessité d'une approche de la frontière comme un fait quadruplement structurant :

- La frontière internationale n'est pas naturelle, c'est une construction sociale et politique (Foucher, 1991, 2012, 2016), lorsqu'elle est conscientisée et projetée dans les possibles d'un avenir loco-régional ;
- La frontière provoque et structure des regards différents : attraction, répulsion, utilisation..., sentiments qui découlent d'un processus psychique de construction (Simmel, 1999). La vision que nous nous en faisons diffère fortement suivant les acteurs et les échelles, il faut en tenir compte ;
- La frontière détermine le fonctionnement de territoires frontaliers, qui peuvent être considérés comme des territoires marginaux, mais également l'émergence de territoires transfrontaliers au sein desquels l'intégration est possible, créant ainsi ce que l'on appelle une centralité périphérique (CTJ, 2015) ;
- La frontière est source de complexité, elle déclenche à la fois des logiques de coopération et de concurrence (coopétition), doit être considérée à l'échelle nationale (marge) et locale (centralité), fait référence à des cadres culturels nationaux (mémoire collective) et locaux (identité individuelle), suscite des accompagnements institutionnels (fonds) ou des constructions strictement



Figure 1 : L'arc jurassien et ses aires de coopération.

privées (coopérations spontanées), obéit à des logiques de fermeture (votes extrémistes) et d'ouverture (atténuation des effets).

C'est au prisme de cette combinatoire que doit se lire la coopération dans l'arc jurassien, dans un cadre spatial dédié et strict. Nous nous référons pour ce faire au découpage établi par la Conférence TransJurassienne (CTJ), qui identifie quatre aires de coopération du nord au sud de l'arc jurassien (CTJ, 2015) : le territoire Nord Franche-Comté – canton du Jura, celui des Parcs du Doubs et de l'agglomération urbaine du Doubs, l'aire de proximité Mont d'Or – Chasseron et, enfin, le Haut-Jura franco-suisse – Vallée de Joux. Notons que ces découpages reposent, en France, sur des intercommunalités complètes et, en Suisse, sur des districts complets.

Derrière une apparente proximité, des différences prégnantes

Les différentes analyses à l'échelle de ces territoires montrent à la fois des similitudes ancrées dans une histoire longue, en référence à un environnement physique commun, et de profondes divergences qui ont forgé un fonctionnement socio-économique pourtant étroitement lié à son destin :

- L'unité physique et climatique prévaut, puisque le massif du Jura franco-suisse présente une remarquable continuité géologique, topographique, climatique et paysagère (Bichet, 2009), que ne remet en question que, ponctuellement, des formes d'urbanisation assujetties à des systèmes institutionnels différents ;
- La forte dissymétrie institutionnelle engendre un ensemble de dynamiques qui s'adosent à la frontière et ne se connectent que ponctuellement. À la lecture des expériences de coopération relevées sur d'autres frontières, il apparaît que les dispositifs de coopération ambitieux existent, lorsque les enjeux d'aménagement et de développement concertés sont forts, en d'autres termes, lorsque sont concernées de grosses agglomérations. En témoigne les dispositifs intégrés que l'on peut trouver entre Strasbourg et Kehl, au sein de l'agglomération trinationale de Bâle ou encore de l'agglomération franco-valdo-genevoise... Dans un archipel urbain de petite taille (La Chaux de Fonds avec 35 000 habitants est la ville la plus importante), on ne rencontre aucun système de ce type pour réfléchir conjointement les transports collectifs – qui demeurent peu coordonnés et, sauf exception, marquent le pas aussi bien en termes de qualité que de fréquence (Moine, Reitel, 2020), notamment pour ce qui concerne l'accès à la grande vitesse –, ou la localisation et l'utilisation des services, la création de logements ou bien encore les continuités écologiques ou la localisation de parcs éoliens ;
- Cette dissymétrie détermine des différentiels qui sont vecteurs d'une quantité de flux, dont le plus emblématique constitue celui des travailleurs frontaliers français vers la Suisse. Dans l'arc jurassien français sont ainsi domiciliés plus de 35 000 travailleurs, dans une bande frontalière de plus de 30 km d'épaisseur, où leur part avoisine souvent 35 % de la population active du lieu de résidence (OSTAJ, 2018). En Suisse, ils travaillent souvent à proximité de la frontière, là où sont localisées les entreprises horlogères, ou plus loin lorsqu'ils sont employés dans le secteur des

services, avec une montée en puissance des secteurs sanitaires et sociaux. Un second flux non moins important est celui des consommateurs suisses venant en France, dont les achats constituent jusqu'à 45 % du chiffre d'affaires de certains commerces, notamment les hypermarchés, dans le Pays de Montbéliard, à Morteau ou encore à Pontarlier.

Il ressort de ces constats, que l'organisation de l'arc jurassien franco-suisse est fortement déterminée par la présence de la frontière, selon un phénomène qui peut être rapproché de la notion de spécialisation qui opère selon Bernard Reitel (Reitel, 2017) au sein des territoires transfrontaliers, entraînant des difficultés importantes en matière d'aménagement desdits territoires.

Ces spécialisations obéissent au différentiel législatif qui opère de part et d'autre de la frontière, qui alors n'est pas considérée comme une entrave aux échanges internationaux, mais a valeur d'opportunité à l'échelle locale, dans la mesure où elle ne représente pas un obstacle au flux de populations et de biens comme c'est le cas ici. Mais justement, dans cet espace de faible densité, en l'absence d'une vision intégrée et transfrontalière du développement, rien n'oblige à la concertation, bien que les principaux enjeux d'aujourd'hui relèvent d'un aménagement du territoire exigeant plus de concertation.

Des enjeux liés à un manque d'outils et de dispositifs concertés

Un manque de vision globale du transfrontalier

Les enjeux en zones frontalières sont multiples, mais l'essentiel de ceux-ci reposent sur l'aménagement du territoire qui demeure incontournable face à la multiplication des mobilités, des usages et aux multiples conflits potentiels induits que suscitent nos besoins, de surcroît dans des territoires soumis à de fortes tensions du fait des différentiels à l'œuvre. En 2010, déjà, le rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière ⁽¹⁾ relevait le manque d'initiatives publiques pour relever les difficultés d'organisation et de gouvernance des zones frontalières, ainsi que les déséquilibres dans l'aménagement du territoire. Sept ans plus tard, c'est un rapport d'information du Sénat ⁽²⁾ qui attestait du fait que « la coopération transfrontalière de proximité est tout aussi nécessaire pour gérer l'interdépendance de territoires qui s'organisent spontanément autour des frontières nationales ».

Malheureusement, la question qui se pose aussi bien en France qu'en Suisse, est que l'aménagement a cédé le pas au développement territorial, exacerbant les concurrence aux échelles régionales (entre cantons en Suisse, entre régions en France) et, naturellement, à l'échelle transfrontalière. La logique est plutôt de céder à la facilité de la croissance (des emplois, des logements, des

(1) Rapport de la mission parlementaire, « Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures... », 17 juin 2010, 72 pages.

(2) Rapport d'information fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par le groupe de travail sur l'aménagement du territoire, par MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolay, 31 mai 2017, pp. 90-93.

services) sans réelle stratégie partagée en zone frontalière et plus encore en zone transfrontalière, il n'est que de voir la multiplication des zones à urbaniser en France, mêlant construction de logements individuels et zones d'activité. Alors que la concertation devrait se généraliser pour mutualiser visions et outils, nous constatons avant tout une très grande dissymétrie des outils d'aménagement et un manque criant de vision transfrontalière. Ainsi, il n'existe pas de document d'aménagement transfrontalier, et les échanges dans ce domaine ont lieu lors de la mise en place des documents cantonaux (plan directeur cantonal) ou régionaux (SRADDET). Mais, à ce niveau, les échanges relèvent plus de l'information que de la concertation.

L'intégration des territoires nationaux est donc assez faible dans l'arc jurassien, dans la mesure où les ingénieries, quelles qu'elles soient, peinent à envisager le développement transfrontalier de manière systématique, alors que les moyens accordés privilégient les développements nationaux respectifs, quand il s'agit de raisonner le développement de manière très intégrée (Moine, 2019). Cela est corroboré par une enquête effectuée en 2018, qui relève que « le différentiel institutionnel et la faiblesse juridique visant une prise en compte du pays voisin dans les différents documents de planification spatiale, constituant (...) les principaux obstacles aux coopérations transfrontalières en aménagement du territoire »⁽³⁾. Et, finalement, la place prépondérante du relationnel et de l'informel peut s'entendre ici comme un pis-aller à la faiblesse des moyens dédiés à la question transfrontalière, de façon plus générale.

Nous parlons ainsi de situation perdant/perdant à l'échelle de l'arc jurassien, ce qui distille un sentiment négatif qui est remis en question par certains élus. Mais il apparaît que les regards extérieurs à l'arc jurassien, aussi bien nationaux que régionaux, se cristallisent sur les indicateurs « au vert ». Or, ceux-ci masquent de réelles fragilités (fortes mobilités, pollution de l'air, consommation de foncier, coût des loyers, coût de la vie, fracture sociale, capacités de financement des collectivités locales, difficultés à planifier des aménagements conjointement, etc.), qui nécessitent, pour une coopération renouvelée, de fixer des enjeux clairs et ambitieux.

Enjeux autour d'une coopération renouvelée

Nous souhaitons exposer ici une série d'enjeux qui n'impliquent pas la réalisation d'infrastructures importantes, mais se fondent avant toutes choses sur des actes de coordination. Il s'agit en effet de convaincre les décideurs d'accompagner les coopérations de proximité et de leur donner les moyens de se développer pour une meilleure cohésion transfrontalière et le renforcement d'une incontournable intégration spatiale faite de relations entre les acteurs et entre les lieux, par le biais d'un aménagement cohérent, de sorte que les parties de l'ensemble spatial considéré entretiennent plus de relations entre elles qu'avec l'extérieur. Nous postulons alors que des processus d'appropriation, de régulation, de construction sociale et identitaire peuvent amener la pé-

rennité et l'auto-renforcement du territoire (Leloup, Moyart, 2015). Ensuite, en relais, il s'agit de stimuler trois communautés qui doivent collaborer entre elles, la sphère des citoyens, celle de la société civile et les entreprises locales, en leur donnant la possibilité d'expérimenter des dispositifs à l'échelle locale. Enfin, il est indispensable de développer des gouvernances adaptées aux échelles locales.

L'amélioration des aménagements est indispensable, parce qu'en induisant un différentiel institutionnel et en multipliant les flux, les frontières créent des dysfonctionnements qu'il faut résoudre. Notons, autour des mobilités, la nécessité, par exemple :

- d'augmenter la fréquence des lignes ferroviaires transfrontalières existantes dans les aires de coopération Nord Franche-Comté – Canton du Jura, et Parcs du Doubs – Agglomération urbaine du Doubs, et, enfin, Mont d'Or – Chasseron. La desserte prioritaire concerne les travailleurs frontaliers, avec des cadencements appropriés ;
- de maintenir, d'une part, l'accès aux infrastructures LGV françaises (gare de Méroux-Moval et de Besançon Franche-Comté) et, d'autre part, la fréquence de la ligne TGV Paris Lausanne ;
- d'aménager des parcours en mobilité douce en appui des réseaux routiers classiques, compte tenu de la montée en puissance des vélos à assistance électrique.

Par ailleurs, des enjeux importants se dessinent autour de la question de l'accès aux équipements ou à certains dispositifs, et leur mutualisation avec la possibilité, par exemple :

- de réaliser des parcours de soins transfrontaliers,
- de combiner des formations initiales et en entreprise, selon des parcours transfrontaliers,
- d'échanger des personnels afin de découvrir des dispositifs différents qui permettent à la fois l'innovation et l'hybridation.

Dans cette perspective, il apparaît un enjeu important se structurant autour de la possibilité de pouvoir recourir à des expérimentations, comme le permet le projet de loi « 3D »⁽⁴⁾ :

- Il a été proposé le pilotage transfrontalier du parc naturel régional (PNR) du Doubs suisse créé en 2012 et du PNR du Doubs français en cours de validation : ce pilotage a été refusé par les services instructeurs du projet français, alors que d'un point de vue environnemental, il existe un enjeu majeur à garantir une continuité de part et d'autre de la vallée du Doubs ;
- Les mises en parcours transfrontalières citées ci-dessus nécessitent de lever les difficultés institutionnelles et juridiques pour l'accès au droit ;
- Certains projets de développement touristiques transfrontaliers (itinéraires pédestres thématiques) nécessitent la mise en place de couloirs francs de douanes, pour que les opérateurs puissent convoier les bagages des touristes.

Il ressort également des différents constats, un enjeu im-

(3) Projet ARC-AD – Interreg V, « Analyse territoriale des facteurs de blocage et leviers d'action dans la mise en œuvre de la planification spatiale des deux zones d'études – Agglomération urbaine du Doubs et Aire de proximité Mond'Or – Chasseron », 33 pages.

(4) Projet de loi « Décentralisation, différenciation et déconcentration » (3D), pour s'adapter aux spécificités et aux besoins de nos territoires français, <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>

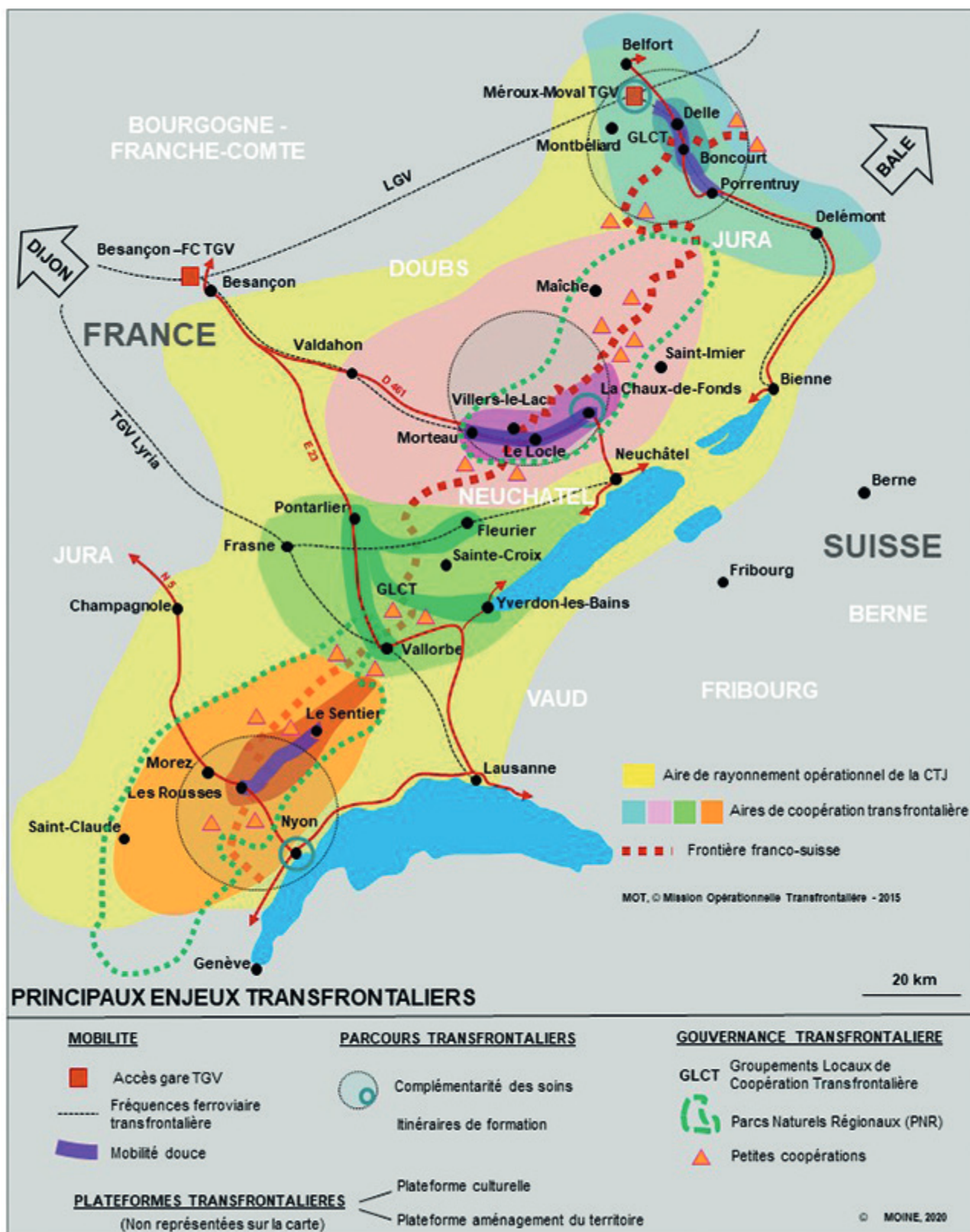


Figure 2 : Les enjeux transfrontaliers dans l'arc jurassien.

portant autour de la mise en place d'outils d'interconnaissance, dans les domaines, par exemple :

- de la culture, avec la mise en place d'une plateforme culturelle franco-suisse qui soutienne la diffusion d'une sélection d'informations françaises et suisses relatives à des manifestations qui garantissent la multi-culturalité ;
- de l'aménagement du territoire, avec l'élaboration d'une

plateforme franco-suisse dédiée à la planification et à la mise en lien des outils d'aménagement et d'urbanisme.

Enfin, il faut pouvoir, dès que cela est possible, se baser sur des outils existants pour développer des gouvernances transfrontalières :

- en s'appuyant sur les structures de gouvernance de type PNR pour réfléchir le développement transfrontalier

- conjoint : deux PNR sont concernés, les parcs du Doubs et le PNR du Haut Jura et son pendant, le PNR Jura vaudois ;
- en multipliant les groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), et surtout, en leur donnant les moyens de fonctionner. Sur quatre aires de coopération, une seule est dotée d'un tel dispositif : l'agglomération urbaine du Doubs (AUD), qui peine à structurer des actions locales faute de moyens financiers ;
 - en soutenant les coopérations de petite taille et de proximité qui reposent sur la société civile et sont ancrées dans des logiques de développement local au service de la population, étant de fait garantes du développement d'une identité transfrontalière (Moine, 2017). Chacune d'entre elles est un laboratoire du vivre ensemble et promeut la découverte réciproque.

Comme on peut le constater, les enjeux sont nombreux et requièrent une attention particulière au sein d'un territoire qui s'avère fragile, malgré des indicateurs classiques trop souvent mis en avant. Au regard des besoins, ce ne sont pas de grosses infrastructures dont il est question, mais principalement d'intelligence collective, ainsi que d'innovation et d'expérimentation.

Conclusion

Dans un territoire tel que celui de l'arc jurassien, cumulant faible densité de population, armature urbaine lâche et faibles moyens des collectivités locales (communes et intercommunalités), il convient d'ajuster les outils de la coopération à des enjeux pourtant importants. Si l'échelon régional organise une partie du développement, il n'en demeure pas moins que la zone frontalière demeure un angle mort qui n'est pas pensé de manière transversale et intégrée. Il s'agit d'un dossier qui est rarement prioritaire et encore plus rarement traité de manière systématique par les différents services... La mise en place de la Communauté de travail du Jura devenue Conférence TransJurassienne n'y change pas grand-chose. Et la profonde évolution qu'elle a enregistrée en 2016, avec la mise en place d'un bureau (restreint et élargi), d'un Conseil des territoires et d'un Secrétariat général, reposant sur deux entités techniques plus clairement identifiées (arcjurassien.ch et arcjurassien.fr), ne s'est malheureusement pas accompagnée de moyens humains à la hauteur des enjeux de la coopération dans l'arc jurassien... (Moine, Rérat, 2020).

Pour autant son rôle en matière de coordination est indispensable pour accompagner l'indispensable intervention des entreprises dans le développement local au sens large, et ce en prenant appui sur la société civile et les habitants de ces territoires. En mettant en avant ce triptyque, il ne s'agit pas d'écarter les acteurs politiques locaux, mais de créer les conditions de coopérations locales, de chaque côté de la frontière, mais surtout transfrontalières. Les acteurs de la coopération transfrontalière sont connus, se montrant très actifs sur nombre de dossiers, un activisme reconnu. Mais ce qui est alors en jeu, c'est ce que les acteurs locaux (habitants, associations, entreprises) peuvent spontanément « faire ensemble ». À contre-courant de l'idée de repli sur soi, il s'agit de mutualiser en contexte transfrontalier, d'exiger le droit à l'expérimentation, non pas pour une maximisation des profits et la recherche d'opportunités, mais pour

faire de ces territoires d'entre-deux de véritables laboratoires du vivre au profit de la communauté transfrontalière.

En définitive, les enjeux de fond posés par la Conférence TransJurassienne en 2015 (CTJ, 2015) restent d'actualité, et nos propositions viennent en appui de ceux-ci pour conforter les conditions de la coopération. Il s'agit donc non seulement d'intéresser le plus grand nombre à la coopération, mais aussi de donner un rôle aux uns et aux autres et de mobiliser dans la durée, à défaut de moyens conséquents et durables pouvant venir en complément des programmes Interreg en cours (Interreg V 2014-2020) et à venir (Interreg VI 2021-2027).

Bibliographie

- BICHET V. & CAMPY M. (2009), *Montagnes du Jura, géologie et paysages*, Néo Éditions, seconde édition, 304 pages.
- CTJ (2015), *Pour une nouvelle dynamique dans l'arc jurassien – Stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020*, Conférence TransJurassienne, 44 pages.
- 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-CANEDEDO, rapport final, 17 pages.
- FOUCHER M. (1991), *Front et frontières, un tour du monde géopolitique*, Paris, Ed. Fayard, 690 pages.
- FOUCHER M. (2007), *L'obsession des frontières*, Librairie Académique Perrin, 249 pages.
- FOUCHER M. (2016), *Le retour des frontières*, Coll. « Débats », CNRS Édition, 58 pages.
- 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.
- 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-XX^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 *Mappe-monde*, à paraître 2020.
- MOINE A. & RERAT P. (2020), « Conférence Transjurassienne », in *Critical Dictionary on Cross Border Cooperation in Europe*, Euroclio collection, à paraître 2020.
- MOULLÉ F. (2017), *Frontières*, Talence, Presses Universitaires de Bordeaux, 341 pages.
- OSTAJ – Observatoire statistique de l'arc jurassien (2017), « Le marché du travail dans l'arc jurassien en 2016 », juillet, 4 pages.
- OSTAJ – Observatoire statistique de l'arc jurassien (2018), « Quatre territoires de coopération au sein de l'arc jurassien », mars, 8 pages.