

MISSION PARLEMENTAIRE SUR LA POLITIQUE TRANSFRONTALIERE

Mission confiée par le Premier Ministre M. François Fillon

à

M. Etienne Blanc, député de l'Ain, à Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas Rhin, et à
Mme Marie Thérèse Sanchez Schmid, députée européenne

Parlementaires et députée européenne, en mission auprès de

M. Michel Mercier, Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et de
M. Pierre Lellouche, Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes

- Rapport intermédiaire de mission - Note de synthèse -

Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures...

Les régions frontalières terrestres françaises, ici considérées, retirent de leur voisinage étranger des niveaux de salaires, de pouvoirs d'achat, de flux d'affaires globalement plus élevés que l'ensemble du territoire national. Elles sont pourtant confrontées à une perte de compétitivité quasi générale et révèlent, plus que d'autres espaces français, les difficultés de notre pays à relever les défis de l'ouverture des frontières, de la globalisation de l'économie et du marché unique européen. Ces espaces concernant 20% du territoire et 10 millions de nos concitoyens tout doit être mis en œuvre pour, qu'au contraire, ils puissent constituer pour notre pays un atout majeur.

I- LES CONSTATS

A- Des territoires transfrontaliers dynamiques, en tension, à la compétitivité menacée

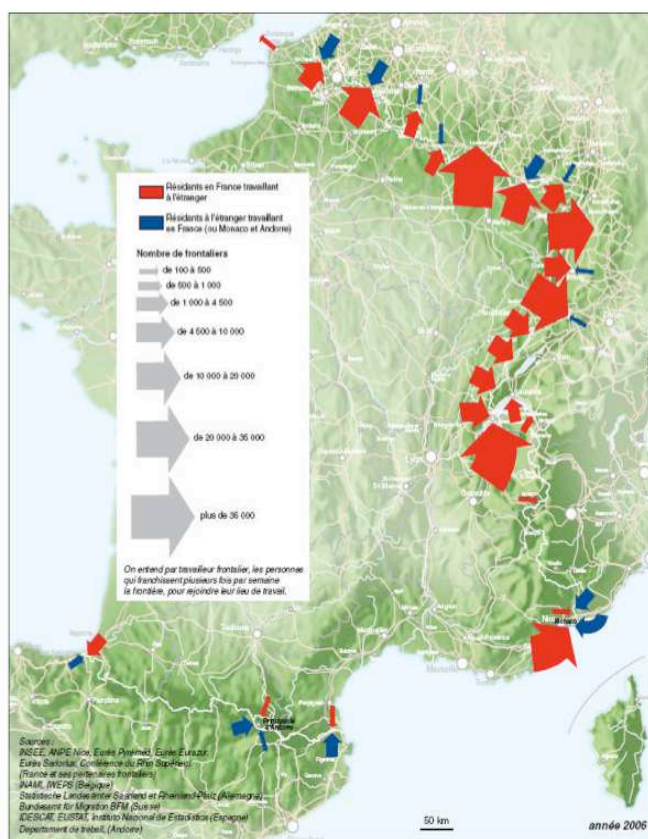
1- L'Europe se construit plus visiblement sur ses frontières. Autrefois lointains, les territoires transfrontaliers deviennent des centres, où s'invente l'Europe au quotidien. Les situations sont multifformes, contrastées : chaque frontière est spécifique, sans stéréotype possible.

2- Malgré d'indéniables réussites les frontières sont des espaces en tension, démographique, économique, foncière et environnementale ; ils sont confrontés à des fractures, institutionnelles, juridiques, fiscales et sociales, ainsi qu'à une concurrence économique forte des pays voisins.

3- Les territoires transfrontaliers sont révélateurs d'une France à la peine dans la concurrence européenne et dans la mondialisation des échanges, alors qu'ils devraient constituer pour la France et dans la construction européenne, des moteurs de compétitivité et des laboratoires d'expérimentations économiques et sociales de croissance durable.

4- Le travail frontalier connaît une croissance rapide, 330 000 frontaliers travaillent à l'étranger et résident en France, contre 158 000 en 1990. Le nombre de frontaliers a été multiplié par 10 en 40 ans et les flux se sont généralement inversés. Seulement 10 000 frontaliers travaillent en France et résident dans les pays voisins.

Migrations alternantes des travailleurs frontaliers



Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007

5- Les territoires transfrontaliers sont avant tout des espaces de vie quotidienne, dont les préoccupations concrètes, d'emplois, de chômage, de santé, de logement, de transports, d'éducation, de services... sont accentués par la frontière. Les distorsions du droit concernent les impositions, la législation sociale, les prestations familiales, des questions centrales, s'il en est, dans la vie de nos concitoyens.

6- Agglomérations, métropoles ou territoires ruraux frontaliers font face à des surcroûts de charges et à l'urgence d'organiser l'espace transfrontalier au regard de déséquilibres territoriaux, financiers et fiscaux qu'il s'agit de mieux maîtriser, de gérer et de compenser.

Les frontaliers subissent au final les choix de localisation des entreprises pour lesquels ils travaillent... Et ce sont surtout les acteurs publics, en particuliers les collectivités gestionnaires, qui assument les charges liées aux populations accueillies, sans bénéficier des ressources correspondant aux activités économiques de leurs employeurs.

B- Des coopérations foisonnantes, une gouvernance défaillante

7- A la grande diversité des territoires transfrontaliers répondent l'enthousiasme et l'inventivité des dynamiques locales. La volonté politique des acteurs locaux d'œuvrer ensemble sur tous ces territoires est très forte.

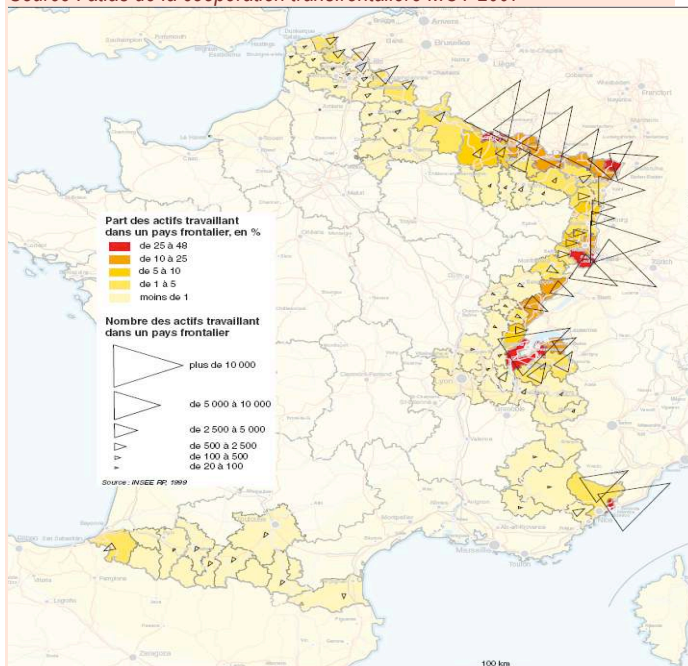
Ce qui frappe, c'est le grand nombre des coopérations, la diversité de leurs objectifs, les besoins qui se multiplient, mais aussi la longue genèse nécessaire à la plupart des expériences, la complexité de montage et de gestion de ces coopérations.

8- Les difficultés d'organisation sont accentuées par un manque de vision stratégique du développement des zones frontalières, par un défaut de fonctionnement des instances d'arbitrage et de décision, lorsqu'elles existent. Ces carences privent ces espaces de potentiels d'innovation et de croissance, y restreignent le développement d'activités et freinent les liens culturels et démocratiques que leur position charnière pourrait renforcer.

9- Nombre d'outils de coopération existent déjà, et fonctionnent, à peu près, même si les relations aux frontières sont hétérogènes et si la gestion complexe des fonds européens nuit à leur dynamisme. D'une part les GLCT, les GECT, et bientôt les GEC, sont de précieux instruments. D'autre part des relations bilatérales, des commissions intergouvernementales, des conférences régionales sont depuis longtemps à l'œuvre sur les frontières.

10- La politique de cohésion de l'Union Européenne a accru le soutien financier aux territoires transfrontaliers, notamment depuis la fin des années 80. Cette aide financière a constitué un levier pour les échanges,

Taux d'actifs transfrontaliers par zone d'emploi frontalière française
Source : atlas de la coopération transfrontalière MOT 2007



les rapprochements entre les populations et les collectivités territoriales, et a aidé la mise en œuvre d'actions communes et de projets transfrontaliers.

11- Il apparaît primordial de donner à la politique frontalière une gouvernance qui permettra de porter la prise en charge des enjeux au niveau politique : renforcer l'organisation et la compétitivité des territoires français, et coopérer avec les pays voisins, en lien avec l'Europe, en soutien aux initiatives locales.

L'objet de notre rapport est donc de :

- **Formuler des propositions concrètes facilitant les projets transfrontaliers et la « réduction de la fracture »,**
- **Proposer des outils afin d'anticiper et de maîtriser les évolutions avec l'ensemble des acteurs transfrontaliers**
- **Proposer une nouvelle gouvernance pour la coopération transfrontalière.**

Beaucoup de travaux et de rapports ont été réalisés sur les questions transfrontalières depuis plus de 15 ans...

Ils n'ont pas été suivis d'effet, faute de continuité de l'action gouvernementale dans ce domaine, d'où l'urgence d'une meilleure organisation de la gouvernance des questions transfrontalières.

Les propositions qui suivent ne vaudront que par la suite qui pourra leur être donnée.

II- LES PROPOSITIONS

A- Une Gouvernance pour les questions transfrontalières

1- La mission propose de nommer un Ministre ou un Secrétaire d'Etat, autorité politique centrale dédiée rattachée au Premier Ministre. Celui-ci s'appuierait sur une instance de coordination et de décision interministérielle.

Sa mission serait, en deux ou trois ans, de débroussailler les questions frontalières, de faire « sauter les verrous », de promouvoir une stratégie frontière par frontière et de mieux intégrer les frontières aux politiques publiques.

La mission préconise d'autre part l'organisation d'une réunion rassemblant, à partir de ses recommandations, tous les ministres concernés, sous l'autorité du Premier Ministre, au cours du second semestre 2010.

2- Réorganiser l'Etat territorial. La mission propose la désignation d'un référent, en charge de l'ensemble des questions frontalières, dans chaque préfecture de région, à l'écoute des élus locaux, sous l'autorité du Préfet de région.

3- Organiser l'articulation entre l'Etat territorial et l'Etat central. Il faut restaurer la « chaîne de décision » de l'Etat, défaillante aujourd'hui sur les questions frontalières, en conciliant l'organisation hiérarchique et l'organisation de projet.

D'autre part, en application du principe de subsidiarité, l'Etat devrait davantage pouvoir accompagner les initiatives locales, favoriser l'innovation et la résolution des problèmes.

La mission propose également de rendre obligatoire, pour toutes les Régions frontalières, un volet transfrontalier dans les Contrats de projet Etat / Région.

4- Renforcer les outils de gouvernance :

Au niveau territorial, développer les GECT, en rendant plus souple le statut de leurs personnels et en permettant leur création avec un seul pays membre de l'UE, ce qui faciliterait grandement la coopération transfrontalière.

Faciliter la concertation et le dialogue avec les acteurs concernés de part et d'autre des frontières au sein d'instances informelles (tels la Conférence du Rhin supérieur ou le Conseil du Pays basque).

Au niveau européen, œuvrer pour élargir la politique de cohésion à toutes les régions transfrontalières où se posent des problèmes de compétitivité et d'accès à l'emploi, et pour adapter les politiques de concurrence en vue de pallier les disparités frontalières.

Au niveau international assurer un suivi régulier des questions transfrontalières dans les conférences, commissions, dialogues et lors de chaque sommet bilatéral.

5- Renforcer l'organisation des régions métropolitaines et rurales transfrontalières. La mission propose d'ouvrir la possibilité de :

Créer des Pôles métropolitains et des métropoles transfrontalières, pour permettre aux territoires frontaliers de mieux s'organiser sur le sol français en s'adossant au bassin transfrontalier dans son ensemble.

Permettre que des assemblées d'élus délibérant conjointement, de façon juxtaposée, puissent être périodiquement réunies, pour développer l'adhésion des populations et des élus des territoires transfrontaliers,

Mettre en place des conseils transfrontaliers de développement, à l'image des conseils économiques et sociaux régionaux.

Compenser les difficultés des territoires transfrontaliers par l'optimisation des ressources financières des intercommunalités françaises concernées : DGF, dotations particulières, adaptation du versement transport.

6- Créer un observatoire des régions frontalières, tenir à jour un guide de bonnes pratiques en mutualisant les solutions « qui marchent » ; former aux questions transfrontalières les agents ayant à les traiter et conforter la Mission Opérationnelle Transfrontalière.

B- Répondre aux besoins de services des populations

7- Inciter à la mise en place de schémas de services transfrontaliers à l'échelle des bassins de populations, qui concerneraient l'Etat, les collectivités territoriales des zones frontalières, ainsi que les opérateurs sollicitant un concours public.

L'objectif est de changer les habitudes, de rechercher les solutions les plus pertinentes et d'expérimenter la création de services transfrontaliers dans les multiples domaines où ils pourraient s'exercer : emploi et prise en charge du

chômage, éducation et formation, santé, sanitaire et social, transports, télécommunications, culture, tourisme de proximité et loisirs...

8- Désigner des correspondants du Médiateur de la République, dédiés à chaque zone frontalière, pour faciliter le règlement de questions personnelles touchant à la vie quotidienne des populations frontalières, questions généralement assez complexes.

C- Des outils transfrontaliers d'organisation pour les territoires urbains et ruraux

9- Des chartes et documents de référence transfrontaliers pour l'organisation spatiale des bassins de vie :

Rendre obligatoire, sous principe de réciprocité, la consultation des territoires riverains et leur association à l'élaboration des documents français de planification et de programmation spatiales, ainsi qu'aux études d'impact et de projets.

Encourager les Collectivités locales à coproduire avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière, les documents de référence concernant l'urbanisme et l'organisation spatiale du territoire, les SCOT et inter SCOT, documents transfrontaliers que chaque partie déclinerait ensuite selon sa propre législation.

Rendre obligatoire pour l'Etat et les collectivités locales la prise en compte de l'espace transfrontalier dans son ensemble pour l'analyse des enjeux et impacts de leurs projets, de leurs décisions, ou pour l'élaboration de documents de référence et d'organisation spatiale.

Travailler à l'échelle européenne à l'évolution de référentiels communs applicables aux documents de planification et de programmation spatiale : livre blanc, SCOT...

Promouvoir des instruments fonciers et opérationnels dédiés aux régions frontalières, pour que l'espace puisse devenir un atout stratégique de leur développement, sans gaspillage des terres agricoles et vertes.

D- Renforcer l'attractivité économique des territoires frontaliers

10- Expérimenter :

Des zones à caractère spécial. La mission propose leur expérimentation sur des emprises limitées, pour des activités encadrées, avec option de la zone pour le droit du pays voisin, pour recréer des avantages concurrentiels et lutter contre la moindre compétitivité de territoires frontaliers, confrontés à des distorsions de concurrence fiscales et sociales.

Des pôles de développement transfrontaliers autour de grands équipements, aéroports, gares, ports, tels que l'aéroport de Bâle-Mulhouse, le port de Perpignan, le port de Givet, Esch-Belval, l'aéroport de Genève, le port de Strasbourg-Kehl. Autour de ces pôles transfrontaliers, à effets leviers sur l'économie alentour, pourraient se créer des zones d'activité à statut adapté, négociées avec le voisin. L'exemple de l'Euro airport trinational de Bâle, qui bénéficie d'une longue antériorité est riche d'enseignements à ce sujet.

Une adaptation des aides publiques en régime notifié avec la commission européenne. La mission préconise la négociation de régimes notifiés d'aides publiques, adaptées aux disparités et aux contextes transfrontaliers, destinés à rétablir des conditions de compétitivité équilibrées.

11- Sécuriser les règles fiscales applicables aux entreprises et évaluer les conditions de bi localisation

Les bi localisations, accords fiscaux qui se développent entre la France et la Suisse, pourraient être facilitées, sous réserve d'une étude précise et d'évaluations continues pour être pourvoyeuses d'activités, de recettes fiscales et de valeur ajoutée équilibrées.

Mettre fin à l'incertitude fiscale, en développant l'expérimentation et la contractualisation de protocoles fiscaux stables, pluriannuels, entre les administrations fiscales françaises et les entreprises frontalières. Cela lèverait un frein à l'installation d'activités dans les territoires frontaliers français.

12- Développer des cofinancements équitables du développement transfrontalier.

Des conventions de réversion fiscales pourraient être plus systématiquement négociées avec nos voisins lorsqu'ils pratiquent des régimes fiscaux et des aides aux entreprises aspirant l'activité et l'emploi alentour.

Il conviendrait de façon générale, de développer des régimes de compensations équitables à l'image des compensations appliquées avec certains cantons suisses en matière d'impôts sur le revenu des frontaliers.

Les déséquilibres économiques aux frontières provoquent en effet des déséquilibres de ressources préjudiciables au développement territorial, à la gestion des services publics et au financement des projets d'investissement, qu'il faudra compenser par des stratégies de coopération et de solidarité territoriale.

L'objectif est de jouer « gagnant gagnant », de mutualiser des équipements, de partager les valeurs ajoutées, les charges, l'activité sur un territoire de vie qui dépasse les frontières.

Paris, 27 avril 2010

