



le 18 juin 2010

MISSION PARLEMENTAIRE SUR LA POLITIQUE TRANSFRONTALIÈRE

Mission confiée par

Monsieur le Premier Ministre, François Fillon

à

Etienne Blanc, député de l'Ain

Fabienne Keller, sénatrice du Bas Rhin

Marie Thérèse Sanchez Schmid, députée européenne

Parlementaires en mission auprès de

Michel Mercier,

Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

et de

Pierre Lellouche

Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes

- Rapport de mission -

- 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 pouvoir 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 multiformes, 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.

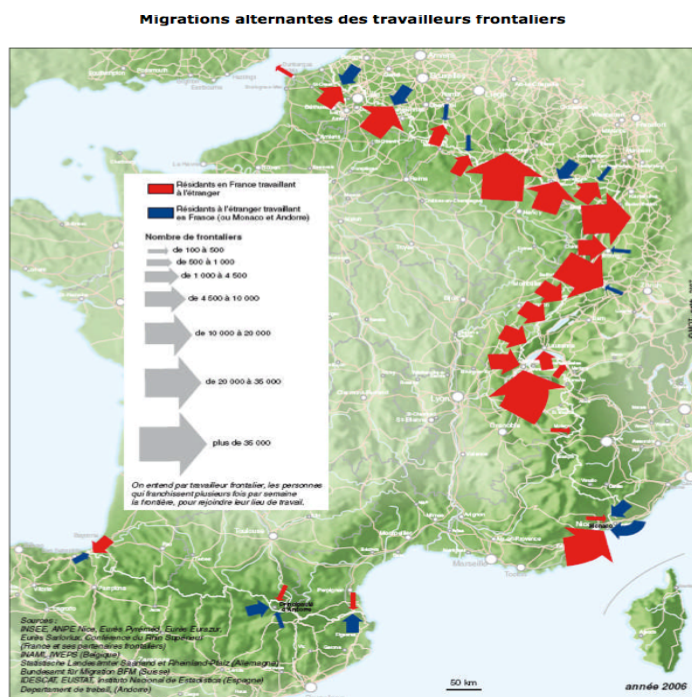
4- Le travail frontalier connaît une croissance rapide ; 330 000 frontaliers travaillent à l'étranger et résident en France, contre 158 000 en 1990. Le nombre de frontaliers a été multiplié par 10 en 40 ans et les flux se sont généralement inversés. Seulement 10 000 frontaliers travaillent en France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

5- Les frontières sont une entrave dans des espaces de vie quotidiennes. Les préoccupations concrètes d'emplois, de chômage, de santé, de logement, de transports, d'éducation, de services... en sont accentuées. 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.

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



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 particulier les collectivités gestionnaires, qui assument les charges liées aux populations accueillies...

sans bénéficier des ressources correspondant aux activités économiques de leurs employeurs.

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, les rapprochements entre les populations et les collectivités territoriales. Elle 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 :

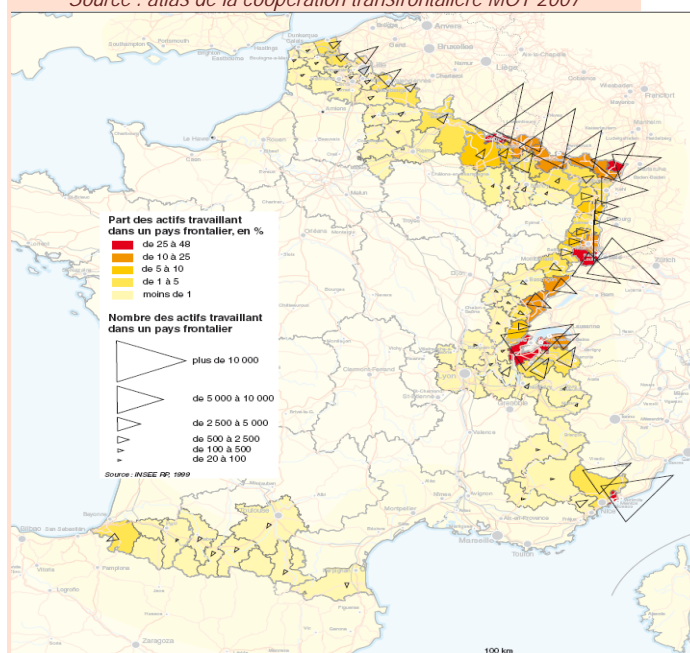
- Formuler des propositions concrètes facilitant les projets transfrontaliers et la « réduction de la fracture »,
- Proposer des outils afin d'anticiper et de maîtriser les évolutions avec l'ensemble des acteurs transfrontaliers
- Proposer une nouvelle gouvernance pour la coopération transfrontalière.

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.

Taux d'actifs transfrontaliers par zone d'emploi frontalière française

Source : atlas de la coopération transfrontalière MOT 2007



II- LES PROPOSITIONS

A- Doter la France d'une boîte à outils pour plus de compétitivité sur ses frontières

1- Expérimenter des pôles de développement économiques frontaliers, zones économiques à statut spécifique, à fort effet de levier.

La mission propose leur expérimentation sur des emprises limitées, pour des activités encadrées, pour rétablir des équilibres concurrentiels et lutter contre la moindre compétitivité des territoires frontaliers confrontés à des distorsions de concurrence fiscales et sociales.

Ces pôles seront situés naturellement près de grands équipements : aéroports, gares, ports, tels que les aéroports de Bâle-Mulhouse, de Genève ou de Strasbourg, les ports de Givet et de Strasbourg-Kehl, la plate-forme intermodale de Perpignan, l'opération d'Alzette-Belval.

Autour de ces pôles transfrontaliers à effet levier sur l'économie alentour, pourraient se créer des zones d'activité à statut adapté, concertées avec le voisin. L'exemple de l'aéroport trinational de Bâle-Mulhouse, qui bénéficie d'une longue antériorité, est riche d'enseignements à ce sujet.

2- Lutter contre les délocalisations en adaptant les aides publiques.

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.

3- Promouvoir et valoriser systématiquement les atouts économiques français aux frontières

La mission propose de mutualiser les outils de promotion au profit de ses territoires et de les

mobiliser pour réagir aux propositions émanant des pays voisins.

4- Sécuriser les règles fiscales et reconsidérer les conditions de bi localisation. 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 (extension du rescrit). Cela lèverait un frein à l'installation d'activités dans les territoires frontaliers français.

Les bi localisations, accords fiscaux qui se développent entre la France et la Suisse, devraient être analysées car elles semblent être à la source d'une amplification des délocalisations.

Ce dispositif doit être reconsidéré au regard de ses conséquences négatives.

5- Simplifier les procédures douanières.

La mission propose de développer l'expérimentation de contractualisation douanière aux frontières européennes, en particulier avec la Suisse. Un passeport d'entreprises frontalières, pour les artisans, faciliterait leur activité.

6- Mobiliser localement des outils financiers transfrontaliers, fonds d'amorçage et capital risque.

En plus de la mobilisation des outils financiers frontaliers français, l'idée est ici d'allier des capitaux d'au moins deux pays, à l'exemple d'Eurefi, fonds d'amorçage franco-belgo-luxembourgeois, créé avec l'appui de l'Union Européenne.

B- Répondre aux besoins de services des populations

7- Inciter systématiquement à la mise en oeuvre 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- Mutualiser une offre transfrontalière en matière de santé et d'accès aux soins.

La mission propose de généraliser le dispositif type Transcard (accès aux établissements de part et d'autre de la frontière sans autorisation préalable).

Elle recommande la mutualisation de l'offre de soins dans toutes les régions frontalières, sur la base des Schémas Sanitaires (SROSS) frontalières (point 7 ci-dessus), comme cela est le cas à l'hôpital de Puigcerda et pour le Petscan de Dunkerque.

9- Développer conjointement l'apprentissage de la langue du voisin, les activités culturelles et sportives, la formation et l'emploi.

Les actions réussies sont nombreuses dans ces domaines et devraient être valorisées pour être démultipliées dans les territoires.

10- Faciliter les transports et les télécommunications à l'échelle du bassin transfrontalier.

Pour les déplacements transfrontaliers, il s'agit de faciliter et d'organiser les transports collectifs urbains ou interurbains. Les projets sont nombreux mais butent sur des difficultés juridiques et politiques et sur la question du financement.

Dans les télécommunications, il conviendrait de mobiliser les opérateurs pour permettre d'éviter l'application de la tarification internationale pour les communications locales transfrontalières : ceci est très attendu par les populations.

Dans le domaine de la diffusion TV, la réception des télévisions contribue aux échanges culturels et à la connaissance du voisin. La compatibilité des technologies (hertzien, TNT, câble) et les contraintes d'émission hertzienne aux frontières rendent nécessaire une étude technique précise sur chaque frontière pour trouver les réponses appropriées.

11- Désigner dans chaque région frontalière un correspondant du Médiateur de la République, dédié aux questions frontalières pour faciliter le règlement de questions personnelles touchant à la vie quotidienne des populations frontalières, questions généralement assez complexes.

C- Faciliter l'organisation spatiale des territoires transfrontaliers

12- Développer la consultation réciproque et la co élaboration des documents d'aménagement et des 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, sous principe de réciprocité, la consultation des territoires riverains et leur association à l'élaboration des études d'impact et des projets.

Travailler à l'échelle européenne à l'évolution de référentiels communs applicables aux documents

de planification et de programmation spatiale : livre blanc, SCOT...

13- Utiliser l'espace comme un atout. 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 des espaces naturels.

14- Développer des cofinancements transfrontaliers plus équitables.

Dans une démarche de solidarité territoriale, la mission propose de généraliser la négociation de participations financières des pays voisins à la réalisation et au fonctionnement des projets communs d'infrastructures, d'équipements et de services

D- Organiser une réelle gouvernance des questions transfrontalières

15- Installer une autorité politique gouvernementale interministérielle dédiée auprès du Premier Ministre.

Sa mission serait, en deux ou trois ans, de faire émerger 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 pour s'assurer de leur mise en oeuvre.

16- Se doter d'un observatoire stratégique des régions frontalières et capitaliser les expériences réussies.

Il s'agit aussi de tenir à jour un guide des bonnes pratiques pour mutualiser les solutions « qui marchent », de former au transfrontalier les agents ayant à les traiter, de conforter la Mission Opérationnelle Transfrontalière.

17- Organiser l'Etat territorial et sa meilleure articulation avec l'Etat central.

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.

Il faut restaurer la « chaîne de décision » de l'Etat, défailante aujourd'hui sur les questions frontalières, en conciliant l'organisation hiérarchique et l'approche sectorielle et par projet.

D'autre part, en application du principe de subsidiarité, l'Etat devra non seulement contrôler les initiatives locales mais aussi et surtout et favoriser l'innovation et la résolution des problèmes.

18- Renforcer nos instruments de gouvernance territoriaux européens et inter gouvernementaux.

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.

Œuvrer, sur la proposition de Michel Barnier, à l'avènement d'une collectivité territoriale transfrontalière de droit européen.

Faciliter la concertation et le dialogue entre les acteurs politiques concernés de part et d'autre des frontières au sein d'instances telles la Conférence du Rhin supérieur, le Conseil du Pays basque ou la Grande Région.

Au niveau européen, soutenir l'application du principe de cohésion territoriale au bénéfice des régions transfrontalières où se posent des problèmes de compétitivité et d'accès à l'emploi,

et adapter les politiques de concurrence en vue de pallier les disparités frontalières.

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

19- Structurer la gouvernance des régions métropolitaines et rurales transfrontalières.

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.

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.

La mission propose de rendre obligatoire un volet transfrontalier dans les contrats de projet Etat / Région.

Ces 19 propositions ne vaudront que par la suite qui pourra leur être donnée.