

I- LES CONSTATS

A- Des territoires transfrontaliers dynamiques mais en tension et une compétitivité menacée

1- L'Europe se construit plus visiblement sur ses frontières

Nous comptons près de 3000 km de frontières. 16 régions, 28 départements sont frontaliers, 10 millions de français résident à proximité d'un pays voisin, 20 % de notre territoire métropolitain est ouvert sur l'Europe et ses portes. C'est dire que notre pays est extrêmement concerné par ses frontières et qu'il est important qu'elles constituent des atouts pour la France.

Michel Delebarre, Député Maire de Dunkerque, in audition par Mission parlementaire :

« Le temps est venu de franchir une étape ; c'est d'abord sur les frontières qu'apparaîtra l'Europe du quotidien, les populations ont des exigences. La France défendant ses zones frontalières ce serait symbolique, cela surprendrait, nous sortirait des bouts du monde, et des handicaps que les frontières ont engendré. Booster la démarche transfrontalière, être moteurs, nous donnerait des capacités de dialogue et de promotion en Europe. Sur bien des domaines (services publics...) sur lesquels nous connaissons des blocages, l'Etat français parlant avec force devrait être entendu. »

Bien loin de leur position historique dans l'hexagone, extrême, périphérique, les territoires transfrontaliers prennent avec la construction européenne de nouvelles centralités. C'est là que les Européens se rencontrent, découvrent les richesses d'une autre culture, apprennent l'importance des langues. Les frontières sont des laboratoires où s'invente l'Europe, jour après jour.

Alain Lamassoure Député européen, in audition par Mission parlementaire :

« La coopération transfrontalière est un outil de rapprochement des peuples. »

Il n'y a pas une mais autant de situations frontalières que de frontières, pas de stéréotype possible. Les réalités sont très différentes selon le pays voisin, les relations bilatérales, l'appartenance ou non à l'Union européenne. Elles diffèrent également selon le caractère urbain ou rural de l'espace transfrontalier, son dynamisme, la localisation en France ou à l'étranger du moteur économique, l'importance des flux frontaliers ; selon enfin la vigueur de l'intercommunalité territoriale, ses ressources, la présence et l'intensité des services collectifs...

Pierre Lellouche, in introduction au colloque quai d'Orsay, 9 février 2010 :

« Depuis la Révolution française, au moins, nous avons vécu dans l'obsession des frontières, qu'il fallait protéger contre la menace d'une invasion territoriale venue de l'étranger, en particulier venue de l'Est.

En termes d'aménagement du territoire, cela a conduit à concentrer dans nos régions frontalières et en particulier (mais pas seulement) sur nos marches de l'Est, les garnisons et les fortifications, tandis que notre administration s'enfermait, pour longtemps, dans une vision qui relève, pour reprendre l'expression de mon ami André Rossinot, du « syndrome de la terre plate » : au-delà de la

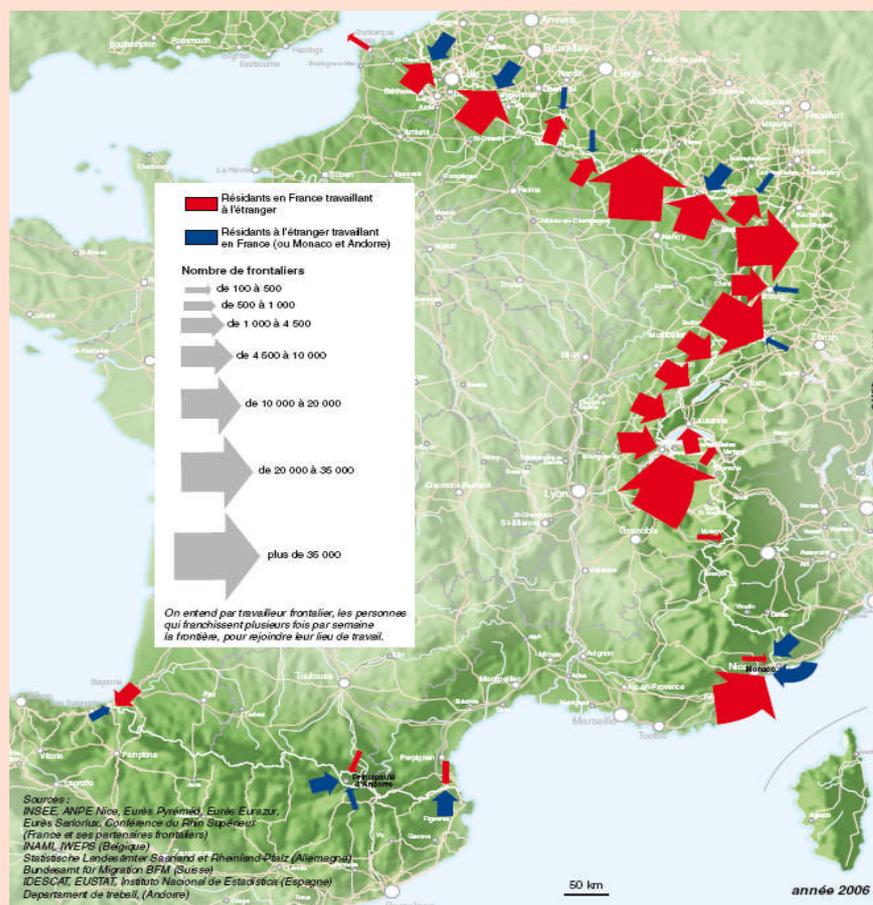
ligne-frontière, plus rien, le monde s'arrêtait, les locomotives et les policiers faisaient demi-tour, le nuage de Tchernobyl également.

Cette constante du paysage stratégique français a duré plus de 200 ans. Ce n'est qu'avec la chute du mur de Berlin, l'effondrement du système communiste en Europe et la réunification pacifique de notre continent que cette obsession des frontières a pu s'estomper.

Le problème est que, dans le même temps, les progrès de la construction européenne, s'ils ont fait reculer, et il faut s'en féliciter, le risque de guerre sur notre continent, ont aussi conduit à un phénomène inverse : à l'obsession des frontières a succédé l'oubli des frontières, dont on avait décrété qu'elle étaient « abolies » au sein du grand marché intérieur ou de l'espace Schengen, sans que la réalité au quotidien du fonctionnement de notre administration soit adaptée en temps et en heure à ces changements.

En clair, en dépit d'une réalité qui avait évolué, nous n'avions toujours pas de véritable politique transfrontalière, de vision stratégique d'ensemble pour résoudre les problèmes d'emploi, d'aménagement du territoire, de transport, d'accès aux soins de santé, d'éducation qui se posent au quotidien à nos concitoyens et à nos entreprises des régions frontalières. »

Migrations alternantes des travailleurs frontaliers



Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007

La Mission ne peut que confirmer, s'appuyant sur les multiples témoignages qu'elle a rencontrés : si l'avenir de l'Europe s'invente dans ses régions transfrontalières, la France n'a pas encore vraiment encore mis en œuvre les stratégies permettant d'y accéder avec confiance.

2- Malgré d'indéniables réussites les zones frontalières sont des espaces en tension

L'effet frontière est ambivalent ; il se traduit indéniablement par l'apport de richesses, de valeur ajoutée, par un bouillonnement de la vie culturelle, sociétale, et sportive, par une effervescence du commerce, des flux et des échanges dans les territoires qui les jouxtent.

En revanche, de nombreux dysfonctionnements affectent le développement des régions frontalières, confrontées à des fractures institutionnelles, juridiques, fiscales et sociales, et à une concurrence économique forte des pays voisins.

Les auditions menées par la mission et les analyses convergent : les disparités constatées, assez généralement défavorables aux Français, tendent les marchés de l'emploi local et du logement, délocalisent les entreprises et les emplois vers le pays voisin, fragilisent les ressources des collectivités territoriales et de l'Etat.

Ces fractures, jointes à une croissance démographique externe qui s'accélère ces dernières années provenant de l'afflux des résidents frontaliers, affectent l'organisation des territoires, leurs services publics, leur attractivité et les moyens dont ils disposent.

AGEG/AEBR/ARFE (Arbeitsgemeinschaft europaischer grenzregionen/association of european border regions/association des régions frontalières européennes) in Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières, Gronau, 7 octobre 2004 :

« Les problèmes persistants de l'Europe se cristallisent dans les régions frontalières, un peu comme si ces régions étaient placées sous une loupe.

Les différences se manifestent particulièrement par des structures administratives et des compétences différentes, des lois fiscales et sociales différentes, une coopération dans un premier temps difficile des petites et moyennes entreprises, qui ne bénéficient pas des marchés de sous-traitance et des débouchés issus de l'histoire, des lois différentes en matière d'aménagement du territoire, des législations différentes en matière d'environnement et de gestion des déchets, des problèmes frontaliers et absurdités quotidiens non résolus, des disparités monétaires (surtout au niveau des frontières extérieures !), des systèmes de transport différents, qui ne sont pas adaptés aux besoins du marché intérieur transfrontalier, des marchés de l'emploi, structures salariales et régimes sociaux divergents aux frontières extérieures (...) »

Ce qui est préoccupant c'est que la perception des problèmes s'arrête trop souvent jusqu'ici aux franges des régions frontalières. On nous l'a dit souvent : Paris est loin de ses frontières, y compris géographiquement, contrairement à Luxembourg, Barcelone, ou Bruxelles.

Peut être même les régions frontalières sont elles trop souvent apparues jusqu'ici comme des eldorados, attirant une moindre attention voire une sourde inertie.

3- Les territoires transfrontaliers sont révélateurs d'une France à la peine dans la concurrence européenne et la mondialisation des échanges...

... Alors qu'ils constituent des creusets culturels, des laboratoires d'expérimentations économiques et sociales et devraient, comme dans les décennies passées, constituer pour la France, dans la construction européenne, des moteurs de croissance durable.

Dominique Gros, Maire de Metz, in audition par mission transfrontalière :

« Les régions frontalières mesurent l'incroyable décalage de compétitivité des territoires français par rapport à leurs plus proches voisins.

Malgré les programmes très ambitieux de l'Union aux frontières, celles-ci sont le lieu d'un triste spectacle de spécialisation des espaces, sous l'œil ébahi des élus locaux français : les habitants choisissent la France, eldorado de l'accueil des familles, de l'habitat et de la qualité de vie. Et les emplois se créent de l'autre côté, et avec les emplois, la richesse liée à la création de valeur ajoutée.

La richesse ainsi créée permet à nos voisins de conserver une fiscalité raisonnable, et leur taille plus faible (sauf pour l'Allemagne) alliée à la libre circulation des biens créent des effets d'aubaine : la taxation de l'essence au Luxembourg est un des phénomènes les plus frappant.

Pays ayant l'un des PIB par habitant les plus élevés au monde, il a une fiscalité sur le gas-oil particulièrement favorable. Le pays vend ainsi environ quatre fois le gas-oil nécessaire pour la circulation sur son territoire, l'effet volume sur compensant très massivement le niveau plus faible de la fiscalité. »

Les territoires frontaliers subissent des mouvements de délocalisation d'entreprises et d'emplois vers les pays voisins, compte tenu notamment des régimes fiscaux et des coûts salariaux plus avantageux dans ces Etats et d'une optimisation exacerbée des comportements que l'on voit se généraliser partout, ceux des particuliers aussi bien que ceux des entreprises, encouragée par des conseils juridiques et fiscaux performants.

Ces délocalisations de l'autre côté de la frontière sont constatées notamment sur la frontière suisse. Sur l'ensemble des frontières cependant on constate que les activités nouvelles se localisent et se développent massivement « de l'autre côté », au Luxembourg ou en Belgique notamment.

Ces faits n'ont pas été établis aussi clairement pour l'Allemagne, même si plusieurs études montrent que dans le domaine de l'artisanat et du maraîchage, et plus généralement pour les bas salaires, les charges salariales sont beaucoup plus faibles côté allemand. Cela peut sembler surprenant dans le contexte européen qui harmonise les conditions de concurrence entre les pays membres.

Les spécificités de la frontière Franco Suisse

In « Analyse comparée Arc jurassien/Suisse, fiduciaire JF Pissetaz, 2010, synthèse

«(...) De manière synthétique, on peut estimer que les entreprises nécessitant de forts investissements généreront plus de profits permettant d'y faire face en s'implantant sur le territoire suisse, tandis que celles nécessitant peu d'investissements auront intérêt à s'implanter sur le territoire français.

La fiscalité des entreprises est supérieure pour celles implantées en France de l'ordre de 66 à 93 % par rapport à celle supportée par des entreprises implantées en Suisse, alors que les coûts salariaux chargés sont peu différents (4 à 6 % supérieurs en France par rapport à la Suisse).

Du point de vue des résultats d'exploitation, malgré des coûts immobiliers et des frais de fonctionnement plus faibles en France qu'en Suisse, des écarts importants apparaissent tant au niveau de l'excédent brut d'exploitation qui varie de - 3 à + 40 % entre les entreprises implantées en Suisse et celles implantées en France, que du résultat net qui accuse une variation de - 19 à + 76 % en faveur des entreprises implantées en Suisse.

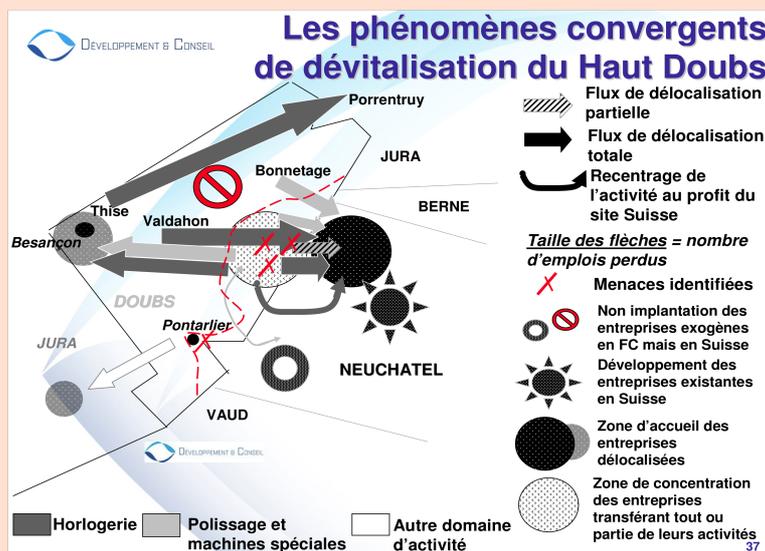
On peut globalement considérer qu'un investisseur aura intérêt dans 4 cas sur 6 à se localiser en Suisse au vu du résultat dégagé. (...)»

Ci après, in plaquette publiée par Chambre de Commerce et d'Industrie du Doubs : Synthèse étude prospective sur évolution économie frontalière Franc Comtoise - Juin 2007-

« Le Haut Doubs, sous la conjonction de différents phénomènes de délocalisations en Suisse ou en région, est engagé dans une phase de dévitalisation industrielle.

Si la délocalisation en Suisse reste un phénomène très circonscrit, sectoriellement à la filière horlogère, aux fabricants de composants et polisseurs (...) et géographiquement au Haut-Doubs (...), c'est un phénomène renforcé en temps de crise économique.

Marginal en valeur absolue, 16 cas recensés, il est significatif en valeur relative pour la dévitalisation industrielle de la région : plus de 25% des entreprises qui ont fermé et 60% des emplois perdus sur la Période 2000-2010 dans le secteur horloger relèvent de délocalisations. »



In opus : Développement et Conseil, janvier 2010

Les écarts entre les régimes fiscaux suisses et français

In étude SGAR Franche Comté 2010

« Selon l'étude Price Waterhouse Coopers « Paying Taxes 2008 », la place finale de la Suisse conjugue « attrait et simplicité ». Cette étude démontre que la Suisse demeure un pays extrêmement attractif sur le plan fiscal et qu'en comparaison européenne, seule l'Irlande affiche un taux d'imposition totale légèrement inférieur.

Dans le classement de la charge fiscale totale supportée par les entreprises, la Suisse, appelée à se prononcer sur la deuxième réforme de l'imposition des entreprises lors d'une votation en février 2008, occupe la 24^{ème} place dans le premier quart à l'échelle internationale et la 2^{ème} en comparaison européenne : avec un taux d'imposition totale de 29,1%, la Suisse se situe en deuxième position, juste derrière l'Irlande (28,9%) avec une différence de 0,2% seulement.

La Suisse arrive donc avant tous les pays d'Europe de l'Est et pays baltes qui certes connaissent un taux d'imposition nominal sur les bénéficiaires moins élevé mais qui, si l'on prend en compte la charge fiscale totale (impôts sur le capital, l'assurance sociale, les douanes, le transport et l'environnement) arrivent bien après. »

L'exemple du secteur de l'horlogerie en Franche Comté

Malgré l'invention du mouvement à quartz en Franche-Comté, ce territoire français (in étude SGAR Franche Comté 2010) est essentiellement aujourd'hui une vaste zone de sous-traitance de l'industrie horlogère suisse et un réservoir pour elle de main-d'œuvre qualifiée. Les divers durcissements du Swiss Made déjà intervenus dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, la récente proposition d'un nouveau renforcement, joint à la surenchère en matière de fiscalité des entreprises librement pratiquée par les cantons suisses, les exonérations fiscales autorisées par la Confédération par le biais naguère de l'arrêté Bonny ou de sa Nouvelle Politique Régionale, le projet de loi actuellement en examen du Swiss ness sont autant d'entraves ou de menaces à une saine concurrence des territoires frontaliers. Cette tendance qui s'est accentuée au cours des dernières années, depuis notamment l'entrée en vigueur des deux derniers volets de l'accord sur la libre circulation des personnes, rend le territoire franc-comtois vulnérable.

Des voix s'élèvent, nombreuses, nous en avons rencontré partout, pour demander la mise en place de mesures fiscales et d'autres formes d'interventions, de façon à permettre un rééquilibrage du développement.

L'Etat français, comme l'Union européenne, gagneraient à laisser s'expérimenter dans les espaces transfrontaliers des dispositifs d'accueil, fiscaux et sociaux innovants, aptes à dépasser les frontières, prenant en compte les spécificités économiques transfrontalières frontière par frontière, avec pour objectifs d'effacer les différentiels et de restaurer les compétitivités.

4- Le travail frontalier connaît une croissance rapide, la France exporte travailleurs et entreprises, le phénomène s'accroît

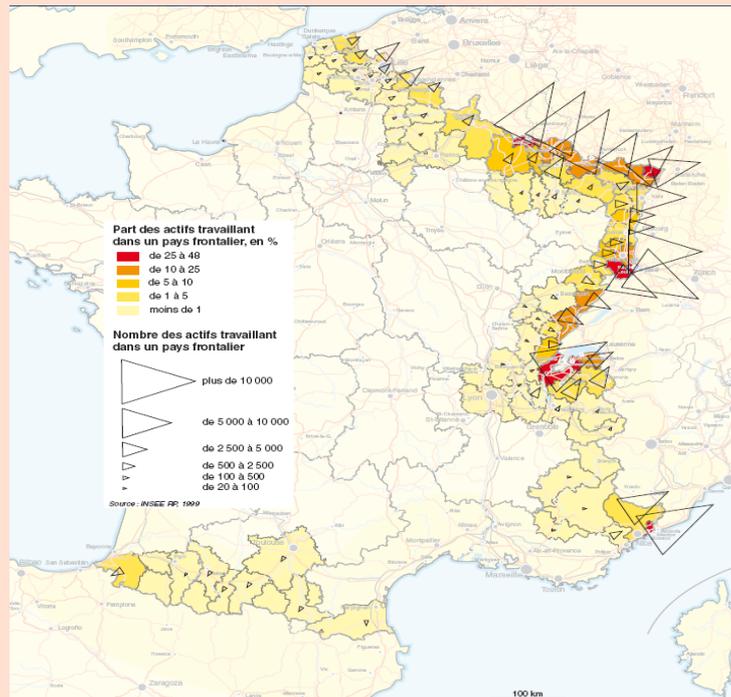
Aujourd'hui, environ 330 000 frontaliers travaillent à l'étranger et résident en France, contre 158 000 en 1990. Leur nombre a été multiplié par 10 en 40 ans, et les flux se sont généralement inversés.

Chiffres sans appel, environ 10 000 frontaliers seulement travaillent aujourd'hui en France en résidant dans les pays voisins.

Michel Mercier, Ministre de l'aménagement du territoire, in assises transfrontalières, 4 juin 2010, Genève :

« Aujourd'hui plus de 300 000 travailleurs frontaliers français travaillent dans un pays voisin, et le phénomène s'accroît (30% d'augmentation depuis 1999). La Suisse est le premier pays concerné avec 130.000 salariés qui viennent travailler chaque jour dans votre pays ».

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



Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007

Quelques illustrations, déclinées par territoire, permettent de saisir la diversité du phénomène et son importance :

A la frontière belge

La carte qui suit permet de constater l'attractivité de la Flandre belge par rapport à la Wallonie et au Nord pas de Calais

A la frontière belge, comme assez généralement ailleurs, le nombre de travailleurs frontaliers français travaillant en Belgique ne cesse d'augmenter depuis 20 ans, alors que les flux inverse se raréfient.

Assedic des Pays du Nord, 2008, Zone frontalière franco-belge

In « Projets de recrutement des entreprises flamandes, Focus sur la zone frontalière de la Flandre à la région Nord-Pas de Calais »

Zone frontalière franco-belge

■ Le travail transfrontalier entre la France et la Belgique révèle de grandes disparités selon les types de salariés, les secteurs ou l'ampleur des embauches. L'étude des flux frontaliers franco-belges publiée par Eures Channel en septembre 2006, montre que depuis plus d'une décennie, « **le nombre de frontaliers français a quadruplé** » alors qu'on constate « **une diminution de plus d'un quart du nombre de frontaliers belges** ».

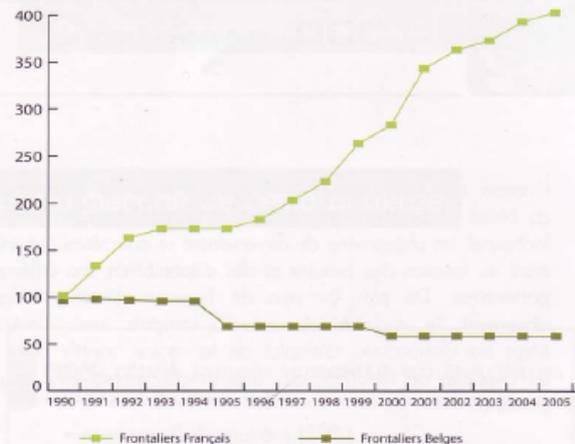
■ La définition d'un **frontalier désigne un salarié habitant un pays et travaillant dans un autre**. 25 000 frontaliers français et 5.250 frontaliers belges sont dénombrés par Eures Channel en 2006.

■ D'après ce rapport, **trois frontaliers français sur quatre sont des hommes**, la tranche d'âge de 30 à 49 ans est surreprésentée. Le contrat à durée indéterminée est largement majoritaire (plus de 80% en Flandre occidentale et au Hainaut), même si l'emploi intérimaire reste conséquent, surtout en Flandre occidentale (un salarié sur dix en 2006). **Le travail à temps plein est prédominant**, 70% des frontaliers français n'ont pas de diplôme d'études supérieures.

■ Autre fait marquant sur la Flandre frontalière : parmi les frontaliers travaillant dans la province du Hainaut, 25% sont Belges. Un frontalier français sur six est de nationalité belge. Le fait que des Belges s'installent en France et maintiennent leur activité en Belgique accentue le flux frontalier français. En Flandre, les frontaliers sont à 80% **des ouvriers ou des employés et un frontalier sur deux est peu qualifié**. Parmi les femmes, la moitié détient le statut d'employé.

■ Les 25 000 frontaliers français sont principalement répartis dans le secteur manufacturier. Le secteur industriel, notamment en Wallonie, s'impose comme le premier bassin de recrutement

Évolution du travail frontalier de 1990 à 2005



et d'embauche des frontaliers. Viennent ensuite les secteurs du Commerce et de la Construction. Ce paysage salarial est dû à des zones urbaines transfrontalières telles que Tourcoing-Mouscron (l'axe principal de migration, un **frontalier sur trois habite la zone d'emploi Roubaix-Tourcoing**) ou Comines France-Comines Belgique. Elles décrivent des tissus urbains denses et sans discontinuité. L'histoire industrielle du textile roubaisien, par exemple, explique cette activité transfrontalière, qui dépasse largement le cadre du travail et devient un paramètre de la vie quotidienne. En ce sens, les flux de travailleurs du Nord-Pas de Calais vers la Belgique sont pour l'essentiel des flux de proximité : parmi les 22 500 frontaliers résidant dans la région Nord-Pas de Calais, 57% travaillent dans le Hainaut et 32% travaillent en Flandre occidentale.

Assedic des Pays du Nord, 2008, Focus sur la zone frontalière de la Flandre à la région Nord-Pas de Calais, d'après Eurostat

In « Projets de recrutement des entreprises flamandes »

« Taux de chômage en 2006 :

- 4,2% en Flandre occidentale,
- 4,5% en Flandre orientale,
- 14,4% en Hainaut,
- 12,9% en Nord-Pas de Calais ».

A la frontière luxembourgeoise, le même phénomène se produit :

**M. d'Aragon, ambassadeur de France au Luxembourg
in audition par mission transfrontalière :**

« Les emplois créés au Luxembourg ne viennent pas de Lorraine : c'est une dynamique propre au Luxembourg qui est à l'œuvre, et les Français viennent de tout le territoire national. »

Medef Moselle, 26 avril 2010,

In « Le travail frontalier en Moselle en 2010, Quel impact des différentiels de charges sur les salaires dans la Grande Région ? »,

« La progression pour les bassins d'emplois de Thionville et de Metz est spectaculaire. L'attractivité du Luxembourg sur tout le nord du département a quasiment fait tripler le nombre de frontaliers en l'espace de 20 ans ».

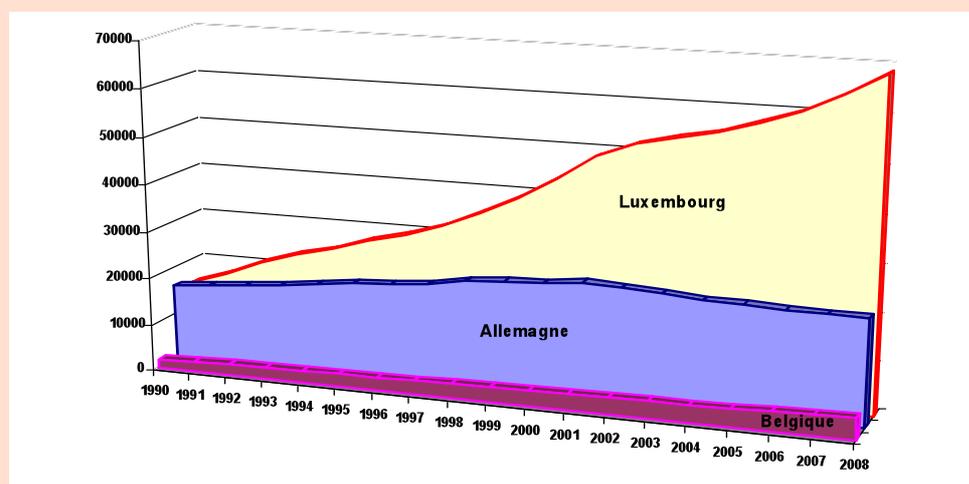
« Evolution du nombre de travailleurs frontaliers par bassin d'emploi :

	1990	2000	2008
Thionville	8 938	26 501	40 804
Metz	631	3 146	5 906
Bassin houiller	8 987	15 713	16 295
Sarreguemines	5 671	7 135	6 867
Total Moselle	24 490	52 787	69 965
Total Lorraine	32 590	70 548	95 716

Sources : INSEE – IGSS – INAMI – Landesarbeitsamt »

« Si le travail frontalier vers l'Allemagne tend à décroître après un maximum atteint au début des années 2000, le Luxembourg ne cesse d'attirer de nouveaux salariés. La tendance actuelle est la même qu'au cours des années 90. Le ralentissement du phénomène au début des années 2000 aura été bref ».

« Evolution du nombre de frontaliers par pays d'emploi



Une des explications de ce constat est traduite par le tableau ci-dessous, qui révèle les différentiels de charges et de salaires :

« Différentiel de charges

Au total, pour un employé du secteur privé touchant un salaire net de 100, le coût salarial pour l'employeur selon sa nationalité serait le suivant :

Moselle	Luxembourg	Allemagne
185	131	148

« Soit un surcoût pour l'employeur mosellan de 41 % par rapport à l'employeur luxembourgeois et de 25 % par rapport à l'employeur allemand.

Inversement, pour un même coût salarial de 100, les salariés toucheraient au final un salaire net très différent selon l'endroit où ils exercent leur profession :

Moselle	Luxembourg	Allemagne
54	76	68

Différentiel de salaire France – Luxembourg - Allemagne

(€)	France	Luxembourg	Allemagne
Salaires annuels bruts moyens dans l'industrie et les services, salariés à temps plein dans les entreprises de 10 salariés au moins (2007)	32 413	45 284	40 200
Coût horaire de la main d'œuvre dans l'industrie manufacturière (2008)	33,2	30,0	33,4

Il est intéressant de noter que si le salarié français touche un salaire brut qui représente à peine les ¾ de ce que perçoit un luxembourgeois ou un allemand, il représente un coût horaire (intégrant les charges patronales) équivalent. Compte tenu de l'ouverture des marchés, il est logique de constater une relative homogénéité des coûts sur la Grande Région ».

... Une expertise du cabinet PWC appuie la démonstration :

Price Waterhouse Coopers,
in « L'entreprise transfrontalière ou l'émergence d'un modèle hybride », p.28, Septembre 2007

b) Masse salariale : coût patronal, salaire brut, salaire net

Les simulations liées à la masse salariale sont les suivantes :

	Cadre 1		Cadre 2		Non-cadre 3		Non-cadre 4		Total Annuel		Coût pour l'entreprise France/Lux.
	Lux.	France	Lux.	France	Lux.	France	Lux.	France	Lux.	France	
Coût pour l'entreprise	4.043	5.125	2.808	3.559	2.062	2.532	2.062	2.532	131.701	164.969	125 %
Charges sociales (part employeur)	(443)	(1.525)	(308)	(1.059)	(262)	(732)	(262)	(732)	(15.301)	(48.569)	317 %
Salaire Brut	3.600	3.600	2.500	2.500	1.800	1.800	1.800	1.800	116.400	116.400	
Charges sociales (part employé)	(434)	(819)	(300)	(580)	(255)	(415)	(255)	(415)	(14.909)	(26.746)	179 %
Impôt sur le revenu	(23)	(64)	(206)	(146)	0	0	(68)	(76)	(3.559)	(3.423)	96 %
Revenu Net	3.143	2.717	1.995	1.775	1.545	1.385	1.478	1.309	97.932	86.230	88 %
Revenu Net/ Coût entreprise	78 %	53 %	71 %	50 %	75 %	55 %	72 %	52 %	74 %	52 %	

(en EUR)

⊗ Point de vue de PricewaterhouseCoopers

Le coût de la masse salariale pour l'entreprise sera de +25 % pour l'entreprise française par rapport à l'entreprise luxembourgeoise ; le net en poche global pour les salariés sera supérieur de 12 points pour les luxembourgeois.

Le différentiel entre ce que paie l'entreprise et ce que perçoit effectivement le salarié en net après imposition est également différent selon les deux pays : alors qu'il est de 74 % au Luxembourg, il tombe à 52 % pour la France, avec un impact lié au poids des charges sociales françaises.

Cette compétitivité du Grand-Duché explique que dans certains métiers, les entreprises des pays voisins du Luxembourg peinent à recruter la main-d'œuvre nécessaire à leur développement.

L'étude de PWC démontre que même si les salaires sont supérieurs au Luxembourg le coût total pour l'entreprise y est plus favorable qu'en France, qu'elle que soit la catégorie socio professionnelle du salarié.

Et à la frontière suisse...

La disparition, dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, du contrôle des conditions de rémunération et de travail à l'embauche, la suppression de la priorité aux travailleurs suisses et depuis le 1^{er} juin 2007, des zones frontalières pour le recrutement des travailleurs européens, les quotas pour les autorisations de séjour à l'année et de courte durée, ont contribué à un accroissement spectaculaire du nombre des travailleurs frontaliers franc-comtois (près de 20 000). Ceci permet certes à certaines zones frontalières d'afficher de faibles taux de chômage mais les prive de leur main-d'œuvre qualifiée formée à grands frais et nécessaire à leurs entreprises. Le constat qui est fait sur d'autres zones frontalières de l'importance de l'« effet frontière » est particulièrement aigu au voisinage d'un pays situé en dehors de

l'Union Européenne. Tous ces éléments soulignent le besoin de solutions nouvelles en matière de réglementation fiscale ou d'aide financière afin d'en tenir compte (in étude SGAR Franche Comté 2010).

Les frontaliers subissent surtout, au final, les choix de localisation des entreprises pour lesquelles ils travaillent, qui leur offrent les emplois les mieux rémunérés.

Plus attractif le territoire voisin accueille davantage d'entreprises ...

... C'est une perte de substance pour les collectivités territoriales gestionnaires qui assument les charges liées aux populations ainsi accueillies, sans bénéficier des ressources correspondant aux activités économiques de leurs employeurs.

5- Les frontières entravent la vie quotidienne, le logement, l'éducation, les services aux populations frontalières.

L'espace de vie transfrontalier intra communautaire est un territoire paradoxal où les personnes et les biens circulent librement, la monnaie est presque toujours la même mais les droits sont différents.

Dans les territoires frontaliers on se préoccupe comme ailleurs, au jour le jour, de régler des préoccupations concrètes de logement, de transports, d'éducation, de services. Ce sont des préoccupations banales pour tous les territoires français, mais l'existence d'une frontière de législations les aggrave en créant une discontinuité territoriale et des déséquilibres financiers et fiscaux. Il s'agit de mieux maîtriser, de gérer, de compenser.

Ce sont par exemple des questions d'équivalence dans la scolarisation des enfants, de reconnaissance des diplômes, de nécessité (et de grande opportunité !) de partager la langue du voisin et d'en organiser la diffusion commune...

Ce sont des problèmes de mise en cohérence de la téléphonie, de mise en place de la TNT, de continuité des lignes de transports à assurer de part et d'autre des frontières.

Une question majeure revient souvent dans les auditions, celle de l'accès, de la complémentarité, de la mutualisation transfrontalière de l'offre de soins, de l'accueil des personnes âgées ou handicapées, et par suite de la normalisation fiscale de la situation des résidents...

Cécile Galez sénatrice de Lorraine, in audition de la mission parlementaire :

« 3500 handicapés français environ sont accueillis en Belgique, et 1700 personnes âgées. Par insuffisance de l'offre de soin en France et coûts avantageux des établissements belges... Beaucoup reste à faire pour sécuriser le projet éducatif, rendre lisibles les normes de soins, les tarifs... Et maintenant pour régler le statut fiscal des résidents : Tous ces gens ne savaient pas qu'ils devraient payer en Belgique leur impôt sur le revenu, disposition récente du gouvernement belge, et l'impôt là bas est moins favorable aux revenus modestes. »

Il faut aussi régler des dysfonctionnements dans les paiements internationaux, dans la gestion et l'acheminement du courrier... Et bien entendu se préoccuper de résoudre les disparités pénalisantes dans l'accès à l'emploi, le suivi des situations de chômage, la reconnaissance des formations et des diplômes...

Les distorsions des droits concernent également les impositions, la législation sociale, les prestations familiales... Et enfin l'organisation institutionnelle, administrative et économique de part et d'autre de la frontière. Autant de questions tout à fait centrales dans la vie de nos concitoyens. Elles sont souvent des nœuds de tracasseries, très difficiles à résoudre en raison de leur atomisation, et en l'absence d'organisation et d'interlocuteur dédié.

Jean Michel Bérard Préfet de la région Nord Pas de Calais, in audition mission parlementaire :

« Des adaptations sont nécessaires : la reconnaissance des formations, la question des cotisations à l'Ordre de Médecins, l'organisation du transport du courrier (pour les territoires belges proches) L'attente dans le domaine social est très forte.

Cependant, des solutions pratiques sont expérimentées avec succès : urgences, prévention des accidents, secours mutuels avec le Hainaut, compatibilité des longueurs d'ondes pour les pompiers.

En matière de Santé, de sanitaire et social nous avons des exemples positifs, le transfrontalier est au cœur des préoccupations de l'ARS. En Thiérache, 8 hôpitaux se sont organisés de part et d'autre pour l'accès aux soins mutualisé. Les complémentarités et mutualisations évitent des fermetures, crédibilisent les équipements, amortissent les coûts (Pepscan, dialyse, hébergements personnes âgées et handicapées...). »

La vie quotidienne est encore plus complexe pour nos concitoyens aux frontières de l'Union : notons le cas particulier de la Suisse qui ne fait pas partie de l'Union douanière. La circulation des biens fait l'objet de très nombreux règlements particuliers, d'accords bilatéraux, de conventions locales, qui constituent un maquis inextricable, assez peu lisible, source de tracasseries infinies pour les personnes et pour les activités.

Cependant, même au sein de l'Union, la frontière est souvent synonyme de fracture, d'incertitudes juridiques des droits, alors même que les personnes vont et viennent sans aucune entrave, que les chicanes des accès routiers s'effacent, que les trains roulent... Le paradoxe est que les contrôles fiscaux, douaniers et de sécurité publique sont, de fait, difficiles à assurer, particulièrement en zones denses d'agglomération.

Des expériences de facilitation de la vie quotidienne, foisonnent cependant, qu'il serait utile de mieux connaître comme autant de pratiques à partager.

Il faut signaler que les coopérations entre les services de sécurité et de douanes fonctionnent et sont parmi les plus anciennes. Citons l'exemple du CCPD (Centre de Coopération Police Douanes) de Genève.

De remarquables initiatives de « **guichets uniques** », destinés à renseigner et accompagner particuliers et entreprises existent, souvent aidés par les fonds européens. La pérennité des financements est indispensable.

Il en est ainsi des « Maisons transfrontalières européennes », lancées en France et en Suisse depuis une dizaine d'années par le Groupement transfrontalier européen, avec l'appui de divers partenaires dont les Régions :

In site internet dédié :

« Véritable trait d'union entre la France et la Suisse, la Maison transfrontalière européenne est un guichet d'information transfrontalier ouvert aux populations européennes et suisses.

Lieu d'échange, d'information et de rencontre, elle coordonne le travail de nombreux partenaires français et suisses. La Maison accueille ainsi le Groupement transfrontalier européen, le Service de l'emploi du canton de Vaud, le Service de l'emploi du canton de Neuchâtel, le syndicat Unia, l'APEC (Association Pour l'Emploi des Cadres) du Doubs, l'ASC (Association Suisse des Cadres), le Greta du Haut-Doubs.

Spécialistes des questions transfrontalières, ces partenaires assurent des permanences et des conférences gratuitement, dans des domaines aussi variés que l'emploi, la consommation, la formation, les assurances sociales, la vie quotidienne, ..., en France et en Suisse ».

Ou des EURES, In site internet dédié :

« Le réseau européen des services publics de l'emploi (EURES) a fêté, en novembre 2009, son 15ème anniversaire. Réunissant les services publics de l'emploi de 31 pays européens, EURES offre chaque jour un accès en ligne à plus de 700 000 offres d'emploi. »

Ou encore de l'association franco-allemande « Euro Info consommateurs de Kehl et de ses centres européens des consommateurs France et Allemagne »

In Euro-Info-consommateurs, 2009 :

« Née en 1993, à l'occasion de la mise en place du Marché européen, grâce à l'initiative de la Commission européenne, EURO-INFO-CONSOMMATEURS est une association franco-allemande d'information et de conseils aux consommateurs européens, bénéficiant de subventions publiques provenant de la France, de l'Allemagne et de l'Union européenne (...)

Choisi par la France et l'Allemagne, le centre de Kehl est la seule « structure binationale » du réseau des Centres Européens des Consommateurs créé en 2005 par la Commission européenne (soit 27 Centres auxquels s'ajoutent l'Islande et la Norvège). Leur mission : fournir un service d'information et d'aide à la résolution amiable des litiges.

Les CEC France et Allemagne ont été impliqués en 2009 dans plus de 42% des litiges recensés par le réseau des CEC. EIC a comptabilisé en 2009 plus de 31 435 sollicitations (contre 14 859 en 2008), soit une augmentation de plus de 50%, dont 2 757 litiges transfrontaliers, soit une augmentation d'environ 27 % par rapport à l'année précédente. EIC affiche également un taux de résolution au profit du consommateur avoisinant les 74 % (en augmentation : 70% en 2007 et 2008), grâce au règlement à l'amiable.

Les secteurs les plus litigieux : le commerce électronique (notamment avec les problèmes liés aux achats en ligne) et le tourisme (notamment avec les problèmes liés aux droits des passagers aériens) restent en tête du classement. En 2009, 68% des cas traités par le CEC France et 65% des cas traités par le CEC Allemagne concernent des litiges liés au commerce électronique. Le personnel actuel de l'association EURO-INFO-CONSOMMATEURS : 26 personnes dont 18 juristes trilingues spécialisés en droit de la consommation et droit communautaire. »

6- Agglomérations urbaines, métropoles et territoires ruraux font face à des surcroûts de charges en même temps qu'à l'urgence d'organiser l'espace et les services publics

Michel mercier, ministre de l'aménagement du territoire et de l'espace rural,

In Assises transfrontalières, Genève Juin 2010

« Outre l'innovation par la coopération, nous devons rechercher un meilleur équilibre des échanges entre territoires transfrontaliers. Aujourd'hui la France est majoritairement un lieu de résidence pour les salariés transfrontaliers (300 000 résidents en France travaillent dans l'Etat limitrophe). Ce déséquilibre engendre des effets directs et indirects sur l'aménagement du territoire en matière de transports, d'économie résidentielle, de flux divers et parfois de délocalisations d'entreprises. Les conséquences sur la disponibilité du foncier et les coûts des logements sont également à prendre en compte. (...)

Nous sommes donc attentifs à ces questions qui ont fortement mobilisé la Mission parlementaire de manière à : développer l'accessibilité et la mobilité dans les territoires transfrontaliers (...), développer de véritables « services publics communs » transfrontaliers (coordination de l'offre de soins et des services d'urgence, formation professionnelle, accès au logement), encourager les collectivités locales à élaborer avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière des schémas de référence. Les pôles métropolitains (...) seront un moyen d'aller dans ce sens. »

La grande majorité des régions frontalières est marquée par la division des espaces, et par les flux qui les traversent : on travaille d'un côté, on réside de l'autre, que ces frontières soient urbaines ou rurales, qu'elles soient en effervescence de par leur développement métropolitain comme le Rhin supérieur, ou en relative déprise, comme les territoires français autour d'Alzette-Belval.

Les conséquences sont pressantes et visibles sur l'espace. Il n'y a pas de solidarité organisée et incontestable à l'échelle du territoire : transports, logements, éducation, services... Le risque est réel de se retrouver « banlieue dortoir », sans bénéficier des emplois générés par le dynamisme de l'agglomération transfrontalière, et en dépendance.

Ainsi les territoires transfrontaliers, agglomérations, bassins ruraux, sont en quête de moyens, d'alliances, de subsides pour faire face.

**Christian Dupessey, maire d'Annemasse,
Membre de l'ARC CM (nouveau syndicat mixte des territoires français frontaliers de Genève),
In assemblée générale de la MOT, juin 2010.**

« On n'attend pas que l'Etat nous dise ce qu'on doit faire, on attend qu'il soit un facilitateur. Nous, à 5 km de Genève, on compte avec l'ARC, 350 000 habitants. On peut avancer ; l'enjeu c'est la capacité d'organiser, d'être cohérents, de parler d'une seule voix, de co-organiser le territoire avec Genève. Restent les problèmes financiers... C'est un autre débat ! »

En matière de transports, la situation est assez généralement tendue : moins de 10% des frontaliers utilisent un transport collectif, d'où une concentration dans les corridors routiers et leur saturation, et une insuffisance des lignes de transports publics quels qu'ils soient, trains, tramways et bus.

Les coûts du foncier et de l'immobilier s'envolent, de façon générale, même si la France reste moins chère que le pays voisin, ce qui accroît la pression. Difficultés de logement pour les ménages français et

problèmes de construction de logements sociaux et intermédiaires pour les communes frontalières en sont le corollaire.

Se pose également avec acuité pour les collectivités frontalières l'enjeu de planification maîtrisée de leur développement, de même celui de la préservation des espaces naturels, des terres agricoles et des paysages.

Les afflux de résidents frontaliers créent une demande en équipements collectifs supplémentaires et en conséquence des difficultés pour les communes, en mal de ressources pour y répondre. La duplication des équipements est fréquente de part et d'autre des frontières, entraînant des coûts d'investissement et de fonctionnement plus importants.

Evidemment, à ces situations constatées aux frontières répondent les initiatives et les projets des collectivités locales et de l'Etat. Les exemples abondent. Nous n'en citerons que quelques uns :

L'hôpital de Puigcerdà.

Le projet d'un hôpital transfrontalier à Puigcerdà en Cerdagne espagnole (mitoyenne du département des Pyrénées-Orientales) date d'une dizaine d'années environ. Ce projet s'inscrit dans une démarche de "territoire de santé," permettant de développer les activités de médecine générale, de chirurgie et gynécologie obstétrique, répondant aux besoins d'une population de 30 000 (résidents) à 150 000 personnes (en saison touristique de ski).

Les différents partenaires impliqués dans ce projet ont estimé que la structure juridique du GECT semblait la mieux adaptée pour un tel projet. Deux questions ont fait débat quant à la création du GECT pour assurer le partage du projet d'hôpital transfrontalier (maîtrise d'ouvrage et gestion ultérieure.)

1) La différence des niveaux de gouvernance. Entre la France et l'Espagne: l'Etat côté français et la Generalitat de Catalogne côté espagnol (province autonome dotée d'un gouvernement ayant compétence santé.) Bien que le règlement communautaire prévoie une telle asymétrie, les avis divergents des différents ministères et administrations ont considérablement freiné la création du GECT, obligeant à recourir à une fondation provisoire afin de permettre aux études puis au chantier de démarrer. Toutefois, l'aide européenne d'un montant de 18,6 million d'euros est conditionnée par la mise en place du GECT (qui a été finalement signé le 26 avril 2010)

2) La participation des collectivités territoriales. La DGCL a fait valoir qu'une collectivité territoriale ne pouvait faire partie d'un GECT que dans son domaine de compétence. Dans ce cas d'espèce, les collectivités territoriales n'ayant pas de compétences hospitalières, ne devraient pas pouvoir être membre d'un GECT. Cette coopération transfrontalière est avant tout un phénomène spontané entre les patients et les professionnels de santé soutenus par des collectivités territoriales sur des territoires différents mais frontaliers. Elle s'est d'abord développée, comme dans de nombreux cas, hors de tout cadre institutionnel préalable, en réponse au flux de patients frontaliers en quête de soins de plus ou moins grande proximité sur un territoire éloigné et d'accès difficile (pas d'équipement à moins d'une heure du côté français dans une zone montagneuse). Ici, comme dans la plupart des zones frontalières, c'est sur le terrain que se construisent les collaborations et les complémentarités, gommant ainsi les frontières. Les élus locaux se sont beaucoup investis depuis le début dans ce projet et ressentent une certaine frustration à être écartés des instances dirigeantes du GECT.

D'autres obstacles se dressent encore sur le chemin du fonctionnement futur de cet équipement premier du genre.

A) Le statut des personnels. L'UE a reconnu 2 principes essentiels: la libre circulation des travailleurs en Europe et la reconnaissance mutuelle des diplômes. Ce sont donc plus les différences de rémunérations, de statut et de fiscalité qui posent problème. Le GECT définit que c'est le droit du pays siège du GECT qui s'applique (en l'occurrence le droit espagnol et/ou catalan pour le projet de Puigcerdà) en particulier dans le domaine du droit du travail. Pour les professionnels de santé de statut public, la voie la plus courante est la mise à disposition, qui risque d'être source de conflit avec des personnels espagnols ou catalans travaillant dans des conditions différentes. Ceci, sans oublier que certains des futurs personnels médicaux exerceront leur activité dans les deux pays alternativement. Peut-être faut-il envisager de doter les travailleurs transfrontaliers au sein d'un GECT ou d'un équipement transfrontalier, d'un statut particulier européen afin de favoriser leur mobilité avec un cadre juridique unique qui permettrait d'unifier l'ensemble des pratiques locales et de stimuler de nouvelles extensions des activités dans l'intérêt des populations.

B) Les barrières culturelles et linguistiques. Elles nécessitent la prise en compte de l'apprentissage de la langue du voisin depuis l'éducation jusqu'à la formation professionnelle.

C) Les problèmes de planification. Ils semblent avoir été relativement bien pris en compte dans les SROS qui déterminent la répartition géographique des installations et activités de soin.

D) Les problèmes de protection sociale. Chaque pays a son propre système d'assurance maladie, ses modes de gestion, ses modalités de remboursement, ses modes de calcul des coûts différents et le droit communautaire prévoit pas systématiquement la possibilité de se faire soigner dans un autre Etat membre (et a fortiori non membre) hors des soins d'urgence. Aux frontières où des coopérations sont en place, elles résultent d'accords entre des établissements dans des domaines spécifiques (cf. le SAMU à Lille) ou d'initiatives isolées (TRANSCARD)

E) Les problèmes institutionnels spécifiques. Les travaux commencés en 2003 ont été interrompus en 2004 en raison des élections territoriales. Au final, les acteurs de ce projet, pour la plupart, ont ressenti un déficit d'information, une vraie complexité dans la mise en œuvre, une certaine lenteur dans le fonctionnement technique et un manque de soutien institutionnel. Autant d'obstacles qu'il faudra surmonter pour amplifier la dynamique transfrontalière dans le champ de la santé.

En conclusion, sans un soutien explicite des tutelles, de nombreux projets transfrontaliers ne dépassent pas le stade expérimental. Il faut donc mobiliser tous les niveaux, tant au niveau régional, national qu'europpéen pour faciliter ce genre de projets qui proposent des services indispensables à la vie quotidienne des populations vivant sur ces territoires transfrontaliers.

B- Des coopérations foisonnantes, une gouvernance défailante

7- L'enthousiasme et l'inventivité des dynamiques locales, la multiplication des coopérations, répondent à la diversité des situations frontalières...

Nous le savions, nous l'avons maintes fois rencontré lors de nos contacts, la volonté politique des acteurs locaux d'œuvrer ensemble sur tous ces territoires est très forte.

La réalité des échanges riches et nombreux a poussé les élus de part et d'autre des frontières à s'engager de plus en plus, de façon opérationnelle, dans des actions concrètes et extrêmement diversifiées. Sous une forme ou une autre des projets sont engagés, les acteurs publics se connaissent généralement bien, de longue date.

Au-delà des diversités, la coopération transfrontalière s'est imposée comme une exigence et apparaît irréversible, même si les stratégies et les égoïsmes locaux n'ont pas disparu pour autant, peut être même au contraire. Cette volonté d'agir ensemble procède simplement de la perception d'un avenir irrésistiblement commun.

Qu'elles soient globales, thématiques ou de projet, les coopérations transfrontalières engagées ont en commun de devoir toutes prendre en compte non seulement les difficultés inhérentes à un projet mais aussi les différences notables d'organisation et de compétences qui existent entre les collectivités territoriales, les Etats et les institutions publiques de part et d'autre des frontières.

Evidemment ce parcours à obstacles en terrain mal connu, avec le seul génie local si affirmé qu'il soit, complexifie cependant et alourdit le cheminement et l'aboutissement des projets, la mise en place des organisations, la construction des agglomérations et le fonctionnement des bassins de vie transfrontaliers.

***Assemblée des départements et communautés de France - 15 février 2008 –
in article Coopération transfrontalière France –Belgique :***

« Une frontière intimiste » telle est l'expression utilisée par Pierre Mauroy, président de la communauté urbaine de Lille, pour définir la frontière franco belge (...).

C'est dans ce contexte que la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) a été mise en place en 1991. Cette association, sans cadre juridique, était un espace de dialogue qui a permis, dans un premier temps, de mettre en place un corpus partagé de données et, dans un second temps, de faciliter le montage et la réalisation de projets.

À cet égard, répondant aux besoins concrets des habitants, cinq stations d'épuration franco-belges ont été réalisées à partir de 1990 pour améliorer la qualité des eaux de la Lys et de l'Escaut fortement polluées suite à un passé industriel.

Dans le même temps, une nouvelle ligne de bus transfrontalière reliant Wattrelos (France) et Mouscron (Belgique) a permis aux 6 500 usagers hebdomadaires de ne plus subir la rupture de charge qui les obligeait à traverser à pied la frontière pour passer d'un bus à l'autre.

Cette recherche de mutualisation et de réponses appropriées aux attentes de la population a toutefois rapidement révélé ses limites du fait de compétences réparties différemment selon les pays. En effet, l'absence d'une gouvernance réunissant l'ensemble des autorités publiques est apparue comme un obstacle à la coopération transfrontalière. Il fallait un cadre juridique (...).

Le 21 janvier 2008, un arrêté préfectoral a créé officiellement le GECT de l'Euro métropole, premier en Europe, devenant ainsi la structure de gouvernance. (...) La rapidité de création du GECT s'explique par la grande maturité de la coopération transfrontalière sur ce territoire qui a bénéficié de l'organisation intercommunale.

Preuve de ce succès, la communauté urbaine de Lille Métropole a engagé des projets d'intérêts transfrontaliers sur l'ensemble de ses compétences. (...) »

Ce qui frappe...

... C'est le grand nombre des accords de coopération aux frontières, la diversité de leurs objectifs, de leurs échelles, les besoins qui se multiplient, que ces coopérations soient transnationales, interrégionales ou transfrontalières, nouées respectivement par les Etats, les régions, ou les collectivités locales.

... Mais c'est aussi la longue genèse de la plupart des expériences de coopération et leur transformation ces dix dernières années, vers des objectifs de plus en plus concrets et opérationnels.

... Et enfin c'est la complexité du montage de ces coopérations, qu'elles soient territoriales, universitaires, culturelles, économiques, liées à de grandes infrastructures, à des projets d'investissements ou à des services...

8- Et s'enlisent face à un manque de gouvernance et de vision stratégique du développement des régions frontalières...

La coopération transfrontalière a certes développé le pragmatisme, un « bricolage institutionnel » au niveau local, le foisonnement des initiatives, mais aussi, faute de coordination et d'impulsion à des niveaux pertinents d'arbitrage et de résolution, elle s'est trouvée en butte à la multiplication de « zones grises » qu'Alain Lamassoure évoquait déjà : problèmes complexes, impossibles à régler localement, trop limités cependant pour arriver à percer les indifférences ou les incapacités à agir.

C'est ainsi que des difficultés, des problèmes non résolus subsistent dans tous les secteurs de la vie quotidienne et économique : situation sociale des travailleurs frontaliers, accès à la santé, éducation, formation, concurrences déloyales délocalisant emplois et activités, manque de ressources pour le logement, la création et le fonctionnement des services publics...

Ces difficultés sont bien sûr imputables au cloisonnement des administrations, à l'inorganisation d'une réflexion stratégique de l'Etat, à l'atomisation des centres de décision, à l'absence ou au défaut de fonctionnement d'instances d'arbitrage.

Par exemple, dans une région comme le Genevois, ce sont deux départements, donc deux Préfets, et trois Sous-préfets, qui sont à la manœuvre (Préfectures de l'Ain et de la Haute-Savoie ; Sous-préfectures de Gex, St Julien-en-Genevois et Thonon-les-Bains). On peut y ajouter deux autres Sous-préfectures

également concernées mais moins impactées : Nantua et Bonneville. L'État dispose par ailleurs du Comité Régional Franco-Genevois (CRFG) pour régler, avec les autorités suisses, les questions frontalières, sans sortir jusqu'ici d'une atonie notoire.

Les difficultés persistantes des frontières sont également imputables aux problèmes d'organisation que connaissent les collectivités locales, ainsi qu'à leurs capacités, variables, de surmonter des intérêts quelquefois divergents. La mission pose la question de savoir si les territoires frontaliers sont aujourd'hui suffisamment organisés, et s'ils disposent des moyens adéquats pour proposer et porter les politiques frontalières nécessaires à leur développement.

L'organisation des collectivités territoriales dans les zones frontalières est en effet très disparate. Dans les zones rurales, il est difficile de mettre en place un interlocuteur unique susceptible de bâtir des dossiers de coopération avec les pays voisins. Pour les zones agglomérées, la réponse est un peu plus facile mais on constate toutefois d'importantes disparités. Sur la frontière luxembourgeoise, par exemple, l'intercommunalité demeure embryonnaire au regard des enjeux.

Gisèle Prinz, sénatrice de Moselle, in audition des sénateurs, mission parlementaire

« Les problèmes pratiques pourraient se régler facilement : manque un responsable. Nos problèmes locaux sont méconnus et nous n'avons pas tous les arguments pour les résoudre. On a fait l'Europe des grandes choses mais pas des petites choses. »

Dominique Gros, maire de Metz, in audition de la mission parlementaire :

« En face du Luxembourg, les collectivités sont nombreuses (13 intercommunalités) et leurs compétence sont éclatées entre les différents niveaux d'administration (intercommunalités, départements, Régions). Au Luxembourg, il y a la Mairie et l'Etat, deux niveaux seulement. »

Ces carences privent nos espaces frontaliers des capacités d'analyse stratégique, de décision et d'offensive capables de renverser les situations d'instabilité et de dévitalisation relative que nous soulignons dans notre rapport.

9- Nombre d'outils de coopération existent pourtant 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 (groupements locaux de coopération transfrontalière), les GECT (groupements européens de coopération transfrontalière), et bientôt les GEC (groupements euro régionaux de coopération), sont de précieux instruments, de plus en plus utilisés.

Jean Michel Berard, Préfet de la région Nord pas de Calais, in audition mission parlementaire

« Plus de 10 ans de négociations et un groupe de travail parlementaire franco-belge ont fini par aboutir au 1^{er} GECT européen, Lille/ Kortrijk/ Tournai, qui rassemble 14 partenaires, tous les acteurs, au même niveau de représentation.

Cela traduit indubitablement la profonde volonté mutuelle de coopération transfrontalière, mais aussi la lenteur à se mettre en place, avec des tempos complexes et décalés, une efficience relative, basée sur le travail de groupes techniques, la définition de stratégies et de propositions.

C'est une mise en place complexe, des cultures différentes. Les questions de personnel sont problématiques dans le GECT qui a opté pour du personnel en propre. Nous avons choisi la souplesse quant à l'application des questions statutaires. Le directeur du GECT lillois n'est pas encore trouvé. Celui de dunkerque a fait le choix de deux directeurs à mi- temps mis à disposition de part et d'autre de la frontière.

Tout ceci est très consommateur de temps. En conclusion, la coopération transfrontalière, c'est lourd, avec une faible efficience institutionnelle, c'est pragmatique, et c'est intéressant, ce qui est paradoxal ! C'est surtout une attente sociale très forte, il s'agit de lever les tracasseries de la vie quotidienne pour les populations frontalières. »

La note de la Direction Générale des Collectivités Locales en annexe fournit un précieux panorama des outils de coopération transfrontalière existants, en premier lieu le GECT. On se référera également utilement aux travaux de la Mission opérationnelle Transfrontalière.

D'autre part des relations bilatérales, des commissions intergouvernementales, des conférences régionales sont depuis longtemps à l'œuvre sur les frontières.

En effet, entre la France et ses voisins, les relations de gouvernement à gouvernement se sont organisées au fil du temps selon deux types de modalités : récemment des structures de dialogue sur toutes les questions frontalières ont vu le jour tandis que des commissions intergouvernementales spécialisées ont été mises en place depuis longtemps sur des questions spécifiques.

Avec l'Allemagne, depuis 1 an, et avec la Suisse, depuis 5 ans, les deux Ministères des Affaires étrangères tiennent annuellement un dialogue dit politique, dialogue transfrontalier global avec la participation des administrations, des régions, des Länder et des cantons.

Avec le Luxembourg, une commission intergouvernementale sur les questions frontalières vient d'être créée, à l'initiative du Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, et devrait tenir sa première réunion d'ici la fin de l'année.

Avec l'Italie, nous avons une commission de bon voisinage, mais elle est en sommeil depuis 1997.

La politique menée par le Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes consiste à développer ces structures avec tous nos voisins, mais certains d'entre eux (Belgique, Espagne) sont des Etats fédéraux qui conçoivent différemment de la France l'intervention de l'Etat dans les questions frontalières.

De nombreuses commissions intergouvernementales traitent d'infrastructures existantes ou en gestation : tunnel du Mont-Blanc, Lyon-Turin, Seine-Escault, pour n'en citer que trois d'entre elles. Le Ministère des Affaires étrangères et européennes en préside certaines, il y est toujours associé.

D'autres commissions intergouvernementales traitent de la gestion du tracé des frontières : la plus ancienne, la Commission internationale des Pyrénées, présidée par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, se réunit tous les trois ans. Les autres sont présidées par le Ministère de l'Intérieur et se réunissent en tant que de besoin.

Enfin, de nombreuses administrations ont organisé des comités ou des commissions qui réunissent régulièrement des spécialistes des deux parties sur les sujets de leur compétence, notamment pour la fiscalité et les infrastructures de transports.

Groupe de travail parlementaire Franco Belge, in conclusions, extraits :

« Concernant le dispositif de gouvernance de la métropole, les parlementaires ont (...) préconisé un outil de "production de consensus politique", la présence de tous les niveaux de responsabilité (les structures territoriales mais aussi en France l'Etat, le Conseil régional, le Conseil général ; en Belgique l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne, la Communauté française et les provinces de Flandre occidentale et de Hainaut), des processus ascendants de décision, une association de tous les acteurs aux travaux (monde économique, partenaires sociaux, les communes).

Concernant les principes d'organisation, ils ont insisté sur la double parité entre la France et la Belgique d'une part et entre la Flandre et la Wallonie d'autre part ; l'usage des deux langues (français, néerlandais au sein des organes de l'Euro métropole), la création de services opérationnels sous la forme d'une agence transfrontalière.

Enfin, pour mettre en place le plus rapidement possible l'Euro métropole, le groupe a proposé la création d'un comité constitutif ayant la charge(...) de rédiger la convention de coopération, les statuts et d'esquisser le budget. »

10- La politique de cohésion de l'Union Européenne a accru ces dernières années le soutien aux territoires transfrontaliers

... Notamment depuis la fin des années 80, dans le cadre de quatre générations successives de programmes transfrontaliers.

La période 2007-2013 a consacré la transformation de l'initiative communautaire INTERREG en objectif à part entière de la politique de cohésion en accordant une enveloppe financière de 8,5Mds€ dont 1,15Mds€ sont mis en œuvre dans des programmes transfrontaliers qui impliquent les territoires frontaliers français.

Cette aide financière de l'UE constitue un formidable levier pour favoriser les échanges et les rapprochements entre les populations et les collectivités territoriales de part et d'autre des frontières ainsi que la mise en œuvre d'actions communes dans la plupart des domaines du développement territorial transfrontalier.

Toutefois sa gestion présente une certaine complexité qui nuit parfois à une mise en œuvre plus dynamique.

Jacques Blanc, sénateur de Lozère, ancien Président du Comité des régions d'Europe,

In contribution Mission, 2010 :

« L'Union européenne a d'ailleurs érigé la coopération au rang des priorités dans la politique de cohésion en 2006, aux côtés de la convergence et de la compétitivité régionale et l'emploi. Quelque 4% des ressources de l'UE y sont ainsi allouées, un des rares poste à bénéficier d'une hausse substantielle à hauteur de 6,16 Mds €. »

*Par ailleurs il est important de souligner que le nouveau Traité de l'UE officialise dans son article 174, la notion de cohésion dans sa dimension territoriale. Cela suppose une solidarité accrue entre les territoires afin de réduire l'écart entre les niveaux de développement et la recherche d'une meilleure intégration territoriale. La cohésion territoriale suppose notamment que : « **une attention particulière est accordée (...) aux zones qui souffrent de handicaps naturels...ou permanents telles que les régions (...) insulaires, transfrontalières et de montagne** ».*

La situation des régions transfrontalières est donc reconnue comme susceptible de faire l'objet de traitements particuliers, non seulement au titre de la politique de cohésion mais aussi de manière transversale en référence aux politiques sectorielles communautaires, et plus particulièrement la politique de concurrence dans son impact territorial.

11- Il apparaît absolument primordial de donner une gouvernance à la politique frontalière française

Au cours de nos auditions, beaucoup nous l'ont dit, autant les élus que les administrations : les problèmes sont nombreux, ils sont diagnostiqués, compris mais ne sont pas portés. Ils ne sont pas traités. Il y a un manque caractérisé de pilotage politique.

Beaucoup de travaux et de rapports ont été réalisés sur les questions transfrontalières depuis plus de 15 ans... Si ceux ci n'ont pas été suivis d'effet, c'est qu'il n'y a pas de continuité de l'action gouvernementale dans ce domaine, d'où l'urgence d'une meilleure organisation de la gouvernance des questions transfrontalières.

Il apparaît urgent de nous doter de l'autorité et de la stratégie nécessaire, nous permettant de retrouver les moyens d'une compétitivité aux frontières, de coopérer avec nos voisins en soutenant les initiatives locales de coopération transfrontalière, de permettre la construction progressive de bassins de vie et de métropoles qui prennent en compte l'espace transfrontalier dans leur fonctionnement et leur développement.

