

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

Il est indéniable que les zones frontalières françaises connaissent une perte de compétitivité quasi générale en regard du pays voisin, parce qu'elles sont immédiatement confrontées à des distorsions de concurrence fiscale et sociale qui révèlent cette perte d'attractivité. Pallier cette dévitalisation, cette dépendance économique du territoire frontalier et la fragilisation des collectivités (et de l'Etat à terme) devient crucial.

*On peut affirmer une insuffisance des moyens dont dispose aujourd'hui la France pour apporter des réponses concrètes. **La lettre de mission** demande explicitement aux parlementaires de formuler des propositions susceptibles de lutter contre les atteintes à l'équité des conditions de concurrence et de restaurer les conditions d'un développement équilibré et durable aux frontières :*

« Vous étudierez également dans quelle mesure la réglementation française pourrait faire l'objet d'une adaptation locale pour tenir compte des situations frontalières spécifiques. »

La mission avance six suggestions, certes d'importance inégale, mais pour certaines d'entre elles constitutives d'outils particulièrement efficaces.

1- Expérimenter des « pôles de développement économique frontaliers », zones économiques à statut fiscal et social spécifique, autour de pôles économiques à fort effet levier

Il s'agit d'apporter une réponse aux stratégies de voisins qui, par des statuts juridiques et fiscaux particulièrement attractifs et par un démarchage offensif, réussissent à concentrer l'activité économique sur leur sol en externalisant, de fait, sur le territoire français les charges liées au logement, à l'éducation et à la formation, ainsi que de l'accompagnement social de leurs salariés.

Le Luxembourg, Etat membre, et la Suisse, pays tiers (et pourtant si fortement lié) à l'Union Européenne, ont été particulièrement cités dans nos auditions.

Pour développer l'économie dans ces zones frontalières, la proposition est de mettre en place, autour de grands équipements jouant effet levier, des zones économiques dotées d'un statut juridique spécifique, les « pôles de développement économique frontaliers » qui permettraient à des entreprises et à leurs personnels de s'installer sur le territoire français en appliquant dans le périmètre de ces zones des conditions sociales et fiscales ad hoc, s'apparentant à celles du pays voisin et aussi attractives.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse, celui de Genève-Cointrin, celui de Perpignan, le port de Givet, le port de Strasbourg-Kehl et l'aéroport de Strasbourg, la zone d'Alzette-Belval, les zones de transit routier, les gares... constitueraient à ce titre des pôles de développement significatifs. Aujourd'hui, leur statut est inadapté.

En tous cas, on peut affirmer que ces équipements constituent de véritables atouts pour les territoires frontaliers mais qu'ils sont aujourd'hui insuffisamment exploités au service de leur développement.

Ainsi, sur la zone d'Alzette-Belval, on observe une effervescence économique sur les terrains luxembourgeois et un grand vide sur les terrains lorrains limitrophes. Il en est de même dans le Genevois,

pour la partie suisse de l'aéroport jouxtant le territoire français. L'exemple de l'aéroport tri national de Bâle-Mulhouse, qui bénéficie d'une longue antériorité, est riche d'enseignements à ce sujet.

La Mission voit aussi dans les pôles de développement économique frontaliers un outil efficace pour implanter des organisations internationales qui préfèrent aujourd'hui s'installer à l'étranger car elles bénéficient de conventions de siège particulièrement favorables.

Cette mesure devrait en ce sens être négociée avec les instances européennes : elle vise à compenser des déséquilibres constatés et à recréer des avantages concurrentiels équilibrés assurant en fait la cohésion territoriale nécessaire dans une logique de bassin économique transfrontalier.

Elle ferait bénéficier la France et ses territoires, tout autant que le font leurs voisins, des potentiels, des opportunités économiques et des effets leviers liés à la présence de grands équipements, en attirant sur son sol, à juste concurrence, des activités et des emplois, dans une perspective de développement durable et de partage des valeurs ajoutées produites. Ces zones auraient vocation à compenser des déséquilibres ou des manques, et opéreraient un partage négocié des valeurs ajoutées et des charges.

Ces zones pourraient être décidées par l'Etat français, avec l'accord de l'Union européenne. Elles pourraient également, si le contexte transfrontalier s'y prête, être négociées et portées avec le voisin.

Il ressort des auditions effectuées par la Mission beaucoup d'attentes, d'espoirs et d'impatiences des élus et des acteurs économiques, autour de cette proposition, très attendue.

La création de ces pôles de développement économique frontaliers pourrait soulever des questions d'ordre constitutionnel, de souveraineté et d'égalité des citoyens, auxquelles il peut être répondu.

L'argument selon lequel leur création ne ferait que repousser simplement la frontière à l'intérieur du territoire français ne tient pas dans la mesure où ces zones seraient des exceptions, de taille réduite, aux activités identifiées de manière précise, situées au droit de la frontière et adossées à des grands équipements.

L'aéroport de Bâle Mulhouse en est un exemple. Il concentre 26000 emplois tri nationaux sur le sol français, tire l'emploi local alentour et a développé une exception fiscale et sociale de fait qui nécessite une clarification.

Sur le plan social, qui touche à la souveraineté de l'Etat et à l'égalité des citoyens, la Commission européenne et plusieurs arrêts de la cour européenne de justice tendraient aujourd'hui à accepter, sur des chantiers internationaux notamment, une réécriture ad hoc, dans un protocole spécifique, des contrats sociaux des personnels en mixant l'application de dispositions sociales nationales multiples, à condition que les régimes ainsi créés soient globalement favorables aux personnels.

C'est donc en l'occurrence un défi à relever : une loi devra réguler ces « pôles de développement économique frontaliers », leurs systèmes sociaux spécifiques conventionnels héritant de dispositions puisées dans les réglementations sociales de part et d'autre des frontières, dans lesquelles salariés et entreprises trouveront leur compte. Bien entendu ces dispositions seront strictement limitées à ces pôles, sans extension sur le territoire français.

Les compétences régaliennes de l'Etat français seront conservées dans les domaines de la santé, de l'hygiène et de la sécurité. Les adaptations sociales se limiteraient ainsi aux relations conventionnelles de travail, dont le champ serait négocié avec les partenaires sociaux.

Sur le plan fiscal, le régime des zones franches urbaines, comme celui des zones de revitalisation rurale, qui aménagent les principes d'égalité, pourraient être adaptés aux pôles de développement économique frontaliers.

Cette exception se justifie pleinement par la nécessité de rééquilibrer les conditions de concurrence pour les activités et les emplois sur un territoire en risque d'asphyxie. Elles éviteront la perpétuation d'un déséquilibre grave touchant à l'aménagement du territoire, que l'on pense aux flux frontaliers, à l'embolie des migrations alternantes, au manque à gagner fiscal de l'Etat et des collectivités pour faire face à leurs obligations de services publics et d'accompagnement social.

2 - Lutter contre les délocalisations transfrontalières d'activités et d'emplois en adaptant les aides publiques

Au delà des « pôles de développement économique frontaliers », à l'emprise géographique limitée, il conviendrait de « booster », en adaptant les aides publiques, l'ensemble des zones frontalières connaissant des symptômes de dévitalisation ou des menaces graves sur leur activités, ce qui demande, nous le verrons plus loin, un effort particulier d'observation et une stratégie d'intervention concernant nos frontières.

C'est ainsi que selon nos interlocuteurs à la DATAR, (www.datar.gouv.fr) il serait possible d'optimiser les mesures et le recours aux aides autorisées par les règles communautaires.

L'Etat pourrait décider de mettre en place des dispositifs d'exonération fiscale et sociale dans les limites prévues par la réglementation communautaire, dans des zones à délimiter, sans notification communautaire :

- pour les entreprises de ces zones qui ne réalisent pas d'investissement, dans la limite du montant d'aide « de minimis » de 200 k€ sur 3 ans, voire 500 k€ au titre de la crise pour l'année 2010 ;

- pour les entreprises de ces zones qui réalisent un investissement, des mesures limitées au montant d'aide à finalité régionale (10 à 35% de l'investissement en zone AFR) ou aux taux d'aide aux PME (10 à 20% de l'investissement en dehors des AFR).

Toutes les possibilités offertes par les règlements actuels applicables en France pourraient être mises en oeuvre dans les zones frontalières : régime AFR (aides à finalité régionale), aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME, aides à la R&D pour soutenir la recherche et l'innovation, aides à la formation, aides en faveur des travailleurs défavorisés...

Il convient de noter la possibilité d'une révision à moyen terme, dès 2010, des zones AFR, permettant à chaque Etat membre de modifier son zonage dans la limite de 50% de la couverture autorisée, à population constante. En France le seuil de population autorisé est de 15%, ce qui laisse peu de marge.

Une piste nouvelle serait à exploiter, ouverte par le Traité de Lisbonne : appliquer aux zones transfrontalières les principes de cohésion territoriale inscrits dans les articles 174 et 175.

Au nom de ce principe les politiques communautaires, en tout premier la politique de concurrence, devraient prendre en compte les effets frontières en recherchant des réponses mieux adaptées à ces zones où se joue l'intégration européenne.

La question de la spécificité des zones transfrontalières fait l'objet d'une attention de plus en plus forte du Parlement européen. Ce peut être un appui majeur pour faire émerger une politique transfrontalière européenne au-delà de la seule approche financière de la politique de cohésion.

Ainsi le constat de différentiel de développement de part et d'autre des frontières pourrait inciter le gouvernement français et le Parlement Européen à défendre « la notion de zone européenne transfrontalière » nécessitant un effort particulier et des modes d'intervention mieux adaptés notamment en termes de règlement de concurrence.

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

Les outils de promotion des zones frontalières sont trop disparates. Une coordination des départements, des régions, des services de l'Etat et des agences de développement mises en place par les territoires doit se mettre en œuvre pour mieux valoriser les atouts économiques des zones frontalières, notamment les zones à statut spécifique.

D'autant que la mission a pu constater que les démarchages pressants aux frontières n'étaient pas rares.

Il en est ainsi par exemple de l'activité d'une « Chambre Franco- suisse pour le commerce et l'industrie » qui invitait le 6 mai dernier à un forum :

« L'Etat du Jura : votre porte d'entrée vers la Suisse », les entrepreneurs français :

(...) « Désireux d'optimiser leur implantation (centre de distribution, site de production ou de montage, filiale de service, partenariat avec un centre de recherche...), dans un pays voisin socialement stable, à fort pouvoir d'achat et à fiscalité et charges sociales modérées » (...)

Avec des « experts du marché suisse » et des (...) « informations personnalisées à travers des entretiens individuels avec des représentants de la promotion économique du canton du Jura et de professionnels des problématiques d'implantation » (...).

La mission propose donc qu'une stratégie de promotion économique des régions frontières soit élaborée et mise en œuvre, au regard des spécificités de chaque frontière, en s'appuyant sur une mise en réseau efficace des acteurs et des outils économiques nationaux, régionaux et locaux. Si cela est nécessaire, il conviendra de renforcer les moyens mis à leur disposition.

4 - Sécuriser les règles fiscales et reconsidérer les conditions de bi localisation applicables aux entreprises

L'incertitude fiscale est fréquemment citée, avec la rigidité ressentie de nos règles sociales, comme cause de renoncement à l'installation dans les territoires frontaliers français. Nos voisins pratiquant couramment le rescrit, c'est-à-dire la sécurisation des charges fiscales et sociales pour une durée pouvant aller jusqu'à dix ans, cette incertitude constitue un écart en terme de risque (fiscal et social) pour l'entreprise aujourd'hui déterminant dans le choix de localisation.

Le principe de bi localisation qui consiste à faciliter l'installation en France de filiales ou d'établissements dépendant d'entreprises situées dans le pays voisin est dans son principe une bonne chose. Cela permet de fluidifier les flux commerciaux et financiers et de développer de façon plus harmonieuse les régions frontalières.

En principe cette mesure devrait favoriser l'activité, produire des recettes fiscales et de la valeur ajoutée de façon mieux équilibrée de part et d'autre de la frontière, sous réserve de conditions strictes pour éviter les fraudes et les effets pervers.

**Conférence TransJurassienne,
In Préparer une démarche de co développement économique, Novembre 2009,**

« La bi localisation est-elle un rapport au territoire source d'avantages compétitifs ? Assez clairement, les acteurs se montrent sceptiques vis-à-vis de potentiels avantages offerts par la bi localisation. Le phénomène n'est pas massif et ses possibilités de développement sont ténues. (...) Dans certains cas, la bi localisation est une situation intermédiaire, précédant une relocalisation complète. »

Entre la France et la Suisse a été signé un accord de bi localisation préparé de longue date et attendu permettant à une entreprise de disposer avec facilité d'un établissement de part et d'autre de la frontière. Les facturations internes et l'ensemble des relations entre la maison mère, ses filiales et les différents établissements sont identifiées et simplifiées, dans le cadre de conventions pluriannuelles.

Mais la Mission a constaté que les accords de bi localisation passés entre la France et la Suisse ont eu un effet totalement contraire au but initialement poursuivi. La facilitation des transferts a généré plus d'installation d'entreprises françaises sur le territoire suisse que d'installations réciproques, et le phénomène s'amplifie, nous dit-on, sans que nous ayons pu le mesurer.

Plusieurs auditions ont même permis de révéler que des entreprises françaises avaient délocalisé une partie de leur activité existante pour bénéficier des avantages concurrentiels offerts par la Suisse, et que ces délocalisations étaient facilitées par cet accord, par une meilleure gestion des coûts de transfert.

Enfin il semble qu'une bi localisation bien orchestrée, à la mesure de « l'optimisation » fiscale et sociale qui se pratique à grande échelle en Europe et dans le monde, permette plus facilement une évasion fiscale, en jouant sur les seuils de part et d'autre de la frontière pour échapper à l'impôt dans l'un et l'autre pays.

Ce dispositif doit être reconsidéré au regard des conséquences négatives qui semblent bien l'emporter.

5- Simplifier les procédures douanières et les chantiers transfrontaliers aux frontières de l'Union

Développer l'expérimentation de contractualisations douanières aux frontières de l'Europe est une demande qui revient souvent dans les auditions, le but étant de ne pas pénaliser les entreprises françaises par des contrôles certes nécessaires mais qui dépasseraient beaucoup l'ardeur des pays voisins, et de mettre en œuvre des facilités innovantes.

Ces simplifications concernent le dédouanement des marchandises et la création d'un « passeport d'activité frontalière » pour les entreprises et artisans qui réalisent des prestations dans un pays situé en dehors de l'Union Européenne (Suisse notamment).

La mission a relevé en effet que les artisans mais aussi les PME se plaignaient des contrôles excessifs au passage des frontières pour rendre une prestation dans le pays voisin. Ainsi le contrôle des camionnettes, des matériaux transportés et des outils, quasiment systématique à l'occasion de chaque passage journalier, ou la crainte de ce contrôle, crée un véritable handicap pour des entreprises qui exercent des prestations de l'autre côté de la frontière. Un passeport d'activité frontalière, négocié avec les douanes des deux pays concernés, pourrait permettre d'apporter une réponse utile.

Agence de développement économique Pays de Gex, Bassin Bellegardien, in proposition pour le développement économique :

« Afin de favoriser les échanges, ainsi que de renforcer l'identité régionale (il est proposé) de travailler à la création d'un « Passeport d'entreprise frontalière ».

Ce passeport pourrait fonctionner comme le « Rien à déclarer » destiné aux particuliers. Il ne dispenserait aucunement les entreprises de respecter les réglementations en vigueur. Toutefois, il simplifierait les déclarations préalables à l'exécution de travaux de part et d'autre de la frontière et faciliterait les passages en douane de la Suisse vers la France et de la France vers la Suisse, avec des contrôles aléatoires plutôt que systématiques.

Pour bénéficier de ce passeport, les entreprises françaises devraient être localisées dans un périmètre bien délimité autour de Genève. Toutes les entreprises du canton de Genève et du district de Nyon pourraient en bénéficier. En outre, les entreprises devraient signer une charte ou une convention par laquelle elles s'engageraient formellement à respecter les règles en vigueur pour le matériel comme pour le personnel. »

A l'intérieur de l'Union européenne, la mission a relevé que dans certains pays voisins les contrôles douaniers sont moins approfondis : c'est le cas notamment lorsque les marchandises sont réexportées vers un autre état membre.

Il est évident que la solution à ce problème délicat – on ne peut fragiliser la sécurité ni favoriser la fraude – ne trouvera sa solution que dans une harmonisation européenne des niveaux de contrôle douaniers et de sécurité aux frontières de l'Union.

La mission propose d'autre part que soit développée la pratique des **entrepôts internationaux d'exportation** comme cela se pratique déjà sur les vins à Bordeaux. Ceci permet de répondre au défi de la reconquête du dédouanement sur le territoire français.

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

La mobilisation des acteurs bancaires et financiers nationaux et régionaux, de part et d'autre des frontières, ainsi que l'appel à l'épargne et aux investisseurs locaux sont des leviers de financement puissants, trop peu utilisés jusqu'ici pour le développement transfrontalier. Il serait judicieux de créer des sociétés de capital risque transfrontalières, alliant capitaux français et capitaux du pays voisin, pour permettre de renforcer les entreprises s'installant en zones frontalières.

EUREF I, Fonds transfrontalier de développement

In internet, portail de l'innovation et de la recherche du Luxembourg :

« EUREF I (Europe Régions Financement) a été créé en 1995 à l'initiative de l'Union européenne et d'un ensemble de partenaires privés belges, français et luxembourgeois. Son rôle est d'accompagner les PME dans leurs efforts d'implantation dans les zones limitrophes de ces 3 pays et dans le développement d'activités transfrontalières.

C'est dans ce contexte qu'EUREFI contribue notamment à renforcer la structure des PME / PMI par un apport en capital ou quasi fonds propres.

Les PME de Wallonie (Belgique), de Champagne-Ardenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse et Moselle (France) et du Luxembourg intéressées par ce genre de développement économique peuvent ainsi bénéficier, quel que soit leur secteur d'activité : d'une assise financière ; d'un accompagnement dans l'élaboration de leur plan de développement ; d'un réseau exclusif de partenaires commerciaux ; de conseils en matière de montage financier, juridique, fiscal et social de leur projet ; d'un partenaire privilégié qui maîtrise les logiques régionales et connaît les particularités nationales.

EUREFI a transformé un projet pionnier en un succès de développement économique transrégional favorable aux « nouvelles PME » c'est-à-dire aux « nouvelles petites multinationales européennes » dans le cadre du Pôle Européen de Développement (PED). »

Et in internet, Union des entreprises wallonnes :

« Plancher Intervention: 150.000 euros. Plafond Intervention: 1,5 million d'euros. Intervention type: Apport de capital, prêts obligataires convertibles en actions. Secteur: Pas d'exclusion. Couverture géographique: Champagne-Ardenne, Lorraine, Grand-Duché de Luxembourg, Wallonie (Namur-Luxembourg). Société en portefeuille: 33 millions d'euros investis (dont 40% en Wallonie) dans 80 PME. Origine des fonds: Capital de 22,265 millions d'euros : Union européenne 37%, Partenaires privés 56%, Public 7%. »

De même les fonds structurels européens (FEDER, FSE...) destinés aux entreprises sont insuffisamment mobilisés. La Mission propose que ces aspects, qu'elle n'a pu qu'effleurer, soient approfondis, notamment la perspective d'un volet transfrontalier des politiques européennes dans les programmes régionaux en complément des programmes INTERREG.

