

C- Faciliter l'organisation spatiale des territoires transfrontaliers

12- Développer la consultation réciproque et la Co-élaboration des chartes, des documents de planification et des projets transfrontaliers

Pourrait-on imaginer, dans l'hexagone, la construction d'une agglomération, voire d'une métropole, sans stratégie de développement et de cohérence spatiale et sans outils d'aménagement ? C'est pourtant à ce handicap que sont confrontés au jour le jour les agglomérations et les bassins de vie transfrontaliers.

La « page blanche » au-delà des frontières, encore fréquente dans nos documents d'orientation, qui ne dit rien des enjeux ni des impacts des mesures préconisées pour le territoire transfrontalier (certaines Directives Territoriales d'Aménagement) est source d'erreurs, de déséquilibres, de retards dans l'organisation des agglomérations, d'engorgements et d'asphyxie et de moindre productivité des économies locales.

Dépasser les clivages des frontières pour organiser le développement spatial des agglomérations et des territoires à l'échelle des bassins de vie, consulter l'autre côté et inversement se faire entendre lors de décisions à prendre sur de grands projets sont devenus des exigences.

Comment promouvoir un aménagement concerté et un développement durable des territoires jouxtant la frontière ? Toutes les recettes coexistent dans les territoires frontaliers et beaucoup sont des succès, que l'on pense au SCOT de Strasbourg et à son livre blanc transfrontalier, ou au Projet d'Agglomération Franco Valdo Genevois. Mais on constate beaucoup d'occasions manquées et des situations regrettables irréversibles : une ligne à haute tension construite par le voisin qui détruit un paysage, une usine classée proche des secteurs urbanisés du pays limitrophe...

La Mission préconise de s'appuyer sur les expériences réussies.

Jean-Marc Michel, Directeur général de l'aménagement au MEDDEM, auditionné par la Mission propose :

« de partir des projets de territoires plutôt que rechercher des normes ou un droit supérieur, dans une démarche « bottom-up » de gestion partagée. Il s'agit de travailler sur les vocations des territoires, et de travailler à l'échelle de l'espace transfrontalier sur les transports, la mixité, les zonages (...) etc. Dans la gestion des Parc Naturels régionaux, par exemple il existe de nombreux cas d'aménagement concerté et de gestion partagée, les éléments de nature (pour les fleuves transfrontaliers ou les risques d'inondations comme en Moselle) facilitant certainement le dialogue. »

La Mission estime urgent de faciliter les démarches transfrontalières de coordination, de consultation et de co-élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme ainsi que des projets à fort impact environnemental ou économique. Elle demande de veiller à la réciprocité, garante de l'équité de part et d'autre de la frontière.

La Mission propose que soit rendu obligatoire la prise en compte systématique de l'ensemble du bassin transfrontalier pour l'analyse des enjeux, des impacts, des projets et des décisions. Cette exigence relève d'une mesure législative.

En l'état actuel du droit français, les Collectivités locales et l'Etat seront engagés à coproduire avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière des documents de référence transfrontaliers (chartes, schémas, livres blancs), concernant l'urbanisme, l'aménagement et l'organisation spatiale du territoire.

Il pourrait en être ainsi des SCOT et inter SCOT (schémas de cohérence de l'organisation territoriale) ; des PTU (plans de transports urbains) et PDU (plans de déplacements urbains) ; du logement avec les PLH (plans locaux de l'habitat) ; des documents liés à la protection de l'environnement et à la protection des eaux, l'énergie, les déchets, les pollutions des espaces naturels et des terres agricoles, des PADD (plans d'aménagement et de développement durable), etc.

L'objectif premier est de coproduire des documents politiques et stratégiques qui puissent servir de référentiels communs et donner une vision partagée du territoire et de ses perspectives. Le second est de faciliter l'harmonisation des documents de planification, la programmation d'équipements et l'aménagement spatial.

Le référentiel urbain proposé par la France lors de la présidence française de l'UE en 2008, dont l'élaboration est en cours au niveau européen, offre l'opportunité d'approfondir ces éléments et de mieux intégrer l'approche transfrontalière en matière de planification.

S'ils ne peuvent généralement pas s'appliquer de façon unifiée, (chaque pays gardant ses normes, ses procédures et ses maîtrises d'ouvrage), ces documents peuvent être bâtis en cohérence pour que chaque partie puisse ensuite décliner leur application selon sa propre législation, ce qui suppose par exemple, que les cahiers des charges et les procédures d'élaboration soient bâtis en tenant compte des réglementations, des exigences et des modalités d'application de part et d'autre.

On peut également souhaiter, avec réciprocité, une systématisation de la consultation des territoires riverains et leur association, en tant que personnes morales de droit public, lors de l'élaboration des documents français de planification et de programmation (DTA, SCOT, PLU, PLH, plans énergie, plans paysage etc), et des études d'impacts des grands projets urbains.

Il serait en outre utile de promouvoir à l'échelle européenne une dénomination faisant sens commun pour les documents d'orientations stratégiques et de référence, et de travailler à l'évolution de référentiels unifiés applicables à ces documents : livre blanc, SCOT...

13- Utiliser l'espace comme un atout

Dans de nombreuses régions frontalières, on peut constater la propension du pays voisin à utiliser l'espace français en raison de l'exiguïté de son propre territoire. Que ce soit à Monaco, au Luxembourg ou dans le Genevois, l'espace dont dispose la France constitue un véritable atout. Aujourd'hui, c'est une consommation désordonnée de l'espace national que l'on peut constater. La force que constitue l'espace est aujourd'hui peu ou mal exploitée.

L'attractivité du pays voisin résulte de politiques d'accueil, de régimes fiscaux et sociaux plus attractifs. En revanche, la France attire par les espaces dont elle dispose et par un coût du foncier plus abordable que dans le pays voisin. On peut observer que les pays voisins constituent des réserves foncières significatives sur le territoire français au travers par exemple de sociétés d'investissements dédiées. C'est le cas à la frontière belge, luxembourgeoise, à Alzette Belval, autour de l'aéroport de Bâle Mulhouse...

Comment mieux utiliser l'atout foncier ? Si les SCOT et les PLU des communes constituent la plupart du temps un outil adapté à une politique locale, la Mission constate un manque de vision stratégique pour une utilisation des espaces qui soit bénéfique aux intérêts français.

La mission propose la mise en place d'instruments fonciers et opérationnels capables d'intervenir sur certaines zones frontalières d'importance stratégique, autour des pôles de développement frontaliers par exemple, dotés de moyens significatifs pour constituer des réserves adaptés aux enjeux de développement attendus sur ces secteurs. C'est un préalable à la mise en place d'OIN et autres démarches d'envergure.

14- Développer des cofinancements transfrontaliers plus équitables

Les déséquilibres économiques aux frontières, généralement peu favorables aux territoires frontaliers français, provoquent des déséquilibres de ressources préjudiciables au développement des services publics et au financement des projets d'investissement, qu'il s'agit de compenser par des stratégies de coopération et de solidarité territoriale.

La mission propose de mobiliser Bruxelles sur ces sujets. En effet les dispositions de mutualisation territoriale des charges et des solidarités pourraient faire l'objet d'évaluations et d'incitations européennes, pour être un jour généralisées. On peut d'ailleurs légitimement estimer qu'elles font partie intégrante de la cohésion territoriale.

Il conviendrait de développer des compensations territoriales équitables des charges d'aménagement et d'équipement induites par le développement résidentiel sur les régions frontalières lorsqu'il se traduit par des déséquilibres notables d'un côté de la frontière, pour les collectivités territoriales et pour les Etats.

L'exemple qui revient souvent est celui des compensations appliquées par certains cantons suisses en matière d'impôts sur le revenu des frontaliers, reversé à l'Etat et pour le Canton de Genève aux collectivités locales via les départements de l'Ain et de la Haute Savoie.

Les territoires frontaliers devraient être les premiers à émarger à ces retours, en raison des fortes charges de gestion territoriale et de services qu'ils doivent assumer. Force est de constater que ce n'est pas le cas, sauf pour les accords passés avec le Canton de Genève.

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.

Certains de nos voisins pratiquent déjà des contributions de ce type pour la mise en place de lignes grande vitesse ou d'autoroutes : Suisse, Luxembourg... Elles devraient être généralisées.

C'est sur ce sujet que l'on pourra juger des performances de l'Etat sur l'objectif de rééquilibrage des zones frontalières.