

D- Se doter d'une réelle gouvernance des questions transfrontalières

Michel Mercier , Ministre de l'aménagement du territoire et de l'espace rural

In Assises transfrontalières, Genève, Juin 2010

« En matière de gouvernance, la coordination de nos Etats et des collectivités est un enjeu majeur (...) la cohésion territoriale est au cœur des objectifs de l'Union européenne et de chacun de ses Etats. »

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

Face aux enjeux de compétitivité et de cohésion territoriale, dans le contexte européen mondialisé, nous pensons indispensable d'installer auprès du Premier Ministre une autorité politique, gouvernementale et interministérielle dédiée aux questions transfrontalières, chargée en deux ou trois ans de résorber les points durs, d'élaborer une stratégie frontière par frontière, de faire « sauter les verrous » et de promouvoir le développement des régions frontalières.

Ministre délégué, Secrétaire d'Etat, Haut commissaire... La forme importe moins sans doute que la clarté des missions données, les moyens, et le positionnement auprès du Premier Ministre.

Les territoires ont totalement besoin à leurs côtés, et même en avant-garde sur certains sujets, d'un Etat régalién, déterminé et sans complexes, qui porte une stratégie française de développement pour chacune de ses frontières. Mais, nous le disons haut et fort, la subsidiarité s'applique totalement à la coopération transfrontalière, il n'est pas question de recentralisation.

Quelques illustrations démontrent l'utilité d'un relais national. En matière de santé par exemple, les attentes des collectivités territoriales sont que l'Etat et les organismes de santé, les Agences Régionales de Santé notamment, facilitent les initiatives locales (nées des besoins de la population), s'adaptent aux spécificités transfrontalières rencontrées sur le terrain (l'opportunité de mutualiser l'accès des équipements de soins avec l'autre côté par exemple), et les aide à constituer dans les meilleures conditions le cadre officiel de la coopération (en évitant de les écarter des instances d'administration, comme c'est le cas des collectivités locales écartées de l'assemblée du GECT administrant l'hôpital transfrontalier de Puigcerda en Cerdagne franco/catalane).

Nous pensons urgent d'organiser sans attendre cette volonté centrale d'analyse stratégique, d'arbitrage, de décision, de suivi dans la durée des questions transfrontalières... Et nous pensons tout autant nécessaire d'articuler l'action propre de l'Etat avec son appui aux initiatives locales, en accompagnement des collectivités territoriales.

La Mission estime ainsi qu'il faut aux questions frontalières une instance de coordination et de décision interministérielle qui permette de saisir tous les ministères qui peuvent avoir à traiter de problèmes transfrontaliers (fiscal, social, transports, santé...) afin de dégager une approche globale et cohérente de tous ces aspects de la vie dans les territoires transfrontaliers. Cette instance de coordination et de décision devrait aussi participer à des CIADT (comités interministériels d'aménagement du territoire) ou des CPER (contrats de projet Etat Région) et à la préparation des contenus des traités bilatéraux ou internationaux. Il faudra aussi sans tarder optimiser les relations et les synergies entre l'Etat central et l'Etat territorial et intégrer le fait transfrontalier aux politiques publiques françaises, marquées par une vision encore très hexagonale.

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

16- Se doter d'une observation stratégique des régions frontalières et capitaliser les expériences réussies

La connaissance des causes et des résultats des difficultés de compétitivité que connaissent les territoires frontaliers par rapport aux pays voisins est très disparate. On observera qu'en Franche-Comté des études très précises ont été diligentées par la Préfecture de région. Sur d'autres secteurs, ce sont les chambres de commerce ou les chambres des métiers, parfois les associations des travailleurs frontaliers ou des associations tout court qui ont mené ces études.

Pour bien comprendre la situation des zones frontalières, il faut désormais se doter d'un observatoire capable d'étudier, sur commande, toutes les questions posées. On notera que l'État dispose d'outils multiples mais, en revanche, qu'il n'existe aucune « unité de commandement » au service d'une stratégie frontalière. On notera qu'en 1995, à la demande du Premier Ministre Alain JUPPE, Jean UEBERSCHLAG, Député du Haut-Rhin, proposait comme toute première mesure : « étude de synthèse des territoires frontaliers de part et d'autre de la frontière française ».

16-1 Doter les zones frontalières d'un observatoire constitue désormais une priorité.

La coopération et les territoires frontaliers ne bénéficient pas en effet aujourd'hui des outils d'observation, d'analyse et de réflexion nécessaires à un suivi stratégique permanent. Les données qualifiées, indicateurs pertinents des zones frontalières concernant par exemple les recettes et pertes fiscales, les charges et prestations sociales (santé, chômage et retraite), les flux de populations et d'activités, les prix des terrains et des logements, sont éparses, ne permettent pas les comparaisons ou n'existent pas.

Il s'agirait donc d'abord de créer et de mettre en place des indicateurs d'analyse comparative et d'évaluation des régions frontalières, frontière par frontière, en associant au besoin les collectivités locales et les acteurs économiques et sociaux à leur élaboration, au suivi, à la réflexion stratégique. Il s'agirait ensuite d'établir frontière par frontière un état des lieux des disparités financières et fiscales et des différentiels de développement.

Pour ce faire la mission préconise de mettre en réseau les observatoires locaux et nationaux existants et d'en créer si besoin, frontière par frontière, en regroupant les connaissances aujourd'hui dispersées entre les services centralisés et déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ces observatoires frontaliers français pourraient avantageusement tirer partie des observatoires transfrontaliers développés déjà sur certains espaces dans le cadre notamment des programmes INTERREG.

16-2 Valoriser les bonnes pratiques.

*D'autre part, les solutions transfrontalières inventées localement, même excellentes, s'avèrent peu connues et mériteraient d'être davantage partagées. Il faut développer les échanges sur ce qui marche et sur les raisons des échecs. **Nous pensons utile d'élaborer et de tenir à jour un guide de bonnes pratiques** (ex : la carte d'accès aux soins Transcard en Thiérache, l'hôpital transfrontalier de Puigcerdá, l'aéroport tri national de Bâle-Mulhouse, le train transfrontalier du CEVA autour de Genève...).*

Elaboré, mutualisé, piloté avec les acteurs locaux, les professionnels et l'Etat, cet observatoire pourrait être éventuellement délégué pour sa mise en œuvre à la MOT (Mission Opérationnelle Transfrontalière) qui a un rôle d'interface expert précieux entre ses adhérents et ses partenaires, les différents niveaux de collectivités territoriales, l'Etat (les Etats même...), l'Europe, les professionnels, la société civile.

16-3 Former aux questions frontalières

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

« Il s'agit de créer des conditions favorables dans la pratique des services : la prise de poste des fonctionnaires devrait s'accompagner d'une « démarche initiatique ». L'objectif serait de disposer d'une bonne connaissance des institutions du voisin, des interlocuteurs et de leurs compétences. »

Enfin, la Mission préconise de former aux questions transfrontalières les agents ayant à les traiter, dans les ministères et dans les territoires, pour assurer une ingénierie des questions transfrontalières performante et partagée. Pour ce faire, la MOT pourrait utilement être renforcée dans son rôle d'ingénierie et de conseil auprès de ses adhérents.

**Jean Ueberschlag Député Maire de Saint Louis, 26 janvier 2010,
In audition mission parlementaire**

« On a fait Bâle Mulhouse après la guerre, l'aéroport existe depuis 1949, un traité règle toute la vie sur place, on y tient beaucoup. Deux secteurs s'y activent, suisse et français. Lorsque le Président est Suisse le Directeur est Français et inversement. Au conseil, huit représentants Suisses, 8 Français. Les décisions sont prises à la majorité.

Pour la fiscalité, c'est un peu vague, mais pour la fiscalité locale, c'est très bien, très clair : les deux secteurs sont soumis à la fiscalité française. (...) On s'est vite aperçu que nos interlocuteurs ne savaient pas ce qu'était la TP. On vit trop les uns, les autres, dans l'ignorance des systèmes. On a expliqué. Beaucoup... Ca s'est arrangé. Ils m'ont dit « ce n'était que ça ! ». Il faut qu'il y ait d'avantage d'échanges. Il faut une immersion des fonctionnaires dans les systèmes des pays voisins... La seule administration qui ait compris ça, c'est la police... »

Améliorer la connaissance mutuelle et sa mise en commun est une nécessité pour permettre le développement de la coopération transfrontalière.

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

Il faut restaurer la « chaîne de décision » de l'Etat, défailante aujourd'hui sur les questions frontalières. L'éparpillement, l'isolement relatif des personnels ayant à répondre de questions transfrontalières (complexes, par définition) est source « d'inconfort » dans les décisions, ne pousse pas à la réactivité dans les réponses à apporter, encore moins à prendre les risques que nécessitent parfois les enjeux. Cela a été souligné et notamment par le Médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye.

La mission appelle ainsi à une meilleure organisation des services de l'État, conciliant l'organisation hiérarchique, l'approche sectorielle et l'approche par projet et organisant l'articulation des responsabilités, de la Sous Préfecture au niveau central, en s'appuyant sur l'échelon hiérarchique et stratégique incontournable de la Préfecture de Région. Ces différentes échelles doivent être en contact permanent, pour une meilleure résolution des problèmes et non pour leur enlèvement.

L'important est de sortir de la multiplication des avis d'Etat divergents, de permettre la circulation et le traitement des questions épineuses entre la circonscription, la Préfecture de région et le niveau central, et globalement de mettre l'Etat en marche sur les questions transfrontalières.

Ceci va de pair avec une nouvelle conception des relations de l'Etat territorial avec les collectivités locales, à vivre comme un tandem plutôt que comme une incompréhension mutuelle.

Les élus locaux manifestent le souhait de disposer de la part de l'État d'un interlocuteur proche et disponible. En tout état de cause, l'organisation actuelle qui s'appuie généralement sur le Secrétariat Général aux Affaires Régionales placé sous l'autorité du Préfet de région pourrait être améliorée par la désignation, à une échelle de proximité, d'un référent en charge de toutes les questions transfrontalières, qui serait l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales.

Ceci dit, il n'est pas réaliste pour l'Etat d'envisager en région une gouvernance unique et uniforme, mais plutôt d'adapter son organisation à la diversité des situations frontalières, métropolitaines ou rurales, à la diversité des enjeux et des questions posées. La mission préconise une souplesse d'organisation, de laisser par exemple ouverte la question de la délégation à un Préfet ou à un Sous-préfet, s'appuyant sur un chargé de mission au sein du SGAR, ainsi que celle des missions de veille et de suivi de partenariats de projets.

La subsidiarité s'applique au développement transfrontalier : l'Etat doit accompagner les initiatives, permettre aux collectivités locales d'innover et les aider à résoudre les questions posées, tout en assurant fermement les missions régaliennes et les compétences qui sont les siennes. Il est extrêmement important que chacun assume son rôle.

18- Renforcer nos instruments territoriaux, européens et intergouvernementaux

18-1 Au niveau territorial, creuset de la coopération transfrontalière, de grands pas ont été accomplis avec la création en Europe des **GECT (groupements européens de coopération territoriale)** qui permettent le rassemblement de tous les partenaires publics dans une coopération transfrontalière. Le foisonnement des créations et des projets en témoigne : ils répondent à des besoins forts.

Les GECT peuvent assurer, dans le champ des compétences de leurs membres, la maîtrise d'ouvrage, la gestion d'équipements ou les études. **L'outil GECT est donc à la fois à développer et à perfectionner**, notamment en rendant plus souple les modalités d'emploi des personnels (les fonctionnaires ne peuvent pas y trouver de déroulement de carrière, et bien d'autres rigidités sociales se font jour), la mécanique budgétaire et les financements.

Michel Delebarre, député maire de Dunkerque, Président de la MOT, in audition mission parlementaire :

« Il faut traiter la question du statut des personnels, car il est naturel d'intégrer des personnes des deux côtés de la frontière, et un choix de statut national, nécessaire dans l'état actuel du droit, n'est pas satisfaisant. »

D'autre part les GECT sont impossibles à créer, dans l'état actuel de la réglementation européenne, avec un seul voisin qui ne serait pas membre de l'Union Européenne. Cette restriction s'avère gênante, par exemple pour créer l'organisme support de la coopération transfrontalière avec Genève et le Canton de Vaud. Celle-ci doit se contenter actuellement du projet d'un Organisme de Coopération Transfrontalière, un GLCT de droit genevois (groupement local de coopération transfrontalière, groupement relevant de la coopération locale qui ne permet pas la présence des Etats).

Leur création avec un seul pays membre de l'Union Européenne faciliterait la coopération transfrontalière. Le Conseil de l'Europe, dans le cadre du 3ème protocole additionnel à la convention de Madrid, propose à l'Union et aux Etats d'adopter la disposition d'un nouvel outil de coopération, le GEC (groupement européen de coopération), s'apparentant au GECT, qui serait ouvert à tous les pays et collectivités locales du Conseil de l'Europe pour organiser leurs coopérations. La ratification de ce Protocole est en cours. La France l'a signée en novembre 2009.

On peut bien entendu se projeter dans l'avenir et souhaiter l'avènement d'une « collectivité territoriale transfrontalière », susceptible de se former entre des régions, des départements, des communes, capable de maîtrise d'ouvrage, et par nature solidaire entre ses différents membres.

Michel Barnier, Commissaire européen, auditionné par la Mission parlementaire, nous a ainsi indiqué qu'il avait demandé aux services de la Commission de travailler sur le sujet.

Au niveau territorial la Mission a pu se rendre compte du rôle éminent de défricheur et de facilitateur joué par les instances de grands territoires ou de projets, tels que la Conférence du Rhin supérieur, le Conseil du Pays basque, ou le sommet de la Grande Région qui s'organisent entre l'échelle locale

(bassins de vie, communes, intercommunalités et inter régionalités) et l'échelle nationale. Instances de concertation et de dialogue, consultatives, elles rassemblent dans la durée, avec l'efficacité des arbres qui s'implantent dans le paysage, les acteurs concernés par un projet ou une dynamique de territoire, de part et d'autre des frontières.

18-2 Au niveau européen nous avons beaucoup à faire partager, beaucoup à développer.

Dans le cadre des débats qui s'engagent sur l'avenir de la politique de cohésion, nous pourrions soutenir activement le développement d'un objectif et des programmes de coopération adaptés aux spécificités et évolutions constatées sur les zones frontalières, et notamment en lien avec la Stratégie Europe 2020, en cours d'élaboration.

La question d'un soutien français plus appuyé à la politique de cohésion de l'union et au maintien d'INTERREG, se posera d'autre part bientôt avec acuité. Ces programmes sont le symbole d'une Europe proche, populaire et efficace.

Il faudra enfin rechercher des mesures de simplification pour rendre la gestion des programmes et projets plus facile, notamment par une réglementation mieux adaptée à une gestion transfrontalière intégrée.

Le droit et la pratique communautaires ne sont pas aujourd'hui suffisamment sensibles aux spécificités et aux besoins des régions frontalières. L'union européenne devrait porter une attention particulière aux territoires transfrontaliers, pour la politique de cohésion mais aussi dans les politiques sectorielles et dans l'application de la politique de concurrence.

Il s'agit en effet d'y restaurer des conditions de compétitivité équitables, de pallier aux disparités entre des pays voisins : même si nombre de régions frontalières françaises ne peuvent être considérées comme des régions pauvres. Ce sont aux frontières que « les coutures craquent ».

Le nouveau Traité de l'UE officialise dans son article 174 l'objectif d'une solidarité accrue entre les territoires pour réduire les écarts de développement, la recherche d'une meilleure intégration territoriale et la notion de cohésion territoriale.

Il conviendrait de s'appuyer sur le principe de cohésion territoriale présent dans le nouveau Traité de l'UE pour innover dans les mesures et stratégies à développer sur les zones transfrontalières, notamment en matière de développement économique et d'attractivité pour les entreprises

La mission recommande de proposer au Parlement Européen ainsi qu'à la Commission d'en explorer toutes les potentialités au bénéfice des régions transfrontalières où se posent des problèmes de compétitivité et d'accès à l'emploi au regard du pays voisin, et sur d'y adapter par exemple, le régime des aides publiques aux spécificités frontalières qu'elles pourraient concerner.

Michel Barnier, Commissaire européen au marché intérieur:

« Donner corps aux idées européennes dans ces micros régions que sont les zones transfrontalières, à l'idée de faire bouger les lignes, sur des idées fortes et simples, en recherchant des alliés », et d'y « faire vivre le marché intérieur » ; « si l'on considère que le marché intérieur est un espace commun de vie économique et sociale, alors c'est aux frontières qu'il est d'abord présent. Je souhaite commencer par des endroits de proximité quotidienne ».

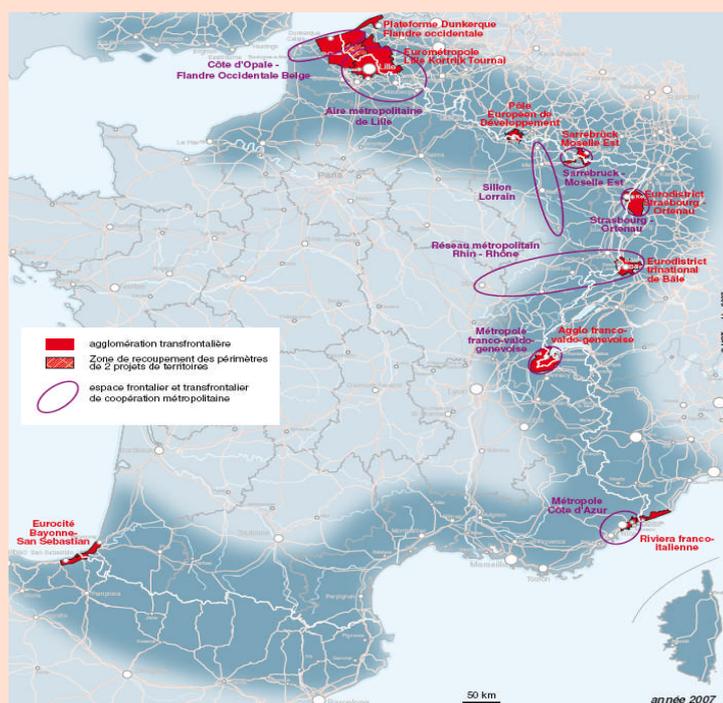
18-3 Au niveau international, les questions transfrontalières commencent à bénéficier de réunions bilatérales systématiques permettant de traiter de l'ensemble des problèmes rencontrés avec les administrations concernées et les collectivités locales.

L'organisation systématique de telles enceintes de dialogue, (à l'image de ce qui se fait avec la Suisse et l'Allemagne, ou de la commission mixte qui vient d'être créée avec le Luxembourg,) doit être mise en œuvre pour maintenir une mobilisation active vers la résolution des problèmes.

La mission suggère également un suivi spécifique des sujets transfrontaliers à l'ordre du jour de chaque sommet bilatéral, ainsi que des commissions, conférences et dialogues inter gouvernementaux.

19- Optimiser les moyens de gouvernance des régions métropolitaines et rurales transfrontalières

Périmètre des projets d'agglomération transfrontalières et des espaces métropolitains



Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007

Les collectivités locales frontalières offrent trop souvent le visage d'un éparpillement sans force au regard de contrées voisines à la fois mieux structurées, plus puissantes et dont l'autorité régalienne est plus proche, y compris géographiquement, des frontières et de leurs réalités.

19-1 Faciliter la construction d'intercommunalités solides dans les zones frontalières françaises, à même de mieux structurer le développement territorial et de renforcer le dialogue avec leurs homologues du pays voisin est une priorité.

Les conditions de création des métropoles et pôles métropolitains devraient ainsi tenir compte des réalités transfrontalières.

La Mission suggère de se saisir du projet de loi actuellement en discussion au Parlement pour ouvrir la possibilité de créer des Pôles métropolitains voire des métropoles aux frontières, sur le sol français, en tenant compte de leur adossement au bassin transfrontalier dans son ensemble.

Alain Lamassoure, député européen sud ouest, in audition mission parlementaire :

**« Quel est le statut de la métropole internationale ?
Comment est-elle traitée dans la loi sur l'organisation territoriale ? »**

La Mission propose que la loi sur l'organisation territoriale, en cours de discussion, assouplisse ainsi les conditions de création de pôles métropolitains et de métropoles..

Par exemple, on constatera que le seuil de 300 000 habitants qui permet de constituer un pôle métropolitain, s'il peut être satisfaisant pour la région genevoise, ne permet pas de créer un pôle dans la mesure où aucune intercommunalité française qui le compose n'atteint le seuil de 150 000 habitants (celui de l'EPCI le plus important, seconde condition obligatoire actuellement dans le projet de loi en discussion au parlement).

Ce seuil, abaissé à 50 000 habitants, permettrait aux régions frontalières de se constituer en pôle métropolitain, en considérant que l'armature urbaine réelle, qui est transfrontalière, est beaucoup plus élevée et qu'ils ont un besoin urgent d'organiser sur sol français les fonctions d'envergure que sont les transports, les SCOT et inter SCOT, le développement économique, l'habitat, en se cantonnant aux niveaux métropolitain du grand territoire, sans dessaisir les intercommunalités et communes du périmètre de l'ensemble de la compétence.

Ces établissements publics permettraient aux territoires frontaliers d'avoir une gouvernance et des moyens d'action plus efficaces en matière de planification urbaine et de gestion des services publics d'enjeu métropolitain sur le territoire français, et d'être un interlocuteur mieux reconnu des services de l'État ainsi que des pays voisins dans le règlement des questions frontalières.

Cette question des seuils, très limitative par ailleurs quant aux critères métropolitains à considérer, pourrait d'ailleurs, selon notre analyse, utilement être reconsidérée dans le cadre de la réforme en cours des Collectivités Territoriales précitée.

Il serait par exemple utile aux intercommunalités frontalières françaises de pouvoir faire prendre en compte l'agglomération transfrontalière, leur juxtaposition à une ville ou conurbation étrangère pour la prise en compte de nombreuses normes ou les seuils existants dans la loi française, qui prennent en référence la population (seuils réglementaires, de faisabilité, financiers).

Ces seuils et normes sont partout : autorisation, financement et fonctionnement d'équipements et de services publics, transports (modulation du versement transports), santé, sanitaire et social,

formation, éducation, culture, dotations d'Etat... Ainsi, à l'image des villes touristiques, pourrait-on intégrer en droit français l'idée d'agglomérations particulières, frontalières, augmentées des apports étrangers voisins pour la définition et le dimensionnement de nombreuses fonctions : transports, équipements publics, culturels, sportifs.

19-2 Cette organisation des collectivités territoriales doit être complétée par une gouvernance beaucoup plus démocratique des questions frontalières.

Les auditions révèlent que les questions frontalières sont difficilement exploitables pour les élus locaux et, souvent, électoralement peu porteuses ! Une gouvernance plus démocratique des questions frontalières pourrait passer par la mise en place de **conseils économiques et sociaux frontaliers** associant élus et sociétés civiles de part et d'autre de la frontière. De même pourraient s'expérimenter des assemblées transfrontalières rassemblant périodiquement l'ensemble des élus locaux d'un territoire de part et d'autre des frontières.

19-3 La Mission propose de compenser en partie les difficultés financières des intercommunalités françaises des régions transfrontalières par l'optimisation de leurs ressources financières au regard de la DGF, de dotations particulières, de l'adaptation du versement transport.

19-4 La mission propose de rendre obligatoire un volet transfrontalier dans le contrat de projet Etat / Région pour toutes les Régions frontalières.

Les coopérations et les projets transfrontaliers mettent en jeu des compétences, des partenariats, des financements à plusieurs niveaux pour la mise en œuvre de projets souvent lourds et structurants. Les contrats de projet Etat / Région devraient en être un instrument privilégié. La Mission rappelle qu'en outre ils servent de contrepartie aux fonds structurels et à la politique de cohésion.