

Le transfrontalier, laboratoire de la transformation institutionnelle



Jean-Luc MARX,
Préfet de la région Grand Est,
préfet du Bas-Rhin

> EN RESUMÉ : Le transfrontalier, comme champ d'action publique, est aujourd'hui dans une période particulièrement propice. La relance de la construction européenne engagée par le Président de la République repose notamment sur un rapprochement de l'Union européenne et du citoyen. Les consultations citoyennes seront donc l'un des moteurs de cette initiative. Le transfrontalier participe d'une logique proche, puisqu'il complète le travail des capitales entre elles, en jetant des ponts directement entre les populations, dans la continuité du territoire.

Le transfrontalier renforce la légitimité de l'État territorial dans tous les départements frontaliers

Les relations internationales au vingtième siècle ont été caractérisées par une multiplication des acteurs, et notamment par un rôle accru des collectivités territoriales. Cette pluralité d'acteurs se manifeste tout particulièrement dans le champ transfrontalier, en particulier à Strasbourg, où nous avons la chance d'avoir le siège de plusieurs institutions européennes, et où la municipalité a réalisé une extension de son tramway en direction de l'Allemagne, entrant dès lors dans une logique d'agglomération transfrontalière.

Cette multiplication des acteurs ne marginalise pas l'État. Au contraire, elle fait peser sur lui une responsabilité encore plus grande. Dans le transfrontalier, son rôle est celui d'un chef d'orchestre, d'un coordonnateur et d'un assembleur. Très vite, tous les acteurs se tournent vers lui, d'abord parce qu'il détient beaucoup de clefs, le savoir-faire et la légitimité, mais aussi parce que sans impulsion et coordination de l'État, on court le risque d'une dispersion des efforts - parfois sur des projets trop modestes et sans capacité d'entraînement - voire d'une cacophonie. Ce rôle important n'est pas fondamentalement lié à la place particulière de l'État en France. Dans la relation avec l'Allemagne, on constate aussi que les sujets vraiment déterminants pour les échanges transfrontaliers, comme les transports, sont des sujets pour lesquels l'intervention du Bund est essentielle. L'organisation administrative française offre même des avantages, puisqu'à travers la personne du préfet, elle permet la présence de l'administration nationale au plus près des enjeux, avec une capacité de décision et de prise de responsabilités au plus proche des réalités qui n'existe pas toujours dans les systèmes fédéraux.

La région Grand Est a une vocation transfrontalière unique en Europe, au voisinage des flux économiques Nord-Sud les plus denses du continent

La région Grand Est est dans une situation très particulière en Europe, puisque c'est le seul espace administratif d'un seul tenant qui jouxte quatre États-souverains, sans constituer lui-même un État souverain. La région Grand Est est en outre voisine de régions particulièrement prospères, disposées selon un axe Nord-Sud, qui s'appuie sur le Rhin, fleuve concentrant les 2/3 de la circulation fluviale d'Europe, et court de Gènes à la mer du Nord. Cet axe dispose d'une avance considérable dans la course à l'accumulation du capital, physique et immatériel, puisque c'est sur cet axe que s'est construit le capitalisme, porté par les banquiers italiens dans le réseau des villes de la Hanse, en direction des Pays-Bas et de l'Angleterre.

Le défi du transfrontalier en région Grand Est, c'est de renforcer l'arrimage de la France à ce flux de richesse et d'innovation exceptionnel en Europe. Les enjeux sont considérables : emploi, innovation, export, mais aussi épanouissement citoyen - avec une meilleure offre de services publics - dans un espace qui historiquement avait été traité prioritairement comme une zone de défense.

Trois des quatre frontières de la région Grand Est sont particulièrement actives, et la quatrième est en train de rejoindre le mouvement

Le contexte actuel est très porteur. Après la remise en chantier du Traité de l'Elysée, décidée par le Président de la République, le député Sylvain Waserman a été mandaté par le Premier ministre pour remettre à la Ministre chargée des Affaires européennes un rapport sur le transfrontalier franco-allemand. Ce rapport contient des propositions ambitieuses, notamment : donner une réalité juridique et démocratique aux agglomérations transfrontalières, envisager la possibilité de dérogations juridiques dans les eurodistricts, faciliter la convergence et la reconnaissance mutuelle entre systèmes de droit, en s'appuyant sur une navette entre le local et les pouvoirs réglementaire et législatif, donner à l'enseignement des

langues un régime spécifique pour garantir son efficacité. Ces propositions alimenteront les réflexions et négociations sur le nouveau Traité de l'Elysée, qui doit être signé le 22 janvier 2019 et devrait donner un souffle encore plus ample à la coopération franco-allemande, en particulier dans le transfrontalier.

Parallèlement, j'ai moi-même été mandaté par le Premier ministre, pour proposer des pistes de réflexion pour répondre aux aspirations des élus et de la population des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui souhaitent retrouver une Alsace institutionnelle, à l'intérieur du Grand Est.

Je mène à ce titre une activité intense de consultation des élus de tout le spectre politique, ainsi que de la société civile. Mon rapport, que je rendrai très bientôt, comprendra des développements importants sur les aspects transfrontaliers, une revendication de premier plan de mes interlocuteurs.

Tant le travail de M. Wasserman sur le transfrontalier franco-allemand, que le mien sur une évolution institutionnelle de l'Alsace au sein du Grand Est, pourraient trouver des applications concrètes très prochainement, avec notamment la fermeture annoncée de la centrale nucléaire de Fessenheim. En effet, non seulement **la question va se poser de la reconversion économique de la zone autour de Fessenheim**, mais c'est aussi une chance pour réinventer la dynamique du Haut-Rhin. La fermeture de Fessenheim offre la possibilité de repenser toute l'intégration économique des deux rives du Rhin, dans un triangle Colmar-Mulhouse-Fribourg. La frontière est d'abord un enclavement, et sans politique volontariste, il est difficile d'en exploiter tout le potentiel de création de richesse. C'est bien le défi posé dans le Haut-Rhin, où les taux de croissance et de chômage ont décroché d'avec ceux du pays de Bade depuis la crise de 2008. Les outils envisagés dans les deux rapports précités doivent justement nous permettre de faire face à ces enjeux.

L'intérêt actuel pour le transfrontalier dépasse le cadre de la relation franco-allemande ou de la région Grand Est. Le Secrétaire général du Bénélux est venu deux fois en quelques mois à Strasbourg, notamment pour présenter la nouvelle conven-



Tram Kehl

tion de coopération transfrontalière du Bénélux, signée en 2014. Nouveauté importante, celle-ci est ouverte à la signature des voisins du Bénélux : France, Allemagne et Royaume-Uni, et contient des mécanismes intéressants, qui vont au-delà des possibilités ouvertes par les Groupements européens de coopération territoriale.

La relation franco-luxembourgeoise a connu des développements importants avec la visite d'État du Grand-Duc et de la Grande-Duchesse en mars, notamment dans le transfrontalier, avec une participation importante du Luxembourg à l'amélioration de la liaison ferroviaire sur le Sillon lorrain. Dans le cadre de la Grande Région, le Luxembourg a de nouveau évoqué la proposition d'un instrument spécifique pour le transfrontalier, qu'il avait faite durant sa présidence de l'UE en 2015. Cet instrument appelé « **Convention européenne de coopération transfrontalière** » **permettrait à des collectivités frontalières de se mettre d'accord entre elles sur l'application d'un seul droit national à une coopération donnée**, indépendamment du territoire sur lequel cette coopération s'effectue. Si nous en avons disposé au moment où Strasbourg a commencé à travailler à l'extension de son tramway vers Kehl, nous aurions pu nous épargner plusieurs années de discussions juridiques et des sommes très importantes liées à la satisfaction des normes des deux pays. Il aurait suffi de dire que le droit du pays source du tram continuera de s'appliquer jusqu'au terminus de l'extension, à Kehl. Ceci aurait aussi pu valoir dans le cadre de l'extension du tram de Bâle vers Saint-Louis, inaugurée en décembre

2017. Le fait de ne pas être dans l'UE n'a pas empêché la Suisse, en effet, de développer une coopération transfrontalière exemplaire avec tous ses voisins, et elle suit avec attention le développement des outils européens.

Dans cette initiative luxembourgeoise, c'est un règlement européen qui doit assurer la solidité juridique de l'ensemble. L'initiative prévoit aussi un mécanisme de contrôle par les autorités nationales du contenu de l'accord envisagé entre les deux collectivités frontalières. En somme, la plus grande avancée du dispositif, ce ne serait pas tant la dérogation au droit national, que la possibilité de décentraliser les négociations sur des dispositifs transfrontaliers, bien-sûr sous la vigilance et avec l'appui si nécessaire du niveau central, représenté localement par le préfet. L'offre de services publics au niveau des frontières, partagés et donc plus rentables, pourrait donc être considérablement accrue. Cette initiative luxembourgeoise, soutenue par la France, vient de déboucher sur une proposition législative de la Commission européenne. Le morceau de frontière franco-belge porté par la région Grand Est, caractérisé par une grande proximité des populations, réactive aussi ses propres coopérations, dynamisé par la mise en service de l'autoroute A 304. Par le transfrontalier se construit une Europe de proximité, à laquelle participe directement le citoyen et dans laquelle il peut se reconnaître immédiatement. Les approches développées en région Grand Est trouvent bien-sûr leur modèle ou leur écho sur les autres frontières françaises, pour le plus grand bénéfice de la France tout entière.