

RAPPORT D'ALAIN LAMASSOURE

LES RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANÇAISES

Par lettre du 2 Août 2004, le Ministre des Affaires Étrangères et la Ministre déléguée aux Affaires Européennes m'ont chargé d'une mission d'évaluation et de réflexion sur les projets de coopération actuels ainsi que les actions à entreprendre pour accompagner efficacement les initiatives des collectivités territoriales et tirer le meilleur parti des réformes en cours ou en préparation au niveau national et européen.

En effet, **le contexte de la coopération transfrontalière a connu récemment d'importantes mutations** : la Loi sur les Libertés et les Responsabilités Locales du 13/08/2004 autorise les collectivités et leurs groupements à créer un Groupement Local de Coopération Transfrontalière dénommé District Européen. La Déclaration du 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée a donné une forte impulsion à la coopération transfrontalière sur la frontière franco-allemande en invitant les collectivités, à développer l'intercommunalité transfrontalière et plus particulièrement Strasbourg et Kehl, à mettre en place des Eurodistricts. Enfin, la Commission Européenne a adopté le 14 juillet 2004 ses propositions pour les prochains fonds structurels 2007-2013, qui comprennent un projet d'instrument juridique, le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière.

Parallèlement, les démarches de coopération transfrontalière, amorcées dans les années 90, connaissent une évolution qualitative : après une phase d'approfondissement de la connaissance mutuelle, de recensement et d'étude des problèmes communs et de mise en oeuvre de projets ponctuels, avec ou sans structuration juridique, les collectivités sont de plus en plus nombreuses à souhaiter s'engager avec leurs voisines étrangères dans une démarche territoriale globale.

1/ Pour tenter de dégager **quelques tendances**, ce rapport ne retrace que les principales d'entre elles. Il ressort de ce panorama **que les situations, les objectifs et les projets communs sont extrêmement divers** : organisation d'une véritable agglomération transfrontalière, unipolaire (Lille, Genève, Bâle), bipolaire (Strasbourg-Ortenau) ou pluripolaire (Pôle Européen de Développement, Bayonne-Saint-Sébastien, Sud-Alsace, Sarrebruck-Moselle Est) ; aménagement de zones d'activités (Eurozone, Esch-Belval), organisation de la vie et des activités transfrontalières (Riviera méditerranéenne, PAMINA), protection d'un patrimoine naturel exceptionnel (Chamonix Mont Blanc), construction ou exploitation d'infrastructures structurantes pour les territoires (sur toutes les frontières) etc.

Pourtant le cheminement et les difficultés rencontrées sont partout les mêmes :

- Longue période nécessaire pour mieux connaître les vis-à-vis, les personnes, le cadre juridique et politique, la « culture » de travail et pour repérer le bon niveau interlocuteur (ville, district, département, région ?...),
- Difficulté à mettre en place une structure de travail en commun efficace,
- Relative marginalisation des acteurs et des projets de la coopération transfrontalière, ceux-ci n'étant pas suffisamment perçus comme des enjeux politiques internes,
- Insuffisante prise en compte du fait transfrontalier par l'Etat, au stade de la planification, dans la politique de contractualisation ainsi que, parfois, manque d'efficacité du soutien de ses services déconcentrés,

- Problèmes financiers de diverses natures.

Bien que les projets aient atteint des degrés de maturité différents, **l'évolution de ces quinze dernières années met en évidence le besoin des collectivités de :**

- passer désormais à la phase de réalisation des projets, la phase d'analyse étant en voie d'achèvement, ce qui pose, entre autres, la question de la maîtrise d'ouvrage ;
- dépasser une coopération autour de projets ponctuels pour s'engager dans une démarche territoriale globale, apportant des réponses à des problématiques variées, telles que la planification et l'urbanisme, les transports transfrontaliers (y compris la tarification), l'emploi, l'environnement, l'eau, la gestion des déchets et les risques technologiques, l'aménagement et l'exploitation de zones d'activités transfrontalières, le domaine sanitaire et médico-social, l'apprentissage de la langue du voisin et le développement du bilinguisme ;
- opérer en toute sécurité juridique, les « moyens du bord » ne suffisant plus à répondre aux enjeux ;
- faire reconnaître leurs démarches par les programmes communautaires, en s'assurant des financements des futurs Fonds de développement régional ;
- s'assurer de la prise en compte par l'Etat de leurs démarches, notamment dans la politique de contractualisation, ainsi qu'autant que de besoin, de sa participation pleine et entière à celles-ci.

Sur la plupart des frontières, l'Etat est engagé dans la coopération transfrontalière dans les domaines de sa compétence afin de faciliter les rapports de voisinage. Progressivement il a également mis en place un cadre juridique favorisant la coopération transfrontalière des collectivités et l'éclosion de leurs initiatives. Enfin, en partenariat avec les collectivités, l'Etat s'est doté d'un instrument original, la Mission Opérationnelle Transfrontalière, afin de faire progresser la coopération transfrontalière. Les potentialités de ce dispositif d'ensemble pourraient être mieux exploitées.

2/ La coopération transfrontalière constitue un véritable laboratoire de la construction européenne. Les territoires frontaliers sont en effet des précurseurs en matière d'intégration économique, sociale et culturelle. Mais c'est aussi sur ces territoires, à la charnière de réalités nationales différentes, que se mesure la capacité de la construction européenne à gommer les effets frontières. C'est au travers de la réalité quotidienne que l'adhésion des citoyens au projet européen s'approfondit.

Les flux transfrontaliers, accrus par les disparités économiques et fiscales, **génèrent des besoins spécifiques** en terme d'offres de transports, d'infrastructures d'accueil, de formation et créent, sur le territoire français, de très fortes pressions foncières. Selon les situations géographiques, les interdépendances dans le domaine de l'environnement sont aussi plus ou moins aiguës.

Les interdépendances existantes ne sont pas seulement porteuses de déséquilibres mais recèlent également des opportunités. Elles sont telles que, de part et d'autre des frontières, l'intérêt à coopérer s'affirme. Ainsi **la coopération transfrontalière est-elle devenue une donnée de l'aménagement du territoire**. Les élus attendent de l'Etat un appui à leur démarche et une sensibilisation, à son niveau, de ses partenaires.

Un des enseignements surprenants et inquiétants des travaux récents de la DATAR et de la MOT est **la dépendance croissante de nos espaces transfrontaliers** vis-à-vis de l'économie des régions riveraines étrangères.

3/ La période en cours est donc cruciale pour le transfrontalier. En effet, d'un côté, une bonne demi-douzaine de projets sont arrivés suffisamment à maturité pour pouvoir enfin passer de la phase d'étude à la phase de programmation et réalisation ; de l'autre, c'est maintenant que se préparent les futures programmations nationale et européenne, qui prendront en 2007 le relais des contrats de plan et de la politique régionale communautaire.

4/ De l'expérience passée, le rapport déduit 6 principes généraux pour guider l'action future de l'Etat et des collectivités :

- *Créer une unité d'action sur un territoire transfrontalier donné, afin de répondre aux attentes de la population et des acteurs socio-économiques :* le passage à la phase de réalisation des projets exige à la fois la mobilisation de tous les acteurs concernés et la mise en place d'outils offrant une sécurité juridique suffisante pour leur réalisation. L'unité d'action à créer suppose une organisation politique et juridique originale, adaptée aux enjeux des projets. Les délégations de compétences pourraient en faciliter la réalisation.
- *Repenser la place de l'Etat :* la création d'une unité d'action nécessite aussi de repenser la place de l'Etat dans l'organisation politique et, si besoin est, juridique de ces projets. En effet ceux-ci s'étendent désormais à des domaines de la vie quotidienne (santé, emploi, éducation, ...) qui ne sont pas dans les domaines de compétences des collectivités.
- *Assurer une égalité de traitement entre l'intercommunalité transfrontalière et l'intercommunalité nationale :* pourquoi des communes françaises participant à des agglomérations binationales, dans le cadre d'un district européen, d'un GLCT ou d'un consorcio (Hendaye), n'auraient-elles pas droit à la majoration de dotation globale de fonctionnement due aux agglomérations purement françaises ou perdraient-elles, pour les investissements réalisés par l'intermédiaire de cette structure, l'éligibilité au Fonds de Compensation pour la TVA ?
- *Prendre en compte le fait transfrontalier dans la politique d'aménagement du territoire et sa traduction contractuelle :* l'instauration de partenariats transfrontaliers durables suppose l'organisation d'un engagement prévisible de l'Etat et des différents échelons de collectivités. La politique contractuelle est traditionnellement l'expression de cet engagement mutuel. Or l'intégration de projets transfrontaliers dans les volets territoriaux des contrats de plan est restée un fait exceptionnel pendant la période 2000-2006. La réforme de la politique contractuelle pour l'après 2006 devrait être l'occasion de remédier à cette carence ;
- *Favoriser la mise en œuvre de ces projets dans le cadre de la future politique régionale européenne :* parmi les trois objectifs de la future politique communautaire de cohésion - convergence, compétitivité, coopération territoriale -, les projets transfrontaliers présentent des caractéristiques qui les rendent éligibles non seulement au volet transfrontalier de l'objectif de coopération territoriale mais également, dans certains cas, à l'objectif de compétitivité. Dès lors, l'objectif de l'Etat et tous les acteurs locaux concernés devrait être de faire bénéficier pleinement les projets transfrontaliers de cette future politique et de se préparer en conséquence à cette échéance;
- *Favoriser la résolution des problèmes de la vie quotidienne en zone transfrontalière :* l'Etat a également vocation à accompagner les collectivités dans la réalisation de leurs projets en hâtant la résolution de la vie quotidienne en zone transfrontalière (les questions décrites dans le rapport comme appartenant à la « zone grise »), si nécessaire par des aménagements

expérimentaux de la réglementation. Il peut aussi les aider dans leurs relations avec les partenaires étrangers, en évoquant au niveau intergouvernemental, les questions qui relèvent manifestement de celui-ci ;

et propose 15 pistes d'actions :

- Faciliter la création d'instances locales de pilotage politique réunissant tous les acteurs et ayant une capacité de décision ;
- A l'occasion du 10ème anniversaire du Traité de Karlsruhe en 2006, faire un bilan de la coopération transfrontalière franco-allemande et, si le besoin s'en fait ressentir, préparer des adaptations de ce Traité ;
- Soutenir de manière déterminée la proposition de Règlement communautaire relative à l'institution d'un Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT) et effectuer des démarches de sensibilisation auprès de nos voisins qui ne seraient pas encore acquis au projet. Proposer l'amendement de la proposition, afin de permettre aux établissements publics nationaux de participer également à ces structures transfrontalières ;
- S'assurer de la complémentarité du futur Protocole n°3 à la Convention de Madrid avec le futur règlement communautaire relatif au GECT dans les négociations à Bruxelles et à Strasbourg ;
- Confirmer que les structures transfrontalières du type District Européen ou GLCT entrent dans le champ d'application de l'expérimentation telle que définie par la Loi Organique n°2003-704 du 01/08/2005 ;
- Recenser les domaines dans lesquels une telle expérimentation pourrait être utile et l'envisager en fonction de la maturité des projets ;
- Examiner dans quelles conditions les structures transfrontalières du type District Européen, GLCT ou GECT pourraient bénéficier d'une délégation de service public de la part de collectivités non-membres ;
- Confier conjointement à l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Finances une étude sur les conditions d'un financement pérenne des structures transfrontalières ainsi que sur la faisabilité d'instruments spécifiques, financiers ou fiscaux, pour les zones d'activités transfrontalières ;
- Engager, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, une réflexion spécifique sur les raisons de la dégradation relative de la situation de beaucoup de nos zones frontalières par rapport aux zones voisines étrangères ;
- Ouvrir systématiquement les documents stratégiques de l'Etat au transfrontalier et prendre en compte cette dimension comme axe stratégique dans la future politique de contractualisation ;
- Faire des démarches transfrontalières intégrées les principaux axes stratégiques des prochains programmes Interreg ; à cette fin, proposer que les financements Interreg soient réservés à l'avenir à des projets portés par des structures politiques et/ou juridiques binationales ou plurinationales ;
- Confier au SGCI la coordination interministérielle en matière de coopération transfrontalière ;
- Confier aux corps d'inspection un diagnostic des difficultés de la vie quotidienne aux frontières et adopter des plans d'actions bilatéraux ;
- Evoquer systématiquement les questions transfrontalières lors des sommets bilatéraux, en associant les collectivités locales et/ou les organismes transfrontaliers concernés par l'ordre du jour à la préparation, voire au déroulement des travaux ;
- Effectuer un bilan de la mise en œuvre de ces recommandations dans un an, à l'occasion d'une réunion du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire.