

RAPPORT

DE

ALAIN LAMASSOURE

ANCIEN MINISTRE
DEPUTE EUROPEEN

LES RELATIONS TRANSFRONTALIERES DES COLLECTIVITES LOCALES FRANCAISES

établi à la demande de

MICHEL BARNIER

MINISTRE
DES AFFAIRES ETRANGERES

CLAUDIE HAIGNERE
MINISTRE DELEGUEE
AUX AFFAIRES EUROPEENNES

- Mai 2005 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
1. DIAGNOSTIC.....	5
1.1 DESCRIPTION DES PRINCIPALES COOPERATIONS	5
1.1.1 Frontière franco-belge.....	5
1.1.2 Frontière franco-belgo-luxembourgeoise	6
1.1.3 Frontière franco-luxembourgeoise	7
1.1.4 Frontière franco-allemande.....	7
1.1.5 Frontière franco-germano-suisse	10
1.1.6 Frontière franco-suisse.....	11
1.1.7 Frontière franco-italienne	11
1.1.8 Frontière franco-espagnole	12
1.2 L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ETAT : LES DISPOSITIFS EXISTANTS ET LEURS LIMITES	14
1.2.1 La coopération intergouvernementale en matière transfrontalière.....	15
1.2.1.1 Les commissions intergouvernementales	15
1.2.1.2 Les conférences régionales.....	15
1.2.2 Le cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités	16
1.2.2.1 Les accords bilatéraux et leurs récentes extensions	16
1.2.2.2 Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière	18
1.2.2.3 L'évolution du droit interne jusqu'à la Loi sur les Libertés et les Responsabilités Locales du 13/08/2004.....	19
1.2.2.4 Le District Européen.....	19
1.2.3 La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)	20
1.3 DES ENJEUX MAJEURS	20
1.3.1 Des enjeux territoriaux, à l'échelle nationale et européenne	20
1.3.2 Des enjeux pour la construction européenne.....	21
1.3.3 Des enjeux économiques longtemps sous-estimés.....	21
1.4 UN CALENDRIER PROPICE A UNE INITIATIVE	22
2. RECOMMANDATIONS.....	22
2.1 PRINCIPES GENERAUX	23
2.1.1 Créer une unité d'action sur un territoire transfrontalier donné, afin de répondre aux attentes de la population et des acteurs socio-économiques.....	23
2.1.2 Repenser la place de l'Etat.....	23
2.1.3 Assurer une égalité de traitement entre l'intercommunalité transfrontalière et l'intercommunalité nationale	23
2.1.4 Prendre en compte le fait transfrontalier dans la politique d'aménagement du territoire et sa traduction contractuelle	24
2.1.5 Favoriser la mise en œuvre de ces projets dans le cadre de la future politique régionale européenne.....	24
2.1.6 Favoriser la résolution des problèmes de la vie quotidienne en zone transfrontalière	24
2.2 L'ORGANISATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE	24
2.3 LES OUTILS JURIDIQUES.....	26
2.3.1 Le District Européen.....	26
2.3.2 Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière	26
2.3.3 Le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière.....	27
2.3.4 Le Protocole n°3 à la Convention de Madrid	28
2.3.5 L'expérimentation en transfrontalier.....	28
2.4 LES ASPECTS FINANCIERS	30
2.4.1 Les moyens de fonctionnement des structures transfrontalières.....	30
2.4.3 Etudier la faisabilité d'instruments spécifiques pour les zones d'activités transfrontalières	31
2.4.3 La reconnaissance des démarches transfrontalières intégrées par INTERREG	31
2.4.4 L'inclusion systématique du transfrontalier dans les documents stratégiques de l'Etat et leurs prolongements contractuels.....	32
2.5 LES AUTRES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT	32
2.5.1 L'organisation de l'Etat.....	33
2.5.2 Le traitement de la « zone grise ».....	33

2.5.3 L'introduction des projets transfrontaliers dans les sommets bilatéraux entre la France et les pays voisins34

CONCLUSION.....34

ANNEXES

- CARTE 1 : Périmètre des Accords interétatiques de coopération décentralisée transfrontalière (01/10/2004)
- CARTE 2 : Taux de chômage dans les espaces frontaliers (juin 2002 - décembre 2004)
- CARTE 3 : Actifs résidant en France et travaillant dans un pays frontaliers (2005)
- Lettre de mission

INTRODUCTION

1- Par lettre du 2 Août 2004, le Ministre des Affaires Etrangères 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, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, pour exercer des missions présentant un intérêt pour chacune des parties publiques participantes ainsi que pour créer et gérer des services publics et des équipements afférents. Elle a donc pour principal effet de généraliser, à l'ensemble des frontières françaises, les possibilités déjà offertes par l'Accord de Karlsruhe. Dans le même temps, 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 et explorer de nouvelles formes de coopération. 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.

Aussi cette mission a-t-elle pour objectif de contribuer, sur la base d'un état des lieux de la coopération transfrontalière, à la réflexion de l'Etat sur les moyens de consolider son essor et de lui donner une nouvelle impulsion.

2- Ne seront étudiés ici que les problèmes de la coopération transfrontalière locale (niveau NUTS III), la coopération interrégionale ou transnationale posant d'autres types de problèmes. L'étude est essentiellement centrée sur les initiatives des collectivités territoriales, sans prendre en compte celles des organismes consulaires, des établissements d'enseignements, ni des acteurs privés.

3- Afin de cerner les besoins des collectivités, la mission s'est appuyée notamment sur le réseau et les travaux de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), présidée par M. Pierre Mauroy. La MOT a réuni de nombreux porteurs de projets français et étrangers à l'occasion de deux séminaires, consacrés respectivement aux nouveaux outils (Chamonix, 4 et 5 décembre 2004) et au financement de la coopération transfrontalière (Paris, 2 et 3 février 2005). Je me suis également entretenu avec les élus, M. Pierre Mauroy lui-même et Mme Danièle Defontaine (projet de Lille Métropole), Mme Fabienne Keller et M. Robert Grossmann (projet d'Eurodistrict Strasbourg/Ortenau), M. Gilbert Meyer (projet d'Eurodistrict Région de Fribourg / Centre et Sud Alsace) ainsi que M. Adrien Zeller (Président de la région Alsace), M. Jean-Claude Guibal (Riviera franco-italienne), M. Michel Charlet (Espace Mont Blanc), M. Christian Eckert (projet de Zone d'activités transfrontalière Esch-Belval). En tant que Président de l'Agence transfrontalière de

l'Eurocité basque et Président du Conseil des Elus du Pays basque, j'ai bénéficié de l'expérience et des avis de MM. Jean-Jacques Lasserre, Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, Alain Rousset, Président du Conseil régional d'Aquitaine et Didier Borotra, Président de la Communauté d'agglomération de B.A.B. Enfin, j'ai conduit une série d'entretiens et de réunions de travail avec les responsables de la Commission européenne, du Quai d'Orsay, de la DATAR, des Préfectures de la Région d'Alsace et du Nord-Pas-de-Calais, ainsi qu'avec les consuls généraux des régions frontalières et le Regierungspräsidium de Fribourg.

1. DIAGNOSTIC

1.1 DESCRIPTION DES PRINCIPALES COOPERATIONS

Au cours des dix dernières années, la coopération transfrontalière, encouragée en particulier par les financements européens, a donné lieu à un foisonnement d'initiatives. Pour tenter de dégager quelques tendances, ce rapport ne retrace que les principales d'entre elles.

1.1.1 Frontière franco-belge

Sur cette frontière, caractérisée par une densité élevée et émaillée de villes très proches et d'un réseau fluvial, routier et ferroviaire particulièrement dense, il est naturel que la coopération transfrontalière se soit particulièrement développée autour des pôles urbains, notamment Lille et Dunkerque. Mais elle existe également à l'échelle d'espaces moins urbanisés, celle des "pays" côté français (pays "Coeur de Flandre", pays de la Thiérache de l'Aisne) et celle des parcs naturels (parc naturel régional Scarpe-Escaut et Avesnois avec leurs correspondants belges). L'importance des flux de populations - qui ne se limitent pas aux travailleurs frontaliers - a également été particulièrement propice au développement de la coopération dans le domaine sanitaire : expérience pilote d'extension territoriale de la couverture sociale en cours dans l'espace du Thiérache et du Hainaut (projet Transcards) avant sa généralisation sur cette frontière, coopération sanitaire en faveur des personnes âgées dépendantes et des adultes handicapés à Lille, par exemple.

- **La métropole lilloise franco-belge** : dès 1991, Lille s'est engagée dans une démarche concertée de coopération avec ses partenaires belges, wallons et flamands, en créant la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT), organisée en 2000 sous la forme d'une association de droit français (loi 1901). La COPIT couvre actuellement un territoire d'1,8 millions d'habitants, composé d'une intercommunalité française, Lille Métropole Communauté Urbaine (1,1 M hab), et 4 intercommunales belges, IDETA (Tournai), IEG (Mouscron), LEIEDAL (Kortrijk) et WVI (Ieper). En 1998, la COPIT s'est dotée d'une structure opérationnelle, l'Atelier Transfrontalier - qui s'appuie sur l'Agence d'urbanisme de Lille -, chargée de l'élaboration d'un schéma transfrontalier d'aménagement et de développement autour de 9 thèmes dont la métropolisation du territoire, la valorisation des ressources en eau, la mobilité, la concurrence et la complémentarité économiques, la mise en cohérence de la planification locale, la réalisation de projets emblématiques... Il en a résulté en 2001 une « proposition de stratégie pour la métropole transfrontalière ». Dans le cadre de cette stratégie, un volet transfrontalier a été inscrit dans le contrat d'agglomération de Lille signé en mai 2003. C'est la première fois qu'en France, un volet transfrontalier est inclus dans le volet territorial du contrat de plan Etat-Région.

Cette démarche globale n'a pas exclu des opérations plus ponctuelles menées avec succès à l'échelle de la métropole transfrontalière telle que « Lille, capitale européenne de la culture 2004 », véritable projet d'aménagement culturel de toute la région transfrontalière, qui a vu 165 communes françaises et belges se partager 2000 événements culturels.

- **La Plate-forme transfrontalière Flandre- Dunkerque- Côte d'Opale /Flandre occidentale belge** : lancée à l'automne 2004, cette Conférence permanente constitue l'aboutissement d'une coopération entamée à la fin des années 80 entre les EPCI de l'arrondissement de Dunkerque, les collectivités des arrondissements Ypres, Dieksmuyide et Furnes, l'intercommunale flamande WVI et la Province de Flandre occidentale. Elle associe tous les niveaux de responsabilité (Etat, Région, Département) autour d'objectifs tels que la connaissance et l'entraide mutuelle entre les territoires, le développement économique, touristique et culturel, l'emploi et la mobilité, l'aménagement et la gestion des paysages naturels, la ruralité et l'éducation. Dans l'immédiat quatre projets-pilotes ont été lancés : un système d'information géographique transfrontalier, un projet en matière d'insertion professionnelle, une coopération sanitaire entre le Centre hospitalier de Dunkerque et une Clinique de Furnes, une coopération sur la ruralité. La candidature de Flandre - Côte d'Opale/ Flandre Occidentale Belge a été présentée à l'appel à projet de coopération métropolitaine lancé par la DATAR afin d'accroître le rayonnement économique, scientifique et culturel de ce territoire et son accessibilité.
- **Le Hainaut Thiérache** : depuis 2000, ce projet de coopération réunit 4 EPCI français (Syndicat mixte Thiérache Développement, Communauté de Communes du pays des Trois Rivières, Syndicat intercommunal d'aménagement du bassin Oise Amont , Pays de Sambre Avesnois) et 4 partenaires belges (Ville de Chimay, ASBL Hainaut développement, Intercommunale Intersud et Province du Hainaut) autour de projets dans plusieurs domaines, tourisme, marché de l'emploi, déchets, transports, culture, développement économique. L'objectif de cette coopération n'est pas, dans ce cas, de faire émerger une structure de gouvernance mais de favoriser l'émergence de projets et de les accompagner. C'est dans cet esprit qu'une Conférence Permanente transfrontalière Hainaut-Triérache est actuellement en cours de constitution.

1.1.2 Frontière franco-belgo-luxembourgeoise

Le Pôle Européen de Développement : né de la volonté de reconverter un site en pleine crise après la disparition des activités du bassin sidérurgique, ce projet se caractérise à la fois par son ancienneté et par la forte implication politique et financière de l'Etat. Après avoir fait l'objet d'une mission trinationale franco-belgo-luxembourgeoise à partir de 1985, ce territoire a mis en place une démarche concertée de coopération qui associe les représentants des Etats français, luxembourgeois et de la Région Wallonne avec les élus de 3 intercommunales au sein d'une association française (loi 1901) créée en 1996, structure commune de concertation politique, de gestion territoriale et de promotion de l'agglomération. Son périmètre comprend la Communauté de Communes de l'Agglomération de Longwy, IDELUX (intercommunale belge avec 3 communes) et le SIKOR (intercommunale luxembourgeoise avec 3 communes), soit au total environ 118.000 habitants (56.000 en F, 26.000 en B et 36.000 au LUX.). Inscrite dans le cadre d'un schéma de développement qui sera achevé cette année, la coopération y est multifonctionnelle, couvrant l'ensemble des composantes de la vie locale : organisation du territoire, communication et transports, équipements, patrimoine naturel et culturel, développement économique et habitat. Elle vise à établir une cohérence entre les diagnostics et recommandations transfrontaliers et les politiques nationales, ce qui n'a pas toujours été le cas jusqu'à présent. La démarche est techniquement soutenue par une agence d'urbanisme transfrontalière qui résulte de la transformation de l'observatoire transfrontalier de l'urbanisme mis en place en 1994.

1.1.3 Frontière franco-luxembourgeoise

Le projet Esch-Belval : Ce projet trouve son origine dans un programme du Grand Duché du Luxembourg, lancé en 1996, visant à reconvertir les friches sidérurgiques d'ARBED et à réaliser plus d'un milliard d'euros d'investissements publics en vue de la création d'un pôle culturel et technologique et d'un pôle économique et administratif innovant, d'un programme immobilier de grande ampleur et d'une mise en valeur du patrimoine naturel et historique à Belval-Ouest. Ce projet n'a acquis que récemment une dimension transfrontalière. En mai 2003, le CIADT a chargé le Préfet de la Région Lorraine d'une mission d'animation et de réflexion avec l'ensemble des collectivités territoriales françaises concernées afin d'élaborer une vision partagée du développement du territoire nord lorrain mettant l'accent sur les complémentarités possibles avec le programme luxembourgeois. Deux conventions-cadres ont été signées avec le partenaire luxembourgeois en mai 2004, l'une relative au développement transfrontalier du projet, l'autre sur les infrastructures. La première traduit une vision partagée du processus de développement du bassin frontalier, notamment en matière d'infrastructures globales, de développement économique et de recherche. Des débats ont été en outre lancés sur les moyens d'accueillir les 25.000 frontaliers supplémentaires dont le flux sera généré par ce projet ; le réseau ferré devrait constituer l'épine dorsale d'un nouveau schéma local de transport. Les deux projets progressent parallèlement et à des rythmes différents, ce qui rend nécessaire une mise en cohérence.

1.1.4 Frontière franco-allemande

Ancienne, la coopération franco-allemande s'est encore développée à la faveur de l'entrée en vigueur de l'Accord de Karlsruhe. Cinq Groupements Locaux de Coopération Transfrontalières ont ainsi été créés et trois autres sont en projet. Plusieurs conventions ont en outre été conclues en vue de la création ou la gestion d'équipements ou de services publics (construction et exploitation de la station d'épuration à Sarreguemines, à laquelle sont raccordées six communes allemandes, traitement des eaux usées des communes de l'agglomération de Forbach par la station de Sarrebruck-Brebach, raccordement du réseau d'assainissement de Schoeneck à la station d'épuration de Völklingen, construction de la passerelle sur le Rhin entre Strasbourg et Kehl, construction d'une autre passerelle entre Huningue et Weil am Rhein).

Strasbourg et Kehl ont créé en 1997 une commission destinée à constituer un cadre de réunion et de concertation relatif aux principales questions intéressant les deux villes et à assurer le suivi des dossiers transfrontaliers en cours.

Colmar a conclu en décembre 2000 avec Fribourg, Breisach et le Kreis de Breisgau-Hochschwarzwald une convention de coopération relative à la promotion et au développement des relations entre partenaires.

Enfin, les instances d'information et de conseil aux citoyens sont particulièrement développées sur cette frontière : 4 Infobest ont été créés il y a une bonne dizaine d'années. L'Euro-Info-consommateurs a un caractère non seulement transfrontalier, mais aussi européen ; cette association de droit allemand, qui assure en effet, depuis 2002, les fonctions de Centre d'échange allemand dans le cadre du réseau extrajudiciaire européen, et depuis 2004, celles de Centre d'échange français est devenue, en 2005, le Centre européen de consommateurs pour la France. Un EURES/T a vu le jour en 1999, son objectif est de faciliter la mobilité transfrontalière des travailleurs. Mis à part l'Euro-Info-Consommateurs, ces instances, ont la particularité de ne pas disposer d'une

personnalité juridique et de réunir, au sein de leurs comités directeurs ou de pilotage, l'Etat et l'ensemble des collectivités territoriales concernées.

A l'occasion du 40ème anniversaire du Traité de l'Elysée, le Chef de l'Etat et le Chancelier fédéral ont souhaité donner une nouvelle impulsion à la coopération transfrontalière sur cette frontière, en déclarant: « Nous appelons de nos vœux le renforcement de la coopération entre collectivités territoriales afin de favoriser l'émergence de nouveaux liens,..., ainsi que le développement d'une coopération et d'une intercommunalité transfrontalières. Nous soutenons la création d'un Euro-District Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes, et appelons à la mise en place d'autres Euro-Districts ».

➤ **Les Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière (GLCT):**

Hormis le GLCT PAMINA, qui a une vocation généraliste et sert de support à la gestion des crédits Interreg III dévolus à la zone, les autres GLCT créés répondent à des projets précis, de construction ou d'exploitation d'infrastructures ou de gestion d'un service. Le choix du siège et donc du droit s'est effectué en opportunité. Sur la frontière prise globalement, la situation est équilibrée. Par ordre chronologique, ont été mis en place à ce jour :

- Le GLCT « Centre Hardt-Rhin Supérieur » (Hartheim-Fessenheim) en 1998 en vue de la construction d'une passerelle sur le Rhin et de plusieurs autres missions. Son siège est situé à Fessenheim (F);
- Le GLCT « Wissembourg-Bad Bergzabern » en 2001 pour la réalisation d'un équipement transfrontalier d'approvisionnement en eau potable. Son siège se trouve à Bad-Bergzabern, en Rhénanie-Palatinat ;
- Le GLCT Pamina (Palatinat, dont Landau ; territoire badois de Mittlerer Oberrhein, dont Karlsruhe ; et Nord-Alsace, représentée par le département et la région), dont le siège se trouve du côté français de la plate-forme douanière de Scheibenhard, créé en 2003 pour coordonner les coopérations dans l'espace Pamina et porter le programme Interreg III Pamina ;
- Le GLCT « Euroinstitut » en 2003, dont le siège est à Kehl (D) et qui fait suite au GEIE créé en 1993 pour assurer la formation au transfrontalier des fonctionnaires français et allemands ;
- Le GLCT « Vis-à-vis » (Erstein/Obernai/Pays de Bade), en 2004, avec des missions similaires au GLCT « Centre Hardt-Rhin Supérieur ». Son siège est à Erstein (F).

En outre trois autres sont en cours de constitution :

- Le GLCT « Eurozone Sarrebruck-Forbach », qui devrait voir le jour en 2005, dont l'objectif est de développer la commercialisation commune d'une zone d'activité située de part et d'autre de la frontière. Il est prévu que son siège soit localisé à Sarrebruck (D). Dans l'attente, un cahier des charges commun a déjà été élaboré, un comité d'agrément commun mis en place et une équipe administrative est à l'œuvre depuis 2003 ;
- Le GLCT pour gérer le parc archéologique de Bliesbruck-Reinheim ;
- Le GLCT pour servir de support à l'Eurodistrict Sarrebruck/Moselle Est.

➤ **Les démarches en vue de la création d'Eurodistricts :**

Eurodistrict Sarrebruck – Moselle Est

Portée par l'association "Zukunft SaarMoselle Avenir", créée en 1997, et regroupant le Stadtverband Saarbrücken (intercommunalité de Sarrebruck), la Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences, la Communauté d'Agglomération Forbach Porte de France, la Communauté de Communes de Freyding-Merlebach, la Communauté de Communes du Pays Naborien, ainsi que les villes de Sarrebruck, Forbach et Sarreguemines (soit 77 communes et établissements publics de coopération intercommunale de Moselle-Est et de Sarre et 1 M. d'hab.), la coopération dans l'espace sarro-lorrain a eu jusqu'alors pour objectif de développer des projets dans les domaines de l'économie, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'environnement, du tourisme, de la culture et des loisirs, rapprochant les populations et favorisant l'émergence d'une agglomération transfrontalière.

En 2004, ses membres se sont engagés dans une démarche visant à la création d'un Eurodistrict. Le processus prévoit plusieurs étapes : consultation des acteurs des milieux économiques, culturels et administratifs ainsi que des citoyens, élaboration d'un schéma d'aménagement prenant en compte l'étude de préfiguration de l'agglomération réalisée en 2002, élaboration d'un projet de statuts d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière au cours de l'année 2005, en vue de la création de celui-ci en 2006. Parmi les priorités figurent le renforcement de l'élaboration d'une stratégie de développement économique liée à l'arrivée du TGV d'une part et l'amélioration du cadre et des conditions de vie des habitants. Le projet a soumis sa candidature à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR.

Eurodistrict Strasbourg / Ortenau

Comme mentionné plus haut, la coopération entre Strasbourg et Kehl ou l'Ortenau est ancienne. Elle a donné lieu à plusieurs projets concrets dont les plus emblématiques sont la construction d'une passerelle piétonne et cycliste et l'aménagement coordonné du jardin des Deux-Rives ainsi que l'élaboration d'un Livre Blanc transfrontalier couvrant l'espace du SCOTERS et de l'Ortenau et définissant des orientations politiques, déclinées en projets concrets. Relancé par la déclaration du 40ème anniversaire du Traité de l'Elysée, le projet d'Eurodistrict s'appuie sur ces acquis.

Le périmètre du projet a été fixé en juin 2003 dans le double souci de respecter l'équilibre démographique et s'appuyer sur les structures institutionnelles fortes. Il couvre la Communauté Urbaine de Strasbourg, pour la partie française, le Kreis de l'Ortenau, pour la partie allemande (soit au total 850.000 hab.). Ses objectifs prioritaires sont l'amélioration des conditions d'accessibilité de la métropole, le renforcement de son rayonnement, le développement urbain de l'agglomération transfrontalière et l'amélioration du cadre de vie.

Sur le plan juridique, il a été convenu au printemps 2003 de progresser par étapes. Les collectivités concernées ont différé la création d'un GLCT et ont préféré s'orienter vers la conclusion d'une convention de coopération.

La candidature de l'Eurodistrict à l'appel à projets de coopération métropolitaine lancé par la DATAR a été retenue. A ce titre, le projet recevra un soutien financier de l'Etat pendant sa phase d'élaboration (2005-2006).

Eurodistrict Région de Fribourg / Centre et Sud Alsace

La réflexion sur cet Euro-District a débuté en mai 2003 dans le cadre du groupe de travail transfrontalier qui regroupe les Villes de Colmar, Fribourg, Breisach et le Kreis de Breisgau-Hochschwarzwald depuis la signature entre eux d'une Convention de coopération en date du 21/12/2000. Le Pays de Mulhouse, le Pays de l'Alsace Centrale, la Ville de Sélestat, le Pays Rhin-Vignoble-Grand Ballon et le Landkreis d'Emmendingen, s'y sont ensuite joints. La démarche a consisté à identifier dans un premier temps les champs d'action possibles afin d'en déduire le moment venu un périmètre et des parties pertinents, la question de la forme juridique étant reléguée à une étape ultérieure. Les travaux ont connu une nette accélération après la visite des Secrétaires généraux de la coopération franco-allemande, le 28 juin 2004.

Le périmètre est en cours de stabilisation. Du côté allemand, il comprend la Ville/Kreis de Fribourg et les deux Kreis, Breisgau-Hochschwarzwald et Emmendingen, réunis au sein de la « Regio Fribourg » (forum de coopération qui réunit la ville de Fribourg, les deux Kreis ainsi que leurs villes et leurs communes), soit 600 000 habitants. Du côté français, quatre pays adhèrent à la démarche : Grand Pays de Colmar, Pays de la Région Mulhousienne, Pays Rhin/Vignoble/Grand Ballon, Pays d'Alsace Centrale. Au nord, la limite reste toutefois incertaine, l'intérêt des villes françaises du Pays d'Alsace Centrale variant en fonction de l'appartenance de leur vis-à-vis allemand à la circonscription de l'Ortenau, qui doit constituer un Euro-District avec Strasbourg, ou à celle d'Emmendingen. Ainsi Erstein se trouve-t-elle attirée vers le Nord et Sélestat vers le Sud. Au moment de formaliser une structure juridique, il n'est pas exclu que des ajustements se produisent. Quelque 635 000 habitants pourraient être concernés. La Regio TriRhena (territoire franco-germano-suisse) n'est pas incluse dans la démarche, mais les partenaires sont disposés à poursuivre le dialogue avec leurs voisins.

Les axes de coopération ont été identifiés et un document soumis au Conseil des Ministres franco-allemand du 26/10/2004. Ils portent sur les transports en commun transfrontaliers, les domaines social et de la santé, l'éducation et la formation professionnelle, l'économie et le marché du travail, l'environnement, l'aménagement du territoire, le tourisme, la culture et les loisirs, la connaissance mutuelle et le développement des échanges, les formulaires bilingues ainsi que la sécurité publique et la protection civile. L'espace ne dispose toutefois pas à ce stade d'un diagnostic partagé de son territoire. Les projets et les priorités restent donc largement à définir, en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

La question de la forme juridique n'est pas réglée. A cet égard il a été décidé de procéder en deux temps, en définissant d'abord des projets communs puis en sollicitant, si nécessaire, l'adaptation des outils juridiques auprès des Etats respectifs en fonction des difficultés rencontrées.

1.1.5 Frontière franco-germano-suisse

Cette coopération intégrée se développe autour du pôle urbain de Bâle, depuis le début des financements Interreg. A la suite d'un projet Interreg II, **l'Agglomération Trinationale de Bâle** s'est structurée au début 2002 au sein d'une association, dont le siège est à Saint Louis (F), réunissant une cinquantaine de collectivités territoriales françaises, allemandes et suisses. Après avoir élaboré un plan de développement transfrontalier (« concept de développement ATB ») comprenant une trentaine de projets majeurs, les partenaires ont engagé, dans le cadre d'Interreg III, des études de faisabilité technique pour quatorze d'entre eux, plus particulièrement dans le domaine des transports interurbains, de la multimodalité, de l'aménagement urbain et de la

préservation des espaces paysagers. A l'instigation des partenaires allemands et suisses, les porteurs du projet réfléchissent à l'opportunité de s'engager dans la création d'un Eurodistrict.

1.1.6 Frontière franco-suisse

Du point de vue de la morphologie urbaine et des flux économiques et humains, **l'agglomération franco-valdo-genevoise** est l'un des sites transfrontaliers les plus intégrés. Il illustre bien la question des relations d'un centre urbain et de sa périphérie, alors que le premier est situé dans un pays voisin, qui plus est hors de l'Union Européenne.

Née d'une coopération de voisinage initiée dans le cadre du comité régional franco-genevois, créé en 1974, la coopération urbaine actuelle a pris son essor à partir de 1992 pour aboutir à un véritable projet d'agglomération transfrontalière qui s'étend au Canton de Genève et au sud du Canton de Vaud du côté suisse, et à la Communauté de Communes du pays de Gex ainsi qu'aux territoires compris entre Saint-Julien et Annemasse du côté français. Ce projet concerne au total une population de 725.000 habitants, dont 490.000 en Suisse et 235.000 en France. Dans une première étape, un Livre Blanc, suivi d'une Charte transfrontalière de l'agglomération accompagnée d'un schéma d'aménagement de l'espace, ont été élaborés. La Charte (1997), document de planification politique dépourvu de portée juridique, préconise notamment la réalisation de nombreuses infrastructures, particulièrement de transport, la création de pôles de développement économique mais aborde également les problématiques du logement, de la santé, de la formation et de l'environnement. Un certain nombre de projets structurants sont entrés désormais dans la phase pré-opérationnelle et vont exiger une structuration juridique : charte pour le développement des transports publics régionaux et organisation institutionnelle des transports collectifs, création d'un pôle de développement économique transfrontalier autour de l'aéroport international de Genève (projet Rectangle d'Or) et d'un pôle d'activités mixtes sur les friches ferroviaires de la Gare d'Annemasse (projet Etoile).

En effet, l'agglomération ne dispose pas actuellement de structure de coopération formalisée, alors que plusieurs partenariats se superposent : partenariat propre au Conseil Régional Franco-Genevois co-présidé par l'Etat, comités de pilotage des projets transfrontaliers co-pilotés par les collectivités françaises et suisses les plus directement concernées et qui associent l'Etat, et partenariat des collectivités dans le cadre du projet d'agglomération. Parallèlement les EPCI français intéressés au projet se sont regroupés au sein d'une association, l'Association Régionale de Coopération des Collectivités du genevois (ARC) dont les Départements de l'Ain de la Haute Savoie et la Région Rhône Alpes sont partenaires.

Le projet d'agglomération s'inscrit dans la politique de la Confédération relative aux agglomérations, à laquelle Genève souhaite participer avec ses autres partenaires suisses et français. Pour leur part les partenaires français ont exprimé l'intention de répondre à l'appel à projets de coopération métropolitaine lancé par la DATAR. Le projet comporte trois volets : une stratégie partagée pour une gestion solidaire du territoire, un programme commun de mise en œuvre, une structuration politique et technique, qui pourrait s'appuyer sur la création d'un voire de plusieurs Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière.

1.1.7 Frontière franco-italienne

La nature physique de la frontière confère à la coopération des spécificités :

- dans les territoires alpins, prédominent des coopérations ponctuelles sur des thématiques précises, comme celle qui est envisagée dans la vallée de la Haute-Maurienne (sécurité en montagne, navette transfrontalière, culture, tourisme), les massifs constituant une fracture trop importante pour permettre le développement d'une véritable intercommunalité. A cet égard, l'Espace Mont Blanc, avec sa démarche concertée d'aménagement en vue de promouvoir le développement durable du massif montagneux, fait figure d'exception.

- Sur la bande littorale urbanisée, un triple bassin de vie franco-italo-monégasque s'est développé au sein d'une vaste conurbation allant de Nice à Gênes. Les problèmes communs ont conduit à la mise en place d'une coopération flexible, la riviera franco-italienne. Les collectivités et leurs groupements ne sont pas les seuls acteurs de la coopération. Un projet de communauté de santé transfrontalière a par exemple été lancé en février 2002 par le centre hospitalier de Menton et l'Agence sanitaire locale d'Imperia, aboutissant notamment à la création en septembre 2003 d'un centre de périnatalité transfrontalier à Menton.

➤ **Espace Mont-Blanc** : En 1991, 33 communes (représentant 2800 km² et 100.000 hab.) de la région d'Aoste, de la République et Canton du Valais et du syndicat intercommunal de l'Espace nature Mont Blanc ont pris l'initiative de créer une conférence transfrontalière destinée à mettre en œuvre une politique commune de valorisation du massif montagneux trinational, alliant protection de l'environnement et promotion des activités socio-économiques, dont les objectifs sont le soutien à l'agriculture de montagne, la préservation des espaces naturels et des paysages, l'encouragement au tourisme « doux » ainsi que la réduction de l'impact des transports. Le projet a jusqu'alors été centré sur l'élaboration d'un schéma de développement durable en concertation avec la population, devant aboutir à un programme d'actions concerté. Faute de structure juridique, les études ont été conduites par chacun des partenaires sur des financements nationaux, faisant l'objet de péréquation en fin d'année. Ce projet, qui associe également les Etats, des entreprises publiques et des associations, est actuellement à la recherche d'une structure juridique qui lui offre une plus grande efficacité et la possibilité de gérer des crédits Interreg.

➤ **Riviera franco-italienne** : le territoire couvert par cette coopération s'étend sur une zone allant de cap d'Ail à Cap Apeglio, à proximité de San Remo, et concerne une population de 150.000 hab., dont 70.000 en France, 50.000 en Italie et 30.000 à Monaco. Depuis 2000, les partenaires français sont organisés au sein de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française, tandis que le territoire italien correspond à celui du Compensario Intermelio (équivalent d'un canton). Entre ces entités, il n'existe pas de structure commune de concertation technique ou politique, ni d'outil de gestion ou de planification commune, les collectivités partenaires ayant privilégié une démarche de projets. La coopération porte sur l'aménagement du territoire, le développement économique, les services publics de proximité (eau, déchets, transport) et les équipements structurants (santé, pôle universitaire) en partenariat avec d'autres acteurs. Les particularités de ce territoire et la situation de concurrence territoriale qui y prévaut conduisent les élus à ne pas rechercher un instrument commun de gouvernance mais des outils techniques facilitant la réalisation de leurs projets ainsi que le renouvellement des relations de proximité avec Monaco.

1.1.8 Frontière franco-espagnole

A l'instar de la frontière alpine, la frontière pyrénéenne se caractérise par la coexistence de deux types de coopération, correspondant à des réalités territoriales différentes :

- des territoires de montagne où le développement de la coopération dépend de la topographie, de la proximité des collectivités par rapport à la frontière et de leur relatif isolement au sein de leurs territoires nationaux respectifs (coopération entre les vallées, sur le plateau du Cerdan ou dans le massif des Albères). La création et la gestion d'équipements et de services publics (approvisionnement en eau d'une commune espagnole par prélèvement de l'eau d'un ruisseau situé en territoire français, construction d'un pont sur la rivière Major, raccord du réseau d'eaux usées de Bourg-Madame à la station d'épuration de Puigcerda, projet de création d'une plate-forme logistique Aquitaine-Pays basque), le développement durable (gestion globale, intégrée, durable et équilibrée de la Garonne) ainsi que la santé (projet d'hôpital commun transfrontalier de Cerdagne et Capcir sous forme de consorcio de droit espagnol) forment alors le coeur de cette coopération.

- une bande littorale urbanisée à l'ouest, où se sont mises en place deux structures de coopération, l'Euro-cité Basque et le consorcio Bidasoa-Xingudi, guidées par une logique d'interdépendance :

- La création de **l'Eurocité Basque Bayonne San Sebastian** (660.000 habitants, dont 480.000 du côté espagnol et 180.000 côté français) répond au besoin d'une conurbation littorale de 50 km, dont le développement spontané est tel qu'il nécessite désormais une politique d'aménagement concertée. Après la conclusion d'une convention de coopération en 1993, la démarche s'est ordonnée au sein d'un Groupement Européen d'Intérêt Economique, créé en 1997 et rebaptisé Agence transfrontalière en 2000, pour mener à bien la phase d'étude, rechercher des financements et développer des initiatives communes à l'égard des instances nationales. Ce GEIE rassemble la Diputacion Foral de Guipuzcoa, la Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz et le Consorcio Bidosoa-Txingudi. La stratégie commune d'aménagement et de développement a été adoptée en 2000, sous forme d'un Livre Blanc, définissant une série d'actions prioritaires dans une vaste gamme de domaines - coopération technologique, câble et autoroutes de l'information, aménagement du territoire, urbanisme, environnement infrastructures et transports, culture et tourisme, services sociaux, aménagement de zones d'activités - pour les 15 prochaines années, qui sont actuellement approfondies dans le cadre de 5 groupes de travail. Transports et environnement en constituent les secteurs cibles, avec notamment la création d'un tram-train littoral et d'un euro-institut.
- **Le Consorcio Bidasoa – Txingudi** : Depuis 1998, cette coopération plus locale unit 3 communes : Irun (45.000 hab.), Fontarabie (15.000 hab.) et Hendaye (13.000 hab.) au sein d'une structure de concertation et de décision souple, de droit espagnol, qui comprend trois niveaux : un conseil général réunissant tous les élus municipaux, un comité de direction resserré autour de quelques élus, les services administratifs des partenaires ainsi que des commissions de travail. Même si les statuts prévoient un système de majorité renforcée, les décisions sont prises dans les faits à l'unanimité. Le personnel administratif du consorcio a été volontairement limité, celui-ci s'appuyant sur les services techniques dépendant des collectivités membres. Le financement est assuré à 50% par Irun, commune la plus peuplée, et 25% respectivement par les deux autres communes. Cette clé de financement n'a pas d'influence sur la répartition des voix. Lieu de concertation et de recherche de consensus, cette structure a essentiellement un rôle d'impulsion des projets. Ceux-ci portent en particulier sur la gestion transfrontalière et l'élimination des déchets. Compte-tenu de ses statuts, le consorcio ne peut toutefois pas assurer la maîtrise d'ouvrage des projets.

En conclusion, 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. Certaines sont encadrées par des organes spécialisés. D'autres, d'origine publique ou privée, ont pu naître par des accords bilatéraux ou sans structure permanente.

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.

1.2 L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ETAT : LES DISPOSITIFS EXISTANTS ET LEURS LIMITES

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.

1.2.1 La coopération intergouvernementale en matière transfrontalière

1.2.1.1 *Les commissions intergouvernementales*

Dans le domaine des relations transfrontalières, la France est liée à la plupart de ses voisins par des accords intergouvernementaux, bilatéraux ou multilatéraux : Accord de 1980 (F (*champ géographique : Lorraine*)-D-LUX), auquel les communautés francophone et germanophone de Belgique ont demandé leur adhésion, Accord de Bonn en 1975 prolongé par l'Accord de Bâle en 2000 (F (*champ géographique : Alsace*)-D-CH), Accord relatif aux problèmes nés du voisinage de 1973 (F (*champ géographique : Ain / Haute Savoie*)-CH), Accord de Besançon de 2001 (F (*champ géographique : Jura*)-CH), Accord franco-italien de 1981 suivis d'accords spécialisés – prévision et prévention des risques majeurs, assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles, transports -, Accord franco-espagnol de 1875 . Mentionnons également le Traité destiné à adapter et confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco de 2002, qui permet l'organisation de consultations sur des sujets d'intérêts communs, dont certains peuvent certainement avoir des aspects transfrontaliers. En règle générale, ces accords instituent des commissions mixtes, censées se réunir à intervalles réguliers d'un ou deux ans.

Cette périodicité n'est que rarement respectée. La commission franco-italienne ne s'est plus réunie depuis 1996 sans qu'une explication convaincante ait pu être donnée ; elle a laissé place à plusieurs commissions spécialisées (Lyon-Fréjus, Fréjus, Mont-Blanc, Alpes de Sud), dont le suivi par l'Etat n'est pas systématiquement organisé et qui ne couvrent pas l'ensemble des problèmes à la frontière. La Commission internationale des Pyrénées, créée en 1875, ne traite que de questions de frontière stricto sensu et ne s'intéresse pas aux grandes questions de la vie quotidienne autour de celle-ci.

Les trois commissions qui sont encore en activité, d'ailleurs irrégulière, - Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, Saar-Lor-Lux, commission régionale franco-genevoise - ont, pour l'essentiel, à connaître des problèmes de voisinage qui ne peuvent être résolus dans le cadre de commissions régionales correspondantes, et ont pour mandat de faire des recommandations aux gouvernements. Force est de constater que celles-ci sont rarement entendues ou suivies d'effets. L'absence de coordination interministérielle dûment organisée, l'inertie des administrations spécialisées pour lesquelles les questions transfrontalières restent marginales et la lenteur de la transposition du droit communautaire ne permettent pas de résoudre les problèmes identifiés depuis de nombreuses années. En outre, le niveau de représentation des membres de la délégation française ne permet pas à celle-ci de prendre des engagements. Par conséquent, l'Etat se trouve exposé aux critiques de ses partenaires, qui, pour leur part, sont en mesure de tirer avantage de leur structure fédérale pour répartir les responsabilités.

1.2.1.2 *Les conférences régionales*

La création, par les accords intergouvernementaux, de conférences régionales répond, pour l'Etat, à un triple souci : être au plus prêt du terrain, résoudre localement ce qui peut l'être et faire remonter vers le niveau central ce qui ne peut pas l'être, associer les collectivités locales à sa démarche. En bref, elles constituent un lien permanent entre acteurs publics riverains et une force de proposition en direction des gouvernements. Globalement ces conférences régionales - Conférence du Rhin Supérieur (qui procède de la fusion en 1991 de 2 comités régionaux), Sarre-Lor-Lux (1980) bientôt élargie à la Belgique avec la région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone, Comité régional franco-genevois (1974), Conférence Transjurassienne (2002) -, remplissent leur rôle d'approfondissement de la connaissance mutuelle, d'étude et de prospective,

ainsi que ponctuellement de règlement des questions de voisinage voire de veille pour les sujets intéressant la région mais traités à un niveau supérieur.

Leur efficacité est toutefois inégale. L'existence d'une structure permanente (secrétariat commun), de groupes de travail voire de commissions permanentes, la capacité de porter des projets ou de les faire porter par d'autres sont un facteur de réussite. La création, en général postérieure, d'instances réunissant exclusivement des élus locaux (Sommet des exécutifs en 1995 ; Conseil Rhéna en 1997, Conseil du Léman, par ex.), dans le but de faire du lobbying en faveur de leur territoire ont conduit à s'interroger sur les modalités de concertation. Cette question a pu être généralement réglée par la mise en place d'un partenariat afin d'éviter une confusion des rôles respectifs des divers fora. L'efficacité des conférences régionales réside dans le fait qu'elles détiennent les leviers administratifs ; l'utilisation par les élus de leviers politiques en constitue le complément.

L'exemple le plus réussi de coopération dans le cadre de ces conférences est probablement le projet d'agglomération franco-genevoise, qui procède à l'origine du comité régional franco-genevois. Dans le cas de la Conférence du Rhin Supérieur et de Saar-Lor-Lux-Bel, la taille des espaces sous mandat et la diversité des partenaires imposent des limites à leur efficacité. Si elles présentent l'avantage de donner une cohérence d'ensemble à la coopération transfrontalière, elles ne peuvent en effet prétendre à rentrer dans une démarche opérationnelle très poussée.

Dans leur ensemble, les structures de coopérations bilatérales, conçues en des temps anciens, paraissent nombreuses, leur suivi éclaté et peu efficace, confinant le transfrontalier dans un traitement marginal et laissant nombre de problèmes concrets de la vie transfrontalière tomber ainsi dans une sorte de « zone grise » que le système de gouvernance ne sait pas traiter : les questions sont trop importantes pour pouvoir être réglées par le Préfet ou un autre représentant local de l'Etat, mais pas assez pour être évoquées à Matignon. En revanche, les rencontres périodiques à haut niveau, tels que les « Sommets » bilatéraux, ne sont que trop rarement l'occasion d'évoquer les projets transfrontaliers.

1.2.2 Le cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités

A travers des accords multilatéraux, bilatéraux et l'évolution du droit positif de coopération décentralisée, l'Etat a également mis en place un dispositif propice au développement de la coopération transfrontalière des collectivités.

1.2.2.1 Les accords bilatéraux et leurs récentes extensions

A la suite de sa signature en 1982 puis de sa ratification en 1984 de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités territoriales (dite « Convention de Madrid »), la France a progressivement conclu avec pratiquement tous ses voisins des accords autorisant la coopération décentralisée transfrontalière (cf. Carte 1 en annexe). Selon leur chronologie par rapport au Protocole n°1 à la Convention de Madrid (signé en novembre 1995) qui consacre le droit des collectivités de conclure entre elles des conventions de coopération transfrontalière prévoyant éventuellement la création d'organismes dotés de la personnalité juridique, ces accords offrent ou non une telle possibilité. Ces traités bilatéraux ont permis de fournir un premier cadre juridique indispensable, et de donner un élan politique à la coopération transfrontalière des collectivités.

Signé avec l'Italie en 1993, l'Accord de Rome autorise ainsi les collectivités territoriales à conclure des conventions de coopération dans un grand nombre de domaines expressément cités : le développement urbain et régional, les transports et les communications, l'énergie, la protection de l'environnement, le traitement des déchets, la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration, l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée, la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles, l'hygiène et la santé, la culture et le sport, l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre, le développement économique et social, l'amélioration des structures agraires. Mais il ne prévoit pas de possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière.

Le Traité de Bayonne, signé avec l'Espagne en mars 1995, marque une première évolution à cet égard : les collectivités territoriales concernées peuvent conclure des conventions de coopération mais aussi créer des organismes de coopération transfrontalière ou participer à des organismes existants dotés ou non de la personnalité juridique. En droit français les organismes dotés de la personnalité juridique visés sont des GIP de coopération transfrontalière ou des SEML ; en droit espagnol, il s'agit de Consorcios. A noter que le Traité ouvre la voie à une extension des instruments juridiques utilisables puisqu'il prévoit qu'après notification par la partie contractante concernée, il peut être également recouru à toute forme juridique de coopération ouverte aux collectivités territoriales étrangères issue d'une modification ultérieure des droits internes français ou espagnol. Ainsi les collectivités espagnoles devraient-elles être également autorisées à participer à un district européen (cf. infra). Le Traité de Bayonne est le seul de ces accords intergouvernementaux à instituer une commission binationale chargée de son suivi : mise en œuvre par les collectivités, problèmes ayant trait à son application, proposition en vue de son amélioration. Le Traité invite même la commission à porter une attention particulière aux initiatives de coopération transfrontalière qui, en raison de la répartition différente de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en France et en Espagne, nécessitent des solutions appropriées avec le concours, le cas échéant, des services de l'Etat. Installée en 1998, cette commission ne s'est cependant réunie qu'une seule fois.

En créant une structure transfrontalière originale, le Groupement Local de Coopération Transfrontalière, l'Accord de Karlsruhe, signé avec le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse en janvier 1996 franchit un pas supplémentaire. En effet, les collectivités territoriales concernées et leurs groupements ont désormais la faculté, non seulement de conclure entre elles des conventions de coopération ou d'adhérer à des structures – prévues dans les droits internes respectifs – ouvertes aux collectivités étrangères, mais aussi de créer un GLCT, personne morale de droit public, dotée de la capacité juridique et de l'autonomie financière, régie par les dispositions de l'Accord et, à titre subsidiaire seulement, par le droit interne du pays où le GLCT a son siège (en France, droit du syndicat mixte ouvert ; en Allemagne, droit du Zweckverband). Le GLCT constitue donc le premier outil commun spécialisé de coopération transfrontalière. Avec un double avantage : institutionnel d'abord, puisque le GLCT dispose d'un organe de décision propre et que ses règles de financement – fonctionnement et projet – sont fixés par ses statuts ; opérationnel ensuite puisqu'il peut disposer de personnel propre et être maître d'ouvrage.

L'extension de l'Accord de Karlsruhe à l'ensemble de la frontière franco-suisse et la conclusion de l'Accord franco-belge (dont la procédure de ratification parlementaire vient de s'achever) sur le même modèle va permettre de généraliser l'outil que constitue le GLCT aux frontières françaises avec la Suisse et la Belgique. Innovation importante, l'Accord franco-belge permet à tous les niveaux de compétences utiles d'intervenir dans la mise en œuvre d'un projet transfrontalier, y compris les parties signataires.

Pour sa part, la Déclaration du 40ème anniversaire du Traité de l'Elysée traduit la volonté au sommet des Etats français et allemand d'avancer sur la voie d'une coopération transfrontalière encore plus innovante.

1.2.2.2 Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière

L'Accord de Karlsruhe a donné lieu à la création de 5 GLCT, dont 3 ont leur siège en France et 2 en Allemagne et trois autres sont en cours de constitution (cf. supra). De ces expériences, plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- Dans le cadre de ces accords bilatéraux en général et de l'Accord de Karlsruhe en particulier, les collectivités ne peuvent entreprendre des actions de coopération que dans les domaines qui, en vertu du droit interne de chacune des parties contractantes, sont de leurs compétences. Ne peuvent en outre faire l'objet de convention ni les pouvoirs de police, ni ceux de réglementation, ni les attributions que les collectivités territoriales ou leurs autorités ont en tant qu'agent de l'Etat. Cette première disposition ne soulève pas de difficultés particulières pour les coopérations de proximité ou le portage de projets ciblés. La réalisation du projet entre Hartheim et Fessenheim, par exemple, a simplement exigé un accord-cadre bilatéral préalable sur la construction et l'entretien des ponts frontières sur le Rhin afin d'autoriser notamment les collectivités ou leurs structures transfrontalières à en être maître d'ouvrage, prérogative antérieurement réservée aux seuls Etats. En revanche, on comprend les hésitations de certaines collectivités à s'engager dans la mise en place d'un GLCT pour porter une démarche territoriale plus globale. En effet, ajoutée à la complexité de la répartition des compétences en droit interne, la répartition différente des compétences dans le pays partenaire peut conduire à réduire l'ambition de ces démarches à un plus petit dénominateur commun.
- En cas de création d'un GLCT de droit étranger, la procédure d'autorisation par décret en Conseil d'Etat appliquée jusque là aux collectivités françaises s'est avérée très lourde. En dépit d'une concertation très étroite entre tous les services concernés, cette procédure n'a pas pu être réduite à moins de 18 mois dans le cas de l'Euro-Institut de Kehl. Dans le cas de l'Eurozone, cette autorisation est arrivée si tardivement que le contexte local avait changé et rendait nécessaire de nouvelles adaptations avant de pouvoir procéder à la création effective du GLCT. La Loi sur les Libertés et les Responsabilités Locales du 13 août 2004 a heureusement transféré cette compétence aux Préfets de Région. Encore faudra-t-il que la capacité d'expertise juridique de leurs services soit renforcée.
- Les établissements publics nationaux pas plus que l'Etat ne peuvent être membres d'un GLCT. Cet état de fait a conduit la Fachhochschule de Kehl et l'Université Robert Schuman, pourtant fondatrices du GEIE « Euro-Institut » en 1993, à devoir renoncer, tout comme l'Etat français, à participer pleinement à cette institution lors de sa transformation en GLCT. Cette situation absurde n'a pu être que partiellement palliée par la conclusion d'un accord de coopération entre l'Euro-Institut d'une part, l'URS ou la FH de Kehl d'autre et d'un accord-cadre entre l'Etat et l'Euro-Institut. Ainsi l'Etat est-il passé d'un statut de membre à part entière à un statut de co-financeur, perdant prise sur les orientations et les décisions de l'institution !
- Enfin, ces structures peuvent recruter du personnel propre. Force est néanmoins de reconnaître que ce recrutement se heurte à des différences de statut, de législation en matière de couverture sociale ou de retraite, qui peuvent rendre peu attractifs les postes offerts. Dans les faits, les GLCT préfèrent recourir à des personnels mis à disposition et soumis aux droits de leurs administrations d'origine, ce qui conduit à des disparités de statut au sein d'une même structure

et à des situations pittoresques (différences de temps de travail, de jours fériés, de droit à la formation...), sans parler des disparités de rémunérations.

1.2.2.3 L'évolution du droit interne jusqu'à la Loi sur les Libertés et les Responsabilités Locales du 13/08/2004

Depuis la Loi d'orientation de 1992 relatives à l'administration territoriale de la République, les bases du régime juridique de la coopération décentralisée se sont régulièrement élargies. Autorisées, dans un premier temps, à passer seulement des conventions avec les collectivités étrangères, les collectivités françaises se sont vu progressivement ouvrir de nouvelles modalités de coopération avec leurs voisines étrangères, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Au terme de plusieurs évolutions législatives, elles ont été autorisées à :

- Créer des sociétés d'économie mixte avec des collectivités étrangères en vue d'exploiter des services publics d'intérêt commun, à condition que celles-ci soient minoritaires dans le capital, et sous réserve d'accord de réciprocité pour les collectivités relevant d'un Etat non membre de l'UE,
- Créer, pour une durée déterminée, avec les collectivités étrangères des Groupements d'Intérêt Public transfrontaliers (1994), auxquels peuvent également participer l'Etat et les établissements publics français,
- Participer, après autorisation par décret en Conseil d'Etat, à un organisme de droit étranger ayant son siège dans un Etat frontalier membre de l'Union Européenne (1995), à condition que le total de leur participation n'excède pas 50% du capital ou des charges.

On le voit, la combinaison du droit interne et des accords bilatéraux passés avec nos principaux voisins aboutissait à une mosaïque de régimes juridiques aux frontières françaises.

1.2.2.4 Le District Européen

Les dispositions relatives à la coopération transfrontalière introduites par la Loi sur les Libertés et les Responsabilités Locales du 13/08/2003 répondent précisément à ce souci, en unifiant le droit sur l'ensemble de nos frontières et en l'alignant sur les dispositions de l'accord interétatique le plus élaboré, le Traité de Karlsruhe. La Loi institue en effet un instrument spécifique, de coopération transfrontalière, le « district européen », en permettant l'ouverture des syndicats mixtes aux collectivités des pays voisins pour créer et gérer en commun des projets de territoire, des équipements et des services publics. Rappelons également que la Loi simplifie dans le même temps la procédure d'autorisation pour les collectivités participant à des structures étrangères, en la déconcentrant aux Préfets de Région.

Le District Européen est un outil pérenne et polyvalent. Personne morale de droit public disposant de l'autonomie financière, il a notamment la capacité juridique de passer des contrats, de lancer des appels d'offre pour le compte de ses membres et de devenir le maître d'ouvrage de projets transfrontaliers. En outre son objet est large : il peut exercer toute mission présentant un intérêt pour ses membres, à condition qu'elle entre dans leurs domaines de compétences respectifs, mais également créer et gérer les services et les équipements nécessaires à la réalisation de cette mission. Son régime juridique est celui du syndicat mixte ouvert de droit français. A ce titre, il peut associer

non seulement les collectivités françaises et étrangères et leurs groupements mais également des établissements publics locaux et nationaux.¹

Le District Européen peut être créé à toutes les frontières françaises, terrestres ou maritimes, sauf stipulations internationales contraires. Actuellement aucun accord bilatéral de coopération transfrontalière ne contient explicitement de telles dispositions. La nouvelle législation française pallie donc l'absence d'accord international dans ce domaine (franco-italien, franco-britannique) ou d'outils à certaines frontières, en particulier les frontières triples (F/I/CH ou F/B/LUX). La question de savoir si les collectivités italiennes sont autorisées par leur droit interne à participer à une telle structure reste néanmoins à clarifier.

1.2.3 La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

La création de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) en avril 1997 témoigne de l'effort de l'Etat pour sensibiliser les administrations aux enjeux de la coopération transfrontalière et de son souci d'apporter une assistance opérationnelle aux porteurs de projets transfrontaliers. De ce double objectif, la MOT tire une structure originale : elle associe d'une part les administrations sous le pilotage de la DATAR et constitue d'autre part un réseau entre acteurs de la coopération transfrontalière, collectivités françaises ou étrangères, voire structures transfrontalières lorsqu'elles existent, et acteurs socio-économiques. Structure légère et efficace, elle apporte un appui conceptuel appréciable aux projets locaux et favorise les échanges de pratiques et de savoir faire. Ses recherches ainsi que l'expression des besoins alimentent les réflexions de l'Etat sur de possibles évolutions législatives ou réglementaires.

1.3 DES ENJEUX MAJEURS

1.3.1 Des enjeux territoriaux, à l'échelle nationale et européenne

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 responsables locaux ont été donc conduits à intégrer progressivement l'échelle transfrontalière dans leurs stratégies pour appréhender des questions relatives aux services publics (transports, sanitaires, formation), à la gestion de l'environnement, au marché du travail, au logement, aux loisirs ou au développement économique.

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.

¹ Les potentialités de ce nouvel outil seront examinées dans la 2^{ème} partie.

En 2003, la DATAR constatait que peu de métropoles françaises sont capables de rivaliser avec leurs homologues européennes pour assumer des fonctions économiques supérieures. Dans certains cas, cet avenir passe indubitablement par des stratégies transfrontalières affirmées. Il est frappant que trois projets transfrontaliers aient fait acte de candidature à l'appel à projets de coopération métropolitaine - Eurodistrict Strasbourg / Ortenau, Flandre Côte d'Opale / Flandre occidentale belge, Sarrebruck / Moselle Est- et que deux autres en aient annoncé l'intention -Métropole Lilloise, Métropole franco-valdo-genevoise -.

1.3.2 Des enjeux pour la construction européenne

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.

1.3.3 Des enjeux économiques longtemps sous-estimés

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 (cf. carte 2 en annexe). Sur presque toutes les frontières terrestres françaises, les régions étrangères voisines sont désormais plus riches ou plus dynamiques que les nôtres, phénomène d'autant plus inquiétant qu'il n'en allait pas de même il y a trente ans.

Ainsi, dans l'espace Sar-Lor-Lux, le revenu moyen par tête est de 23 000 euros en Sarre et moins de 20 000 en Lorraine. Plus au sud, la Conférence du Rhin supérieur a relevé que ce revenu est de plus de 30 000 euros côté suisse, 26 000 dans le Bade-Württemberg et 22 000 en Alsace. Une étude récente de l'observatoire statistique frontalier de l'espace franco-genevois révèle qu'en 2000, la rémunération brute horaire d'un salarié du canton de Genève était supérieure en moyenne de 75% à celle d'un salarié de l'Ain ou de la Haute-Savoie, à âge, sexe, activité, catégorie professionnelle et taille d'entreprise équivalents. Même en tenant compte de la différence de niveau de prix entre les pays, cet écart reste de 30%.

Ces disparités de dynamisme économique et de revenus alimentent notamment le travail frontalier (cf. carte 3 en annexe). A la frontière belge, on estime à quelque 10.000 à 15 000 le nombre de travailleurs frontaliers vivant en France et se rendant quotidiennement en Belgique, et à environ 6 500 le nombre de Belges allant travailler en France. Jusqu'aux années 1970, ces flux de travailleurs se dirigeaient principalement de la Belgique vers la France. Depuis, la tendance s'est inversée, la Belgique étant devenue très attractive pour les emplois qualifiés. Toutefois, ces flux sont moins importants que ceux observés dans d'autres régions, en particulier sur les frontières avec la Suisse, l'Allemagne et le Luxembourg. Chaque matin, près de 100 000 Lorrains vont travailler au Luxembourg (53 000), en Sarre (26 000), en Wallonie et en Rhénanie-Palatinat (2 200), contre moins de 4 000 frontaliers venant en France des mêmes régions ! En Lorraine, les emplois transfrontaliers ont compensé la moitié des 200 000 emplois supprimés par la sidérurgie et la mine. En 2004, l'Alsace compte 65 400 frontaliers, vers l'Allemagne (32.400) ou la Suisse (33.000), soit près de 10% de sa population active. Les difficultés conjoncturelles affectant nos voisins conduit pourtant à une décroissance du nombre de travailleurs frontaliers, qui pèse de plus en plus sur l'emploi en Alsace. Même sur la Riviera et aux deux extrémités de la chaîne méditerranéenne, les

régions françaises sont maintenant en situation d'infériorité face au dynamisme économique de leurs voisins immédiats, sans parler de la situation exceptionnelle autour de Monaco, puisque plus d'un actif sur deux résidant sur le territoire de la Communauté de la Riviera française travaille en Principauté.

Il s'y ajoute les conséquences dévastatrices, pour les commerçants français des zones frontalières, de la différence de taxation sur l'essence, le tabac et l'alcool : les hypermarchés installés chez nos voisins, tout près de la frontières, utilisent ces produits comme produits d'appel, organisant ainsi de véritables détournements de trafic légaux !

Ce sujet paraît mériter d'être approfondi par la DATAR pour préciser si le phénomène est limité à nos régions périphériques, ou s'il n'est que le reflet d'un retard relatif de la France par rapport à ses partenaires les plus proches, et pour rechercher des solutions adaptées.

1.4 UN CALENDRIER PROPICE A UNE INITIATIVE

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.

L'objectif de l'Etat et de tous les acteurs locaux concernés devrait être de faire bénéficier pleinement les projets transfrontaliers de la future programmation. En même temps, celle-ci peut jouer un rôle incitateur puissant pour accélérer l'évolution des esprits là où la maturation n'est pas encore achevée.

2. RECOMMANDATIONS

Les origines des coopérations et leurs typologies sont trop variées pour qu'il soit possible de proposer un modèle unique d'organisation. La création d'outils communs doit en effet être replacée dans la perspective des objectifs à atteindre, des partenariats à constituer, des financements à mobiliser, des équilibres à trouver selon la nature des projets. D'ordre institutionnel, juridique ou financier, les propositions de ce rapport ont donc pour principal objectif d'ouvrir l'éventail des instruments à disposition et d'en renforcer l'efficacité, afin de permettre aux collectivités de forger leur propre modèle de développement transfrontalier.

2.1 PRINCIPES GENERAUX

Du diagnostic de la coopération transfrontalière, il est possible de tirer les lignes directrices suivantes :

2.1.1 Créer une unité d'action sur un territoire transfrontalier donné, afin de répondre aux attentes de la population et des acteurs socio-économiques

Les modes actuels d'organisation ne répondent plus aux nouveaux enjeux. Les collectivités ont en effet le choix entre une organisation souple (absence de structures, convention de coopération, association, certaines formes de consorcio), ouverte à tous les acteurs, qui ne dispose pas de la capacité juridique pour porter des projets opérationnels ou une structure juridique qui ne permet pas de réunir tous les acteurs concernés. Politiquement si ce n'est juridiquement, cette difficulté est aggravée par la répartition dissymétrique des compétences de part et d'autre de la frontière. Or 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.

2.1.2 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. La présence de l'Etat dans les structures de gouvernance doit être organisée de telle sorte que son représentant soit en mesure de prendre des engagements ou, à défaut, de transmettre les demandes aux autorités centrales en étant entendu. Dans le même temps, l'éventail des outils juridiques doit être adapté pour permettre à l'Etat, là où cela est souhaité, de participer aux structures juridiques qui se mettront en place.

2.1.3 Assurer une égalité de traitement entre l'intercommunalité transfrontalière et l'intercommunalité nationale

Au plan national, l'intercommunalité s'est développée notamment grâce à des incitations financières. Or le régime financier des structures juridiques transfrontalières reste désavantageux : en s'alliant à leurs voisines étrangères, les collectivités ne bénéficient pas des avantages de la coopération intercommunale interne et peuvent même perdre les avantages qu'elles ont lorsqu'elles opèrent seules. 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 ?

2.1.4 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, tout en étant compatible avec le recentrage de celle-ci autour de quelques priorités structurantes au regard des politiques communautaire et nationale. A cet égard, l'encouragement de la coopération métropolitaine, y compris en transfrontalier, semble au moins aller dans le sens de la prise en compte de cette dimension spécifique dans les futurs contrats métropolitains.

2.1.5 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 que la Commission a proposé de centrer sur l'innovation et l'économie de la connaissance, l'environnement et la protection des risques, l'accessibilité aux services de transports et aux technologies de l'information et de la communication. 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. Comme dans la période précédente, les crédits communautaires peuvent en effet constituer un levier puissant pour accélérer l'évolution des esprits là où la maturation n'est pas encore achevée.

2.1.6 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 ci-dessus 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.

2.2 L'ORGANISATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Plusieurs initiatives locales sont actuellement à la recherche d'une structuration politique et/ ou juridique qui leur fait cruellement défaut pour approfondir leur coopération ou trouver des modalités nouvelles d'intégration. Parmi les principales, citons :

- La COPIT : le CIADT a reconnu ce besoin en décidant, en décembre 2003, la mise en place d'une commission parlementaire franco-belge chargée de proposer un système de gouvernance à l'échelle de l'agglomération transfrontalière.

- Le Pôle européen de développement de Longwy (1995), association 1901 qui réunit communes et administrations régionales et Etats de France, de Belgique et du Luxembourg, autour d'un objectif central, l'organisation de l'agglomération et le création d'une zone d'activités économiques, à partir d'un schéma de développement.
- L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, qui pourrait s'appuyer dans un premier temps sur une convention de coopération et dont la gouvernance reste à définir dans le cadre du projet de coopération métropolitaine.
- L'Eurodistrict Région de Fribourg / Centre et Sud Alsace, d'initiative plus récente, qui privilégie une approche par projets et hésite à s'engager sur la voie d'une structuration juridique et sur le choix de l'instrument le plus approprié pour sous-tendre sa démarche.
- L'Agglomération franco-valdo-genevoise, ayant un vrai projet de développement urbain (avec les deux opérations fortes dites « rectangle d'or » et « Etoile Annemasse Genève »), mais aucune structure juridique. L'extension de l'application de l'Accord de Karlsruhe à cette frontière semble ouvrir de nouvelles perspectives aux partenaires qui se montrent intéressés à la création d'un ou plusieurs GLCT, formule qui pourrait notamment s'appliquer au « Rectangle d'or » (canton de Genève et Communauté de communes du Pays de Gex).
- Le Massif du Mont Blanc, qui semble plutôt enclin à créer un district européen.
- La Riviera franco-italienne, qui recherche un modèle à la fois flexible et opérationnel.

Pour l'ensemble de ces projets, les besoins de pilotage semblent doubles :

- Un niveau de **pilotage politique**, rassemblant tous ceux qui ont la compétence juridique et/ou financière des deux côtés de la frontière. Ce niveau d'organisation, s'il a pour vocation de favoriser l'émergence d'un consensus comme le font certaines enceintes actuellement en place, doit aussi permettre à l'avenir une prise de décision politique et financière. Côté français, ce niveau de partenariat nécessite l'inclusion d'une autorité habilitée à engager l'Etat, donc le Préfet ou son représentant, auprès des représentants de la région, du département, des communautés d'agglomération etc. Pour les collectivités également, cette approche présuppose la capacité des exécutifs à mobiliser leurs organes délibérants qui détiennent, in fine, le pouvoir d'engager les collectivités dans la réalisation de projets transfrontaliers. Ce niveau ne nécessite pas forcément une structure juridique lourde : un accord sur la composition, le calendrier des réunions, la manière d'en fixer l'ordre du jour ainsi que sur un processus politique commun de décision peut suffire. Il pourrait avantageusement se doubler d'un engagement financier des partenaires sur une période de programmation identifiée, non au sens d'une contractualisation a priori mais d'un accompagnement pluri-annuel d'un plan d'action précis articulé autour de projets réalisables à brève échéance. Cette approche souple offrirait un moyen d'articuler les différents processus internes de programmation.
- Un niveau de **conduite des opérations**, correspondant généralement à la maîtrise d'ouvrage. A ce niveau, une structure juridique adaptée est nécessaire. On peut concevoir une structure de compétence générale, susceptible d'assurer aussi le pilotage politique supérieur (si les acteurs sont les mêmes), ou des structures spécialisées par opération concrète. Plusieurs instruments existent déjà mais sont perfectibles.

Il importe en outre de trouver le moyen d'associer les acteurs économiques et la société civile. Classiques dans les espaces nationaux de projets, ces enceintes sont également pertinentes dans le cadre transfrontalier, comme en atteste l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR. A cet égard, certaines collectivités peuvent s'appuyer sur des structures ayant une longue tradition. Ainsi, Sar-Lor-Lux s'est dotée d'un Comité économique et social, très actif sur les problèmes de transfrontaliers, appuyé par le réseau d'information EURES. Les CCI et Chambres de métiers

entretiennent d'innombrables accords tout le long du Rhin. Des relations étroites existent aussi entre la CCI de Perpignan et celle de Girona.

2.3 LES OUTILS JURIDIQUES

2.3.1 Le District Européen

Avec le District Européen institué par la Loi sur les Libertés et les Responsabilités locales du 13/08/2005, les collectivités disposent d'un nouvel outil qui peut aussi bien constituer une structure de gouvernance qu'une structure opérationnelle. Prenant la forme juridique d'un syndicat mixte ouvert permettant d'associer différents niveaux de collectivités mais également des EPCI et d'autres personnes de droit public (comme des établissements publics de toute nature, y compris les organismes consulaires), le District Européen peut réaliser toute mission présentant un intérêt pour ses membres et présente, à ce titre, des caractéristiques lui permettant aussi bien de porter une démarche globale de pilotage territorial que de devenir un outil de gestion.

Le District Européen peut en effet être configuré pour porter une démarche de pilotage territorial :

- il peut associer plusieurs niveaux de collectivités et de groupements d'échelle différente, des chambres consulaires ou des établissements publics de toute nature (en fait tous les acteurs publics sauf l'Etat),
- il peut fonctionner « à la carte », chacun adhérant pour une partie seulement des compétences exercées par le District Européen, ce qui permet de tenir compte de la dissymétrie dans la répartition des compétences de part et d'autre de la frontière,
- il peut avoir un champ d'intervention limité à des missions ne nécessitant pas de réaliser en direct des investissements publics importants, et susciter alors la création de districts européens « spécialisés », avec des partenariats plus réduits, pour mener à bien des projets d'investissement décidés dans le cadre de la structure de gouvernance.

Il peut également être conçu comme un maître d'ouvrage transfrontalier, chargé de concevoir et de réaliser des projets transfrontaliers, dans un ou plusieurs domaines : élaborer un schéma de planification territoriale, construire et gérer un équipement, organiser les transports, créer, gérer et promouvoir une zone d'activités... Les membres doivent alors être choisis en fonction des objectifs poursuivis et des compétences en jeu, un second cercle de partenaires pouvant être associés par le biais de comités consultatifs.

Il présente toutefois deux limites qui risquent d'en réduire l'intérêt pour nos partenaires. D'une part, son siège est obligatoirement en France et le droit français applicable, ce qui en ternit l'esprit transnational. D'autre part, un Etat ne peut en faire partie, alors qu'on a vu l'intérêt d'associer l'Etat au moins au niveau du pilotage politique.

2.3.2 Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière

Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière institué par l'Accord de Karlsruhe et repris dans l'Accord franco-belge (GLCT) offre, grosso modo, les mêmes potentialités que le District Européen et présente en outre l'avantage être un instrument bilatéral, voire multilatéral, auquel nos partenaires peuvent être attachés.

Néanmoins le GLCT de l'Accord de Karlsruhe et l'application qui en a été faite apparaissent désormais en retrait par rapport au droit interne sur deux points au moins :

- l'accord autorise seulement les collectivités, leurs groupements et les organismes publics locaux à être partie à un GLCT, alors que le droit interne accorde désormais cette faculté également aux établissements publics nationaux, y compris les chambres consulaires ;
- en raison d'une interprétation restrictive, les GLCT ne sont pas autorisés à créer des sociétés d'économie mixtes locales (SEML) alors que le droit interne des syndicats mixtes le permet.

Il paraîtrait opportun que le régime du GLCT de droit français soit aligné sur celui du District Européen, dès lors que celui-ci présente une plus grande flexibilité.

En prévoyant l'application de l'Accord franco-belge aux conventions de coopération auxquelles participeraient une ou plusieurs des parties contractantes, cet accord ouvre, aussi, la voie à l'élargissement du partenariat aux Etats, évolution positive qu'il convient d'envisager avec pragmatisme.

2.3.3 Le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière

La proposition de règlement relatif à l'institution d'un Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT), soumise en juillet 2004 par la Commission au Conseil et au Parlement Européen dans le cadre de la future politique de cohésion (2007-2013) et actuellement en cours d'examen par ces derniers, est susceptible de constituer un nouveau saut qualitatif dans l'organisation de la coopération transfrontalière et sa promotion.

En effet, si ce projet est adopté, il aurait pour effet de créer une base juridique homogène sur toutes les frontières intra-communautaires, combinant le droit communautaire (pour ses règles de création et les principales modalités d'organisation) et les droits internes pour le reste. Mais son champ d'application est évidemment limité au territoire de la Communauté ; en ce qui concerne la France, il ne serait donc pas applicable aux relations avec la Suisse, Monaco et Andorre.

Instrument juridique facultatif, le GECT peut être composé d'Etats membres et de collectivités régionales ou locales ou d'autres organismes publics locaux. Il possède la capacité reconnue aux personnes morales dans les législations des Etats membres. Son objet est particulièrement large puisqu'il peut aussi bien gérer des programmes cofinancés par l'UE au titre des fonds de cohésion que réaliser directement des projets pour le compte de ses membres, sans intervention de la Communauté.

Outil destiné à faciliter également la coopération interrégionale ou transnationale, le GECT, utilisé en transfrontalier, a le mérite d'une très grande souplesse et polyvalence :

- quant aux participants : les collectivités locales, mais aussi les Etats eux-mêmes et les organismes publics locaux (les établissements publics nationaux ne sont malheureusement pas inclus). Le diagnostic établi précédemment démontre l'utilité pour les collectivités françaises, dans certaines situations, de participer à des groupements comprenant un Etat étranger. Même si elle implique, sur ce point, une remise en cause importante du droit national de la coopération décentralisée, la possibilité pour l'Etat de faire partie d'une telle structure ou pour les collectivités de contracter avec un Etat étranger présente un intérêt pratique non négligeable.
- Quant à l'objet : gestion de programme ou réalisation de projet, avec ou sans participation de l'Union, délégation de gestion des compétences des membres (sauf les pouvoirs de puissance publique, notamment les pouvoirs de police et de réglementation), concession ou délégation de service public. Pratiquement, le champ d'action du GECT ne se trouve limité que par le champ

de compétence de ses membres. A supposer que le cercle de ses membres soit le plus large possible, il pourrait à terme devenir un véritable organisme de coopération transfrontalière, à la fois décentralisée et intergouvernementale.

- Quant aux règles de fonctionnement : le projet de règlement laisse une grande latitude aux membres du GECT pour définir notamment la forme institutionnelle du groupement, ses procédures décisionnelles, la contribution financière de ses membres et ses règles budgétaires et comptables.

Ce projet a reçu un avis très favorable du Comité des Régions (doc. COTER-026 du 02/12/2004), dans la mesure où cet instrument vient en complément des accords bi- et multilatéraux en vigueur. En revanche, il n'a pas été accueilli avec le même enthousiasme au Conseil des Ministres européen. Il semble que la perspective que le GECT puisse servir de support à la coopération transfrontalière indépendamment des fonds structurels et l'éventualité que soient créées, par ce biais, des entités juridiques nouvelles dans leur ordre interne suscitent des réserves chez certains Etats membres. En dépit de doutes initiaux, le rapporteur du Parlement Européen est désormais convaincu des mérites de cette proposition de règlement et de la nécessité de la faire aboutir dans le cadre du paquet sur les nouveaux fonds de cohésion. L'avis du PE en première lecture, qui devrait être adopté à une prochaine session plénière, devrait encourager le Conseil à aller de l'avant.

Le soutien déterminé du gouvernement français et des pays voisins, dont certains seulement sont acquis à ce projet, sera néanmoins nécessaire pour le faire aboutir.

2.3.4 Le Protocole n°3 à la Convention de Madrid

Dans le cadre de la coopération intergouvernementale, le Conseil de l'Europe élabore actuellement un projet de protocole additionnel n°3 à la Convention-cadre de Madrid, afin de pallier la trop grande hétérogénéité juridique des organismes de coopération transfrontalière ou interrégionale résultant des protocoles précédents. A ce stade, le projet, trop marqué par le souci d'harmonisation, est extrêmement détaillé.

Pour la France et ses voisins, le principal enjeu de cette négociation devrait être d'assurer la complémentarité de ce texte avec le futur règlement communautaire relatif au GECT, afin de créer un ensemble cohérent dont les relations avec des pays extérieurs à la Communauté - dans notre cas, la Suisse, Monaco et Andorre - ne pourraient que bénéficier. La nécessité de ce rapprochement, à double sens, entre les deux textes devrait être rapidement prise en compte dans les discussions à Bruxelles et une position communautaire dégagée pour les discussions à Strasbourg.

2.3.5 L'expérimentation en transfrontalier

Les outils juridiques précédemment décrits, lorsqu'ils seront mis en place, offriront déjà une série de réponses solides aux besoins qui s'expriment sur le terrain. De nombreuses démarches transfrontalières innovantes peuvent être engagées à droit constant ; tous les projets transfrontaliers ne nécessitent pas de dérogation aux dispositions existantes. Dans la pratique quotidienne, la confrontation de deux droits peut néanmoins être source d'incohérence ou de vide juridique et faire obstacle à une intégration plus poussée.

C'est dans le cadre des réflexions relatives à la métropole lilloise que la possibilité d'une expérimentation en transfrontalier a été envisagée pour la première fois par le Premier Ministre.

Cette orientation, confirmée par le CIADT du 26 mai 2003, a donné lieu à l'identification des obstacles à la coopération dans six domaines.

La réforme constitutionnelle adoptée le 17 mars 2003 définit l'expérimentation comme la capacité pour les collectivités territoriales françaises et les établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales de « déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, pour un objet et une durée limitée » (Art.72 Al. 4). Les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation sont précisées dans la Loi Organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003.

Il s'agit donc d'une forme de mise à l'essai de nouvelles règles, en vue d'une éventuelle généralisation ultérieure. Elle ne confère pas aux collectivités volontaires un pouvoir normatif ou réglementaire. L'expérimentation porte sur une compétence donnée, exercée dans des conditions de droit commun par une collectivité territoriale et/ou un EPCI. Elle est encadrée par une loi ou un décret d'habilitation qui en fixe, entre autres, l'objet, la durée (maximum 5ans) et les dispositions auxquelles les collectivités pourront déroger.

Sur le plan pratique, ce champ d'expérimentation paraît particulièrement intéressant pour un groupement transfrontalier, en permettant un rapprochement sur les modalités de mise en œuvre d'une compétence. Il ne peut évidemment trouver à s'appliquer que sur un projet suffisamment finalisé et qu'en tenant compte des dispositions des accords bilatéraux auxquels la loi ne peut déroger ainsi qu'en s'appuyant sur une volonté analogue de nos partenaires étrangers de surmonter certaines difficultés juridiques.

En première analyse, il est permis de penser que, sous réserve qu'ils regroupent exclusivement des collectivités territoriales, les Districts européens ou les GLCT de droit français pourraient bénéficier des dispositions de la Loi Organique, celle-ci ne posant pas comme condition que les établissements publics soient exclusivement composés de collectivités françaises. Il serait certainement très utile que cette interprétation soit confirmée.

La Loi relative aux Libertés et aux Responsabilités Locales du 13 août 2004 prévoit en outre, également à titre expérimental, des transferts de compétences de l'Etat soit, aux collectivités territoriales, soit à leurs groupements dans un certain nombre de domaines. Seules deux dispositions ne désignent pas expressément la collectivité susceptible de bénéficier de ce transfert et pourraient à ce titre trouver à s'appliquer au District Européen ou au GLCT. Elles concernent d'une part, la propriété, l'aménagement l'entretien et la gestion des aéroports civils (Art. 28) et d'autre part, la gestion des fonds structurels européens (Art 44). Ces dispositions sont néanmoins d'un intérêt limité pour ces structures transfrontalières qui, au demeurant, seraient en concurrence avec les Régions sur le deuxième domaine.

Pour créer l'unité d'action évoquée précédemment, la possibilité d'une délégation de compétences de collectivités à collectivités ou d'une subdélégation à un organisme de coopération transfrontalière, voire de la délégation directe à cet organisme, serait d'un grand intérêt. Elles ne sont pas permises en l'état actuel de la loi. A défaut d'une modification législative, il pourrait être intéressant d'examiner dans quelles conditions les structures transfrontalières du type District Européen ou GLCT pourraient bénéficier d'une délégation de service public de la part de collectivités non-membres, par analogie avec celles dont peuvent bénéficier les EPCI, dans des conditions strictes définies par la jurisprudence.

2.4 LES ASPECTS FINANCIERS

La capacité à mobiliser les budgets et les moyens correspondants pour passer de la phase d'étude à la phase de réalisation soulève actuellement de réelles difficultés. L'échelle des projets - celle d'un bassin de vie transfrontalier - dépasse les capacités des collectivités ou des EPCI qui les portent. L'utilisation en transfrontalier des mécanismes de financement existants au plan interne et leur articulation avec les mécanismes de nos partenaires reste un domaine relativement inexploré. Les crédits Interreg jouent un rôle de catalyseur mais avant tout sur des projets ponctuels. Il paraît essentiel de parvenir à conjuguer ces moyens, en veillant, au plan interne, à rendre attrayante la coopération intercommunale transfrontalière. La pérennisation des financements peut passer par quatre types de mesures :

- l'incitation financière à la coopération intercommunale transfrontalière,
- l'étude de la faisabilité d'instruments, financiers ou fiscaux, spécifiques pour les zones d'activités transfrontalières,
- l'inclusion des projets transfrontaliers structurants dans les stratégies et les programmations nationales,
- la reconnaissance spécifique des démarches intégrées dans les financements Interreg.

2.4.1 Les moyens de fonctionnement des structures transfrontalières

- *Institution d'une bonification de Dotation Globale de Fonctionnement au bénéfice des structures transfrontalières* : Au plan interne, les communautés (de communes, d'agglomération, urbaines) bénéficient d'une dotation d'intercommunalité majorée pour inciter à l'intégration. Il serait intéressant de s'en inspirer pour promouvoir l'intercommunalité transfrontalière. Ainsi, sous condition de réciprocité, pourrait-on envisager une bonification pour les structures transfrontalières. Cette majoration aurait un effet incitatif certain pour les collectivités s'engageant dans une telle démarche, et serait peu coûteuse sur le plan budgétaire, en raison de sa portée territoriale limitée.
- *Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée* : Ce fonds a été institué pour permettre progressivement le remboursement intégral de la TVA acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement, telles que définies par décret. L'article L 1615-2 du Code Général des Collectivités Territoriales pose le principe que les syndicats mixtes exclusivement composés de membres eux-mêmes éligibles au Fonds de compensation pour la TVA bénéficient, en lieu et place des communes propriétaires, des attributions du Fonds au titre des investissements exposés dans l'exercice de leurs compétences. Il paraîtrait normal que les collectivités françaises bénéficient, dans les mêmes conditions que si elles avaient procédé directement à ces dépenses, des remboursements du Fonds au prorata des dépenses d'investissement qu'elles ont exposées dans le cadre d'une structure transfrontalière. Cette mesure devrait même s'appliquer à un GLCT de droit étranger, dès lors qu'elle concerne des dépenses d'investissement engagées par des collectivités françaises sur le territoire national. Une évolution en ce sens serait équitable pour les collectivités qui souhaitent coopérer et neutre sur le plan budgétaire. Elle ne nécessiterait pas la recherche d'une réciprocité avec les partenaires étrangers, dont les communes ne seraient pas affectées.

2.4.3 Etudier la faisabilité d'instruments spécifiques pour les zones d'activités transfrontalières

S'il y a lieu d'être circonspect quant à l'idée d'un statut spécifique des territoires transfrontaliers dans leur globalité, force est de reconnaître que les zones d'activités transfrontalières requièrent probablement des solutions inédites en matière de réglementation fiscale ou d'aide financière, comme le montre les projets de zone d'activités du Pôle Européen de développement, d'Eurozone Sarrebruck/Moselle et, avec encore plus d'acuité, le projet d'Esch-Belval. Sur ces espaces s'expriment des situations de concurrence territoriale d'autant plus fortes que le différentiel en matière de fiscalité est important, même si la disponibilité de foncier peut en partie la tempérer. L'aménagement de ces zones, le développement d'une offre de services -télécommunications, assistance juridique, comptable ou en matière de normes voire leur promotion peuvent à la rigueur se satisfaire des outils de gestion existants, notamment le District Européen ou le GLCT. En revanche, l'effet frontière joue à plein au stade de la commercialisation et de l'exploitation. En effet la concurrence territoriale ne peut pas même être atténuée par l'utilisation des outils habituels du droit interne, qui permettent de créer une solidarité financière entre les différentes communes.

Dans une proposition de loi déposée en mai 2003 à l'Assemblée Nationale, dans la lignée des recommandations du rapport du député Ueberschlag au Premier Ministre en 1996, M. Jean-Claude Guibal a proposé la mise en place d'un statut spécial pour les zones d'activités transfrontalières développées par les collectivités et EPCI, consistant en un dispositif de développement économique et territorial. M. Jean-Louis Masson a fait de même au Sénat en juillet 2003.

La faisabilité d'instruments spécifiques et d'un régime particulier devrait être étudiée pour renforcer l'attractivité de ces territoires, l'implantation des entreprises et le développement de l'emploi. Cette étude devrait se centrer sur les ajustements nécessaires en matière fiscale, tout en tenant compte des contextes nationaux et locaux spécifiques. Ce régime ne saurait s'appliquer qu'à un périmètre clairement circonscrit, réservé à l'accueil d'entreprises et d'activités à caractère économique, s'inscrivant dans une stratégie de développement commune, notamment la promotion de filières propres à l'espace concerné

- Pour conclure provisoirement ces deux premiers points, il paraît indispensable qu'à brève échéance, les conditions d'un financement pérenne des structures transfrontalières ainsi que la faisabilité d'instruments et de régimes particuliers pour les zones d'activités transfrontalières fassent l'objet d'une étude approfondie qui pourrait être confiée conjointement à l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Finances.

2.4.3 La reconnaissance des démarches transfrontalières intégrées par INTERREG

Dans son Rapport spécial n°4 du 16 novembre 2004 relatif à la programmation de l'initiative communautaire Interreg III, la Cour des Comptes Européenne regrette que les programmes ne soient pas préparés, présentés et gérés par des structures juridiques authentiquement transfrontalières. La proposition de règlement instituant le GECT, présentée par la Commission Européenne, s'inscrit dans cette logique et répond en partie aux préoccupations sous-jacentes à cette remarque : souci de s'assurer du caractère réellement transfrontalier des projets, effets structurants, économie de gestion.

L'émergence de projets territoriaux intégrés et de structures transfrontalières porteuses conduit, de fait, à prendre sérieusement ces arguments en considération. Sans aller jusqu'à imposer que seuls

soient éligibles à INTERREG les projets présentés par une structure juridique binationale agréée par Bruxelles, il serait de bon sens de reconnaître aux démarches transfrontalières intégrées une place prépondérante dans les prochains programmes transfrontaliers et, chaque fois que possible, de déléguer aux structures qui se mettront en place la gestion des crédits afférents. Dans un contexte de diminution des crédits disponibles aux anciennes frontières internes de l'UE, cette mesure permettrait de leur donner une efficacité maximale, tout en n'excluant pas le financement de projets isolés portés par des structures associatives ou, au contraire, de projets concernant un espace plus vaste (par ex. l'espace du Rhin Supérieur).

2.4.4 L'inclusion systématique du transfrontalier dans les documents stratégiques de l'Etat et leurs prolongements contractuels

L'insuffisante prise en compte des projets transfrontaliers dans les volets territoriaux des contrats de plan a déjà été constatée. Elle tient tant à l'insuffisance de la planification transfrontalière en amont qu'à la modestie des volumes financiers des volets territoriaux des contrats de plan.

Le Premier Ministre a lancé une réflexion et engagé une large concertation sur l'avenir des contrats de plan Etat-Région, pour tenir compte de la nouvelle décentralisation et la réforme annoncée des fonds structurels, qui devrait donner lieu à la définition d'une nouvelle politique lors du prochain CIADT. La réflexion engagée tend à resserrer le périmètre de la contractualisation Etat-Région, réduire la durée des contrats, encadrer davantage les engagements des cocontractants tant sur le plan financier qu'en termes d'orientations stratégiques, permettre le développement d'une contractualisation séparée entre l'Etat et des groupes de régions ou de métropoles voire utiliser les contrats de plan comme des instruments de péréquation entre collectivités territoriales.

Pour leur part, les régions frontalières ne peuvent plus être appréhendées dans une perspective d'aménagement limitée à l'espace national. Leur situation particulière appelle l'affirmation d'une politique adaptée, qui devrait trouver sa traduction dans une déclinaison territoriale du Contrat de plan. Une évolution en ce sens est déjà perceptible au travers de la préparation des contrats métropolitains. Cette tendance reste toutefois à confirmer et à étendre à d'autres territoires frontaliers. Une fois arrêtée dans son principe, les modalités de cette ouverture au transfrontalier gagneraient également à être discutée avec les autorités des pays voisins en charge de l'aménagement du territoire.

Cette évolution suppose naturellement de la part des collectivités une préparation à cette échéance et la mise en place d'éléments méthodologiques, tels que l'élaboration de livres blancs, plans d'action ou chartes.

2.5 LES AUTRES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT

Qu'elles soient liées à l'application du droit communautaire ou au droit national, de nombreuses questions posées dans la vie quotidienne des populations frontalières ne peuvent être résolues qu'au niveau de l'Etat. Pourtant ce sont généralement les plus mal traitées. Au plan interne, elles sont perçues comme n'entrant pas dans le champ des politiques nationales car appelant des solutions dérogatoires du droit commun. Elles ne sont en outre que très imparfaitement intégrées dans le dispositif de nos relations bilatérales.

La situation pourrait être améliorée en :

- s'organisant au plan interne pour que les arbitrages puissent être rendus,
- envisageant les aménagements à la réglementation française qui peuvent être nécessaires pour faciliter la vie quotidienne en zone transfrontalière (les questions décrites ci-dessus comme appartenant à la « zone grise »),
- évoquant au niveau intergouvernemental les questions qui relèvent manifestement de celui-ci, lors des sommets bilatéraux, dans le cadre de séminaires ministériels ou de rencontres annuelles consacrées au transfrontalier,
- assurant un suivi des problèmes concrets, échappant à la compétence des collectivités locales, mais importants pour les zones concernées, notamment la concurrence économique, le travail au noir, les détournements de trafic et le phénomène des travailleurs frontaliers.

2.5.1 L'organisation de l'Etat

Le dispositif actuel de suivi par l'Etat de la coopération transfrontalière n'est pas efficace. Au niveau local, l'Etat n'est pas en mesure de s'engager ou de décider. Au niveau central, le suivi de la coopération transfrontalière est éclaté au sein des Ministères et son caractère interministériel trop peu affirmé. Pas moins de cinq services ayant à connaître chacun de différents aspects de la coopération transfrontalière peuvent être recensés au sein du Ministère des Affaires Etrangères : Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Locales, Ambassadeur pour les commissions transfrontalières, sous-directions géographiques de la direction de la coopération européenne, mission pour la coopération décentralisée, sous-direction des accords de réciprocité à la DFAE. Aucun d'entre eux n'a de vocation de coordination interne et, a fortiori, interministérielle. Le travail remarquable de la MOT n'était guère connu des services du Premier Ministre et des cabinets ministériels, et encore moins exploité par eux, jusqu'à la présente mission.

La déconcentration des compétences en matière transfrontalière au niveau local doit aller de pair avec une rationalisation de l'organisation au niveau central. Il paraîtrait conforme à notre vision de la construction européenne, qu'une mission de coordination soit confiée au SGCI. Le rôle interministériel de cette administration, la nécessité d'évoquer les sujets transfrontaliers avec nos voisins européens, le lien avec les fonds européens lui confèrent une vocation naturelle dans ce domaine. Le caractère non strictement communautaire du sujet ne devrait pas y faire obstacle, certaines matières non communautaires (par ex. l'OCDE) relevant de longue date de cette administration. Une telle organisation obligerait également les ministères à désigner des correspondants en leur sein, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

2.5.2 Le traitement de la « zone grise »

La vie quotidienne en transfrontalier - notamment dans les domaines des affaires sociales de la santé et de l'éducation - appelle des réponses originales nécessitant souvent des adaptations du droit commun, la conclusion d'accords bilatéraux ou des précisions réglementaires. Bien que les difficultés soient généralement bien identifiées localement, elles ne trouvent guère de relais au niveau central.

La méthode suivie en franco-allemand, avec l'élaboration d'un rapport sur la mobilité paraît ici intéressante et prometteuse. Il serait possible de s'en inspirer pour donner mandat, lors des prochaines rencontres au sommet consacrées au transfrontalier, aux corps d'inspection de dresser un diagnostic des obstacles à la mobilité transfrontalière et de préconiser des solutions

opérationnelles. Celles-ci pourraient, ensuite, faire l'objet d'un plan d'action agréé en bilatéral qui illustrerait le souci de construire une Europe citoyenne.

2.5.3 L'introduction des projets transfrontaliers dans les sommets bilatéraux entre la France et les pays voisins

La dimension transfrontalière doit désormais être mieux prise en compte dans les rapports d'Etat à Etat, non seulement pour lui donner les grandes impulsions mais pour résoudre les difficultés concrètes. De premiers efforts en ce sens ont été entrepris depuis la création du Conseil des Ministres franco-allemand, lorsqu'ont été notamment évoqués les projets d'Eurodistricts.

En franco-espagnol, une rencontre des chefs de gouvernements, des autonomies espagnoles et des trois régions françaises concernées est prévue très prochainement pour évoquer les questions transfrontalières. La Commission binationale prévue par le traité de Bayonne, actuellement en sommeil, pourrait assurer le suivi de cette première réunion.

Pour relayer l'action des élus locaux, il est devenu nécessaire de généraliser ce type d'exercice à l'occasion des sommets franco-allemands et franco-italiens ou de séminaires ministériels et d'instaurer des rencontres annuelles, consacrées aux projets transfrontaliers, avec les autorités, nationales et régionales, belges, luxembourgeoises et suisses.

CONCLUSION

La mission qui m'a été confiée témoigne de l'engagement du gouvernement à aller de l'avant dans la recherche de nouvelles formes de coopération transfrontalière. S'agissant d'un premier rapport dans ce domaine, il constitue une réflexion préliminaire dont diverses dimensions seront prochainement approfondies : rapport demandé par le Premier Ministre au Conseil d'Etat sur la coopération décentralisée, mission parlementaire franco-belge - décidée par le CIADT - sur la gouvernance du Grand Lille, initiative du Ministre de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer sur l'égalité territoriale en France qui comprend un volet transfrontalier.

Sur la base des besoins exprimés sur le terrain et pour engager une évolution à la fois progressive et cohérente, je suggère les pistes d'action suivantes :

- 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.

Alain LAMASSOURE