

Solidarités transfrontalières

Dans le contexte européen (marché unique, liberté de circulation, politique de cohésion), la coopération transfrontalière est souvent assimilée aux seuls projets Interreg, et appréhendée au prisme de leurs règles et présupposés implicites : initiatives bottom-up, dans le cadre d'une coopération volontaire, donc optionnelle ; jeu considéré comme naturellement gagnant-gagnant ; cofinancements locaux faibles (cf. taux élevés de financement Feder) et paritaires. Or, sans remettre en cause l'utilité d'Interreg, ces présupposés s'avèrent très réducteurs.

Certaines frontières en Europe présentent :

- des enjeux stratégiques (métropoles transfrontalières, infrastructures transnationales, ...) voire vitaux (risques transfrontaliers, comme les inondations)
- des interdépendances asymétriques, dues à des conditions physiques (bassins fluviaux transfrontaliers), à des différentiels démographiques, socio-économiques, fiscaux..., où le jeu n'est pas spontanément gagnant-gagnant
- requérant des solutions politiques (flux de financement public par-delà la frontière) pouvant nécessiter d'impliquer les Etats (accords fiscaux, ...) dans une logique de solidarité.

Ainsi, sur les frontières françaises avec le Luxembourg ou la Suisse, les gradients engendrent des flux importants de travailleurs transfrontaliers, avec des conséquences positives (taux d'emploi) mais aussi négatives sur les territoires frontaliers du pays de résidence (charge résidentielle supportée par les collectivités sans moyens financiers, congestion, hausse des marchés immobiliers créant des effets d'éviction, minant la cohésion sociale).

En stoppant brutalement certains flux frontaliers, la crise sanitaire a mis en évidence de telles interdépendances économiques (flux de marchandises, travail frontalier ou saisonnier), ou fonctionnelles (le système de soins luxembourgeois ou genevois dépendant lourdement des frontaliers français). Elle a rendu manifeste les « systèmes productivo-résidentiels » (selon l'expression de Laurent Davezies et Magali Talandier) transfrontaliers. Dans les territoires transfrontaliers très polarisés, l'économie productive est d'un côté de la frontière, et l'économie résidentielle de l'autre¹. Dans un contexte purement domestique, la non-coïncidence entre les lieux de vie ou de travail est atténuée par des mécanismes a-territoriaux tels que la redistribution opérée par les budgets publics (financement des services publics) ou l'État-providence, ou la solidarité territoriale au sein des zones urbaines fonctionnelles. Mais de tels mécanismes n'existent généralement pas au-delà des frontières nationales. Construire une cohésion transfrontalière, au travers d'un co-développement transfrontalier représente dès lors un enjeu incontournable, comme l'a souligné Karl-Heinz Lambertz dans son rapport au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe².

L'intégration transfrontalière peut être un jeu gagnant-gagnant, tant en termes économiques que de services publics mutualisés, mais à condition qu'elle soit régulée et coopérative. Les enjeux des systèmes productivo-résidentiels transfrontaliers (connaissance des flux, du financement des services publics dans les zones transfrontalières, problématique d'un financement transfrontalier de l'aménagement du territoire et des services publics, notamment de mobilité, ...) doivent être identifiés et gérés.

Le débat public s'est focalisé sur les frontières présentant de fortes dissymétries, notamment en matière de travail transfrontalier. L'accent a souvent été mis sur la question fiscale, et sur le contraste entre le Grand Genève, où l'impôt sur le revenu est payé par les travailleurs frontaliers à la source (perte pour la France) mais où existe la « compensation financière genevoise »³, procurant une source additionnelle de financement, et la frontière France Luxembourg, qui est dans la même configuration fiscale, mais où cette compensation n'existe pas. Or des reversements fiscaux existent sur d'autres frontières européennes ; si

¹ Sur ces concepts, voir OECD Territorial outlook, https://legacy.econ.tuwien.ac.at/hanappi/AgeSo/secReps/Territorial_Outlook_F.pdf (chapitre 6 Politiques de développement social, écrit par Davezies, p193); et Talandier. <https://shs.hal.science/halshs-00841919/document#:~:text=Le%20concept%20de%20SPR%20repose,done%20r%C3%A9cepteurs%20de%20ces%20flux>

² Report CG37(2019)10final 29 October 2019: Fair distribution of taxes in transfrontier areas Potential conflicts and possibilities for compromise. <https://rm.coe.int/fair-distribution-of-taxes-in-transfrontier-areas-potential-conflicts-/168097f09d>
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/news/news/news/show/pour-une-repartition-equitable-de-limpot-dans-les-zones-trans-frontalieres/>

³ <https://crfginfo.org/que-faisons-nous/compensation-financiere-genevoise>

la compensation financière genevoise constitue une bonne pratique, c'est qu'elle est versée aux départements, et non conservée par l'Etat. Par ailleurs, le financement par la confédération suisse d'investissements de mobilité sur les versants français et allemands des agglomérations transfrontalières de Bâle et de Genève⁴ n'est pas lié à la question fiscale.

Si l'on prend l'exemple du versant français de l'arc jurassien⁵, la question d'un reversement fiscal de la Suisse vers la France ne se pose pas (l'impôt étant prélevé à la source en France). Mais les communes périurbaines frontalières y accueillent un développement résidentiel exogène sans avoir les moyens de financer les équipements publics: elles assument seules la charge de leur attractivité. Aussi, la part des habitants qui ne sont pas travailleurs transfrontaliers ou les entreprises locales subissent la concurrence de l'économie suisse (montée des prix du foncier, main d'œuvre aspirée par le pays voisin, ségrégation socio spatiale, ressentiment, montée des opinions nationalistes) ; la cohésion sociale est menacée. Sur le versant suisse, les villes usines perdent leur attractivité résidentielle. Cela s'ajoute aux défis de la transition, qui sont également transfrontaliers mais non gérés en tant que tels : déficit d'eau, économie forestière et touristique bouleversée par le climat... Dès lors la question de la soutenabilité écologique et sociale de ce modèle de développement très polarisé se pose, comme sur la frontière genevoise ou luxembourgeoise.

Mais tandis qu'il existe dans le grand Genève des institutions transfrontalières (CRFG, Grand Genève) ou domestiques (Pôle métropolitain) qui jouent un rôle de régulation, ce n'est pas dans le cas sur la frontière du Jura. Ni Arcjurassien.org, ni la région Bourgogne Franche Comté, ni l'Etat français lui-même n'adoptent une stratégie territoriale d'ensemble. L'Etat déconcentré se limite au dialogue symétrique avec les Etats (CH et fédérés) ; la région, écartelée entre ses composantes orientale (frontalière) et occidentale, peine à prendre en compte les enjeux transfrontaliers, notamment en matière de mobilité. La situation dans le Nord lorrain est intermédiaire. Une question de justice spatiale, d'équité territoriale, d'aménagement du territoire se pose donc, non seulement en transfrontalier, mais également en franco-français.

Il importe donc, sur les frontières suisse et luxembourgeoise, voire sur l'ensemble des frontières françaises, de

- 1) décrire de telles situations (flux de travailleurs, interdépendances diverses; à qui elles profitent ou nuisent (travailleurs, entreprises, inclus ou exclus de ces flux, collectivités territoriales, ...); existence (ou non) d'une solidarité transfrontalière, et
- 2) les prendre en compte de façon équitable avec une vue d'ensemble, et pas seulement au cas par cas. Dans un cadre domestique, de telles asymétries (par exemple entre une métropole et sa périphérie) font l'objet d'un débat public, mais pas en contexte transfrontalier. Une véritable régulation transfrontalière impliquerait de prendre en compte à la fois les enjeux de fiscalité (entreprises et ménages ; locale et nationale ; de part et d'autre de la frontière) et d'un aménagement du territoire transfrontalier (localisation coordonnée de l'activité, des logements et des services ; financements mutualisés). La possibilité de créer des zones économiques à statut fiscal et social particulier pour restaurer l'attractivité des territoires émetteurs de travailleurs frontaliers pourrait également être étudiée.

Les territoires frontaliers ont de multiples facettes : tantôt métropolitains, tantôt périurbains ou ruraux, tantôt de montagne, tantôt littoraux, ils revêtent des profils distincts selon le versant de la frontière sur lequel on se situe. Toutes ces situations sont à prendre en compte, étudier, accompagner, afin de favoriser la cohésion transfrontalière, car au-delà de leur diversité, ces territoires transfrontaliers présentent à la fois un potentiel largement sous exploité de développement à 360° et un handicap résultant d'une prise en compte largement insuffisante de cette spécificité transfrontalière aux différents niveaux. L'enjeu est de libérer les potentiels de développement aux frontières, sur tout le linéaire frontalier, quel que soit le niveau de développement des territoires concernés. Pour autant, si l'équité territoriale et la cohérence nationale des politiques publiques requièrent une action d'ensemble, les enjeux transfrontaliers rencontrés nécessitent également une capacité d'adaptation territoriale et parfois de concentration de l'action publique.

⁴<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/agglomerations-espaces-ruraux/strategie-et-planification/politique-des-agglomerations.html>

⁵ <https://www.cairn.info/revue-proiectique-2022-1-page-63.htm#:~:text=Avec%20ses%20effets%20d'aubaine,la%20qualit%C3%A9%20de%20l'environnement>.