

Les principaux enjeux de la coopération transfrontalière

Par Jean PEYRONY

Directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

Cet article traite des régions frontalières françaises. Il présente successivement les enjeux européens de l'ouverture des frontières pour ces régions ; un état des lieux des territoires frontaliers français et de la réponse des politiques publiques ; les avancées que constituent les propositions de la Commission européenne pour l'après-2020, le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle ; et, enfin, quelques pistes d'action.

Introduction

Le traité de Rome a 60 ans. Son objectif initial – la libre circulation des hommes, des marchandises, des capitaux et des services –, s'est progressivement concrétisé à travers la suppression des droits de douane, puis le marché unique, les accords de Schengen et l'instauration de l'euro. Les régions frontalières ont été les premières à être impactées par l'ouverture des frontières. Elles présentent à la fois un potentiel sous-exploité de développement et un handicap résultant d'une prise en compte insuffisante de leur spécificité frontalière par les politiques publiques à différents niveaux.

La crise sanitaire du Covid-19, plus encore que les crises précédentes qu'a traversées l'Europe (crise économique, migratoire, sécuritaire), a semblé remettre en cause son intégration, avec la fermeture des frontières et l'accumulation d'épisodes non coopératifs entre États et au niveau du Conseil européen. Mais elle a révélé aussi les interdépendances transfrontalières et les solidarités qui peuvent être mobilisées. Contrairement à la thèse simpliste d'un effacement des États dans le contexte de la mondialisation, la crise montre à l'évidence que ce sont les États qui agissent, mais met aussi en exergue leur manque de coopération.

L'hypothèse retenue dans cet article est que l'intégration européenne et la coopération entre nations restent la meilleure voie possible, en particulier pour les régions frontalières. Il présentera successivement 1) les enjeux européens de l'ouverture des frontières pour ces régions, 2) un état des lieux des territoires frontaliers français et de la réponse des politiques publiques, 3) les avancées que constituent les propositions de la Commission européenne pour l'après-2020 et le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle ; et, enfin, 4) quelques pistes d'action.

Les enjeux européens de l'ouverture des frontières

Les frontières fermées, partout dans le monde, constituent des obstacles au développement territorial (Banque mondiale, 2009). Elles privent les régions frontalières d'un potentiel de développement à 360°, c'est-à-dire d'économies d'échelle pour les activités et les services publics, et d'économies d'agglomération, liées à la taille des marchés, à la circulation des biens et services, des capitaux, des personnes, mais aussi des idées – la diversité linguistique et culturelle des régions frontalières est un atout en soi. L'ouverture des frontières est, par conséquent, un facteur majeur de développement, même si la Banque mondiale rappelle que les frontières procurent un sentiment d'appartenance qui contribue au bien-être social et génèrent des unités gérables pour la gouvernance de la société. Une étude commanditée par la DG REGIO estime que la part de PIB que l'ouverture complète des frontières permettrait de générer, serait de 3 % dans l'UE, et de 8,8 % dans les régions frontalières terrestres⁽¹⁾.

Cet avantage reste largement sous-exploité du fait de l'inadaptation des cadres politiques, administratifs, juridiques et fiscaux à la réalité du fonctionnement transfrontalier, en raison de leur manque d'interopérabilité. Beaucoup de projets d'investissement transfrontalier présentent un fort potentiel, dans des secteurs comme l'innovation, la mobilité et l'énergie. Le montage de tels projets requiert toutefois une ingénierie technique et financière spécifique.

Il faut également porter attention aux disparités par-delà la frontière, qui caractérisent nombre d'entre elles, en matière de démographie, d'économie ou de conditions cadres, comme la fiscalité, le droit du travail ou les charges sociales. La théorie économique veut que les agents

(1) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/quantification-of-the-effects-of-legal-and-administrative-border-obstacles-in-land-border-regions

concernés (ménages et entreprises) tirent profit des différentiels – ce qui est massivement le cas sur certaines frontières, où les flux de travailleurs qui les traversent créent de véritables espaces fonctionnels transfrontaliers – et qu'à terme, les conditions cadres se rapprochent par une convergence des systèmes nationaux.

Mais cette vision sous-estime l'inertie des systèmes. Sur de telles frontières, la réalité est plutôt une distorsion entre l'intégration économique et le déficit d'intégration politique. Elle bénéficie aux entreprises à forte valeur ajoutée du pays récepteur des flux de travailleurs transfrontaliers, ainsi qu'à la partie la plus mobile de la population et aux acteurs de l'économie résidentielle (Davezies, 2015) du pays émetteur. Le nombre de chômeurs y est ainsi moindre et les systèmes de protection sociale moins sollicités. Mais sont laissés de côté des populations captives victimes de la hausse des prix du foncier et de l'immobilier, des entreprises soumises à une concurrence qu'elles jugent déloyale, et des collectivités, assumant sans aide et sans la ressource de la fiscalité des entreprises la charge résidentielle, voire les coûts de formation de la main-d'œuvre. Cette distorsion engendre un rejet de l'ouverture frontalière par une partie des habitants et des entrepreneurs.

Sur le seul sujet fiscal, dans certains cas existent des accords entre États (par exemple, les mécanismes de reversement de l'impôt sur le revenu perçu sur le lieu de travail par le canton de Genève vers les départements français voisins), mais dans d'autres, non. La question d'une évaluation des conséquences des distorsions fiscales frontalières et des correctifs nécessaires est ici posée.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté, le 29 octobre 2019, une résolution intitulée « Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières »⁽²⁾. Dans le rapport de Karl-Heinz Lambertz, le Congrès appelle à davantage de collaboration entre les États concernés ; à la promotion de l'intégration transfrontalière ; à une répartition équitable des recettes fiscales provenant des travailleurs transfrontaliers afin de financer les infrastructures et les services publics transfrontaliers nécessaires ; à la recherche progressive d'une approche commune européenne, notamment en termes de convergence fiscale et sociale ; et sans attendre, à la recherche d'une connaissance partagée (données, indicateurs) et à la mise en œuvre de stratégies durables de co-développement transfrontalier permettant de mieux répartir l'activité économique de part et d'autre de la frontière.

Ainsi, les régions frontalières présentent des « trappes d'inefficacité », voire des rentes, qui, compte tenu de la nature même de la frontière, institution étatique par excellence, nécessitent des interventions exogènes, notamment celles de la politique de cohésion (Barca, 2008). C'est ce qui justifie la mention des « régions transfrontalières », dans l'article 175 du Traité sur le fonctionnement de l'UE

fondant la politique de cohésion, parmi les territoires nécessitant une attention particulière. L'Union européenne se doit d'encourager l'intégration transfrontalière.

À partir des années 1950, les obstacles à la coopération y ont été surmontés par trois types d'actions relatives à la gouvernance, au financement et à la coordination transfrontalière. Une gouvernance transfrontalière a d'abord émergé, structurée grâce à des outils juridiques, tels que ceux résultant de la convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe, puis le règlement communautaire relatif au Groupement européen de coopération territoriale. Comme pour l'Union dans son ensemble, les territoires transfrontaliers ne peuvent être seulement des espaces marchands. Ils doivent être aussi des territoires de projets, conduits politiquement et gérés techniquement par une gouvernance transfrontalière au service des habitants et des entreprises.

Avec Interreg, la Commission a initié en 1990, au moment même où elle préparait le traité de Maastricht et le marché unique, un soutien financier à la coopération transfrontalière (Wassenberg, Reitel, 2015). Mais la seule combinaison du marché unique et d'une aide financière au démarrage ne pouvait suffire. Un troisième type d'actions s'avère indispensable, la coordination des systèmes nationaux par-delà la frontière (MOT, 2017). En effet, les États restent garants d'ordres politiques et législatifs distincts qu'il faut interopérer. La prise de conscience européenne a été tardive, elle s'est traduite par l'émergence des stratégies macro-régionales, puis le lancement, en 2015, d'une revue transfrontalière par la Commission européenne, comme nous le verrons ci-après. Mais qu'en est-il pour la France ?

Un état des lieux des territoires frontaliers français et de la réponse des politiques publiques aux problématiques spécifiques à ces territoires

Les territoires frontaliers français représentent 25 % de la population (si l'on se réfère aux départements frontaliers). Sur 2 millions de travailleurs frontaliers en Europe, plus de 400 000 viennent de France, et ce pourrait être 500 000 dans les 10 ans qui viennent. 150 000 demandeurs d'emploi cherchent leur salut de l'autre côté de la frontière. Parmi les vingt premiers employeurs en France, figurent deux États : la Suisse (9^{ème}) et le Luxembourg (20^{ème}). L'intégration transfrontalière est donc pour la France un enjeu majeur en termes non seulement d'accès à l'emploi, mais aussi d'attractivité économique : les flux de sens inverse sont quasiment négligeables, ce qui révèle un déséquilibre patent avec nos voisins de l'arc Nord-Est.

Ces territoires présentent cependant de multiples visages. Ce sont pour la plupart des territoires ruraux ou péri-urbains, sévèrement impactés par les transitions (démographique, économique, numérique, énergétique, climatique...). Leur modèle, souvent caractérisé par l'inéquité en matière de services publics et une mobilité non soutenable, est à réinventer. Les trois frontières suisse, italienne et espagnole sont montagnardes sur la plus grande part de leur linéaire, et concernées lourdement par les défis des zones peu denses et du changement climatique.

(2) <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/fairer-distribution-of-taxes-in-transfrontier-areas>



Figure 1

Certains sont des périphéries de métropoles localisées de l'autre côté de la frontière (Luxembourg, Sarrebruck, Bâle, Genève), ce qui constitue un atout, mais aussi une source de déséquilibre, comme expliqué précédemment. Et les métropoles frontalières françaises (Lille, Strasbourg, Nice) sont moins performantes que d'autres métropoles de rang comparable et doivent donc saisir les opportunités transfrontalières.

Ces territoires concernent des espaces tantôt européens, tantôt extra-européens. La Suisse a signé beaucoup d'accords avec l'UE, mais les relations avec celle-ci sont tendues. Le Brexit crée une nouvelle frontière extra-européenne pour les régions Bretagne, Normandie et Hauts-de-France. Et les régions des Outre-mer présentent des enjeux spécifiques de proximité avec des voisinages très défavorisés et d'intégration régionale paradoxale (Guyane avec le Suriname et le Brésil, Mayotte et la Réunion dans l'Océan Indien ou les Antilles françaises dans l'espace Caraïbes).

Comme on le voit, les enjeux pour ces territoires frontaliers français sont considérables. Que dire, en regard, de la réponse des politiques publiques à cette situation ? La MOT a été créée en 1997 par le gouvernement français, à la fois comme association d'élus de collectivités frontalières et comme espace de coordination entre les ministères français et leurs homologues des États voisins, avec pour vocation le constat de l'insuffisance de ces politiques et pour buts de « faciliter la réalisation de projets transfrontaliers (...) et de rechercher pour ce faire les solutions techniques, juridiques et financières nécessaires pour lever les obstacles inhérents aux situations transfrontalières ».

En 2009, trois parlementaires français⁽³⁾ ont été chargés par le Premier ministre d'identifier les moyens d'améliorer la politique transfrontalière de la France. Ils ont remis en juin 2010 leur rapport intitulé « Mission parlementaire sur la politique transfrontalière : les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures... ». Les conclusions de ce document, qui esquissait les grandes lignes d'une politique transfrontalière susceptible de corriger les déséquilibres entre les territoires de chaque côté de la frontière, n'ont pas été mises en œuvre.

Le Livre blanc « Diplomatie et territoires », initié par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international et approuvé le 23 novembre 2016 par la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), aborde les enjeux transfrontaliers en ces termes : « Au nom de la décentralisation ou du principe de subsidiarité, la prise en compte par l'État des enjeux de la coopération transfrontalière reste insuffisante. (...) Les dynamiques locales se traduisent de ce fait trop souvent par des coopérations de petite envergure. Nos collectivités territoriales, insuffisamment accompagnées, se trouvent ainsi souvent en situation d'infériorité dans leurs négociations avec des *Länder*, régions ou cantons voisins qui disposent de capacités (humaines et financières) souvent supérieures. Ces

enjeux gagneraient pourtant à constituer un axe structurant de notre politique économique et européenne. (...) Au total, les porteurs de projets transfrontaliers se heurtent souvent aux obstacles liés à des cadres politiques, administratifs, juridiques et fiscaux peu adaptés et non cohérents entre eux. L'encadrement européen des législations ne suffit pas à assurer l'intégration, et les stratégies, législations, financements des différents États doivent être également mieux coordonnés ».

Ce Livre blanc consacre un chapitre entier à la définition de cette « stratégie pour la coopération transfrontalière », exposée selon quatre axes : « développer une nouvelle stratégie cohérente associant tous les acteurs concernés et renforçant la gouvernance transfrontalière ; s'appuyer sur les conseillers diplomatiques des préfets de région ; renforcer la Mission opérationnelle transfrontalière ; et mieux mobiliser l'ensemble des acteurs concernés ».

À part la mise en place des conseillers diplomatiques, ces recommandations ont été peu mises en œuvre, sauf dans la région Grand Est, notamment à la frontière franco-allemande avec le traité d'Aix la Chapelle (TALC), comme on le verra ci-après. Sans faire injure aux efforts déployés tant par les acteurs locaux que par les institutions nationales, ou les programmes européens, la politique française de soutien à la coopération transfrontalière, en 2020, n'est toujours pas à la hauteur des enjeux présentés plus haut.

Des avancées au plan européen, surtout à la frontière franco-allemande

La revue transfrontalière (*Cross-border Review*⁽⁴⁾), lancée par la DG REGIO à l'automne 2015 à l'occasion des 25 ans du programme Interreg, a recensé les obstacles qui persistent le long des frontières internes de l'Union européenne : en premier, les obstacles administratifs et légaux, suivis par les obstacles liés à la langue et la culture, et ceux concernant la mobilité et l'accessibilité. Une communication de la Commission du 20 septembre 2017 a, entre autres, créé un point focal frontalier et un réseau professionnel en ligne avec les enjeux de coopération transfrontalière.

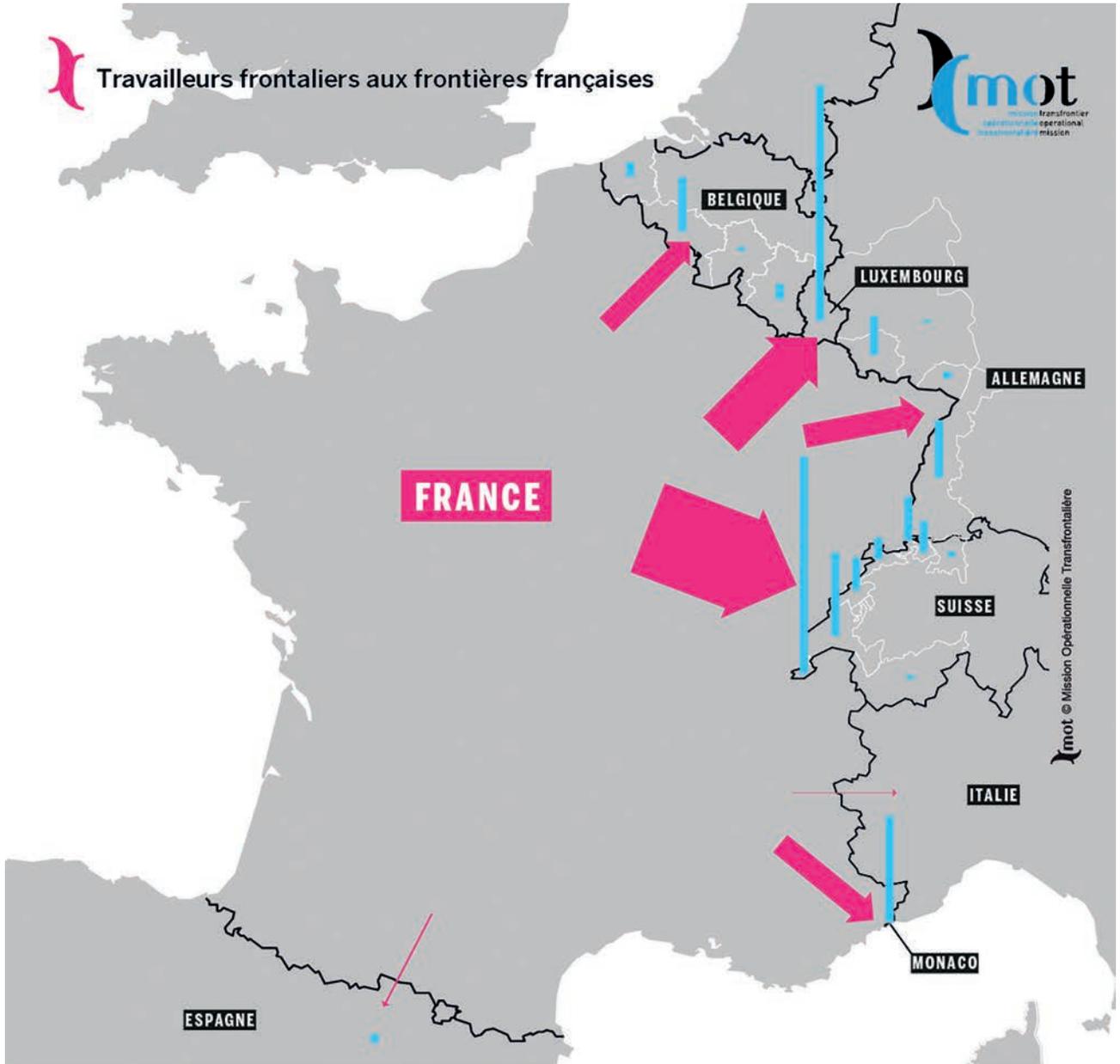
La proposition faite par le Luxembourg, lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne en 2015, de créer un nouvel outil juridique dédié à la coopération transfrontalière, a été reprise par la Commission européenne, sous la forme de la proposition de règlement ECBM. Ce « mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier » devrait permettre aux acteurs frontaliers d'élaborer, pour lever les obstacles précités, des solutions fondées notamment sur l'adoption locale des normes du pays voisin pour mettre en œuvre un service public transfrontalier (par exemple, un tramway franchissant la frontière), et les proposer aux autorités nationales, qui, dans un délai raisonnable, devraient accepter ou non la proposition, en justifiant leur décision. Le règlement ECBM prévoit la mise en place par chaque

(3) Étienne Blanc, député de l'Ain, Fabienne Keller, sénatrice du Bas Rhin, et Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, députée européenne.

(4) http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/

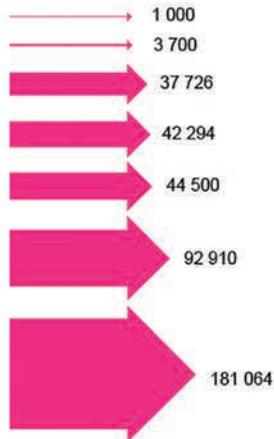


Travailleurs frontaliers aux frontières françaises

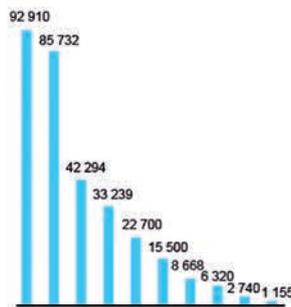


© mot Mission Opérationnelle Transfrontalière

Nombre total de travailleurs frontaliers résidant en France par pays de destination



Nombre de travailleurs frontaliers résidant en France par territoire de destination dans le pays voisin



Sources :
 INSEE (France), 2015
 INAMI (Belgique), 2019
 IGSS (Luxembourg), 2018
 BA (Allemagne), 2018
 OFS (Suisse), 2020 (1er T.)
 IMSEE (Monaco), 2018

Figure 2



Allocation de Jacques Chirac et Gerhard Schröder, à l'Hôtel de Ville de Strasbourg, lors du lancement du projet Eurodistrict pour une meilleure coopération transfrontalière, 1^{er} octobre 2004.

« L'attention conjointe portée par la France et l'Allemagne à la gouvernance transfrontalière locale est illustrée notamment par les Eurodistricts lancés par Jacques Chirac et Gerhard Schröder en 2003. »

État d'un point de contact frontalier – en miroir de celui établi à l'échelon de la DG REGIO. Même si l'adoption du règlement reste incertaine, du fait des interrogations que se posent certains États, la philosophie générale du projet reste souhaitable, et est promue par la France.

Par ailleurs, la Commission propose pour l'après-2020 un règlement Interreg plus attentif aux besoins des territoires transfrontaliers, avec les nouveaux objectifs 5 « Une Europe plus proche des citoyens » et 6 « Une meilleure gouvernance Interreg ». Désormais, la Commission demande non seulement aux programmes Interreg d'adopter une approche territoriale stratégique et intégrée, et de contribuer à la structuration de la gouvernance et à la résolution des obstacles à la coopération, mais aussi aux programmes régionaux d'identifier expressément les enjeux des projets transfrontaliers et de les financer.

Une autre innovation se développe sur la frontière franco-allemande, celle résultant du traité d'Aix-la-Chapelle (TALC) signé le 22 janvier 2019, avec son chapitre consacré à la coopération transfrontalière. L'attention conjointe portée par les deux États à la gouvernance transfrontalière locale, qu'illustrent notamment les Eurodistricts lancés par Jacques Chirac et Gerhard Schröder en 2003 (40 ans du traité de l'Elysée), est désormais inscrite dans le trai-

té. « Les deux États dotent les collectivités territoriales des territoires frontaliers et les entités transfrontalières comme les Eurodistricts de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers (...) ».

Les deux États instituent « un comité de coopération transfrontalière (CCT) comprenant des parties prenantes, telles que l'État et les collectivités territoriales, les Parlements et les entités transfrontalières comme les Eurodistricts et, en cas de nécessité, les Eurorégions intéressées. Ce comité est chargé de coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière (...), de définir une stratégie commune de choix de projets prioritaires, d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et d'émettre des propositions en vue de y remédier, ainsi que d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers ».

Cette innovation concerne potentiellement toutes les frontières européennes : le traité se situe d'emblée dans la perspective du « moteur franco-allemand », et les deux pays promeuvent de façon concertée la coopération transfrontalière sur l'ensemble de leurs frontières. Aussi, il importe de décliner les trois missions du Comité : observa-

tion, stratégie, et résolutions des obstacles, sur la frontière franco-allemande, mais aussi sur les autres frontières françaises ou européennes.

S'agissant de l'observation, préalable nécessaire à toute action de co-développement transfrontalier, les actions à mener sont déjà lancées, non seulement sur la frontière commune, mais aussi sur l'ensemble des frontières des deux pays. Elles sont coordonnées avec la Commission, dans le cadre d'une approche multi-niveaux, au service des besoins des territoires locaux⁽⁵⁾.

S'agissant de la « stratégie de projets prioritaires » (dont certains sont déjà identifiés, voir la liste publiée lors de la signature du TALC – <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/22/projets-prioritaires-pour-la-mise-en-oeuvre-du-traite-daix-la-chapelle>), le processus doit être relié à celui de la programmation post-2020.

S'agissant de la résolution des obstacles, un programme de travail pour l'année 2020 a été arrêté, comprenant une liste d'obstacles à lever et de projets à entériner, avec pour chacun un rapporteur. Ceux qui n'auront pas pu être résolus localement feront l'objet d'un traitement législatif à Paris et à Berlin.

Quelques pistes d'action

Le contexte est en évolution rapide, avec la mise en place, début 2020, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la perspective de l'adoption de la loi Décentralisation-Différenciation-Déconcentration (3D) et de la programmation post-2020 des fonds européens et des CPER. La crise sanitaire et économique amènera certainement à faire évoluer les priorités et les dispositifs. Évoquons quelques pistes, aux niveaux local, national et européen, dans la logique résultant des perspectives offertes par la Commission et le TALC.

Au niveau local

L'objectif est d'élaborer des projets transfrontaliers au service des territoires et de leurs habitants, dans le cadre d'une gouvernance des territoires transfrontaliers et de leur stratégie. Selon les termes du TALC, il importe de donner aux acteurs locaux « des compétences appropriées, des ressources dédiées et des procédures accélérées ».

Compétences légales et techniques

S'agissant des compétences légales, la loi MAPTAM a donné aux trois métropoles frontalières que sont Lille, Strasbourg et Nice la possibilité d'élaborer des schémas de coopération transfrontalière (SCT) – chose faite depuis décembre 2019. La loi sur la Collectivité européenne d'Alsace (CEA), de 2019, confie à la nouvelle collectivité, qui sera opérationnelle en 2021, outre des compétences spécifiques en termes d'enseignement de l'allemand, de gestion des routes..., la responsabilité d'adopter un schéma alsacien de coopération transfrontalière. Ces expériences ont déjà

inspiré la Communauté d'agglomération du Pays basque, qui a adopté sa stratégie transfrontalière. Ces documents stratégiques n'engagent légalement que les collectivités françaises porteuses, mais celles-ci peuvent à travers eux définir leur positionnement transfrontalier, à l'égard de leurs partenaires non seulement français (collectivités voisines, ou d'un autre niveau), mais également européens, à différentes échelles territoriales (agglomération, eurorégion, macro-région). Cela permet de clarifier les échelles fonctionnelles de la coopération et le rôle des différents échelons territoriaux. Ce positionnement concerté sera un atout dans le processus de programmation en cours.

À l'avenir, la loi 3D pourrait ouvrir pour les territoires frontaliers des perspectives dans ses trois aspects : décentralisation, mais surtout différenciation (à l'exemple de la CEA), et déconcentration. Le décret du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet va dans ce sens.

Les compétences légales sont inopérantes si les compétences techniques ne suivent pas. Ainsi, les agences d'urbanisme ont joué un rôle déterminant dans la réalisation des SCT, là où elles étaient présentes – avec l'appui de la MOT. Mais quid des territoires dépourvus d'ingénierie locale – majoritaires sur l'ensemble du linéaire frontalier français ? C'est là où l'ANCT a tout son rôle à jouer, avec ses partenaires nationaux, dont la CDC/Banque des Territoires et la MOT pour les enjeux frontaliers.

Un premier enjeu est la prise en compte du fait transfrontalier par l'ANCT, dans l'ensemble des programmes concernés (Cœur de ville, Territoires d'industrie, Petites villes de demain, France Services, Montagne et ruralités...), mais aussi par les préfets de départements frontaliers – les préfets étant les relais sur le terrain des actions de l'ANCT.

Une bonne pratique à signaler est le réseau des correspondants frontaliers territoriaux et thématiques de la mission diplomatique placée auprès du préfet Grand Est, qui ont été désignés dans chaque préfecture de département frontalier et dans chaque direction régionale thématique. Un tel dispositif a vocation à être mis en œuvre dans l'ensemble des régions frontalières.

Ressources

L'année 2020, consacrée à la programmation post-2020 (Interreg, mais aussi PO régionaux et CPER), est un moment approprié pour évoquer, *a fortiori* dans le contexte de crise économique et financière qui résulte de la pandémie, la question des moyens financiers des acteurs locaux. Comme expliqué ci-dessus, les nouvelles orientations de la Commission constituent une opportunité.

Le réseau des DR CDC/Banque des Territoires a tout son rôle à jouer pour développer le financement d'investissements transfrontaliers, en synergie tant avec les programmes de la politique de cohésion qu'avec Invest EU – la suite du plan Juncker, qui mobilisera la BEI et les banques publiques d'investissement nationales.

Procédures accélérées

Il s'agit ici de lever les obstacles aux projets transfrontaliers locaux. À l'échelle de chaque frontière, de nombreux

(5) <http://www.espaces-transfrontaliers.org/france-allemande-l-observation-transfrontaliere-au-coeur-de-l-europe/?print=414&cHash=f12adb97d3df80723717c672366cf96f>

obstacles peuvent être levés, notamment ceux de nature administrative ou résultant d'un manque de connaissance ou de coordination transfrontalière, entre les acteurs locaux/régionaux (collectivités, services déconcentrés des États...) de part et d'autre de la frontière. Au regard de ces obstacles, la loi 3D pourra apporter des améliorations.

Mais sur une frontière donnée, la résolution d'un obstacle peut nécessiter l'évolution du droit dans l'un ou les deux pays concernés (et peut-être même dans d'autres pays), voire un accord interétatique ; dans ce cas, elle devra impliquer, au niveau central, les États (le cas échéant, fédérés) concernés. À travers le TALC, la frontière franco-allemande montre la voie : donner aux acteurs locaux les moyens d'agir et faire remonter les obstacles au niveau national (ministères, Parlements), *via* le CCT, voire au niveau européen.

Au niveau national

Il importe d'assurer un pilotage interministériel de la coopération transfrontalière permettant de traiter les modifications réglementaires et législatives nécessaires, ainsi que la négociation éventuelle d'accords interétatiques. Le pilotage national est justifié non seulement par le fait que les processus législatifs et réglementaires sont nationaux, mais aussi pour assurer une stratégie d'ensemble, ainsi qu'une mutualisation des solutions (cas maintes fois rapportés de solutions existantes transposables sur d'autres frontières).

Comme dit précédemment, ce pilotage a été jusqu'à présent minimal. La mise en œuvre du TALC constitue une opportunité pour l'ensemble des frontières et pas seulement pour la frontière franco-allemande, car une proposition de loi remontant par le CCT a une vocation nationale *a priori*. Il importera que les trois parlementaires impliqués dans le CCT suscitent dans chacune des assemblées une coordination de la thématique transfrontalière autour de tous les projets de loi concernés.

Les ministères concernés devront désigner en leur sein un correspondant pour les enjeux transfrontaliers. Deux d'entre eux ont un rôle particulier à jouer en matière de coordination : celui en charge de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités, en lien avec la DGCL et l'ANCT ; et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, avec la DAECT et l'Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières, mais aussi ses réseaux, tant celui des ambassades que celui des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région.

Un sujet mérite qu'une attention particulière lui soit accordée au niveau national, celui de l'observation permanente des territoires transfrontaliers pour aider les acteurs locaux à réaliser des analyses territoriales à 360°, mais aussi pour adapter les politiques nationales aux enjeux frontaliers, dans les champs ou missions restant de la compétence de l'État, tels que la fiscalité, la cohérence et l'équité des politiques. Si certains phénomènes sont connus et étudiés (flux de frontaliers), d'autres restent méconnus : fiscalité et coût du travail comparés, interdépendance des économies frontalières et leurs conséquences pour les ménages, les

entreprises, les collectivités territoriales et les États. Un système national d'observation transfrontalière reste à construire ; la création par l'Insee d'un pôle en charge du sujet est une première avancée.

Au niveau européen

Il s'agit de donner un cadre européen à l'action transfrontalière. Chaque institution est concernée.

Au Parlement, la résolution des obstacles à la coopération peut passer par la création d'outils spécifiques, comme le GECT ou l'ECBM, mais aussi par la prise en compte des enjeux transfrontaliers dans l'ensemble des projets législatifs. Le groupe de travail sur la coopération transfrontalière créé par la députée Anne Sander, s'y efforce. Un des enjeux sera de créer une synergie avec les Parlements nationaux et entre eux. La coopération entre les Parlements français et allemand dans le cadre du TALC, y compris sur les enjeux transfrontaliers, montre la voie.

La Commission, comme on l'a vu, a lancé une série d'initiatives en faveur de la coopération transfrontalière. Il appartiendra à la DG REGIO de les piloter au travers du suivi de la politique de cohésion (prise en compte des enjeux transfrontaliers dans l'ensemble des programmes, diffusion des bonnes pratiques), de la coordination effectuée par le point focal transfrontalier, ainsi qu'en interne à la Commission, avec les autres institutions et l'ensemble des acteurs. À cet égard, le Comité européen des régions a tout son rôle à jouer.

Le Conseil, enfin, sera un acteur déterminant. Les États y ont souvent bloqué les initiatives les plus ambitieuses de la Commission, comme le montre aujourd'hui les résistances de certains vis-à-vis d'une prise en compte pleinement solidaire de la crise sanitaire et économique. Le projet de règlement ECBM soulève également des oppositions, au nom d'une conception trop étroite de la souveraineté nationale.

La proposition de règlement ECBM, si elle est adoptée, constituera une généralisation du dispositif transfrontalier franco-allemand du TALC, illustrant la nécessité d'un dispositif multi-niveaux impliquant solidairement les niveaux local, national et européen.

Sur le sujet très spécifique des frontières, à la fois européen et éminemment national, la coopération intergouvernementale ne doit pas être négligée. Il existe, dans le champ de la cohésion territoriale, un processus intergouvernemental. La présidence allemande du second semestre 2020 devra souligner l'enjeu de la coopération transfrontalière dans le cadre de l'Agenda territorial européen qui sera adopté à Leipzig le 30 novembre par les ministres en charge de la Cohésion territoriale.

La MOT entend jouer tout son rôle d'appui aux acteurs sur chaque frontière (collectivités et services de l'État), au niveau national (France et États voisins), et européen, avec les institutions, et aussi ses associations partenaires permettant les échanges avec les autres frontières.

Conclusion

L'Union européenne est à un tournant. Au moment où le monde traverse une crise sans précédent, portant un risque de délitement des coopérations entre États et entre peuples, les institutions européennes renouvelées à la suite des élections de mai 2019 doivent adopter le budget et les politiques de la période 2021/2027 : elles devront prouver aux citoyens la valeur ajoutée de l'Union européenne et de la coopération.

Si tous les territoires européens sont invités à mettre en œuvre les transitions qui nous attendent, et à participer à l'intégration et à la citoyenneté européennes, c'est encore plus vrai pour les territoires transfrontaliers :

- au plan économique, ceux-ci peuvent être créateurs de richesse, *via* le développement des PME frontalières, de pôles de compétitivité, de *clusters*, de réseaux transfrontaliers de recherche et d'innovation... ;
- au plan social, ils peuvent être des espaces d'émergence de marchés du travail transfrontaliers avec une main-d'œuvre bi ou tri-culturelle, mobile et dynamique ; de bassins de vie irrigués par des services publics de mobilité, de santé, de formation ;
- au plan environnemental, les territoires transfrontaliers, qu'ils aient un caractère urbain ou naturel, doivent être des espaces communs de responsabilité en matière de politiques climatiques, de préservation des ressources naturelles, de biodiversité et de gestion des risques.

Laboratoires de l'intégration européenne, les territoires sont en première ligne pour mobiliser les opportunités que les frontières ouvertes offrent à leurs habitants et à leurs

entreprises, à la condition que les politiques publiques prennent pleinement en compte leur réalité particulière. Ils sont les révélateurs des crises, mais aussi la ressource pour les surmonter, à la condition de coopérer, verticalement, depuis les communes jusqu'à l'Europe, et horizontalement, par-delà les frontières. Dans les territoires transfrontaliers se fabriquent le vivre ensemble et la citoyenneté européenne. C'est aussi là que se jouent la cohésion et la raison d'être de l'Europe.

Bibliographie

Banque mondiale (2009), *Repenser la géographie économique*, chap. 3, divi. 4 « Économies d'échelle et d'agglomération », div. 5 « Mobilité des facteurs et immigration ».

BARCA F. (2009), "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations", Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

DAVEZIES L. (2015). *Le Nouvel égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil

WASSENBERG B., REITEL B., PEYRONY J. & RUBIO J. (pour la Commission européenne) (2015), *La coopération territoriale en Europe, une perspective historique*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.

Mission opérationnelle transfrontalière (2017), *Les territoires transfrontaliers : la fabrique de l'Europe*, <http://www.espaces-transfrontaliers.org/les-territoires-transfrontaliers-la-fabrique-de-leurope>

PEYRONY J. (2014), « Frontières et Cohésion territoriale », actes de la conférence « Construire des ponts à travers les frontières, vers une cohésion territoriale en Europe », Steiner Verlag, Stuttgart.