

INTERVENTION DE GILLES FAVRET

Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

CONCLUSIONS DU POLICY FORUM

LE 7 JUILLET 2016 - A PARIS

Monsieur le Directeur général,
Mesdames et messieurs,

C'est avec un grand intérêt que j'ai suivi vos travaux de cet après-midi. Je voudrais remercier la MOT et l'Université de Grenoble Alpes d'avoir pris l'initiative d'organiser ce forum, ainsi que l'Assemblée Nationale, en la personne notamment de M. le Député Philip Cordery, d'avoir accepté de l'héberger. Je salue l'intérêt et la richesse des échanges auxquels nous avons eu le plaisir d'assister, échanges entre chercheurs et décideurs, entre Français et Européens, et même entre représentants de plusieurs continents.

Je laisserai à Mme Amilhat Szary et à mon collègue canadien Kevin O'Shea le soin de conclure sur les différents enseignements techniques que l'on peut tirer de ces débats et laisserai également de côté les aspects sécuritaires de la gestion des frontières, si importants et sensibles soient-ils en ce moment, pour limiter ma brève intervention aux questions de politiques publiques concernant la politique transfrontalière mise en œuvre entre les territoires français et leurs homologues européens.

Car la construction de l'Union européenne n'a pas eu pour effet de supprimer les frontières, et la situation internationale actuelle est évidemment une bonne occasion de le rappeler. Elle n'a jamais non plus eu la volonté de le faire. Son seul effet et sa seule volonté dans ce domaine ont été de rendre les frontières entre les différents Etats européens plus poreuses aux hommes et aux marchandises. En Europe comme ailleurs, le débat ne porte donc pas – et porte même de moins en moins – sur l'abolition des frontières, mais sur les meilleures façons de transformer les « frontières-coupure » en « frontières-couture », pour reprendre une expression qu'on trouve partout mais qui dit quand même bien ce qu'elle veut dire.

Dans ce travail de couture et d'assemblage, le renforcement des coopérations qui se nouent de part et d'autre des frontières joue évidemment un rôle absolument déterminant, et c'est principalement cet aspect-là des questions frontalières que je suis chargé de suivre pour le ministère des Affaires étrangères et du développement international.

Depuis ma prise de fonction en octobre dernier, j'observe que le nombre, la nature et l'intensité des coopérations engagées varient fortement selon les frontières considérées :

Ils varient tout d'abord, c'est une évidence de le dire, en fonction de la géographie : malgré la réalisation du tunnel sous la Manche, la nature maritime de la frontière entre la France et la Royaume-Uni est sans doute la raison essentielle du caractère embryonnaire des

coopérations entre collectivités françaises et britanniques, et la barrière des Alpes est encore probablement pour beaucoup, malgré l'existence de voies de communication de plus en plus nombreuses et performantes, dans le petit nombre et la relative faiblesse des coopérations concrètes localement engagées entre les régions, départements et communes de PACA et de Rhône-Alpes-Auvergne et leurs homologues du Val d'Aoste, du Piémont et de Ligurie.

Mais la géographie n'explique pas tout : la barrière des Pyrénées n'a pas empêché la mise en œuvre, à partir de la fin des années 1990, notamment sous l'influence d'identité régionales fortes, de coopérations transfrontalières dynamiques entre les régions françaises d'Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon et les entités politiques espagnoles de Catalogne, Aragon, Navarre et Pays basque. Inversement, l'inexistence de barrières naturelles sur notre frontière septentrionale n'a pas véritablement facilité la création d'espaces de concertation donnant une visibilité politique aux coopérations entre collectivités locales françaises et belges, pourtant nombreuses et multisectorielles, avant la seconde moitié des années 2000 (avec la création du GECT de l'Eurométropole Lille-Tournai-Courtrai en 2008, celle du GECT Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale en 2009, ou encore la signature en mars 2012 d'une déclaration de coopération entre la région Champagne-Ardenne et la Wallonie).

Ils varient aussi, bien sûr, en fonction des liens historiques qui existent entre territoires frontaliers : il est clair que les relations séculaires, politiques, économiques, culturelles et linguistiques, entre populations françaises et allemandes de part et d'autre du Rhin et dans les régions mosellane et sarroise, même si elles sont loin d'avoir toujours été un long fleuve tranquille, y compris en l'absence de conflit, expliquent très largement la précocité et l'intensité des coopérations qui se sont nouées entre collectivités locales des deux pays dès le début des années 60, accompagnant dès le début le processus de réconciliation franco-allemand avant de s'étendre progressivement aux cantons suisses et au Luxembourg. Mais, là encore, de tels liens ancestraux ne fournissent pas une explication exhaustive, puisque le fait, par exemple, que la Savoie et le Comté de Nice aient été rattachés jusqu'en 1860 au royaume de Piémont, et aient donc pendant longtemps fait partie du même Etat que les régions italiennes actuelles, n'a semble-t-il pas suscité de solidarités historiques et culturelles suffisantes pour que des coopérations locales nombreuses et riches se créent « naturellement » entre collectivités françaises et italiennes.

Ils varient enfin, et c'est un phénomène tout à fait déterminant aujourd'hui, en fonction des relations économiques préexistantes et notamment des flux de travailleurs frontaliers : le fait qu'un territoire soit comparativement plus attractif qu'un autre explique évidemment la formation de flux de travailleurs frontaliers attirés par un bassin d'emploi dynamique ou des salaires élevés. Quelque 380.000 frontaliers résident ainsi en France et travaillent de l'autre côté des frontières, chiffre en augmentation constante. Nos voisins les plus concernés sont la Suisse (160.000), le Luxembourg (de l'ordre de 85.000, sans compter les 40.000 Français qui y résident), l'Allemagne (50.000), Monaco (38.000, sans compter les 30.000 Français qui y résident) et même la Belgique (plus de 25.000).

Ces flux quotidiens de personnes constituent bien sûr un facteur essentiel de l'intensification des coopérations transfrontalières, car ils sont pour beaucoup dans l'ardente obligation faite aux Etats et aux collectivités de part et d'autre de la frontière d'intensifier leurs relations, notamment dans le domaine des transports, des infrastructures, du logement, ou de la coopération policière et douanière. Ce mouvement peut être à l'origine d'un effet « boule-de-neige » bénéfique en termes de croissance économique, que l'on peut d'une certaine façon observer sur certaines de nos frontières, notamment avec la Suisse, au point qu'il est parfois

difficile de démêler si la Haute-Savoie et l'Ain sont l'arrière-pays de Genève ou Genève l'arrière-pays de l'ex-région Rhône-Alpes.

Beaucoup de choses se font entre régions frontalières, donc, et c'est évidemment déterminant, politiquement, humainement et économiquement.

En effet, qu'elles soient d'échelle locale, régionale, ou suprarégionale (c'est-à-dire impliquant plusieurs régions et même deux Etats au moins autour de problématiques frontalières, comme dans la Grande Région ou la région du Rhin Supérieur), il n'est guère besoin de démontrer que la plupart des coopérations transfrontalières ont une portée économique majeure, sujet auquel la MOT a d'ailleurs consacré une étude très éclairante en 2015.

La richesse et la vitalité des coopérations transfrontalières sont donc absolument fondamentales pour un pays comme la France, disposant de frontières terrestres et maritimes avec les quatre autres grandes puissances économiques européennes, le Bénélux et la Suisse. Encore faut-il pour cela que les déséquilibres économiques entre régions de part et d'autre d'une frontière ne soient pas trop importants. Or, l'analyse des différents rapports et études produits sur l'environnement concurrentiel et la coopération transfrontalière de nos territoires fait apparaître que nos espaces frontaliers, c'est-à-dire un ensemble de régions regroupant quelque 20% de la surface de l'hexagone et près de 10 millions d'habitants, après avoir longtemps été attractifs pour les salariés résidant de l'autre côté de la frontière, sont dans l'ensemble en perte de vitesse relative depuis une trentaine d'années, et cela principalement sur les frontières où les coopérations sont les plus intenses : Suisse, Luxembourg et Allemagne.

On notera à cet égard que face aux quelque 380.000 Français travaillant chaque jour à l'étranger, 30.000 travailleurs frontaliers étrangers seulement font le voyage dans l'autre sens, ce qui est profondément révélateur du déséquilibre existant entre nos régions frontalières et celles de nos partenaires, au moins sur l'arc frontalier allant de Luxembourg à Genève.

Ainsi, si le fait de pouvoir facilement franchir la frontière chaque matin et chaque soir offre aux habitants de ces régions un champ plus vaste et de nombreuses opportunités pour tous les aspects de leur vie, elle met aussi en évidence des différences et des inégalités visibles par tous. Dans cette affaire, les zones frontalières françaises apparaissent plutôt, globalement, en situation d'infériorité par rapport à celles de nos voisins. Il s'agit là d'une question lourde, qui ne pourra être résolue que par une action longue, tenace et suivie à tous les niveaux de responsabilité, notamment, mais pas uniquement, en région.

Car lorsque les déséquilibres persistent, une spirale dangereuse risque de se former, et dans certaines régions on assiste déjà à ce phénomène : face à cette moindre attractivité et à une implantation très majoritaire des entreprises de l'autre côté de la frontière, nos collectivités territoriales tendent en effet, pour faire face à leurs charges, à augmenter les taxes locales pesant sur les entreprises et à accueillir les activités les plus consommatrices d'espace (logistique, logements, commerces), contribuant ainsi à aggraver le déséquilibre du tissu économique local. Par ailleurs, du fait de leur attractivité comparative en tant que lieu de résidence, les collectivités françaises supportent des charges supplémentaires induites par les mouvements pendulaires et font face à une pression foncière accrue, du fait, principalement, du renchérissement des prix du logement, générant de réels effets d'éviction pour les actifs ne travaillant pas de l'autre côté de la frontière.

Pour que les coopérations transfrontalières puissent produire tous leurs effets économiques bénéfiques, il faut donc soit qu'un certain équilibre préexiste entre les deux territoires, soit que la puissance publique travaille à le trouver rapidement.

Il apparaît donc indispensable aujourd'hui que les acteurs nationaux et les acteurs locaux, mais puissants, que sont les nouvelles grandes régions encouragent la mise en place d'une véritable stratégie transfrontalière, qui fasse de la position centrale de la France un atout majeur de notre politique économique et européenne. Les régions frontalières sont en effet, comme je le disais tout à l'heure, « en première ligne » en matière de compétition des territoires et doivent faire l'objet d'une réflexion spécifique, et si possible d'actions adaptées, dans le cadre de notre politique de redressement de la compétitivité.

Le ministère des Affaires étrangères et du développement international entend évidemment prendre toute sa part dans cette réflexion stratégique. Il s'est notamment attelé à la rédaction d'un Livre blanc portant sur le thème *Diplomatie et territoires*, consacré à l'action extérieure des collectivités locales, au sein duquel les coopérations transfrontalières, qui constituent l'un des volets de cette action, occupent une place à part. En cours de rédaction, ce document sera présenté lors de la traditionnelle semaine des ambassadeurs à la fin du mois d'août, après avoir donné lieu à une concertation avec les autres acteurs ministériels.

Je voudrais saluer la contribution de la MOT, non seulement à cette réflexion particulière, mais à tout ce qui se fait, au quotidien, en matière de coopération transfrontalière et, d'une façon plus large encore, en matière d'action extérieure des collectivités territoriales. Elle est un acteur essentiel au service tous les autres.

Je voudrais la remercier une nouvelle fois de sa mobilisation quotidienne, et tout particulièrement d'avoir co-organisé cet événement aujourd'hui.