

La coopération transfrontalière des collectivités territoriales

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 22035-R



- Juillet 2022 -

La coopération transfrontalière des collectivités territoriales

Établi par

François PHILIZOT
Inspecteur général
de l'administration

Corinne DESFORGES
Inspectrice générale
de l'administration

Adélie POMMIER
Inspectrice
de l'administration

SYNTHESE

La coopération transfrontalière entre collectivités territoriales s'est développée dans toute l'Europe, comme en France, depuis une quarantaine d'années. Vécue comme un outil de la construction européenne, répondant au surplus aux besoins quotidiens de nombreux habitants et territoires (22 départements ayant des frontières terrestres en métropole, 7,6 millions d'habitants dans les arrondissements concernés), elle s'appuie sur des cadres juridiques diversifiés. Ceux-ci sont issus soit d'accords multilatéraux (Conseil de l'Europe, Union européenne), soit de démarches bilatérales entre la France et les Etats voisins. Les collectivités territoriales françaises se sont largement emparées de ces instruments, à des échelles qui vont de la région à la commune, en passant notamment par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dessinant aujourd'hui un paysage à la fois riche, contrasté et parfois complexe.

Les initiatives se déploient dans presque tous les domaines de l'action des collectivités territoriales, en fonction des priorités émergeant d'un territoire à l'autre. Le mouvement général est celui d'une densification de ces actions, non sans à-coups cependant, et en rencontrant des difficultés récurrentes pour traduire les objectifs en réalisations concrètes, en raison principalement des différences institutionnelles qui subsistent ; la crise sanitaire a d'ailleurs rappelé, parfois douloureusement, la force des droits nationaux tout en confirmant des dynamiques locales de solidarité.

L'observation détaillée des démarches de coopération transfrontalière montre, en outre, qu'il est impossible d'établir une séparation totalement étanche entre le domaine de l'Etat et celui des collectivités territoriales. En pratique, les entreprises que ces dernières conduisent appellent un appui ou un accompagnement de l'Etat, dans des proportions et des conditions évidemment variables, mais de façon continue et structurée, ne serait-ce que pour poser les cadres diplomatiques indispensables. La réussite des projets de coopération transfrontalière repose donc sur la bonne articulation entre les interventions de l'Etat et des collectivités territoriales.

Face à la grande diversité des contextes, inhérente aux réalités de la géographie physique et humaine comme aux différences entre les institutions des pays voisins, il faut donc renoncer à construire un « jardin à la française » parfaitement dessiné, mais bien plutôt s'adapter à chaque territoire. Les outils juridiques existants sont d'une richesse qui permet cette approche pragmatique, sans qu'il soit besoin d'en créer de nouveaux. C'est bien plutôt par un travail de méthode que doivent être recherchées les améliorations permettant de traduire les ambitions partagées.

Le paysage actuel manque en effet trop souvent de cohérence, y compris dans des espaces où la coopération transfrontalière semble installée de longue date. Cet effort de coordination est d'autant plus nécessaire que la complexité technique de nombreux projets appelle pour aboutir précision et constance, chez l'ensemble des acteurs impliqués. L'Etat doit répondre lui aussi à cette exigence.

Il importe également d'utiliser au mieux l'apport des institutions européennes. La Commission soutient de longue date de nombreux projets, dans le cadre de la politique régionale, via les programmes INTERREG¹. Elle joue un rôle tout à fait positif dans la mise en place d'outils de partage d'expérience ou de conseil. Elle est attentive aux dispositifs juridiques mobilisables. Sous ce dernier angle toutefois, il est préférable de compter sur les dynamiques interétatiques pour lever les obstacles concrets, plutôt que de créer des instruments communautaires contraignants.

¹ INTERREG¹ est un programme européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, du développement économique et de la gestion de l'environnement.

L'objectif partagé est donc de densifier les démarches de coopération transfrontalière. Cela appelle un effort de coordination au niveau national, relevant au premier chef de l'Etat, mais permettant aussi de mieux structurer l'échange avec les collectivités transfrontalières.

Dans la sphère de l'Etat, force est de constater qu'il n'existe pas aujourd'hui un vrai pilotage interministériel des questions transfrontalières, nonobstant l'existence d'un poste dédié d'ambassadeur au sein du ministère des affaires étrangères. Il est indispensable, sous la direction de ce département ministériel et de celui en charge des collectivités territoriales, de mettre en place un cadre interministériel léger, mais officialisé, permettant de suivre cette matière. La direction de l'Union européenne (DUE) du ministère des affaires étrangères et celle des affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère chargé de l'intérieur pourront assurer conjointement cette animation, les thèmes traités impliquant un grand nombre de services.

Il est nécessaire, en outre, de parfaire le dispositif national d'information et d'appui technique offert aux collectivités territoriales. Celui-ci repose largement sur la mission opérationnelle transfrontalière (MOT), association créée il y a un quart de siècle à l'initiative de l'Etat et dont celui-ci est membre et principal financeur. Il convient cependant d'inscrire dans une vision pluriannuelle les orientations partagées entre la MOT, à laquelle adhèrent de nombreuses collectivités territoriales, et l'Etat, pour qu'elle joue encore mieux son rôle de source d'information et de lieu de dialogue.

Aux échelons déconcentrés et décentralisés, c'est aussi un effort de méthode et d'organisation qui s'impose. Dans la sphère de l'Etat, le premier enjeu est de mieux armer le corps préfectoral et les services déconcentrés pour faire face aux questions transfrontalières, en mettant en place les formations adaptées et en diffusant mieux l'information, pour lui permettre de s'investir dans cette matière souvent essentielle pour les équilibres territoriaux. Cela permettra de systématiser le suivi sur chaque frontière, dans l'esprit de ce qui est en place sur la frontière franco-allemande depuis le traité d'Aix-La-Chapelle.

Il est également indispensable de mieux utiliser le réseau des conseillers diplomatiques, mis en place auprès des préfets de régions. Ceux-ci, si leur animation et leur positionnement sont améliorés, sont à même d'apporter à l'action locale la culture des échanges internationaux et des relations diplomatiques qui fait souvent défaut, en facilitant au surplus les relations avec nos postes à l'étranger. Leur rattachement à la DUE serait une mesure opportune, en cohérence avec son rôle de pilotage national.

Enfin, il est nécessaire de contribuer à une meilleure structuration des démarches des collectivités territoriales. Cela passe par un effort de formation des élus comme des fonctionnaires territoriaux, nécessaire pour appréhender la complexité des démarches transfrontalières. Cela suppose aussi une attention accrue à l'articulation des initiatives et projets, les cadres contractuels de droit commun entre Etat et collectivités territoriales pouvant fournir un point d'appui utile pour aller dans ce sens.

L'ensemble de ces orientations cherche à valoriser un cadre juridique déjà extrêmement riche, par un effort d'organisation et de clarification à tous les niveaux impliqués. Elles tiennent compte de la diversité des champs de la coopération transfrontalière, reflet naturel de celle des contextes locaux, pour tirer le meilleur parti des opportunités offertes par le brassage des populations et les solidarités tissées de part et d'autres des frontières.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Utiliser au mieux les outils existants, plutôt que de chercher à en créer de nouveaux, ou à les fondre dans un cadre unifié. 18
- Recommandation n°2 : Etendre à chaque frontière un dispositif de coordination comparable à celui mis en place pour le franco-allemand, sous la présidence d'un préfet de région. 18
- Recommandation n°3 : Dans le cadre de l'Union européenne, promouvoir un rôle d'impulsion pour l'échelon européen, en laissant aux Etats-membres la responsabilité de la résolution des questions juridiques d'enjeu local..... 20
- Recommandation n°4 : Systématiser, sous le pilotage des ministres chargés des affaires étrangères et des collectivités territoriales, le suivi des questions de coopération transfrontalière, en organisant en particulier au moins une réunion interministérielle annuelle. 23
- Recommandation n°5 : En parallèle de la modification souhaitée des statuts de la MOT, inscrire ses relations avec l'Etat dans une convention-cadre pluriannuelle précisant les objectifs poursuivis et les missions confiées. 24
- Recommandation n°6 : Avant toute affectation en département frontalier, prévoir une formation des préfets et sous-préfets (SDRF ou IHEMI) aux spécificités du travail avec des états ou des collectivités étrangères ; préparer à cette fin un dossier relatif aux enjeux internationaux. 26
- Recommandation n°7 : Prévoir une réunion annuelle des préfets de département et chefs de service déconcentrés, sous la présidence du préfet de région, sur les sujets frontaliers en y associant la ou les ambassades de France concernées, permettant de construire un « Dire de l'Etat », position cohérente et partagée et point d'appui pour le dialogue avec les autorités étrangères comme avec les collectivités territoriales..... 26
- Recommandation n°8 : Demander aux préfets concernés un retour d'expérience sur les enseignements de la crise sanitaire sur les dynamiques transfrontalières. 26
- Recommandation n°9 : Rattacher les conseillers diplomatiques à la direction de l'Union européenne et valoriser leur fonction dans la gestion de carrière. 27
- Recommandation n°10 : Préciser les priorités de l'action des CDPR, région par région, et adapter en conséquence leur positionnement..... 27
- Recommandation n°11 : Prévoir une formation des élus et fonctionnaires territoriaux au fait frontalier (CNFPT) et systématiser les échanges d'expérience annuels et de bonnes pratiques entre élus frontaliers, en s'appuyant sur les ressources de la MOT et en lien avec les grands réseaux de collectivités territoriales..... 28
- Recommandation n°12 : Encourager la clarification progressive du rôle des différents intervenants, en s'appuyant sur les dispositifs contractuels, contrats de plan et contrats territoriaux de relance et de transition écologique..... 28

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	7
Introduction	11
1 Malgré leur grande diversité, les outils juridiques existants ne permettent pas de lever tous les obstacles à une coopération transfrontalière fluide et efficace.....	13
1.1 Les divers outils existants, de droit français ou européen, sont inégalement connus et employés	13
1.1.1 <i>Des outils variés, de droit français ou européen.....</i>	<i>13</i>
1.1.2 <i>Un usage inégal de ces outils selon les territoires</i>	<i>14</i>
1.1.3 <i>Une interpénétration des compétences entre Etat et collectivités territoriales</i>	<i>16</i>
1.2 Le cadre juridique idéal : une fausse perspective ?	16
1.2.1 <i>Accepter la diversité, veiller à la cohérence.....</i>	<i>17</i>
1.2.2 <i>Quelle place pour l'Union européenne ?.....</i>	<i>19</i>
2 Vers une organisation plus efficace de la coopération transfrontalière	21
2.1 Au niveau central, mieux coordonner et informer	21
2.1.1 <i>La nécessité d'un meilleur suivi interministériel</i>	<i>21</i>
2.1.2 <i>Mieux informer sur les questions transfrontalières : la relation entre l'Etat et la MOT.....</i>	<i>23</i>
2.2 Aux niveaux déconcentré et décentralisé, clarifier les rôles des différents échelons.....	24
2.2.1 <i>Faciliter l'intervention des représentants locaux de l'Etat.....</i>	<i>24</i>
2.2.2 <i>Améliorer la mobilisation du réseau diplomatique auprès des préfets</i>	<i>26</i>
2.2.3 <i>Contribuer à la structuration des initiatives des collectivités territoriales</i>	<i>27</i>
Conclusion.....	29
Annexe n° 1 : Lettre de mission	33
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	37
Annexe n° 3 : Tableau récapitulatif des outils juridiques existants.....	43
Annexe n° 4 : Tableau récapitulatif des articles de la loi 3DS relatifs au transfrontalier	45
Annexe n° 5 : Sélection des cartes de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT)	47
Annexe n° 6 : Modèles et éléments-clés de réponses aux questionnaires	49

INTRODUCTION

La crise sanitaire affectant l'Europe à partir de février 2020 a fait resurgir, dans la vie quotidienne et dans nombre de nos activités, des frontières entre pays membres de l'Union que plusieurs décennies d'intégration progressive avaient effacées. Ce fut pour les territoires concernés, à certains égards, un traumatisme complémentaire, altérant des équilibres apparemment bien établis. Ce fut aussi l'occasion de mesurer les solidarités collectives, de fait ou de droit, face à la pandémie, entre pays voisins, qu'il s'agisse de traiter les malades de la COVID 19 ou d'assurer le fonctionnement courant du système de santé. Ce faisant, cette crise est une forme de démonstration du rôle spécifique joué par les zones frontalières et, en même temps, une manifestation des difficultés que soulève souvent la concrétisation des coopérations projetées comme de la nécessité d'une volonté politico-administrative forte pour les faire aboutir.

Les zones transfrontalières rassemblent de l'ordre de 30 % de la population de l'Union européenne, selon les données de la Commission européenne². En France métropolitaine, les départements ayant une frontière terrestre regroupent plus de 20 % de la population, et les arrondissements seuls plus de 11 %, soit 7,6 millions d'habitants. L'intensité des flux de part et d'autre de ces frontières dépend évidemment de leur configuration physique, de la densité de population, de l'histoire locale ou des barrières linguistiques. Elle est donc inégale, mais constitue dans bien des cas un élément déterminant de la vie locale. Il est bon de rappeler que, en 2018, 424 400 personnes (source recensement de 2019) travaillaient dans un pays frontalier de la France, cet effectif étant en forte croissance le long des frontières luxembourgeoises et suisses, secteurs où le travail transfrontalier est déterminant pour l'équilibre local.

Les collectivités territoriales sont dès lors attentives de longue date à ces enjeux et désireuses de promouvoir des coopérations politiques et techniques à des échelles variées. La Commission européenne, convaincue non sans raison que de telles démarches sont des ferments d'unité, les encourage avec constance par des outils programmatiques et financiers (INTERREG) ou par des cadres juridiques propres. Ce domaine fait l'objet, depuis plusieurs décennies, d'une activité diplomatique régulière, dans des cadres multilatéraux (Conseil de l'Europe, Union européenne), aussi bien que bilatéraux comme en attestent les derniers traités franco-allemand et franco-italien (traités d'Aix-la-Chapelle et du Quirinal).

Le législateur national s'est emparé de cette thématique, qu'il s'agisse de transposer en droit interne des textes européens (groupement européen de coopération territoriale, par exemple) ou d'introduire des dispositions spécifiques permettant ou facilitant les initiatives transfrontalières. Les débats préalables à la loi du 22 février 2022 relative à la décentralisation, la différenciation, la déconcentration et la simplification (loi 3DS) en sont le plus récent témoignage. Ce texte comporte en effet un chapitre spécifique à la coopération transfrontalière, résultante de quelques propositions initiales du Gouvernement et de nombreux amendements parlementaires. Sa lecture révèle la diversité des domaines pris en considération et, implicitement, la difficulté de trouver une réponse univoque aux nombreuses questions posées.

La mission confiée à l'inspection générale de l'administration est centrée sur les outils dont disposent les collectivités territoriales pour intervenir en ce domaine. Elle exclut donc les fonctions directement régaliennes de contrôle des hommes et des marchandises en particulier, qui relèvent en France de l'État. Cette distinction en pratique n'est qu'apparemment simple, car l'examen des dynamiques transfrontalières montre que leur traduction opérationnelle appelle très souvent une coopération ou une articulation entre différentes personnes publiques, du côté français d'abord, mais aussi souvent du côté étranger, les modes d'implication de l'État étant variables.

² Cf. la communication de la Commission européenne du 20 septembre 2017. Les données sont calculées sur la base des régions NUTS3 selon la Nomenclature européenne des unités territoriales statistiques (équivalent aux départements).

Un survol même rapide des initiatives prises en ce domaine montre bien qu'il n'existe pas de cloisons étanches entre ce qui relève de la compétence de l'État et ce qui ressort de l'initiative des collectivités territoriales. Celles-ci s'appuient sur le cadre international qui résulte de l'action diplomatique et s'efforcent d'articuler leurs projets avec les démarches convergentes relevant de l'État.

Ce constat majeur a conduit très vite la mission à considérer qu'elle se devait d'analyser la façon dont l'État accompagne les collectivités territoriales, et non pas seulement se pencher sur les dispositifs réputés spécifiques à ces dernières. La pertinence de cette approche a été confirmée par les échanges menés sur les différentes frontières. Les représentants des collectivités territoriales, parmi les priorités avancées, ont ainsi avec régularité mis en avant des domaines relevant largement de l'État - santé, emploi, fiscalité, et même transports - bien plus que les dispositions de la loi 3DS, utiles même si parfois un peu pointillistes. Ils ont également souligné l'importance des relations diplomatiques, et des accords qui en découlent, domaine dans lequel le rôle pilote de l'État n'est pas contesté. Les développements du présent rapport portent donc tout autant sur la réponse de l'État à ces enjeux transfrontaliers, hors des questions strictement régaliennes liées au contrôle des frontières, que sur la capacité à agir des collectivités territoriales.

Pour conduire ses travaux, la mission s'est appuyée dans un premier temps sur des entretiens avec les administrations centrales de l'État, y compris l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Elle a en parallèle interrogé les principales associations de collectivités territoriales, par écrit et via des rencontres en face à face. Une deuxième étape a permis des échanges dans les territoires les plus directement concernés. Faute de pouvoir visiter l'intégralité des frontières, la mission s'est déplacée dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Hauts-de-France et Nouvelle Aquitaine, donnant la priorité aux territoires où les continuités urbaines sont les plus fortes et les échanges transfrontaliers au quotidien les plus intenses. Elle a laissé de côté le cas des régions n'ayant que des frontières maritimes, où les relations sont moins intenses, et celui très particulier de Monaco, où la coopération est organisée directement sous l'égide de l'État, tout en veillant à disposer des informations utiles. Un questionnaire adressé à l'ensemble des préfets des régions frontalières métropolitaines a ainsi permis, en parallèle, de disposer d'un recensement très complet des initiatives connues des services de l'État et de l'appréciation portée sur leurs perspectives d'évolution. Enfin, contact a été établi avec la Commission européenne, via la direction générale des politiques régionales (DG Régio), pilote sur ces sujets au sein des services de la Commission.

Pour l'analyse des enjeux, la mission a pu s'appuyer efficacement sur un corpus d'informations et d'études disponibles via l'INSEE (travail transfrontalier), la Commission européenne et la mission opérationnelle transfrontalière (MOT), association créée sous l'impulsion de l'État il y a 25 ans, et qui demeure en France la source principale, voire presque unique, pour connaître la réalité du fait transfrontalier. Les documents cartographiques insérés dans le corps du texte et les annexes proviennent essentiellement de la MOT.

Le présent rapport s'attache dans une première partie, à analyser les outils juridiques existants, en droit français et international, permettant la coopération entre collectivités territoriales transfrontalières. Il évalue leur usage, leurs apports et leurs limites, dans un contexte marqué par une grande diversité et, parfois, un manque de coordination, posant la question d'éventuels compléments, qui ne semblent pas au demeurant s'imposer. Dans une seconde partie, il est centré sur l'accompagnement des coopérations transfrontalières, en particulier, par l'État, tant au niveau central qu'à celui des services déconcentrés, de façon à dégager les pistes permettant d'en améliorer l'efficacité. Il est clair, en effet, que la situation actuelle n'est pas optimale, mais qu'il faut avancer avec pragmatisme pour s'adapter à la diversité des contextes et des enjeux.

1 MALGRE LEUR GRANDE DIVERSITE, LES OUTILS JURIDIQUES EXISTANTS NE PERMETTENT PAS DE LEVER TOUS LES OBSTACLES A UNE COOPERATION TRANSFRONTALIERE FLUIDE ET EFFICACE

Une dizaine d'outils juridiques (groupements, conventions) permettent aujourd'hui aux collectivités territoriales d'ancrer juridiquement leurs projets de coopération transfrontalière. Cette « boîte à outils » est inégalement mobilisée en fonction des territoires et collectivités impliquées. Elle révèle également une imbrication forte des acteurs et des compétences.

Si cette complexité juridique et organisationnelle ne simplifie pas les projets, il est difficile d'envisager un outil unique de simplification du cadre des coopérations transfrontalières. La solution se trouve davantage dans une mise en cohérence des diverses structures de coopération existantes, rôle qui revient souvent *de facto* à l'Etat local.

1.1 Les divers outils existants, de droit français ou européen, sont inégalement connus et employés

Comme l'illustre la carte page 14, les structures de coopération transfrontalière sont multiples et fondées sur des cadres juridiques relevant du droit européen, international ou national. Ces outils sont diversement mobilisés par les collectivités, en fonction des territoires et des enjeux locaux.

1.1.1 Des outils variés, de droit français ou européen

La mise en œuvre de tout projet de coopération transfrontalière suppose un accord entre les différents partenaires quant à son portage juridique, voire à sa gouvernance. Depuis les années 1980, plusieurs outils juridiques, reposant sur des sources de droit multiples ont donc été introduits - aux niveaux bilatéral, européen et national - afin de fournir un cadre aux projets qui émergeaient (cf. annexe 3 pour une liste de ces outils sous forme de tableau).

En 1980, sous l'égide du Conseil de l'Europe, est rédigée la convention dite de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Ce texte fondateur, complété par trois protocoles additionnels, a servi de base à la signature d'accords bilatéraux entre la France et des Etats voisins : l'Espagne (traité de Bayonne, 1995), l'Italie (accord de Rome, 1993) le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse (accord de Karlsruhe 1995), la Belgique (accord de Bruxelles, 2002). Ces accords permettent notamment de mettre en place des **conventions de coopération transfrontalière**, outils qui engagent les collectivités et autorités signataires à entreprendre un projet ou une démarche transfrontalière. Le traité de Bayonne ouvre en outre à certaines collectivités et autorités locales à la frontière espagnole la possibilité de créer un **consorcio**, structure pérenne de coopération régie par le droit espagnol. Les accords de Karlsruhe et de Bruxelles permettent quant à eux de mettre en place des **groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT)**.

La signature d'accords bilatéraux s'est poursuivie récemment avec le traité Aix-la-Chapelle sur la coopération et l'intégration franco-allemandes de 2019, débouchant sur la création d'un **comité de coordination transfrontalier franco-allemand**, et le traité du Quirinal avec l'Italie en 2021. La déclaration franco-espagnole de Montauban (2021) devrait se traduire elle-aussi par de nouvelles avancées.

La base juridique en droit de l'Union européenne pour la coopération transfrontalière est constituée de deux règlements. Le plus ancien (règlement (CE) 2137/85 de 1985) permet de créer un **groupement européen d'intérêt économique (GEIE)**, personne juridique de droit privé ayant vocation à développer l'activité économique de ses membres. Le second, (règlement (CE) 1082/2006 modifié par le règlement (UE) 1302/2013) instaure le **groupement européen de coopération territoriale (GECT)**, personne juridique de droit public ayant pour objet de faciliter et promouvoir la coopération territoriale, y compris transfrontalière. Afin d'intégrer des pays non-membres de l'Union, européenne, le protocole additionnel n°3 à la convention de Madrid ouvre la possibilité d'un nouvel outil, le **groupement eurorégional de coopération (GEC)**, qui étend à ces territoires un dispositif similaire au GECT.

Le droit interne français prévoit lui aussi des outils de coopération transfrontalière. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) met ainsi en œuvre le règlement européen sur les GECT (article L. 1115-4-2). Il permet également la création de **de sociétés d'économie mixte (SEM) transfrontalières** (article L. 1522-1). Ce point a été complété par la récente loi 3DS, dont l'article 189 modifie l'article L. 1531-1 du CGCT afin de permettre aux collectivités territoriales étrangères et à leurs groupements de participer au capital des **sociétés publiques locales (SPL)** dont l'objet social est exclusivement dédié à la gestion d'un service public d'intérêt commun transfrontalier pouvant comprendre la construction des ouvrages ou des biens nécessaires au service³.

Enfin, certains dispositifs juridiques prévus par le droit français font référence au transfrontalier sans pour autant constituer un outil à part entière de coopération transfrontalière. C'est le cas du **schéma de coopération transfrontalière (SCT)** introduit par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 dans le CGCT qui dispose que « la métropole limitrophe d'un Etat étranger élabore un schéma de coopération transfrontalière associant le département, la région et les communes concernées » (article L. 5217-2). Il s'agit donc d'un instrument de coordination entre les collectivités territoriales du versant français, obligatoire à Lille, Strasbourg et Nice.

1.1.2 Un usage inégal de ces outils selon les territoires

Parmi les divers outils existants, les conventions de coopération et les GECT sont les structures les plus fréquemment répandues le long des frontières françaises. Néanmoins, les usages varient selon les territoires et les collectivités concernées.

La variété se trouve en premier lieu dans les domaines de coopération : transport, urbanisme, santé, environnement ou encore sécurité civile. Ainsi, un GECT peut-il servir de support à un hôpital transfrontalier, comme celui de Cerdagne à la frontière franco-espagnole. Mais ce même outil peut également constituer la base juridique du rapprochement entre deux parcs naturels, à l'image du parc naturel régional Scarpe-Escaut de chaque côté de la frontière franco-belge.

L'usage est aussi inégal lorsque l'on s'intéresse à l'intensité réelle des pratiques ; un GECT peut-être le support d'une coopération riche et dynamique porteuse de projets opérationnels (création d'un bus France-services frontalier, projet de crèche frontalière), tout comme d'une coopération minimale se limitant à quelques rendez-vous institutionnels annuels sans réalisation concrète pour les citoyens. La dynamique d'une même structure peut évoluer dans le temps, en fonction des orientations politiques successives : certains GECT très actifs dans les années 2010 le sont beaucoup moins en 2022. Ces outils sont des structures le plus souvent souples et légères, très sensibles à la volonté collective qui les sous-tend et à ses variations.

Les structures peuvent également s'empiler ou se superposer à différentes échelles : la « Grande région » à l'Est (avec des collectivités de Belgique, France, Luxembourg et Allemagne) englobe ainsi géographiquement des structures plus petites comme l'Eurodistrict de SaarMoselle ou le GECT Alzette-Belval.

Cette mosaïque d'usages des outils transfrontaliers est une manifestation de la souplesse des acteurs, mais contribue aussi à complexifier la compréhension du paysage institutionnel le long des frontières. Elle est néanmoins inhérente à la multiplicité des acteurs et des compétences des collectivités frontalières.

³ Cf. Annexe 4 pour le détail des apports de la loi 3DS en matière de coopération transfrontalière.

Illustration 1 : la diversité des structures existantes aux frontières françaises



Source : Mission opérationnelle transfrontalière, carte élaborée en 2018 mise à jour en 2021

1.1.3 Une interpénétration des compétences entre Etat et collectivités territoriales

Loin d'une répartition claire des rôles entre les diverses autorités publiques, la coopération transfrontalière des collectivités territoriales implique une coordination importante entre les collectivités du versant français, qui se double souvent d'une intervention de l'Etat.

La mission a constaté que bien peu de thèmes transfrontaliers relèvent de la compétence d'un seul niveau de collectivité. Doivent ainsi intervenir conjointement sur un projet de mobilité transfrontalière dans le Nord, soutenu par l'Union européenne, une métropole porteuse du projet et une région gestionnaire des fonds européens, toutes les deux autorités organisatrices au sens du code des transports. S'y ajoute le département pour le volet des mobilités douces, à l'image d'un projet porté par le département du Nord sur un réseau de voies cyclables.

Cette interpénétration des compétences peut s'avérer fructueuse, les instances de coopération transfrontalière agissant alors comme outil de gestion et résolution des conflits. Néanmoins, elle conduit souvent, elle aussi, à une complexification des démarches de coopération en accentuant une forme de rivalité entre les niveaux de collectivité, chacune cherchant à piloter son propre outil de coopération transfrontalière. A titre d'exemple, en région Grand Est, la collectivité européenne d'Alsace vient d'élaborer son schéma de coopération transfrontalière prévu par la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, sans pour autant disposer de compétences propres sur les domaines concrets du transfrontalier. Elle doit donc s'efforcer d'associer notamment l'Eurométropole de Strasbourg, elle-même dotée d'un tel schéma, et la région Grand Est qui détiennent la plupart des compétences opérationnelles et des financements. Chaque niveau peut légitimer son implication transfrontalière, de la région en matière de transports au département sur les sujets d'accès aux droits sociaux jusqu'aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes sur l'aménagement urbain.

En pratique, les coopérations nécessitent également l'intervention de l'Etat aux côtés des collectivités territoriales. Il est donc difficile d'isoler ou séparer les champs d'intervention de chaque strate administrative. Ainsi, un projet de tramway transfrontalier relevant de la compétence des collectivités territoriales ne peut se passer de l'intervention de l'Etat pour respecter les normes de sécurité applicables. De fait, l'Etat est souvent membre des GECT ou présent à titre d'observateur ; en Moselle, le sous-préfet de Thionville assure même, selon un principe de rotation régulière, la présidence du GECT Alzette Belval sur la frontière franco-luxembourgeoise.

Cette complexité n'est pas propre au système français et se retrouve, avec parfois encore plus d'acuité, chez nos voisins. En Belgique par exemple, la division entre Flandre et Wallonie complique la gestion des projets. En Espagne, les communautés autonomes frontalières disposent de pouvoirs et d'une liberté de négociation variable en fonction de l'état de leur relation avec Madrid. En Suisse, les cantons sont l'interlocuteur majeur, mais la présence de la confédération est dans certains cas indispensable, pour des raisons juridiques ou opérationnelles.

1.2 Le cadre juridique idéal : une fausse perspective ?

La diversité des situations rencontrées, la variété des structures ou dispositifs mis en place à l'initiative des différents acteurs, les interdépendances entre eux sont à l'évidence source de complexité dans la conduite de la coopération transfrontalière. Cela alimente régulièrement les réflexions sur l'organisation idéale et sur la recherche de solutions juridiques de nature à fournir un modèle simple utilisable partout. La Commission européenne elle-même a proposé de légiférer en ce domaine, pour faciliter les ajustements du droit nécessaires à la conduite des projets transfrontaliers. A certains égards, l'inflation d'amendements (39) déposés dans le cadre de l'examen du projet de loi 3DS traduit cette insatisfaction latente, et la recherche de solutions dans des ajustements des textes applicables, éventuellement décidés par un seul Etat, faute d'aboutir à un accord, comme pour les transports de corps en vue de leur incinération, entre Belgique et France.

Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence de nourrir le débat sur l'adaptation des cadres de coopération et sur les suites à donner aux discussions engagées au niveau de l'Union européenne. Dans les deux domaines, une approche pragmatique semble la mieux adaptée.

1.2.1 Accepter la diversité, veiller à la cohérence

L'analyse conduite au point 1.1 a montré la diversité des outils mobilisables et mobilisés, sur une même frontière et *a fortiori* de l'une à l'autre, pour conduire des actions de coopération transfrontalière. Qu'elles relèvent de sources multilatérales, dans le cadre du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, ou d'accords bilatéraux entre Etats voisins, les organisations envisageables sont multiples et offrent des opportunités nombreuses. Les collectivités territoriales s'en sont saisies de façon très large et souple depuis longtemps et l'Etat est peu ou prou associé à la vie de ces entités.

La diversité des pratiques constatées est la résultante de celle des contextes institutionnels, d'une part, et des thématiques traitées, d'autre part. Force est en effet de tenir compte de ces deux facteurs majeurs pour structurer efficacement les actions de coopération. S'il est d'usage de constater la complexité du système institutionnel français, le transfrontalier impose de se confronter et de tenir compte de l'organisation des pays voisins, dont la subtilité n'a parfois rien à envier à la nôtre. En outre, il faut tenir compte de l'implication des Etats comme des collectivités, dans des contextes où, sauf pour le Luxembourg, Etat unitaire, un fédéralisme plus ou moins poussé ou reconnu rend l'équilibre entre niveaux plus difficile à lire au regard des critères habituels en France, le cloisonnement des compétences étant souvent strict chez nos voisins.

Le choix des vecteurs est donc dépendant des circonstances de droit et de fait propres à chaque territoire transfrontalier, débouchant sur des entités plus ou moins intégratrices, ayant une autonomie de décision et une capacité d'intervention éminemment variables. Les cadres informels, instances de pilotage et de concertation en particulier, tiennent une place centrale, car ils sont souvent le lieu de maturation des accords politiques, et sont couramment placés sous l'égide des Etats. Les groupements de coopération, sous leurs diverses appellations et formes juridiques, sont davantage des lieux d'analyse que de conduite opérationnelle de projets. Les représentants politiques de nos partenaires sont d'ailleurs parfois réticents à ce que leurs missions soient enrichies, par crainte de dessaisir les instances élues au suffrage direct de leurs compétences, au profit d'entités sans contrôle politique immédiat.

Il est significatif de noter que certaines démarches restent portées par des structures qui paraissent inadaptées, mais conservées plutôt que de prendre le risque d'une transformation (cf. le groupement d'intérêt économique européen de l'Eurocité basque) et que les velléités de simplification, nées de la richesse du paysage institutionnel sur la plupart des territoires, ne se traduisent pas par de réelles avancées, par fusion de structures. A certains égards, chaque niveau de collectivité, côté français, mais aussi côté étranger, tient à son positionnement spécifique et à l'outil qui lui permet d'agir dans son champ de compétence propre.

L'analyse des actions conduites montre, de la même façon, l'inévitable diversité des cadres retenus pour les porter. Ainsi, si l'on raisonne autour des programmes de coopération financés par l'Union européenne au titre d'INTERREG⁴, on mesure l'intérêt pour les régions françaises d'assurer leur rôle de pilotage à travers des entités où elles restent en première ligne, même pour le volet transfrontalier, souvent le plus immédiatement opérationnel et que la Commission européenne entend promouvoir dans l'actuelle programmation.

Dans le champ des transports, régions et intercommunalités doivent pouvoir dialoguer avec les autorités compétentes du pays voisin. L'exemple le plus abouti, dans l'agglomération franco-genevoise, met en évidence le fait qu'il s'agit d'organiser un partenariat à multiples facettes : définition dans le cadre du groupement de coopération du projet global, mise en œuvre via des conventions ad hoc des circuits financiers assurant la transparence et la fiabilité des flux liés aux services créés.

En outre dans cette région, l'aboutissement des projets d'infrastructures et de nouveaux services (Léman express comme tramways) implique les deux Etats, France et Confédération helvétique. Dans le champ de la planification urbaine, si tant est qu'il y ait des réalisations concrètes au-delà de

⁴ Interreg est un programme européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, du développement économique et de la gestion de l'environnement.

schémas indicatifs de développement, la responsabilité première appartient en France aux intercommunalités qui, elles-mêmes, ont des interlocuteurs variables selon les sujets.

Du point de vue français, et indépendamment même des questions d'ordre technique et juridique et des enjeux humains souvent forts, il ne faut pas se cacher que la portée hautement symbolique, et positive sur le long terme, de la coopération transfrontalière, conduit chaque niveau de collectivité à souhaiter y affirmer sa place et son rôle. Cet élément de sociologie institutionnelle, pour basique qu'il soit, joue un rôle non négligeable dans les choix d'organisation et alimente à la fois la vie des outils existants, leur création éventuelle et la composition diversifiée des cercles ainsi constitués.

Alors donc que l'appel à la simplification retentit en ce domaine comme en bien d'autres, la réalité des pratiques, parfois anciennes, la diversité des contextes et des thématiques, la complexité des jeux de rôle, de part et d'autre des frontières, rendent très largement illusoire la recherche d'un cadre commun, homogène et propre à tout. La mission a d'ailleurs constaté plus d'interrogations sur la valeur ajoutée de tel ou tel outil de coopération que de souhaits d'unification, par exemple sur telle ou telle frontière (le Luxembourg, la Suisse), ou telle partie de frontière (Allemagne, Belgique, Espagne, voire Italie), quand les distances et la réalité des solidarités territoriales conduisent à une approche sectorisée. Le cas de la Suisse en est une bonne illustration tant il paraît difficilement envisageable de fondre en un tout unifié la vie du bassin de Bâle, celle du haut Doubs et du haut Jura et celle du Genevois, élargi en tant que de besoin aux cantons de Vaud et du Valais. Pour tout dire, les collectivités territoriales considèrent la diversité de l'offre institutionnelle comme une opportunité et non une contrainte.

En revanche, la nécessité de disposer d'une vision à la fois large et synthétique, en particulier pour mieux apprécier dans quels cas les initiatives portées ou les besoins exprimés par les collectivités territoriales appellent un relai de l'État, justifient l'implication de ce dernier, afin de construire une approche transversale, plus complète avec les autorités des autres pays. Sous cet angle, la création en application du traité d'Aix-la-Chapelle du comité de coordination transfrontalier franco-allemand, présidé par la préfète de Grand Est, est saluée comme une avancée importante. Elle suscite un intérêt évident sur les autres frontières, même si existent parfois des outils comparables, comme le comité franco-genevois, présidé pour la partie française par le préfet d'Auvergne-Rhône-Alpes. Le traité franco-italien du Quirinal comme la déclaration franco-espagnole de Montauban devraient déboucher sur des instances équivalentes, nourrissant une réelle attente quant à leur installation effective.

Même si certains élus, peu nombreux, revendiquent le pilotage direct de la coopération transfrontalière, prévaut une claire conscience, régulièrement réalimentée par les initiatives de nos voisins au demeurant, que ce domaine ne saurait prospérer sans une large part de travail interétatique, structuré de façon légère sans doute mais animé en continu. Cela explique que les représentants des collectivités territoriales reconnaissent la légitimité de l'État pour assurer la cohérence des démarches. Son intervention est vue comme une garantie indispensable, même si opérationnellement ces collectivités entendent jouer pleinement leur rôle dans leurs propres domaines de compétence. Il ne s'agit donc pas d'esquisser une reprise en main par l'État, mais d'une façon pour lui d'exercer son rôle de régulateur, afin de mieux articuler ses interventions avec l'ensemble des partenaires publics. Une telle façon de procéder peut faciliter l'identification en amont des questions pratiques ou juridiques, appelant des discussions d'État à État, pour trouver des accords évitant au maximum d'avoir à légiférer sur des sujets parfois très ponctuels. La nécessité de faire évoluer l'action de l'État en ce sens sous-tend largement l'analyse de la deuxième partie du présent rapport.

Recommandation n°1 : Utiliser au mieux les outils existants, plutôt que de chercher à en créer de nouveaux, ou à les fondre dans un cadre unifié.

Recommandation n°2 : Etendre à chaque frontière un dispositif de coordination comparable à celui mis en place pour le franco-allemand, sous la présidence d'un préfet de région.

1.2.2 Quelle place pour l'Union européenne ?

La coopération transfrontalière est un axe important de la politique de cohésion conduite au sein de l'Union européenne depuis le début des années 1990. Compte tenu du poids considérable de la population de l'Union qui réside dans des régions frontalières, la Commission a fait de ce thème un des vecteurs du renforcement de la cohésion. Le programme INTERREG, outil des coopérations interrégionales financées par le fonds européen de développement régional (FEDER), permet depuis sa création d'accompagner des projets locaux, visant à réduire au quotidien l'effet-barrière des frontières. Dans l'actuelle génération, la Commission souhaite d'ailleurs que la place de ce type d'actions soit accrue, en partie pour panser les plaies des mesures restrictives liées à la crise sanitaire et relancer une dynamique un temps suspendue ou ralentie, hors champ de la santé publique.

La Commission européenne est aussi attentive aux outils d'échange et d'information de nature à faciliter les démarches de coopération transfrontalière. Elle est ainsi en relation étroite avec les quelques structures et réseaux spécialisés, MOT en France, association des régions frontalières d'Europe (ARFE) implantée à Berlin, *Central european service for cross-border cooperation* (CESCI), installé à Budapest. Les programmes d'observation portés à l'échelle de l'Union comportent de façon régulière un volet dédié au transfrontalier. La DG Régio alimente aussi une base d'expérience et d'appui technique au profit des opérateurs transfrontaliers, à laquelle des acteurs français ont régulièrement recours.

Enfin, la Commission est active dans le champ des instruments juridiques. Elle est ainsi à l'origine du règlement qui a introduit dans notre univers juridique⁵ les « groupements européens de coopération territoriale » (GECT), celui de la métropole lilloise ayant été le premier créé en Europe en 2008. C'est dans ce domaine que s'inscrit le projet de règlement dit « *European cross border mechanism* » (ECBM), qui a fait l'objet de discussions infructueuses à Bruxelles à la fin de la décennie passée, mais dont l'intérêt a été évoqué par différents interlocuteurs de la mission.

Cette initiative de la Commission faisait suite à des travaux impulsés par la présidence luxembourgeoise, avec l'appui technique de la MOT, sur les obstacles juridiques à la coopération transfrontalière. L'idée originelle était de trouver un mécanisme facile d'usage permettant de régler les conflits entre législations nationales obérant ou interdisant la réalisation d'un projet transfrontalier. La proposition qui en a découlé portait sur deux aspects, complémentaires en un sens, mais dissociables : le premier était la création de points dits « focaux », dans chaque pays et à l'échelon de l'Union, constituant des points d'appui technico-juridiques et des outils d'information pour les différents intervenants ; le second était la possibilité offerte de choisir la législation nationale applicable, projet par projet, en donnant une capacité d'intervention à la Commission sur ce processus de sélection.

La discussion entre les Etats-membres, qui n'a pas atteint le stade du comité des représentants permanents, a buté sur ce deuxième aspect, considéré par de nombreux pays comme constitutif d'un risque d'atteinte à leur souveraineté. La sensibilité de cette question dans certains pays est extrême, pour des raisons variées (Europe centrale, Espagne par exemple). Les pays de la Baltique et nordiques privilégient de leur côté des méthodes de construction de consensus, qui leur paraissent pleinement fonctionnelles, car éprouvées de longue date. A ce jour, si le texte revenait en l'état pour une discussion dans les instances communautaires, il est clair qu'il se heurterait à la même opposition. Les services de la Commission en sont conscients, ce qui explique leur prudence sur ce dossier.

Le problème que celle-ci entendait traiter à travers cette proposition est bien réel. Une bonne illustration en est donnée par le cas emblématique qu'a constitué le tramway Strasbourg-Kehl : faute d'entente entre la France et l'Allemagne, la sécurité ferroviaire relevant des Etats, il a fallu construire un matériel adapté aux spécifications françaises et allemandes ; pour quelques centaines de mètres en territoire germanique, non interconnectés au réseau allemand, ce sont donc presque des prototypes qui ont été produits. Cela étant, dans un contexte où le respect de la subsidiarité est

⁵ Il existait déjà différentes formes de groupements de collectivités

régulièrement mis en avant, il paraît plus opportun de laisser faire les Etats plutôt que d'imposer ce qui est vécu par certains états membres comme une forme de tutelle de l'Union européenne.

Du côté français, la prise en considération de telles difficultés renvoie notamment à l'amélioration des dispositifs d'animation de la coopération transfrontalière, évoquée au point 1.2.1. La dynamique positive traduite par les traités et déclaration précités (avec l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne) est de nature à faciliter, si l'on sait l'entretenir, le règlement de telles questions, un accord interétatique pouvant, par définition, prévoir des dérogations aux règles usuelles. Il existe d'ailleurs des dispositifs spécifiques, divers selon les frontières, permettant des adaptations importantes ; les zones d'accès aux soins transfrontalières franco-belges en sont une bonne illustration, souvent mise en avant sur d'autres frontières au demeurant, dans un domaine partout prioritaire.

A ce jour, la Commission s'est attachée à faire vivre le point focal qu'elle a créé, nonobstant le blocage du projet de règlement ECBM. Le dispositif « B-solution », qu'elle finance également, lui permet d'accompagner les porteurs de projet dans la recherche de montages opérationnels, incluant la recherche de processus juridiques adaptés. Cette méthode, qui repose sur l'accompagnement et la pédagogie plutôt que sur une forme d'obligation, a les mérites de la souplesse et du pragmatisme. Elle pourra aisément s'articuler avec la dynamique de projets liée au volet transfrontalier des programmes INTERREG. La Commission apprécierait, cependant, de façon assez logique que l'idée de point focal soit reprise par les Etats-membres, puisqu'elle ne pose guère de problème de principe. En France, en pratique, cet aspect renvoie tout spécialement au rôle assigné à la MOT et aux relations que l'Etat entretient avec cet organisme, question qui sera étudiée plus en détail au chapitre 2 du présent rapport. Personne, parmi les interlocuteurs de la mission, n'a, en tout état de cause, mis en doute l'intérêt de consolider l'échange d'informations et d'expériences sur les questions transfrontalières, quelles que soient les différences de contexte.

L'ensemble de ces éléments milite pour que la France promeuve, dans les discussions au sein de l'Union européenne, une approche pragmatique, fondée sur l'appui aux acteurs locaux plutôt que sur des processus juridiques supranationaux. Dans l'hypothèse où la Commission relancerait des discussions autour d'un règlement ECBM modifié, il conviendrait donc d'être attentif à cet équilibre, permettant à l'Union d'être présente, et de façon positive, tout en laissant les responsabilités des équilibres locaux aux Etats-membres, éventuellement dans le cadre d'accords bilatéraux tels qu'il en existe déjà.

Recommandation n°3 : Dans le cadre de l'Union européenne, promouvoir un rôle d'impulsion pour l'échelon européen, en laissant aux Etats-membres la responsabilité de la résolution des questions juridiques d'enjeu local.

La diversité des organisations politico-administratives et des enjeux de coopération, d'un territoire à l'autre impose donc le pragmatisme dans la recherche de solutions d'amélioration de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales.

2 VERS UNE ORGANISATION PLUS EFFICACE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Pour accompagner au mieux la coopération transfrontalière, l'analyse développée en première partie souligne que l'enjeu aujourd'hui n'est pas de légiférer, tant au niveau français qu'à celui de l'Union européenne, mais de construire une organisation qui soit plus efficace, pour faciliter des démarches qui butent souvent sur des problèmes de coordination ou de technique. Cet impératif vaut au premier chef pour l'implication de l'État, dont on a vu qu'il était un partenaire incontournable des initiatives locales, une meilleure articulation de celles-ci devant cependant être recherchée, même s'il faut veiller au respect des responsabilités de chacun des acteurs. Il s'applique tant au niveau des administrations centrales, et plus généralement des dispositifs nationaux, que des organisations et outils mis en place aux échelons déconcentrés et décentralisés.

Le premier enjeu est donc de définir les orientations permettant d'améliorer le dispositif national d'information et d'appui, en particulier en structurant de façon plus précise l'action de l'État. Le second est de renforcer les cadres d'animation et de dialogue aux différents échelons territoriaux, là où l'on est confronté aux réalités opérationnelles.

2.1 Au niveau central, mieux coordonner et informer

Les interrogations que soulève l'action de l'Etat au niveau central sont de deux ordres : l'organisation interministérielle permet-elle une conduite efficace de l'action du Gouvernement ? Notre pays est-il doté d'un outil adapté de suivi et de partage d'expérience ?

2.1.1 La nécessité d'un meilleur suivi interministériel

Longtemps, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) fut la structure qui, au sein des administrations centrales de l'Etat, assurait un suivi régulier des questions liées à la coopération transfrontalière, son intervention s'étant nourrie à la fois d'initiatives qu'elle avait portées directement (pôle européen de Longwy en particulier) et du pilotage national des programmes européens INTERREG. Par-delà ses changements de nom, puis son inclusion au sein du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), cette matière est entrée dans le giron de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui demeure un des principaux intervenants de l'Etat en ce domaine. Cela se traduit en particulier par les relations tissées entre l'ANCT et la MOT ; cela s'inscrit aussi dans le suivi des programmes européens, qu'assure encore pour partie cet établissement public.

Cette situation est révélatrice du partage des rôles opérés lors de la création de l'ANCT entre celle-ci et la direction générale des collectivités locales (DGCL), dotée depuis lors d'une sous-direction chargée de l'aménagement du territoire, qui exerce la tutelle de l'ANCT et a repris une partie des fonctions d'administration centrale du CGET. En pratique cependant, au sein de la DGCL, c'est plutôt la sous-direction des compétences et institutions locales (CIL) qui a assuré lors des débats relatifs à la loi 3DS la centralisation du suivi des questions liées à la coopération transfrontalière. La DGCL n'est d'ailleurs pas toujours à l'aise pour répondre à des sollicitations des collectivités intéressées qui portent le plus souvent non sur des questions relevant du code général des collectivités territoriales mais d'autres sources juridiques et, donc, d'autres ministères. On a vu, au chapitre 1er, que les demandes locales ne ressortissent que minoritairement de sujets liés aux outils institutionnels de la coopération. On peut donc considérer aujourd'hui que, au sein de la sphère ministérielle en charge de la cohésion des territoires et des collectivités territoriales, le pilotage demeure éclaté et repose plus sur l'histoire que sur une approche totalement rationnelle.

La direction nouvellement créée des affaires européennes et internationales (DAEI) au sein du ministère de l'intérieur ne s'est pas encore totalement emparée des sujets liés à la coopération transfrontalière, hors des domaines proprement régaliens. Elle ne dispose à ce jour que d'un chargé de mission susceptible de poser un regard sur cette thématique. Ni son actualité immédiate, dans le cadre de la présidence française, ni la sphère de compétence de ce ministère jusqu'à mai 2022, centrée sur des missions régaliennes, ne l'ont poussé à prendre des initiatives dans cette matière.

L'autre ministère concerné au premier chef est évidemment celui des affaires étrangères. Il existe en son sein un ambassadeur thématique chargé des questions transfrontalières. Il est rattaché pour sa gestion à la direction de l'Union européenne, ce qui est somme toute logique, les frontières en cause étant soit internes à l'Union, soit avec des pays tiers disposant d'accords spécifiques avec celle-ci, en particulier pour garantir la fluidité de la circulation des hommes et des marchandises. Toutefois, la coopération extérieure des collectivités relève d'un autre ambassadeur thématique, dépendant pour sa part de la direction générale de la mondialisation. Celui-ci dispose de crédits permettant à l'Etat d'aider les projets des collectivités territoriales, quel que soit leur champ géographique - courte ou longue portée. Il anime en outre le réseau des conseillers diplomatiques placés auprès des préfets de région.

L'on mesure donc que cette organisation, indépendamment évidemment de toute question de personne, est source de difficultés. La coopération transfrontalière relève d'un ambassadeur sans troupes, ni moyens financiers, qui doit s'appuyer pour les trouver sur une direction pour laquelle les questions en cause ne sont pas vraiment dans ses compétences car elles relèvent pour l'essentiel de la vie de l'Union européenne. L'animation du réseau des conseillers diplomatiques est en soi un sujet, qui sera approfondi au point 2.2. Au sein-même de la direction de l'Union européenne, la coopération transfrontalière peut apparaître comme relativement marginale, aucune des sous-directions n'en étant explicitement chargée, en appui éventuellement à l'ambassadeur thématique. Il est révélateur que, durant la présidence française de l'Union, aucune réunion officielle n'ait été organisée sur ce thème, malgré un projet inabouti⁶, faute d'ailleurs de coordination entre acteurs au sein de la sphère diplomatique.

Dans les autres ministères, le suivi des questions transfrontalières reste épisodique, en fonction de l'actualité, de la capacité des acteurs locaux à faire remonter leurs besoins, ou des évolutions des relations entre la France et ses voisins. L'examen du chapitre transfrontalier de la loi 3DS illustre bien le fait que tous les ministères sont susceptibles d'être concernés par des interpellations issues des initiatives locales⁷. Ceux-ci s'en emparent de façon le plus souvent ponctuelle, à la faveur d'une réforme (apprentissage transfrontalier récemment⁸), d'une crise, l'épidémie de la COVID 19 en étant une illustration, ou d'un accord diplomatique relançant des relations bilatérales (traités franco-allemand et franco-italien de 2019 et 2021). Les échanges avec les autres ministères, et en particulier ceux porteurs d'une vision transversale, ne sont en rien systématisés et se développent plutôt en fonction de l'actualité que selon un programme de travail bien construit, au regard de priorités thématiques ou géographiques.

Ce constat est porté de longue date et l'absence de réel dispositif interministériel de coordination est périodiquement déplorée. A la fin de la décennie passée avait émergé l'idée d'un comité interministériel de la coopération transfrontalière qui, selon un procédé classique, aurait permis un point au moins annuel, sous l'égide du Premier ministre, permettant d'identifier de façon systématisée les sujets majeurs et de veiller à leur prise en charge. Selon les informations recueillies par la mission, la note de proposition qui avait fait l'objet de premières discussions interministérielles n'a jamais abouti à une saisine formelle du cabinet du Premier ministre. Durant ces dernières années, les nombreux échanges provoqués par le cheminement de la loi 3DS ont fourni de fait un cadre informel, mais sans pour autant régler la question de fond. Celle-ci reste aujourd'hui posée et appelle une réponse.

Sans contribuer à multiplier à l'envi les comités interministériels placés sous la présidence du Premier ministre, il est certainement opportun de systématiser les échanges entre les différents départements ministériels sur la coopération transfrontalière. Il serait légitime d'en confier l'animation aux ministres chargés des affaires étrangères et des collectivités territoriales, qui portent chacun une vision transversale du sujet. Une rencontre annuelle constituerait un rythme minimal, permettant dans un premier temps de tirer les enseignements utiles de la mise en œuvre de la loi 3DS, mais plus encore d'analyser les besoins sur les différentes frontières au regard en particulier des avancées bilatérales récentes les plus importantes ou des négociations en cours.

⁶ Projet d'une journée de travail autour de la coopération transfrontalière

⁷ La loi 3DS traite des épreuves sportives, des foires et salons, de l'urbanisme commercial, des schémas sanitaires, de l'actionnariat des sociétés publiques locales, du transport de corps ou de l'apprentissage.

⁸ Rapport IGAS sur l'apprentissage transfrontalier : il concerne moins de 100 personnes par an, même s'il existe une possibilité de croissance ; donc amendement à une loi pour une niche car les ministères techniques n'ont pas pu se parler.

L'organisation ressort de la compétence de la direction de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et de la DAEI, susceptible auprès des ministres chargés des collectivités territoriales de s'appuyer sur les différentes directions thématiques des sphères « intérieur » et « transition écologique » comme sur l'ANCT. Un cadrage de l'exercice, valant préparation de la première de ces rencontres pourrait utilement être assuré sous la responsabilité du cabinet du Premier ministre.

Recommandation n°4 : Systématiser, sous le pilotage des ministres chargés des affaires étrangères et des collectivités territoriales, le suivi des questions de coopération transfrontalière, en organisant en particulier au moins une réunion interministérielle annuelle.

2.1.2 Mieux informer sur les questions transfrontalières : la relation entre l'Etat et la MOT

La Commission européenne, dans les travaux relatifs au projet de règlement dit ECBM (cf. point 1.2) avait mis en évidence l'importance de la circulation de l'information et de l'appui technique, de façon pratique et opérationnelle, pour faciliter la mise en œuvre des actions de coopération transfrontalière. C'est le sens de la proposition de point focal qui serait institué dans chaque Etat-membre.

En France existe depuis 25 ans la MOT, association financée dès l'origine par la DATAR et la caisse des dépôts et consignations, qui furent longtemps les garantes de son équilibre budgétaire. L'idée de départ rejoint très largement l'analyse de la Commission européenne : face au développement de la coopération transfrontalière, l'Etat a souhaité qu'existe une structure spécialisée, à la fois centre de ressources documentaires et espace de dialogue autour des questions transfrontalières. Le statut associatif, couramment utilisé alors pour des satellites de la DATAR, permettait d'apporter de la souplesse, d'associer des collectivités territoriales et de se rapprocher de l'organisation des principaux réseaux fédérant ces dernières.

La MOT est aujourd'hui une association qui emploie une dizaine de personnes, pour un budget de l'ordre d'1,2 million d'euros et qui compte environ 90 adhérents, y compris étrangers (Etat du Luxembourg par exemple). Elle constitue le seul centre de ressources français spécialisé sur la coopération transfrontalière, un des rares outils européens et son apport est apprécié au niveau international et par nombre d'acteurs présents sur les frontières françaises. La mission a cependant constaté que si elle était souvent considérée comme un partenaire utile, voire incontournable par différents interlocuteurs qu'elle a rencontrés, cette association reste parfois méconnue ou ignorée. Les pratiques locales sont manifestement variables, malgré la croissance régulière du nombre d'adhérents.

La MOT centralise donc l'information disponible sur les questions transfrontalières, produit une documentation riche largement accessible via son site internet, selon les procédés aujourd'hui pratiqués, mais conduit aussi des études soit générales, soit sur des cas particuliers, à la demande de ses adhérents. Elle est à certains égards donc également un bureau d'études, ce que traduit sa structure de ressources, qui comprend des subventions de l'Etat et de ses démembrements, des cotisations de ses membres et, en proportion nettement minoritaire, la rémunération de prestations de services.

Son bureau est présidé par un élu, plusieurs d'entre eux ayant été de stature nationale (Pierre Mauroy, par exemple), les représentants des collectivités territoriales y étant logiquement majoritaires. La MOT constitue le lieu privilégié des échanges entre collectivités transfrontalières, même si certaines d'entre elles ne travaillent pas ou peu avec elle. Durant les discussions entourant la préparation de la loi 3DS, elle a pu paraître parfois comme le porte-parole de cette communauté face à l'Etat, pourtant son partenaire depuis l'origine et de longue date son premier financeur. Cette situation a suscité quelques tensions avec l'Etat, malgré des relations par ailleurs constructives.

Les relations entre l'Etat et la MOT sont en fait marquées d'une ambiguïté congénitale : elle est à la fois un outil de service public, auquel s'impose une forme de neutralité, à travers l'information qu'elle diffuse, et une représentation des collectivités territoriales.

La relation particulière avec l'Etat s'exprime dans les documents de présentation de la MOT, en particulier pour sa fonction de centre de ressources, et dans la participation de l'Etat à ses instances, puisqu'il siège comme membre de droit avec voix délibérative au sein de l'assemblée générale. La réorganisation ou la clarification des relations entre l'Etat, caisse des dépôts incluse, et la MOT est un sujet récurrent, depuis le début des années 2000.

Diverses hypothèses ont été envisagées ces dernières années, de façon plus ou moins approfondie, pour sortir de ces incertitudes persistantes. L'intégration au sein de l'ANCT a ainsi été évoquée, butant sur deux obstacles principaux : la création nécessaire d'une dizaine de postes, incomplètement compensée par la disparition des subventions versées, la perte du rôle de carrefour des collectivités territoriales, et donc de lieu de dialogue institutionnel. La transformation en groupement d'intérêt public (GIP) a également été étudiée, car cette forme juridique est adaptée aux missions assignées à la MOT. Cette perspective, un temps assez avancée, a été abandonnée face aux réticences de certains financeurs côté Etat à s'engager dans une convention pluriannuelle et à la difficulté de créer un GIP sans perdre une partie des adhérents actuels, qui sont une des forces de la MOT.

Ces réflexions ont débouché sur une lettre cosignée, datée du 26 avril 2022, par les directions et entités relevant de l'Etat, caisse des dépôts incluse, demandant une modification des statuts de la MOT pour que l'Etat reste un membre de droit mais sans voix délibérative au sein de l'assemblée générale de la MOT, le vote étant réservé aux autres adhérents. L'assemblée générale de l'association prévue à l'automne pourrait être l'occasion de donner suite à cette demande, même si à ce stade rien n'est tranché. Cette clarification des rôles, qui placerait la MOT en position d'association de collectivités territoriales plus proche des autres réseaux existants⁹, lèverait une partie des critiques sus-évoquées sur la relation entre la MOT et l'Etat, mais ne saurait suffire à construire un équilibre nouveau.

L'ANCT, principal bailleur de fonds côté Etat, inscrit son financement dans une convention pluriannuelle qui a le mérite de donner de la visibilité à la MOT. La caisse des dépôts a réduit progressivement le sien, dans le cadre d'une homogénéisation de ses concours aux associations de collectivités territoriales, mais entend le stabiliser désormais au niveau atteint en 2022. Les ministères en charge des affaires étrangères et des collectivités territoriales apportent une aide dans le cadre d'une convention annuelle, beaucoup moins élevée que celle de l'ANCT et de la caisse des dépôts. Il serait opportun d'homogénéiser les pratiques au sein de la sphère de l'Etat qui, tout compris, représente de l'ordre de la moitié du budget de l'association.

L'apport technique de la MOT est aujourd'hui indiscutable et il importe de pérenniser son partenariat avec l'Etat. En même temps, il est souhaitable de clarifier la commande de l'Etat, au sens des orientations données au programme de travail de la MOT. A cette fin, l'établissement d'une convention-cadre pluriannuelle, couvrant une durée de trois à cinq ans, complétée par des avenants financiers annuels, permettrait simultanément de donner de la visibilité à l'association tout en posant de façon claire et partagée les attentes de l'Etat et les chantiers qui en découlent. Cette convention serait utilement préparée en parallèle des modifications statutaires évoquées ci-dessus, montrant que ces dernières ne traduisent pas un désengagement de l'Etat, mais s'inscrivent au contraire dans une refondation des relations entre ce dernier et la MOT.

Recommandation n°5 : En parallèle de la modification souhaitée des statuts de la MOT, inscrire ses relations avec l'Etat dans une convention-cadre pluriannuelle précisant les objectifs poursuivis et les missions confiées.

2.2 Aux niveaux déconcentré et décentralisé, clarifier les rôles des différents échelons

2.2.1 Faciliter l'intervention des représentants locaux de l'Etat

Le fait frontalier est inégalement investi au niveau de l'Etat local alors même que les territoires frontaliers terrestres sont très nombreux en France métropolitaine ; 22 départements sont

⁹ Association des petites villes, association des élus de montagne, association des départements de France etc...

concernés, soit plus d'un cinquième du total. Ainsi que cela a été souligné, la crise sanitaire a mis en évidence l'intensité des relations transfrontalières dans de nombreux bassins de vie, épisode potentiellement riche d'enseignements qu'il conviendrait d'analyser au demeurant.

La mission a rencontré préfets et sous-préfets et a relevé, pour autant, la relative impréparation de ces hauts fonctionnaires pour traiter les questions frontalières : le préfet de Haute-Savoie n'a eu aucune formation aux questions ardues que pose la proximité avec la Suisse, alors qu'il s'agit d'un enjeu essentiel pour ce département : comment est organisé institutionnellement et administrativement le pays ? quels sont les traités et conventions qui lient la France et la Suisse ? qui sont les interlocuteurs ? quels problèmes rencontrent les frontaliers au quotidien ?¹⁰. Il est probable que les chefs de services déconcentrés soient dans la même situation. La mobilité fréquente des préfets et des sous-préfets est relevée comme un obstacle au suivi des dossiers transfrontaliers quand, dans le même temps, les autres pays connaissent fréquemment une grande stabilité aussi bien dans leurs instances dirigeantes que dans leurs administrations, ce qui leur permet de « dominer » certains sujets grâce à l'expérience et la connaissance des dossiers. La faiblesse (en nombre) des agents de préfecture et de sous-préfecture chargés de sujets frontaliers (un seul à la sous-préfecture frontalière de Saint-Julien-en-Genevois qui a six agents pour une population de 200 000 habitants) affaiblit la France dans ses relations avec ses voisins.

Il est nécessaire de s'assurer que préfets et sous-préfets, ainsi que les membres du cadre national des préfectures, soient en mesure d'appréhender rapidement les dossiers complexes des sujets frontaliers, ce qui nécessite une acculturation et des effectifs suffisants notamment pour faire face aux administrations étrangères souvent nombreuses et stables dans le temps.

L'éloignement géographique des frontières pour certaines préfectures de région (Lyon pour Auvergne-Rhône-Alpes ; Bordeaux pour la Nouvelle Aquitaine) peut également être un problème : à Lyon, le sujet transfrontalier n'est pas « prégnant » puisqu'il n'intéresse pas directement cette métropole à la différence de Lille ou Strasbourg. A Lyon, le préfet de région jusqu'à récemment est peu intervenu ; il vient (mai 2022) de relancer le sujet en lien avec les préfets frontaliers (Ain et Haute-Savoie) en souhaitant éclaircir le rôle de chacun et construire un « Dire de l'Etat » dans la région. Il faut que l'Etat et singulièrement le préfet de région analyse la situation institutionnelle, le rôle et le poids de chaque collectivité, le rôle et la place des groupements divers quelle que soit leur nature juridique, les besoins des populations, l'offre de services existante et, avec le conseiller diplomatique placé auprès de lui, les positions juridiques liées aux traités et conventions et les demandes ou offres au-delà de la frontière. Les relations entre préfets de régions et ambassadeurs de France dans les pays voisins sont d'intensité très variable, malgré l'importance des enjeux partagés et l'intérêt d'une vision nourrie de deux points de vue différents, mais tout à fait complémentaires.

Une position forte de l'Etat est nécessaire pour atteindre ses objectifs propres, mais également pour appuyer les élus locaux qui, au demeurant, la réclament. Le préfet de région doit s'investir dans ces questions, devenir chef de file et à tout le moins réunir une fois par an les préfets, chefs de service déconcentrés et responsables des différentes autorités qui interviennent sur le territoire (agence régionale de la santé (ARS), agences de l'eau, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). La présence du DAEI ou de son représentant serait opportune.

Dans les régions frontalières, eu égard au poids de ce domaine dans son activité, la question se pose du positionnement géographique du conseiller diplomatique auprès du préfet de région, préfecture de région ou préfecture de département frontalier (Lyon ou Annecy ? Bordeaux ou Pau ?). La mission considère que cette interrogation doit faire l'objet d'une réflexion pour plus d'efficacité.

Dans un contexte où l'Etat est très attendu sur les enjeux du quotidien, la coopération transfrontalière est une excellente illustration des vertus d'un engagement renforcé. Face à la fois à l'évidence de la communauté de vie liée à la proximité géographique et à la persistance, après 60 ans de construction européenne, de différences administratives, compliquant les échanges au jour le

¹⁰ Il est notable que le préfet, ancien directeur de la modernisation et de l'administration territoriales (DMAT), n'avait jamais entendu parler du sujet.

jour, la présence forte de l'Etat est vécue comme une garantie majeure de réussite des coopérations transfrontalières.

Recommandation n°6 : Avant toute affectation en département frontalier, prévoir une formation des préfets et sous-préfets (SDRF ou IHEMI¹¹) aux spécificités du travail avec des états ou des collectivités étrangères ; préparer à cette fin un dossier relatif aux enjeux internationaux.

Recommandation n°7 : Prévoir une réunion annuelle des préfets de département et chefs de service déconcentrés, sous la présidence du préfet de région, sur les sujets frontaliers en y associant la ou les ambassades de France concernées, permettant de construire un « Dire de l'Etat », position cohérente et partagée et point d'appui pour le dialogue avec les autorités étrangères comme avec les collectivités territoriales.

Recommandation n°8 : Demander aux préfets concernés un retour d'expérience sur les enseignements de la crise sanitaire sur les dynamiques transfrontalières.

2.2.2 Améliorer la mobilisation du réseau diplomatique auprès des préfets

Les conseillers diplomatiques auprès des préfets de région (CDPR) ont été institués en 2015 par Laurent Fabius, alors ministre des affaires étrangères. L'idée était de relancer un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans leur action extérieure. Les principes et les modalités du dispositif ont fait l'objet d'une simple convention du 1^{er} décembre 2015 adoptée par le ministre des affaires étrangères (MAE) et le ministre de l'intérieur. Cette convention définit les missions des CDPR : renforcement et attractivité des territoires, appui aux politiques de coopération transfrontalière, appui à la mise en œuvre de la politique nationale d'immigration et aux relations consulaires et mobilisation des collectivités territoriales vers l'international. Elle a été complétée par une lettre de cadrage signée par les secrétaires généraux de ces ministères le 24 juin 2019. Au sein des espaces transfrontaliers, le rôle des CDPR consiste notamment à assister le préfet dans les instances locales de coopération auxquelles les préfetures (mais pas le MAE) peuvent être statutairement associées. Il existe 13 postes de conseillers diplomatiques auprès des préfets de région.

Comme indiqué au 2.1.1, les CDPR relèvent de l'ambassadeur chargé de l'action extérieure des collectivités territoriales, rattaché à la direction générale de la mondialisation du MAE. Il les réunit périodiquement mais sa priorité essentielle est la coopération hors de l'espace européen et donc il n'anime pas vraiment le réseau des conseillers diplomatiques très tournés vers les enjeux en lien avec les thématiques européennes, en particulier dans les zones frontalières. L'ambassadeur chargé de la coopération frontalière n'a qu'une magistrature d'influence et est isolé au sein du ministère des affaires étrangères. Ainsi cette double hiérarchie (administrative d'une part et fonctionnelle d'autre part) ne permet pas de créer une dynamique autour des postes de CDPR. La mission considère que les CDPR pourraient être rattachés à la direction de l'Union européenne car les questions qu'ils traitent relèvent pour l'essentiel de sujets européens et intéressent les frontières de l'Etat, tant dans la sphère régalienne que dans l'appui aux collectivités territoriales.

Le MAE ne semble pas encore avoir perçu l'importance de cette fonction auprès des préfets de région. Assez généralement le Département nomme des ambassadeurs ou des diplomates de catégorie A en fin de carrière qui sont inégalement investis. Il est vrai qu'il est, sans doute, difficile pour eux de prendre en charge des fonctions tout à fait différentes de celles exercées jusqu'alors. Il a semblé à la mission qu'ils étaient matériellement bien accueillis dans les préfetures, associés à l'équipe préfectorale le plus souvent même si leur rang hiérarchique est mal défini. L'intérêt que porte le préfet à la question transfrontalière conditionne la réalité de leur mission et cela peut varier quand deux préfets se succèdent. Le problème de leur logement n'est pas encore réglé. Enfin, il apparaît que l'occupation de ces postes n'est manifestement pas une priorité pour la direction des ressources humaines du quai d'Orsay : ainsi celui (assez stratégique dans le contexte franco-suisse et

¹¹ Sous-direction du recrutement et de la formation ; institut des hautes études du ministère de l'intérieur

les sujets sensibles liés à l'imposition des revenus des salariés frontaliers en télétravail dont le régime transitoire tombe au 30 juin 2022) de CDPR dans la région Auvergne-Rhône-Alpes est vacant depuis février 2022.

Il importe de consolider cette fonction utile pour toute discussion relative à des traités ou conventions internationales qui lient la France à ses voisins frontaliers. Grâce à sa formation diplomatique, le CDPR est le « sachant » pouvant éclairer le préfet sur la manière de traiter avec l'Etat ou les collectivités au-delà de la frontière. Il est nécessaire que le Quai d'Orsay relance ces fonctions, en assure mieux la direction et clarifie leur positionnement hiérarchique, de façon à les mieux insérer dans les déroulements de carrière. En outre, lors de leur affectation, une lettre de mission conjointe (affaires étrangères et intérieur) préciserait utilement leur rôle et leurs priorités.

Recommandation n°9 : Rattacher les conseillers diplomatiques à la direction de l'Union européenne et valoriser leur fonction dans la gestion de carrière.

Recommandation n°10 : Préciser les priorités de l'action des CDPR, région par région, et adapter en conséquence leur positionnement.

2.2.3 Contribuer à la structuration des initiatives des collectivités territoriales

Les élus locaux sont en revanche très investis car ils voient au quotidien les avantages et les inconvénients de la proximité de la frontière. L'évolution rapide des territoires suscite des problèmes de logement et de mobilité mais attire également des populations jeunes, en croissance et financièrement aisées. Beaucoup d'élus veulent profiter de l'opportunité de l'attractivité liée à la frontière et développer leur territoire en se rapprochant institutionnellement du pays voisin. Mais ils se heurtent à la répartition des compétences entre collectivités et souvent à la rivalité entre elles qui peut être facilement utilisée par l'Etat frontalier pour obtenir les décisions qui lui conviennent. Cette rivalité entre collectivités est parfois, au-delà des compétences, alimentée par des rivalités politiques personnelles. La mission a perçu ces faiblesses aussi bien dans les Hauts de France qu'en Auvergne Rhône Alpes : les différents élus souhaitent être « l'interlocuteur privilégié de la frontière » en mettant en avant soit la taille comparable des territoires, soit les compétences sectorielles assez similaires, soit des relations « politiques » des deux côtés de la frontière, soit encore la très grande proximité géographique des collectivités de l'autre côté de la frontière ; ils avancent ainsi en ordre dispersé ce qui nuit évidemment au résultat. Le « chacun pour soi » est extrêmement périlleux face à des états ou des collectivités étrangères mieux coordonnées.

A côté des communes se sont créés des EPCI, des GECT (ou GLCT dans le Genevois), des « associations » avec des étendues variées, des compositions différentes (présence ou non du conseil départemental, du conseil régional, de l'Etat), des rôles décisionnels ou de simple observation, des compétences reconnues ou une absence de compétences¹².

Les capacités financières mobilisées sont de montants très variables. Le pragmatisme opérationnel de certains (GECT) s'oppose au normatif institutionnel des autres (communes, département, région). L'ensemble est devenu confus, ce qui ne peut profiter aux collectivités territoriales prises dans leur ensemble et plus généralement à la position de la France. L'évolution incessante de la répartition des compétences entre Etat, collectivités, autorités administratives telles que les diverses agences, pour certains récemment créées, remet en cause ces constructions déjà complexes et le simple maire ne sait plus à qui s'adresser pour répondre à un besoin lié à la coopération transfrontalière (sujet de l'eau dans le Genevois : 10 institutions côté français contre une seule côté suisse).

Même avec de bonnes intentions, notamment de coopération dans un « bassin de vie » frontalier pour aider au quotidien des citoyens, il est également difficile pour nos voisins européens de savoir

¹² Le pôle métropolitain frontalier du Nord lorrain n'a pas de compétence mais agit dans les domaines de compétence de ses 8 intercommunalités et 150 communes. La communauté européenne d'Alsace essaie de traduire sa compétence de chef de file transfrontalier, mais doit se coordonner avec une région qui conserve un rôle éminent, ne serait-ce que via le SRADDET : les Allemands ne comprennent pas l'éclatement français.

à qui s'adresser tant la répartition des compétences est complexe et mouvante. Les belges indiquent qu'« on crée trop d'instances et pas assez de solutions ». Le Luxembourg semble vouloir traiter d'Etat à Etat et ignore les EPCI. Pour les élus frontaliers, plus on s'approche d'une frontière et plus l'Europe est mise en question parce qu'on ne traite pas les sujets concrets des habitants. Une étude belge montre que les zones transfrontalières sont marquées par un moindre développement endogène.

Les mêmes élus qui demandent toujours plus de compétences et d'autonomie se tournent maintenant vers l'Etat qui n'a pas toujours les réponses attendues. Ils ont exprimé à la mission leur souhait d'une présence accrue de l'Etat sur les sujets transfrontaliers passant notamment par un appui renforcé des préfets dans leurs relations avec les Etats et les collectivités territoriales étrangères.

Enfin, un même département peut avoir un double visage : des communes en plein développement à moins d'une heure de la frontière qui nécessitent des investissements lourds (école, routes, réseaux) ; et d'autres plus éloignées qui luttent contre le déclin : l'équilibre politique et économique est difficile à trouver pour que le département conserve sa cohérence et que la répartition des aides donne satisfaction à des revendications très dissemblables.

Par ailleurs, si certaines grandes collectivités sont bien outillées, il est difficile pour un maire d'une « petite » commune ou un président d'une communauté de communes de maîtriser les institutions, législations et réglementations au-delà des frontières. Pour faire avancer un projet concret commun, les élus locaux ne disposent donc pas toujours de services techniques et juridiques suffisants et ne savent pas systématiquement quel est le bon interlocuteur étranger. Les réponses sont parfois difficiles à trouver, ce qui les met alors dans une situation inconfortable et leur fait courir des risques d'un engagement mal pensé et potentiellement déséquilibré. Cette insuffisance de compétences peut également limiter la coopération.

Il convient donc de rechercher des cadres souples qui favorisent un dialogue mieux structuré entre les différents échelons et au sein des nombreux cadres institutionnels mobilisés. Une approche contractuelle constitue un des procédés envisageables à cette fin, car elle permettrait de préciser l'articulation des objectifs et de préciser la répartition des responsabilités. Plutôt, cependant, que d'inventer un dispositif ad hoc, le recours aux contrats existants est préférable ; de ce point de vue, les contrats de relance et de transition écologique ont vocation pour l'Etat et leurs signataires, à constituer des outils permettant la synthèse des différents programmes d'action partenariale, et offre une opportunité à saisir.

Recommandation n°11 : Prévoir une formation des élus et fonctionnaires territoriaux au fait frontalier (CNFPT¹³) et systématiser les échanges d'expérience annuels et de bonnes pratiques entre élus frontaliers, en s'appuyant sur les ressources de la MOT et en lien avec les grands réseaux de collectivités territoriales.

Recommandation n°12 : Encourager la clarification progressive du rôle des différents intervenants, en s'appuyant sur les dispositifs contractuels, contrats de plan et contrats territoriaux de relance et de transition écologique.

¹³ Centre national de la fonction publique territoriale

CONCLUSION

La réalité géographique et historique de nos espaces frontaliers a créé de longue date des communautés de vie, plus ou moins intenses. La construction européenne, et l'effacement progressif des contrôles qui en a résulté, y compris avec des Etats simplement associés à l'Union européenne, a consolidé ces phénomènes. Des évolutions socio-économiques ont également contribué à les renforcer ces vingt dernières années, par exemple au voisinage du Luxembourg et de la Suisse. Le nombre de travailleurs transfrontaliers, plus de 400 000, est en soi un révélateur, mais bien d'autres usages, dans le domaine commercial ou de la santé par exemple, illustrent ces relations quotidiennes.

Pour consolider ces coopérations, un arsenal riche a été mis en place depuis quarante ans, qui permet le développement des initiatives conjointes des collectivités publiques de part et d'autre des frontières. Pour autant, ne serait-ce que du fait des différences dans les institutions locales ou dans les corpus juridiques, les difficultés restent nombreuses. La crise sanitaire de 2020-2021 a rappelé que les frontières demeuraient présentes, suscitant une espèce de traumatisme, mais mettant en même temps en évidence l'étroitesse de certaines solidarités.

Au côté des collectivités territoriales qui jouent un rôle de premier plan, la place de l'Etat demeure essentielle et son action doit être mieux organisée. Les différents engagements internationaux reposent largement sur lui, dans des cadres bilatéraux comme multilatéraux. Il est en situation d'apporter une vision globale, en appui aux démarches locales, et de réguler la production juridique, quand elle est indispensable. Les pratiques variables, d'une frontière à l'autre, montrent les marges de progrès qui subsistent et la nécessité d'un investissement méthodologique plus intense dans ces questions.

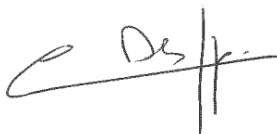
L'enjeu aujourd'hui n'est sans doute pas en effet de créer de nouveaux outils de coopération, mais bien de mieux organiser la coopération entre les différents acteurs, pour gagner en efficacité. Il s'agit de mieux identifier les enjeux majeurs, les projets de nature à y répondre, les difficultés auxquelles ils sont confrontés, de façon à apporter des réponses en s'appuyant avec pragmatisme sur l'arsenal juridique et technique déjà riche. Si le droit a évidemment toute sa place, cela est aussi affaire d'exécution, Cela appelle de la constance dans la conduite des projets, une attention rigoureuse au partage clair des responsabilités, et une capacité d'écoute permettant de construire un avenir commun.

François PHILIZOT



Inspecteur général
de l'administration

Corinne DESFORGES



Inspectrice générale
de l'administration

Adélie POMMIER



Inspectrice
de l'administration

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



22135

Paris, le 22 MARS 2022

**Le ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités
territoriales**

à

**Monsieur le chef du service
de l'inspection générale de l'administration**

Objet : Mission relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales

Les coopérations transfrontalières, qui associent des collectivités et autorités locales limitrophes relevant de différents États, dans l'exercice de leurs compétences respectives, connaissent depuis près de trois décennies une croissance forte en France et en Europe. Cela s'explique par la dynamique communautaire impliquant ou associant la plupart des pays européens et la nécessité de développer des approches communes dans la prise en charge de problèmes qui, du fait de leur dimension (socio-économique, environnementale, etc.), dépassent les limites territoriales nationales. Ces coopérations couvrent un large spectre de secteurs (emploi, inclusion sociale, recherche et innovation, environnement, transports, compétitivité économique, administration, sécurité civile) et mobilisent des financements au bénéfice des territoires.

La position géographique de la France, son intégration à l'espace communautaire et, plus largement, européen, et la dynamique de décentralisation ouvrent aux collectivités territoriales et groupements de nombreuses possibilités de coopérations transfrontalières. Par ailleurs, les avancées du traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes (traité d'Aix-La-Chapelle) et du traité entre la République française et la République italienne pour une coopération renforcée (traité du Quirinal) mais aussi la définition d'une stratégie frontalière franco-espagnole marquent non seulement une consolidation des coopérations bilatérales mais aussi une véritable volonté des collectivités territoriales de participer davantage à la coopération transfrontalière.

Cette volonté de favoriser les liens entre collectivités françaises et étrangères s'inscrit dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales, définie à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et dont la coopération transfrontalière est l'une des modalités.

Le cadre juridique français s'est progressivement adapté pour accompagner cette dynamique et prendre en compte les demandes formulées par les acteurs locaux. Ainsi, dernièrement, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014, dite « loi MAPTAM », a introduit dans le CGCT les schémas de coopération transfrontalière afin de couvrir les enjeux spécifiques aux métropoles puis à différents types de collectivités. Ces schémas sont venus s'ajouter aux groupements locaux de coopération transfrontalière (ou district européen), aux groupements européens de coopération territoriale ou encore à la possibilité d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger.

Grâce au développement et à la diversification des outils juridiques, les collectivités et leurs groupements disposent d'un panel très large de possibilités de coopération. Il n'existe cependant pas d'évaluation des actions mises en œuvre ni d'identification des bonnes pratiques déployées. Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements font régulièrement part de difficultés rencontrées sur le terrain dans le déploiement des coopérations transfrontalières, notamment en matière d'outil institutionnel, sans que ces difficultés soient précisément objectivées. Celles-ci émergent par exemple lors des débats parlementaires, comme récemment au cours du processus d'adoption de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi dite « 3DS »).

C'est pourquoi je souhaite confier à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission sur les coopérations transfrontalières. Elle doit, d'une part, identifier, qualifier et objectiver les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales et leurs groupements et, d'autre part, réaliser un état des lieux des outils en place, de leur utilisation effective, des avantages et inconvénients de chacune des formes prises par les coopérations transfrontalières, et des bonnes pratiques identifiées.

Ce faisant, la mission est chargée d'apprécier si l'éventail des outils en place est suffisant pour couvrir les besoins des acteurs de la coopération transfrontalière. Elle mettra en lumière les raisons pour lesquelles les collectivités et leurs groupements ne se saisissent pas davantage de ces outils quand bien même ils leur permettraient de nouer des coopérations fructueuses ; elle proposera des améliorations ou de nouveaux outils si le cadre existant apparaît insuffisant ou insatisfaisant.

La mission se concentrera sur les coopérations transfrontalières développées dans le champ de compétences propres des collectivités territoriales et de leurs groupements, excluant celles portant sur les prérogatives étatiques. Elle traitera des coopérations transfrontalières aux frontières hexagonales de la France, que les partenaires soient issus d'États membres de l'Union européenne (notamment : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg) ou non (Monaco, Royaume-Uni, Suisse).

En restant dans les limites géographiques ci-dessus posées, la mission étudiera les outils de coopération tels qu'ils sont prévus dans les droits interne, communautaire ou international. En cela, la France a été favorable à la proposition de la Commission européenne d'un mécanisme de règlement des problèmes transfrontaliers (ECBM) qui n'a pas été accepté par les autres États membres. Le Parlement européen et la Commission européenne ont récemment rouvert les négociations en faveur d'une nouvelle proposition. Dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, le rapport de l'IGA formulera des propositions qui contribueront à ces échanges européens.

Dans le cadre de ses travaux, la mission prendra l'attache des acteurs de la coopération transfrontalière, des associations d'élus, des collectivités territoriales et des groupements les plus investis et de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT). Elle bénéficiera du concours des administrations centrales, notamment de la direction générale des collectivités locales, et de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) du ministère de l'Intérieur, et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Elle prendra également l'attache de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).

Les conclusions de la mission sont attendues dans un délai de quatre mois après le début de ses travaux.



Joël GIRAUD

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

MINISTRE ET CABINET MINISTERIEL

- Joël GIRAUD, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
- Catherine MALIGNE, conseillère chargée de la relation avec les élus
- Nicolas EVRARD, conseiller chargé de la montagne et du tourisme

ADMINISTRATION CENTRALE ET AGENCES

MINISTERE DE LA COHESION TERRITORIALE ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Stanislas BOURRON, directeur général,
- Stéphane BRUNOT, directeur, adjoint au directeur général
- Olivier BENOIST, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire,
- Hélène MARTIN, adjointe au sous-directeur des compétences et des institutions locales
- François CHARLOTTIN, chef du bureau des structures territoriales à la sous-direction des compétences et des institutions locales,
- Mathilde CISOWSKI, chargée de mission au bureau des structures territoriales

MINISTERE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ETRANGERES

- Philippe VOIRY, ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières
- Jean-Paul GUIHAUME, ambassadeur délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales

MINISTERE DE L'INTERIEUR

- Jean MAFART, directeur des affaires européennes et internationales
- Frédéric Mac KAIN, chargé de mission coopération transfrontalière et régionale

SECRETARIAT GENERAL DES AFFAIRES EUROPEENNES

- Jérôme BROUILLET, secrétaire général adjoint
- Jean-Philippe DUFOUR, chef du bureau mobilités, mer et territoires
- Baptiste KUENTZ, stagiaire

AGENCE NATIONALE DE LA COHESION DES TERRITOIRES

- Yves LE BRETON, directeur général
- Christian ROCK, conseiller expert

ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX

REGIONS DE FRANCE

- Brigitte TORLOTING, vice-présidente pour le transfrontalier et l'international, région Grand-Est
- Matthieu BERGE, conseiller régional délégué à l'Eurorégion, à la coopération transfrontalière, aux ports et aéroports, région Nouvelle Aquitaine
- Jules NYSSSEN, délégué général de Régions de France
- Jean-Baptiste CUZIN, directeur de la coopération transfrontalière, européenne et internationale, Région Grand Est
- Jean-Baptiste CAZAUBON, conseiller affaires internationales et tourisme à Régions de France
- Clément MONGABURE, conseiller fonds européens à Régions de France
- Romain MENDES, stagiaire

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

- Patrick WEITEN, vice-président de l'ADF, président du conseil départemental de la Moselle

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

- Sébastien POPULAIRE, maire de Touillon-et-Loutelet (Doubs)
- Florent BENOIT, maire de Vulbens (Haute-Savoie)
- Muriel FABRE, secrétaire générale de l'AMF, maire de Lampertheim (Bas-Rhin)
- Pauline TIVELET, chargée de mission Europe et international à l'AMF

INTERCOMMUNALITES DE FRANCE

- Floriane BOULAY, directrice générale

AUTRES INSTITUTIONS, GROUPES ET ASSOCIATIONS

COMMISSION EUROPEENNE, DIRECTION GENERALE DE LA POLITIQUE REGIONALE ET URBAINE (DG REGIO)

- Nathalie VERSCHELDE, cheffe d'unité adjointe, unité INTERREG, coopération transfrontalière, frontières intérieures
- Olivier BAUDELET, administrateur

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE

- Christian DUPESSEY, président
- Jean PEYRONY, directeur général
- Aurélien BISCAUT, secrétaire général
- Petia TZVETANOVA, responsable expertise juridique et études transfrontalières

COUR DES COMPTES

- Michel LALANDE, préfet honoraire, conseiller maître en service extraordinaire

GROUPE CAISSE DES DEPOTS

- Gisèle ROSSAT-MIGNOD, directrice du réseau de la Banque des Territoires
- Michel-François DELANNOY, directeur du département appui aux territoires

FRONTIERES BELGE ET BRITANIQUE

PREFECTURE DE LA REGION HAUTS-DE-FRANCE ET PREFECTURE DU NORD

- Luc BRIARD, conseiller diplomatique
- Laurent BUCHAILLAT, secrétaire général pour les affaires régionales
- Amélie PUCCINELLI, secrétaire générale adjointe
- Hasiniaina DELANNOY, chargée de mission Europe et International
- Marie-Pierre KALUSOK, chargée de la coopération franco-belge, mission Europe et International
- Eric EMPRIN, chef du bureau de l'interface régionale

AMBASSADE DE FRANCE EN BELGIQUE

- François SENEMAUD, ambassadeur
- Sophie VILLETTE, première conseillère
- Bernard SIFFERT, attaché de sécurité intérieure
- Gabriel BOURLAUD, chargé de mission
- Maxence WAERNIER, stagiaire de l'Institut national du service public

CONSEIL REGIONAL DES HAUTS-DE-FRANCE

- Daniel LECA, Vice-Président Universités, Recherche, Innovation, Europe.
- Anne WETZEL, directrice Europe
- Amandine DUPONT, responsable du service coopération européenne
- Amandine SOSSA, responsable du secteur animateurs programmes et coopération institutionnelle, service coopération européenne
- Jeanne-Marie MAUREL, collaboratrice élus

CONSEIL DEPARTEMENTAL DU NORD

- Amaury DEVAERE, assistant de la conseillère départementale déléguée aux relations internationales
- Pierre ARDILLER, directeur général adjoint solidarité territoriale

- Françoise CABARET, responsable du service ingénierie et développement des financements
- Mathieu COOREN, responsable du service études, prospective et projets transversaux
- Elise CARON, cheffe de projet coopération transfrontalière

METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

- Hélène MOENECLAËY, vice-présidente gouvernance, territoires et métropole citoyenne
- Simon JODOGNE, directeur adjoint gouvernance et dialogue territorial
- Edouard FLEURY, chef de projet développement territorial

COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE (CUD)

- Christine GILLOOTS, vice-présidente politique transfrontalière
- Nathalie COS, cheffe de service coopération européenne et internationale
- Bernard WEISBECKER, directeur de l'agence d'urbanisme AGUR
- Sylvie DELATTE, directrice du développement territorial et des partenariats

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION VALENCIENNES METROPOLE

- François POULPY, directeur général des services
- Isabelle GOBERT, responsable financements extérieurs

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PORTE DU HAINAUT

- Hélène GUIGNARD, responsable des financements extérieurs

GECT EUROMETROPOLE LILLE-KORTRIJK-TOURNAI

- Jean DE BETHUNE, député de la province de Flandre occidentale (Belgique), président de l'Eurométropole
- Elien DECLERCQ, conseillère politique de M. de Bethune
- Loïc DELHUVENNE, Directeur de l'agence de l'Eurométropole

GECT PARC NATUREL EUROPEEN PLAINES SCARPE-ESCAUT

- Raymond ZINGRAFF, vice-président du parc naturel et administrateur du GECT
- Reinold LEPLAT, Directeur du Parc naturel des Plaines de l'Escaut et directeur adjoint du GECT
- Isabelle ZARLENGA, Directrice du Parc naturel régional Scarpe-Escaut et directrice du GECT

GECT WEST-VLAANDEREN / FLANDRE-DUNKERQUE-COTE D'OPALE

- Peter ROOSE, co-président du GECT

FRONTIERES LUXEMBOURGEOISE, ALLEMANDE

PREFECTURE DE REGION GRAND EST

- Josiane CHEVALIER, préfète de la région Grand Est, préfète de la Zone de Défense et de Sécurité Est et préfète du Bas-Rhin
- Blaise GOURTAY, secrétaire général pour les affaires régionales
- Antoine GRASSIN, conseiller diplomatique
- Marie AUBERT, préfète déléguée à la sécurité

PREFECTURE DE LA MOSELLE

- Laurent TOUVET, préfet
- Thierry HEGAY, sous-préfet de Thionville

PREFECTURE DU HAUT-RHIN

- Louis LAUGIER, préfet

PREFECTURE DES ARDENNES

- Alain BUCQUET, préfet

CONSEIL REGIONAL GRAND EST

- Brigitte TORLOTING, vice-présidente pour le transfrontalier et l'international
- Jean-Baptiste CUZIN, directeur des relations internationales et de la coopération transfrontalière
- Dominique LORRETTE, chef du service affaires européennes et coopération transfrontalière
- Sophie CRESCIOLI, direction orientation-formation en charge des questions transfrontalières
- Valérie BURESI, chargée de mission - direction des transports ; questions transfrontalières

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA MOSELLE

- Patrick WEITEN, président du conseil départemental
- Marc HOVER, directeur général des services

COLLECTIVITE EUROPEENNE D'ALSACE

- Patrice HERRMANN, directeur de l'action internationale et de la coopération transfrontalière
- Caroline KELLNER, conseillère spéciale auprès du Président de la collectivité, chargée des relations transfrontalières et bilinguisme

VILLE ET EUROMETROPOLE DE METZ

- François GROSDIDIER, maire de Metz et président de l'Eurométropole
- Anne DAUSSAN-WEIZMAN, adjointe au maire Metz chargée des coopérations transfrontalières et partenariats européens, relations internationales et coopérations décentralisées
- Amandine LAVEAU-ZIMMERLE, conseillère municipale et métropolitaine chargée des travailleurs transfrontaliers
- Laurent MONCELLE, directeur de la mission coopération institutionnelle, internationale et européenne

VILLE ET EUROMETROPOLE DE STRASBOURG

- Jean-Baptiste SCHIBER, directeur des affaires internationales

POLE METROPOLITAIN FRONTALIER DU NORD LORRAIN

- Michel LIEBGOTT, maire de Fameck, président du Pôle métropolitain frontalier
- Pierre CUNY, maire de Thionville
- Pierrick GRALL, directeur de cabinet, communauté d'agglomération Portes de France Thionville
- Stéphane KRIELL, directeur de cabinet de M. LIEBGOTT
- Marie AZAMBRE, chargée de mission au pôle métropolitain frontalier du nord lorrain

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS HAUT DU VAL D'ALZETTE

- Patrick RISSER, président

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SARREGUEMINES CONFLUENCES

- Jean-Claude KRATZ, vice-président

EURODISTRICT STRASBOURG-ORTENAU

- Anika KLAFKE, directrice

EURODISTRICT SAARMOSELLE

- Florance GUILLEMIN, directrice

FRONTIERE SUISSE

PREFECTURE ET AGENCE REGIONALE DE SANTE EN REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

- Hervé PELLERET, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales
- Christine GUINARD, chargée de mission régionale chargée du transfrontalier

- Nadège GRATALOU, directrice de la stratégie et des parcours à l'Agence régionale de santé

PREFECTURE DE LA HAUTE-SAVOIE ET SERVICES DEPARTEMENTAUX

- Alain ESPINASSE, préfet
- Animya N'TCHANDY, directrice de cabinet
- Jean-Luc BLONDEL, sous-préfet de Saint Julien en Genevois
- Julien LANGLET, directeur départemental des territoires

PREFECTURE DE L'AIN ET SERVICES DEPARTEMENTAUX

- Cécile BIGOT-DEKEYZER, préfète
- Pascaline BOULAY, sous-préfète de Gex et de Nantua
- Guillaume FURRI, directeur départemental des territoires
- Catherine MALBOS, déléguée départementale de l'Agence régionale de santé

AMBASSADE DE FRANCE EN SUISSE

- Frédéric JOURNES, ambassadeur
- Patrick LACHAUSSEE, consul général de France à Genève

PARLEMENTAIRES

- Loïc HERVE, sénateur (Haute-Savoie)
- Virginie DUBY-MULLER, députée (Haute-Savoie)
- Olga GIVERNET, députée (Ain)

CONSEIL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES

- Patrice DUNAND, conseiller régional et président de la Communauté d'agglomération du Pays de Gex (Ain)

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA HAUTE-SAVOIE

- Martial SADDIER, président du conseil départemental

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'AIN

- Jean DEGUERRY, président du conseil départemental
- Gérard PAOLI, vice-président du conseil départemental chargé des affaires transfrontalières
- Colonel PANIS, directeur adjoint du service départemental d'incendie et de secours

POLE METROPOLITAIN DU GENEVOIS FRANÇAIS

- Christian DUPESSEY, président du pôle métropolitain et maire d'Annemasse

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ANNEMASSE

- Gabriel DOUBLET, président

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE THONON

- Christophe ARMINJON, président

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU GENEVOIS

- Pierre-Jean CRASTES, président

COMMUNAUTE DE COMMUNES ARVE ET SALEVE

- Sébastien JAVOGUES, président

FRONTIERE ESPAGNOLE

PREFECTURE DE REGION NOUVELLE-AQUITAINE

- Fabienne BUCCIO, préfète de la région Nouvelle-Aquitaine, préfète de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest, préfète de la Gironde
- Patrick AMOUSSOU-ADEBLE, secrétaire général aux affaires régionales

- Jean-Michel DESPAX, conseiller diplomatique

PREFECTURE DES PYRENEES-ATLANTIQUES

- Eric SPITZ, préfet

CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE

- Alain ROUSSET, président du conseil régional
- Matthieu BERGE, conseiller régional délégué à l'Eurorégion, à la coopération transfrontalière, aux ports et aéroports, région Nouvelle Aquitaine

CONSEIL DEPARTEMENTAL DES PYRENEES-ATLANTIQUES

- Julien LATOUR, responsable de la mission transfrontalière et extérieure
- Lieutenant-colonel Joseph BONSON, chargé de mission transfrontalier au service départemental d'incendie et de secours
- Iban LARRANDABURU, chargé d'études
- Salomé HUART, étudiante stagiaire

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS BASQUE

- Hân VO, directrice partenariats et financements, communauté d'agglomération du pays basque

VILLE DE HENDAYE

- Kotte ECENARRO, maire
- Arnaud MENDEMENT, directeur général des services

CHAMBRE REGIONALE DES METIERS ET DE L'ARTISANAT DE NOUVELLE-AQUITAINE

- Zena ROBINEL, coordonnateur des fonds européens

Annexe n° 3 : Tableau récapitulatif des outils juridiques existants

Outil	Droit applicable	Champ d'application	Nature juridique	Objet	Missions possibles	Partenariats possibles
GECT	Règlement (UE) 1302/2013, modifiant le Règlement (CE) 1082/2006 Législation nationale (droit du lieu du siège)	Frontières internes de l'UE et frontières externes (sous certaines conditions)	Personne juridique de droit public (en FR, DE, IT, ES, LUX) ou bien privé	Faciliter et promouvoir en particulier la coopération territoriale, y compris la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale	Projets matériels ou immatériels Gestion de fonds européens	Etats et autorités nationales, collectivités régionales ou locales, entreprises publiques (directive 2004/17/CE), organismes de droit public (directive 2004/18/CE), entreprises chargées de SIEG
GEC	Protocole n°3 à la Convention cadre de Madrid Législation nationale (droit du lieu du siège)	Etats du Conseil de l'Europe ayant ratifié le 3e Protocole et leurs voisins (sous certaines conditions)	Personne juridique de droit public ou bien privé	Promouvoir, soutenir et développer la coopération transfrontalière et interterritoriale	Projets matériels ou immatériels dans les domaines de compétence communs de ses membres	Etats, collectivités ou autorités territoriales, personnes morales créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général (sous certaines conditions)
GLCT	Accord de Karlsruhe Accord de Bruxelles	Frontières FR, DE, LUX, CH Frontières FRBE	Personne morale de droit public	Poursuivre des missions et des services qui présentent un intérêt pour ses membres	Projets matériels ou immatériels Gestion de fonds européens	Collectivités mentionnées dans l'Accord de Karlsruhe et dans l'Accord de Bruxelles
Association à vocation transfrontalière	Législation nationale (droit du lieu du siège)	FR, DE, LUX, BE, IT, CH	Personne morale de droit privé	Accompagner la coopération sans se substituer à ses membres	Projets matériels ou immatériels	Personnes morales de droit privé ou public Personnes physiques
Convention de coopération	CGCT Accords bilatéraux (Bruxelles, Karlsruhe, Rome, Bayonne) Régime	Toutes les frontières avec la France	Engagement contractuel	Objet dans les compétences communes des signataires	Projets matériels ou immatériels	Collectivités et autorités locales

Outil	Droit applicable	Champ d'application	Nature juridique	Objet	Missions possibles	Partenariats possibles
	juridique choisi dans la convention					
GEIE	Règlement (CE) 2137/85 Législation nationale (droit du lieu du siège)	Frontières internes de l'UE	Personne juridique de droit privé	Faciliter ou développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité.	Exclusion des activités purement administratives Missions en lien avec l'activité économique de ses membres	Personnes morales de droit public ou privé Personnes physiques exerçant une activité économique
Consortio de coopération transfrontalière	Traité de Bayonne	Frontière FRES (et Andorre)	Personne morale de droit public espagnol	Créer et gérer Des équipements ou des services publics Coordonner les décisions des membres.	Projets matériels ou immatériels Gestion de fonds européens	Collectivités mentionnées dans le Traité de Bayonne
Société d'économie mixte locale à vocation transfrontalière						

Source : document MOT, complété et mis à jour par la mission

Annexe n° 4 : Tableau récapitulatif des articles de la loi 3DS relatifs au transfrontalier

Chapitre III : Coopération transfrontalière (articles 182 à 190)

Article	Sujet	Détail
182	Coopération sanitaire	Le schéma régional de santé comporte, le cas échéant, un volet consacré à la mise en œuvre des accords internationaux de coopération sanitaire applicables dans les territoires et collectivités.
183*	Coopération sanitaire	Des professionnels de santé peuvent décider de se constituer en communauté professionnelle territoriale de santé, en associant le cas échéant des professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers.
184	Aménagement commercial	La commission départementale d'aménagement commercial informe, le cas échéant, l'organe exécutif des collectivités territoriales frontalières ou de leurs groupements compétents en matière d'aménagement commercial.
185	Sport	Le II de l'article L. 231-2-1 du code du sport est complété par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, lorsqu'une compétition mentionnée au I du présent article est organisée, pour la partie en territoire français, sur le territoire d'un ou de plusieurs départements frontaliers, les participants sont soumis à la réglementation de leur lieu de résidence quant aux conditions d'inscription. »
186	Apprentissage	Les modalités de mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier sont précisées dans le cadre d'une convention conclue entre la France et le pays frontalier dans lequel est réalisée la partie pratique ou la partie théorique de la formation par apprentissage.
187	Foire, salon, manifestation commerciale	« Art. L. 224-62-1.-Lorsqu'une foire, un salon ou une autre manifestation commerciale relevant du chapitre II du titre VI du livre VII du code de commerce se déroule sur le territoire d'un groupement européen de coopération territoriale, le représentant de l'Etat dans le département peut, par dérogation à l'article 2 de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, autoriser l'usage, sans traduction, de la langue du pays frontalier pour les documents commerciaux ou à destination du public relatifs à un produit ou à un service, dès lors que l'absence de traduction en langue française de ces documents ne peut constituer un risque pour la sécurité ou la santé des consommateurs et que l'achat de ce produit ou de ce service a préalablement fait l'objet du consentement écrit du consommateur au fait que ces documents ne soient pas traduits. »
188	Apprentissage	Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, jusqu'au 31 décembre 2022, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de définir les modalités d'organisation, de mise en œuvre et de financement de l'apprentissage transfrontalier.

Article	Sujet	Détail
189	Participation au capital des sociétés publiques locales (SPL)	Cet article modifie l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux collectivités territoriales étrangères et leurs groupements de participer au capital des SPL dont l'objet social est exclusivement dédié à la gestion d'un service public d'intérêt commun transfrontalier pouvant comprendre la construction des ouvrages ou des biens nécessaires au service. Ce service public devra se situer sur le territoire des collectivités ou des groupements concernés. La participation des collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements ne pourra les conduire ni à détenir, ensemble ou séparément, plus de la moitié du capital social de la société, ni plus de la moitié des droits de vote dans les organes délibérants.
190	Enseignement supérieur	<p>Pour contribuer à la gestion et à la valorisation de son patrimoine immobilier, un établissement public d'enseignement supérieur peut créer et prendre des participations dans des sociétés ou des groupements de droit privé régis par le code de commerce, sous réserve de ne pas aliéner les biens immobiliers essentiels à l'exercice de ses missions de service public.</p> <p>Les régions, les départements, les communes ainsi que leurs groupements peuvent participer au capital des sociétés anonymes régies par le livre II du code de commerce ainsi créées, dès lors que ces dernières interviennent sur leur territoire et que ces collectivités ou groupements détiennent au moins une compétence en lien avec l'objet social de la société. Ces collectivités ou groupements ne peuvent détenir, ensemble ou séparément, plus de 35 % du capital de la société.</p>

Annexe n° 5 : Sélection des cartes de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

Carte 1 : Un exemple de territoire frontalier : la Grande Région



Carte 2 : Les structures dotées de la personnalité juridique (carte datant de 2016)

Frontières de France

Structures transfrontalières dotées de la personnalité juridique



Type de structure juridique

- Groupement européen de coopération territoriale (GECT)
- Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)
- Groupement européen d'intérêt économique (GEIE)
- Consorcio
- Formes associatives

Thématiques

- Territorial
- ★ Plurithématique
- Développement économique
- Environnement / Urbanisme
- ◆ Transport
- ▲ Santé
- Tourisme
- ▼ Formation



Annexe n° 6 : Modèles et éléments-clés de réponses aux questionnaires

Deux questionnaires ont été diffusés par la mission, l'un à destination des préfets de région, l'autre à celle des associations d'élus locaux. La présente annexe fournit l'exemple du questionnaire destiné aux préfets de région (1) ainsi qu'une sélection de réponses des associations d'élus (2).

(1) Modèle du questionnaire à destination des préfets de région

Paris, le 30 mars 2022

Questionnaire à destination des SGAR et conseillers diplomatiques des préfets de région

Sous couvert de mesdames et messieurs les préfets de région

A la demande du ministre des collectivités territoriales et des relations avec les territoires, l'Inspection générale de l'administration (IGA) est chargée d'une mission sur l'adaptation des outils juridiques de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales. Le cadrage vous en est fourni par la lettre de mission en pièce jointe. Sont uniquement concernées les coopérations entrant dans les champs de compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Ce questionnaire vous est adressé par la mission IGA afin de pouvoir établir un panorama complet des coopérations transfrontalières dans l'hexagone et des formes employées pour les conduire en recueillant toutes les informations nécessaires au bon traitement de la commande. Il reste confidentiel entre vos services et la mission et n'a pas vocation à être diffusé à des acteurs extérieurs. Il intervient en complément de plusieurs déplacements qu'effectuera la mission dans les différentes régions concernées.

Nous vous remercions par avance pour le temps que vous y consacrerez et serions reconnaissants de pouvoir disposer de vos réponses **d'ici le 13 mai 2022**.

1. Etat des lieux de la coopération transfrontalière dans votre région

Q 1.1 Nom de votre région : _____

Q 1.2 Liste exhaustive des coopérations transfrontalières structurées recensées dans votre région, et de leur format juridique (vous pouvez copier/coller le tableau à votre convenance, en fonction du nombre de coopérations, en consacrant un tableau à chaque démarche) :

Thème de la coopération	
Année de création du support actuel	
Collectivité(s) concernée(s) côté français	
Collectivité(s) concernée(s) côté étranger	
Format juridique de la coopération (schéma de coopération, groupement local de coopération, etc.)	
Compétences concernées	

Financements associés	
Appréciation quant au dynamisme et à l'effectivité de la coopération	
Quelles difficultés rencontrées ?	

2. Liens avec les services de l'Etat

Q 2.1 Qui s'occupe du suivi, côté Etat, de ces coopérations transfrontalières des collectivités territoriales ?
Quelle est la répartition des rôles entre niveau régional et départemental ?

Q 2.2 Avez-vous reçu des demandes récentes de la part de collectivités territoriales qui souhaiteraient créer ou faire évoluer une coopération transfrontalière ?

3. Appréciation sur les outils de coopération existants

Q 3.1 Les derniers outils de coopération introduits par la loi MAPTAM (schémas de coopération transfrontalière) sont-ils connus des collectivités territoriales frontalières ? Sont-ils utilisés et appréciés ?
Quelles sont les limites perçues ?

Q 3.2 Les autres outils spécialisés de coopération (groupements locaux de coopération transfrontalière, groupements européens de coordination territoriale, groupements d'intérêt économique européen, possibilité d'adhérer à un organisme public de droit étranger) sont-ils connus des collectivités territoriales frontalières ? Sont-ils utilisés et appréciés ? Quelles sont les limites perçues ?

Q 3.3 Quelles bonnes pratiques relevez-vous en matière de coopération transfrontalière des collectivités territoriales de votre région ?

Q 3.4 Quels blocages identifiez-vous, et quelles en sont les causes (juridiques, sociétales, budgétaires) ? Avez-vous connaissance de coopérations souhaitées mais non abouties, pour des questions notamment juridiques ?

Q 3.5 Quelles perspectives d'avenir envisagez-vous pour la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans votre région ?

4. Précisions complémentaires

Q 4.1 Souhaitez-vous aborder d'autres points non évoqués par ce questionnaire ?

--

5. Contacts et envoi de documents

Nous vous remercions par avance de nous renvoyer ce questionnaire, ainsi que tout autre document que vous estimerez utile à la mission, aux adresses des inspectants.

(2) Exemples de réponses de la part des associations d'élus (Régions de France)

Région Grand Est : Appréciation sur les outils de coopération existants	
Avis sur les schémas de coopération transfrontalière (utilisation, limites de ces outils)	Coexistence utile des Schémas de coopération transfrontalière (Eurométropole de Strasbourg; Collectivité européenne d'Alsace avec son Schéma Alsacien de coopération transfrontalière en devenir) avec les Schémas régionaux (SRADDET; SRDEII; Orientations stratégiques transfrontalières Grand Est...) avec nécessité d'une concertation totale pour en assurer la meilleure synergie. Nécessité de prendre en contact des échelles différentes (échelle de proximité de type Eurodistrict ; échelle de l'espace de coopération - Rhin supérieur, Grande Région ou Ardenne franco-belge; échelle macro-régionale de type Rhin-Meuse ou Espace Alpin)
Avis sur les autres outils de coopération	Utilité éprouvée des GECT et leur fonctionnalité pour une gouvernance partagée et une responsabilité partagée. Utilité récente par la loi 3DS d'autoriser la participation d'entités "étrangères" à des SEM de droit public français pour porter ensemble des projets structurants de territoires (ex : Territoire de Fessenheim)
Bonnes pratiques relevées en matière de coopération transfrontalière (et évolutions juridiques à encourager)	Outil "B-solutions" porté par l'ARFE, mandaté par la Commission européenne, pour favoriser la résolution d'obstacles ou irritants à la coopération transfrontalière, à amplifier peut-être au niveau français par des financements dédiés. Attente du développement d'un outil de type ECBM avorté dans le cadre du Traité d'Aix-la-Chapelle afin de pouvoir appliquer sur une durée donnée et un espace donné, la réglementation du pays voisin qui serait plus favorable à la mise en œuvre d'un projet. Structures transfrontalières d'information et conseil aux usagers, travailleurs frontaliers et consommateurs (tels que le CEC, Frontaliers Grand Est, Maison du Luxembourg, les Infobest...) à amplifier, à soutenir davantage dans le développement d'outils numériques de conseil et d'information.
Blocages identifiés et causes (juridiques, sociétales, budgétaires). Exemples ?	Non reconnaissance des diplômes ou des qualifications professionnelles; réglementation différenciée en matière d'aménagement des territoires, d'utilisation du foncier dans le développement de zones économiques; réglementation différenciée en matière de normes techniques des matériels roulants ferroviaires rendant plus onéreux l'achat conjoint de rames au niveau transfrontalier; absences d'infrastructures (type chaînons manquants ferroviaires RTE-T tels que Colmar-Fribourg, Rastatt-Haguenau, Metz-Trèves) pour des raisons budgétaires.

Avis sur les perspectives d'avenir des coopérations transfrontalières	Engouement accru du fait transfrontalier du quotidien nécessitant une intervention accrue par les pouvoirs publics. Nécessité absolue de rationaliser et mieux coordonner le fait transfrontalier et les outils financiers de soutien aux projets transfrontaliers : à ce titre l'animation coordonnée par la Région Grand Est des programmes INTERREG tant transfrontaliers (Rhin supérieur, Grande Région, France Wallonie Flandres) que transnationaux (Europe du Nord-Ouest; Espace Alpin) est à encourager et amplifier. Nécessité de reconnaître le fait transfrontalier dans toutes les politiques de l'Union européenne et dans tous les programmes européens sectoriels (ERASMUS, Horizon Europe, LIFE...) afin d'accompagner l'émergence de projets transfrontaliers de toute nature qui ne pourraient pas être couverts par les seuls programmes INTERREG. Nécessité absolue de penser au-delà du fait transfrontalier et d'intégrer également des stratégies macro-régionales (par nature supra-transfrontalière) dans les domaines des transitions énergétiques, industrielles et climatiques notamment. L'exemple de la démarche macro-régionale SUERA (espace alpin est une bonne illustration). Reste à structurer une démarche macro-régionale nouvelle à l'échelle Rhin-Meuse (Benelux; Grand Est; Bourgogne- Franche-Comté; Rhénanie du Nord Westphalie; Rhénanie Palatinat; Sarre; Bade-Wurtemberg...)
--	--

Commentaires autres	Eviter absolument la fragmentation du chef de filât de la coopération transfrontalière. La coordination du transfrontalier à une échelle régionale de type Grand Est (de la Suisse à la Belgique sur 740 km de frontières) assure une équité territoriale des services publics transfrontaliers à cette échelle; la réponse aux enjeux des transitions énergétiques (hydrogène notamment) à une échelle critique suffisante; une cohérence territoriale avérée des politiques d'éducation, de formation, d'apprentissage transfrontalier; une mutualisation accrue des moyens et ressources nécessaires aux structures transfrontalières de toute nature; une interface politique et technique conforme aux attentes et à la réalité des partenaires voisins à l'instar du Bade-Wurtemberg qui depuis la création du Grand Est regarde outre Vosges, tout comme le versant français regarde dorénavant outre-forêt Noire pour la création notamment de nouvelles alliances en matière de recherche et innovation dans le domaine de la santé ou de l'Intelligence Artificielle, ou bientôt dans le champ de l'hydrogène.
----------------------------	--

Région Normandie : Appréciation sur les outils de coopération existants	
Bonnes pratiques relevées en matière de coopération transfrontalière (et évolutions juridiques à encourager)	Intérêt pour la coopération à l'échelle interrégionale, permettant de mobiliser des acteurs de nombreux territoires tout en restant dans une logique de proximité. De nombreuses actions ont vu le jour dans le cadre du programme Interreg, répondant effectivement aux besoins des acteurs du territoire. De même, intérêt pour la coopération multipartite avec les îles anglo-normandes, et des rencontres régulières permettant d'entretenir le dialogue sur des sujets partagés.
Blocages identifiés et causes (juridiques, sociétales, budgétaires). Exemples ?	Certaines divergences de vues dans la programmation des projets du programme Interreg: interprétation de ses objectifs, application des critères de sélection des projets etc. Iles anglo-normandes: moindre ressources financières mobilisables pour la coopération.
Avis sur les perspectives d'avenir des coopérations transfrontalières	Le programme Interreg franco-britannique prend fin suite au Brexit. Cela cause une diminution des possibilités de coopération entre acteurs de part et d'autre, notamment par manque d'outils financiers. Intérêt partagé pour la poursuite de la coopération avec les îles anglo-normandes qui permet d'entretenir un dialogue nécessaire entre territoires.

Commentaires autres	La coopération transfrontalière franco-britannique est essentielle pour de nombreux acteurs universitaires, scientifiques et économiques du territoire. Le maintien de relations avec le Royaume-Uni est souhaité par la Région Normandie malgré le Brexit. Cependant, cette coopération est rendue plus complexe avec la disparition du programme Interreg et la diminution d'outils financiers dédiés. Par ailleurs, les autres tentatives d'échanges menées avec les territoires britanniques laissent penser qu'il est complexe de coopérer opérationnellement sans perspectives d'outils financiers pour soutenir les projets thématiques.
----------------------------	---

Région Bourgogne-France-Comté : Appréciation sur les outils de coopération existants	
Avis sur les autres outils de coopération (groupements locaux de coopération transfrontalière, groupements européens de coordination territoriale, groupements d'intérêt économique européens, possibilité d'adhérer à un organisme public de droit étranger)	<p>Il n'existe qu'un GLCT dans l'Arc jurassien : l'Agglomération urbaine du Doubs, créé en 2014 et qui a mis longtemps à se structurer et à s'emparer des sujets partagés (gestion de l'eau, mobilités, environnement...) que les collectivités souhaitent lui déléguer. Les communes suisses membres connaissent des difficultés économiques et démographiques depuis plusieurs années, ce qui conduit à prioriser certaines actions aux dépens de la coopération et des missions de l'AUD. La mise en place prochaine du SCT local permettra de sécuriser ces missions et de donner une vocation et une légitimité opérationnelle au GLCT.</p> <p>Les outils de ce type, pour trouver leur utilité et leur pertinence, doivent être construits autour d'un projet commun (gestion de structure, politique publique...) qui les identifie formellement comme la réponse technique à la conduite commune de la coopération.</p>
Bonnes pratiques relevées en matière de coopération transfrontalière (et évolutions juridiques à encourager)	La priorité V du programme Interreg France-Suisse concernant la diminution des obstacles à la frontière, et ses possibles déclinaisons opérationnelles sous forme de fonds de petits projets ou de stratégies locales constituent une véritable attente des acteurs du territoire. Les conditions de mise en oeuvre restent cependant à définir.
Blocages identifiés et causes (juridiques, sociétales, budgétaires). Exemples ?	<p>La Suisse est hors UE et zone euro, ce qui implique des difficultés supplémentaires (réglementation, douanes, monnaie etc.)</p> <p>La Suisse est un véritable Etat fédéral avec des cantons qui sont eux-mêmes des états, alors que la France est un Etat centralisé - décentralisé où les compétences sont morcellées et l'Etat impliqué à des degrés divers, ce qui amène des incompréhensions et décalages</p>
Avis sur les perspectives d'avenir des coopérations transfrontalières	<p>La Suisse et l'UE ont échoué à parvenir à un accord cadre bilatéral qui remplacerait la multitude d'accords sectoriels existants. Le conseil fédéral suisse a stoppé les négociations et reconnu l'échec de celles-ci. Les accords existants continuent donc d'être appliqués, jusqu'à leurs dates de fin respectives, sans aucune assurance qu'ils soient reconduits par la suite, l'objet de l'accord cadre global étant justement d'éviter des accords au cas par cas et sans harmonisation calendaire.</p> <p>Ce blocage au niveau de la Confédération n'est pas compris au niveau local par les cantons et les acteurs socio-économiques qui y voient une potentielle menace pour leur activité économique et leur attractivité territoriale. Les coopérations locales peuvent y trouver une source de motivation nouvelle.</p> <p>Côté français, la tendance est à l'intégration croissante des enjeux transfrontaliers dans les stratégies territoriales (SRADDET, SRDEII, stratégies locales des EPCI, pôles métropolitains...) en lien avec l'extension des effets de la frontière vers des territoires de plus en plus lointains des centres historiques de la coopération (augmentation du nombre de frontaliers, enjeux de mobilité, fonciers, d'attractivité...).</p>