

Conférence des régions européennes frontalières de la Suisse 6 février 2009 à Besançon – Région Franche-Comté

Synthèse des débats

Initiée par la Région Franche-Comté, cette Conférence a représenté une première étape en vue d'établir un dialogue toujours plus dense et fructueux entre les régions européennes ayant une frontière avec la Suisse et des représentants de cet Etat. Aux frontières de la Suisse, la coopération revêt des aspects divers et, sans occulter de nombreuses réussites, il est important de remédier par le dialogue à certains problèmes importants.

Allocation d'ouverture par Madame Marie-Guite Dufay, Présidente de la Région Franche-Comté.

La Présidente de la Région Franche-Comté, en accueillant les participants, rappelle les objectifs de cette Conférence après avoir souligné les relations constructives développées avec la Suisse, mais non exemptes de difficultés :

« Cette Conférence a pour but de partager nos expériences, de faire découvrir à chacun d'entre nous les modes de coopération instaurés, les solutions trouvées à cette singularité, afin d'enrichir nos méthodes de travail avec nos amis suisses. En présentant nos différents systèmes de coopération, nous devons présenter les atouts, sans en occulter les limites, et mettre l'accent sur le rôle majeur de la politique européenne de coopération territoriale que nous devons mettre en œuvre.

J'émet le souhait [...] d'une plus grande vigilance des institutions européennes à intégrer dans leurs réflexions les régions frontalières que nous représentons. Et je vous propose de ***mettre en place un réseau européen des Régions frontalières de la Suisse qui serait un interlocuteur forcément constructif de l'Union Européenne.*** »

LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION POLITIQUE AUX FRONTIÈRES DE LA SUISSE.

LA FRONTIÈRE SUISSE-EUROPE : UN « OBJET FRONTALIER NON IDENTIFIÉ », RÉFLEXIONS SUR L'ÉVOLUTION DU STATUT DE LA FRONTIÈRE (*Professeur Michel Casteigts*).

La frontière entre l'Union Européenne et la Suisse ne ressemble à aucune autre et on peut parler à ce sujet d'un « objet frontalier non identifié ». C'est une frontière extérieure juridiquement, située toute entière à l'intérieur de l'UE ; les frontières politiques ne correspondent pas à des frontières linguistiques. Enfin, la frontière naturelle est fortement marquée à certains endroits quand d'autres frontières ne répondent à aucune logique géographique. D'autres singularités font que cette frontière est à géométrie variable.

La coopération transfrontalière a une fonction toute particulière dans la structuration d'un territoire transfrontalier à venir. Ce passage de deux territoires juxtaposés à un territoire intégré ne se fait pas sans tension car les dispositifs institutionnels, les régimes juridiques, les réalités socio-économiques des pays restent fondamentalement différents.

Ces tensions nécessitent une intervention volontaire et coordonnée des pouvoirs publics. Elles constituent à la fois le moteur et l'objet même de la coopération transfrontalière.

LES PARTICULARITES LIEES A CETTE FRONTIÈRE EXTERNE DE L'UNION EUROPEENNE SELON LES REGIONS.

Les interventions successives de *M. Ronza* (Lombardie), *M. Magnin-Feysot* (Franche-Comté), *M. Heider* (Alsace), *M. Halder* (Vorarlberg), *M. Bank* (Bade-Wurtemberg), *M. Sandi* (Val d'Aoste), *Mme Gruler* (Bavière) et *M. Mayer* (Conférence des Gouvernements Cantonaux suisses) ont permis de mettre en lumière les principales caractéristiques suivantes :

- A chaque frontière des **structures de coopération** se sont développées, avec plus ou moins d'intensité, et permettent d'entreprendre ou de suivre des projets qui revêtent parfois une grande envergure dans de nombreux domaines (transports, environnement, culture, recherche, etc.). Les exemples de projets réussis et de coopérations très fructueuses ne manquent pas et on peut difficilement tous les énumérer.

- En même temps l'intensification des relations transfrontalières entraîne différents types de problèmes. Deux exemples forts le montrent :

1) **Le travail frontalier** : source de richesse et antidote au chômage pour les régions européennes, il est aussi source de tensions et de difficultés de part et d'autre de la frontière (questions fiscales, sociales et administratives complexes, problèmes de concurrence sur le marché de l'emploi, infrastructures de transport inadaptées, etc.). On relève notamment le cas de la Franche-Comté avec une absorption de la main-d'œuvre qualifiée par les cantons frontaliers, et le cas de Genève où l'affluence des frontaliers génère des craintes chez les Genevois à la recherche de travail.

2) **Les entraves à la libre concurrence**

- Les difficultés liées à la prestation transfrontalière de services : de nombreuses entreprises allemandes et autrichiennes se heurtent à des mesures de contrôle et de « punitions » excessives qui ne leur permettent pas de développer leurs activités dans les cantons suisses frontaliers. Ces mesures contreviennent aux accords passés entre l'Union européenne et la Suisse en matière de libre-circulation des services.

- Le problème des avantages fiscaux accordés aux entreprises dans certains cantons : la politique fiscale très attractive pour les entreprises dans certains cantons constitue pour l'UE une forme d'aide d'Etat entraînant une distorsion de concurrence et portant préjudice à l'installation d'entreprises dans les régions européennes en zone frontalière avec la Suisse.

Les régions européennes tout comme la Conférence des Gouvernements cantonaux insistent sur la nécessité d'un dialogue toujours plus intense, à tous les niveaux, afin de trouver ensemble des solutions à ces problèmes.

QUELLE VISION ET QUELS OUTILS POUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE ? (*M. Lambertz et M. Zardi*)

La frontière est une notion clé, constitutive de la coopération transfrontalière, elle est aussi l'obstacle à surmonter. La diversité des situations frontalières est à l'image de la diversité régionale et culturelle européenne, un des grands atouts de l'Europe. De façon complémentaire, l'intégration est essentielle au regard des enjeux mondiaux de paix, de développement, des défis climatiques et démographiques. Juridiquement, les frontières avec la Suisse sont extérieures à l'UE, mais elles ressemblent à bien des égards à des frontières intérieures, surtout depuis que la Suisse a adhéré aux accords de Schengen bien que des particularités subsistent.

La réussite des projets transfrontaliers repose sur deux conditions : d'une part la coopération doit être motivée par une réelle volonté, concrète, et d'autre part elle requiert des connaissances approfondies

des structures économiques, administratives et sociales du voisin, ainsi que des compétences de communication interculturelle.

Les instruments juridiques de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe a construit un système d'instruments juridiques, comme la Convention de Madrid, afin de faciliter et d'encourager la coopération transfrontalière des collectivités locales en Europe. Il se limite au fond à établir un cadre qui rend possible une coopération, grâce à un alignement des dispositions nationales. Ainsi, les collectivités sont habilitées à exercer leurs pouvoirs non seulement par rapport à leurs voisins à l'intérieur du pays, mais également au-delà d'une frontière. De cette manière, elles sont capables de tisser des liens, de lancer des coopérations très efficaces qui répondent, au premier degré, aux préoccupations des citoyens.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE AVEC LA SUISSE.

TABLE RONDE : QUELS ATOUTS ET QUELLES LIMITES DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ?

Participants : M. Mettra, M. Pirat, M. Laurens-Bernard, M. Bank et M. Boccalari.

Introduction : Une réalité transfrontalière génératrice d'enjeux en terme d'aménagement du territoire.

Les zones transfrontalières entre l'UE et la Suisse concernent 18 cantons suisses, c'est-à-dire 80% du territoire helvétique et les territoires européens représentés lors de la Conférence. Les échanges sont quotidiens et concernent tous les domaines de la vie économique et sociale. Près de 200.000 travailleurs frontaliers viennent travailler chaque jour en Suisse.

La politique européenne de coopération territoriale, et notamment le programme Interreg, visent à faciliter l'émergence de réalisations au niveau local en prenant en compte les caractéristiques de ces échanges. La Suisse participe à dix programmes de coopération européens, transfrontaliers pour la majorité.

La coopération permet de travailler en partenariat à la réalisation conjointe de projets structurants ou plus ponctuels à l'échelle d'un territoire frontalier.

Les coopérations sont intenses entre la Suisse et les régions de l'UE, la culture de dialogue fonctionne. De nombreux exemples concrets de coopération réussie en témoignent. La frontière n'est plus considérée comme un obstacle mais comme une opportunité.

Ainsi, à la frontière italienne, le développement des transports en communs locaux passe essentiellement par une politique d'infrastructures dans la région frontalière. Les domaines de l'environnement, de la gestion des risques et de la culture sont privilégiés dans la coopération à l'échelle du Rhin supérieur. Avec le canton de Genève, la coopération s'avère nécessaire, notamment pour la gestion de l'aéroport puisque les deux tiers des nuisances sont sur le territoire français. Ces coopérations visent à renforcer la cohésion économique et sociale dans les zones frontalières, d'actualité avec la crise, en mettant en place des programmes d'actions pour répondre aux besoins des habitants et des entreprises.

La coopération transfrontalière exige un domaine de compétences partagé.

Les projets de coopération doivent s'inscrire dans le champ de compétences des entités participantes. La coopération sur certains sujets s'inscrit dans le cadre de discussions quasi-diplomatiques, puisque ce sont des discussions d'Etat à Canton ou bien faisant intervenir la Confédération. Sur d'autres thématiques, les affaires peuvent cependant se régler localement.

Pour autant, que ce soit dans les Etats fédéraux ou plus centralisés, tous se heurtent à des questions qui touchent le domaine des compétences dites régaliennes des Etats. Il est d'autant plus important d'être vigilant en ne mélangeant pas les différents niveaux de décisions.

En outre, de façon très pragmatique, le travail quotidien entre les différents services techniques et administratifs, le dialogue politique entre Régions et cantons participent efficacement à la résolution des problèmes éventuels.

Il apparaît donc essentiel de bien identifier les domaines de compétences et responsabilités des différentes parties prenantes et d'établir un dialogue multi partenarial régulier.

Une architecture institutionnelle complexe mais fonctionnelle : l'exemple genevois

L'exemple de Genève montre bien que l'articulation sur le plan institutionnel est relativement complexe avec un canton limitrophe et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Une Commission mixte franco-suisse, sous l'autorité des ministères des affaires étrangères des deux pays a été créée, ainsi qu'un Comité régional franco-genevois (CRFG), organisé en commissions puis groupes de travail. Comme le CRFG, le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise regroupe l'ensemble des institutions françaises et suisses actives sur le territoire. Cette composition a permis d'avoir une cohérence d'ensemble, actée par le gouvernement français et la Confédération.

Ainsi, sur l'ensemble des projets proposés, Genève obtient un taux de subvention de 40% de la Confédération sur l'ensemble des projets d'infrastructures structurants, que ces projets se situent sur le territoire vaudois, genevois ou français.

Il s'agit là de concrétisations d'une expérience transfrontalière, soutenues par une volonté politique et disposant désormais de moyens pour pouvoir réaliser ce qu'attendent les citoyens.

Concernant les aspects juridiques de la coopération, on relève que l'opportunité de mettre en place des GLCT (Groupements locaux de coopération transfrontalière) dans le cadre des Accords de Karlsruhe, a été saisie ; quelques uns existent maintenant. Depuis le début de cette année 2009, ces GLCT peuvent avoir un statut de droit suisse.

Thématique douanière

La thématique douanière est d'autant plus complexe que la Confédération n'est pas membre de l'UE. A titre d'exemple, le système de douanes est dématérialisé en France. En Suisse, la procédure l'est également mais les contrôles ne le sont pas. La démarche perd alors beaucoup de son intérêt. Cependant, notons que la coopération entre forces de police est très étroite, notamment lors de grands événements ou via les Centres de coopération policière et douanière.

Fiscalité et assurances chômage

Sur la thématique de la fiscalité, les échanges ont révélé la complexité et la diversité des dispositifs en vigueur concernant la rétrocession de l'impôt sur le revenu (plusieurs cas de figure différents selon les frontières). Quant aux assurances chômage, la rétrocession de la Suisse aux autres Etats des cotisations versées par les travailleurs frontaliers ayant travaillé moins d'un an en Suisse a pris fin en mai 2009 et pose problème. Ces thématiques nécessitent des approfondissements et devraient également faire intervenir les Etats.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COOPÉRATION TERRITORIALE AVEC LA SUISSE ? (M. Jose Palma- Andres, Directeur à la DG Regio)

Avec l'élargissement de la Communauté européenne, les Etats membres ont convenu que la coopération territoriale est un élément essentiel de la politique communautaire de cohésion, il convient par conséquent de la renforcer.

Les programmes de coopération avec la Suisse, notamment transfrontaliers fonctionnent très bien ; la participation de la Suisse à plus de 500 projets dans le cadre des programmes INTERREG III en

témoigne. Ils seront dotés de financements plus importants entre 2007 et 2013, avec une augmentation de 120% des crédits FEDER.

Les ambitions sont très grandes du côté des régions européennes. Côté suisse, la participation financière de la Confédération dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale (NPR) est restée stable et limitée à certains secteurs, mais ils ne couvrent pas la totalité des domaines prévus par la coopération transfrontalière. C'est donc vers les cantons que devront se retourner les partenaires suisses dans leur recherche de financements pour participer aux projets de coopération dans ces domaines. En revanche, les contributions fédérales ont acquis une certaine souplesse ; ce sont désormais les cantons qui décident de leur affectation et non plus l'Etat fédéral.

L'avenir de la coopération transfrontalière se prépare d'ores et déjà à la Commission européenne. Il s'agit d'encourager des actions plus proches des besoins des populations et des entreprises, d'une façon plutôt pragmatique et respectueuse de l'environnement, afin que cette coopération transfrontalière se renforce entre les régions de l'Union et les cantons suisses.

L'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen représente une excellente opportunité pour développer les réseaux de transports locaux transfrontaliers. Aujourd'hui, nombre de services d'intérêt public ne fonctionnent pas efficacement de part et d'autre des frontières. En outre, les obstacles fiscaux constituent un frein à la constitution du marché intérieur : un problème récurrent entre la France ou les autres pays et la Suisse, mais également entre les Etats membres de l'UE.

Mais si l'on multiplie les ressources disponibles, y aura-t-il la capacité pour les consommer ? En outre, certaines régions demandent à réfléchir sur les critères d'attribution de ces crédits.

La façon de répartir les crédits s'est avérée peu adaptée à la réalité du terrain. Il faut absolument renforcer les instruments de gouvernance et donc approfondir les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) ou d'autres types de structures. Actuellement, il est impossible de constituer un GECT entre deux Etats si l'un n'est pas membre de l'UE. Cette clause ne paraît pas indispensable. Cela ne dénaturerait pas le GECT si on supprimait cette condition avec un pays tel que la Suisse qui entretient des rapports privilégiés avec l'UE.

Clôture de la journée par Madame Marie-Guite Dufay, Présidente de la Région Franche-Comté.

Madame Dufay remercie les participants pour cette journée de rencontres, faite de dialogue et de franchise. Les obstacles, les questions difficiles ont été abordés. « Mais c'est d'abord ce qui nous unit qui est important et non ce qui nous sépare ».

« Connaissions-nous nous-même, sachons aller dans le profond de ce qui nous différencie, dans nos organisations toutes très différentes et très complexes ; et c'est quand nous connaissons bien ces organisations que nous pourrons encore plus dialoguer. » La volonté de la Région Lombardie d'initier la deuxième Conférence des régions européennes frontalières de la Suisse constitue une perspective très encourageante qui nous permettra d'avancer ensemble et de construire un réseau efficace.

PREMIER BILAN SYNTHÉTIQUE DE LA CONFÉRENCE.

La Conférence est apparue comme un espace inédit d'information et d'échanges sur les activités des différentes instances de coopération. Encouragée notamment par le Ministre des Affaires étrangères français, l'initiative a permis en effet de mutualiser les expériences et a offert aux participants la possibilité de communiquer avec leurs homologues ou partenaires étrangers et nationaux.

Ces échanges témoignent à l'évidence que les problèmes apparaissent moins importants que les succès. Et ils se sont avérés très positifs au vu de la réduction des problématiques existantes. Tout cela milite en faveur d'une continuation et d'un développement de cette initiative.