

2005 - FÉVRIER 2005

# Espaces transfrontaliers



La lettre de la mission opérationnelle transfrontalière

## Un enjeu national de cohésion



**Pierre Mirabaud,**  
Délégué  
à l'Aménagement  
du Territoire et  
à l'Action Régionale.

A l'approche de la nouvelle période de programmation nationale et communautaire 2007-2013, la coopération transfrontalière a vocation à devenir un enjeu national de cohésion économique et sociale. La croissance des échanges mondiaux se traduit à l'échelle transfrontalière par une interdépendance croissante des territoires, porteuse de déséquilibres locaux, cause d'opportunités qu'il faut savoir reconnaître. Côté français, la tendance actuelle, si elle se poursuit, va le plus généralement dans le sens d'une dépendance croissante des espaces frontaliers vis-à-vis de l'économie des régions riveraines. De nombreux territoires ont pris conscience de ce phénomène et ont tenté, depuis une dizaine d'années, d'apporter des réponses ponctuelles, par des démarches de planification stratégique dans le cadre du droit de l'urbanisme ou des montages de projets opérationnels transfrontaliers. Face à ces enjeux, l'instauration de partenariats durables transfrontaliers suppose l'organisation en amont des solidarités franco-françaises, entre les différents échelons de collectivités et l'Etat. La situation actuelle des bassins de vie transfrontaliers appelle l'affirmation d'une politique nationale adaptée pour ces territoires, qui s'inscrit logiquement comme une composante à part entière de la politique d'aménagement du territoire impulsée par la Datar. Je m'engage sur cette orientation à promouvoir une ouverture systématique au transfrontalier de l'ensemble des documents stratégiques de l'Etat, qui demeurent un axe privilégié de cette politique en articulation avec les approches de nos pays voisins.

## Bilan du séminaire de Chamonix

Les 4 et 5 novembre derniers se sont déroulées à Chamonix deux journées d'information sur les nouveaux outils de coopération transfrontalière, qui ont réuni 120 participants représentant toutes les frontières.

Ce séminaire a été organisé par la MOT en partenariat avec l'Espace Mont-Blanc (France, Italie, Suisse) et sous l'égide de la Datar, de la CDC et du Ministère des Affaires étrangères.

Les démarches de coopération se trouvent à une période charnière. De nouveaux outils de nature complémentaire sont à la disposition des acteurs locaux (groupement local de coopération transfrontalière, district européen et bientôt groupement européen de coopération transfrontalière); de nouvelles perspectives sont par ailleurs ouvertes par la démarche franco-allemande des eurodistricts.

La présentation de cas concrets et de l'expérience de chacun sur les possibilités offertes par ces outils, en particulier le « district européen », a permis d'identifier les enjeux propres aux montages de structures de coopération : dépasser les différences culturelles d'approche du transfrontalier, replacer la création d'outils communs dans la perspective plus large des objectifs à atteindre, des partenariats à constituer, des financements à mobiliser, des équilibres de pou-

voir à trouver selon la nature des projets à réaliser.

Cette double journée a également permis d'identifier les nouveaux enjeux de la coopération territoriale européenne dans la perspective 2007-2013 : reconnaissance des démarches transfrontalières intégrées à l'échelle communautaire, simplification et déconcentration de la gestion des crédits communautaires au plus près du terrain...

Alain Lamassoure, député européen, vice-président de la MOT, a clos les débats en rappe-



lant la nécessité, côté français, de repenser la place et le rôle de l'Etat en transfrontalier, notamment pour qu'il soit directement partenaire des projets, dans ses domaines de compétence, aux côtés des collectivités locales. ■

Plus d'informations sur  
[www.espaces-transfrontaliers.org](http://www.espaces-transfrontaliers.org),  
rubrique : actualités

### SOMMAIRE

Dossier : De l'intercommunalité aux solidarités transfrontalières .....	p. 2-3-4
L'actualité : Interact, deux projets approuvés.....	p. 4

# De l'intercommunalité aux solidarités transfrontalières

Dans la « Lettre » n° 12 d'octobre 2002, la MOT annonçait le lancement d'une analyse approfondie des interactions entre renforcement de l'intercommunalité française et développement des projets transfrontaliers, afin de définir les articulations nécessaires entre les territoires limitrophes, à même de créer des communautés de vie transfrontalières, et de mieux répondre aux besoins des habitants des zones frontalières. Nous vous présentons aujourd'hui les principales conclusions de l'étude réalisée en 2004.

**L**e travail mené durant l'année 2004 sur le thème « Décentralisation et intercommunalité transfrontalière » est achevé. Il a permis d'investiguer, sur chaque frontière terrestre, les démarches les plus avancées de coopération transfrontalière, en lien avec l'étude comparée des modes d'organisation et de gestion des collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière.

## Concilier les différences d'organisation institutionnelle et les dissymétries de compétence

L'étude a mis en évidence l'extrême diversité des systèmes d'organisation des collectivités locales en France et dans les Etats riverains, systèmes qui peuvent varier sur une même frontière en fonction des législations locales. Le cadre institutionnel propre à chaque collectivité, ainsi que sa culture administrative et ses modes d'intervention privilégiés, vont déterminer sa marge de manœuvre politique, administrative, financière et juridique pour s'engager dans une démarche de coopération transfrontalière.

Cette démarche est rendue d'autant plus complexe qu'il existe une dissymétrie dans la répartition

des compétences entre les partenaires de part et d'autre des frontières, mais également dans les échelles territoriales respectives de ces partenaires ainsi que dans leurs capacités financières ou fiscales : une même compétence peut être communale d'un côté, régionale, voire nationale, de l'autre. Ces dissymétries, résultant des évolutions historiques et institutionnelles propres à chaque Etat, contribuent à multiplier les acteurs de la coopération transfrontalière et militent en faveur de la création d'un outil de gouvernance transfrontalière ou du moins d'un « donneur d'ordres transfrontalier ».

A titre d'exemple, la commune est le seul échelon commun et l'impôt foncier communal est le seul impôt local commun aux sept pays étudiés ; les EPCI français « de projet » (communautés de communes, d'agglomération ou urbaine), à fiscalité propre, constituent une exception dans le paysage intercommunal des Etats voisins. Si ces EPCI sont prédominants dans les démarches de coopération transfrontalière, ils trouvent le plus souvent le bon interlocuteur de l'autre côté de la frontière à une échelle différente de la leur (provinces ou régions italiennes, cantons suisses, « diputación » basque...).



L'intercommunalité transfrontalière correspond à une démarche territoriale complexe nécessitant d'associer l'ensemble des partenaires compétents autour des projets à réaliser, notamment les collectivités de niveau supra-communal, voire les Etats. C'est pourquoi la MOT propose de s'appuyer sur l'outil « district européen », tel qu'il a été voté dans le cadre de la loi « Libertés et responsabilités locales » d'août 2004, pour mettre en place des structures de gouvernance transfrontalière.

## Vers des solidarités transfrontalières

Le principal enjeu de cette démarche réside dans l'organisation des solidarités transfrontalières, pour répondre aux besoins des habitants des bassins de vie transfrontaliers, en tenant compte des situations de concurrence territoriale générées par des environnements économiques et fiscaux différents, mais également des

### Catégories de collectivités selon les pays : par nombre décroissant d'habitants

Etat	Population 2003	Echelle communale	Echelle infrarégionale et/ou supracommunale	Echelle régionale
Allemagne	82,4 millions	13 854 Gemeinden	323 Kreise	16 Länder
France	61,3 millions	36 565 Communes	96 Départements	22 Régions
Italie	57,2 millions	8 100 Comuni	103 Provincie	20 Regioni
Espagne	40,3 millions	8 106 Municipios	50 Provincias	17 Comunidades autonomas
Belgique	10,2 millions	589 Communes	10 Provinces	3 Régions, 3 Communautés
Suisse	7,3 millions	2 904 Communes		26 Cantons
Luxembourg	0,5 million	118 Communes		



interdépendances géographiques, urbaines, démographiques et environnementales qui caractérisent ces bassins de vie.

La croissance des flux de travailleurs transfrontaliers contribue, par exemple, à dissocier les zones d'emplois des zones résidentielles, générant des besoins spécifiques en termes de services à la population (formation, offre de transports, autres services, comme l'accueil de la petite enfance...) et d'équipements publics (mise à niveau des infrastructures, assainissement, déchets, accueil des entreprises...) qui doivent être pris en charge par les acteurs publics locaux à l'échelle transfrontalière.

Pour répondre à ces besoins, les collectivités doivent élaborer une stratégie et un plan d'action communs, définir leurs responsabilités respectives, mettre en place les outils de maîtrise d'ouvrage transfrontaliers adaptés... mais également trouver les financements correspondant à leurs projets communs.

Ce dernier point, la capacité à mobiliser les budgets et les moyens correspondants pour passer de la phase étude à la phase réalisation, soulève actuellement le plus de difficultés, notamment du fait du décalage entre l'échelle des projets (celle d'un bassin de vie transfrontalier) et la capacité financière des collectivités ou des EPCI compétents pour réaliser les projets. →

## Points de vue



**Gianni Giuliano,**  
Président de la  
Province d'Imperia

Les prémices de notre coopération avec les Alpes-Maritimes remontent au début des années 1990. Assez vite se sont instaurées des relations institutionnelles avec le Conseil Général au sein de la Conférence des trois provinces, associant la province voisine de Cuneo (Piémont). La diversité de nos organisations territoriales, la dissymétrie des compétences entre les collectivités ont amené la Province d'Imperia à engager des projets transfrontaliers avec divers interlocuteurs. Nous travaillons avec la Communauté d'agglomérations de la Riviera française (CARF) sur les questions économiques, de traitement des déchets, d'alimentation en eau et de transports en commun. Nos territoires frontaliers font partie d'un même bassin de vie italo-français et notre volonté politique est d'assurer un développement territorial transfrontalier harmonieux et équilibré au service des citoyens transfrontaliers. Nous œuvrons avec toutes les collectivités locales françaises parties prenantes de projets d'intérêt mutuel.

La décennie écoulée a été celle du changement dans les modes de gestion et de gouvernance des territoires. En Italie, les réformes successives du cadre constitutionnel et juridique des collectivités et l'émergence de la programmation et de la contractualisation (« programmazione negoziata » et pactes territoriaux pour l'emploi) nous obligent à concevoir de nouvelles pratiques de management public. La nécessité du « fare sistema » s'impose. Cette recomposition favorise la coopération transfrontalière et permet aux partenaires français et italiens d'affirmer leur volonté politique commune de coopérer.

Les questions en suspens doivent être abordées dans la perspective de la nouvelle politique de cohésion communautaire et plus particulièrement de son objectif 3 (coopération territoriale européenne). Nous devons trouver des solutions pour planifier en commun les projets, les financer et mettre en place des outils de réalisation, en utilisant en transfrontalier les instruments les plus adaptés existant côté français ou côté italien, comme les pactes territoriaux. A ce titre, la Province d'Imperia est attentive aux perspectives ouvertes par le

district européen côté français et par le futur outil communautaire. Enfin, l'échéance de mise en place d'une nouvelle régulation communautaire, très proche, implique de définir un positionnement et une stratégie commune pour notre espace transfrontalier.



**Christian Eckert,**  
Vice-Président du  
Conseil Régional  
de Lorraine

La Région Lorraine a la particularité d'être frontalière de trois Etats : la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne.

Deux secteurs sont particulièrement concernés par les questions de coopération transfrontalière : à l'ouest, le secteur de jonction avec les frontières belge et luxembourgeoise (Longwy) et à l'est, le secteur de l'ancien bassin houiller (Sarreguemines-Forbach-Sarrebrück). Ces deux secteurs sont confrontés aux mêmes phénomènes géographiques et à leurs conséquences urbanistiques : fortes migrations alternantes, notamment en direction du Luxembourg, ayant un impact sur l'utilisation des infrastructures, sur le logement, la formation, la qualité de vie...

Face à ces enjeux, la nouvelle équipe régionale, issue des dernières élections, souhaite faire de la coopération transfrontalière un axe fort de sa politique d'aménagement du territoire, en privilégiant une approche globale, se traduisant par des actions concrètes. Dans cet objectif, la région a vocation à soutenir les politiques locales, comme celles menées dans le domaine des transports, et à inscrire ces territoires à enjeux dans les dispositifs contractuels existants.

Le secteur de Longwy se distingue par l'ancienneté de la coopération entre les partenaires des trois pays, qui s'est notamment traduite par l'élaboration d'un projet d'agglomération. L'engagement d'actions concrètes en transfrontalier est toutefois rendu complexe par la conjonction de plusieurs phénomènes : l'attractivité du secteur luxembourgeois en termes d'emploi, renforcée par la perspective du développement à proximité du projet luxembourgeois d'Esch-Belval (création de 20 000 emplois), la faible structuration intercommunale côté français, à l'exception de la communauté de communes de l'agglomération de Longwy, l'impossibilité pour les collectivités françaises d'être l'interlocuteur de l'Etat ...

→ De surcroît, les mécanismes existants en interne de chaque côté de la frontière sont difficilement transposables, voire impossibles à transposer en transfrontalier (convention publique d'aménagement, levier fiscal, baux emphytéotiques...). De ce fait, les partenaires des projets transfrontaliers n'ont pas de visibilité sur la nature et l'étendue des retombées des investissements réalisés sur un territoire frontalier.

C'est pourquoi la MOT a proposé différentes pistes de travail permettant aux collectivités de coordonner leurs décisions, de définir et de financer des plans d'action communs (« pactes territoriaux transfrontaliers »), d'investir de l'autre côté de la frontière en organisant le retour sur investissement et en limitant les distorsions de fiscalité via des modes de péréquation financière transfrontaliers (partage de produits fiscaux, versement de compensations ou de participations pour équipements). Dans une approche plus intégrée, la création d'un statut de zone de développement transfrontalière, bénéficiant d'un statut spécial susceptible de pallier les concurrences territoriales, pourrait être envisagée.

Pour la MOT, un nouveau chantier doit être lancé en 2005 pour accompagner les collectivités dans l'organisation des « solidarités économiques et financières transfrontalières » leur permettant de définir les équilibres financiers et les conditions de viabilité économique de leurs projets transfrontaliers et de faciliter le passage de la phase étude à la phase opérationnelle. ■

## Points de vue

••• luxembourgeois, l'existence d'un reversement au titre des travailleurs frontaliers uniquement entre le Luxembourg et la Belgique...

A ce titre, la Région Lorraine souhaite notamment engager une réflexion sur les conséquences des différences de fiscalité de part et d'autre de la frontière et sur les modalités de partage de fiscalité en transfrontalier et d'organisation d'un retour d'impôt local de type taxe professionnelle.



**Laurent Moutinot,**  
Conseil d'Etat,  
Président du  
DAEL, Canton  
de Genève

Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois (2004-2006) s'inscrit dans la continuité de la démarche d'élaboration d'une charte d'agglomération engagée dès 1993 par le CRFG.

Les dix projets de la charte, approuvée en 1997, se sont traduits par l'engagement de politiques et d'actions que le projet d'agglomération a vocation à fédérer, comme l'inscription d'objectifs communs dans les documents de planification (Plan cantonal, SCOT) ou le développement des secteurs du Rectangle d'or (autour de l'aéroport international) ou de la gare d'Annemasse (Etoile Annemasse Genève).

Le projet d'agglomération représente une nouvelle étape. Il répond à deux enjeux fondamentaux : mettre en cohérence les différentes politiques transfrontalières déjà

engagées et définir un plan d'actions prioritaires, correspondant à une stratégie commune pour l'agglomération.

Dans ce contexte, le projet d'agglomération doit également permettre d'approfondir les questions liées aux modes de financement et à la redistribution des ressources induites par les projets transfrontaliers intéressants l'ensemble de l'agglomération transfrontalière, en proposant des solutions innovantes.

Ces solutions viendraient en complément des outils opérationnels déjà disponibles à la frontière franco-genevoise, mais qui restent à expérimenter : le groupement local de coopération transfrontalière (depuis l'extension de l'Accord de Karlsruhe en juin 2004), qui peut être utilisé dans la gestion en transfrontalier de nombreux services publics (transports urbains), mais également comme structure d'études (Rectangle d'or) ou, côté français, la société d'économie mixte locale, qui permet au canton d'être présent au côté des partenaires français, tout en modulant sa participation (à parité avec les collectivités françaises ou minoritaires) en fonction de la nature et de l'intérêt transfrontalier des projets portés par la SEML.

Dernier enjeu : les projets issus de cette démarche seront mis en œuvre en 2007 ; si le financement de certains projets aura vocation à s'inscrire dans des politiques nationales, d'autres projets pourront relever des nouveaux financements communautaires et éventuellement fédéraux au titre de la coopération transfrontalière, dont les modalités de mise en œuvre restent à définir.

## L'ACTUALITÉ

### Interact : deux projets approuvés

Le 15 juillet 2004, la MOT a déposé deux projets dans le cadre du deuxième appel à propositions du programme Interact, programme d'assistance technique pour Interreg au niveau européen. Les deux projets sont les suivants :

- **Interform**, réseau européen de recherche et de formation aux pratiques transfrontalières, qui réunit 14 partenaires de 5 pays et pour

lequel la MOT est chef de file.

- **Coopmar**, réseau et recherche méthodologique sur les espaces de coopération transfrontalière maritime de proximité, qui regroupe 12 partenaires de 4 pays, animé par la MOT et dont la fonction de chef de file est assurée par la collectivité territoriale de Corse.

La MOT et l'ensemble de ses partenaires ont été très heureux d'ap-

prendre le 18 décembre dernier que ces deux projets, fruits de nombreux mois de travail, ont été approuvés par le comité de suivi Interact sans restriction d'enveloppe.

L'approbation de ces deux projets témoigne du nouvel élan européen de la MOT et de son réseau dans la perspective de nouveaux objectifs de coopération proposés par la Commission pour la période 2007-2013. ■

