

les

cahiers

5

L'intercommunalité
transfrontalière

de la

mot

Sommaire

- 3** EDITORIAL
- 4** ORGANISATION TERRITORIALE COMPARÉE
- 7** DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS FACE À DE NOUVEAUX ENJEUX
- 10** SÉMINAIRE « SOLIDARITÉS TRANSFRONTALIÈRES » :
POINT DE VUE DES ÉLUS ET PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION
- 14** EXPERIENCES DE TERRAIN

**LA COPIT, CONFÉRENCE PERMANENTE INTERCOMMUNALE TRANSFRONTALIÈRE (LILLE)
LE PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (LONGWY)
L'AGGLOMÉRATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE**

Ce cahier fait suite à l'étude « décentralisation et intercommunalité transfrontalière », réalisée en 2004 par la MOT pour le compte de la DATAR et de la CDC, et au séminaire des 2 et 3 février 2005 organisé à Paris par la MOT et la CDC, « les solidarités transfrontalières, un nouveau défi à relever ». Il en constitue la synthèse et les actes.

L'étude visait à mieux connaître les interactions entre intercommunalité et coopération transfrontalière sur des bassins de vie transfrontaliers. A ce titre, six territoires de référence ont été retenus, dont trois sont présentés dans les expériences de terrain : Lille métropole et les intercommunales belges limitrophes (COPIT), le Pôle Européen de Développement (Longwy) et l'Agglomération Franco-valdo-genevoise.

L'étude a permis de prendre la mesure des enjeux et de formuler des propositions et des voies de recherches pour faciliter la réalisation des projets transfrontaliers, notamment la création et la gestion de services publics d'intérêt commun et la réalisation d'investissements communs.

Des documents complémentaires sont disponibles sur le site de la MOT www.espaces-transfrontaliers.org (Cf. dernière page).

Directeur de Publication : Jacques HOUBART
Rédaction : Françoise SCHNEIDER
Conception-réalisation : MarKomm
Mai 2005
ISSN : 1763-3621



Éditorial



Il existe une forte corrélation entre développement de la coopération intercommunale et de la coopération transfrontalière, le portage des projets transfrontaliers relevant de plus en plus, côté français, des structures intercommunales, comme Lille Métropole Communauté Urbaine.

Avec quinze ans de recul, peut-on constater l'émergence d'une « intercommunalité transfrontalière » qui fait l'objet du présent cahier ?

La réponse est positive, au regard des démarches entreprises et des problématiques abordées sur les territoires transfrontaliers présentés dans ce cahier : planification stratégique pour mieux prendre en compte les conséquences de la mobilité accrue au travers des frontières, programmation et gestion des services publics pour les citoyens, réflexion sur la gouvernance d'agglomération transfrontalière, prise en compte des différentiels de richesses et d'attractivité des territoires dans la conception des projets transfrontaliers...

Il ne faut toutefois pas analyser ces initiatives de coopération transfrontalière à l'aune des modèles franco-français de coopération, comme les communautés, compte tenu des différences entre le système français, décentralisé, et les organisations fédérales de la majorité des états riverains, comme la Belgique.

Ces différences s'analysent comme des dissymétries dans l'organisation des pouvoirs institutionnels et dans la répartition des compétences, qui sont autant d'obstacles à la coopération transfrontalière. La connaissance réciproque de ces mécanismes s'avère essentielle pour la création et la gestion de services publics communs, qui peuvent être le fondement de cette « intercommunalité transfrontalière ».

Mais au-delà de cet état de fait, tout projet d'intercommunalité transfrontalière passe par l'affirmation d'une volonté politique forte pour doter le territoire d'une stratégie de développement et donner à la population les moyens d'un destin commun.

C'est pourquoi je me suis engagé personnellement dans des démarches intercommunales à la tête de la COPIT et de la MOT, pour fonder une véritable intercommunalité transfrontalière, à la fois politique, en terme de gouvernance, et financière, en terme de mutualisation des coûts et de solidarités à mettre en œuvre.

Cette intercommunalité que je veux construire constitue un véritable enjeu pour l'intégration de l'Europe. ■

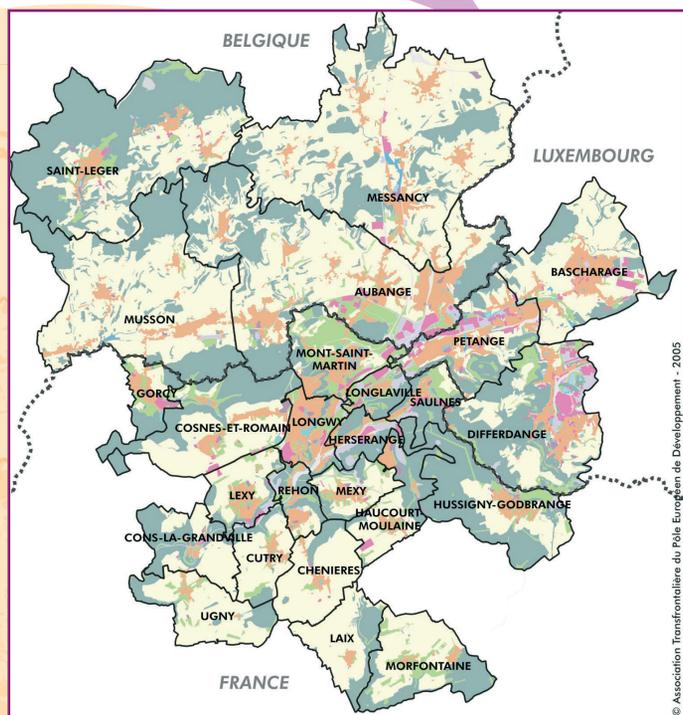
Pierre MAUROY
Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Organisation territoriale comparée

Les textes relatifs à la coopération transfrontalière définissent des modalités de coopération simples : les collectivités territoriales coopèrent dans leurs domaines communs de compétence, dans le respect de leur droit interne et des engagements internationaux pris par les états dont elles relèvent.

Dans la pratique, coopérer au travers des frontières, c'est, pour les collectivités partenaires, confronter des différences d'échelle territoriale, de mode d'intervention, de contrôle, de culture administrative et de répartition des compétences entre niveaux de collectivités, résultant des évolutions historiques propres à chaque état.

C'est pourquoi il est possible de parler, dans le cadre de la coopération transfrontalière, de phénomènes de dissymétries. Ces dissymétries contribuent à complexifier les démarches de coopération : pour un projet ou une thématique de travail, une collectivité doit rechercher de l'autre côté de la frontière, le ou les partenaires compétents, à même de prendre les décisions nécessaires et de mobiliser les financements utiles.



Dissymétries territoriales

S'il existe dans de nombreux états des niveaux d'administration intermédiaires (provinces italiennes ou belges) comparables aux départements, la seule échelle partagée par la France et ses états riverains est la commune, la France se distinguant sur ce point des autres états par le nombre de communes (plus de 36 000), en l'absence de politique de fusion menée dans d'autres états comme la Belgique (moins de 600 communes).

A ce titre, la carte ci-contre des communes du Pôle Européen de Développement, situé à la frontière franco-belgo-luxembourgeoise, illustre ces différences d'échelle territoriale entre communes françaises, belges et luxembourgeoises (Cf. expériences de terrain).

A l'échelle des bassins de vie transfrontaliers, on note, côté français, une prédominance des EPCI «de projets» (communautés de communes, d'agglomération ou urbaines) dans les démarches de coopération transfrontalière, les EPCI coopérant en lieu et place des communes qui les composent (Cf. encadré et carte ci-après).

Nombre et catégories de collectivités par pays

Etat	Population 2003	Echelle communale	Echelle infrarégionale et/ou supra communale	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		

Source : Dexia - Crédit local de France - Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne - avril 2002.

Mode d'exercice et répartition des compétences

A côté de ces dissymétries territoriales, il faut également prendre en compte les modes d'organisation territoriale et institutionnelle propres à chaque état. À l'exception du Luxembourg, autre état unitaire, les états riverains de la France se caractérisent par l'existence de collectivités de niveau régional disposant soit d'un statut d'autonomie différencié (Italie, Espagne), soit d'un statut d'état fédéré (Belgique, Allemagne, Suisse,) leur conférant des prérogatives en matière d'adaptation ou de vote des lois, selon un système de répartition des compétences propres à chaque état.

Dans ce cadre, le droit des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs modes d'intervention sont définis soit à l'échelle nationale, soit à l'échelle régionale dans le respect des dispositions édictées par l'Etat central.

Corrélativement, cette capacité normative peut conférer aux collectivités de rang supracommunal un pouvoir de contrôle des actes des collectivités de rang inférieur, contrairement au système français où ce contrôle est exercé par les services déconcentrés de l'Etat.

L'élément le plus contraignant pour les partenaires des collectivités territoriales reste les dissymétries dans la répartition des compétences de part et d'autre des frontières.

Coté français, une commune ou un EPCI (Cf. encadré ci-dessus) peut devenir l'interlocuteur d'une région ou d'une province disposant d'une forte autonomie lui conférant, par exemple, des prérogatives en matière de relations internationales (Cf. régions et communautés belges).

A contrario, une collectivité territoriale étrangère peut être l'interlocutrice unique de l'ensemble des niveaux de compétences français, comme l'illustre le cas des relations du Canton de Genève avec ses partenaires français (Cf. tableau ci-contre et "expériences de terrain").

Répartition des compétences dans le projet d'agglomération franco-valdo-genevois

	France	Genève	Vaud
Transports	État, Région, Département, Commune-EPCI, RFF, SNCF	Confédération Canton CCF	
Urbanisation	Communes	Canton	Canton Communes
Logement	État Communes	Cantons Communes	
Économie	État, Région, Département, Commune-EPCI,	Confédération Canton	
Formation	État, Région, Département, Commune	Confédération Canton	
Santé	État	Cantons Communes	
Gestion de l'espace rural Environnement	État, Département Structure ad hoc	Confédération Canton	

En gras, les acteurs principaux

Source : Équipe du projet d'agglomération franco-valdo-genevois

EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

Les EPCI français à fiscalité propre constituent une exception dans les outils de coopération intercommunale à l'échelle des états riverains. La France est le seul pays à avoir mis en place des « communautés » (de communes, d'agglomération ou urbaines) basées sur un transfert de compétence, qui les rend seules compétentes pour définir les orientations et agir dans chacun des domaines transférés, et bénéficiant d'une fiscalité propre.

A l'exception de l'élection au suffrage universel des délégués des communes, les EPCI ont les mêmes modes de fonctionnement et les mêmes prérogatives que des collectivités de plein exercice.

► Mode d'organisation financier

Ces dissymétries s'expriment également dans l'organisation de la fiscalité locale et des principes de financement des collectivités territoriales de part et d'autre des frontières. Les impôts locaux perçus par les collectivités locales ou les recettes redistribuées aux collectivités vont à la fois conditionner leur capacité à co-financer un projet transfrontalier et contribuer à créer, de part et d'autres des frontières, des environnements économiques différents, du fait notamment des différences de fiscalités locales.

Les collectivités locales perçoivent toutes des recettes fiscales propres dont elles définissent le régime avec un degré d'autonomie plus ou moins important ; certaines collectivités ont un pouvoir de législation

fiscale ou pouvoir d'adaptation du niveau des recettes fiscales, comme les territoires foraux espagnols (Pays Basque et Navarre).

Elles perçoivent également des recettes fiscales redistribuées par le niveau national ou une collectivité de niveau supérieur. Le principe de péréquation fiscale est commun aux sept états avec des conditions de mise en œuvre variables : péréquation entre collectivités (horizontale) ou de l'État vers les collectivités ou l'inverse (verticale), par le biais de recettes fiscales ou par le biais de subventions, et selon divers critères de redistribution : critères de richesse, compétences exercées, attribution de fonctionnement...

Quel niveau de collectivités perçoit quel type d'impôts

Type d'impôts perçus	Niveau 1 : par les communes	Niveau 2 : par les Kreise, provinces, ou départements (sauf au Luxembourg et en suisse)	Niveau 3 : par les Länder, régions, communautés autonomes, cantons (sauf au luxembourg)
Impôts foncier	Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Suisse	Belgique, France	Belgique, France, Suisse
Impôts sur le revenu	Allemagne, Belgique, Italie, Luxembourg, Suisse	Italie	Allemagne, Espagne, Italie, Suisse
Impôts sur les activités	Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Suisse	Espagne, France	Allemagne, France, Italie, Suisse
Autres impôts	Belgique, Espagne, France, Italie	Belgique, Allemagne (versement des communes), France, Italie	Allemagne, Belgique, Espagne, France, Suisse

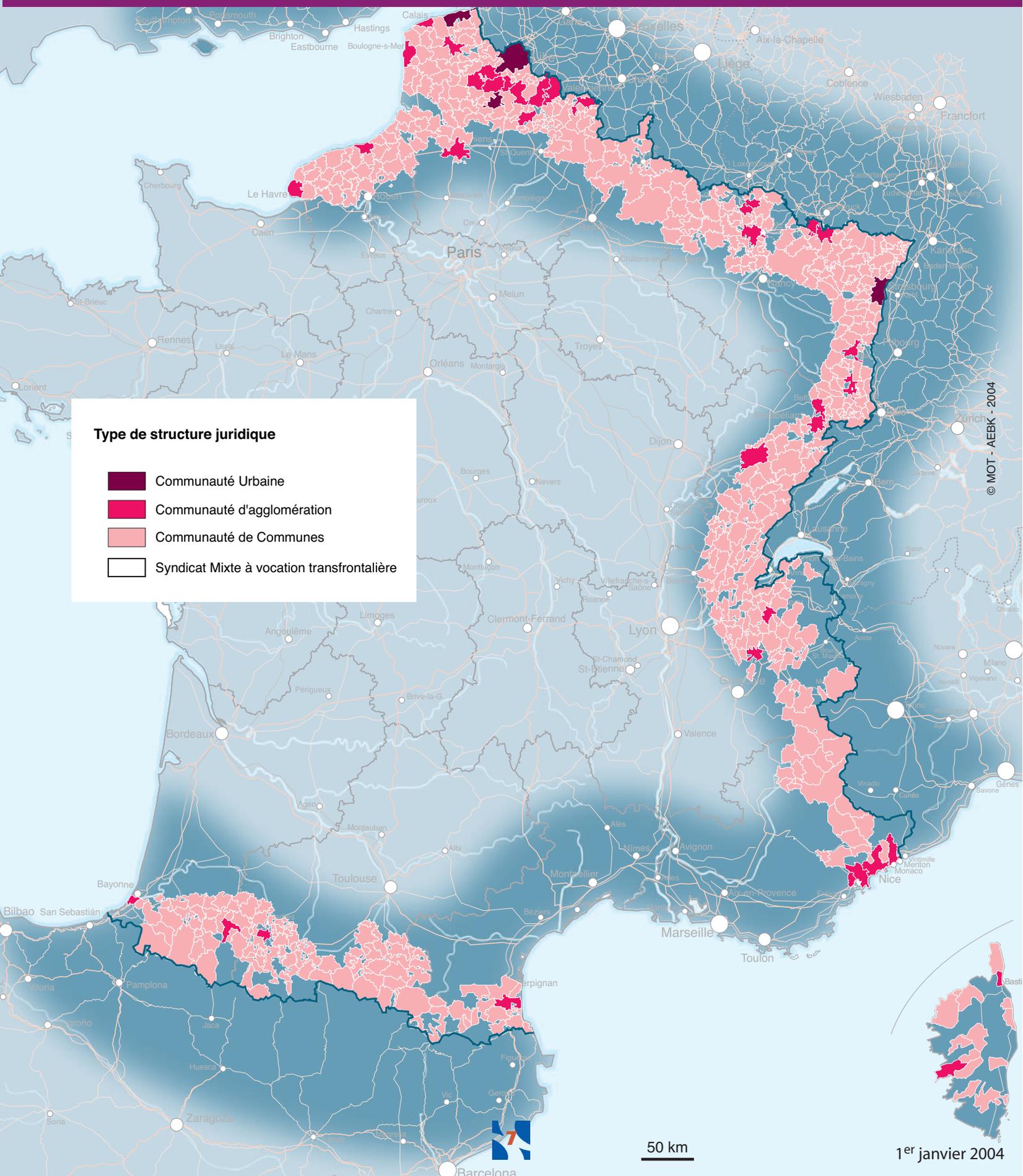
Le tableau ci-dessus montre que l'impôt foncier communal est le seul impôt commun. A noter que le système fiscal français constitue une exception, notamment en l'absence d'impôt local sur les revenus. Le système fiscal belge est le seul à ne pas prévoir d'impôt local sur les activités économiques contrairement aux autres états.

Conclusion : Quel impact sur les démarches transfrontalières ?

« L'intercommunalité transfrontalière » existe mais reste un exercice difficile du fait des dissymétries entre états dans l'organisation des pouvoirs et dans la répartition des compétences entre niveaux de collectivités mais également du fait de l'existence de pouvoirs de certains niveaux sur d'autres.

Par conséquent, Il est le plus souvent nécessaire d'associer des collectivités de niveau supra communal aux projets transfrontaliers et d'appréhender l'intercommunalité transfrontalière comme une démarche territoriale associant l'ensemble des partenaires compétents sur des objectifs communs, sans se limiter à la recherche d'une structure de portage commune.

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre aux frontières françaises



Nouveaux enjeux

Des stratégies communes

La frontière génère des effets négatifs et des besoins spécifiques que les partenaires publics de part et d'autre des frontières ont pris en compte et cherchés à corriger. Ils ont mis en place depuis le début des années quatre-vingt-dix des stratégies territoriales communes autour d'enjeux comme :

- la gestion de l'espace et la maîtrise du foncier,
- la définition d'investissements stratégiques communs et la recherche de mécanismes de solidarité économique et financière (Cf. Projet Rectangle d'Or dans l'Agglomération Franco-valdo-genevoise),
- la coordination des services publics en transfrontalier comme les transports (Cf. carte ci-contre),

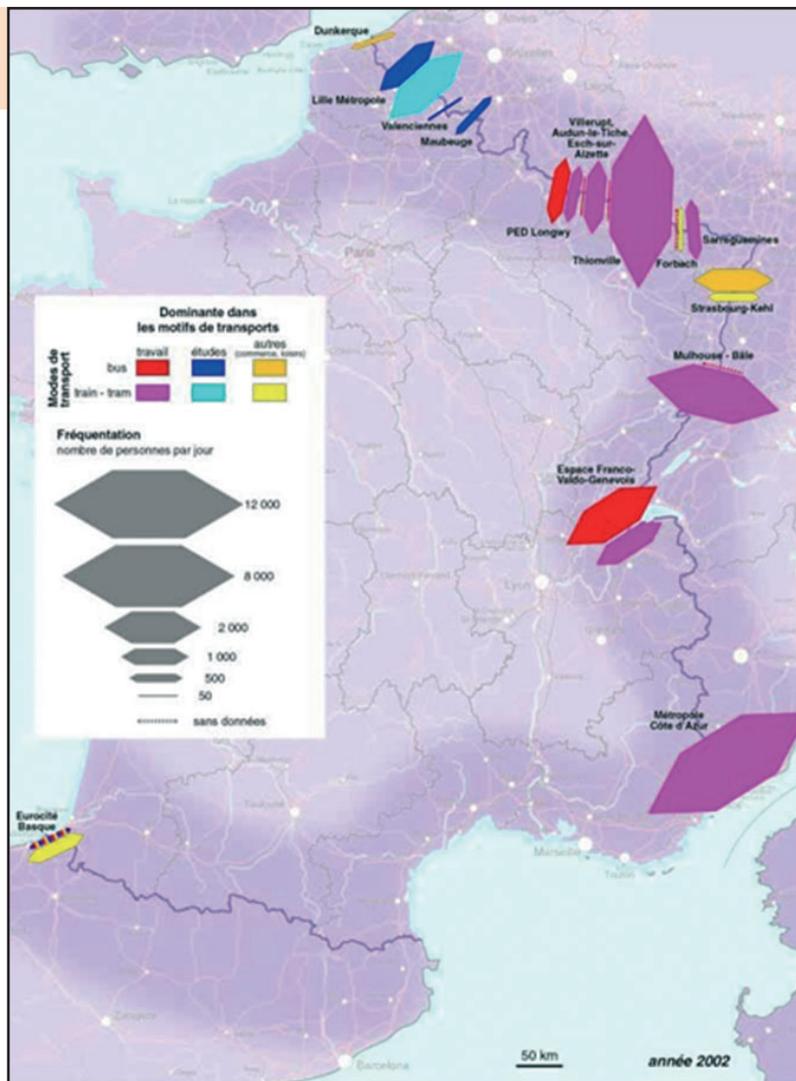
- le traitement des déchets, thématique abordée par la Riviera Franco-italienne et le Consorcio Bidassoa-Txingudi.

Ces stratégies transfrontalières permettent également d'appréhender à la bonne échelle des problèmes structurels, comme la reconversion industrielle (Pôle Européen de Développement de Longwy) ou la gestion de l'eau (Agglomération franco-valdo-genevoise).

Enfin, la dimension transfrontalière est indissociable de l'approche internationale ; constituer une métropole transfrontalière permet à ses membres de se positionner à l'échelle européenne (Cf. Euro métropole de Lille ou projet d'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau).

Gouvernance transfrontalière

Ces stratégies ont également été abordées sous l'angle des logiques partenariales et se sont traduites par la constitution de structures de portage, notamment sous forme associative (Cf. association du PED ou COPIT) ou autre. En effet, ces démarches sont rendues d'autant plus complexes qu'il existe une dissymétrie dans la répartition des compétences entre les collectivités et groupements de collectivités de part et d'autre des frontières, dans les échelles territoriales respectives des partenaires de la coopération, dans leur capacité financière ou fiscale ou leurs modes d'intervention (Cf. pages précédentes). Ces dissymétries, résultant des évolutions historiques et institutionnelles propres à chaque état, 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'ordre transfrontalier ».



Passage à l'opérationnel

Au-delà de la sphère de la « gouvernance transfrontalière », la réalisation d'investissements, ou de projets d'investissements transfrontaliers pérennes à moyen terme (équipements et infrastructures publics) traduit l'alignement progressif des politiques transfrontalières sur le droit commun des politiques d'aménagement du territoire et de coopération entre collectivités existant dans chaque état.

Cette tendance apparaît très clairement dans des projets d'aménagement urbain (jardins des deux rives entre Strasbourg et Kehl), de développement économique (Rectangle d'Or autour de l'aéroport de Genève), de transports (tram-train interurbain et transfrontalier franco-belge), d'assainissement ou de collecte des déchets (réalisation de stations d'épuration franco-belges ou projets d'unité de traitement des déchets franco-espagnole ou franco-italienne).

Montage de projets transfrontaliers et logiques territoriales

Quelle décision ?

Les territoires transfrontaliers font le constat de la difficulté, une fois les objectifs fixés, à réaliser le relais entre les techniciens et élus qui participent au fonctionnement des instances de concertation et de travail transfrontalières (commissions, conférence, association) et les assemblées délibératives des collectivités locales qui prennent les décisions opérationnelles, concernant notamment les investissements transfrontaliers.

Quelle échelle ?

Dire qu'un projet est transfrontalier renseigne uniquement sur la nature du projet, réalisé par des partenaires publics situés de part et d'autre de la frontière, mais pas sur son échelle ; un investissement transfrontalier peut avoir un impact à une échelle strictement locale ou être dimensionné à l'échelle d'une agglomération, voire avoir une dimension internationale. Il nécessite par conséquent de mobiliser l'ensemble des partenaires compétents et intéressés au projet ou à la démarche, y compris l'Etat, en tant que facilitateur de la coopération transfrontalière.

Quel financement ?

Exercer une compétence ne confère pas forcément la capacité financière à une collectivité pour réaliser un projet transfrontalier. Les collectivités doivent mettre en place, à côté des partenariats transfrontaliers, des partenariats en interne et réaliser le « tour de table » nécessaire pour financer le projet transfrontalier.

Enfin, il faut noter qu'il existe un écart important entre la capacité d'investissement des collectivités et celle d'un état ou d'un investisseur privé.

La réalisation d'un projet transfrontalier pose par conséquent la question de la coordination avec d'autres niveaux de planification, de programmation et de financement.

On peut citer le cas du projet luxembourgeois de Belval à proximité du Pôle européen de Développement qui aura un impact à l'échelle des territoires limitrophes des trois Etats riverains (France, Belgique, Allemagne, Cf. expériences de terrain).

Quels outils ?

Le cadre juridique existant permet de créer des outils de maîtrise d'ouvrage publique transfrontalière ou des structures de concertation et de management territorial. Il ne règle pas les questions relatives au passage de la phase étude à la phase opérationnelle (mobilisation des partenaires et définition des conditions de réalisation, mise en place du financement et définition de l'économie générale du projet transfrontalier).

Or chaque Etat a mis en place des mécanismes propres pour permettre à plusieurs collectivités de réaliser des investissements, d'exploiter un équipement et d'organiser le « retour sur investissement ». Ces mécanismes sont difficiles voir impossible à transposer en transfrontalier : par exemple, il est impossible, à l'heure actuelle, d'envisager une convention publique d'aménagement en transfrontalier ou une fiscalité commune. Or cette question du « retour sur investissement » est fondamentale pour permettre à une collectivité d'investir sur le territoire d'une collectivité située dans un autre état.

Conclusion

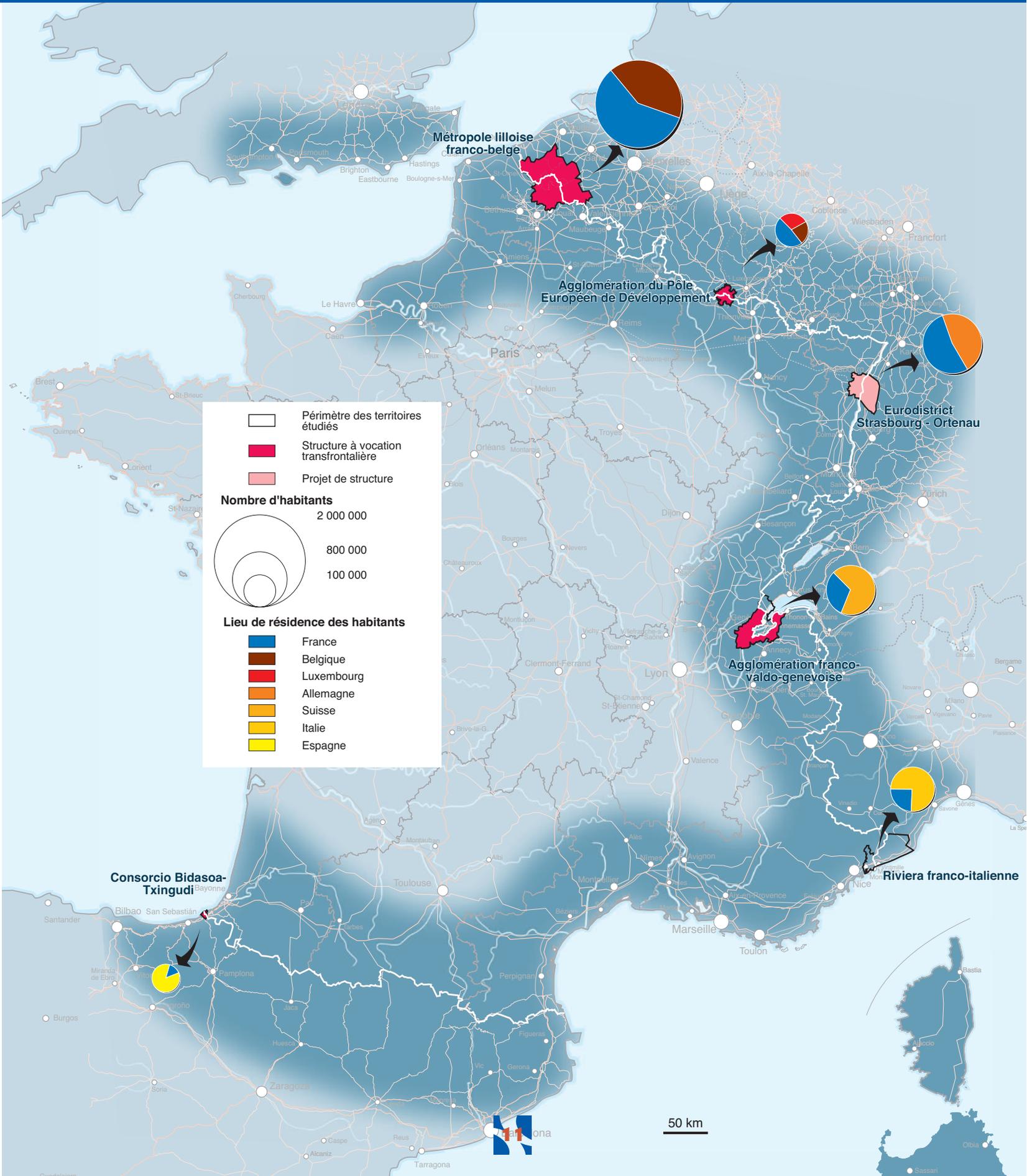
Face à ces nouveaux enjeux de la coopération transfrontalière, il apparaît essentiel de définir des nouveaux modes de régulation territoriale, à même de faire émerger des projets de territoire cohérents, et qui s'apparenteraient à des mécanismes de « solidarités transfrontalières » notamment en s'appuyant sur l'outil district européen.

Le district européen

Depuis 2000, la MOT a contribué à faire évoluer le cadre juridique français de la coopération transfrontalière par le biais d'amendements. Ils ont permis la création du district européen (Loi « Libertés et responsabilités locales », Août 2004), établissement public de coopération transfrontalière de droit français. Le district européen, dont le régime est celui du syndicat mixte « ouvert », est le premier outil de coopération transfrontalière de droit public, pérenne, polyvalent et utilisable à toutes les frontières françaises, terrestres ou maritimes.*

*cf www.espaces-transfrontaliers.org

Périmètre et population des sites étudiés dans l'étude "décentralisation et intercommunalité transfrontalière"



Séminaire « Solidarités transfrontalières » : point

Suite à l'étude « Décentralisation et intercommunalité transfrontalière, un séminaire organisé en février 2005 a permis de rendre compte des conclusions de l'étude et notamment des enjeux communs aux six territoires de référence étudiés (Cf. carte ci-dessus). Le texte ci-dessous présente les principales conclusions du débat qui a réuni six élus des territoires frontaliers.

En introduction au débat, Daniel Darmon rappelle que les projets transfrontaliers soulèvent des questions inhérentes à toute démarche de coopération (intercommunale, métropolitaine, économique : prise de décision (gouvernance), échelle du projet, définition, choix de la structure porteuse, financement.

Bilan de la coopération

Avant de débattre sur les évolutions potentielles de la coopération transfrontalière, les participants font le bilan de la décennie écoulée. Au cours du débat, Alain LAMASSOURE parle de cette période comme du « premier âge » de la coopération, phase d'une dizaine d'années où les collectivités de part et d'autre des frontières ont appris à se connaître, à recenser les enjeux communs, en vue de définir une stratégie globale : projet d'agglomération, projet de développement économique, série de projets structurants...

Il constate que cette première phase s'est majoritairement appuyée sur les relations de « bon voisinage » des élus. Elle a permis la réalisation de projets quand les collectivités compétentes étaient motivées et qu'elles maîtrisaient l'ensemble du processus.

Complexité du fait transfrontalier

A travers leurs expériences, les participants rappellent la complexité du fait transfrontalier ; la coopération transfrontalière est portée à la fois par le mouvement communal, départemental, régional, l'Etat, le milieu associatif et d'autres établissements publics (santé...). Comme le souligne Pierre MAUROY, les enjeux des projets mis en œuvre sont à la fois transfrontaliers, bi ou tri-nationaux et européens. Ils font appel à des acteurs de tous les niveaux, ce qui a des conséquences para-

doxales, comme l'explique Wolfgang DIETZ : un problème de transports transfrontaliers à une frontière externe de l'Union européenne (Suisse) ne trouve pas de solutions en l'absence d'instances locales pour prendre les décisions appropriées.

Christian ECKERT précise qu'en Lorraine, le travail transfrontalier, qui a compensé les pertes d'emplois sidérurgiques et miniers, est devenu un fait régional dont l'impact dépasse celui des territoires directement limitrophes de la frontière. Si le Conseil Régional est particulièrement concerné, la situation reste néanmoins complexe, l'interlocuteur de la région étant l'Etat luxembourgeois.



LA TABLE-RONDE, ANIMÉE PAR DANIEL DARMON, CONSEILLER AUPRÈS DU DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À LA DATAR,

A RÉUNI, DE GAUCHE À DROITE:

CHRISTIAN ECKERT, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LORRAINE,

WOLFGANG DIETZ, OBERBÜRGERMEISTER, WEIL-AM-RHEIN (AGGLOMÉRATION TRINATIONALE DE BÂLE),

ALAIN LAMASSOURE, PRÉSIDENT DE L'AGENCE TRANSFRONTALIÈRE DE L'EUROCITÉ BASQUE,

VICE-PRÉSIDENT DE LA MOT,

PIERRE MAUROY, PRÉSIDENT DE LA COPIT (LILLE), PRÉSIDENT DE LA MOT, JEAN-CLAUDE GUIBAL,

PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RIVIERA FRANÇAISE, VICE-PRÉSIDENT DE LA MOT,

CHRISTIAN DUPESSEY, MAIRE ADJOINT, VILLE D'ANNEMASSE.

t de vue des élus et propositions d'évolution

Pour tous les participants, il est impossible de faire abstraction dans leurs projets des contraintes induites par la réalité géographique, économique et institutionnelle du territoire transfrontalier, qui génère des freins de part et d'autre des frontières : différences d'attractivité économique, poids du travail transfrontalier, absence d'interlocuteur équivalent de l'autre côté de la frontière, législations différentes et non compatibles....

Jean-Claude GUIBAL illustre ce propos : sur le bassin franco-italo-monégasque, dont Monaco constitue le premier pôle d'emplois, le principal enjeu, avant la réalisation de projets d'équipements communs, est de procéder à un partage équitable et dynamique de la richesse et des charges.

Dans ce contexte général évoqué par les élus, la coopération a avant tout reposé sur la motivation des acteurs, sur un travail de mobilisation des idées autour de thématiques communes (comme les transports ou l'assainissement) et s'est appuyée sur les structures existantes.

Christian DUPESSEY explique qu'en partant de projets séparés, les partenaires de l'agglomération franco-valdo-genevoise sont arrivés à une étape où il leur est nécessaire de globaliser la réflexion, pour éviter tout manque de cohérence qui empêcherait de concrétiser ces « solidarités transfrontalières ». Il souligne le risque de voir le territoire avancer à plusieurs vitesses en l'absence de politique commune.

Passer du premier au second âge

Les participants s'accordent avec Alain LAMASSOURE sur le fait que les partenaires du transfrontalier sont entrés dans le deuxième âge, où ils sont confrontés à trois séries de difficultés et d'enjeux.

1) La première difficulté réside dans la capacité à mobiliser les autorités politiques compétentes pour prendre les décisions qui ont des répercussions sur la vie quotidienne des habitants des bassins de vie transfrontaliers.

Wolfgang DIETZ fait remarquer que certaines questions transfrontalières, par exemple le tracé d'une route, nécessitent soit un accord international, soit une mobilisation des gouvernements sur un sujet d'intérêt local.

Alain LAMASSOURE propose de mettre en place, espace transfrontalier par espace transfrontalier, un comité de pilotage politique compor-

tant côté français tous les niveaux de collectivités et leurs homologues de l'autre côté de la frontière, ainsi qu'un représentant de l'Etat habilité à engager l'Etat, ou du moins à saisir l'autorité décisionnelle compétente.

2) Il précise également qu'il faut des outils juridiques et que le district européen ouvre de nouvelles perspectives, ainsi que le projet de règlement communautaire instaurant le « groupement européen de coopération transfrontalière ».

Pour Jean-Claude GUIBAL compte tenu des obstacles nés de la co-existence des droits nationaux, ce qui pourrait le mieux répondre aux besoins des bassins de vie transfrontaliers, c'est l'application de l'un des droits des territoires frontaliers.

Christian DUPESSEY rappelle que les élus locaux attendent de l'Etat à la fois un cadre facilitateur et des outils financiers.

3) Concernant les financements, l'enjeu, dans le cadre de la nouvelle période de programmation communautaire, est de passer d'une situation de « marginalité » à une prise en compte d'emblée des initiatives transfrontalières.

Christian ECKERT explique que la Région Lorraine envisage de décliner les nouveaux outils de programmation nationale par territoire, dont les territoires frontaliers.

Le débat reste toutefois ouvert pour savoir s'il faut prévoir des crédits spéciaux par territoire ou par projet, s'il faut privilégier le financement des projets portés par des structures transfrontalières intégrées, s'il faut faire bénéficier ces structures des mêmes avantages qu'en interne (dotations, fiscalité) quand il existe une réciprocité de l'autre côté de la frontière.

En conclusion

Pierre MAUROY souligne l'importance de trouver des solutions communes à l'ensemble des frontières tout en offrant assez de souplesse pour s'adapter aux initiatives locales. Il ne faut faire du transfrontalier ni un « corps étranger » par rapport aux autres territoires, ni une administration. Il conclue qu'il faut conserver aux structures transfrontalières un ancrage local et permettre aux partenaires d'établir une démarche cohérente afin de répondre aux aspirations des citoyens.

Propositions d'évolution

PROPOSITION	CADRE JURIDIQUE (ACTUEL/À MODIFIER)	DESRIPTIF	INTÉRÊT
Phase amont des projets			
Droit à l'expérimentation en transfrontalier	Loi ou décret préalable (Loi organique n°2003-704 du 1er août 2003)	Expérimenter temporairement de nouvelles dispositions pour les projets et les territoires transfrontaliers	La situation et les enjeux spécifiques auxquels font face les collectivités des territoires frontaliers sont de nature à justifier l'ouverture d'un droit à expérimentation
Pacte territorial transfrontalier	Droit constant (régime des conventions de coopération transfrontalière, article L. 1115-1 CGCT)	Mécanisme de contractualisation renforcée pluri-annuel permettant aux partenaires compétents de s'engager sur une liste de projets et sur les financements correspondants sur un territoire identifié	Permet de mettre en oeuvre une stratégie générale (phase d'élaboration), illustrée par le choix d'un nombre limité de projets pouvant se traduire en actions concrètes (phase de réalisation) Permet un «emboîtement» des planifications et des moyens de financement nationaux
Outils de la coopération			
District européen	Droit constant (article L. 1115-4-1 CGCT)	Etablissement public de coopération transfrontalière ouvert aux collectivités territoriales étrangères et régis par le droit des syndicats mixtes	Personne morale de droit public pérenne, utilisable à toutes les frontières et complétant le dispositif existant. Structure de coopération polyvalente, pouvant intervenir en amont des projets (planification et préparation des projets), dans leur réalisation, mais également pour mener une démarche globale de pilotage territorial au service d'«intercommunalités transfrontalières».
Zone de développement transfrontalière	Statut national, communautaire ou international à créer	Statut prévoyant une coordination des politiques de développement économique, une harmonisation des conditions d'accueil des entreprises, un dispositif incitatif pour renforcer l'attractivité des zones transfrontalières, une politique de promotion commune et la création d'un outil transfrontalier de gestion.	Dispositif permettant de limiter les « effets frontières » (concurrences ou carences territoriales) et de réaliser un développement intégré de territoires transfrontaliers, en vue d'accueillir de nouvelles entreprises ou d'éviter la délocalisation d'entreprises existantes.
Péréquation financière transfrontalière			
Péréquation financière de recettes générées par une activité économique	Nécessite une adaptation du cadre législatif des états concernés	Passer des accords permettant une péréquation de nature financière (et non fiscale) en fonction de la nature de l'investissement réalisé, pour une durée décidée conjointement et avec des modalités de révision définies, ces accords devant être évolutifs.	Permet d'organiser un retour sur investissement, suite à un investissement de départ réalisé par une collectivité territoriale sur le territoire d'une autre collectivité, située dans l'Etat voisin.
Péréquation financière sous forme de compensation de charges			Applicable entre un territoire situé dans un pays qui bénéficie des recettes générées par l'implantation d'entreprises et un territoire situé dans un pays voisin qui subit les charges de l'accueil des salariés de ces entreprises.
Péréquation financière sous forme de participation au coût de fonctionnement d'équipements			Pour un équipement public dont la zone d'attraction dépasse le périmètre de la collectivité propriétaire pour s'étendre au-delà des frontières.

Expériences de terrain

Intercommunalité transfrontalière et développement économique, l'exemple de la COPIT

Comme de nombreux territoires, la COPIT, représentant l'agglomération franco-belge autour de Lille, s'est penchée sur la question du développement économique transfrontalier : les atouts, la définition d'une stratégie commune, les besoins en terme de financement de projets. ■

Gouvernance transfrontalière, l'exemple du Pôle européen de développement

La question de la gouvernance transfrontalière se pose plus particulièrement dans l'agglomération franco-belgo-luxembourgeoise du PED, autour de Longwy, au regard des mutations de l'aire urbaine régionale transfrontalière. ■

Les expériences de terrain reprennent, sous forme d'entretiens, les présentations et les thématiques débattues à l'occasion du séminaire de la MOT des 2 et 3 février 2005 sur le thème des solidarités transfrontalières, faisant suite à l'étude « décentralisation et intercommunalité transfrontalière ». Elles prolongent la réflexion sur « l'intercommunalité transfrontalière » dans trois thématiques : développement économique, projet d'agglomération et gouvernance transfrontalière. ■

Projet d'agglomération et intercommunalité transfrontalière, l'exemple franco-valdo-genevois

La concordance des politiques d'agglomération françaises et suisses ont permis aux partenaires de mettre en place un projet d'agglomération transfrontalière, afin de définir une stratégie commune de développement territorial. ■

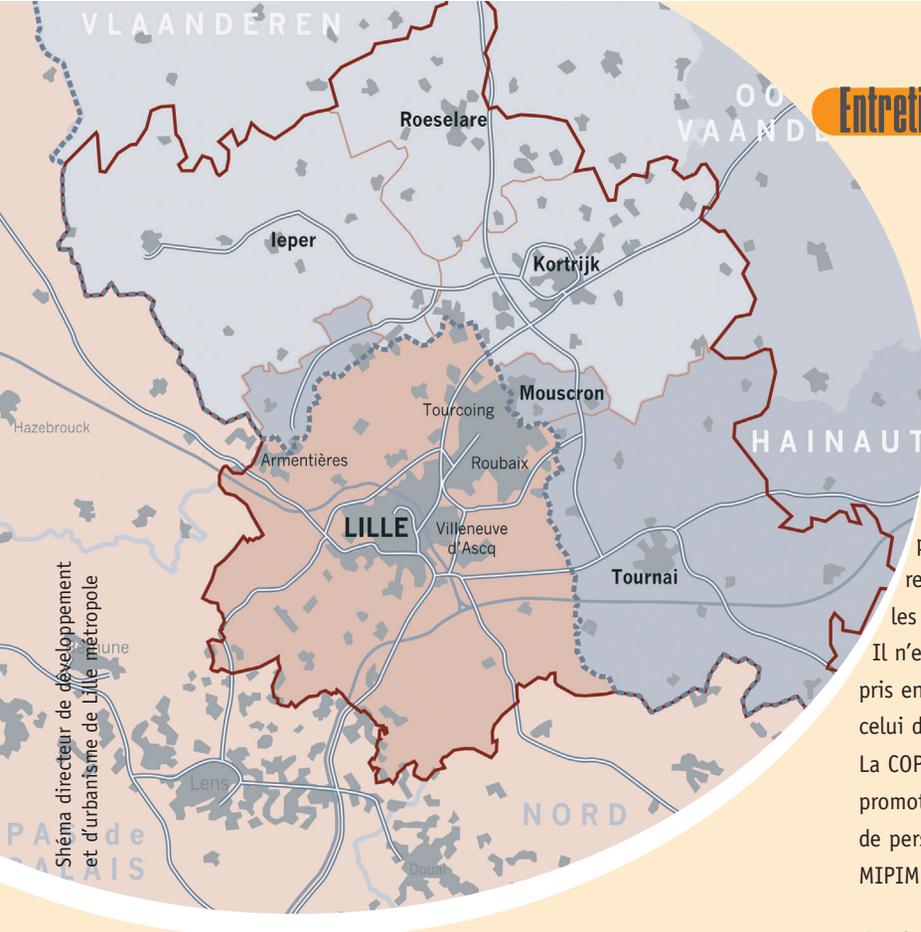


Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille métropole

Entretien avec **JEF VAN STAeyEN**, DIRECTEUR DE LA COPIT

Intercommunalité transfrontalière et développement économique, l'exemple de la COPIT

prises, dans des domaines comme la logistique, l'agro-alimentaire et l'environnement, là où les conditions de coopération sont les plus favorables.

Il n'empêche que la notion de concurrence reste essentielle, y compris entre les territoires, voire irréductible dans des domaines comme celui de la grande distribution.

La COPIT travaille par ailleurs à un programme plus ambitieux de promotion commune. Il s'est déjà traduit par la présence commune de personnalités politiques de premier plan françaises et belges au MIPIIM (salon de la promotion immobilière), à Cannes en 2004.

Comment la question des solidarités économiques et financières est-elle abordée dans la métropole transfrontalière ?

Dans la métropole franco-belge, des distorsions de concurrence sont parfois mises en exergue par les entreprises, les élus ou les citoyens, mais les problèmes générés ne sont pas aussi aigus qu'à d'autres frontières (Suisse, Luxembourg) et chaque territoire de la métropole franco-belge dispose d'atouts propres (accessibilité, dynamisme économique, université et recherche, offre foncière...) et partagés (présence d'entreprises internationales...).

Conscients que les interdépendances économiques (le travail des frontaliers, la sous-traitance et la co-traitance transfrontalières) créent des solidarités économiques de fait, nous cherchons à valoriser ces atouts pour être à la hauteur de la concurrence européenne et internationale.

La solidarité se construit lentement : elle prend la forme d'interdépendances, de synergies, de mobilisation commune, dans un contexte où la coopération est récente. Dans un premier temps, elle peut être abordée sous l'angle de partenariats économiques et financiers, pour mutualiser les moyens.

Quel est le rôle de la COPIT dans la définition d'une stratégie commune ?

Avec l'aide de la COPIT, la métropole franco-belge a définie une stratégie transfrontalière globale et des projets.

Pour rendre la métropole plus attractive, ce sont tous les acteurs de la coopération transfrontalière qui coopèrent pour encourager l'emploi transfrontalier, faciliter les rencontres et la mise en réseau des entre-

Quels sont vos besoins actuels ?

Ils concernent surtout le financement des projets. Des investissements transfrontaliers ont déjà été réalisés (stations d'épuration...). Au regard de ces expériences, la priorité est de pouvoir créer des mécanismes et des outils plus solides, notamment des outils financiers pour partager les coûts, les bénéfices et les risques liés aux projets, et qui donnent la capacité concrète de mobiliser les financements nécessaires.

A ce titre, il est nécessaire de mieux articuler les décisions et les engagements de financement. Le niveau idéal serait un contrat de financement transfrontalier, réunissant tous les partenaires nécessaires.

Au plan opérationnel, notre priorité est de nous servir des avancées constituées par l'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière et par le district européen.

Territoire LMCU et les 4 intercommunales belges limitrophes (Lille/Tournai/Kortrijk/Ieper/Roeselare/Mouscron) (1,8 millions d'habitants)

Frontaliers

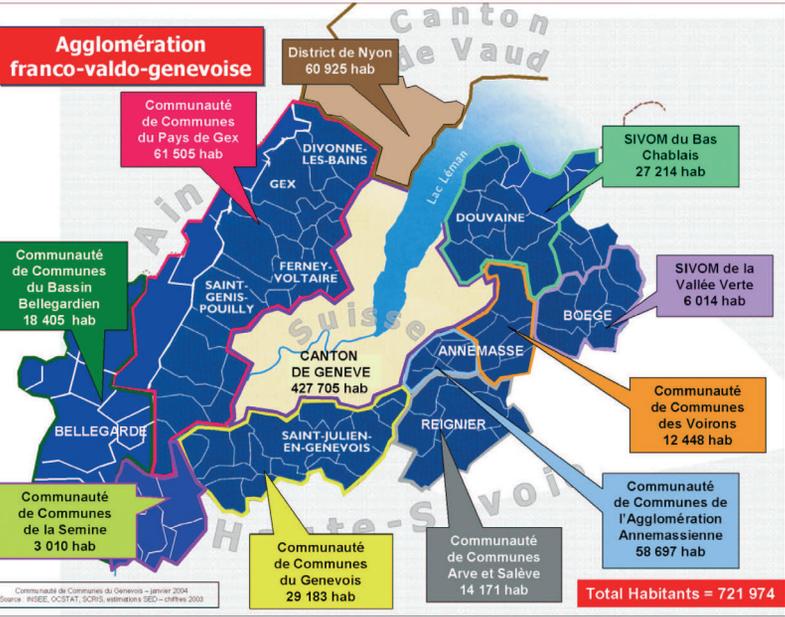
France vers Belgique : 16 000 , Belgique vers France : 4 000

Thématiques métropolisation, eau, paysage, concurrence et complémentarité économiques, mobilité et accessibilité, développement universitaire et culturel, langues, planification transfrontalière

Structure Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, COPIT (1991)

Moyens Techniques Atelier transfrontalier (membres issus des cinq collectivités membres et de la COPIT)

Documents de planification Stratégie pour une métropole transfrontalière (2002)



Entretien avec **Christian DUPESSEY**,
 MAIRE ADJOINT, VILLE D'ANNEMASSE ET REPRÉSENTANT DE L'ARC*

Projet d'agglomération et intercommunalité transfrontalière, l'exemple franco-valdo-genevois

Comment s'organise le projet et quelles sont les perspectives ?

Le projet en est à son début. Un comité de pilotage politique a été créé, auquel participe à parité tous les niveaux compétents côté français et suisses : les EPCI représentés par l'ARC, les deux Préfets, la Région Rhône-Alpes et les Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, le Canton de Genève, le Canton de Vaud, la Région de Nyon, l'Association des Communes Genevoises, la Ville de Genève et la Ville de Nyon.

Il s'appuie sur une équipe technique et les autres acteurs du trans-frontalier (CRFG, Comités de pilotage des projets Etoile Annemasse-Genève, Porte Sud et Rectangle d'Or).

Les grandes lignes du projet doivent être définies dans les deux ans afin de passer à l'opérationnel, notamment en intégrant, à terme, les résultats dans les documents de planification internes. Son objectif premier étant son application, le projet d'agglomération devra réfléchir au mode de gouvernance le plus approprié (GLCT ? District Européen ?....) et trouver une légitimité auprès des citoyens.

*Pour Association Régionale de Coopération du Genevois

Comment les partenaires de l'agglomération sont-ils arrivés au concept de projet d'agglomération ?

Si le cœur de l'agglomération est situé en Suisse, il y a une volonté politique des cantons de coopérer avec le côté français. Les enjeux transfrontaliers auxquels la démarche actuelle doit répondre sont liés à la forte croissance démographique (+ 100 000 habitants attendus d'ici 15 ans).

Les partenaires suisses ont répondu à la politique d'appui financier aux projets d'agglomération lancée en 2001 par la Confédération. Parallèlement les EPCI frontaliers de Genève (cf. Carte) ont créé une association loi 1901, l'ARC*. Elle leur permet de parler d'une même voix avec les partenaires suisses. L'ARC a adhéré à la proposition genevoise, en demandant une stratégie de développement cohérente, notamment dans le contexte d'élaboration des SCOT.

Après l'accord de la Confédération, nous nous sommes également portés candidats à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR, en affirmant une véritable identité de l'agglomération franco-valdo-genevoise, y compris vis-à-vis de l'Etat français, dont la reconnaissance nous apparaît essentielle.

Quelle est la valeur ajoutée de ce projet d'agglomération par rapport aux démarches antérieures ?

Le projet d'agglomération doit garantir une vision d'ensemble, où chaque action mise en œuvre participe d'une politique globale, coordonnant différents domaines sectoriels (déplacements, urbanisation, foncier, logement, répartition des activités économiques, santé, formation, environnement...), intégrant les politiques internes (documents de planification), mettant en cohérence les projets antérieurs et réunissant les partenaires compétents. Politiquement, la vision de la gouvernance transfrontalière évolue : les élus locaux se réapproprient le territoire transfrontalier et expriment une volonté commune d'aller de l'avant.

Territoire Canton de Genève, District de Nyon (Vaud), 9 EPCI frontaliers regroupés au sein de l'ARC (730 000 habitants).

Frontaliers (estimation 2002)
 Ain/Haute-Savoie vers Genève/Vaud : 45 000

Thématiques aménagement de l'espace urbain et rural, problématique transport et logement, activités économiques et formation, offre sanitaire, environnement ...

Moyens Techniques Comité de pilotage + Equipe « Projet d'Agglomération »

Document de planification Charte de l'agglomération franco-valdo-genevoise (1997) – Charte DTPR (Développement des Transports Publics Régionaux)

Pour compléter la lecture de ces cahiers

Site MOT : www.espaces-transfrontaliers.org

Onglet Ressources, rubrique « étude » : « décentralisation et intercommunalité transfrontalière » (synthèse de l'étude à télécharger),

Onglet La MOT, rubrique « formation » : séminaire, « les solidarités transfrontalières : un nouveau défi à relever », février 2005 ; (documents d'accompagnement, présentation et synthèse à télécharger)

Onglet projets : retrouver les projets cités dans le cahier

Les territoires étudiés

www.grootstad.org

Le site de la COPIT (Lille/Tournai/Kortrijk/Ieper/Roeselare/Mouscron)

www.agglo-ped.org

Le site de l'agglomération transfrontalière du Pôle Européen de Développement (Longwy)

www.strasbourg-ortenu.org

Le site du Livre blanc "Strasbourg-Ortenau : orientations et projets pour un développement commun"

www.geneve.ch/DicoTrans/

Le dictionnaire de la coopération transfrontalière et européenne dans l'agglomération franco-valdo-genevoise

www.bidasoa-txingudi.com

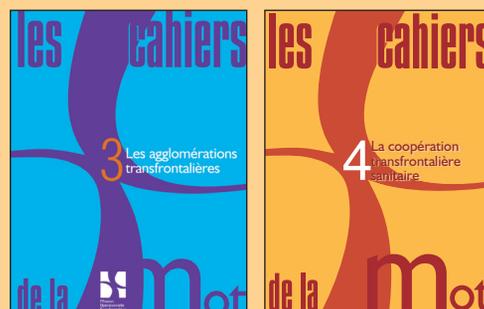
Le site du Consorcio Bidasoa-txingudi (Irun, Hendaye, Fontarrabie)

Dernières parutions de la MOT

• Les cahiers

Cahier N°3 Les Agglomérations transfrontalières (août 2003)

Cahiers N°4 La coopération transfrontalière sanitaire (décembre 2004)



• Etudes à télécharger sur le site de la MOT www.espaces-transfrontaliers.org

Pour une coopération transmanche de proximité plus intégrée entre le Kent et le Nord-Pas-de-Calais : Enjeux et perspectives opérationnelles (juillet 2004)

La coopération culturelle transfrontalière (2005)

• Abonnement (mot@mot.asso.fr)

Lettre d'information trimestrielle « Espaces transfrontaliers » (papier) : coordonnées complètes, fonctions/organisme

Newsletter électronique mensuelle « L'Actualité transfrontalière » : coordonnées e-mail, fonctions/organisme



Mission Opérationnelle Transfrontalière

38, rue des Bourdonnais

75001 Paris

Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80

Fax : +33 (0)1 42 33 57 00

mot@mot.asso.fr

www.espaces-transfrontaliers.org

Contact : Françoise Schneider

francoise.schneider@mot.asso.fr

DATAR

