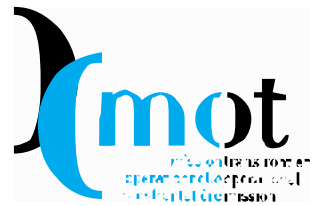




Bon-à-tirer

Communauté de
communes
Sud Pays-Basque



17 décembre 2012



Ces éléments ont été réalisés à la demande de la CC Sud Pays-Basque, dans le cadre d'un « bon à tirer » d'une journée, réalisé sur mesure par l'équipe technique de la MOT pour ses adhérents.

La demande portait sur trois volets :

- ≡ Volet administratif : analyse comparée de l'organisation administrative France/Espagne, focus sur les compétences exercées par la CCSPB en priorités
- ≡ Volet transfrontalier sur le territoire AQUITAINE-EUSKADI-NAVARRRE :
 - Quelles structures transfrontalières existantes et quelles sont leurs domaines de compétences ?
 - Que font-elles réellement sur les plans politiques et opérationnels ?
- ≡ Volet financier: qui finance les projets transfrontaliers ? Comment ? Quoi ?

SOMMAIRE

1. VOLET ADMINISTRATIF	5
1.1 CONTEXTE GENERAL DE L'ORGANISATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN ESPAGNE	5
1.2 REPARTITION DES COMPETENCES	7
1.3 STRUCTURES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE	9
1.4 CAS DES VILLES D'IRUN ET DE FONTARRABIE	11
1.5 CONCLUSION : COMPARAISON CCSBP ET COLLECTIVITES ESPAGNOLES	13
2. VOLET TRANSFRONTALIER	14
2.1 COOPERATION INTERREGIONALE	14
2.1.1 <i>Communauté de Travail des Pyrénées (1983)</i>	14
2.1.2 <i>Eurorégion Aquitaine-Euskadi (2011)</i>	15
2.2 COOPERATION MULTINIVEAU	16
2.2.1 <i>Conférence Atlantique-Transpyrénées (2007)</i>	16
2.2.2 <i>BIHARTEAN, la CCI Transfrontalière en Pays Basque</i>	17
2.3 COOPERATION INTERCOMMUNALE	18
2.3.1 <i>Consortio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi (1998)</i>	18
2.3.2 <i>Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian (1993)</i>	18
2.4 CONCLUSION	19
3. VOLET FINANCIER	22
3.1 LE REGIME FORAL DES COLLECTIVITES BASQUES ET NAVARRAISES	22
3.2 POCTEFA	23
3.2 FONDS INTERREGIONAUX	23

1. VOLET ADMINISTRATIF

1.1 Contexte général de l'organisation des collectivités territoriales en Espagne

1.1.1 Niveaux de collectivités en Espagne

La constitution espagnole du 6 décembre 1978 a introduit le principe d'autonomie territoriale qui se traduit par la création de nouvelles entités territoriales à caractère régional, dotées de capacités d'auto-gouvernement, les Communautés autonomes (art.148 de la Constitution), et l'instauration pour les administrations locales (communes et provinces) d'une garantie constitutionnelle pour gérer leurs intérêts respectifs d'une manière autonome. Chaque communauté, dont le Pays Basque et la Navarre, a son propre règlement d'autonomie.

Les provinces sont à la fois des unités d'administration locale et des circonscriptions de l'administration centrale. Les provinces ont pour rôle principal de coordonner l'administration locale avec celle de la communauté autonome et de l'Etat. Elles disposent pour ce faire de compétences propres, notamment en matière d'assistance ainsi que de coopération technique et juridique aux services administratifs communaux.

Tout en ayant une indépendance garantie constitutionnellement (art.140), les communes, du fait de leur faible taille (60% des communes comptent moins de 1000 habitants¹) peinent à exercer l'ensemble des compétences qui leurs sont confiées par la législation sans devoir s'appuyer sur différentes formes de regroupements intercommunales variant d'une Communauté à l'autre.

Si on peut observer un certain rapprochement entre les différentes communautés du point de vue des compétences prises en charge, de grandes disparités subsistent, notamment au sein des communautés limitrophes à la France.

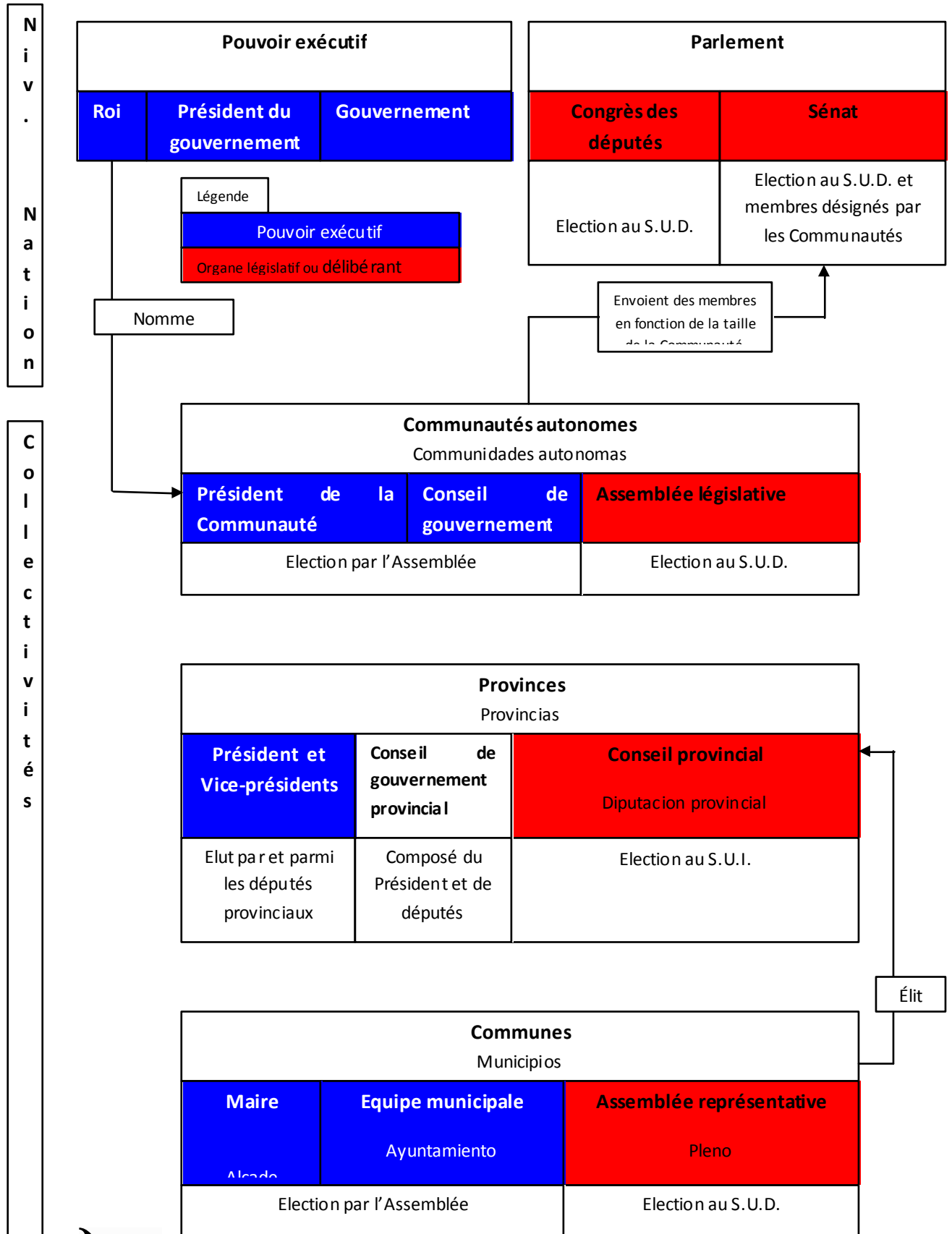
Spécificités concernant le Pays Basque et la Navarre à la France

Le Pays Basque se distingue foncièrement des autres communautés du pays par une large autonomie qui se reflète sur plusieurs décisifs du point de vue de la coopération transfrontalière. Sur le plan des compétences le Pays Basque bénéficie d'un droit civil local, d'une police propre ainsi que d'une langue régionale officielle, mais surtout d'un système d'organisation territoriale spécifique ainsi que d'un mode financement spécifique.

Sur le plan de l'organisation territoriale, la Navarre ne possède que deux niveaux d'administration (commune et communauté autonome).

¹ Voir Jose Manuel Ruano de la Fuente, *L'organisation territoriale et administrative de l'Espagne, l'état des autonomies*, Prospeur. Org ;

Organisation institutionnelle espagnole



1.2 Répartition des compétences

1.2.1 Communautés

Les compétences obligatoires minimales qui doivent être pris en charge par les Communautés (art. 148 Constitution) sont :

- ≡ L'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement
- ≡ La gestion en matière de protection de l'environnement
- ≡ Le développement de l'activité économique de la Communauté autonome dans le cadre des objectifs fixés par la politique économique nationale.
- ≡ Les projets et l'exploitation des installations hydrauliques, des canaux et des systèmes d'irrigation présentant un intérêt pour la Communauté autonome, et les eaux minérales et thermales.
- ≡ Le développement de la culture, de la recherche
- ≡ L'assistance sociale
- ≡ La santé et l'hygiène

A ce titre **la Communauté Autonome du Pays Basque** a une compétence exclusive dans les domaines suivants :

- ≡ Système fiscal
- ≡ Éducation et Culture (EITB)
- ≡ Santé (Osakidetza)
- ≡ Industrie et commerce
- ≡ Transport et travaux publics
- ≡ Police (Ertzaintza)
- ≡ Logement et environnement
- ≡ Agriculture et tourisme
- ≡ Emploi et protection sociale
- ≡ Ressources hydrauliques

1.2.2. Provinces

La loi n° 7 du 2 avril 1985 précise dans son article 36 que les compétences provinciales sont attribuées par les lois de l'Etat et des communautés autonomes dans des matières d'ordre administratives relevant essentiellement de l'assistance aux communes :

- ≡ la coordination des services municipaux entre eux pour garantir la prestation intégrale et adéquate des services de compétence municipale ;

- ≡ l'assistance et la coopération juridique, économique et technique aux communes, en particulier celles ayant les plus faibles capacités financières et de gestion ;
- ≡ la prestation des services de caractère supra-municipal
- ≡ d'une façon générale, le développement et l'administration des intérêts particuliers de la province.

La **Diputacion foral de Gipuzkoa** intervient, à l'échelle de son territoire dans les domaines suivants :

- ≡ politique sociale
- ≡ mobilité (transports publics) et routes
- ≡ innovation, développement rural et tourisme
- ≡ culture, jeunesse et sport
- ≡ environnement et aménagement du territoire
- ≡ impôts et finances (voir 3.1 Régime foral)
- ≡ promotion de la langue basque
- ≡ mise en réseau des villes de la diputacion

1.2.3 Communes

L'article 26 de la loi n° 7 du 2 avril 1985 sur les bases du régime local précise que les services minimums à fournir par les communes, seules ou en association, ainsi qu'en fonction de leur population, sont les suivants :

- ≡ éclairage public
- ≡ ramassage des ordures, nettoyages divers
- ≡ fourniture domestique d'eau potable
- ≡ réseaux d'égouts,
- ≡ desserte des hameaux

Dans les communes où la population est supérieure à 5.000 habitants et inférieure à 20 000 habitants (Cas de Fontarrabie) : en plus des compétences précédentes : parcs publics, bibliothèques publiques, stockage et traitement des déchets ;

Dans les communes de plus de 20.000 habitants : outre les compétences précédemment énumérées : protection civile, services sociaux, prévention et extinction d'incendies, installations sportives publiques et abattoirs ;

Dans les communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants (Irún), il faut ajouter : les transports collectifs urbains de voyageurs et la protection de l'environnement.

1.3 Structures de coopération intercommunale

Le syndicat de commune est une association volontaire de communes visant à l'exécution en commun de travaux et de services donnés relevant de la compétence des communes concernées.

Les deux formes de syndicats de communes que l'on retrouve le plus souvent sont les «comarcas» et les «mancomunidades».

Les premières regroupent des communes d'une seule province tandis qu'une mancomunidad peut concerner des communes de plusieurs provinces². Il s'agit de personnes publiques dotées de la personnalité et de la capacité juridiques nécessaires pour mener à bien les objectifs spécifiques (unique ou multiples) qui leur sont fixés.

Leurs statuts sont approuvés par les municipalités concernées conformément à la procédure arrêtée à la base par les Communautés autonomes et devront obligatoirement définir³ :

- ≡ le ressort territorial du syndicat
- ≡ son objet et ses compétences
- ≡ ses organes de gouvernement et ses ressources économiques
- ≡ sa durée prévue d'existence et toute autre matière nécessaire à son fonctionnement

Les principales sources de revenus des syndicats sont les taxes perçues sur les usagers ainsi que les contributions et autres subventions de ses membres. Il est également prévu qu'ils puissent recourir à l'emprunt comme de tirer des bénéfices de leur patrimoine.

La Comarca (collectivité supramunicipale) est une entité locale qui regroupe plusieurs communes d'une même province. Créée à l'initiative des communes intéressées ou par la Communauté, son objet est de prendre en charge des services présentant un intérêt commun.

Les lois des Communautés autonomes fixent la circonscription territoriale des comarcas, la composition et le fonctionnement de leurs organes de gouvernement, ainsi que les compétences, les pouvoirs et les ressources économiques qui leur sont attribués.

Pour les autres communautés, l'octroi de compétences à une comarca n'entraîne pas pour les communes la perte de leur pouvoir de fournir les services minimums obligatoires qui auront pu être transférés (art. 4.2 et 42 de la LRBRL).

² Florence Coureau, *L'organisation territoriale et institutionnelle en Espagne, Guide Pratique Coopération Transfrontalière, Syndicat Mixte du Plateau de Lannemezan et des vallées Neste Barousse, Août 2004, p.29*

³ Florence Coureau, *L'organisation territoriale et institutionnelle en Espagne, Guide Pratique Coopération Transfrontalière, Syndicat Mixte du Plateau de Lannemezan et des vallées Neste Barousse, Août 2004, p.37*

La « mancomunidad » est un accord conclu entre diverses communes en vue d'exécuter et de financer en commun certaines compétences partagées. Chaque commune peut conclure autant de conventions de «mancomunidad» qu'elle juge nécessaire dans la plupart des cas dans le but de faire des économies d'échelle. Cette structure très souple, dans sa création et son fonctionnement prend des finalités et des échelles très variées. Le transfert des ressources des communes vers la « mancomunidad » pour un montant établi statutairement, ce qui suppose la constitution d'une autorité pour la gestion.

Le Consorcio est une association volontaire de collectivités locales de niveau différent avec d'autres administrations publiques et/ou avec des organismes privés. Sans but lucratif, les Consortiums poursuivent des objectifs d'intérêt public complémentaires de ceux des administrations publiques.

Il existe également des « organismes autonomes », créés dans le but de prendre en charge l'administration d'un service public (par exemple, pour le financement d'un secrétariat ou d'un contrôle communs), la gestion des fonds publics voir développement d'activités commerciales (il s'agira dans ce cas d'une entité de droit public soumis au droit privé).

Ces regroupements peuvent se faire à titre volontaire (à la demande des municipalités concernées) ou à titre obligatoire (sur imposition des Communautés autonomes). Ils sont régis par le règlement de la Communauté autonome et avec l'approbation de cette dernière accordée à cette fin spécifique.

1.4 Cas des villes d'Irun et de Fontarrabie

1.4.1 Les compétences obligatoires

Du fait de leur différence de population, les villes d'Irun (61 000 habitants) et de Fontarrabie (16 000 habitants) n'exercent pas les mêmes compétences obligatoires

Ville	Ville de Fontarrabie	Ville d'Irun
Compétences communes	<ul style="list-style-type: none">≡ ramassage des ordures, nettoyages divers≡ stockage et traitement des déchets≡ fourniture domestique d'eau potable≡ réseaux d'égouts,≡ éclairage public≡ parcs publics≡ bibliothèques publiques	<ul style="list-style-type: none">≡ ramassage des ordures, nettoyages divers≡ stockage et traitement des déchets≡ fourniture domestique d'eau potable≡ réseaux d'égouts,≡ éclairage public≡ parcs publics≡ bibliothèques publiques
Compétences des communes de plus de 50 000 habitants		<ul style="list-style-type: none">≡ protection civile≡ services sociaux≡ prévention et extinction d'incendies≡ installations sportives publiques≡ abattoirs≡ transports collectifs urbains de voyageurs≡ protection de l'environnement.

1.4.2 Les structures intercommunales

Les communes d'Irun et de Fontarrabie participent à une mancomunidad, structure intercommunale de droit public, régie par le droit de la Communauté autonome du Pays Basque et sans fiscalité propre, correspondant à un SIVOM. Cette structure est dénommée « mancomunidad de servicios ».

Toutefois, contrairement au régime français, cette structure n'exerce pas directement les compétences qui lui ont été confiées. Ce montage est purement institutionnel, dans la mesure où la mancomunidad n'a pas de personnel propre.

Elle délègue ses compétences à des « entreprises publiques locales », structures régies par le droit public local de la Communauté Autonome Basque et relevant d'un régime de droit privé. Leur capital est détenu à 100% par les communes d'Irun et de Fontarrabie ;

ces sociétés interviennent dans les domaines suivants : eau et assainissement, collecte des ordures ménagères (Servicios de Txingudi), promotion et développement économique (Bidasoa-Activa S.A.).

Bidasoa Activa a été créée en 1992 à l'initiative des municipalités de Irun et Hondarribia et est financé par ces conseils, la prestation des services et des aides des administrations provinciales, régionales, nationales et européennes. Bidasoa Activa a vocation à soutenir et à promouvoir l'économie locale et la création d'emplois ainsi que le tourisme local.

Dans le premier volet, Bidasoa Activa a vocation à développer des programmes et des activités qui s'adressent aux entreprises et aux demandeurs d'emploi, que ce soit en tant que salariés ou en tant que promoteurs de nouvelles entreprises. Au cours des trois dernières années, Bidasoa Activa a soutenu :

- ≡ La création de petites entreprises : plus de 350 petites entreprises ont créé.
- ≡ La formation des chômeurs et des travailleurs indépendants : plus de 700 chômeurs et environ 500 travailleurs qualifiés.
- ≡ Le conseil d'affaires : environ 500 entreprises conseillé.
- ≡ L'insertion dans le marché du travail : 330 personnes en ont bénéficié.
- ≡ L'orientation professionnelle : environ 2000 personnes conseillées.

Dans le second volet, Bidasoa activa est chargé de promouvoir les deux villes en tant que destination touristique en collaboration avec les Gouvernements Basque et provincial.

Servicios de Txingudi gère

- ≡ l'approvisionnement et l'épuration de l'eau,
- ≡ la collecte des déchets municipaux et leur transport en vue de leur traitement
- ≡ ainsi que le nettoyage des rues ;

La société peut produire de l'énergie dérivée de ses activités principales.

1.5 Conclusion : comparaison CCSBP et collectivités espagnoles

CCSPB	COLLECTIVITES (CA Pays Basque)
Au titre des compétences obligatoires	
Aménagement de l'espace	Mairies d'Irun et Fontarrabie
Développement économique	Bidasoa Activa
Au titre des compétences optionnelles	
Politique du logement et du cadre de vie-habitat	Communauté autonome du Pays Basque
Création, aménagement de la voirie	Mairies d'Irun et Fontarrabie
Entretien de la voirie	Servicios de Xingudi
Autres compétences optionnelles	
Production, transport et distribution d'eau potable	Servicios de Txingudi
Service public de l'assainissement collectif et non collectif	Servicios de Txingudi
Actions en faveur de la protection du milieu naturel	Mairies d'Irun et Fontarrabie
Entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs	Mairie d'Irun
Entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire	Communauté autonome du Pays Basque
Au titre des nouvelles compétences en tant que Communauté d'aglo	
Transports urbains	Mairie d'Irun pour les bus urbains, Diputacion foral de Guipuzkoa pour les bus interurbains
Traitement des déchets	Servicios de Txingudi

2. VOLET TRANSFRONTALIER

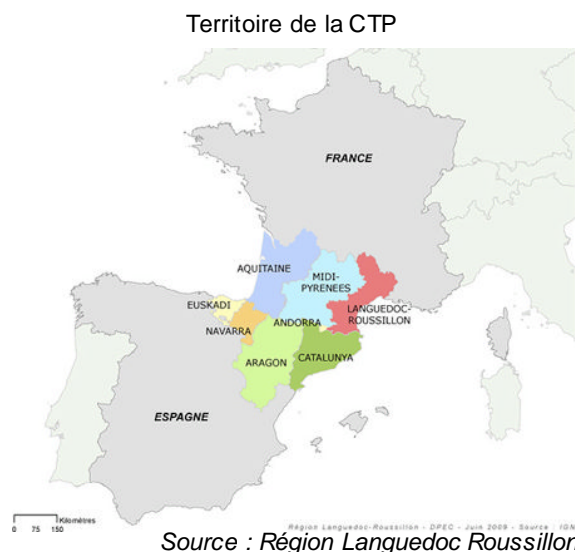
La frontière basque représente un véritable « mille-feuille » de gouvernance, avec huit structures de coopération intervenant sur le même territoire, qui ont peu de contacts entre elles : l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, une coopération à l'échelle du massif (CTP), une instance multiniveaux (Conférence Atlantique-Transpyrénées), un accord bilatéral de coopération entre le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques et la Diputacion de Gipuzkoa, deux structures locales (l'Eurocité basque et le Consorcio Bidasoa-Txingudi) et deux structures de coopération sectorielle (la CCI transfrontalière Bihartean et la Plateforme logistique Aquitaine-Euskadi).

Enfin, une autre spécificité de cette frontière est l'existence de fonds dédiés aux projets de coopération transfrontalière par les collectivités frontalières. L'Aquitaine a des fonds communs avec l'Euskadi, la Navarre et l'Aragon, qui sont gérés séparément par chaque collectivité mais financent des projets de part et d'autre de la frontière. Les Conseils Généraux des Pyrénées-Atlantiques et des Pyrénées-Orientales ont également des fonds dédiés à des projets à vocation transfrontalière.

2.1 Coopération interrégionale

2.1.1 Communauté de Travail des Pyrénées (1983)

La Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) a été créée sous l'impulsion du Conseil de l'Europe afin de doter les Pyrénées d'une structure de coopération transfrontalière. En 1983, trois Conseil Régionaux français (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon) et quatre Communautés Autonomes espagnoles (Catalogne, Aragon, Navarre et Pays Basque/Euskadi) ont signé le Protocole d'Accord Constitutif de la CTP.



En 1993, cette communauté s'est constituée en association et en 2005 elle s'est dotée du statut de Consorcio, entité juridique de droit public espagnol prévue par le Traité de Bayonne. Ce statut lui a permis notamment de devenir autorité de gestion du programme de coopération transfrontalière franco-espagnol (POCTEFA) pour la période 2007-2013.

Depuis 2012, l'Andorre fait également partie de la CTP, via l'Organisme andorran de coopération transfrontalière (OACT), suite à l'adhésion d'Andorre au Traité de Bayonne, dédié à la coopération transfrontalière franco-espagnole.

L'objectif principal de la CTP est de contribuer au développement du Massif pyrénéen. La CTP vise à favoriser les échanges entre les territoires et les acteurs du massif, aborder de manière intégrée les problématiques liées au massif, rechercher des solutions conjointes face aux enjeux identifiés et engager des actions partagées et structurantes de portée transfrontalière .

La CTP a une présidence tournante tous les deux ans et quatre organes de décision. Au sommet, une assemblée plénière des présidents se réunit une fois par an.

Le Comité exécutif (formé de deux personnes par membre de la CTP, obligatoirement des élus pour le côté français, les directeurs généraux du côté espagnol) se réunit en principe tous les deux mois.

La CTP dispose de quatre commissions techniques : infrastructures et communications ; formation et développement ; culture, jeunesse et sports ; développement durable.

Ces commissions sont formées de services techniques et d'élus en charge de dossiers sectoriels et présidées par le directeur du Consorcio de la CTP. Leur objectif est de monter des projets de coopération. La commission Infrastructures et communications est la plus active et se réunit cinq fois par an, alors que les autres commissions ont des échéances plus rares.

2.1.2 Eurorégion Aquitaine-Euskadi (2011)

Cette Eurorégion est l'aboutissement de vingt ans de coopération entre les deux régions française et espagnole, commencée avec la création d'un fonds commun « Aquitaine Euskadi » qui a permis le développement de projets entre acteurs issus de part et d'autre de la frontière.

En 2009, les deux présidents ont signé une déclaration commune en vue de créer un GECT Eurorégion «Aquitaine-Euskadi», finalement constitué le 13 décembre 2011 et basé à Hendaye en France.

Le GECT a une présidence tournante biennale et ses organes de décision se composent d'une assemblée formée de vingt représentants des deux régions et d'un bureau de six membres. La structure est dotée également d'un directeur du GECT.

L'Eurorégion, qui n'a qu'une année d'existence, a identifié trois grandes priorités de travail :

- ≡ a mobilité durable (report modal vers les transports ferroviaires, connexion grande vitesse et de proximité des deux régions),
- ≡ une stratégie de croissance durable, intelligente et inclusive (déclinaison des objectifs d'Europe 2020 dans l'Eurorégion) et
- ≡ le renforcement de l'identité eurorégionale.

Par ailleurs, cette structure se propose d'intervenir dans les années à venir en matière d'énergies renouvelables, de recherche et d'innovation, de formation et d'éducation d'agriculture, alimentation et santé, de culture et de tourisme.

L'Eurorégion est actuellement le chef de file du projet TRANSFERMUGA, financé par le programme POCTEFA, qui concerne notamment une étude des flux de déplacements des voyageurs à l'échelle du corridor Bayonne-Donostia. L'Eurorégion est le nouveau gestionnaire du fonds Aquitaine-Euskadi (voir 3).

2.2 Coopération multiniveau

2.2.1 Conférence Atlantique-Transpyrénées (2007)

Les membres de cette structure de coopération multiniveaux incluent des acteurs régionaux (le Gouvernement Basque, la Région Aquitaine) et locaux (la Diputación Foral de Gipuzkoa, le Département des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil des Elus du Pays Basque).

La Préfecture des Pyrénées-Atlantiques est membre associé. Initialement nommée Conférence Euro-régionale, cette association a changé de nom en 2010 pour devenir la Conférence Atlantique-Transpyrénées (CAT).

La création de la CAT répondait à deux besoins sur cette frontière : l'articulation des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération à plusieurs niveaux et l'absence de l'Etat français du dialogue franco-espagnol.

Initialement, les domaines d'intervention de la CAT étaient très larges, mais à présent la CAT vise principalement la coopération de proximité au niveau du bassin de vie transfrontalier pour résoudre les questions quotidiennes des citoyens (services publics, santé, trafic routier), identifiés notamment par la préfecture de département. La CAT est organisée en trois niveaux :

- ≡ un conseil plénier (formé des exécutifs et qui devrait se réunir une fois par an, mais qui n'a eu, en fait qu'une seule réunion en décembre 2007),
- ≡ un conseil directeur (constitué de représentants des exécutifs, qui peut se rencontrer trois ou quatre fois par an)
- ≡ une cellule technique (rassemblant les trois représentants du Conseil Général, de la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques et de la Diputación de Gipuzkoa).

2.2.2 BIHARTEAN, la CCI Transfrontalière en Pays Basque

Cette entité est un bon exemple de coopération transfrontalière en matière de développement économique. Elle a été créée sous la forme d'un GEIE en juillet 2010 par la Chambre de Commerce de d'Industrie de Bayonne Pays Basque et la Chambre de Commerce de Gipuzkoa. Ses activités sont pilotées par un référent de chaque partenaire.

Territoire d'intervention de Bihartean



Source : Bihartean.com

Ses missions sont d'accompagner les entreprises des deux territoires frontaliers dans leurs projets transfrontaliers, développer les projets économiques transfrontaliers, répondre aux besoins des entreprises situées dans chacun des deux territoires et créer une offre économique et de formation en commun. Pour financer ses actions, BIHARTEAN bénéficie de subvention du POCTEFA.

Après deux ans de fonctionnement, cette CCI transfrontalière a conseillé 525 entreprises (51% côté espagnol et 49% côté français). Ces acteurs économiques étaient issus de tous les secteurs et notamment des services aux entreprises, la sous-traitance industrielle, l'agroalimentaire et la construction. 60% des entreprises ont participé à des actions collectives organisées par BIHARTEAN (Rencontres transfrontalières B2B, Journées thématiques, Journées d'études, Salons professionnels, etc.) et 40% ont fait appel à la CCI Transfrontalière dans le cadre de conseils ou d'appui individuels.

Par ailleurs, BIHARTEAN a réalisé des actions ciblées par secteur. Par exemple, en matière de sous-traitance industrielle, un catalogue transfrontalier de la sous-traitance a été publié, qui est un véritable outil de promotion d'une offre commune, détaillant les activités et certifications de 150 entreprises des deux territoires.

2.3 Coopération intercommunale

2.3.1 Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi (1998)

Les Communes d'Hendaye (FR), Hondarribia (ES) et Irun (ES) ont créé le Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi, via à la signature en 1998 d'une Convention inter-administrative de coopération transfrontalière.

Cette structure de coopération vise de manière générale à consolider les relations entre les mairies, créer des relations permanentes, promouvoir les relations entre citoyens, entreprises et institutions.

Plus précisément, elle a pour objectifs de promouvoir le développement économique pour compenser l'effet frontière, d'assurer une gestion coordonnée de l'urbanisme et de faciliter les relations et les coopérations quotidiennes entre les populations et les acteurs socio-économiques.

Le Consorcio a aussi des partenariats avec la Communauté Sud-Pays Basque (par exemple en matière de développement économique) pour pallier le fait que la commune française d'Hendaye est très petite par rapport aux deux communes espagnoles.

Les organes décisionnels du Consorcio sont

le Conseil général (formé de six représentants des trois communes membres, avec une présidence tournante annuelle) et

le Comité de direction (composé de trois représentants des communes, du secrétariat de la présidence et du Consorcio, et de Bidasoa Activa).

Au niveau opérationnel, s'ajoutent six commissions de travail, qui réunissent les élus et les techniciens des communes : culture, sport, action sociale, patrimoine et éducation, langue euskara et tourisme. Le Consorcio n'a pas de personnel propre, mais est géré par une équipe de trois personnes au sein de Bidasoa Activa, l'agence de développement d'Irun et Fontarabie, basée à Irun.

2.3.2 Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian (1993)

L'Eurocité Basque est une conurbation de 600 000 habitants entre Bayonne et San Sebastian, dont le territoire est traversé par un axe de communication majeur entre le nord-ouest de l'Europe et la péninsule ibérique.

En 1993, la Diputacion forale de Gipuzkoa, le district Bayonne-Anglet-Biarritz, ainsi que les communes de Saint-Jean-de-Luz et d'Hendaye, côté français, et celles de Fontarabie et Irun, côté espagnol, ont signé une convention-protocole de coopération transfrontalière officialisant la naissance de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastian.

En 1997, a été créé l'Observatoire transfrontalier de l'Eurocité basque Bayonne San Sebastian structuré en groupement européen d'intérêt économique (GEIE) et financé par le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, le Conseil Régional d'Aquitaine, l'Etat français, la DATAR, et la Diputación de Gipuzkoa.

Rebaptisée « Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne – San Sebastian » en 2000, cette structure de coopération de droit privé rassemblait l'Agglomération Côte Basque-Adour (ACBA) et la Diputación. En 2003, elle a été rejointe par le Consorcio Bidasoa-Txingudi et en 2009 par la Ville de Donostia /San Sebastian et la Communauté de Communes Sud Pays Basque.

Le GEIE à présidence tournante, dispose d'un organe de décision politique, le Collège des membres, et d'un Conseil de gérance. Le Comité de direction, chargé d'assurer le pilotage technique et de suivre quotidiennement les projets, est formé par un représentant d'ACBA et un représentant de la Diputación.

L'Eurocité a quatre grandes missions : réaliser ou faire réaliser des études, rechercher des financements, coordonner les initiatives publiques ou privées et développer des initiatives communes à l'égard des instances nationales et de niveau européen.

La stratégie d'intervention de l'Eurocité s'appuie sur le Livre blanc publié en 2000, qui a formulé à la fois un diagnostic de la conurbation, une stratégie commune d'aménagement et développement et une série de 25 actions à réaliser sur une période de 10 – 15 ans. Les thèmes de travail actuels de l'Eurocité sont la mobilité durable et les déplacements, afin de répondre à la principale problématique de la conurbation, les transports. Son action se traduit essentiellement par des études, des publications et des manifestations communes.

2.4 Conclusion

A l'échelle de la frontière

Une spécificité de cette frontière est le nombre très important d'accords de coopération bilatérale (aux niveaux régional, départemental/provincial et local) et multilatérale, signés en vertu du Traité de Bayonne.

Il n'existe pas de commission intergouvernementale sur cette frontière, sur laquelle l'implication des Etats centraux est réduite, notamment en raison de la forte autonomie des communautés espagnoles. Cependant, les régions de part et d'autre de la frontière se sont constituées en une structure de coopération, la Communauté de Travail des Pyrénées.

A l'échelle régionale

Les régions espagnoles et françaises ont des degrés variables d'implication dans la coopération, en fonction de leurs relations historiques, des situations politiques et des priorités fixées par leurs élus.

Le Conseil Régional Aquitaine a une position pionnière dans la coopération avec les collectivités espagnoles ; un protocole de coopération avec l'Euskadi, la Navarre et l'Aragon a été signé dans les années 1980, accompagné de fonds communs pour le financement des projets de coopération.

A l'échelle départementale/provinciale et locale

A l'échelle départementale le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques a des politiques transfrontalières parmi les plus développées de toute la frontière. Par exemple, toutes ses directions travaillent à présent en transfrontalier, appuyées par la direction de la coopération transfrontalière. Le Conseil Général a des conventions avec la Navarre, l'Aragon et la Diputacion de Gipuzkoa, dotées chacune de fonds communs finançant des projets. Du côté espagnol, se distingue la Diputacion Foral de Gipuzkoa, avec une action transfrontalière très développée, en raison de ses fortes compétences, concrétisée par de nombreux accords de coopération.

Enfin, une spécificité du niveau local de la frontière franco-espagnole est la présence de projets opérationnels transfrontaliers, comme le GECT Espace Pourtalet (centre de déneigement transfrontalier du col du Pourtalet initié par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et la Communauté autonome d'Aragon).

Fonctionnement d'ensemble du système

≡ Stratégie

Sur cette frontière existent des réflexions stratégiques à toutes les échelles, mais elles sont en général assez lâches et ont des difficultés à se concrétiser. Pour la CTP, la stratégie dépend beaucoup de chaque présidence qui propose ses thèmes prioritaires de coopération et essaie d'encourager les autres membres à développer des projets de coopération dans ces thématiques.

Les Eurorégions ont des priorités d'intervention en fonction des compétences des membres, sans ciblage précis. L'Eurocité Basque, bien que dotée d'un Livre Blanc, ne débouche pour l'instant que sur peu de projets concrets.

En termes d'observation et de production de la connaissance, on peut mentionner l'existence de l'Atlas statistique des Pyrénées (paru en 2002 et actualisé régulièrement) et de l'Observatoire des territoires pyrénéens.

≡ Gouvernance

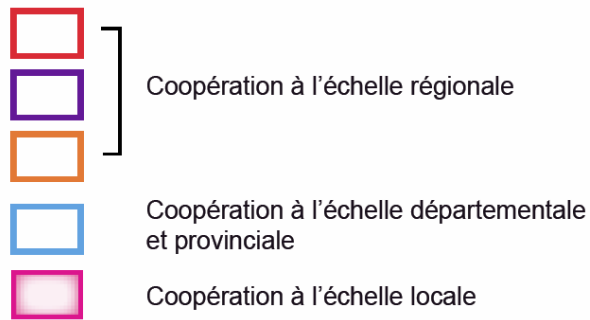
Sur cette frontière, il faut souligner les difficultés dans la coopération causées par les asymétries de compétences et de fonctionnement, ainsi que par les incompatibilités politiques.

Par exemple, la forte coopération entre la Diputacion de Gipuzkoa et le Conseil Général Pyrénées-Atlantiques est limitée par le fait que la province basque détient beaucoup plus de compétences et de moyens financiers que le département français.

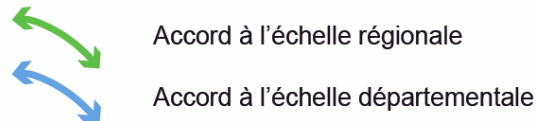
Accords, structures et programmes de coopération transfrontalière



Structures de coopération et territoires transfrontaliers



Accords de coopération transfrontalière



Programme opérationnel Interreg IV A 2007-2013 (zones éligibles)



3. VOLET FINANCIER

3.1 Le régime foral des collectivités basques et navarraises

Concernant les sources de financement de la coopération transfrontalière, il est important de noter qu'il n'existe pas de politique nationale de développement régional ou d'aménagement du territoire, l'intégralité de la compétence d'aménagement du territoire appartient aux Communautés autonomes. En terme de volume, Près de 60% des dépenses de la CA du Pays Basque sont consacrées à l'éducation et à la santé.

Sur le plan financier, le Pays Basque et la Navarre bénéficient d'un système de contrat (concierto) de financement Etat / Communauté. Consécutivement, sur le plan fiscal, deux Communautés, la Navarre et le Pays Basque, se distinguent en bénéficiant, depuis le XIIIème siècle, d'un régime foral différent du droit commun.

Le régime foral signifie que le pouvoir fiscal appartient à l'autorité régionale, qui reverse à l'Etat le montant nécessaire au financement des charges qui ne sont pas assumées par la communauté autonome, sur la base d'un accord qui fait l'objet d'une loi.

Ce système fonctionne selon le principe suivant : une « convention économique » (concierto economico) est conclue entre l'Etat central espagnol et les provinces « forales » qui sont les trois provinces composant le Pays Basque (ou Diputacion) et la Communauté Autonome de Navarre où il n'existe que deux niveaux d'administration (commune et communauté autonome). Cette convention comprend un montant fixe défini par l'Etat central et un système de redistribution des ressources entre :

- ≡ les collecteurs : les provinces forales basques, avec un système de péréquation entre ces trois provinces et le gouvernement de Navarre,
- ≡ l'Etat central, pour les compétences qu'il exerce, sur la base du montant fixé par la loi,
- ≡ le gouvernement basque,
- ≡ **les communes, cette redistribution correspondant à 95% des recettes des communes basques, les impôts propres étant très faibles,**

Le suivi de cette convention est assuré par un organisme paritaire composé de représentant de l'Etat central, des gouvernements des communautés autonomes et des provinces. Il procède à la redistribution entre les différents niveaux concernés.

Le système fiscal foral est largement décentralisé, puisque se sont les trois provinces basques et la communauté autonome de Navarre qui assure la collecte des impôts et leur redistribution. La répartition se fait sur la base d'une loi votée tout les vingt ans et révisée tous les cinq ans.

Ces entités « forales » sont responsables du déficit éventuel par rapport au montant fixé dans la convention, ou bénéficiaires s'il y a un excédent. Pour arriver au montant correspondant, l'ajustement se fait à la marge, par une modification du taux.

3.2 POCTEFA

Le Programme Opérationnel de Coopération Territoriale Espagne – France – Andorre (POCTEFA) 2007 – 2013 réunit les territoires de cinq départements français (Pyrénées-Atlantiques, Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées et Pyrénées-Orientales), quatre provinces espagnoles (Girone, Lleida, Huesca et Gipuzkoa), la Communauté autonome de Navarre. Par ailleurs, le programme contient onze territoires adjacents.

L'autorité de gestion du programme est le Consorcio de la Communauté de Travail des Pyrénées, structure de droit public espagnol, basé à Jaca (Aragon). L'autorité nationale française est la Région Aquitaine, qui était autorité de gestion pour la période 2000-2006. Le secrétariat technique fait partie du Consorcio de la CTP. L'autorité de gestion est appuyée dans ses missions par trois organismes territoriaux (OT), chacun avec un comité territorial chargé de l'examen des projets. Le STC est chargé de la coordination des trois OT : la Catalogne (pour la partie orientale), l'Aragon (pour la partie centrale) et les Pyrénées-Atlantiques (pour la partie occidentale).

Le programme, entré en vigueur le 18 décembre 2007 avec un financement FEDER total de 168,6 millions d'euros, soutient des projets de coopération en matière de développement économique, innovation et capital humain, de valorisation du patrimoine naturel et culturel dans une logique durable, de protection et gestion des ressources environnementales, d'amélioration de la qualité de vie des populations à travers des projets de développement durable commun.

POCTEFA finance deux types de projets : de proximité (suivis par les comités territoriaux) et transversaux (sans continuité territoriale obligatoire). Pour l'ensemble des projets, il existe un seuil minimum de 80 000 euros pour le budget total d'une opération.

La mise en œuvre ce programme a mis en évidence une divergence de visions : du côté français, prime la logique de proximité des acteurs ; du côté espagnol, la logique de répartition entre les régions. Cela se traduit en pratique par un rôle des comités techniques dans la programmation même des projets, étant donné qu'ils font une première sélection, et par des enveloppes pré-fléchées par communauté autonome.

Par rapport aux opérations, le choix de faire un grand appel à projets en début de programmation pour 80% des fonds disponibles, justifié comme une prudence face au dégageant d'office, se traduit par une cadence trop rare d'accès aux financements européens. Un autre problème est posé par le seuil minimum de 80 000 €, qui diminue le nombre et le type de porteurs de projets potentiels, excluant notamment les petites associations ou communes qui ont des difficultés à obtenir des fonds.

3.2 Fonds interrégionaux

L'Aquitaine a développé depuis le programme Interreg II des fonds commun de coopération avec les Communautés autonomes limitrophes, dont l'Euskadi et la Navarre.

Ces deux fonds commun de coopération (Aquitaine/Euskadi et Aquitaine/Navarre) ont vocation à promouvoir les actions de coopération des agents socio-économiques de part et d'autre des frontières pour favoriser la réalisation de projets transfrontalier, prioritairement dans le domaine du développement économique et de la création d'activités et d'emplois.

Chaque fonds finance les projets de coopération ayant un caractère véritablement bilatéral c'est-à-dire réunissant un ou plusieurs partenaires de part et d'autre de la frontière dans des domaines pré-définis (enseignement supérieur / recherche / centres technologiques, action économique - innovation technologique , formation / culture / sports).

Le principe est le suivant : les collectivités lancent des appels à projets auxquelles répondent les porteurs de projet selon un cahier des charges définis en commun. Les co-financements s'élèvent à 50% du projet.

Etat d'avancement

Développé sous Interreg II, ce projet a été poursuivi pendant les périodes de programmation Interreg III et IV. A noter que le fonds « Aquitaine/Euskadi » est intégré depuis cette année au budget du GECT Eurorégion Aquitaine Euskadi, sous la dénomination « Appel à projets de coopération transfrontalière Aquitaine-Euskadi 2012 ».

Co-financement

Par les régions, les projets soutenus pouvant également être éligibles au POCTEFA

Bénéficiaires

Des personnes morales, publiques ou privées, ainsi que les personnes physiques mettant en œuvre des projets de coopération transfrontalière entre l'Aquitaine et les régions concernées.

Réalisations

A titre d'exemple, le GECT de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi a approuvé 56 projets sur son territoire, pour un montant de 900 000 € de subventions : la moitié des projets et des subventions concernent la thématique « enseignement supérieur / recherche / innovation technologique », le reste des dossiers et des subventions se répartissant à part presque égale entre les thématiques « croissance durable / développement durable / économie » et « culture / sports / qualité de vie / formation »