



# **DECENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITE TRANSFRONTALIERE**

## **PHASE 1**

**Etat des lieux de la coopération intercommunale  
aux frontières françaises, en lien avec la pratique  
de la coopération transfrontalière**



**Septembre 2004**

## AVANT-PROPOS

Ce document correspond à la 1<sup>ère</sup> phase de l'étude « décentralisation et intercommunalité transfrontalière » réalisée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière pour le compte de la DATAR et de la Caisse des Dépôts et Consignations en 2003/2004.

Il contient un état des lieux de la coopération intercommunale aux frontières françaises, en lien avec la pratique de la coopération transfrontalière.

L'étude engagée :

- vise à mieux connaître les interactions entre intercommunalités et coopération transfrontalière sur les bassins de vie transfrontaliers (caractérisés par une continuité spatiale, des interdépendances territoriales et une dynamique de coopération transfrontalière) ainsi que les modes d'organisation intercommunale de part et d'autre des frontières,
- pour faciliter les projets transfrontaliers, notamment la création et la gestion de services publics d'intérêt commun ainsi que la réalisation d'investissements communs et l'articulation des territoires,
- en proposant des modes de gouvernance transfrontaliers et en réfléchissant sur l'organisation des solidarités économiques et financières à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier, qui prennent en compte les enjeux de niveau européen liés à ces questions.

### **Contenu des autres parties**

La deuxième phase a permis d'investiguer un site par frontière, en faisant le lien entre les projets transfrontaliers de chaque territoire retenus à l'issue de la 1<sup>ère</sup> phase et le contexte institutionnel, administratif et juridique propre à chaque Etat riverains à travers l'analyse :

- dans une première partie, des systèmes d'organisation des collectivités locales dans les Etats riverains, pour mieux comprendre le contexte institutionnel, administratif et juridique de chaque démarche transfrontalière.
- dans une seconde partie, des expériences innovantes transfrontalières, pour identifier les principaux enjeux auxquels sont confrontés les partenaires de la coopération.

La troisième phase de l'étude concerne des propositions opérationnelles pour répondre aux enjeux identifiés dans la deuxième phase.



# SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>1. CADRE DE L'INTERCOMMUNALITE ET DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DEPUIS 1992 .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Evolution du cadre de la coopération transfrontalière.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Evolution du cadre de la coopération intercommunale.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Synthèse chronologique .....</b>	<b>10</b>
<b>2. BILAN DE L'INTERCOMMUNALITE AUX FRONTIERES .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Les EPCI à fiscalité propre frontaliers .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Les territoires de projet.....</b>	<b>26</b>
<b>3. DEMARCHES DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE PORTEES PAR DES EPCI OU DES PAYS AU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2003 .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Frontière franco-belgo-luxembourgeoise.....</b>	<b>31</b>
Plate-forme transfrontalière Flandre dunkerquoise-Flandre occidentale.....	32
Lille Métropole transfrontalière.....	33
Pôle Européen de Développement.....	35
Hainaut-Thiérache .....	37
<b>3.2 Frontière franco-germano-suisse .....</b>	<b>38</b>
Sarre-Moselle Est.....	39
Wissembourg-Bad Bergzabern .....	40
Strasbourg-Ortenau .....	41
Vis-à-vis.....	42
Colmar-Mulhouse-Fribourg.....	43
Hartheim-Fessenheim .....	44
Agglomération Trinationale de Bâle.....	45
Agglomération franco-valdo-genevoise .....	46
	3



<b>3.3 Frontière franco-helvético-italienne .....</b>	<b>47</b>
Conférence de l'Espace Mont-Blanc .....	48
Riviera franco-italienne (Bassin de vie franco-italo-monégasque) .....	49
<b>3.4 Frontière franco-espagnole .....</b>	<b>50</b>
Pays Pyrénées Méditerranée .....	50
Pays Basque .....	51
Eurocité Basque .....	52
Bidasoa-Txingudi.....	53
<b>CONCLUSION INTERMEDIAIRE .....</b>	<b>54</b>



## INTRODUCTION

### ➤ Le contexte transfrontalier

En France, si les premières initiatives structurantes de coopération transfrontalière remontent au milieu des années quatre-vingt (Cf. Pôle Européen de Développement de Longwy), la coopération transfrontalière ne présente plus actuellement un caractère expérimental, mais s'inscrit de manière croissante dans le droit commun du développement local et de la décentralisation, des outils de planification (SCOT, PLU) aux mécanismes de financement (contrat de plan Etat-Région, Contrat d'agglomérations) en passant par les outils de maîtrise d'ouvrage communs (Cf. alignement du régime des SEML transfrontalières sur les SEML de droit commun).

La coopération transfrontalière peut se définir comme la mise en œuvre à l'échelle d'un territoire transfrontalier des compétences et prérogatives détenues par des collectivités locales ou leurs groupements.

Elle concerne toutes les compétences, à l'exception de l'exercice de prérogatives de puissance publique (pouvoir de police, fiscalité...) et permet aux collectivités de coordonner leurs politiques, d'harmoniser leurs décisions en vue de réaliser des projets et des investissements communs.

Sur ces territoires transfrontaliers, les collectivités situées de part et d'autre de la frontière ne peuvent plus ignorer l'intégration croissante des territoires ni la disparition des frontières dans la vie quotidienne des habitants.

Les marchés du travail des loisirs ou du commerce, comme l'utilisation des services publics (sanitaires, scolaires, de transport), ou la gestion de l'environnement, doivent être appréhendés à une échelle transfrontalière. La maîtrise de nombreux paramètres et flux économiques, sociaux, suppose une coopération avec les autorités compétentes de l'autre côté de la frontière.



Par exemple cette prise de conscience a conduit les communes frontalières d'Irun, Fontarrabie et Hendaye à travailler ensemble au sein du Consorcio Bidasoa-Txingudi.

La prise en compte de l'échelle transfrontalière permet 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, un des thèmes traité par la Conférence Permanente des Intercommunales Transfrontalières, la COPIT, dans la métropole lilloise.

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).

Les coopérations qui se sont mises ou se mettent en place entre collectivités situées de part et d'autre des frontières ne se substituent pas aux coopérations intercommunales existantes, mais créent des formes « d'intercommunalité transfrontalière » qui font l'objet de cette étude.

### ➤ **Champ d'investigation de l'étude**

Cette étude doit permettre « la connaissance des systèmes d'organisation intercommunale de nos pays voisins [afin] de proposer les articulations nécessaires avec les structures intercommunales françaises pour faire vivre de véritables projets de territoire transfrontaliers ». Au-delà de l'étude des systèmes d'organisation institutionnelle, il faut privilégier une approche par les démarches de projets, c'est-à-dire :

- la construction de stratégies territoriales communes sur des bassins de vie transfrontaliers 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,
  - la coordination des services publics en transfrontalier,
  - la préservation de l'environnement....
- abordée sous l'angle des logiques partenariales (structures de portage...), qui permettent aux collectivités de mettre en place des modes de gouvernance territoriale.
- A l'échelle nationale, il s'agit de mieux d'appréhender les dynamiques émergentes sur des bassins de vie et/ou d'emploi cohérents, en s'appuyant sur les structures intercommunales existantes ou émergentes.



### ➤ Territoires et frontières concernés

Compte tenu de l'approche retenue, celle de la coopération intercommunale transfrontalière en tant que moteur de projets de territoire transfrontaliers, l'étude portera prioritairement sur les territoires transfrontaliers organisés en bassin de vie, où il existe :

- une continuité spatiale, urbaine ou non, de part et d'autre des frontières,
- des interdépendances territoriales matérialisées par des flux (relations domicile-travail, zones de chalandise, échanges économiques...),
- une dynamique de coopération transfrontalière qui amène les collectivités à travailler de manière partenariale sur des projets d'intérêt communs et dans une approche plus large à réfléchir en terme d'organisation du territoire et de gouvernance transfrontalière.

Pour identifier ces bassins de vie, il convient de limiter le champ de l'étude aux frontières terrestres et donc d'écarter du cadre de l'étude les frontières maritimes, soit la coopération avec le Royaume-Uni et la coopération Corse-Sardaigne.

De même, il convient, dans un premier temps, de ne prendre en compte que les Etats dont les collectivités territoriales ont la capacité juridique d'entreprendre des actions de coopération transfrontalière, ce qui exclut les Principautés d'Andorre et de Monaco. En conséquence, l'étude concernera les frontières avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie (pour sa frontière terrestre) et l'Espagne.

### ➤ Organisation du document

Pour appréhender les liens entre intercommunalité et coopération transfrontalière, il convient :

- de rappeler les évolutions qu'ont connues les cadres juridiques de la coopération transfrontalière et de la coopération intercommunale (1),
- de faire le bilan des structures intercommunales (EPCI) et des territoires de projet (Pays et agglomérations) existant dans les espaces frontaliers (2),
- de faire le bilan des démarches de coopération transfrontalière structurantes portées par des EPCI ou des territoires de projet (3).



# **1. CADRE DE L'INTERCOMMUNALITE ET DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DEPUIS 1992**

Faire le bilan des liens entre coopération transfrontalière et intercommunalité nécessite de remettre en perspective les importantes évolutions qu'ont connues ces deux domaines depuis le début des années quatre-vingt-dix.

L'année 1992 marque :

- la création d'un cadre juridique permettant aux collectivités territoriales françaises de coopérer avec des collectivités territoriales étrangères, frontalières ou non,
- la relance de la politique de coopération intercommunale avec la création par la loi ATR des communautés de communes et des communautés de villes, la seconde formule ayant disparue en 1999 au profit des communautés d'agglomération

Durant les années quatre-vingt-dix, ces deux dispositifs institutionnels ont été complétés et enrichis.

## **1.1 Evolution du cadre de la coopération transfrontalière**

Pour la coopération transfrontalière, le cadre interne (Code Général des collectivités territoriales), comme international (Accords internationaux) est complété par de nombreux textes qui ouvrent de nouvelles possibilités de coopération aux collectivités locales et à leurs groupements.

Au-delà des seuls aspects institutionnels, le développement de la coopération transfrontalière est également favorisé, à partir du début des années quatre-vingt-dix, par le Programme d'Intérêt Communautaire Interreg, qui permet un co-financement européen sur de nombreux projets ainsi qu'une meilleure identification des espaces de coopération et de programmation (Cf. zonage des DOCUP de la troisième génération d'Interreg).

Cette coopération s'inscrit également dans le cadre de l'ouverture des frontières programmée dans le cadre du Traité de Maastricht, qui accroît les échanges au travers de la frontière, contribue à renforcer les interdépendances des territoires frontaliers et rend caduques toutes les activités traditionnelles liées à la frontière (dédouanements... ).



C'est pourquoi, depuis 1992, les formes de coopération, les démarches et les partenariats retenus ont été amenés à évoluer avec le développement de la coopération transfrontalière et la structuration intercommunale des territoires français frontaliers.

Des solutions adoptées au début du programmes Interreg ont été par la suite abandonnées ou remplacées par d'autres formes de coopération avec une tendance, pour les sites de coopération les plus anciens, à l'institutionnalisation des partenariats, qui s'est notamment traduite par la création d'associations (Cf. ci-dessous).

## **1.2 Evolution du cadre de la coopération intercommunale**

La coopération intercommunale a également fait l'objet de profondes modifications avec :

- l'essor des communautés de communes depuis 1992 : il en existe actuellement plus de 2 000 sur l'ensemble du territoire français,
- l'introduction des pays et des communautés d'agglomération,
- l'abandon des communautés de villes et des districts,
- le développement des démarches contractuelles (contrat de pays et d'agglomération).

Il convient de garder à l'esprit que le cadre juridique, géographique et économique de la coopération intercommunale et de la coopération transfrontalière a été profondément modifié durant cette période.

Il sera encore amené à évoluer notamment dans la perspective :

- de l'entrée en vigueur de l'accord franco-belge sur les modalités de coopération des collectivités territoriales et de l'extension de l'Accord de Karlsruhe à l'ensemble de la frontière franco-suisse,
- des possibles évolutions du cadre juridique interne offertes par la politique de relance de la décentralisation actuellement en cours, à travers notamment : le droit à l'expérimentation et la loi relative aux libertés et responsabilités locales (Cf. ci-dessous).

C'est pourquoi il faut appréhender les données recueillies comme une analyse des démarches et des structurations territoriales qui se sont mises en place progressivement durant la dernière décennie, en fonction notamment des évolutions du cadre juridique de la coopération transfrontalière et de la coopération intercommunale.



Les éléments ci-dessous rappellent les principales étapes de constitution du cadre de l'intercommunalité et de la coopération transfrontalière, sans toutefois entrer dans le détail des mécanismes de fonctionnement des différents dispositifs prévus par les lois et les accords cités ci-dessous, qui seront développés dans les phases suivantes de l'étude.

## 1.3 Synthèse chronologique

### a) Droit interne

#### **1992 Loi Administration territoriale de la République (n°92-125)**

---

- **Intercommunalité**
  - introduit le régime des communautés de commune,
- **Coopération transfrontalière**
  - Le Titre IV définit les bases du régime de la coopération décentralisée<sup>1</sup> :
    - La convention de coopération,
    - La participation des collectivités territoriales étrangères à des SEML sous réserve de réciprocité et au titre du capital minoritaire détenu par des actionnaires autres que les collectivités,
    - Le GIP de coopération transfrontalière.

#### **1995 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) (n°95-115)**

---

- **Intercommunalité**
  - Création des pays.
- **Coopération transfrontalière**
  - Participation des collectivités françaises à un organisme de droit étranger ayant son siège dans un Etat européen frontalier,
  - Interdiction pour une collectivité locale française de signer une convention avec un Etat étranger.

---

<sup>1</sup> Qui comprend toutes les formes de coopération avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, frontalières ou non ;



**1999 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) (n°99-533)**

---

- **Intercommunalité**
  - Organisation des pays,
  - Contrat d'agglomération,
  - Contrat de Pays.
- **Coopération transfrontalière**
  - Extension de la participation des collectivités françaises à un organisme de droit étranger ayant son siège dans un Etat membre de l'Union Européenne.

**1999 Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (n°99-586)**

---

- **Intercommunalité**
  - Introduit la communauté d'Agglomération,
  - Supprime les districts et les communautés de villes.
- **Coopération transfrontalière**
  - Extension de la participation des collectivités françaises à un organisme de droit étranger ayant son siège dans un Etat membre de l'Union Européenne,
  - Suppression de la restriction concernant l'objet social de l'organisme de coopération.

**2000 Loi « Solidarité et renouvellement urbain » (SRU) (n°2000-1208)**

---

- **Coopération transfrontalière**
  - Prise en compte dans les SCOT et les PLU frontaliers de l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes,
  - Possibilité de consulter tout organisme étranger compétent pendant l'élaboration de ces documents,
  - Assouplissement du régime des SEML auxquelles participent des collectivités territoriales des Etats limitrophes :
    - suppression des conditions de réciprocité au profit d'un accord préalable entre les Etats,
    - participation des collectivités étrangères au titre de la fraction du capital détenue par les collectivités locales,
    - l'objet social n'est plus limité à l'exploitation de services publics d'intérêt commun.



## **2002 Loi tendant à moderniser le statut des SEML (n°2002-1)**

---

### **- Coopération transfrontalière**

- Assouplissement du régime des SEML : alignement sur le droit commun pour la participation des collectivités des Etats membres de l'Union Européenne (suppression de l'accord préalable).

## **2003 Loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales (2003-704)**

---

### **- Coopération intercommunale/transfrontalière**

- Autorise les collectivités locales et leurs groupements à collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences.

## **2004 Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (n° 2004-809)**

---

### **- Coopération transfrontalière**

- Article 137 : déconcentration aux Préfets de Région des décisions autorisant une collectivité territoriale ou un groupement de collectivité à adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger.
- Article 187 : création du District européen, nouvel outil de coopération transfrontalière relevant du régime des syndicats mixtes « ouverts ».

## **b) Droit international**

Pour définir des modalités de coopération transfrontalière compatibles avec les différences d'organisation juridique et institutionnelle existant à chaque frontière, la France a signé, depuis 1993, quatre accords internationaux avec les Etats riverains (Cf. carte ci-dessous).

## **Textes de portée générale du Conseil de l'Europe**

---

- Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales - Madrid, 21 mai 1980. Entrée en vigueur, pour ce qui concerne la France, le 14 mai 1984.



- Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales - Strasbourg, 9 novembre 1995. Entré en vigueur, pour ce qui concerne la France, le 5 janvier 2000.

### **1993 Signature de l'Accord de Rome (franco-italien)**

---

- couvre l'ensemble de la frontière mais limite la coopération, côté italien, aux collectivités situées, au moins en partie, dans une bande de 25 Km à compter de la frontière,
- est entré en vigueur en octobre 1995,
- ne prévoit aucun outil de coopération à l'exception de la convention de coopération pour les collectivités locales françaises, italiennes et leurs groupements.

### **1995 Signature du Traité de Bayonne (franco-espagnol)**

---

- couvre l'ensemble de la frontière,
- est entré en vigueur en février 1997,
- prévoit que les collectivités françaises et espagnoles et leurs groupements peuvent :
  - o conclure des conventions de coopération,
  - o créer côté français,
    - des Groupements d'intérêt public (GIP),
    - des Sociétés d'économie mixte locales (SEML) pour exploiter des services publics d'intérêt commun.
    - Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004<sup>2</sup> des districts européens.
  - o créer côté espagnol des Consorcio,
  - o participer à un GIP, une SEML ou un consorcio existant.
  - o Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004<sup>3</sup>, participer à des syndicats mixtes existants, ce qui entraîne leur transformation en district européen.
- un consorcio créé, le Consorcio Bidasoa-Txingudi.

---

<sup>2</sup> Cf. Ci-dessus, 1.1 ;

<sup>3</sup> Cf. Ci-dessus, 1.1 ;



---

## 1996 Signature de l'accord de Karlsruhe (France-Allemagne-Luxembourg-Suisse)

---

- couvre côté français les régions Alsace, Lorraine, Franche-Comté et Rhône-Alpes et les territoires luxembourgeois, allemand et suisses limitrophes.
- est entré en vigueur en septembre 1997,
- prévoit que les collectivités françaises, allemandes, luxembourgeoises et suisses et leurs groupements peuvent :
  - o signer des conventions de coopération,
  - o créer des groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), structure de droit public dotée de la personnalité juridique et régies par le droit du lieu du siège.
- GLCT créés depuis l'entrée en vigueur de l'Accord :
  1. Le GLCT « **Centre Hardt-Rhin supérieur** » (Hartheim-Fessenheim), constitué en 1998 pour la réalisation d'une passerelle sur le Rhin et plusieurs missions d'aménagement et de développement,
  2. Le GLCT « **Wissembourg-Bad-Bergzabern** », constitué en 2001 pour la réalisation d'un équipement transfrontalier permettant un approvisionnement en eau potable de part et d'autre de la frontière,
  3. Le GLCT « **Euroinstitut de Kehl** », constitué en décembre 2003, qui fait suite au GEIE constitué en 1993 pour assurer la formation au transfrontalier des fonctionnaires des deux pays."
  4. Le GLCT **PAMINA**<sup>4</sup>, constitué en 2003, pour porter le programme Interreg III PAMINA et coordonner la coopération dans l'espace PAMINA,
  5. Le GLCT « **Eurozone Sarrebruck-Forbach** » créé en 2003<sup>5</sup> pour développer une zone d'activités transfrontalière,
  6. Le GLCT « **Vis-à-vis** » (Erstein/Orbernai/Pays de Bade), constitué en 2004 avec des missions similaires au GLCT « Centre Hardt-Rhin supérieur ».

### GLCT en cours de constitution :

1. Le GLCT de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, dont la constitution est envisagée courant 2004 pour porter le projet d'Eurodistrict,
2. Le GLCT pour gérer le parc archéologique de Bliesbruck-Reinheim,
3. Le GLCT pour gérer l'Eurodistrict Sarrebruck/Moselle-Est.

---

<sup>4</sup> Palatinat, Mittel Oberrhein, Nord Alsace ;

<sup>5</sup> Date du décret en Conseil d'Etat autorisant la participation de la commune de Forbach dont les compétences mise en œuvre dans le cadre de ce GLCT ont été transférées à la Communauté d'agglomération de Forbach créée en décembre 2002, ce qui nécessite une modification des statuts du GLCT ;



## 2002 Signature d'un accord franco-belge

---

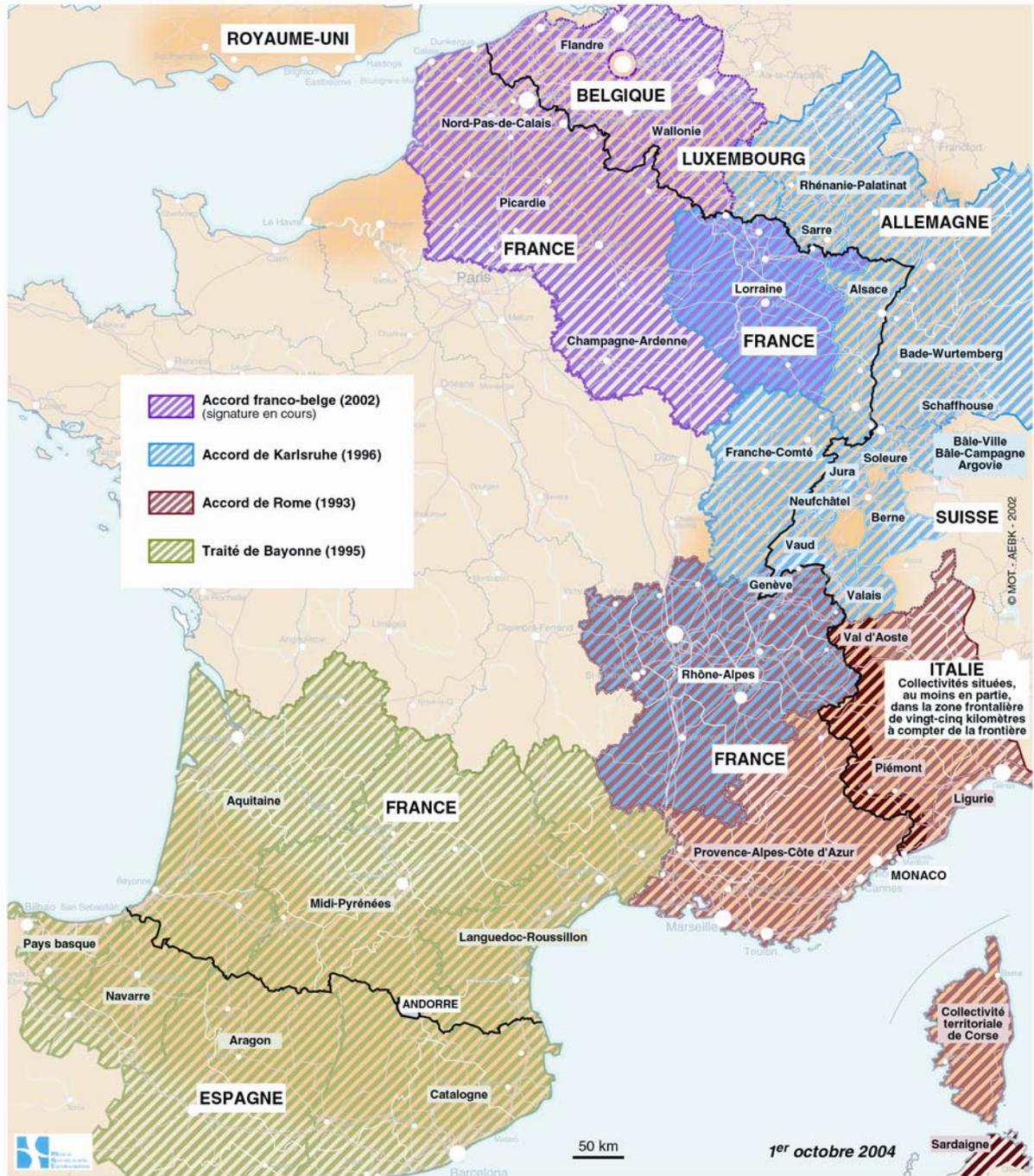
- couvre l'ensemble de la frontière,
- son entrée en vigueur est conditionnée par la procédure de ratification parlementaire, tant côté français que côté belge,
- prévoit que les collectivités françaises et belges peuvent :
  - o signer des conventions de coopération transfrontalière,
  - o créer, côté français, des GIP ou des SEML, ou participer à des GIP ou des SEML existants,
  - o créer, côté flamand, les structures suivantes, ou participer à une de ces structures quand elle est déjà constituée :
    - une structure de coopération intercommunale (décret flamand du 6 juillet 2001),
    - une association fondée par un centre public d'aide sociale.
  - o Créer, côté wallon les structures suivantes, ou participer à une de ces structures quand elle est déjà constituée :
    - une intercommunale (décret wallon du 5 décembre 1996),
    - une association fondée par un centre public d'aide sociale.
  - o créer, sur le territoire de la Région flamande et/ou de la Région wallonne, ou participer à une de ces structures quand elle est déjà constituée,
    - une association sans but lucratif (loi du 27 juin 1921),
    - une fondation (loi du 27 juin 1921),
    - une association internationale (loi du 25 octobre 1919),
    - une intercommunale dont le ressort dépasse le territoire d'une Région (loi du 22 décembre 1986),
    - un groupement européen d'intérêt économique (GEIE).
  - o créer des groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), structure de droit public dotée de la personnalité juridique et régies par le droit du lieu du siège<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Dont le régime a été inspiré par celui des GCLT prévus dans l'Accord de Karlsruhe ;



### Périmètre des Accords interétatiques de coopération transfrontalière



**SYNTHESE : TEXTES REGISSANT LA COOPERATION  
INTERCOMMUNALE ET LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE**

Procédure d'extension de <b>l'Accord de Karlsruhe</b> à l'ensemble de la frontière franco-suisse	2004	<b>Loi relative aux libertés et responsabilités locales :</b> - <i>Création du district européen.</i>
	2003	<b>Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités locales</b>
<b>Accord Franco-belge</b> paraphé <i>Outils : GLCT, GIP, SEML, GEIE</i>	2002	<b>Loi tendant à moderniser le statut des SEML :</b> - <i>Alignement du régime des SEML transfrontalières sur le droit commun des SEML.</i>
	2000	<b>Loi « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU):</b> - <i>Prise en compte dans les SCOT et les PLU frontaliers de l'occupation des sols dans les Etats limitrophes et possibilité de consulter tout organisme étranger compétent pendant l'élaboration de ces documents,</i> - <i>Participation des collectivités territoriales étrangères à la fraction du capital détenu par des collectivités territoriales.</i>
	1999	<b>Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT):</b> - <i>Organisation des pays et contrat de pays,</i> - <i>Contrat d'agglomération.</i> <b>Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale :</b> - <i>Création de la communauté d'agglomération,</i> - <i>Suppression des districts et communautés de villes.</i>
<b>Accord de Karlsruhe</b> (France/Allemagne/Luxembourg/Suisse) <i>Outils : GLCT, GIP, SEML</i>	1996	
<b>Traité de Bayonne</b> (Franco-espagnol) <i>Outils : consorcio, GIP, SEML</i>	1995	<b>Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) :</b> - <i>Création des pays,</i> - <i>Participation des collectivités françaises à un organisme de droit étranger ayant son siège dans un Etat européen frontalier,</i> - <i>Interdiction pour une collectivité territoriale française de signer une convention avec un Etat.</i>
<b>Accord de Rome</b> (franco-italien) <i>Outil : Convention de coopération</i>	1993	
	1992	<b>Loi « Administration territoriale de la République » :</b> - <i>Création de la communautés de commune,</i> - <i>Titre IV : Coopération décentralisée, (convention de coopération, SEML, GIP).</i>
<b>Accords bilatéraux</b>	↑	<b>Droit interne français</b>



## 2. BILAN DE L'INTERCOMMUNALITE AUX FRONTIERES

L'objectif est de savoir comment les territoires frontaliers se sont structurés en établissements publics de coopération transfrontalière (EPCI) depuis le vote de la loi ATR en 1992.

Depuis le vote de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », il subsiste trois catégories d'EPCI à fiscalité propre :

- la communauté urbaine,
- la communauté d'agglomération,
- la communauté de communes.

Ces EPCI ne sont toutefois pas les seuls acteurs de la coopération transfrontalière. Il convient également de prendre en compte les actions qui s'analysent comme une nouvelle forme de territorialisation de l'action publique, à savoir :

- la démarche de constitution des pays frontaliers,
- la mise en œuvre des contrats d'agglomération comportant un volet transfrontalier.

Au 15 mars 2003, étaient recensés :

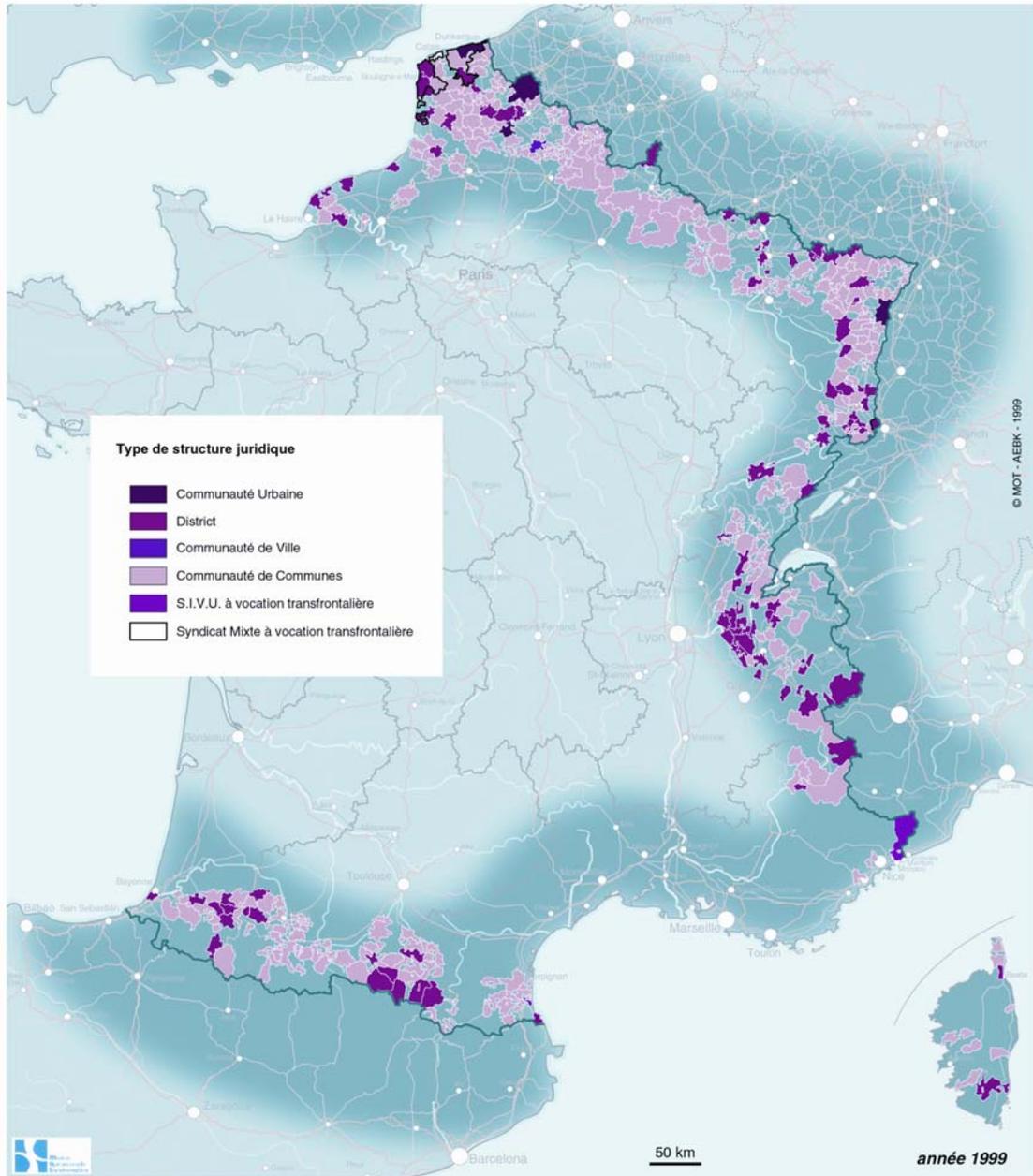
- 14 communautés urbaines
  - dont 3 frontalières,
- 143 communautés d'agglomération,
  - dont 10 frontalières ou engagées dans des actions de coopération transfrontalière,
- 2 185 communautés de communes,
  - dont 99 frontalières,
- 289 périmètres de pays reconnus (220 en périmètre d'étude et 69 en périmètres définitifs)
  - dont 27 frontaliers.

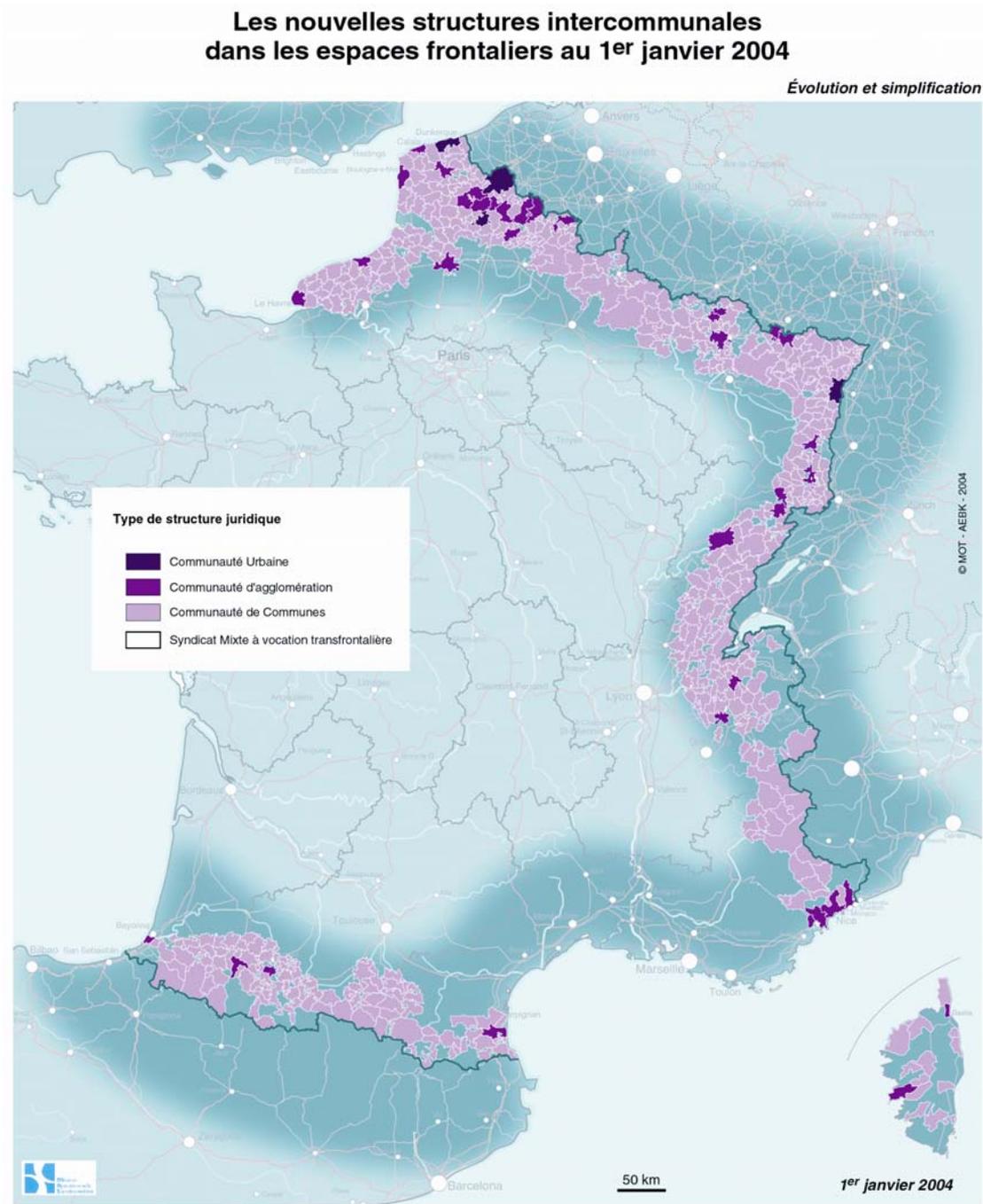
Au 1er octobre 2003, il existait :

- 16 contrats d'agglomération signés dans le cadre du volet territorial des contrats de plan Etat-Région 2000-2006,
  - dont deux dans des espaces frontaliers (Lille et Belfort),
- 13 contrats de pays signés,
  - dont un frontalier (Pays Basque).



### Les structures intercommunales dans les espaces frontaliers français avant la loi "Chevènement"





## 2.1 Les EPCI à fiscalité propre frontaliers

Aux frontières françaises, ont été créées :

### ➤ Trois communautés urbaines

- Département du nord :
  - Communauté urbaine de Dunkerque,
  - Lille Métropole Communauté urbaine,
- Département du Bas-Rhin : Communauté Urbaine de Strasbourg.

### ➤ Dix communautés d'agglomération

NORD-PAS-DE-CALAIS	
Nord	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA PORTE DU HAINAULT (décembre 2000)
	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE VALENCIENNES METROPOLE (décembre 2000)
	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MAUBEUGE VAL DE SAMBRE (décembre 2000)
LORRAINE	
Moselle	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE FORBACH (décembre 2002)
	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE SARREGUEMINES (décembre 2001)
ALSACE	
Haut-Rhin	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION MULHOUSIENNE (décembre 2000)
FRANCHE-COMTE	
Territoire de Belfort	COMMUNAUTE DE L'AGGLOMERATION BELFORTAINE (décembre 1999)
Doubs	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS DE MONTBELIARD (octobre 1999)
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	
Alpes-maritimes	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA RIVIERA FRANCAISE (Décembre 2001)
AQUITAINE	
Pyrénées Atlantiques	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION BAYONNE-ANGLET-BIARRITZ (Janvier 2000)



➤ **99 communautés de communes**

<b>NORD-PAS-DE-CALAIS</b>	
<b>Nord</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE FLANDRE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES GEANTS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES MONTS DE FLANDRE PLAINE LYS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES MONTS DE FLANDRE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE PEVELE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES ESPACE EN PELEVE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES RURALES VALLEE DE LA SCARPE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES VALLEES DE L'AUNELLE ET RHONELLE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DE L'HOGNEAU
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BAVAISIS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU NORD MAUBEUGE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES FRONTALIERE NORD-EST AVESNOIS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES VALLEE DE SOLRE, THURE, HELPE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS D'AVESNES
	COMMUNAUTE DE COMMUNES GUIDE DU PAYS DE TRELON
COMMUNAUTE DE COMMUNES ACTION FOURMIES ET ENVIRONS	
<b>PICARDIE</b>	
<b>Aisne</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES 3 RIVIERES
<b>CHAMPAGNE-ARDENNE</b>	
<b>Ardennes</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA REGION DE SIGNY-LE-PETIT
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA REGION DE CHOOZ
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DE LA SEMOY
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS SEDANAIS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES CANTONS DE CARIGNAN, MOUZON, RAUCOURT



<b>LORRAINE</b>	
<b>Meuse</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MONTMEDY
<b>Meurthe et Moselle</b>	Nouvelle COMMUNAUTE DE COMMUNES frontalière créée en 2003
<b>Moselle</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L AGGLOMERATION DE LONGWY
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE CATTENOM ET ENVIRONS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU WARNDT
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE FREYMING
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE VOLMUNSTER
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE BITCHE ET ENVIRONS
<b>ALSACE</b>	
<b>Bas-Rhin</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DE LA SAUER
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE WISSEMBOURG
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA LAUTER
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA PLAINE DE LA SAUER ET DU SELTZBACH
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE SELTZ DELTA DE LA SAUER
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE ROESCHWOOG
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHIN-MODER
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ESPACE RHENAN
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE GAMBSHEIM-KILSTETT
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS D'ERSTEIN
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU RHIN
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU GRAND RIED
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MARCKOLSHEIM
<b>Haut-Rhin</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ESSOR DU RHIN
	Nouvelle COMMUNAUTE DE COMMUNES frontalière créée en 2003
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES 3 FRONTIERES
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA PORTE DU SUNDGAU
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA ALSACIEN
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CANTON D'HIRSINGUE



<b>FRANCHE-COMTE</b>	
<b>Territoire de Belfort</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU SUD TERRITOIRE
<b>Doubs</b>	Nouvelle COMMUNAUTE DE COMMUNES créée en 2003
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE SAINT HIPPOLYTE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PLATEAU MAICHOIS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PLATEAU DE RUSSEY
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE MORTEAU
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CANTON DE MONTBENOIT
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LARMONT
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONT D'OR ET DES DEUX LACS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES HAUTS DU DOUBS
<b>Jura</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES ROUSSES HAUT-JURA
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES HAUTES COMBES DU JURA
<b>RHONE-ALPES</b>	
<b>Ain</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE GEX
<b>Haute-Savoie</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU GENEVOIS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L AGGLOMERATION ANNEMACIENNE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES VOIRONS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DE L'AULPS
<b>Savoie</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA HAUTE MAURIENNE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA NORMA
<b>PROVENCE ALPES COTE D'AZUR</b>	
<b>Hautes-Alpes</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BRIANCONNAIS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU QUEYRAS
<b>Alpes de Haute Provence</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DE L'UBAYE
<b>Alpes-maritimes</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES STATIONS DU MERCANTOUR
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA TINEE
<b>LANGUEDOC ROUSSILLON</b>	
<b>Pyrénées Orientales</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA COTE VERMEILLE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES ALBERES
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VALLESPIR
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CAPCIR HAUT CONFLENT
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PYRENEES CERDAGNE



<b>MIDI PYRENEES</b>	
<b>Ariège</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES D'AX LES THERMES
	COMMUNAUTE DE COMMUNES D'AUZAT ET VICDESSOS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CANTON D'OUST
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CASTILLONAI
<b>Haute-Garonne</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CANTON DE SAINT BEAT
<b>Hautes-Pyrénées</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES GEDRE GAVARNIE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DE SAINT-SAVINIEN
<b>AQUITAINE</b>	
<b>Pyrénées Atlantiques</b>	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE D'ASPE
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DES BARETOUS
	COMMUNAUTE DE COMMUNES DE SOULE XIBEROA
	COMMUNAUTE DE COMMUNES GARAZI BAÏGORRY



## 2.2 Les territoires de projet

« Les pays et les agglomérations, dits territoires de projet, sont donc à la base de la mise en œuvre des objectifs de la LOADDT.

La réorganisation de l'espace en territoires de projet vise à concevoir et conduire les politiques publiques sur des espaces reflétant la réalité des modes économiques et sociaux actuels.

Pays et agglomérations constituent des espaces de projet et non de nouveaux échelons territoriaux. Ils engagent une logique de projet en rassemblant l'ensemble des acteurs concernés, quelle que soit leur institution d'appartenance ou leur origine, pour traiter des questions publiques dépassant irrémédiablement aujourd'hui les limites des territoires de collectivités. »<sup>7</sup>

### ➤ 27 pays frontaliers

<b>NORD-PAS-DE-CALAIS</b>	
<b>Nord</b>	PAYS DU CŒUR DE FLANDRE (Steenweck)
	PAYS DE SAMBRE AVESNOIS (Le Qesnois)
<b>PICARDIE</b>	
<b>Aisne</b>	PAYS DE LA THIERACHE DE L' AISNE (La Capelle)
<b>CHAMPAGNE-ARDENNE</b>	
<b>Ardennes</b>	PAYS DE LA VALLEE DE MEUSE ET SEMOIS (Auberives)
	PAYS SEDANAIS (Sedan)
	PAYS DES TROIS CANTONS (Carignan)
<b>LORRAINE</b>	
<b>Meuse</b>	PAYS DE VERDUN
<b>Moselle</b>	PAYS DE SARREGUEMINES, BITCHE, SARRALBE
<b>ALSACE</b>	
<b>Bas-Rhin</b>	PAYS D'ALSACE DU NORD (Haguenau)
	PAYS D'ALSACE CENTRALE (Sélestat)
<b>Haut-Rhin</b>	PAYS DU GRAND PAYS DE COLMAR (Colmar)
	PAYS DE LA REGION MULHOUSIENNE (Mulhouse)
	PAYS DE SAINT-LOUIS ET DES TROIS FRONTIERES (Saint-Louis)
	PAYS DE SUNDGAU (Illfurth)
<b>FRANCHE-COMTE</b>	
<b>Territoire</b>	PAYS DE L' AIRE URBAINE (Montbéliard)

<sup>7</sup>La contractualisation territoriale, un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ? DATAR/CDU- DGUHC, 2003, Page 66



<b>de Belfort</b>	
<b>Doubs</b>	PAYS DU HAUT-DOUBS (MontBenoît)
<b>Jura</b>	PAYS HORLOGER (Morteau)
	PAYS DE LA HAUTE VALLEE DE L'AIN (Nozeroy)
<b>RHONE-ALPES</b>	
<b>Savoie</b>	PAYS DE MAURIENNE (Saint-Jean de Maurienne)
<b>PROVENCE ALPES COTE D'AZUR</b>	
<b>Hautes-Alpes</b>	PAYS DU HAUT-BRIANÇONNAIS (L'argentière La Bessée)
<b>LANGUEDOC-ROUSSILLON</b>	
<b>Pyrénées Orientales</b>	PAYS DES PYRENEES MEDITERRANEENNES (Céret)
	PAYS DES TERRES ROMANES EN PAYS CATALAN (Prades)
<b>MIDI PYRENEES</b>	
<b>Ariège</b>	PAYS DE FOIX ET HAUTE-ARIEGE (Foix)
	PAYS DU COUSERANS (Saint-Girons)
<b>Haute-Garonne</b>	PAYS DU COMMINGES (Saint-Gaudens)
<b>Hautes-Pyrénées</b>	PAYS DES VALLEES DES GAVES (Argeles-Gazost)
<b>AQUITAINE</b>	
<b>Pyrénées Atlantiques</b>	PAYS BASQUE

➤ **La coopération transfrontalière dans le volet territorial des contrats de plan Etat-Région**

Au 1<sup>er</sup> novembre 2003, deux contrats d'agglomération signés concernent des EPCI directement frontaliers ou situés à proximité de la frontière, ceux de l'agglomération de Belfort et de Lille :

- le contrat de l'agglomération belfortaine, signé par Communauté d'agglomération de Belfort, le 6 décembre 2002 ne contient pas de dispositions sur le transfrontalier.
- seul le contrat d'agglomération de Lille métropole, signé en mai 2003 contient un volet transfrontalier (Cf. ci-dessous).

Concernant les contrats de Pays, le seul contrat signé pour les territoires frontaliers est le contrat du Pays Basque en décembre 2000, qui comporte un volet transfrontalier (Cf. ci-dessous).



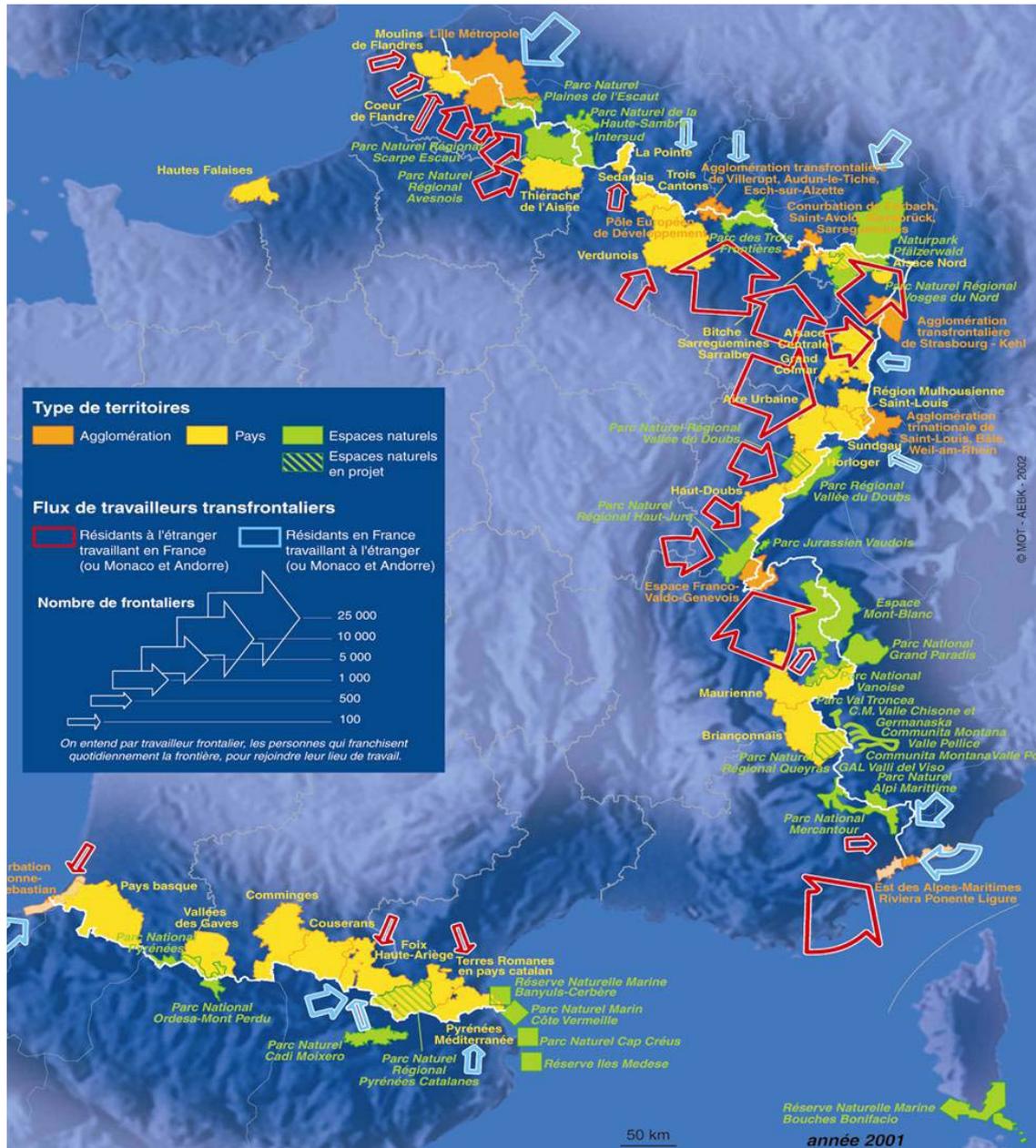
### **3. DEMARCHES DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE PORTEES PAR DES EPCI OU DES PAYS AU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2003**

L'objectif de cette partie est d'avoir une vision plus qualitative des démarches de coopération intercommunale, en lien avec la coopération transfrontalière et plus particulièrement :

- de savoir dans quelle mesure ces EPCI situés aux frontières se sont engagés dans des démarches de coopération transfrontalière,
  - de connaître le degré d'engagement des EPCI dans ces démarches de coopération et d'évaluer le degré d'intégration des territoires frontaliers,
    - o en identifiant les principaux projets et démarches concertées de coopération transfrontalière portés par des EPCI ou des pays aux frontières françaises,
    - o pour ces différentes actions transfrontalières, quelle que soit leur nature, connaître les thématiques retenues, les outils utilisés, les partenaires de l'autre côté de la frontière.
- **Territoires/structures investigués faisant l'objet d'une fiche, à jour au 1<sup>er</sup> décembre 2003 (Cf. Carte ci-dessous)**
- **Frontière franco-belge** : Plate-forme transfrontalière Flandre dunkerquoise-Flandre occidentale, Lille Métropole transfrontalière, Hainaut-Thiérache,
  - **Frontière franco-luxembourgeoise** : Pôle Européen de Développement,
  - **Frontière franco-allemande** : Sarre-Moselle Est, Wissembourg-Bad Bergzabern, Strasbourg-Ortenau, Vis-à-vis, Colmar-Mulhouse-Fribourg, Hartheim-Fessenheim,
  - **Frontière franco-suisse** : Agglomération trinationale de Bâle, Agglomération franco-valdo-genevoise,
  - **Frontière franco-italienne** : Espace Mont-Blanc, Riviera franco-italienne (Bassin de vie franco-italo-monégasque),
  - **Frontière franco-espagnole**: Pays Pyrénées Méditerranée, Pays Basque, Eurocité Basque, Bidasoa-Xingudi.



## DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES ET PROJETS DE TERRITOIRE



## Présentation de la fiche

Pour chacun des **territoires de projet transfrontaliers** cités ci-dessous, une fiche a été réalisée avec les données suivantes :

	Nom du Territoire (dénomination choisie par le territoire ou périmètre géographique du territoire de projet transfrontalier)
Contact(s)	<i>Personne(s) ressource sur la coopération transfrontalière</i>
EPCI	<i>Structure française engagée dans le projet de coopération transfrontalière, le plus souvent un EPCI, d'autres structures pouvant également être concernées (syndicat mixte, commune...).</i>
Partenaires étrangers	<i>Collectivités, groupements de collectivités ou autre structures auxquelles participent des collectivités partenaires dans la démarche de coopération.</i>
Nature de la coopération	<i>Il est possible de distinguer :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les « démarches de coopération multithématique », qui résultent de la coexistence de projets transfrontaliers engagés au fur et à mesure du développement de la coopération,</li> <li>- Les « démarches de coopération transfrontalière intégrées » s'appuyant sur une concertation et une réflexion stratégique préalable, exprimée notamment via un document de planification stratégique ou la mise en place d'une structure de concertation réunissant l'ensemble des acteurs.</li> </ul>
Thématiques abordées	<i>Thématiques de travail et de projets des acteurs de part et d'autre de la frontière.</i>
Document de planification	<i>Document de planification stratégique transfrontalier élaboré en commun par les partenaires français et étrangers, ou éventuellement document de planification interne comprenant un volet transfrontalier.</i>
Structure de portage	<i>Nature juridique de la structure existant pour porter la démarche de coopération transfrontalière. Il s'agit :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit d'une structure informelle (conférence...),</li> <li>- soit d'une structure issue d'un accord international (Cf. liste ci-dessus),</li> <li>- soit d'une structure prenant une forme associative ou d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE).</li> </ul>
Moyens/portages techniques	<i>Ressources humaines et matérielles mobilisées pour réaliser le projet :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soient internes aux collectivités françaises et étrangères partenaires,</li> <li>- soient internes aux structures de portage identifiées,</li> <li>- soient issues d'une structure extérieure (agence d'urbanisme...),</li> </ul>
Mécanisme de financement	<i>Existant en dehors des fonds propres engagés par les collectivités et EPCI dans leurs démarches de coopération.</i>
Les projets structurants transfrontaliers	<i>Principaux projets restant à réaliser ou achever dans la période de programmation Interreg III.</i>



### 3.1 Frontière franco-belgo-luxembourgeoise

Sur cette frontière, la coopération transfrontalière est particulièrement développée dans trois pôles urbains correspondant aux agglomérations de Dunkerque, Lille et Longwy (Pôle Européen de Développement).

En dehors de ces pôles, sont également acteurs de la coopération transfrontalière, dans les zones rurales et périurbaines, les pays, comme la Conférence transfrontalière Hainaut-Thiérache qui va regrouper des interlocuteurs français (2 pays) et belges autour des questions de coopération transfrontalière.

L'ancienneté et la nature des coopérations varient d'un territoire à l'autre. La métropole lilloise et le Pôle Européen de Développement ont mis en place depuis le début des années quatre-vingt-dix des démarches concertées de coopération s'appuyant sur une structure commune, des initiatives similaires devant être mises en place en 2004 sur l'agglomération dunkerquoise et entre la Thiérache et le Hainaut.



Plate-forme transfrontalière  
Flandre dunkerquoise-Flandre occidentale

Contact	Sébastien DEBEAUMONT, AGUR, 03 28 58 06 50
EPCI	Communauté Urbaine de Dunkerque Grand Littoral (18 communes, 212 000 habitants). Communautés de communes du canton de Bergues, de Cassel, Colme, Flandre et Yser
Partenaires belges	Province de Flandre occidentale, Comités politiques regroupant les élus flamands
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg II
Thématiques abordées	Aménagement du territoire, développement économique, transport, tourisme, emploi et formation, logement, énergies renouvelables
Document de planification	En projet dans le cadre de la future plate-forme transfrontalière
Structure de portage	En projet, Plate-forme transfrontalière, cf. ci-dessous
Portage technique	Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR) Intercommunale de Flandre occidentale (WVI) exerçant des missions équivalentes à l'AGUR (Cf. ci-dessous)
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Projet de « plate-forme transfrontalière », <ul style="list-style-type: none"> <li>- instance de rencontre des élus des deux zones,</li> <li>- objectifs : favoriser le rapprochement des territoires, parler d'une même voix dans l'espace Nord-ouest européen,</li> <li>- réalisation d'un document de planification transfrontalière,</li> <li>- développement d'un SIG.</li> </ul>



## Lille Métropole transfrontalière

Contact	Jef VAN STAHEYEN, Directeur de la COPIT, 03 20 63 33 68
EPCI	Communauté Urbaine de Lille (85 communes membres, 1,1 millions d'habitants)
Partenaires belges	Intercommunales - wallonnes : IDETA, IEG, - flamandes : LEIEDAL et WIER
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg I
Thématiques abordées	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Métropolisation d'un territoire complexe et morcelé</li> <li>2. Gestion des ressources en eau</li> <li>3. Développement du paysage</li> <li>4. Concurrence et complémentarité économiques</li> <li>5. Mobilité et accessibilité</li> <li>6. Développement universitaire</li> <li>7. Développement culturel</li> <li>8. Langues</li> <li>9. Planification locale transfrontalière</li> </ol>
Outils de planification	« <i>Stratégie pour une métropole transfrontalière</i> », 2002
Structure de portage	COPIT, association loi 1901 regroupant les EPCI et Intercommunales précités pour : <ol style="list-style-type: none"> <li>1° Promouvoir, soutenir, animer et aider au montage et à la concrétisation de tout type de projets transfrontaliers,</li> <li>2° Favoriser et organiser les partenariats nécessaires,</li> <li>3° Adopter toute initiative permettant de faire progresser l'instruction de ses dossiers auprès des instances concernées.</li> </ol>
Moyens techniques	Atelier transfrontalier porté par l'Agence d'urbanisme de Lille Métropole et encadré par un comité de pilotage
Mécanisme de financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrat d'agglomération (volet transfrontalier)</li> <li>- Interreg</li> </ul>



<p>Les projets structurants transfrontaliers</p>	<p>Une série de projets ont été évoqués :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- déclinant les orientations de la « <i>Stratégie pour une métropole transfrontalière</i> »</li><li>- dans un double cadre :<ul style="list-style-type: none"><li>o Celui de l'expérimentation dont Lille Métropole Communauté urbaine sera chef de file en 2004,</li><li>o Celui du plan opérationnel Prioritaire de la COPIT qui sera mis en œuvre en 2004</li></ul></li></ul> <p>Ces projets, qui sont encore, en novembre 2003, au stade de simples propositions, concernent les thématiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la planification et l'urbanisme, par exemple l'instauration de procédures de concertation,</li><li>- les transports et les déplacements (par exemple concertation permanente entre autorités organisatrices)</li><li>- l'eau et l'environnement (par exemple la mise en place d'un observatoire transfrontalier de l'eau)</li><li>- l'économie (aménagement de zones d'activités transfrontalières)</li><li>- la réalisation de projets emblématiques :<ul style="list-style-type: none"><li>o Lycée international,</li><li>o Réaménagement des postes frontières.</li></ul></li></ul>
--	---

## Pôle Européen de Développement

Contact	Gervaise ROPARS, AGAPE, 03 82 26 03 20
EPCI	Communauté de Communes de l'Agglomération de Longwy (18 communes, 55 300 habitants)
Partenaires belges et luxembourgeois	IDELUX (Intercommunale de Développement Economique de la Province du Luxembourg) SIKOR (Syndicat Intercommunal KORDALL)
Autres partenaires	Région Wallonne pour la Belgique, Ministère de l'Intérieur pour le Luxembourg - Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme Préfecture de Région et Préfecture de Département pour la France.
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis 1985
Thématiques abordées	Création d'emplois et de richesses, formation, organisation du territoire transfrontalier, réseaux de communication et de transports, patrimoine naturel et culturel de l'agglomération, image de marque du territoire.
Document de planification	<i>Charte d'Agglomération Transfrontalière, 1999</i>
Structure de portage	Association transfrontalière de l'Agglomération du PED (1996) regroupant les élus et les administrations d'Etat françaises, belges et luxembourgeois, lieu de concertation et de débat en vue de définir une politique commune d'aménagement du territoire des collectivités membres
Moyens techniques	AGAPE (Agence d'urbanisme)
Mécanisme de financement	Interreg



<p>Les projets structurants transfrontaliers</p>	<p>Actions entreprises ou envisagées dans le cadre du " Projet d'Agglomération Transfrontalière du Pôle Européen de Développement " pour 2002 – 2004, dont les principales sont :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- achèvement du schéma de développement autour d'un ensemble de thématiques dans lesquelles s'inscrivent les projets transfrontaliers dans le périmètre du PED (développement économique, habitat, transport, environnement du travail....),</li><li>- devant déboucher sur un ensemble de recommandations à mettre en œuvre par les collectivités,</li><li>- développement d'un plan de communication (étude de marketing territorial, site Web, carte touristique).</li></ul>
--	---

## Hainaut-Thiérache

Contact	Olivier LEMAIRE, Thiérache Développement, 03 23 97 22 95
EPCI	Syndicat mixte Thiérache Développement (158 communes regroupées en 5 EPCI, 79 000 habitants) Communauté de communes du Pays des trois rivières, Syndicat intercommunal d'aménagement du bassin Oise Amont Pays Sambre Avesnois
Partenaires belges	Ville de Chimay, ASBL Hainaut développement, Intercommunale Intersud, Province du Hainaut
Nature de la coopération	Coopération multi-thématique Depuis Interreg II
Thématiques abordées	Tourisme, marché de l'emploi, déchets, transports, culture, développement économique,
Document de planification	Néant
Structure de portage	Conférence permanente transfrontalière Hainaut-Thiérache (en cours de constitution) : - ayant vocation à faire émerger les projets et les accompagner, - en privilégiant une approche projet, c'est-à-dire sans créer un nouveau niveau de pouvoir
Moyens techniques	Syndicat mixte Thiérache Développement ASBL Hainaut développement
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers Interreg III	Projets portés par les opérateurs français et belges dont : - Plate-forme Eurowood (assistance aux entreprises travaillant dans la filière bois - Développement culturel (Ville d'Hirson), - Programme transfrontalier de développement touristique (valorisation de la Sambre transfrontalière) ...



## 3.2 Frontière franco-germano-suisse

La coopération est structurée par les cinq pôles urbains : Sarrebruck-Sarreguemines, Strasbourg-Ortenau, Colmar-Mulhouse-Fribourg, Agglomération trinationale de Bâle, Agglomération franco-valdo-genevoise.

A une échelle plus réduite, plusieurs territoires se distinguent par des coopérations structurées autour de la réalisation d'équipements transfrontaliers : ponts sur le Rhin (Vis-à-Vis et Hartheim-Fessenheim), traitement des eaux (Wissembourg).

### Région Lorraine

Il faut noter le poids de la conurbation Sarreguemines-Sarrebruck (500 000 habitants) concernant la coopération avec le Land de Sarre, qui a donné lieu à la création d'une association (Saar-Moselle-Avenir), les élus postulant à la création d'un Eurodistrict sur le modèle de Strasbourg-Ortenau.

### Région Alsace

Concernant l'Alsace du Nord, le département du Bas-Rhin a un rôle moteur dans la coopération transfrontalière, ce qui explique notamment sa participation au GLCT Pamina à côté de collectivités allemandes. La coopération est également développée sur des zones moins étendues avec des projets plus ponctuels (Wissembourg Bad-Bergzabern).

L'agglomération de Strasbourg s'est engagée dans une démarche pilote avec l'Ortenau Kreis (Eurodistrict). Cette démarche s'inscrit toutefois dans une coopération plus ancienne, concernant notamment l'aménagement du territoire (Livre blanc) ou des projets comme le Jardin des deux Rives.

Concernant l'Alsace centrale, les régions de Colmar, Mulhouse et Fribourg sont également en train de réfléchir sur la structuration de leurs territoires à travers un Eurodistrict.

Des projets de coopération sont également menés concernant la réalisation de ponts ou passerelles sur le Rhin, comme préalable au développement d'une coopération transfrontalière entre les territoires français et allemands : projets en cours entre Huningue et Weil-am-Rhein, Hartheim et Fessenheim, le Pays de Bade et les Communautés de Communes du Rhin, d'Erstein, de Sainte-Odile et Benfeld.

### Frontière franco-suisse

La coopération à cette frontière est particulièrement développée dans les agglomérations de Bâle et Genève. La coopération au sein de l'Agglomération trinationale de Bâle a été structurée par la création d'une association regroupant les différents acteurs du territoire. L'agglomération franco-valdo-genevoise se distingue par le rôle du Comité Régional Franco Genevois (CRFG) dans le processus de coopération transfrontalière.



## Sarrel-Moselle Est

Contacts	Saar Moselle Avenir : 00 49 68 15 06 61 62 GLCT Eurozone : Armin HELMER, Directeur de l'équipe opérationnelle, 03 87 84 30 19 Eurodistrict : Jacques KOENIG, Mairie de Forbach, 03 87 84 30 00
EPCI	C.A. Forbach Porte de France (21 membres, 83 500 habitants) C.A. Sarreguemines Confluences (24 membres, 52 000 habitants) C.C. Freyming-Merlebach (10 membres, 28 500 habitants)
Partenaires allemands	Stadtverband Saarbrücken (10 membres, 360.000 Habitants)
Nature de la coopération	Coopération multi-thématique Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Economie et infrastructures, tourisme, culture, formation, environnement, planification communale et urbanisme.
Document de planification	Néant
Structure de portage	Association Saar Moselle Avenir, association de droit alsacien mosellan regroupant les EPCI précités, ainsi que les communes membres de ces EPCI
Moyens techniques	Mis à disposition par les collectivités membres
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	<p><b>1. Aménagement de l'Eurozone :</b> Constitution en 2004 du GLCT " Eurozone Sarrebruck-Forbach " entre le Land de Sarre, la commune de Sarrebruck*, le département de la Moselle, la Communauté d'agglomération Forbach Porte de Franc à la place de la commune de Forbach* pour assurer le développement et la promotion de zones industrielles et commerciales de part et d'autre de la frontière. (* adhérentes à l'association)</p> <p><b>2. Projet d'Eurodistrict Sarrebruck Moselle est</b> Les élus de Saar Moselle Avenir ont adressé une lettre aux Ministres délégués aux affaires européennes français et allemands pour promouvoir l'idée d'un Eurodistrict sur le modèle du projet Strasbourg-Ortenau.</p>



## Wissembourg-Bad Bergzabern

Contact	Bernard BENCH, DGS, Mairie de Wissembourg, 03 88 54 87 87
Commune	Commune de Wissembourg
Partenaires allemands	Verbandsgemeinde Bad-Bergzabern
Nature de la coopération	Coopération multithématique, Depuis Interreg II
Thématiques abordées	Approvisionnement en eau, santé, tourisme, culture
Document de planification	Néant
Structure de portage	GCLT pour l'approvisionnement en eau uniquement
Moyens techniques	Internes, le GLCT est géré par convention par une régie dépendant de la collectivité allemande
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Mise en réseau de trois maisons de l'enfance (Karlsruhe, Bad-Bergzabern, Wissembourg) Echanges scolaires Station d'épuration transfrontalière



Strasbourg-Ortenau

Contacts	Livre Blanc : Michel REVERDY, syndicat mixte pour le SCOTERS, 03 88 15 22 20 Eurodistrict : Isabelle ULLMANN, CUS, 03 88 60 92 94
EPCI	Communauté Urbaine de Strasbourg
Partenaires allemands	Ville de Kehl Ortenau Kreis
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Aménagement du territoire (planification transfrontalière et urbanisme opérationnel), développement économique transfrontalier, formation et recherche, infrastructures de communication et mobilité, paysage et environnement
Document de planification	<i>Livre Blanc Transfrontalier « Strasbourg Ortenau : orientations et projets pour un développement commun, »</i> (validation en décembre 2003)
Structure de portage	Structure en projet pour l'Eurodistrict Structure de portage pour la formation au transfrontalier : Euroinstitut de Kehl (GLCT), auquel participe également la Région Alsace, le département du Bas-Rhin, le Land de Bade-Wurtemberg
Moyens techniques	Interne aux collectivités et au GLCT Euroinstitut Pour la planification : syndicat mixte du SCOTERS
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Achèvement du Jardin des deux rives, en vue du festival de l'art du paysage (Landesgartenschau)</li> <li>- Mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (structure de portage et thématiques de travail)</li> <li>- Mise en œuvre des projets du Livre blanc Strasbourg-Ortenau (validation des thèmes prioritaires en décembre 2003)</li> </ul>

## Vis-à-vis

Contact	Laetitia RIEHL, Mairie d'Erstein, 03 88 64 66
EPCI	Communauté de communes du Rhin, (7 membres 8 912 habitants), Communauté de communes de Benfeld, (11 membres 15 488 habitants), Communauté de communes du pays d'Erstein, (10 membres 16 920 habitants), Communauté de commune de Sainte-Odile, (6 membres 17 498 habitants).
Partenaires allemands	Communes (Gemeinde) de Lahr et communes environnantes (pas d'organisation intercommunale)
Nature de la coopération	Coopération multithématique Depuis 1974
Thématiques abordées	Dans le cadre d'une « Communauté d'intérêt » créée en 1976, coopération sur les thèmes du tourisme ou l'organisation de la vie sociale (calendrier des manifestations, vie associative, coopération entre les écoles)
Document de planification	Néant
Structure de portage	GCLT en cours de constitution <sup>8</sup>
Moyens techniques	Interne
Mécanisme de financement	Néant
Les projets structurants transfrontaliers	Projet de constitution d'un GLCT sur le modèle du GLCT d'Hartheim-Fessenheim, notamment : - pour donner une plus grande latitude aux partenaires dans leurs démarches de coopération, - pour réaliser une étude de faisabilité d'un pont sur le Rhin.

<sup>8</sup> Arrêté de création du GLCT le 2 septembre 2004 ;



## Colmar-Mulhouse-Fribourg

Contact	Mme MOSER-FAESCH, Mairie de Mulhouse, 03 89 66 92 23
EPCI	Communauté d'agglomération de Mulhouse sud Alsace (5 membres, 124 498 habitants) Ville de Colmar, ville de Mulhouse et en projet Ville de Sélestat Pays du grand pays de Colmar (94 communes, 186 000 habitants) Pays Rhin Vignoble Grand Ballon (Guebwiller) (45 communes)
Partenaires allemands	Landkreis Brisgau Hoch Schwarzwald et Emmendingen, Infobest, Ville de Breisach, office du tourisme et agence de développement de Fribourg, Rechtsamt de Fribourg
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg I
Thématiques abordées	A définir dans le cadre de l'Eurodistrict (réunion le 15 décembre 2003)
Document de planification	Néant
Structure de portage	Groupe de travail Projet d'eurodistrict réunissant les partenaires ci-dessus
Moyens techniques	Internes
Mécanisme de financement	Interreg : certains projets déjà engagés qui s'intégreraient dans la démarche de l'Eurodistrict
Les projets structurants transfrontaliers	Création d'un Eurodistrict : <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour porter une démarche d'ensemble</li> <li>- pour coordonner les projets de coopération transfrontalière sur le territoire de l'Eurodistrict.</li> </ul> Examen des thématiques de travail (15 décembre 2003) Définition du périmètre pertinent et constitution d'une base de données socio-économiques



## Hartheim-Fessenheim

Contact	M. ZIMMERLE, Directeur des services, Communauté de Communes « Essor du Rhin »
EPCI	Communauté de Communes Essor du Rhin
Partenaires allemands	Bad Krozingen, Esbach, Staufen en Brisgau/ “Gewerbepark Breisgau” (Bade-Würtemberg)
Nature de la coopération	Coopération multithématique Depuis Interreg II
Thématiques abordées	Urbanisme, développement économique
Document de planification	Néant
Structure de portage	GLCT Hartheim-Fessenheim, chargé des missions suivantes - définir un concept transfrontalier d’aménagement du territoire, - Planification, construction et entretien d’un pont sur le Rhin entre Fessenheim et Hartheim - Création et développement d’un réseau commun de structures de loisirs et de tourisme existantes et futures,
Moyens techniques	GLCT
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Réalisation d’un pont sur le Rhin



## Agglomération Trinationale de Bâle

Contact	Frédéric DUVINAGE, Bureau d'aménagement de l'ATB
EPCI	Communauté de communes des Trois Frontières, Conseil Général du Haut-Rhin,
Partenaires suisses et allemands	Cantons de Bâle-ville, Bâle-Campagne, Argovie et Solothurn, Landkreis Lörrach, Regionalverband Hochrhein-Bodensee,
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Aménagement du territoire, développement urbain, occupation des sols, transports, économie, nature, environnement, équipements structurant, réseaux, organisation institutionnelle
Document de planification	« Concepts de développement ATB »
Structure de portage	Association de droit alsacien-mosellan, visant à élaborer et mettre en œuvre des projets et initiatives d'intérêt commun
Moyens techniques	Bureau d'aménagement de l'ATB
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	<p>Portés par l'association :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement d'un plan de communication,</li> <li>- Etude de développement du pôle gare de Saint-Louis ouest,</li> <li>- Axe nord transport en commun dans le secteur de Saint-Louis, Huningue, Weil-am-Rhein, Lörrach (étude),</li> <li>- Harmonisation du développement urbanistique des deux Rheinfelden entre le Canton d'Argovie et le pays de Bade (étude),</li> </ul> <p>Dans le périmètre d'ATB :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet de pont Huningue-Weil-am-Rhein,</li> <li>- Création d'un système productif local autour de la métrologie à Saint-Louis, fonctionnant à l'échelle de l'ATB.</li> </ul>

## Agglomération franco-valdo-genevoise

Contact	France : Marie-Paule BARDECHE, SGAR Rhône-Alpes, 04 72 61 63 24, Suisse : Sophie LIN, DAEL, Canton de Genève, 00 41 22 327 48 86
EPCI	Communautés de Communes du Pays de Gex, du Genevois, de l'agglomération annemassienne, des Voirons
Partenaire suisse	Canton de Genève
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Aménagement du territoire, développement économique, transport, environnement, formation, santé
Document de planification	Charte transfrontalière de l'agglomération franco-valdo-genevoise
Structure de portage	Les Cantons de Genève et de Vaud coopèrent avec les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie dans le cadre du Comité Régional Franco Genevois, à l'origine de la démarche de coopération,  Les EPCI frontaliers se sont regroupés au sein d'une association de fait, l'ARC,
Moyens techniques	Internes aux collectivités françaises et suisses
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Mise en oeuvre des projets de la charte <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagement du Rectangle d'Or autour de l'aéroport de Genève et du CERN,</li> <li>- Aménagement du Pôle de la Gare d'Annemasse en lien avec le projet CEVA,</li> <li>- Projet Porte Sud (Archamps),</li> <li>- Plan vert-bleu (environnement).</li> </ul> Réflexion sur la constitution d'une agglomération transfrontalière à travers les thématiques des transports, du logement, de la santé et de la formation.



### 3.3 Frontière franco-helvético-italienne

Du Mont-Blanc à Vintimille, la frontière entre la France, la Suisse et l'Italie se caractérise par un faible développement de l'intercommunalité (Cf. ci-dessus) ou une constitution récente de structures intercommunales, comme la Communauté d'Agglomération de la Riviera française. Cette caractéristique s'explique notamment par la nature même de cette frontière.

La frontière alpine, du sud de l'agglomération franco-valdo-genevoise à la riviera franco-italienne comprend deux types de territoire de nature différente :

- des territoires alpins
  - où prédominent une coopération ponctuelle sur des thématiques identifiées comme celles envisagées dans la vallée de la Haute-Maurienne, (sécurité en haute montagne, navette transfrontalière, culture, tourisme),
  - les massifs alpins constituant une fracture trop importante pour structurer la coopération,
  - la Conférence de l'Espace Mont-Blanc à la frontière des trois Etats faisant toutefois exception avec une démarche concertée d'aménagement en vue de promouvoir un développement durable de l'espace.
- une bande littorale urbanisée
  - constituant un triple bassin de vie franco-italo-monégasque, rassemblant, la Principauté de Monaco, la Communauté d'Agglomération de la Riviera française et la Province d'Imperia,
  - qui s'inscrit dans une plus vaste conurbation littorale allant de Nice à Gènes.



## Conférence de l'Espace Mont-Blanc

Contact	Serge TUAZ, syndicat mixte Espace Mont-Blanc, 04 50 93 66 73
EPCI	Syndicat Intercommunal "Espace Nature Mont-Blanc"
Partenaires suisses et italiens	Canton du Valais Région Autonome Vallée d'Aoste
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg II
Thématiques abordées	Le développement durable, notamment sous l'angle de l'agriculture de montagne, des transports, du tourisme intégré, de l'environnement et du paysage.
Document de planification	En projet, cf. ci-dessous
Structure de portage	Conférence Transfrontalière Mont-blanc, sans personnalité juridique, structure autonome en projet cf. ci-dessous
Moyens techniques	Syndicat mixte
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Réalisation d'un schéma de développement durable transfrontalier, Constitution d'une structure transfrontalière ad hoc.



Riviera franco-italienne  
(Bassin de vie franco-italo-monégasque)

Contact	Robert BOTTEGHI, Mairie de Menton, 04 93 28 58 36
EPCI	Communauté d'agglomération de la Riviera française
Partenaires italiens	Commune de Vintimille Province d'Imperia
Nature de la coopération	Coopération multithématique Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Aménagement du territoire et programmation, développement économique, services publics de proximité (eau, déchets, transport), équipements structurants (Communauté de santé transfrontalière, pôle universitaire)
Document de planification	Pas de mécanisme commun Prise en compte des territoires frontaliers dans les documents de planification locaux (PLU côté français, PUC côté italien) Prise en compte des enjeux transfrontaliers dans la future Directive territoriale d'aménagement des Alpes-maritimes
Structure de portage	Néant
Moyens techniques	Internes
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réseau transfrontalier de sites d'activités à statut spécial</li> <li>- Pôle d'excellence universitaire</li> <li>- Reconversion ferroviaire du parc de Vintimille</li> <li>- Gestion de l'eau en transfrontalier</li> <li>- Gestion intégrée des déchets en transfrontalier</li> </ul>

### 3.4 Frontière franco-espagnole

A l'instar de la frontière alpine, la frontière pyrénéenne se caractérise par la coexistence de deux types de territoire : une bande littorale urbanisée, l'Eurocité Basque où se sont mis en place deux structures de coopération (Eurocité Basque et Consorcio Bidasoa-Txingudi) et des territoires de montagne où le développement de la coopération est notamment fonction de la topographie et de la proximité des collectivités de part et d'autre de la frontière (coopération entre des vallées, sur le plateau cerdan ou dans le massif des Albères).

#### Pays Pyrénées Méditerranée

Contacts	Mme PENA, CIDEV, 04 68 87 43 24
EPCI	57 communes, 84 700 habitants
Partenaires espagnols	Communauté Autonome de Catalogne Conseil Comarcal de Alt Emporda, de la Garroxta, du Ripolles, réunis dans l'entité publique « Alta Garroxta » (espace naturel protégé)
Nature de la coopération	Coopération multithématique Depuis Interreg II
Thématiques abordées	Tourisme, environnement, développement économique
Document de planification	Côté français, la coopération transfrontalière est prise en compte dans la charte de pays approuvée en 1999
Structure de portage	Commissions de travail transfrontalières pour définir les programmes Cellule de coopération transfrontalière animant un centre de ressource transfrontalier au sein du Pays
Moyens techniques	Interne
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Mise en œuvre du projet « Mémoire, Association et Nature » : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tourisme : développement de « Chemins de l'identité » transfrontalier,</li> <li>- Recueil de témoignages « les Albères, mémoire et terre »,</li> <li>- Atelier transfrontalier de l'eau, lieu d'échange méthodologique.</li> </ul>



Pays Basque

Contact	Jean-Claude IRIART, Conseil de développement, 01 59 25 77 61
Structure	Pays basque (156 communes, 262 000 habitants), porté par une association
Partenaires espagnols	Diputacion de Guipuzkoa, Communauté Autonome de Navarre, Consorcio Bidasoa-Txingudi,
Nature de la coopération	Coopération multithématique Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Aménagement du territoire, transport, environnement,
Document de planification	Néant
Structure de portage	Néant
Moyens techniques	Conseil de développement (association)
Mécanisme de financement	Interreg Volet transfrontalier de la convention spécifique d'application du contrat de plan pour le Pays Basque Fonds Aquitaine-Navarre et Aquitaine-Euskadi
Les projets structurants transfrontaliers	Intercommunalité transfrontalière : étude sur la structuration de l'intercommunalité à la frontière avec la Communauté Autonome de Navarre sur les territoires transfrontaliers de : - Xareta (projet d'association) - Vallée de la Baïgorry et vallées d'Erro, Valcarlos, Esteribar et Baztan

Eurocité Basque

Contact	Brigitte BARRY-TONNET, CABAB, 05 59 44 72 49
EPCI	Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, (3 membres, 109 000 habitants)
Partenaires espagnols	Diputación Foral de Guipuzcoa Consorcio Bidasoa-Txingudi
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Coopération technologique, Câble et autoroutes de l'information, Aménagement du territoire, Urbanisme et environnement, Infrastructures et transport, Culture et tourisme, Services sociaux, Aménagement de zones d'activités,
Document de planification	Livre Blanc de l'Eurocité Basque
Structure de portage	Groupement Européen d'Intérêt Economique ayant vocation à : 1° Réaliser ou faire réaliser des études 2° Rechercher des financements 3° Coordonner les initiatives publiques ou privées 4° Développer des initiatives communes à l'égard des instances nationales et de niveau européen nature comparable.
Moyens techniques	Mis à disposition par les membres
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Traitement des déchets en transfrontalier Gouvernance transfrontalière : élargissement du GEIE et animation du projet territorial

## Bidasoa-Txingudi

Contact	Serge PEYRELONGUE, Mairie d'Hendaye, 05.59.48.23.04
Commune	Commune d'Hendaye
Partenaires espagnols	Communes d'Irun et de Fontarabie
Nature de la coopération	Démarche de coopération transfrontalière intégrée Depuis Interreg I
Thématiques abordées	Développement local sous l'angle du tourisme, de la culture et de l'éducation, de l'action sociale et du développement économique, de l'emploi et de la formation, du logement, des transports et du tourisme.
Document de planification	Néant
Structure de portage	Consorcio Bidasoa-Txingudi
Moyens techniques	Consorcio
Mécanisme de financement	Interreg
Les projets structurants transfrontaliers	Projet d'incinérateur commun



## CONCLUSION INTERMEDIAIRE

### **Quels liens établir entre intercommunalité et coopération transfrontalière ?**

Le panorama des territoires de projet transfrontalier effectué dans cette synthèse appelle plusieurs séries de remarques.

**Concernant les structures françaises**, les données recueillies montrent

- une prédominance des structures de coopération intercommunale dans les démarches de coopération transfrontalière, les EPCI français coopérant en lieu et place des communes qui les composent,
- à l'exception des espaces où il n'y a pas ou peu de structures intercommunales (espaces ruraux et péri-urbains). Dans cette hypothèse c'est le plus souvent une structure de type syndicat mixte (Thiérache développement, conférence de l'Espace Mont-blanc) qui fédère les initiatives.

**Concernant les partenaires étrangers des collectivités**, deux critères entrent en ligne de compte :

- **le domaine de coopération** (c'est l'exercice de compétences communes aux partenaires de part et d'autre de la frontière qui permet aux collectivités de coopérer), mais également la nature de la coopération : par exemple, sur un même territoire transfrontalier la réalisation d'un équipement ne mobilisera pas les mêmes partenaires qu'une étude dans le domaine de l'habitat ou des transports.
- **l'organisation territoriale des partenaires voisins**, les EPCI trouvant le plus souvent le bon interlocuteur à une échelle à la fois supra-communale et infra-régionale, celle des provinces belges et italiennes, des Kreis allemands et des Diputacion espagnoles.

Il est toutefois important de tenir compte :

- de l'extrême diversité des systèmes d'organisation des Etats riverains, qui peuvent varier sur une même frontière en fonction des législations locales,
- de la spécificité de l'organisation intercommunale française où les EPCI ont des compétences et des prérogatives qui les rapprochent, dans leurs modes de fonctionnement, des collectivités de plein exercice, à l'exception notable de l'élection des délégués communautaires au suffrage universel.

**C'est pourquoi il convient dans la seconde phase de réaliser une étude comparative des modes d'organisation territoriale des Etats riverains.**



**Concernant les thématiques abordées**, les démarches de coopération relèvent de politiques d'aménagement du territoire au sens large, chaque territoire déclinant cette thématique :

- selon différentes approches (planification, services publics, tourisme, développement économique...)
- en fonction des intérêts communs aux partenaires de part et d'autre de la frontière.

Les partenaires de chaque territoire transfrontalier définissent le champ de leur activité transfrontalière qui peut résulter :

- soit d'une démarche de planification ex ante,
  - réalisation d'un document de planification transfrontalière pour :
    - mieux connaître le territoire (diagnostic partagé),
    - définir la stratégie commune et les thématiques de travail.
  - Par exemple dans les agglomérations transfrontalières de Lille ou de l'Eurocité Basque.
- soit d'une coopération autour d'une série de projets, le plus souvent financés dans le cadre d'Interreg, qui sont menés en parallèle sur le territoire (par exemple, sur Sarre-Moselle Est ou la Riviera franco-italienne)

De nombreux territoires combinent cette double approche, une démarche « projets » et une démarche de planification pour organiser leurs coopérations (Espace franco-valdo-genevois).

Au-delà des seules thématiques, doivent également être pris en compte **les moyens et le type d'organisation retenus** par les collectivités pour organiser leur coopération :

- certains territoires privilégient le recours aux moyens internes (services internes aux collectivités),
- d'autres territoires ont mis en place
  - des structures de portage technique (notamment les groupements locaux de coopération transfrontalière),
  - ou utilisent des structures existantes (agence d'urbanisme...).
- enfin des territoires ont créé ou sont en train de créer
  - des structures de concertation politique et technique (Conférence, eurodistrict...),
  - qui prennent dans certains cas une forme juridique de droit privé (association, GEIE).



**Concernant les projets structurants**, ils reflètent l'état d'avancement de la coopération et les objectifs propres à chaque territoire :

- certains territoires sont au stade de la réflexion ou de la création d'une structure commune :
  - Plate-forme de Dunkerque,
  - Conférence Hainaut-Thiérache,
  - Eurodistrict Strasbourg-Ortenau,
  - Eurodistrict Colmar-Fribourg,
  - Conférence de l'Espace Mont-blanc,
  - Xareta,
- d'autres territoires privilégient une approche par les projets :
  - Sarre-Moselle est,
  - Wissembourg-Bad-Bergzabern
  - Riviera franco-italienne,
- enfin des territoires transfrontaliers mettent en œuvre les projets et pérennisent les démarches déjà engagées, notamment durant les précédentes périodes de programmation Interreg :
  - COPIT,
  - Pôle Européen de Développement,
  - Agglomération Trinationale de Bâle,
  - Agglomération franco-valdo-genevoise,
  - Eurocité Basque,
  - Consorcio Bidasoa-Txingudi.





## **DECENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITE TRANSFRONTALIERE**

### **PHASE 2**

#### **2.1. Analyse comparée des systèmes d'organisation institutionnelle de la France et des Etats riverains**



**Septembre 2004**

## **Avant-propos**

Ce document correspond à la 1<sup>ère</sup> partie de la 2eme phase de l'étude « décentralisation et intercommunalité transfrontalière » réalisée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière pour le compte de la DATAR et de la Caisse des Dépôts et Consignations en 2003/2004.

Il présente les systèmes d'organisation des collectivités locales dans les Etats riverains, pour mieux comprendre le contexte institutionnel, administratif et juridique de chaque démarche transfrontalière.

L'étude engagée :

- vise à mieux connaître les interactions entre intercommunalités et coopération transfrontalière sur les bassins de vie transfrontaliers (caractérisés par une continuité spatiale, des interdépendances territoriales et une dynamique de coopération transfrontalière) ainsi que les modes d'organisation intercommunale de part et d'autre des frontières,
- pour faciliter les projets transfrontaliers, notamment la création et la gestion de services publics d'intérêt commun ainsi que la réalisation d'investissements communs et l'articulation des territoires,
- en proposant des modes de gouvernance transfrontaliers et en réfléchissant sur l'organisation des solidarités économiques et financières à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier, qui prennent en compte les enjeux de niveau européen liés à ces questions.

### **Contenu des autres parties**

La 1<sup>ère</sup> phase de l'étude présente un état des lieux de la coopération intercommunale aux frontières françaises, en lien avec la pratique de la coopération transfrontalière.

La 2de partie de la deuxième phase a permis d'investiguer un site par frontière, sur la base des projets transfrontaliers de chaque territoire retenu à l'issue de la 1<sup>ère</sup> phase.

La troisième phase de l'étude concerne des propositions opérationnelles pour répondre aux enjeux identifiés dans la deuxième phase.

## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>1. SYNTHÈSE : MODES D'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET REPARTITION DES COMPETENCES</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 ORGANISATION INSTITUTIONNELLE COMPAREE DE LA FRANCE ET DES ETATS RIVERAINS</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1.1 RAPPEL : PRINCIPES JURIDIQUES S'APPLIQUANT AUX ACTIONS DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE</b> ..	<b>7</b>
<i>1.1.2 Etats unitaires : France et Luxembourg</i> .....	<i>8</i>
<i>1.1.3 Etats Fédéraux : Allemagne, Belgique, Suisse</i> .....	<i>13</i>
<i>1.1.4 Etat avec statuts d'autonomie régionale différenciés : Espagne, Italie</i> .....	<i>21</i>
<b>1.2 REPARTITION ET DISSYMETRIES DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES (EXEMPLES)</b> .....	<b>27</b>
<i>1.2.1 Aménagement de l'espace (urbanisme et planification de l'espace)</i> .....	<i>28</i>
<i>1.2.2 Zones d'activités et actions de développement économique</i> .....	<i>29</i>
<i>1.2.3 Transports urbains et péri-urbains</i> .....	<i>30</i>
<i>1.2.4 Services publics environnementaux : eau, assainissement déchets ménagers</i> .....	<i>31</i>
<b>1.3 ASPECTS FINANCIERS ET FISCAUX</b> .....	<b>33</b>
<i>1.3.1 Répartition des recettes fiscales en fonction des niveaux de collectivités locales</i> .....	<i>33</i>
<i>1.3.2 Caractéristiques générales des impôts locaux</i> .....	<i>33</i>
<b>CONCLUSION INTERMEDIAIRE</b> .....	<b>37</b>
<b>2. FICHES PAR ETAT</b> .....	<b>40</b>
<b>2.1 FRANCE</b> .....	<b>41</b>
<i>Section 1/ Organisation territoriale</i> .....	<i>41</i>
<i>Section 2/ les compétences des collectivités territoriales françaises</i> .....	<i>43</i>
<i>Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales</i> .....	<i>45</i>
<b>2.2 BELGIQUE</b> .....	<b>58</b>
<i>Section 1/ Organisation territoriale</i> .....	<i>58</i>
<i>Section 2/ les compétences des collectivités territoriales belges</i> .....	<i>61</i>
<i>Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales</i> .....	<i>67</i>



---

<b>2.3 LUXEMBOURG</b> .....	<b>78</b>
<i>Section 1/ Organisation territoriale</i> .....	78
<i>Section 2/ Les compétences des collectivités locales luxembourgeoises</i> .....	79
<i>Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales</i> .....	81
<b>2.4 ALLEMAGNE</b> .....	<b>85</b>
<i>Section 1/ Organisation territoriale</i> .....	85
<i>Section 2/ les compétences des collectivités territoriales allemandes:</i> .....	88
<i>Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales</i> .....	92
<b>2.5 SUISSE</b> .....	<b>97</b>
<i>Section 1/ Organisation territoriale</i> .....	97
<i>Section 2/ les compétences des collectivités territoriales suisses</i> .....	99
<i>Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales</i> .....	104
<b>2.6 ITALIE</b> .....	<b>110</b>
<i>Section 1/ Organisation territoriale</i> .....	110
<i>Section 2/ les compétences des collectivités territoriales italiennes</i> .....	113
<i>Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales</i> .....	118
<b>2.7. ESPAGNE</b> .....	<b>124</b>
<i>Section 1/ Organisation territoriale</i> .....	124
<i>Section 2/ les compétences des collectivités espagnoles :</i> .....	125
<i>Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales</i> .....	129
<b>ANNEXES</b> .....	<b>137</b>

## Introduction

La deuxième phase de l'étude vise à étudier des expériences innovantes en matière de coopération transfrontalière (présentées dans la seconde partie), sur chacune des frontières françaises, en les replaçant dans leur contexte institutionnel et administratif.

Au-delà des dispositions des accords internationaux de coopération transfrontalière, l'environnement juridique et institutionnel propre à chaque collectivité va déterminer sa marge de manœuvre politique, administrative, financière et juridique pour s'engager dans une démarche de coopération transfrontalière.

L'étude des démarches transfrontalières est indissociable de la prise en compte de ce contexte. C'est pourquoi cette première partie concerne l'organisation institutionnelle et administrative des collectivités territoriales dans les Etats riverains, collectivités qui sont les acteurs du transfrontalier.

L'objectif principal de cette partie est de comparer les modes d'intervention des collectivités locales pour mettre en œuvre leurs compétences, pour savoir, à l'échelle nationale et infra-nationale :

- Qui détient le pouvoir d'organisation du régime et de la fiscalité des collectivités territoriales ?
- Comment est exercé le contrôle des actes des collectivités territoriales ?
- Comment les collectivités territoriales coopèrent-elles ensemble ?

Cette meilleure connaissance des systèmes d'organisation des Etats riverains doit par ailleurs permettre de présenter des propositions (phase 3) à même de s'adapter à la diversité des contextes institutionnels rencontrés par les collectivités locales françaises dans leur démarche de coopération.

Les recherches et les entretiens réalisés ont porté sur les points suivants :

1. Répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités et d'intercommunalités dans quatre domaines clefs (cf. ci-dessous)
2. Mode de représentation au sein des collectivités/EPCI et gouvernance
3. Mode d'intervention des collectivités et organisation des services
4. Mode et organisation des financements

Compte-tenu de la masse des données collectées, le document est divisé en deux parties : une synthèse et des fiches par pays, complétées par des annexes.



# **1 Synthèse : modes d'organisation institutionnelle et répartition des compétences**

Cette synthèse reprend les éléments figurant dans la seconde partie du document pour permettre une comparaison des différents modes d'organisation des collectivités territoriales.

La première partie porte sur l'organisation institutionnelle (Etats unitaires ou fédérés) et ses conséquences sur l'organisation des collectivités locales.

La seconde partie met en évidence les dissymétries dans la répartition des compétences existant entre niveaux de collectivités de part et d'autre des frontières.

La dernière partie fait le point, sous forme d'un tableau, sur l'organisation fiscale et financière des collectivités locales dans chaque Etat.

## 1.1 Organisation institutionnelle comparée de la France et des Etats riverains

Les collectivités territoriales coopèrent au travers des frontières dans le respect de leur droit interne et des compétences et prérogatives qu'il leur confère (1.1.1). C'est pourquoi, il est important de distinguer dans les modes d'organisation institutionnelle des collectivités locales les Etats qui relèvent d'un modèle unitaire (1.1.2) de ceux qui relèvent d'un modèle fédéral (1.1.2) ou de ceux qui ont mis en place des statuts d'autonomie régionale différenciés (1.1.3).

### 1.1.1 Rappel : principes juridiques s'appliquant aux actions de coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière s'analyse, pour chaque collectivité territoriale concernée, comme une modalité d'exercice de ses compétences, qu'elle met en œuvre avec d'autres collectivités territoriales situées de l'autre côté de la frontière, dans le cadre de relations de voisinage.

Les principes fondamentaux posés par la Convention-cadre de Madrid et les accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière sont les suivants<sup>1</sup> : les collectivités locales n'étant pas des sujets de droit international, elles coopèrent :

- Dans le respect de leur droit interne (attribution de compétences, procédure d'adoption et de contrôle des décisions...),
- Dans leurs domaines communs de compétence, indépendamment de leur périmètre géographique et de leur poids démographique ;  
Une même compétence peut être détenue d'un côté de la frontière par une ville et de l'autre côté par une entité de niveau régional).
- Dans le respect des engagements internationaux pris par l'Etat dont elles relèvent, dont les autres accords internationaux ayant des répercussions sur la frontière (par exemple gestion des fleuves) et le droit communautaire.

C'est pourquoi, au-delà des dispositions relatives à la coopération transfrontalière, prévoyant des outils spécifiques, il est important de connaître et de comparer, pour la France et les Etats riverains :

- Le mode d'organisation général : unitaire, fédéré ou avec des statuts d'autonomie régionale différenciés, qui conditionne le niveau auquel est défini le droit des collectivités locales : au niveau national et/ou infra-national,
- La répartition des collectivités entre niveau régional, intermédiaire et communal,
- Les modes de coopération entre collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Cf. Phase 1 ;

**Synthèse**

---

## 1.1.2 Etats unitaires : France et Luxembourg

<b>France</b>
---------------

### Niveau national

---

L'Etat dispose d'une compétence législative nationale pour l'ensemble des domaines.

Pouvoir législatif exclusif notamment pour fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources.

### Niveau régional

---

#### Compétences administratives régionales

##### *L'aménagement du territoire et la planification :*

- participation à l'élaboration du plan national notamment par la communication de leurs priorités ;
- élaboration de son propre plan régional fixant ses objectifs économiques, sociaux et culturels ;
- signature de contrats de plan entre l'État et les régions recensant les actions qu'ils s'engagent à mener ensemble (voirie nationale, enseignement supérieur...). Ils assurent un lien entre les planifications nationale et régionale ;
- définition d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixant les orientations notamment en matière de grandes infrastructures de transports et d'équipements ;

##### *La formation :*

- construction, équipement, entretien des lycées ;
- définition annuelle d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle en association avec les communes. Elles ont la responsabilité de la formation professionnelle initiale des jeunes de 16 à 26 ans et de l'apprentissage ;
- financement d'une part significative des établissements universitaires.

##### *L'action économique :*

Les régions, dont la loi libertés et responsabilités locales devait renforcer ses compétences en matière de développement économique, ne voient leur rôle que peu évolué.

Le texte publié au JO le 17 août 2004 a remplacé leur rôle de « chef de file » (prévu initialement dans le projet de Loi) par une simple fonction de « coordination et de suivi des actions de développement économique ».

Les régions attribuent :

- des aides directes (prime régionale à l'emploi, prime régionale à la création d'entreprise, prêts et avances à taux bonifiés) ;
- des aides indirectes (garanties d'emprunt aux entreprises, exonération de taxe professionnelle).



## Synthèse

---

### Niveau intermédiaire

---

#### Compétences administratives départementales

##### *Aménagement de l'espace et l'équipement.*

- dépenses d'entretien et les investissements concernant la voirie départementale ;
- organisation des transports collectifs de personnes et des transports scolaires ;
- équipement et gestion des ports maritimes de commerce et de pêche, généralement confiés aux chambres de commerce et d'industrie ;
- aide au milieu rural

##### *Action sociale.*

Les actions sociales du département se répartissent entre cinq directions : l'aide sociale à l'enfance ; l'aide aux handicapés ; l'insertion ; l'aides aux personnes âgées ; l'aide médicale.

##### *Culture et enseignement.*

- financement de la construction des collèges, des équipements pédagogiques et leurs dépenses de fonctionnement ;
- bibliothèques centrales de prêt, gestion et entretien des archives du département ;
- en dehors de ces compétences légales, les départements interviennent pour la promotion de leur territoire et de leur histoire.

##### *Actions économiques.*

Elles viennent compléter celles des autres collectivités. Ce sont principalement des subventions et des garanties d'emprunt notamment aux entreprises en difficulté.

La loi responsabilités locales en discussion devrait faire évoluer les compétences des départements en matière d'actions économiques.

### Niveau local

---

#### Compétences administratives des communes :

Les communes ont une vocation générale : « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ».

##### *Les compétences traditionnelles de la commune*

- les fonctions d'état civil : enregistrement des mariages, naissances et décès... ;
- les fonctions électorales : organisation des élections, révision des listes électorales... ;
- l'action sociale : gestion des garderies, crèches, foyers de personnes âgées ;
- l'enseignement : depuis 1881, l'école primaire est communale. C'est la commune qui gère la construction et l'entretien des écoles ;
- l'entretien de la voirie ;
- l'aménagement (logement social, zones d'activités, assainissement, protection des sites...) ;
- les fonctions de police

## Synthèse

---

### **Les compétences décentralisées :**

- l'élaboration des documents d'urbanisme : la commune élabore et approuve les plans locaux d'urbanisme. C'est le maire qui délivre les permis de construire au nom de la commune, et plus au nom de l'État ;
- l'enseignement : la commune intervient dans la définition de la carte scolaire ;
- l'action économique : sous certaines réserves, la commune peut intervenir pour favoriser le développement économique.
- les ports de plaisance : création, aménagement et exploitation.
- le logement : définition d'un programme local d'habitat

### **La tutelle**

---

Depuis 1982, la tutelle de l'état sur les collectivités locales a été remplacée par des contrôles qui concernent à la fois la légalité et le respect des règles budgétaires (Cf. fiche France).

### **Le contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux**

Le contrôle des actes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux est exercé par le représentant de l'état dans le département ou la région selon le cas et s'effectue à posteriori (c'est-à-dire après que les actes sont devenus exécutoires).

La loi a opéré une distinction entre les actes : les moins importants (qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat et qui sont exécutoires dès leur publication ou leur notification aux personnes concernées) et les plus importants qui sont transmissibles au représentant de l'Etat et qui sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat (Cf. fiche France)

### **La coopération intercommunale**

Deux types d'intercommunalité existent en France : l'intercommunalité de gestion et l'intercommunalité de projet.

**L'intercommunalité de gestion** : les syndicats à vocation unique et les syndicats à vocations multiples. Ces structures intercommunales regroupent des communes le plus souvent dans le but de gérer un service public (eau, assainissement, transport public, ...). On retrouve ce type d'intercommunalité dans d'autres pays étudiés.

**L'intercommunalité de projet** : les communautés urbaines, d'agglomération et de communes. Ce type d'intercommunalité a littéralement « explosé » suite à la loi Chevènement de juillet 1999. Le territoire français est désormais couvert de communautés. La communauté porte en général un projet de territoire. On remarquera que les compétences comme le développement économique et l'aménagement de l'espace (deux compétences essentielles pour la mise en œuvre d'un projet de territoire) constituent quelque soit la formule choisie deux compétences obligatoires des communautés. Ce type d'EPCI (communauté) n'a pas son équivalent dans les autres pays étudiés dans ce document.



**Synthèse**

---

**Luxembourg**

---

Le Luxembourg est un Etat unitaire.

Un seul niveau de collectivité territoriale : les communes (118).

Réforme engagée en 1988 tendant à une plus grande autonomie des communes.

**Niveau national**

---

Compétences législatives exclusives dans l'ensemble des domaines relevant de l'intérêt national

Compétences législatives et administratives générales à l'exception des attributions locales définies par la loi

**Niveau régional et intermédiaire**

---

***Absence de niveau régional et intermédiaire***

Rappel : le district n'est qu'une division territoriale et administrative. Le commissaire du district veille au respect de l'exécution des lois et règlements généraux et communaux, assure le maintien de l'ordre ainsi que la sûreté et la tranquillité publique.

**Niveau local**

---

**Grande autonomie communale**

***Compétences obligatoires***

- Organisation et fonctionnement de la commune
- Sécurité publique
- Hygiène et salubrité publique
- Voirie communale
- Enseignement préscolaire et primaire
- Obligations sociales
- Secours aux indigents

***Compétences facultatives***

- Santé publique, gestion clinique, maison de soins
- Domaine social (crèches, aide sociale, accueil des personnes âgées)
- Activités culturelles et sportives
- Organisation des transports publics
- Distribution eau, gaz, électricité
- Création de zones industrielles et de loisirs



**Synthèse**

---

**La tutelle**

L'Etat exerce une tutelle administrative sur les communes. Elle prend la forme :

- d'un pouvoir d'annulation, des actes collectifs et individuels émanant d'un organe de la commune ou d'un syndicat de commune placé sous la surveillance de communes, par un arrêté motivé
- d'un pouvoir de suspension, par arrêté motivé, de l'exécution d'un acte d'un organe de la commune ou d'un syndicat de commune placé sous la surveillance de communes, ouvrant un délai de quarante-cinq jours maximum à l'Etat pour prendre un acte d'annulation,
- d'un pouvoir d'approbation ou de refus, obligatoirement motivé dans le second cas, de certaines décisions de la commune ou du syndicat de commune compétent (Cf. fiche).

**La coopération intercommunale**

Les communes peuvent coopérer dans le cadre de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple ; comme en France, il s'agit d'une coopération basée sur une libre adhésion des collectivités membres.



**Synthèse**

---

### 1.1.3 Etats Fédéraux : Allemagne, Belgique, Suisse

#### Allemagne

---

Etat fédéral composé de 16 Länder depuis la réunification du 3 Octobre 1990. L'organisation de cet Etat est régie par la Loi Fondamentale adoptée le 8 mai 1949, tout d'abord par les représentants des 11 Länder de l'Allemagne de l'Ouest. L'Allemagne y est définie comme un Etat fédéral démocratique et parlementaire.

#### Niveau national

---

##### *Compétences législatives et administratives du Bund (état fédéral)*

Le Bund détient le pouvoir de légiférer dans les domaines expressément prévus par la loi fondamentale et notamment dans les domaines d'un état souverain (politique étrangère, monnaie, défense, services publics)

#### Niveau régional

---

Les Länder sont des Etats fédérés qui partagent la souveraineté étatique avec l'Etat fédéral. Le principe est que le droit fédéral prime sur celui des Länder : « *l'exercice des prérogatives étatiques et l'accomplissement des tâches de l'Etat incombent aux Länder, à moins que la présente Loi Fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* » (Article 30 de la Loi Fondamentale). Cependant, les Länder ne sont pas considérés comme des collectivités locales.

##### *Compétences législatives et administratives des Lander (états fédérés)*

L'exercice des compétences étatiques et l'accomplissement des tâches de l'état incombent aux Lander (l'exécution des lois fédérales incombe aux Lander). Les Lander ont le droit de légiférer dans l'ensemble des domaines pour lesquels la loi fondamentale ne donne pas exclusivement à la fédération des pouvoirs pour légiférer. Ils légifèrent de façon concurrente avec le Bund dans d'autres domaines comme la justice, l'assistance sociale, le droit civil, le droit pénal, le droit du travail, le droit économique...

Les Lander détiennent des compétences législatives propres dans les domaines de la culture, enseignement, universités, radio télévision, affaires communales et en matière de police. Les Länder doivent également faire respecter les décisions fédérales sur leur territoire.

Ils disposent de pouvoirs importants au niveau de la Fédération ; le Bundesrat est composé des représentants des 16 Etats fédérés. Ces délégués y font écho, l'accord du Bundesrat étant obligatoire quand une loi fédérale touche « les intérêts des Länder » ou porte sur la modification de la Constitution.

## Synthèse

---

### Niveau intermédiaire

#### **Compétences supra communales (sorte de coopération intercommunale obligatoire)**

Les *Kreis* sont des collectivités au même titre que les communes. Ils exercent à titre subsidiaire les compétences des communes dont la mise en œuvre excède le territoire d'une seule commune. Ils disposent de prérogatives de puissance publique (pouvoir réglementaire, d'organisation, de gestion du personnel, financier et budgétaire).

#### **Compétences obligatoires (en vertu de lois fédérales et du Land)**

- Construction et entretien des routes intercommunales
- Aménagement du territoire au niveau de l'arrondissement (au niveau du Landkreis)
- Entretien des parcs naturels
- Aide sociale et aide à la jeunesse
- Construction et entretien des hôpitaux
- Construction et entretien des lycées et des écoles professionnelles
- Collecte et gestion des ordures ménagères

Si les *Kreis* disposent d'une grande capacité financière, ils peuvent se charger d'autres compétences facultatives.

#### **Compétences facultatives (en vertu du principe d'autonomie locale)**

- Soutien aux activités culturelles
- Construction des voies piétonnes et des pistes cyclables
- Appui aux échanges d'élèves
- Construction et entretien des bibliothèques publiques
- Promotion de l'économie et du tourisme
- Gestion des universités populaires

### Niveau local

---

Les collectivités locales allemandes sont les communes (*gemeinden*) et les *landkreise*, qui sont des *Kreise* dotés d'une personnalité juridique propre. Les éléments constitutifs de ces collectivités sont : une autonomie administrative, une compétence d'attribution et des organes élus au suffrage universel direct.

#### **Compétences administratives des communes**

Le droit communal est encadré par la Constitution du Land. Le principe est « l'autonomie communale » (*selbstverwaltung*) c'est à dire du droit à la commune de s'autogérer.

Il convient d'opérer une distinction entre les compétences attribuées aux communes dans le cadre de ce principe d'autonomie et les compétences exercées par elles pour le compte de l'Etat. En règle générale, les communes sont compétentes en matières d'urbanisme et d'organisation de la vie quotidienne.



## Synthèse

---

### **Compétences obligatoires (en vertu des lois fédérales ou des lois du Land)**

- Urbanisme (planification)
- Construction et entretien de la voirie communale
- Construction et entretien des écoles primaires
- Entretien et gestion des voies d'eau
- Gestion des eaux usées
- Aide sociale et aide à la jeunesse
- Création d'aires de jeu
- Elaboration des plans d'occupation des sols et assainissement urbain

### **Compétences facultatives issues du principe de libre administration des communes**

- Promotion de l'économie locale
- Promotion de la construction de logements
- Installation des infrastructures à caractère social
- Création et entretien des infrastructures de transport public
- Affaires culturelles et promotion du sport
- Gestion des entreprises de fourniture d'énergie
- Jumelage avec les communes étrangères

### **Compétences étatiques exercées par délégation par les villes arrondissements et les villes moyennes**

- Etat civil
- Etablissement des cartes d'identité
- Organisation des élections
- Recensement démographique et police des étrangers
- Réglementation du trafic urbain
- Surveillance des produits alimentaires, des établissements de restauration et des débits de boissons

Le **contrôle des actes** de collectivités dépend de leur nature : contrôle a posteriori de l'exercice des compétences facultatives, contrôle de légalité de l'exercice des compétences obligatoires. Le Land peut exercer un pouvoir de substitution dans certains domaines (police, sécurité publique).

### **La coopération intercommunale**

Les communes ont la possibilité de se regrouper au sein de zwickverband et passer des conventions de droit public. Les zwickverbände peuvent être utilisés pour réaliser des opérations d'aménagement (zones d'activités), d'assainissement, d'alimentation en eau potable. Pour les communes de petite taille, le Kreis peut intervenir en tant que prestataire de services. Enfin les communes ont la possibilité de devenir actionnaires à 100 % de GMBH (SARL) qui interviennent pour le compte des collectivités membres dans le cadre de délégations de service public.



**Synthèse**

---

**Belgique**

---

Etat quasi fédéral organisé de la manière suivante : Etat fédéral, communautés (flamande, française et germanophone), régions (flamande, wallonne et bruxelloise), 10 provinces, 589 communes.

**Niveau national**

---

**Compétences de l'état fédéral**

- Défense
- Justice
- Santé
- Politique économique
- Energie
- Agriculture
- Transport
- Fiscalité
- Aide aux pays en développement
- Finances
- Sécurité sociale
- Politiques monétaires
- Relations internationales
- Commerce extérieur
- Emploi
- Utilisation des langues

**Niveau communautaire**

---

**Compétences des communautés**

- Utilisation des langues
- Média (radio et TV)
- Culture
- Protection de la santé publique
- Education et formation de la jeunesse
- Relations internationales
- Assistance aux personnes

## **Synthèse**

---

- Recherche et développement (de même que la politique étrangère en la matière)

Les communautés sont habilitées à prendre des décrets communautaires qui ont force de loi, sans rapport hiérarchique entre les communautés et le pouvoir fédéral. De même, elles ont la possibilité de conclure des traités internationaux sur les matières qui relèvent de leurs compétences.

## **Niveau régional**

---

### **Compétences des régions**

- Urbanisation et aménagement
- Transport
- Commerce extérieur
- Environnement
- Agriculture
- Energie
- Travaux publics
- Logement social
- Fiscalité
- Surveillance de la loi communale et provinciale
- Politique économique
- Relations internationales
- Emploi
- Recherche et développement (de même que la politique étrangère en la matière)

Les régions sont habilitées à prendre des décrets régionaux qui ont force de loi, sans rapport hiérarchique entre les régions et le pouvoir fédéral. De même, elles ont la possibilité de conclure des traités internationaux sur les matières qui relèvent de leurs compétences.

## **Niveau provincial**

---

### **Compétences administratives des provinces**

- Planification des villes
- Maintenance des infrastructures
- Pouvoir d'initiatives dans les domaines de l'éducation, de la culture et du sport
- Assure la bonne application de toutes les normes (fédérales, communautaires et régionales)
- Affaires générales des provinces

L'intérêt provincial est enfermé entre l'intérêt général et l'intérêt communal. Les discussions actuelles tendent à faire disparaître cette forme de collectivité.



## Synthèse

---

### Niveau local

---

Les compétences des communes ne sont pas précisées dans la Constitution. Pourtant, elles disposent d'une **compétence de principe, pour tout ce qui relève de « l'intérêt communal » ou de « l'intérêt provincial »**.

#### *Compétences administratives des communes*

- Maintien de l'ordre
- Organisation des élections
- Etat civil
- Permis de construire
- Maintenance des infrastructures routières
- Bien être social
- Affaires générales des communes

La commune a **deux grandes missions**. D'une part, elle est compétente pour tout ce qui relève de la **gestion du cadre de vie**, elle est chargée de l'application des législations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, à la protection des monuments et des sites, à la réglementation des établissements insalubres, dangereux ou incommodes, et enfin à la voirie. D'autre part, la commune veille à la **gestion du réseau d'enseignement communal** à tous les niveaux, sauf universitaire.

### Tutelle

Il convient de distinguer deux formes de tutelles exercées par la région sur les collectivités inférieures : la tutelle administrative générale qui consiste à suspendre ou à annuler les actes des autorités communales contraires à la loi ou à l'intérêt général et la tutelle spéciale, qui se manifeste par l'approbation des actes relatifs aux budgets, aux comptes, au statut du personnel communal et à la mise en régie des services communaux.

L'autorité de tutelle doit motiver ses décisions, respecter les délais de notification, ainsi que la règle « le silence vaut consentement ».

### La coopération intercommunale

Les communes belges sont actionnaires de structures de gestion, les intercommunales, de droit régional. Ces outils de coopération intercommunales, constitués sous forme privé interviennent pour le compte des communes actionnaires.

Les régions et les provinces peuvent participer (à titre minoritaire) au capital de ces intercommunales, ainsi que des actionnaires privés pour les intercommunales situées sur le territoire de la Région Wallonne.

La majorité des intercommunales interviennent pour gérer un ou plusieurs services publics. Il existe également des intercommunales de projet, chargées de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle d'un projet dans des domaines comme l'aménagement ou le développement économique.



## Synthèse

---

### Suisse

---

L'Etat suisse est organisé comme une confédération, c'est à dire une association d'Etats souverains, sur trois niveaux : l'Etat fédéral, les Cantons, et les communes.

- Etat fédératif composé de 26 cantons ou semi-cantons souverains : chaque canton dispose de sa propre constitution et de son propre mode de fonctionnement fondé sur la démocratie locale.
- 3 000 communes.

#### Niveau national

---

##### Principes de répartition des compétences

*« Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ».*

Les rapports entre la Confédération et les cantons sont définis comme une collaboration : « la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux ». Cette entraide est aussi bien administrative que judiciaire

#### Niveau régional

---

##### Compétences des Cantons

Principe : Chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande.

##### Principales compétences partagées entre les Cantons et la Fédérations

- Sécurité
- Armée
- Organisation, instruction et équipement de l'armée
- Besoins des jeunes et formation des adultes
- Langues
- Développement durable
- Eaux
- Principes de l'ordre économique

##### Principales compétences d'exécution des cantons

- Protection de l'environnement
- Aménagement du territoire
- Routes nationales
- Protection des consommateurs et des consommatrices
- Droit civil

## **Synthèse**

---

- Droit pénal
- Principales compétences cantonales définies par la constitution
- Instruction publique
- Culture
- Eglise et Etat
- Protection de la nature et du patrimoine

### ***Relations des cantons avec l'étranger***

- Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.
- Ils ont également la possibilité de traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur. Dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

## **Niveau intermédiaire**

---

### ***Absence de niveau intermédiaire***

## **Niveau local**

---

### ***Les compétences communales***

L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal propre à chaque Canton. Le principe est que les tâches qui n'incombent ni à la Confédération, ni au canton, relèvent de la compétence des communes.



Synthèse

### 1.1.4 Etat avec statuts d'autonomie régionale différenciés : Espagne, Italie

#### Italie

L'Italie est une République « une et indivisible » s'inspirant des principes de l'autonomie et de la décentralisation. Cette République est constituée « par les communes, les provinces, les villes métropolitaines, les régions et l'Etat ». La Constitution italienne de 1948 distingue deux catégories de régions.

- **quinze régions à statut ordinaire** : Piémont, Lombardie, Vénétie, Ligurie, Emile-Romagne, Toscane, Marches, Ombrie, Latium, Abruzzes, Campanie, Molise, Calabre, Basilicate, Pouilles ;
- **cinq régions à statut spécial** : Sicile, Sardaigne, le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Fioul-Vénétie julienne.

Ces régions disposent d'une **autonomie statutaire** étendue par une loi constitutionnelle en 1999. Les régions jouissent également d'une **autonomie normative** (Etat ayant perdu le pouvoir de légiférer en matière d'organisation administrative en dehors de sa propre administration ou des établissements publics nationaux). Les régions disposent d'une très large **autonomie financière** tant concernant les recettes que pour les dépenses. L'Italie compte environ **103 provinces et 8 100 communes**. Ces collectivités sont définies par le nouveau texte constitutionnel comme étant « **des établissements autonomes, avec des statuts, des pouvoirs et des compétences, selon les principes fixés par la Constitution** ». Elles ne disposent pas d'une autonomie législative, mais détiennent toutefois une **autonomie réglementaire** quant à leur organisation interne et à l'exercice des compétences qui leurs sont attribuées.

#### Niveau national

##### *Compétences législatives et administratives nationales*

L'état détient les pouvoirs législatifs et administratifs liés à la souveraineté de l'état et ceux portant sur des matières qui ne relèvent pas du pouvoir législatif des régions. Les compétences exclusives de l'Etat sont les suivantes :

- Politique extérieure ;
- Défense et les forces armées ;
- Monnaie ;
- Protection de la concurrence ;
- Justice et les règles de procédure ;
- Structure et l'organisation de l'Etat ;

## **Synthèse**

---

- Ordre public et la sécurité ;
- Citoyenneté ;
- Immigration ;
- Protection de l'environnement et du patrimoine culturel

## **Niveau régional**

---

### ***Compétences législatives et administratives régionales***

Les compétences administratives des régions portent sur les matières pour lesquelles les régions ont des compétences législatives (Cf. fiche 2.5). Les compétences administratives régionales comprennent notamment la planification et le développement régional ainsi que pour le territoire régional les domaines suivants :

- Urbanisme
- Travaux publics
- Voirie
- Transports
- Commerce
- Marché du travail
- Agriculture
- Développement économique et du territoire
- Environnement
- Services de santé
- Police administrative régionale et régime des autorisations
- Protection civile

## **Niveau intermédiaire**

---

### ***Compétences administratives provinciales***

Les provinces assurent principalement l'exercice déconcentré des fonctions de l'Etat. Elles assurent également les besoins de l'administration locale pour les besoins supra communaux des communes. La province exerce les fonctions relatives aux zones intercommunales et pour ce qui concerne le territoire provincial les domaines suivants :

- Aménagement du territoire
- Défense de l'environnement
- Protection civile
- Tutelle du patrimoine hydrique et énergétique
- Valorisation des biens culturels
- Voirie et transports

## Synthèse

---

- Protection de la faune et de la flore
- Parcs et réserves naturelles
- Chasse et pêche dans les eaux intérieures
- Marché de l'emploi
- Education scolaire

## Niveau local

---

Les **communes** disposent d'une **clause générale de compétence explicite**. Elles ont des fonctions propres auxquelles s'ajoutent des fonctions déléguées. Elles disposent de deux sortes de fonctions. Tout d'abord, celles rattachées aux **services de type personnels** : assistance, santé, etc. Ensuite, les fonctions de **gestion du territoire** : urbanisme, logement, zones industrielles et commerciales, foires et marchés, etc.

### *Compétences administratives communales*

Les communes ont une compétence générale en matière de services sociaux, gestion du territoire et développement économique. Pour ce qui concerne les matières relevant des compétences exclusives de l'état, la commune exerce une fonction relative dans les domaines suivants :

### *Les compétences traditionnelles de la commune*

- les fonctions d'état civil : enregistrement des mariages, naissances et décès... ;
- les fonctions électorales : organisation des élections, révision des listes électorales... ;
- l'action sociale : gestion des garderies, crèches, foyers de personnes âgées ;
- l'enseignement : depuis 1881, l'école primaire est communale. C'est la commune qui gère la construction et l'entretien des écoles ;
- l'entretien de la voirie ;
- l'aménagement (logement social, zones d'activités, assainissement, protection des sites...) ;
- les fonctions de police

### *Les compétences décentralisées :*

- l'élaboration des documents d'urbanisme : la commune élabore et approuve les plans locaux d'urbanisme. C'est le maire qui délivre les permis de construire au nom de la commune, et plus au nom de l'État ;
- l'enseignement : la commune intervient dans la définition de la carte scolaire ;
- l'action économique : sous certaines réserves, la commune peut intervenir pour favoriser le développement économique.
- les ports de plaisance : création, aménagement et exploitation.
- le logement : définition d'un programme local d'habitat.
- Urbanisme
- Entretien des routes communales
- Gestion du transport local

## **Synthèse**

---

- Logement
- Création et gestion de zones d'activités industrielles et commerciales
- Elaboration des plans de commerce
- Services parascolaires (cantine, bus de ramassage scolaire, ...)
- Crèches
- Ecoles maternelles
- Registre de l'état civil
- Environnement et gestion des déchets
- Culture (musée, salle d'exposition, théâtre, salles d'expositions)
- Police administrative

### **La tutelle**

Le gouvernement exerce un contrôle sur les lois régionales par le biais du commissaire du gouvernement qui dispose de recours pour soulever une question de légalité devant la cour constitutionnelle ou une question d'opportunité devant le Parlement. De plus, le nouveau texte constitutionnel supprime toute forme de tutelle administrative exercée par l'Etat à l'encontre des actes administratifs régionaux. Enfin, le conseil régional peut être dissous, sur proposition du conseil des ministres, et après avis de la commission bicamérale du Parlement. La dissolution est décidée par un décret du Président de la République.

### **Coopération intercommunale**

Les communes n'ont pas de tradition de gestion en commun des services publics à l'exception du domaine social où la Région Ligurie a organisé un regroupement des petites communes pour certains services. Les lois promulguées au début des années quatre-vingt-dix envisageaient le rapprochement des communes pour permettre des fusions.

Il faut toutefois noter l'existence de certaines institutions de coopération : consorzio di comuni, comunita montana (Cf. Fiche correspondante).

**Synthèse**

---

**Espagne**

---

**Niveau national**

---

L'état détient le pouvoir législatif mais uniquement dans les domaines de compétences exclusives de l'état qui sont énumérés à l'article 149 de la constitution et notamment :

- Relations internationales
- Défense
- Administration de la justice
- Législation commerciale, pénale, du travail, civile
- Régime douanier
- Monnaie
- Finances générales et dettes de l'état
- Santé publique

**Niveau régional**

---

Les matières qui ne sont pas expressément attribuées à l'Etat par la constitution peuvent incomber aux communautés autonomes. Les communautés autonomes détiennent par l'intermédiaire de leurs assemblées, le pouvoir législatif mais uniquement dans le cadre de leurs compétences propres. Les compétences des communautés autonomes sont fixées par la constitution à son article 148 :

- Organisation des institutions de gouvernement autonome
- Aménagement du territoire, urbanisme et logement
- Travaux publics, chemins de fer et routes sur le territoire de la communauté
- Agriculture, eaux et forêts, pêche
- Développement de l'activité économique, de la culture et de la recherche
- Musées, bibliothèques et monuments
- Promotion de l'aménagement du tourisme, du sport et loisirs sur le territoire de la communauté
- Assistance sociale, santé et hygiène

L'article 148 permet également la possibilité d'étendre les compétences des communautés autonomes à d'autres domaines. Ainsi, les compétences varient d'une communauté à l'autre.

**Niveau intermédiaire**

---

Les provinces participent à la coordination de l'administration locale avec la communauté autonome et avec l'Etat. Les provinces historiques dites « forales », correspondant aux trois provinces basques et à la Communauté Autonome de Navarre ont conservé un statut dérogatoire hérité de leur histoire.

## **Synthèse**

---

Les Diputación basques bénéficient dans ce cadre d'une des régimes d'autonomie les plus poussés en Europe. Les compétences propres des provinces :

- Coordination des services municipaux pour garantir la prestation des services de compétence municipale
- Assistance, coopération juridique, économique et technique aux communes
- Prestation de services de caractère supra municipal
- Développement et administration des intérêts particuliers de la province

## **Niveau local**

---

### ***Compétences des communes***

- Sécurité dans les lieux publics
- Programmation et coopération en matière d'éducation
- Réglementation de la circulation
- Protection civile, incendies (obligatoire pour les communes de plus de 20.000 habitants)
- Urbanisme
- Patrimoine historique et artistique
- Protection de l'environnement (obligatoire pour les communes de plus de 5.000 habitants)
- Salubrité publique
- Défense de l'utilisateur et des consommateurs
- Promotion et réinsertion sociale (obligatoire pour les communes de plus de 20.000 habitants)
- Fourniture d'eau et d'éclairage public
- Nettoyage et traitement des déchets (obligatoire pour les communes de plus de 5.000 habitants)
- Transport collectif urbain (obligatoire pour les communes de plus de 50.000 habitants)

### **Tutelle**

Les différents niveaux de collectivités (communautés, Diputación, communes) disposent d'une très large autonomie. La Diputación n'exerce pas de tutelle sur les communes, le contrôle de légalité étant de la compétence du secrétaire de mairie, fonctionnaire nommé par l'Etat. Par contre, les comptes de la commune peuvent faire l'objet d'un contrôle de la chambre « régionale » des comptes.

### **Coopération intercommunale**

Il est reconnu aux communes le droit de s'associer à d'autres communes en « mancomunidades » (syndicat intercommunal) pour exécuter en commun des travaux et services relevant de leurs compétences des communes appartenant à des communautés autonomes distinctes, peuvent devenir membre de la mancomunidad à condition que la législation des communautés autonomes concernées le permette. Le contrôle extérieur de ces structures s'exerce notamment par le biais de la cours régionale des comptes.

## 1.2 Répartition et dissymétries des compétences des collectivités locales (exemples)

### Introduction : choix des compétences étudiées

Chaque fiche de la seconde partie détaille la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités propre à chaque Etat. Les sept fiches réalisées mettent en évidence l'existence de dissymétries dans la répartition des compétences, phénomène qui a des répercussions sur les projets et démarches de coopération transfrontalière.

Pour la réalisation d'un projet transfrontalier, il convient de rassembler l'ensemble des partenaires compétents, indépendamment de la superficie de leur territoire, de leur poids démographique ou de leur capacité financière pour réaliser le projet.

Les quelques exemples présentés ci-dessous illustre cette situation de fait, qui conduit, pour la réalisation de certains projets transfrontaliers à mettre en place des partenariats complexes<sup>2</sup>.

4 thématiques seront étudiées :

- Aménagement de l'espace (urbanisme et planification de l'espace),
- Zones d'activités et actions de développement économique,
- Transports urbains et péri-urbains,
- Services publics (eau, assainissement et déchets).

### Pourquoi ce choix ?

Ces compétences ont une répercussion directe sur l'organisation des territoires de part et d'autre de la frontière (aménagement du territoire, développement économique et services à la population).

Ces compétences sont les plus susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre de projets de coopération transfrontalière.

Elles sont exercées au niveau infra-national par des collectivités territoriales ou le cas échéant par leurs groupements. Des collectivités détiennent également, dans certains Etats riverains, un pouvoir d'organisation de ces compétences (pouvoir législatif ou d'adaptation des lois nationales).

Il s'agit de compétences qui correspondent, côté français, aux compétences obligatoires et/ou optionnelles des EPCI à fiscalité propre (et notamment des communautés d'agglomération, Cf. Fiche France, Intercommunalité).

---

<sup>2</sup> Cf. Phase 2.2 ;

**Synthèse**

---

## **1.2.1 Aménagement de l'espace (urbanisme et planification de l'espace)**

Tous les Etats ont confié à leurs collectivités locales une compétence générale d'aménagement de l'espace. Cette compétence ne recouvre pas les mêmes contenus dans chacun des pays étudiés.

### **France : planification communale (PLU) ou intercommunale (SCOT et PLU)**

Le droit de l'urbanisme a largement été décentralisé au profit des communes ou de leurs groupements. L'Etat conserve un pouvoir normatif. Ce dernier a édicté toute une série de règles qui s'imposent aux pouvoirs locaux et, directement ou indirectement, aux initiatives des administrés.

Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) sont établis par les communes ou leurs groupements. L'élaboration de ces documents nécessite que soient pris en compte les grands principes du droit de l'urbanisme (article L.110 du code de l'urbanisme). Le SCOT constitue une compétence obligatoire des communautés urbaines et d'agglomération et également des communautés de communes à DGF<sup>3</sup> bonifiée.

Le PLU est un document presque toujours communal. On remarquera qu'il est possible et parfois obligatoire de recourir à la formule du PLU intercommunal. Ainsi, le PLU constitue une compétence obligatoire des communautés urbaines au titre du groupe de compétences « aménagement de l'espace communautaire ». Pour les communautés de communes ou les communautés d'agglomération, il ne s'agit que d'une simple possibilité qui dans la pratique est rarement mise en œuvre.

### **Belgique : planification régionale, provinciale et communale**

Chacune des deux régions (Wallonie et Flandre) dispose d'un code de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine qui sert de référence à l'ensemble des décisions. Par conséquent, l'organisation et l'exercice de cette compétence diffèrent d'une région à l'autre, tout en appliquant le principe commun suivant : chaque niveau de collectivité élabore son document de planification avec un rapport de compatibilité entre chaque document.

Les régions exercent également un pouvoir de contrôle sur les documents de planification de niveau infra-régional.

Les communes disposent d'une relative autonomie pour définir leur plan d'aménagement et gérer les autorisations de bâtir sous l'égide d'un conseil communal. En cas de contentieux, c'est la région qui décide de dernier ressort. Chaque plan d'aménagement communal constitue un véritable cahier des charges très développé sur le plan de l'architecture et de l'environnement végétal. On notera enfin qu'il n'existe pas de planification intercommunale de type SCOT ou PLU intercommunal, chaque commune établissant un document de planification propre.

---

<sup>3</sup> Dotation globale de fonctionnement ;



## **Synthèse**

---

### **Suisse : planification cantonale et communale**

La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables au plan d'aménagement que les cantons seront appelés à établir. Les cantons sont tenus d'adapter sur leur territoire la réglementation fédérale. En conséquence, il existe en Suisse 26 politiques d'urbanismes différents.

Comme pour les autres compétences, le principe est que les tâches qui n'incombent ni à la Confédération, ni au canton, relèvent de la compétence des communes.

Pour le Canton de Genève, ce dernier adopte un plan directeur cantonal pour l'ensemble de son territoire. La commune suisse est compétente pour adopter un plan directeur communal, compatible avec le document cantonal.

### **Italie : planification provinciale et communale**

La question de l'urbanisme relève de la compétence législative des régions dans le respect des principes fondamentaux établis par les lois nationales.

Les provinces sont chargées de rédiger un plan territorial de coordination qui devra établir les orientations générales de l'aménagement du territoire, ainsi que la localisation générale des plus grandes infrastructures et des principales voies de communication.

Les communes élaborent leur plan régulateur général (équivalent du PLU) en conformité avec les prévisions du plan territorial provincial.

## **1.2.2 Zones d'activités et actions de développement économique**

Dans le domaine du développement économique, il convient de distinguer :

- les actions en direction des entreprises, qui peuvent prendre des formes diverses comme la promotion du territoire, les aides aux entreprises<sup>4</sup>, l'accueil et l'accompagnement des entreprises....
- l'aménagement et la gestion de zones d'activités, compétences dont l'exercice a un impact sur l'aménagement du territoire de la collectivité.

### **France : une compétence partagée**

Chaque niveau de collectivité (région, département, communes et leurs groupements) intervient en matière de développement économique, directement ou par le biais des systèmes d'aides aux entreprises. S'agissant des zones d'activités, les départements, les chambres consulaires (comme les CCI), les communes et leurs groupements peuvent être maîtres d'ouvrage de zones d'activités.

---

<sup>4</sup> On rappellera que les aides aux entreprises sont encadrées par la législation communautaire ;

## **Synthèse**

---

On observe ces dernières années, qu'une grande partie des nouvelles zones d'activités relèvent désormais de la compétence d'EPCI à fiscalité propre (zones d'activités d'intérêt communautaire). Les communes restent toutefois compétentes pour les autres zones (zones d'activités ne répondant pas aux critères définis pour les Z.A. communautaires).

### **Italie : région et communes**

Les compétences en matière de développement économique sont partagées essentiellement entre la Région et la commune. Ce dernier niveau est compétent en matière de création et de gestion de zones d'activités industrielles et commerciales. Les communes sont également compétentes pour autoriser les implantations d'entreprises.

Dans certaines régions, comme la Ligurie, la Région et la Province se sont associées au sein d'une société par action pour créer une agence de développement chargée, entre autre, de favoriser l'accueil d'entreprises et faciliter toutes les démarches administratives (cf. fiche).

### **Suisse (Genève) : Canton**

Via la fondation des terrains industriels (FTI), le Canton gère 4 millions de m<sup>2</sup>, occupé par des entreprises dans le cadre d'un bail emphytéotique, donnant lieu à la perception de droit de superficie. La FTI gère actuellement les deux tiers des terrains à vocation d'activités constructibles.

## **1.2.3 Transports urbains et péri-urbains**

### **France : périmètre transport urbain : EPCI, regroupement d'EPCI, département**

#### **Agglomération**

Dans la majorité des cas, cette compétence est prise en charge par un EPCI à fiscalité propre (une communauté urbaine ou d'agglomération). Cet EPCI est autorité organisatrice des transports publics à l'échelle de son territoire.

On recourt également fréquemment à la formule du syndicat mixte afin de porter cette compétence. Il rassemble plusieurs EPCI à fiscalité propre (le plus souvent une communauté d'agglomération et les communautés de communes périphériques). L'intérêt de cette solution est qu'elle permet d'organiser le service public sur un périmètre plus vaste correspondant au bassin de vie.

#### **Périurbain et rural**

Le Conseil Général est compétent pour l'organisation des transports collectifs de personnes et les transports scolaires en dehors des zones agglomérées.



**Synthèse**

---

**Luxembourg : compétence d'Etat**

Les transports publics sont de la compétence de l'Etat, les transports par bus étant exploités par la RGTR, bien qu'il existe un syndicat intercommunal regroupant 12 communes du sud-ouest du Luxembourg, le TIS, tramway intercommunal du canton d'Esch.

**Suisse : compétence cantonale**

Le Canton de Genève, dans les limites du droit fédéral, prend les mesures nécessaires à l'organisation et au développement du réseau des lignes de transports publics. Les transports publics sont gérés par un établissement de droit public, soumis à la surveillance du conseil d'Etat (Transports publics genevois).

**1.2.4 Services publics environnementaux : eau, assainissement, déchets ménagers**

**France : commune ou EPCI**

Ces compétences relèvent en premier lieu des communes, ces dernières ayant toujours la possibilité si elles le souhaitent de les transférer à des structures intercommunales.

**Eau et assainissement**

Le Code Général des Collectivités Territoriales ne prévoit pas de manière explicite une compétence « production et distribution de l'eau potable » pour les communes. Toutefois, lorsque le service public a été mis en place (cas le plus fréquent), les communes ont l'obligation de maintenir ce service à la population.

Il en va différemment pour l'assainissement, qui constitue une compétence obligatoire des communes. On rappellera que le service public assainissement se compose en fait de deux services publics : le service public de l'assainissement collectif et le service public de l'assainissement non collectif.

**Déchets ménagers et assimilés**

Les communes sont compétentes pour la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés. Le plus souvent, la compétence est transférée à un ou plusieurs EPCI, l'un étant compétent pour la collecte et l'autre pour le traitement.

Qu'il s'agisse de l'eau de l'assainissement ou des déchets, les communes ont depuis de nombreuses années eu recours d'une part au transfert de la compétence à des groupements de communes (notamment SIVU et SIVOM) et d'autre part à des entreprises prestataires ou délégataires de services publics (compte tenu de la technicité croissante de ces domaines).

## **Synthèse**

---

### **Italie : Région, Province, commune**

#### Eau et assainissement

Il y a réunion en une seule unité de gestion (ATO) des services de captage, d'adduction, de distribution, d'assainissement et d'épuration (loi Galli de 1994), mais séparation entre la fonction de gestion et celle de planification et de contrôle, cette dernière étant réservée aux collectivités. Sur cette base, la répartition des compétences se fait de la manière suivante :

- les communes (réunies dans un syndicat intercommunal) ont des fonctions d'aménagement, d'organisation du service et de contrôle ;
- les provinces ont des fonctions de coordination des ATO, de planification, de programmation et de contrôle tarifaire (conférence des maires et du président de la province) ;
- les régions régulent, quant à elles, les formes et les modalités de coopération entre les communes situées au sein d'une même ATO, selon les lois régionales d'application de la loi Galli.

#### Déchets ménagers et assimilés

Les communes sont compétentes pour la collecte, par contre le traitement des déchets relève de la compétence de la Province.

### **Allemagne: communes et Kreis**

L'assainissement constitue une compétence obligatoire des communes, qui peuvent se regrouper en Zweckverband (équivalent d'un SIVU). Les ordures ménagères constituent un service relevant de la compétence du Kreis et sont le plus souvent délégués à des entreprises privées.



## 1.3 Aspects financiers et fiscaux

### 1.3.1. Répartition des recettes fiscales en fonction des niveaux de collectivités locales

Le système de répartition des recettes fiscales en fonction des niveaux de collectivités peut se résumer de la manière suivante sur les pays étudiés :

**1er niveau :** impôt foncier et impôt sur activités économiques et/ou impôt (ou partie d'impôt) sur le revenu.

**2ème niveau :** quand il existe, il est financé soit par des ressources en provenance des communes, soit par un impôt spécifique (et/ou une taxe additionnelle à une taxe communale ou une taxe d'Etat) avec un niveau de taxation généralement faible, sauf en France pour les départements.

**3ème niveau :** avec un pouvoir important, surtout dans les systèmes fédéraux, ce niveau dispose généralement d'impôts spécifiques et d'une part importante d'impôts d'Etat pour exercer ses compétences (sauf en France), c'est notamment le cas en Allemagne.

### 1.3.2. Caractéristiques générales des impôts locaux

D'une manière générale plusieurs caractéristiques peuvent être dégagées en matière de recettes fiscales des collectivités concernées par les projets de coopération transfrontalière :

#### **Distinction recettes fiscales propres/recettes fiscales redistribuées**

##### **Recettes fiscales propres**

Le degré d'autonomie sur ces recettes fiscales propres peut être plus ou moins important et par ordre d'importance décroissante, il peut s'agir :

- **d'un pouvoir de législation fiscale :** c'est le cas pour certains niveaux intermédiaires de confédération ou de fédération : cantons suisses ou régime foral des communautés autonomes Basque ou de Navarre en Espagne ; cet état de fait crée une dissymétrie de pouvoir d'un pays par rapport à un autre ;
- **d'un pouvoir d'adaptation des recettes fiscales en fonction des compétences :** ce pouvoir peut correspondre à un pouvoir de fixation du niveau de taxation (notamment vote de taux) ou d'exonérations, dans les limites prévues par la loi.

##### **Recettes fiscales redistribuées**

La redistribution d'un certain pourcentage de recettes fiscales peut être effectué par le niveau étatique ou par un niveau supérieur de collectivités locales : dans ce cas le niveau de recettes ne dépend pas de la volonté de la collectivité, mais il dépend :

- soit de la conjoncture plus ou moins favorable aux recettes concernées,
- soit le cas échéant de l'existence d'une péréquation appliquée dans la redistribution.

## Synthèse

---

### **Distinction taxation locale des activités économiques/taxation locale des revenus**

Tous les pays, **sauf la Belgique**, ont un impôt local sur les activités économiques, dont le produit ne revient pas toujours aux communes et dont la base est très variable selon les pays :

- soit sur les immobilisations et les investissements : TP France pour toutes collectivités et EPCI, Espagne aux communes et provinces,
- soit sur les revenus des entreprises : TP Allemagne, Luxembourg, aux communes,
- soit sur la valeur ajoutée : IRAP Italie aux régions,
- soit sur le chiffre d'affaires et les emplois : TP Suisse aux communes.

Tous les pays, **sauf la France**, bénéficient d'une taxation locale des revenus des particuliers :

- soit sous forme d'impôt additionnel : Belgique (impôt additionnel à l'IRPP pour les communes), Italie (impôt additionnel à l'IR aux communes), Suisse (impôt communal sur le revenu),
- soit sous forme de reversement d'un impôt national ou d'un autre niveau de collectivités : Allemagne (part de l'impôt sur traitements et salaires et de l'impôt sur le revenu aux communes et aux Lander), Espagne (part de l'IRPP aux régions).

Par ailleurs la France est le seul pays à pratiquer systématiquement une taxation additionnelle pour chaque niveau de collectivités.

### **Deux points communs à tous les pays :**

#### **Un impôt foncier communal**

Toutes les communes des pays étudiés disposent d'un impôt foncier, le plus souvent assis sur un revenu cadastral.

#### **Un ou plusieurs systèmes de péréquation organisés entre l'Etat et les collectivités locales**

Tous les pays pratiquent à des niveaux divers des systèmes de péréquation, qui interviennent :

- entre collectivités, ou de l'Etat vers les collectivités,
- par le biais de partage de recettes fiscales ou par le biais de subventions,
- selon plusieurs types de critères de redistribution :
  - soit en fonction de critères de richesse des collectivités concernées,
  - soit en fonction des compétences exercées.

Analyse comparée de la fiscalité et des systèmes de péréquation

	Niveau de collectivités locales	Par niveau, les principaux impôts				L'impôt local sur les entreprises			TVA (Taux)	Péréquation
		1er niveau	2ème niveau	3ème niveau	4ème niveau	Niveau bénéficiaire	Assiette	Poids		
Collectivités		Communes (13 854)	Kreise (323)	Lander	Bünd					Péréquation financière entre le bund et les lander : 2 systèmes : - le produit global des différentes catégories d'impôt est affecté soit au Bund soit aux lander soit aux collectivités locales - le produit commun d'une ou de plusieurs catégories d'impôt est réparti selon certaines règles déterminées. En plus le bund peut fournir aux lander une assistance financière (allocations complémentaires). Péréquation entre les Lander ayant une capacité financière forte et ceux dont la capacité financière est faible. Aussi une compensation entre les collectivités à forte et faible capacité financière. Compensations entre Lander et collectivités locales : 2 catégories d'allocations financières: générales et allocations réservées à usage déterminé. *Les communes reversent aux Kreise une part de leurs recettes fiscales en compensation des compétences exercées pour leur compte par le Kreis.
Allemagne	3	Taxe professionnelle Impôt foncier Part de l'impôt sur les traitements et les salaires Part de l'impôt sur le revenu	Les kreise n'ont pas de ressources propres (versement des communes*)	Vignette automobile Impôt sur les successions Taxe sur la bière Part de l'impôt sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales Impôt sur les revenus et impôt sur les sociétés (25%) en partage avec la fédération	L'impôt sur le revenu L'impôt sur les traitements et les salaires Une partie de l'impôt communal sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales	Communes	Bénéfices d'exploitation	Important	Taux normaux : 16% Taux réduits : 7%	
Collectivités		Communes (589)	Provinces (10)	régions	Etat					Aides de l'Etat sont des transfert affectés ou non affectés à un remboursement de dépenses afférentes à une activité déterminée. La péréquation relève des pouvoirs régionaux. Les sources de péréquation sont : le fonds des communes et des provinces qui varient suivant les régions, et le mécanisme dit de solidarité nationale.
Belgique	2	Centimes additionnels au précompte immobilier Taxe additionnelle à l'impôt sur les personnes physiques Décime additionnel à la taxe sur les véhicules	Centimes additionnels au précompte immobilier Taxe provinciale générale (Flandre)	Précompte immobilier Impôts accessoires comme la taxe sur les jeux et paris	La taxe sur les revenus globaux des personnes physiques L'impôt sur les sociétés (33,99%) L'impôt des personnes morales				Taux normaux : 21% Taux réduits : 6-12%	
Collectivités		Communes (8 106)	Provinces (50)	Communautés autonomes (17)	Etat					Les Communautés Autonomes ont des impôts exclusifs, la quote-part régionale des recettes de l'Etat est la part des recettes fiscales de l'Etat versée aux régions. Depuis 2002, le système de financement a été réformé un fonds de suffisance a pour but de compléter les besoins des différentes communautés. Il y a un fonds de compensation inter territorial qui est alimenté par l'administration centrale et vise à aider les régions défavorisées. Le système d'apports financiers aux communes : la PRE représente, à elle seule, plus de 99% des dotations de l'Etat aux communes et environ 60% du total des apports dont elle bénéficie. Les communes reçoivent des subventions. Les collectivités locales et les Communautés sont chargées par l'Etat de lever l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et la TVA ; dans le cadre de cette mission, elles se voient attribuer une partie des recettes de ces impôts.
Espagne	3	Impôt foncier Impôt local sur les activités économiques Impôt sur les véhicules Impôt sur les constructions Impôt sur les plus-values en zone urbaine	Impôt additionnel sur les activités économiques	L'impôt sur le patrimoine net L'impôt sur les transmissions patrimoniales Une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques  régime foral : régime fiscal spécifique, elles collectent l'ensemble des impôts avant de les redistribuer à l'Etat central et aux collectivités.	L'impôt sur le revenu des personnes physiques L'impôt sur les sociétés (30 à 35%)	Communes Provinces	Secteur d'activité Puissance électrique Surfaces des biens immobiliers	Significatif	Taux ordinaires : 16% Taux réduits : 7% Taux super-réduits : 4%	



Analyse comparée de la fiscalité et des systèmes de péréquation

	Niveau de collectivités locales	Par niveau, les principaux impôts locaux propres				L'impôt local sur les entreprises			TVA (Taux)	Péréquation
		1er niveau	2ème niveau	3ème niveau	4ème niveau	Niveau bénéficiaire	Assiette	Poids		
<b>Collectivités</b>		<i>Communes (36 565)/EPCI</i>	<i>Départements (96)</i>	<i>Régions (22)</i>	<i>Etat</i>					
<b>France</b>	3	Taxe d'habitation Taxe foncière Taxe professionnelle Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Taxe d'habitation Taxe foncière Taxe professionnelle Droit de mutation	Taxe foncière Taxe professionnelle Taxe sur les cartes grises	Impôt sur le revenu Impôt sur les sociétés (36,33%) Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	Communes/Groupements Départements Régions	Valeurs des biens de production	Significatif	Taux normaux : 19,6% (départements martinique, guadeloupe et réunion : 8,50%) Taux réduits : 5,5% Taux particuliers : 2,10%	Les trois principales dotations de fonctionnement sont : la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est la plus importante ainsi que la dotation générale de décentralisation (DGD) et la dotation formation professionnelle pour compenser une partie du coût financier des transferts de compétences. Les collectivités locales reçoivent également des compensations fiscales de l'Etat qui servent à contrebalancer des exonérations fiscales ou des suppressions d'impôts locaux. D'autres versements, ayant des objectifs spécifiques, sont effectués par l'Etat. Entres autres, le fonds de péréquation de la taxe professionnelle destiné à compenser l'inégale répartition des bases d'imposition de taxe professionnelle entre les communes.
<b>Collectivités</b>		<i>Communes (8 100)</i>	<i>Provinces (103)</i>	<i>Régions (20)</i>	<i>Etat</i>					
<b>Italie</b>	3	Impôt communal sur les biens immobiliers (IC) Taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu Taxe pour l'élimination des déchets ménagers solides urbains Une part de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP)	Taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu Taxe sur l'occupation de l'espace Impôt sur les véhicules	Impôt régional sur l'activité productive (4,25%) Taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu	L'impôt sur le revenu des personnes physiques L'impôt sur le revenu des personnes morales (33%) Une part de l'impôt régional sur les activités productives L'impôt sur le patrimoine net des entreprises	Régions	Valeur ajoutée nette (salaires, charges financières, profits)	Important	Taux de base : 20% Taux réduit : 10% Taux réduit : 4%	Les services indispensables sont financés par des transferts de l'Etat. Les communes et les régions reçoivent 3 dotations de fonctionnement (fond ordinaire, fonds consolidés, fonds de péréquation des inégalités fiscales). Les communes ont en plus 2 dotations d'investissement libres d'affectation (dotation du fonds national ordinaire pour les investissements, il s'agit d'une aide par habitants aux dépenses locales d'investissements, et une dotation du fonds national spécial pour les communes en difficulté). Les provinces bénéficient d'une partie du produit des taxes sur l'assurance perçues par l'Etat. 2000-2001: réforme des transferts financiers : suppression des transferts automatiques de l'Etat aux régions. Suppression compensée par le versement aux régions d'une quote part des recettes de TVA et par une dotation du fonds de péréquation et de compensation interrégionale alimentée par une part des recettes de TVA et par une part du produit des taxes nationales sur les carburants.
<b>Collectivités</b>		<i>Communes (118)</i>			<i>Etat</i>					
<b>Luxembourg</b>	1	Impôt commercial communal Impôt foncier			L'impôt sur les revenus des personnes physiques L'impôt sur le revenu des collectivités (20 à 30%)	Communes	Bénéfices d'exploitation	Significatif	Taux normaux : 15% Taux intermédiaires : 12% Taux réduits : 6% Taux super réduits : 3%	Communes ont une partie des produits des impôts de l'Etat (via le fonds communal de dotation financière) et des aides. Elles peuvent lever des impôts.
<b>Collectivités</b>		<i>Communes</i>		<i>Cantons (26)</i>	<i>Etat ou Confédération</i>					
<b>Suisse</b>	2	Taxe professionnelle (uniquement pour les communes genevoises) L'impôt foncier Centimes additionnels sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice net et le capital des personnes morales L'impôt communal sur le revenu		Impôt sur le revenu des personnes physiques Impôt sur les sociétés et gains immobiliers Impôt spécial sur les bénéfices d'aliénation, de remise ou de liquidation de certaines entreprises Impôt cantonal sur la propriété immobilière Impôt sur les distributions de bénéfice	Impôt sur le revenu des personnes physiques L'impôt sur les sociétés (30 à 35%)	Communes et la fédération	Chiffre d'affaires, loyer et nombre d'employés pour les communes. Et 8,5% de taux d'imposition pour la Fédération	/	Taux normaux : 7,6% Taux réduits : 2,4% Taux zéro : 0% Taux spéciaux pour l'hébergement : 3,6% Taux forfaitaire, applicable sur demande, à une certaine catégories d'entreprises.	Il existe trois formes de transferts financiers entre la confédération et le canton : les parts des cantons à des recettes fédérales, les contributions des cantons à certaines dépenses sociales fédérales et les subventions de la Confédération aux cantons. Chaque canton dispose de ses propres systèmes de péréquation. La majeure partie des recettes des canton provient de ressources propres, notamment fiscales.

Synthèse

## Conclusion intermédiaire

Au regard de la synthèse et des fiches réalisées, que retenir de cette comparaison ?

**La commune est le seul échelon commun aux sept Etats en terme d'organisation et de pouvoirs.**

A l'exception du Luxembourg, les Etats riverains de la France se caractérisent par l'existence de collectivités de niveau régional disposant :

- soit d'un statut d'autonomie différencié (Italie, Espagne, en rouge dans le tableau),
- soit d'un statut d'Etat fédéré leur conférant des prérogatives en matière d'adaptation ou de vote des lois, selon un système de répartition des compétences propres à chaque Etat (en bleu dans le tableau).

### Catégories de collectivités selon les pays<sup>5</sup> : par nombre décroissant d'habitants

<i>Etat</i>	<i>Population 2003</i>	<i>Echelle communale</i>	<i>Echelle infra-régionale et/ou supra-communale</i>	<i>Echelle régionale</i>
<b>Allemagne</b>	82,4 millions	13 854 Gemeinden	323 Kreise	16 Länder
<b>France</b>	61,3 millions	36 565 communes	96 départements	22 régions
<b>Italie</b>	57,2 millions	8 100 communi	103 provinces	20 regioni
<b>Espagne</b>	40,3 millions	8 106 municipios	50 provincias	17 comunidades autonomas
<b>Belgique</b>	10,2 millions	589 communes	10 provinces	3 régions, 3 communautés
<b>Suisse</b>	7,3 millions	2 904 communes		26 cantons
<b>Luxembourg</b>	0,5 million	118 communes		

S'il existe dans de nombreux Etats des niveaux d'administrations intermédiaires (provinces italienne ou belge), la seule échelle commune à la France et aux Etats riverains est constituée par l'échelon communal, la France se distinguant sur ce point des autres Etats par le nombre de communes (plus de 36 000).

<sup>5</sup> Source : Dexia - Crédit local de France - Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne - avril 2002.

**Le EPCI français à fiscalité propre constituent une exception dans les outils de coopération intercommunale**

Aucun pays autre que la France ne dispose de structures se rapprochant des communautés.

Ces dernières, une fois les transferts de compétences opérés, en vertu du principe d'exclusivité, sont seules compétentes pour définir les orientations dans chacun des domaines concernés, les communes ne pouvant alors plus délibérer sur les compétences transférées.

Ces communautés visent à la fois :

- à porter un projet de territoire, essentiellement au travers des compétences aménagement de l'espace et développement économique,
- à gérer des services publics pour les communes membres, leur permettant ainsi de réaliser des économies d'échelle.

La notion de projet de territoire n'apparaît pas dans les autres formes de coopération existant dans les Etats riverains.

En revanche, des structures de gestion, de type syndicat de communes, existent dans la majeure partie de ces Etats.

**L'intercommunalité transfrontalière existe mais reste un exercice difficile, notamment du fait de la dissymétrie entre Etats dans l'organisation des pouvoirs et de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.**

A l'échelle de bassins de vie transfrontaliers, de nombreux projets de territoire sont en cours d'élaboration aux frontières françaises<sup>6</sup> réunissant des collectivités de nature et d'échelles différentes.

Ainsi, pour chaque compétence les interlocuteurs des communautés françaises sont en fonction de la compétence exercée

- soit les communes,
- soit, le plus souvent des collectivités de niveau intermédiaire ou régional, dont certaines exercent un pouvoir législatif ou d'adaptation des lois.

Par leur échelle infrarégionale, les sites étudiés dans la 1<sup>ère</sup> phase se situent dans une approche « intercommunale »,

- à condition de donner au terme « intercommunalité » un sens large, compte tenu des différences d'organisation et de répartition des compétences,
- en l'assimilant à la notion « d'intercollectivité ».

---

<sup>6</sup> Cf. Phase 1, Etat des lieux ;

**Synthèse**

---

**Du point de vue fiscal et financier**

- L'impôt foncier communal est le seul impôt commun aux sept pays étudiés,
- La France constitue une exception, d'une part avec son système de fiscalité identique qui s'additionne pour chaque niveau de collectivités, et d'autre part du fait de l'absence d'impôt (ou de part d'impôt) sur le revenu à l'un quelconque des niveaux locaux,
- La Belgique constitue une exception, de part l'absence d'impôt sur les activités économiques à l'un quelconque des niveaux locaux.
- Le principe de péréquation entre collectivités, par le biais ou non de l'Etat est commun aux 7 pays, mêmes si les recettes qui donnent lieu à péréquation, ou les critères de redistribution, diffèrent d'un pays à l'autre.

**En conclusion,**

**L'intercommunalité transfrontalière** ne se réduit pas à une question d'outils et de recherche d'une structure unique qui permettrait de résoudre l'ensemble des difficultés auxquelles sont confrontés les partenaires d'un projet transfrontalier, du fait notamment des différences d'environnement juridique.

Elle 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**, voir les Etats, comme l'illustrent les cas des six territoires étudiés ci-après (2.2).



## 2. Fiches par Etat

Cette seconde partie comprend 7 fiches : une pour la France et les six Etats continentaux riverains. Compte tenu de l'approche retenue, celle de la coopération intercommunale transfrontalière en tant que moteur de projets de territoire transfrontaliers, il convient de limiter le champ de l'étude aux **frontières terrestres** et d'exclure du cadre de l'étude les frontières maritimes<sup>7</sup>.

De même, il convient de ne prendre en compte que les Etats dont les collectivités territoriales ont la capacité juridique d'entreprendre des actions de coopération transfrontalière, ce qui exclut les Principautés d'Andorre et de Monaco. Par conséquent les fiches concernent **outre la France, la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne**.

### Pourquoi ces fiches ?

L'objectif est double :

- Avoir des éléments de comparaison entre les modes d'organisation des collectivités territoriales sur les frontières françaises, notamment au regard des formes de coopération transfrontalière mises en place et de l'articulation des politiques et démarches entre les différents niveaux de collectivités, ainsi que les Etats
- Mieux connaître l'environnement institutionnel, juridique, administratif, financier et économique des collectivités locales et de leurs groupements, environnement qui va définir leur marge de manœuvre pour mener à bien un projet transfrontalier en partenariat avec des collectivités situées de l'autre côté de la frontière.

C'est pourquoi ces fiches sont construites autour de trois thématiques :

- L'organisation institutionnelle de l'Etat,
- Les modes d'interventions et les compétences des collectivités territoriales, notamment dans les domaines étudiés dans le paragraphe 1.2 (Répartition et dissymétries des compétences des collectivités locales)
- Ressources fiscales et financières des collectivités territoriales.

---

<sup>7</sup> frontières France/Royaume Uni, Corse-Sardaigne ;

## 2.1 France

### Section 1/ Organisation territoriale

La France est un état unitaire avec une organisation décentralisée.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, constitue une réforme institutionnelle majeure. Les points à retenir sont les suivants :

- l'allègement de la tutelle administrative : le préfet n'exerce plus de contrôle a priori des actes des collectivités mais a posteriori et uniquement sur leur légalité. Les actes deviennent exécutoires à partir de leur publication et, pour les plus importants, après leur transmission au Préfet. Le représentant de l'Etat ne peut plus exiger le retrait d'un acte estimé illégal. Ce dernier a l'obligation de saisir le tribunal administratif, qui peut seul prononcer l'annulation, dans un délai de deux mois
- le transfert du pouvoir exécutif pour le département et la région : avant 1982, le préfet assurait l'exécution des mesures prises par le département et la région. Depuis la réforme de 1982, l'exécution des mesures est assurée par le président du conseil général pour le département et par le président du conseil régional pour la région.
- la transformation de la région en collectivité territoriale : cette modification législative place les régions sur le même plan que les communes et les départements, consacrant ainsi trois niveaux de collectivités locales.

### Le contrôle de légalité de l'Etat sur les actes des collectivités locales

Depuis 1982, la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales a été remplacée par des contrôles qui concernent à la fois la légalité et le respect des règles budgétaires.

### ***Le contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux***

Le contrôle des actes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux est exercé par le représentant de l'Etat dans le département ou la région selon le cas et s'effectue à posteriori (c'est-à-dire après que les actes sont devenus exécutoires). La loi a opéré une distinction entre les actes :

- les moins importants qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat et qui sont exécutoires dès leur publication ou leur notification aux personnes concernées ;
- les plus importants qui sont transmissibles au représentant de l'Etat et qui sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat.

**France**

***Les actes des communes soumis à l'obligation de transmission***

Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune ;

6° Le permis de construire, les autres autorisations d'utilisation du sol, le certificat d'urbanisme et le certificat de conformité délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

***(Article L.2131-2 du CGCT)***

La loi ne fixe pas de délai de transmission sauf pour les délégations de services publics et les marchés publics qui doivent être transmis au représentant de l'Etat dans les 15 jours à compter de leur signature. Tous les actes (délibérations, arrêtés, contrats, conventions, marchés, (...)) doivent être accompagnés des pièces permettant d'apprécier leur légalité. Selon une décision du conseil constitutionnel du 25 février 1982, la transmission des actes des collectivités locales doit permettre au représentant de l'Etat de disposer des éléments nécessaires à l'appréciation de la légalité des actes à la date où ceux-ci deviennent exécutoires.

Le contrôle effectué par le représentant de l'Etat ne porte que sur la légalité des actes. Il s'exerce au plan de la légalité interne (compétence de l'auteur de l'acte, respect des règles de forme...) et celui de la légalité externe (respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur).



## Section 2/ les compétences des collectivités territoriales françaises

### **La Région**

Les domaines d'action des régions sont les suivants :

#### ***L'aménagement du territoire et la planification :***

- participation à l'élaboration du plan national notamment par la communication de leurs priorités ;
- élaboration de son propre plan régional fixant ses objectifs économiques, sociaux et culturels ;
- signature de contrats de plan entre l'Etat et les régions recensant les actions qu'ils s'engagent à mener ensemble (voirie nationale, enseignement supérieur...). Ils assurent un lien entre les planifications nationale et régionale ;
- définition d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixant les orientations notamment en matière de grandes infrastructures de transports et d'équipements ;

#### ***La formation :***

- construction, équipement, entretien des lycées ;
- définition annuelle d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle en association avec les communes. Elles ont la responsabilité de la formation professionnelle initiale des jeunes de 16 à 26 ans et de l'apprentissage ;
- financement d'une part significative des établissements universitaires.

#### ***L'action économique :***

Toutes les collectivités interviennent économiquement mais la région joue le rôle le plus important par :

- les aides directes (prime régionale à l'emploi, prime régionale à la création d'entreprise, prêts et avances à taux bonifiés) ;
- les aides indirectes (garanties d'emprunt aux entreprises, exonération de taxe professionnelle).

### **Le département**

Le département intervient en matière :

#### ***d'aménagement de l'espace et l'équipement.***

- dépenses d'entretien et les investissements concernant la voirie départementale ;
- organisation des transports collectifs de personnes et des transports scolaires ;
- équipement et gestion des ports maritimes de commerce et de pêche, généralement confiés aux chambres de commerce et d'industrie ;
- aide au milieu rural

## **France**

---

### ***d'action sociale.***

Les actions sociales du département se répartissent entre cinq directions : l'aide sociale à l'enfance ; l'aide aux handicapés ; l'insertion ; l'aides aux personnes âgées ; l'aide médicale.

### ***de culture et d'enseignement.***

- financement de la construction des collèges, des équipements pédagogiques et leurs dépenses de fonctionnement ;
- bibliothèques centrales de prêt, gestion et entretien des archives du département ;
- en dehors de ces compétences légales, les départements interviennent pour la promotion de leur territoire et de leur histoire.

### **d'actions économiques.**

Elles viennent compléter celles des autres collectivités. Ce sont principalement des subventions et des garanties d'emprunt notamment aux entreprises en difficulté.

## **La commune**

La France compte environ 36.600 communes pour une population moyenne de 60 millions d'habitants. La France se distingue par un maillage communal particulièrement ancien et par l'attachement à la collectivité de base qu'est la commune. Les communes ont une vocation générale : « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ».

### **Les compétences traditionnelles de la commune**

- les fonctions d'Etat civil : enregistrement des mariages, naissances et décès... ;
- les fonctions électorales : organisation des élections, révision des listes électorales... ;
- l'action sociale : gestion des garderies, crèches, foyers de personnes âgées ;
- l'enseignement : depuis 1881, l'école primaire est communale. C'est la commune qui gère la construction et l'entretien des écoles ;
- l'entretien de la voirie ;
- l'aménagement (logement social, zones d'activités, assainissement, protection des sites...) ;
- les fonctions de police

### **Les compétences décentralisées :**

- l'élaboration des documents d'urbanisme : la commune élabore et approuve les plans locaux d'urbanisme. C'est le maire qui délivre les permis de construire au nom de la commune, et plus au nom de l'Etat ;
- l'enseignement : la commune intervient dans la définition de la carte scolaire ;
- l'action économique : sous certaines réserves, la commune peut intervenir pour favoriser le développement économique.
- les ports de plaisance : création, aménagement et exploitation.
- le logement : définition d'un programme local d'habitat.



## Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales

### I. Le système fiscal

Les collectivités locales et les EPCI bénéficient de ressources fiscales propres avec un pouvoir d'exonération. Mais c'est l'Etat qui assure l'établissement des bases des impôts locaux (au travers des services de la Direction Générale des Impôts) et leur collecte (au travers des services du réseau du Trésor Public). Elles ont le pouvoir de voter les taux de leurs impôts en respectant des règles de plafonnement et de lien entre les taux des différentes taxes (taxe sur les entreprises par rapport aux taxes sur les ménages).

#### A. Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI):

Les communes et les EPCI, perçoivent principalement par ordre d'importance : la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui est décomptée sur la taxe foncière bâtie, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

##### **La taxe professionnelle**

La taxe professionnelle est la première ressource fiscale des collectivités locales. Sa base est établie d'après les déclarations des entreprises et est plafonnée par rapport à la valeur ajoutée. Outre les trois collectivités territoriales, certains EPCI peuvent donc percevoir la taxe professionnelle partiellement ou entièrement.

Dans le cadre de la fiscalité additionnelle, il perçoit une part de la TP en plus de la part revenant à chacune de ses communes membres. La TP de zone est, elle, perçue par l'EPCI à la place de ses communes membres. Elle est versée sur la base d'entreprises installées dans une zone d'activité économique située sur le territoire de ces mêmes communes. Les communautés de communes peuvent, sur option, instituer la TP de zone. En dehors de la zone, la taxe est perçue par la commune et l'EPCI.

Quant à la taxe professionnelle unique (TPU), l'EPCI bénéficie, seul et à la place de ses communes membres, de l'intégralité de l'impôt. Les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés urbaines créées après le 12 juillet 1999 perçoivent la TP unique de plein droit. Les communautés de communes doivent opter pour la TPU afin d'en bénéficier

##### **La taxe foncière sur les propriétés bâties :**

Elle constitue la deuxième recette fiscale des collectivités territoriales. Sa base est établie sur la moitié de la valeur locative cadastrale du bien imposé, et le cas échéant corrigée d'après les services du cadastre. La commune peut bénéficier de la TFB, ainsi que les **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI) au titre de la fiscalité additionnelle.

**France**

---

**La taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères**

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est additionnelle à la taxe foncière bâtie (TFB) et les collectivités en fixent le taux à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Elle constitue la principale source de financement des services locaux de collecte et de traitement des déchets. Elle s'applique au contribuable propriétaire ou à l'usufruitier du bien. Elle est récupérable dans le montant dans les charges locatives. Trois collectivités peuvent percevoir la TEOM, il s'agit des **communes**, des **EPCI** et des **syndicats mixtes ou de communes**.

**La taxe d'habitation**

La taxe d'habitation est perçue par les **communes** et les **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI). Sa base est établie sur la valeur locative cadastrale du bien imposé La collectivité peut voter différents abattements notamment pour charges de familles et en fixer les taux.

**La taxe foncière sur les propriétés non bâties**

La **commune** et l'**établissement public de coopération intercommunale** (EPCI) à fiscalité additionnelle perçoivent la TFNB. La taxe foncière sur les propriétés non bâties est la recette fiscale directe la moins importante au vu d'exonérations accordées aux propriétés agricoles. Mais elle reste une ressource essentielle pour les communes rurales. Sa base est établie sur la valeur locative cadastrale du bien imposé après un abattement de 20%.

**Impôts accessoires :**

Taxe additionnelle aux droits de mutation ; impôt sur les spectacles, jeux et divertissements ; droit de licence des débits de boissons ; taxe locale d'équipement, taxe de séjour.....

**B. Niveau intermédiaire : les départements et régions :**

Pour ces deux types de collectivités les principaux impôts sont additionnels à ceux des communes et de leurs groupements. (voir A). Par contre le département ou la région dispose de taxes annexes qui leur sont propres.

Département

Le département vote des taux additionnels aux taux communaux pour la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et les taxes foncières. Il perçoit, en outre, des impôts qui lui sont propres tels que la taxe destinée au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, la taxe de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement et la taxe additionnelle aux droits de mutation. La taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) a été supprimée.

Région :

**France**

---

La région vote seulement des taux additionnels aux taux départementaux et communaux pour la taxe professionnelle et les taxes foncières. Les régions ne bénéficient plus de la taxe d'habitation depuis 2001. Elle perçoit en sus la taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement perçue au profit de la région d'Ile de France ; redevance pour création de bureaux en région Ile de France ; taxe sur les cartes grises. La taxe régionale aux droits de mutation a été supprimée en 2000.

**C. Etat**

**Impôt sur le revenu**

L'impôt sur le revenu est un impôt global établi sur la totalité des revenus dont disposent les personnes physiques au cours d'une année déterminée dont l'Etat en est le bénéficiaire exclusif. Certains revenus exonérés ne sont pas à déclarer. Sont assujettis les Personnes physiques ; les bénéfices réalisés par les sociétés de personnes n'ayant pas opté pour l'impôt sur les sociétés sont imposables au nom de chaque associé.

L'assiette de cet impôt est la somme algébrique des revenus déterminés selon le régime applicable à chacun d'eux (y compris les revenus de source étrangère lorsque les contribuables sont domiciliés en France) diminuée, éventuellement, des charges légalement déductibles (pensions alimentaires, frais d'accueil d'une personne âgée, par exemple) et des déficits globaux des années antérieures. Le taux est progressif par tranche de 0 à 54 %.

Les revenus soumis à l'impôt sur le revenu sont répartis en sept catégories (les traitements, salaires, pensions, retraites et rentes; les revenus des placements financiers ; les plus-values et gains divers (ventes de valeurs mobilières, d'immeubles,...) ; les bénéfices industriels et commerciaux ; les bénéfices non commerciaux des professions libérales et assimilées; les bénéfices agricoles ; les revenus fonciers).

S'y ajoute une huitième catégorie, constituée des rémunérations de certains dirigeants de sociétés (gérants majoritaires de SARL notamment), dont les règles d'imposition sont toutefois similaires à celles des traitements et salaires. Chaque catégorie de revenus, présente des caractéristiques particulières, et fait l'objet d'une évaluation distincte. Ces huit catégories de revenus participent ensuite à la formation du revenu imposable. Ce dernier est constitué par la somme de tous les revenus catégoriels non exonérés, perçus par tous les membres composant le foyer fiscal.

**Impôt sur les sociétés**

L'impôt sur les sociétés (IS) est un impôt en principe annuel qui touche l'ensemble des bénéfices réalisés en France par les sociétés et autres personnes morales. Il concerne environ le tiers des entreprises françaises. Les personnes morales peuvent être soumises à l'impôt sur les sociétés au taux normal pour l'ensemble de leurs activités ou pour certaines d'entre elles aux taux réduits sur leurs seuls revenus patrimoniaux.

Son taux normal est de **33 1/3 %**, mais il est réduit à 19 % pour les plus-values à long terme mises en réserve. Le taux de base de l'impôt sur les sociétés est de 33,33%, auquel s'ajoute une contribution additionnelle temporaire de 3% soit **36,33%** pour 2004.

L'Etat en est le bénéficiaire. Y sont assujettis les sociétés de capitaux et assimilées, certains établissements publics ayant une activité industrielle ou commerciale, collectivités et associations



## **France**

---

non expressément exonérées. Les sociétés de personnes peuvent opter pour l'impôt sur les sociétés. L'assiette repose sur le bénéfice des entreprises exploitées en France. Ce bénéfice est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice diminuée des suppléments d'apports et augmentée des prélèvements des associés.

### **Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**

Chaque personne physique doit déposer une déclaration d'ISF si elle possède un patrimoine taxable d'une valeur nette supérieure à 720 000 euros au 1er janvier 2004. Qu'elle soit domiciliée en France ou à l'étranger. Ce patrimoine déclaré correspond à celui du foyer fiscal existant au 1er janvier 2004.

Le foyer fiscal est différent de celui retenu pour l'impôt sur le revenu. En effet, vous prenez en compte le patrimoine de votre concubin mais pas celui des autres personnes pouvant être comptées à charge à l'impôt sur le revenu, comme les enfants majeurs rattachés. L'ISF est calculé sur le patrimoine net, c'est-à-dire sur la valeur des biens imposables sur laquelle sont déduites les dettes. L'ensemble des biens composant le patrimoine d'un foyer fiscal est en principe soumis à l'ISF. Selon la domiciliation en France ou à l'étranger, le patrimoine imposable est différent :

- en France, il comprend l'ensemble des biens, situés en France ou à l'étranger ;
- à l'étranger, seuls les biens situés en France, et sous réserve de l'application des conventions internationales, sont imposés à l'ISF. Toutefois, les placements financiers réalisés en France sont exonérés d'ISF, sauf cas particulier.

Certains biens, notamment professionnels, bénéficient d'exonération partielle ou totale.

## **II Les relations financières Etat/Collectivités locales.**

Conformément au Pacte de croissance et de solidarité, les principaux transferts financiers accordés par l'Etat évoluent en fonction de l'inflation et d'une partie de la croissance (33% en 2001). Les transferts financiers représentent 23% des recettes des collectivités locales totales, parmi lesquels 29% pour les communes, 21% pour les départements et 44% pour les régions.

### **A. Système de péréquation financière.**

En France comme dans les autres pays, il y a des régions plus pauvres que d'autres, des départements, des communes. Dans le but de faire diminuer ces inégalités il existe un système de péréquation. En France elle est de deux types : la péréquation horizontale et la péréquation verticale. Pour la première il s'agit d'une péréquation entre collectivité d'une même catégorie et dans le second cas il s'agit d'une péréquation entre toutes les catégories de collectivités.

La péréquation verticale est directement assurée par l'Etat sur ses moyens propres via le mécanisme de dotation, avec notamment la DGF (dotation globale de fonctionnement). La DGF se décompose en trois groupes : la DGF des communes, la DGF des départements et depuis 2004 la DGF des régions.

## France

---

La DGF des communes et de leurs groupements se décomposent en deux parts : la part principale formée de la dotation forfaitaire et la seconde part formée de la dotation d'aménagement. Puis cette dotation d'aménagement est scindée en trois dotations : DGF des groupements à fiscalité propre, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

La réforme 2004, crée la DGF des régions et améliore le niveau de péréquation pour les départements et les régions. Pour cela est intégré à la DGF une partie de la dotation globale de décentralisation, ainsi que 95% du total des compensations versées en contre partie d'exonérations d'impôts et pour finir le reversement de la seconde part de la seconde fraction du fonds national de péréquation de la TP, plus le reversement de la dotation de compensation dans le cadre de la suppression de la part salaire de la TP et enfin l'intégration du montant du fonds de péréquation de déséquilibres régionaux.

Donc la DGF se découpe maintenant en deux : la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation. Pour la péréquation horizontale, le principal système de péréquation au travers de la péréquation départementale de la taxe professionnelle. Mais il existe d'autres mécanismes comme le fonds de solidarité de la région Ile de France.

### **B. Autres recettes :**

Les concours Etatiques liés aux transferts de compétences sont : la dotation globale de décentralisation, la dotation spéciale instituteur et la dotation élu local. Il ne faut pas oublier la dotation globale à l'équipement (DGE), réservée aux petites communes et la dotation de développement rural (DDR), réservée aux EPCI.

#### *Les allocations compensatrices*

Le législateur a accordé de nombreux allègements sur la fiscalité directe locale. En contrepartie, l'Etat a compensé le manque à gagner enregistré par les collectivités territoriales. Ils peuvent revêtir plusieurs formes :

- Des dégrèvements accordés aux contribuables pris en charge par l'Etat.  
Ils n'affectent pas les ressources des collectivités territoriales comme le plafonnement de la taxe d'habitation par rapport au revenu ou celui de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.
- Des réductions de base comme les abattements ou les exonérations (partielles ou totales).  
En supprimant alors la matière imposable (sur laquelle les taux d'imposition sont appliqués), cette forme d'allègement modifie les ressources des collectivités territoriales.
- Parmi les trois catégories d'allègements, une seule est compensée par l'Etat. Il s'agit des réductions de taxe professionnelle (TP) et d'exonérations obligatoires. Mais la compensation de la suppression de la part salaires de la base de TP est désormais intégrée à la DGF. Si elles n'étaient pas compensées, la perte de recettes pour les collectivités territoriales serait financée par une augmentation de la pression fiscale locale. C'est pourquoi la loi prévoit le versement aux collectivités territoriales d'une allocation compensatrice par l'Etat ou certains fonds.

Les allocations compensent donc la diminution de la recette prévue (produit attendu). Leurs montants sont indiqués sur les Etats de notification fiscale adressés aux collectivités territoriales

**France**

---

et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En revanche, deux autres catégories ne sont pas compensées :

- C'est d'abord le cas des mesures considérées comme des éléments de l'assiette normale (abattements obligatoires pour charge de famille sur la taxe d'habitation ou la réduction de TP pour les artisans).
- C'est ensuite le cas des allègements décidés par les collectivités elles-mêmes. Ainsi, en exonérant de TP certaines entreprises nouvelles, une collectivité territoriale agit dans le cadre de sa politique fiscale.



## L'intercommunalité en France

### **Introduction : les établissements publics de coopération intercommunale**

Les communes ont la possibilité, si elles le souhaitent de se regrouper au sein de structures intercommunales. On établira une distinction entre :

- les structures syndicales : SIVU et SIVOM,
- les structures communautaires : communautés urbaines, communauté d'agglomération et communauté de communes. Nous n'aborderons pas ici le cas des syndicats d'agglomérations nouvelles dans la mesure où parmi les SAN encore existants, aucun n'est situé à proximité de la frontière de notre territoire.

### **Section 1/ Le cas des structures syndicales**

Ces établissements publics de coopération intercommunale ont souvent été mis en place pour gérer un ou plusieurs service(s) public(s). Le plus souvent, ces EPCI dits de gestion ont été mis en place par plusieurs communes afin de faire des économies d'échelles.

On remarquera toutefois que certains syndicats ont constitué le socle d'intercommunalité de projet.

Les compétences des syndicats sont définies par les membres qui ont décidé de se réunir au sein de cette structure. Contrairement aux communautés, le législateur n'intervient donc pas dans la définition des compétences transférées. On remarquera que le législateur permet la formule du syndicat « à la carte ». Les syndicats de communes sont financés par les contributions des membres.

### **Section 2/ Le cas des communautés**

Les communautés contrairement aux structures syndicales sont des EPCI de projet. Pour les trois types de communautés, le législateur définit les compétences que les communautés doivent exercer (compétences obligatoires, compétences optionnelles). On observe que plus la structure intercommunale est intégrée et plus les marges de manœuvre (en terme de choix des compétences) des communes membres sont réduites. On remarquera que l'intérêt communautaire permet d'établir une ligne de partage entre les compétences conservées par les communes membres et celles qui sont désormais de compétence communautaire.

### **Les différentes communautés**

Nous examinerons successivement les compétences des communautés de communes (classiques et à DGF bonifiée), des communautés d'agglomération, des communautés urbaines (anciennes et nouvelles formules).

France

**A/ La communauté de communes**

« La communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace »

**Compétences de la communauté de communes « classique »**

**2 blocs de compétences obligatoires :**

- Développement économique
- Aménagement de l'espace

**Au moins 1 compétence parmi les 4 suivantes :**

- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Politique du logement et du cadre de vie
- Voirie
- Équipements culturels et sportifs

**+ Le cas échéant, 1 ou plusieurs compétences facultatives**

**Compétences de la communauté de communes à DGF bonifiée**

**Obligation de prendre 4 des 6 groupes de compétences suivants :**

- Développement économique
- Aménagement de l'espace
- Voirie
- Logement social
- Déchets de ménages et assimilés
- développement et aménagement sportif de l'espace communautaire

On remarquera que contrairement à la communauté de communes « classique », le législateur définit précisément le contenu de chaque bloc de compétences. Il est possible pour les communes de jouer avec la notion d'intérêt communautaire. Ainsi, à titre d'exemple, pour la compétence « voirie », il sera possible de limiter le transfert de la compétence aux seules voiries présentant un intérêt communautaire.

**+ le cas échéant, 1 ou plusieurs compétences facultatives**

Remarque : la communauté de communes à DGF bonifiée est obligatoirement à taxe professionnelle unique.

France

**B/ La communauté d'agglomération**

« La communauté d'agglomération est un EPCI créé dans une aire urbaine regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15.000 habitants. Le seuil démographique de 15.000 hbts ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef lieu de département (...) ou la commune la plus importante du département »

**Compétences de la communauté d'agglomération**

**4 groupes de compétences obligatoires :**

**En matière de développement économique :**

- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités (...) qui sont d'intérêt communautaire ;
- actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

**En matière d'aménagement de l'espace communautaire :**

- schéma directeur et de secteur [désormais SCOT]
- création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire ;
- organisation des transports urbains

**En matière d'équilibre social de l'habitat**

- programme local de l'habitat (PLH)
- politique du logement d'intérêt communautaire ;
- actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;
- réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat
- actions, par des opérations d'intérêt communautaire ; en faveur du logement des personnes défavorisées
- amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

**En matière de politique de la ville**

- dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ;
- dispositifs locaux d'intérêt communautaire ; de prévention de la délinquance

+ **Au moins 3 blocs de compétences parmi les 5 compétences optionnelles parmi proposées par la loi**

**Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire**

**Assainissement et eau**

**En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :** lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés ou partie de cette compétence

**Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire**

+ **Possibilité de prendre des compétences facultatives.**

### **C/ La communauté urbaine**

« La communauté urbaine est un EPCI regroupant plusieurs communes **d'un seul tenant et sans enclave** qui forment à la date de sa création, **un ensemble de plus de 500.000 habitants** et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». En terme de compétences, la communauté urbaine est la structure la plus intégrée.

#### **Compétences de la communauté urbaine « nouvelle formule »**

La **communauté urbaine** exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

##### **En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :**

- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ;
- c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;

##### **En matière d'aménagement de l'espace communautaire :**

- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- b) Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;
- c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

##### **En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :**

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
- c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;



**France**

***En matière de politique de la ville dans la communauté :***

- a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

***En matière de gestion des services d'intérêt collectif :***

- a) Assainissement et eau ;
- b) Création et extension des cimetières créés, crématoriums ;
- c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

***En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :***

- a) Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- b) Lutte contre la pollution de l'air ;
- c) Lutte contre les nuisances sonores.

**+ Possibilité de prendre des compétences facultatives.**

***Les compétences des communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999***

**Elles continuent d'exercer à titre obligatoire, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :**

- 1° Chartes intercommunales de développement et d'aménagement, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ou documents d'urbanisme en tenant lieu, programmes locaux de l'habitat, constitution de réserves foncières intéressant la communauté,
- 2° Création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; actions de développement économique ; création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de réhabilitation d'intérêt communautaire ;
- 3° Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination de secteurs d'aménagement mentionnés à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme ;
- 4° Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires ;
- 5° Services d'incendie et de secours ;
- 6° Transports urbains de voyageurs ;
- 7° Lycées et collèges ;
- 8° Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;
- 9° Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés, crématoriums ;
- 10° Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ;
- 11° Voirie et signalisation ;
- 12° Parcs de stationnement. ;

**+ Compétences facultatives librement transférées par les communes membres.**

**France**

***Dernier bilan de l'intercommunalité à fiscalité propre (chiffres DGCL janvier 2004)***

	nbre	population regroupée
Communautés urbaines	<b>14</b>	<b>6.200.000</b>
Communautés d'agglomération	<b>155</b>	<b>20.000.000</b>
Communautés de communes	<b>2286</b>	<b>24.500.000</b>

**Quasi-totalité du territoire national couvert par des EPCI à fiscalité propre**

**Section 3/ Un outil de regroupement local particulier : le syndicat mixte**

Le syndicat mixte peut associer des collectivités et des établissements publics de différentes natures, de divers niveaux et d'importances variées. Comme les syndicats de communes, leurs interventions sont définies par les membres qui le constituent. Contrairement aux communautés, la loi ne prédéfinie pas des compétences obligatoires ou optionnelles.

Le Code Général des Collectivités Territoriale distingue **deux grandes catégories de syndicats mixtes** : les syndicats mixtes fermés [L.5711-1] et les syndicats mixtes ouverts [articles L.5721-1 à L.5721-7]. La qualification d'un syndicat mixte (SM « fermé » ou SM « ouvert ») dépend essentiellement de sa composition.

**Les syndicats Mixtes « fermés »**

Ils « *sont constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale* ». (Article L5711-1 du CGCT)

Ils peuvent donc associer :

- des communes
- des EPCI [EPCI à fiscalité propre (communauté urbaine, communauté d'agglomération et communauté de communes) et des EPCI sans fiscalité propre (essentiellement des syndicats de communes)]

Seuls les syndicats mixtes « fermés » peuvent être qualifiés d'établissements publics de coopération intercommunale dans la mesure où il regroupe uniquement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Les syndicats mixtes « fermés » sont **soumis aux règles applicables aux syndicats de communes** (*dispositions des chapitres Ier et II du titre Ier du livre II du Code Général des Collectivités Territoriales*).

**Syndicats mixtes « ouverts »**

Les syndicats mixtes « ouverts » « *peuvent être constitués par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de*

## **France**

---

*métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales » (article L.5721-2 CGCT)*

Ils peuvent donc associer :

- des communes
- des EPCI [EPCI à fiscalité propre / EPCI sans fiscalité propre]
- des régions et des départements
- des chambres consulaires
- d'autres établissements publics

Contrairement aux Syndicat mixte « fermés », les syndicats mixtes « ouverts » ne peuvent pas être qualifiés d'établissements publics de coopération intercommunale dans la mesure où une partie de leurs membres sont des personnes autres que des communes ou des groupements de communes (régions, départements, chambres consulaires, ...). Ce sont des établissements publics. (cf. *article L.5721-1 CGCT*).

Les syndicats mixtes « ouverts » ne sont pas soumis aux règles des syndicats de communes. Pour la rédaction de leurs statuts, les membres ont toutefois la possibilité de s'inspirer des dispositions du CGCT relatives aux syndicats de communes.

Le Code Général des Collectivités Territoriale contient peu de dispositions pour les syndicats mixtes « ouverts » (*articles L.5711-1, L.5721-1 à L.5721-7 du CGCT*). Les membres disposent donc d'une **liberté importante** dans la rédaction des statuts.

## **Conclusion**

**On remarquera que d'autres formules juridiques peuvent le cas échéant être envisagées. Il s'agit de :**

- l'association loi 1901
- le groupement d'intérêt public
- la société d'économie mixte

Ces trois outils (comme le syndicat mixte) peuvent permettre à des collectivités de rangs différents et des établissements publics de s'associer en vu de réaliser une action commune.

## 2.2 Belgique

### Section 1/ Organisation territoriale

La Belgique ne possède pas une constitution fédérale ; toutefois, en pratique, elle apparaît comme un Etat quasi fédéral organisé de la manière suivante :

L'Etat fédéral au sommet ;

- communautés (flamande, française et germanophone) ;
- régions (flamande, wallonne et bruxelloise)<sup>8</sup> ;
- 10 provinces<sup>9</sup> ;
- 589 communes.

Les pouvoirs locaux s'articulent essentiellement autour de deux articles constitutionnels. L'article 41, tout d'abord, qui dispose en son premier alinéa que « *les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la constitution* ».

En vertu de cet article, une matière cesse de ressortir de l'autonomie communale lorsque l'autorité fédérale, la Région ou la Communauté intervient pour l'organiser. Les communes belges présentent une double facette : elles constituent autant les « rouages » de l'Etat, chargés d'exécuter certaines missions déléguées par ces trois niveaux de pouvoir, que des collectivités politiques autonomes.

L'importance effective de cette autonomie sera donc fonction de la latitude accordée par le « pouvoir central ». La Belgique a connu une grande opération de fusions de communes en 1976 qui a permis d'en réduire le nombre à 589, et une érosion progressive de la notion d'intérêt communal.

La deuxième disposition constitutionnelle, l'article 162, pose les principes d'organisation des pouvoirs locaux, au nombre desquels figurent l'élection directe des membres des conseils communaux et provinciaux, l'attribution à ces conseils de tout ce qui relève de l'intérêt communal ou provincial, le principe de la décentralisation d'attributions vers les institutions communales et provinciales ou la publicité des séances des conseils communaux et provinciaux.

---

<sup>8</sup> La Belgique est à la fois un Etat fédéral, régional et communautaire. Selon une réforme constitutionnelle de 1993, entrée en vigueur le 1 janvier 1995, la Belgique est devenue un Etat fédéral constitué de trois régions économiquement autonomes et de trois communautés linguistiques.

<sup>9</sup> Les dix provinces belges sont : Anvers, Brabant flamand, Flandre occidentale, Flandre orientale, Limbourg, Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur.

### A/ la région et la communauté

#### Introduction : rôle de la Région dans l'organisation des provinces et des communes et exercice de la tutelle

L'article 162 de la Constitution belge consacre « l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans le cas et suivant le mode que la loi détermine ». Il impose la décentralisation des attributions vers les institutions provinciales et communales.

Par ailleurs, l'article 41 de la Constitution dispose que « les intérêts exclusivement communaux, ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux et provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

Cependant, cette attribution de compétences a été atténuée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, entrée en vigueur le 1 janvier 2002, qui confie aux régions la composition, l'organisation, la compétence, le fonctionnement et la détermination des limites des institutions communales et provinciales.

Cette tutelle exercée par la région a pour effet d'empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé ». Il revient donc au pouvoir exécutif de ces différents niveaux de mettre en œuvre le partage législatif, et de contrôler la légalité des mesures prises par la localité.

Il convient de distinguer deux formes de tutelles exercées par la région sur les collectivités inférieures :

- La tutelle administrative générale qui consiste à suspendre ou à annuler les actes des autorités communales contraires à la loi ou à l'intérêt général.
- La tutelle spéciale, qui se manifeste par l'approbation des actes relatifs aux budgets, aux comptes, au statut du personnel communal et à la mise en régie des services communaux.

Toutefois, **l'autorité de tutelle n'est pas omnipotente**. Elle doit motiver ses décisions, respecter les délais de notification, ainsi que la règle « le silence vaut consentement ».

**Chacune des régions compte un conseil régional.** Le Conseil régional wallon comprend 75 membres. Concernant le conseil régional flamand, il est confondu avec le conseil communautaire ; autrement dit, il n'y a qu'un seul conseil flamand et qu'un seul exécutif qui exercent à la fois des compétences communautaires et régionales. Il s'agit du Parlement flamand et du gouvernement flamand.

Les **conseils communautaires** s'organisent de la manière suivante :

- Le conseil flamand, composé de 124 membres dont 118 élus dans la région flamande. Les six autres membres sont les six premiers élus du groupe linguistique néerlandais du conseil de la région de Bruxelles-capitale.
- Le conseil français qui comprend 94 membres : les membres du conseil régional wallon et 19 membres élus par le groupe linguistique français du conseil de la région de Bruxelles-capitale.
- Le conseil germanophone composé de 25 membres. Les conseillers provinciaux et régionaux germanophones y possèdent une voix consultative.

## **Belgique**

---

Les **gouvernements** sont le **pouvoir exécutif de la communauté et de la région**. Ses membres sont élus au sein des conseils correspondants selon la règle majoritaire. Les **conseils de communautés et de régions** ne sont donc pas élus par les électeurs directement. Ils sont **composés de parlementaires, répartis** dans les différents conseils, **selon leur appartenance à un groupe linguistique déterminé**. Ils sont élus tous les cinq ans, en même temps que les chambres législatives, selon le système de scrutin de liste plurinominal et sur la base de la représentation proportionnelle.<sup>10</sup>

### **B/ les provinces**

Les **provinces belges** comptent deux sortes d'organes. Le **conseil provincial** en est **l'organe délibérant**. Il comprend de 47 à 84 membres selon le nombre d'habitants sur le territoire concerné. Ces membres sont directement élus par la population, tous les six ans, selon un scrutin proportionnel de liste en même temps que le conseil communal. **La députation permanente** est **l'organe exécutif**. Il est composé de 6 membres élus par le conseil en son sein ; il est présidé par le gouverneur qui ne dispose que d'une voix consultative.<sup>11</sup>

### **C/ la commune belge**

Parmi les 589 communes que compte la Belgique, 19 se situent à Bruxelles, 262 en Wallonie et 308 en Flandre. Mais toutes ont la même organisation, à savoir, un conseil communal, et un conseil des bourgmestres et des échevins.

#### **le conseil communal**

Cet organe compte de 7 à 55 membres selon le nombre d'habitants de la commune.<sup>12</sup> Les conseillers sont élus tous les six ans au scrutin proportionnel de liste. Ils sont habilités à trancher à chaque fois que la loi n'a pas confié la question à un autre organe de la commune. Le conseil dispose également du **pouvoir réglementaire** en matière d'organisation interne des services communaux et des intérêts matériels de la commune.

#### **le collège des bourgmestres et des échevins**

Ce collège est **l'organe exécutif** de la commune ; il est composé d'un bourgmestre et de 2 à 10 échevins élus par le conseil communal en son sein à la majorité absolue. La **délibération est collégiale**, pour être validée, une décision doit recueillir la majorité absolue des membres. Le conseil communal et le conseil échevinal sont **présidés par le bourgmestre** qui est chargé d'exécuter les lois et règlements généraux, provinciaux et communaux.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Exception : le conseil de la communauté germanophone qui est élu par le corps électoral des cantons d'Empen et de Saint Virth pour une période fixée de 4 ans.

<sup>11</sup> Le gouverneur est nommé et révoqué par le gouvernement régional sur avis conforme du conseil des ministres. Il doit suivre les instructions du gouvernement fédéral et des gouvernements des communautés et des régions dans la limite de leurs compétences respectives.

<sup>12</sup> Le nombre de conseillers doit toujours être impair.

<sup>13</sup> Le bourgmestre est nommé par le gouverneur régional.



## Section 2/ les compétences des collectivités territoriales belges

### Section 2.1/Répartition des compétences

#### A/ Les communautés et les régions

Au sein des **régions et des communautés**, ce sont les gouvernements qui sont chargés d'élaborer, de coordonner et de mener à bien la politique communautaire et régionale. Ils préparent les délibérations, et le budget, et ils sont chargés de l'exécution des Décrets votés par les assemblées. Les **compétences des communautés belges** sont les suivantes :

- la culture
- l'enseignement
- l'aide aux personnes
- la santé.

**La région est compétente** pour intervenir :

- dans les matières relevant de la gestion du cadre de vie : **aménagement du territoire et de l'urbanisme ; rénovation rurale ; conservation de la nature ; environnement ; les décisions communales et provinciales ; le logement.**
- Dans les matières relevant de questions économiques.

A noter que la région wallonne a instauré les plans communaux de mobilité,

#### B/ les provinces

La **députation permanente** est chargée de la **gestion journalière et de l'exécution des décisions du conseil** ; elle joue également le rôle de juridiction administrative dans le cadre de certains contentieux (notamment ceux intéressant la fiscalité). Cet organe joue aussi le rôle de juge électoral.

Le gouverneur est un agent du pouvoir central qui exerce des pouvoirs de police. Il dirige l'administration et est chargé d'exécuter les décisions du conseil, ainsi que les lois et les règlements. **La province dispose, en réalité, de compétences réduites**, l'intérêt provincial étant enfermé entre l'intérêt général et l'intérêt communal. Les discussions actuelles tendent à faire disparaître cette forme de collectivité.

**Belgique**

---

**C/ Les communes**

Les compétences des communes ne sont pas précisées dans la Constitution. Pourtant, elles disposent d'une **compétence de principe, pour tout ce qui relève de « l'intérêt communal » ou de « l'intérêt provincial »**.

La commune a **deux grandes missions**. D'une part, elle est compétente pour tout ce qui relève de la **gestion du cadre de vie**, elle est chargée de l'application des législations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, à la protection des monuments et des sites, à la réglementation des établissements insalubres, dangereux ou incommodes, et enfin à la voirie. D'autre part, la commune veille à la **gestion du réseau d'enseignement communal** à tous les niveaux, sauf universitaire.

Pour la réalisation d'études, la conception de documents de planification et la gestion de nombreux équipements et services publics, les communes belges confient ces tâches aux « intercommunales » dont elles sont actionnaires (Cf. ci-dessous et annexe 1).

En région wallonne, la collecte des déchets, la distribution de l'eau, l'assainissement, le développement de zones d'activités, sont des compétences communales, le plus souvent déléguées à une intercommunale. Certaines compétences peuvent toutefois être exercées en régie, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ou par le biais d'une association sans but lucratif, par exemple dans le domaine culturel.



**Belgique**

**Répartition des compétences : présentation synthétique**

			Autorité compétente			Type de compétence :			Exercice de la compétence :		
Fonction :	Etat fédéral ou région	intermédiaire	municipalité	exclusive	partagée	obligatoire	facultative	direct	indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité
<b>Logement et urbanisme</b>											
Logement			1								
Urbanisme			1								
Aménagement du territoire			14								
<b>Environnement, salubrité</b>											
Epuration des eaux	2										
Ordures ménagères et déchets	2		3								

<sup>14</sup> Les communes n'interviennent que dans le cadre d'attributions que la région leur confère (exemple : délivrance des permis d'urbanisme, aménagement de la voie publique...)

<sup>2</sup> ici Etat s'entend par région.

<sup>3</sup> des subventions peuvent être prévues pour l'aménagement d'installations de traitement de déchets et/ou l'assainissement des décharges existantes.



**Belgique**

Fonction :	Etat fédéral ou région :	Intermédiaire	Autorité compétente			Type de compétence :			Exercice de la compétence :		
			Municipalité	Exclusive	partagée	obligatoire	facultative	direct	indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité
Protection de l'environnement											
<b>Circulation, transports</b>											
Voirie routière	4										
Transport	4										
Transport urbain routier	4										
Transport urbain sur voies ferrées											
Ports	4										
Aéroports	4										



**Belgique**

Fonction	Etat fédéral ou région	intermédiaire	Autorité compétente			Type de compétence :			Exercice de la compétence :		
			municipalité	exclusive	partagée	obligatoire	facultative	direct	indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité
<b>Services économiques</b>											
Gaz											
Chauffage urbain											
Eau											
Agriculture, sylviculture, pêche											
Electricité											
Promotion économique											
Commerce et industrie											
Tourisme											



## **Section 2.2/Exercice de compétences particulières**

### **La planification territoriale et l'urbanisme**

**En région Flandre**, il existe trois niveaux de planification : régional, provincial et communal. Chaque niveau élabore un plan de structure et un plan d'exécution. Le plan de structure comprend une partie de diagnostic ainsi que des lignes directrices de l'aménagement et les choix essentiels pour le développement spatial du territoire ; le document ne définit pas l'affectation des sols qui relève du plan d'exécution.

L'articulation entre les trois niveaux repose sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité : il existe une obligation de compatibilité entre les plans, chaque collectivité étant compétente pour les matières relevant de son niveau. Par contre, il n'existe pas de planification intercommunale, chaque commune élabore son plan de structure et d'exécution.

**La Région Wallonne** élabore un schéma de développement de l'espace régional, qui prévoit les principales opérations d'aménagement et de développement. Il permet aux communes d'élaborer un schéma de structure, qui comprend les principales orientations de l'aménagement communal. Ce schéma a une valeur indicative, la commune n'a pas d'obligation de le réaliser ; elle peut de même poursuivre son développement urbain sans schéma de structure. C'est le plan de secteur qui lui permet d'orienter le développement de la commune.

De même, la Région wallonne a élaboré un code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle exerce dans cette matière un pouvoir de tutelle.

Au niveau communal, le plan de secteur définit le zonage et les grandes lignes de l'aménagement. La commune wallonne peut également élaborer des plans communaux d'aménagement, à l'échelle infracommunale. Ces plans complètent les plans de secteur et permettent de prendre en compte les spécificités de la zone concernée (zone commerciale, industrielle...).

Les travaux à engager figurent dans un « plan triennal des travaux ». Cette planification triennale existe aussi pour la construction et l'aménagement de logements, dont la réalisation peut être confiée à des structures comme des « sociétés de logements », distinctes des intercommunales, qui gèrent les logements sociaux.

## Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales

### I. Système fiscal

#### A. Communes :

L'article 170 alinéa 4 de la Constitution accorde une très large autonomie fiscale aux communes. En principe, c'est le conseil communal qui est chargé de fixer librement l'assiette, le taux et toutes autres modalités (exonérations, réductions) des taxes qu'il décide de lever, et qui seront perçues par le receveur local ou régional. Toutefois, la loi peut prévoir un montant maxima.

En Belgique, les collectivités locales disposent d'une certaine liberté en ce qui concerne le pouvoir de lever de nouveaux impôts à la condition que ces impôts soient conformes à la réglementation en vigueur et approuvés par l'autorité supérieure.

Les principaux impôts communaux en Belgique sont des impôts additionnels à ceux de l'Etat et à la région. Pour l'essentiel, la fiscalité locale belge repose sur des « centimes additionnels » perçus par l'Etat en même temps que l'impôt du à ce dernier et reversés ensuite aux communes.

Les impôts communaux sont calculés au taux approprié spécifique à chaque commune, sur la base du « principal ».

- les « centimes additionnels » communaux au « précompte immobilier ». Ce sont les Régions qui sont compétentes pour modifier le taux de base et les exonérations en matière de précompte immobilier. Le précompte immobilier est égal à un pourcentage (taux) du revenu cadastral indexé du bien immeuble. (Cf. régions)

Les taux (Cf. région) sont à majorer dans chacun des cas des centimes additionnels provinciaux et communaux. Ainsi, si le taux de base est de 1,25%, 3.000 centimes additionnels généreront un taux complémentaire de 37,5% : le taux global du précompte immobilier sera donc de 38,75%.

Les entreprises acquittent, comme les ménages, ces centimes additionnels, mais elles ne concourent que pour 27% du montant total de cet impôt.

- la taxe additionnelle la taxe sur les revenus globaux (professionnels, mobiliers, immobiliers, etc) des personnes physiques (voir Etat) représente à peu près 35% des recettes fiscales des communes

Ces deux recettes fiscales fournissent ensemble plus de 80% des recettes fiscales des communes.

L'Etat attribue par ailleurs aux communes un pourcentage du produit de la taxe sur les véhicules automobiles inscrits au nom des propriétaires y étant domiciliés

**Belgique**

---

**B. Niveau intermédiaire : Région et Provinces :**

**La région**

En Belgique, la Région ainsi que la Communauté disposent d'un pouvoir fiscal propre important (article 170 alinéa 2 de la Constitution). Cependant, le pouvoir fiscal de la Communauté est tombé en désuétude. En réalité, toutes les ressources fiscales communautaires proviennent d'impôts perçus par l'Etat fédéral : l'impôt des personnes physiques, de la TVA et des redevances de la radio et de la télévision.

Les recettes fiscales des Régions sont assurées par d'anciens impôts d'Etat dont le produit leur est totalement ou partiellement assuré. Le précompte immobilier, est la recette principale des régions, dont le produit leur est totalement assuré à la place de l'Etat.

Le précompte immobilier prend pour référence le « revenu cadastral » : il est axé sur une valeur locative établie à partir d'un loyer de référence pour ce qui concerne les immeubles bâtis et les terrains agricoles. Pour les terrains à bâtir, on retient le revenu le plus élevé des terrains comparables. Les terrains non bâtis à usage industriel ou commercial sont évalués à partir de la valeur d'achat. Les régions en fixent le taux de base : taux du précompte immobilier

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Taux de base	2,5	1,25	1,25
Habitations sociales	1,6	0,8	0,8
Matériel et outillage	2,26	1,25	1,25

Désormais, la Région dispose également d'une compétence exclusive pour lever les impôts en matière d'eau et de déchets. Elle dispose en outre d'autres impôts accessoires comme la taxe sur les jeux et paris (totalement), la taxe sur les appareils automatiques de divertissement (totalement), la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées (totalement), les droits de succession et de mutation par décès (totalement), les droits d'enregistrement, la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et les écotaxes (au prorata du nombre d'habitants).

Les Régions peuvent, pour certains de ces impôts, modifier le taux d'imposition, la base de l'imposition et les exonérations, ou seulement une partie de ces éléments. Par exemple, elles peuvent fixer le taux des droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux des biens immeubles à partir de l'année budgétaire suivant celle au cours de laquelle cet impôt aura été attribué complètement aux Régions. En revanche, elles ne pourront pas fixer le taux, ni de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, ni des taxes assimilées aux accises.

**Les Provinces**

Les Provinces ne reçoivent aucun impôt général ; perçues par le receveur des contributions directes de l'Etat, les principales taxes provinciales sont notamment : la taxe sur les chiens et les vélos, la taxe sur les cyclomoteurs, la taxe sur la force motrice...



## **Belgique**

---

L'article 170 alinéa 3, 3° de la Constitution réserve au législateur la faculté de supprimer tout ou partie des impositions levées par la Province. Le développement de la fiscalité communautaire et régionale devrait conduire, à terme, à la suppression de la fiscalité provinciale.

### **C. L'Etat**

On peut distinguer deux catégories d'impôts en Belgique : les impôts directs et les impôts indirects. Nous verrons, ici uniquement les impôts directs. L'Etat belge dispose d'une palette importante d'impôts pour percevoir des recettes fiscales et notamment au titre des impôts directs :

- **La taxe sur les revenus globaux** (professionnels, mobiliers, immobiliers, etc) des personnes physiques, le revenu imposable est constitué de l'ensemble des revenus nets, d'origine belge ou étrangère, des quatre catégories de revenus (revenus des biens immobiliers, revenus des capitaux et des biens mobiliers, revenus professionnels et revenus divers), diminué de certaines dépenses déductibles. Les taux sont fixés par tranches de revenu. Elle ne s'étend donc pas aux bénéficiaires des sociétés commerciales.
- **L'impôt sur les sociétés**, cet impôt est assis sur le total formé par : les bénéfices réservés imposables, les dépenses non admises fiscalement et les dividendes distribués. Le taux normal est de 39%.
- **L'impôt des personnes morales**, l'assiette de cet impôt repose sur les revenus immobiliers, revenus et produits de capitaux et de biens mobiliers, certains revenus divers (notamment certaines plus-values), dépenses non justifiées, pensions et cotisations pour pensions non déductibles et certains dividendes distribués par les intercommunales. Le taux de l'impôt est égal aux précomptes en ce qui concerne les revenus immobiliers et mobiliers; toutefois, certains revenus immobiliers sont imposés au taux de 20%, il existe des cas où le taux varie.

L'Etat dispose également d'un certain nombre d'impôts accessoires : les rentes alimentaires, imposables à hauteur d'environ 80% du montant encaissé, les bénéfices et profits occasionnels.

Il s'agit des bénéfices et profits obtenus en dehors de toute activité professionnelle sauf les bénéfices et profits recueillis dans le cadre d'une gestion normale d'un patrimoine privé et de gains aux jeux et loteries, les prix et subsides, imposables uniquement si le montant est supérieur à 2950 euros, les plus values sur immeubles bâtis, les plus values sur immeubles non bâtis, les plus values réalisées à l'occasion de la cession d'un bâtiment construit sur un terrain acquis à titre onéreux et les plus values sur cession de participation importante.

### **D. Conventions bilatérales en vue d'éviter les doubles impositions**

La France et la Belgique ont signé une convention en vue d'éviter les doubles impositions le 12 août 1843 à Lille (Cf. schéma ci-après)



**Belgique**

---

**Conventions bilatérales**

**Etablissement stable en France d'une société Belge :**



Soumises en France à la retenue à la source (la base de cette retenue est réduite de moitié et le taux de cette retenue ne dépasse pas 10%)



**Etablissement stable en Belgique d'une société française :**



Soumis pour leurs bénéfices au régime applicable aux sociétés étrangères similaires.



Les revenus des résidents de l'un des Etats contractants ne sont imposables que dans cet Etat.  
(art.18)

**Belgique**

---

**II Les relations financières Etat/Collectivités locales.**

**A. Introduction générale**

En Belgique, les dépenses publiques locales (16,6 millions d'euros en 2001, soit 6,5% du PIB) se situent en dessous de la moyenne européenne (laquelle est à 11,2% du PIB).

Selon le ministère des finances belges, les recettes fiscales réalisées pour l'année 2003 se montent à 74 583 millions d'euros. Par rapport à 2002, il s'agit d'une augmentation de 0,6%. Cette progression est le fait d'une compensation entre une hausse des recettes fiscales indirectes (droit de douanes, accises, TVA et droits d'enregistrement) et un recul des recettes fiscales directes. L'Etat, les Communautés, les Régions et les Provinces peuvent allouer des subventions à l'autorité inférieure. De ce fait, les communes belges tirent une partie importante de leurs recettes de transferts en provenance de celles-ci.

Outre la réception des fruits de ces impôts et des impôts communaux, la commune dispose de trois autres types de ressources permettant le financement des communes belges : les subventions (cf. plus bas), l'emprunt qui représente une part importante du financement des communes belges et enfin les communes bénéficient de diverses ressources, le plus souvent sous forme de redevances perçues.

**B. Système de péréquation financière.**

En Belgique, le financement des collectivités locales, et donc la péréquation entre elles, relèvent des pouvoirs régionaux.

**Les principales sources de péréquation sont les suivantes :**

Le Fonds des Communes et des Provinces : les modalités de répartition des masses budgétaires disponibles varient suivant la Région. Dans tous les cas, le potentiel fiscal intervient comme critère de répartition des moyens du fond entre collectivités locales. Créé en 1948, le fonds des Provinces a pour objectif de séparer la fiscalité de l'Etat de celle des Provinces.

L'Etat a décidé de couvrir les besoins essentiels par une intervention par le canal du fonds des Provinces. En Belgique, le financement des collectivités locales, et donc la péréquation entre elles, relèvent des pouvoirs régionaux.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions a mis sur pied, dans son article 48, un mécanisme dit de solidarité nationale permettant une intervention correctrice en faveur d'une ou plusieurs régions dont le produit moyen de l'impôt sur les personnes physiques/habitant est inférieur à la moyenne nationale.

Le fonds des communes est régionalisé depuis 1977 selon des critères propres à la Région bruxelloise, à la Région flamande et à la Région wallonne. Ces règles varient d'une année à l'autre.

La péréquation, généralement admise, est critiquée lorsque les montants sont très importants et que les payeurs ne sont pas identifiés.

**Belgique**

---

**C. Subventions et modes de financement des collectivités par l'Etat :**

Les modes de financement des collectivités par l'Etat :

Il existe deux catégories de transferts accordés par le pouvoir central aux collectivités locales ou par les autorités régionales aux collectivités locales :

- Les transferts affectés
- Les transferts non affectés ou globaux.

Concernant les transferts affectés, ceux ci sont destinés à rembourser intégralement ou partiellement les dépenses afférentes à une activité déterminée des collectivités locales et régionales et, ils sont fonction des dépenses encourues à ce titre.

La condition sine qua non est que la collectivité bénéficiaire ne peut les utiliser que pour financer un service particulier.

Concernant les transferts non affectés ou globaux, ils ont pour but de fournir aux collectivités locales une aide financière générale non liée à un équipement ou à un département particulier.

En Belgique, les transferts affectés représentent 43% des subventions et les transferts non affectés 57% (fonds des communes et aides diverses).

Les subventions affectées sont accordées aux collectivités locales et régionales pour les dépenses courantes afférentes :

- A des recensements
- Aux frais de personnel du tribunal de Police
- Aux locaux judiciaires
- A l'enseignement (traitement du personnel et frais de fonctionnement)
- Au fonctionnement des espaces de jeux, des centres culturels, des bibliothèques, des théâtres, des crèches
- A l'assistance sociale, aux aides familiales
- Aux centres de santé
- Aux tombes des victimes de la guerre.

Pour les transferts affectés qui concernent des dépenses en capital au titre des travaux publics, de la culture, des cultes, du tourisme, de la protection contre l'incendie, de l'agriculture et de la santé publique, la base de calcul est toujours un pourcentage déterminé du total de la dépense en capital à subventionner.

Pour obtenir ces subventions, les projets devront recevoir l'approbation de l'autorité supérieure.

Les collectivités locales et régionales belges peuvent aussi bénéficier de transferts non affectés, lesquels proviennent respectivement du fonds des communes et du fonds des provinces, alimentés par les impôts divers de l'Etat. (Cf. péréquation)

## L'intercommunalité en Belgique

### 1/ Définition et base juridique

Bien que les organes de direction des intercommunales se substituent dans une certaine mesure aux organes de gestion des communes et imposent les décisions adoptées à ces dernières, les intercommunales ne constituent pas un niveau de pouvoir à part entière, supérieur à l'échelon communal, mais une forme d'association de communes.

#### A/ Base juridique

L'organisation des formes d'associations des communes relève de la compétence des régions. Les formes d'associations de communes apparaissent multiples mais la plupart d'entre elles ne sont pas dotées de la personnalité juridique.

On dénombre actuellement quelque 240 intercommunales -122 en Région wallonne, 94 en Flandre, 11 à Bruxelles et 17 intercommunales interrégionales –dans les domaines les plus divers (chiffres datant de 2000). Bien que les trois Régions connaissent des évolutions distinctes, la structure intercommunale y conserve sa forme commerciale (société par action).

La Région wallonne s'est, la première, saisie de cette nouvelle compétence, en adoptant un décret relatif aux intercommunales, le 5 décembre 1996. En 2001, c'est au tour de la Flandre d'adopter un décret organisant les intercommunales (Décret du 6 juillet portant réglementation de la coopération intercommunale). Ce texte abandonne le terme d'intercommunale et lui préfère celui de structure de coopération.

Ensuite, il distingue trois types d'associations de communes, qu'il dote de règles propres et qu'il différencie en fonction de leur objet. Enfin, à l'instar du décret wallon, ce texte favorise la participation des élus de l'opposition aux prises de décision de l'intercommunale.

Les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'Etat ainsi que de toute imposition établie par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public. Le décret wallon prévoit cependant la faculté pour la Région wallonne de soumettre les intercommunales à la fiscalité mais uniquement pour ce qui concerne ses mesures fiscales propres.

#### B/ Forme commerciale des intercommunales

Bien qu'étant une personne de droit public, l'intercommunale emprunte sa forme au droit civil ou commercial.

**Les intercommunales n'en demeurent pas moins des personnes de droit public.** L'emprunt de la forme de société commerciale ou d'association sans but lucratif confère donc à ces structures juridiques des caractéristiques hybrides.

## **Belgique**

---

Les statuts des intercommunales wallonnes précisent si elles revêtent la forme d'une société anonyme, d'une société coopérative à responsabilité limitée ou celle d'une association sans but lucratif.

Les structures de coopération flamande, quant à elles, sont nécessairement régies par la législation relative aux coopératives à responsabilité limitée.

La forme commerciale (ou civile, pour celles qui optent pour la forme d'une association sans but lucratif) des intercommunales confèrent à ces dernières une certaine autonomie en terme d'organisation et de gestion, dans la mesure où elles ne seront pas tenues par l'ensemble des règles contraignantes assignées au secteur public.

D'une part, le caractère public de l'intercommunal explique que celles-ci soient soumises aux lois de service public, qu'elles puissent opter pour l'engagement du personnel sous statut ou sous contrat de travail ou encore qu'elles poursuivent en leur nom des expropriations pour cause d'utilité publique.

Elles doivent également observer les exigences de publicité imposées à l'administration. D'autre part, la forme commerciale ou d'association sans but lucratif empruntée par les intercommunales implique que ces associations sont soumises à la législation relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, que les associés ne sont pas solidaires et qu'ils ne sont tenus des engagements sociaux qu'à concurrence du montant de leurs souscriptions.

Le décret wallon autorise également les intercommunales à se livrer à des opérations industrielles et commerciales et à procurer un gain à leurs membres, dans la mesure où elles ont opté pour la forme d'une société commerciale et non pour celle d'une association sans but lucratif.

Ce décret impose cependant des règles spécifiques en matière de comptabilité et d'affectation des bénéfices : d'une part, l'intercommunale doit établir des comptes annuels faisant apparaître le résultat de chaque secteur d'activité, intégré dans une comptabilité analytique et un bilan unique ; d'autre part, les statuts doivent nécessairement établir les règles d'affectation par secteur d'activité.

Les lois relatives aux sociétés relatives aux sociétés commerciales et aux associations sans but lucratif ne sont applicables aux intercommunales wallonnes et bruxelloises que pour autant que les statuts de l'intercommunale n'y dérogent pas en raison de l'objet spécifique de l'association. Les structures de coopération flamandes sont régies par les dispositions du décret du 6 juillet 2001 et, pour le surplus, par la législation sur les sociétés coopératives à responsabilité limitée : le décret flamand ne fait donc pas référence à la possibilité de dérogation par voie de statuts à la législation commerciale.

### **C/ Partenaires d'une intercommunale**

La doctrine distingue classiquement les intercommunales pures et les intercommunales mixtes. Concernant les intercommunales pures, elles ne sont constituées exclusivement de personnes morales de droit public, telles que les communes et provinces.

Quant aux intercommunales mixtes, elles se caractérisent par le fait qu'elles associent également des personnes physiques ou morales de droit privé.

Relevons qu'en Flandre, les structures de coopération dotées de la personnalité civile ne peuvent

## **Belgique**

---

être conclues qu'entre personnes de droit public.<sup>15</sup>

Le décret wallon du 5 décembre 1996 ouvre l'adhésion aux provinces, aux centres publics d'aide sociale, à la Région wallonne elle-même et également à des partenaires privés avec lesquels une coopération est envisagée.

Le décret flamand est plus restrictif puisqu'il exclut qu'une structure de coopération dotée de la personnalité civile associe des partenaires privés. En Flandre, les structures intercommunales sont donc nécessairement « pures ». Seules sont autorisés à participer à ces structures les communes, les provinces, les régies communales autonomes, les centres publics d'aide sociale et leurs associations (dans la mesure où ils se composent exclusivement de personnes morales de droit public) ou d'autres structures de coopération flamandes.

Contrairement au décret wallon qui autorise la prise de participation majoritaire des provinces dans le capital social d'une intercommunale, le décret flamand assure, lui, le caractère communal de l'association en limitant la prise de participation des provinces à 20% du capital social et en imposant que les deux tiers des administrateurs au minimum émanent des communes associées.

Le décret flamand du 10 juillet 2001 organise bien une forme de collaboration intercommunale « mixte », qualifiée d'association interlocale, en vue de permettre la réalisation d'un projet d'intérêt communal bien défini, mais cette forme d'association se caractérise par l'absence de transfert de gestion et de personnalité juridique.

Les trois Régions connaissent un régime analogue qui repose sur l'attribution de la majorité des voix aux représentants des communes et sur l'établissement d'un double quorum de vote : pour être adoptées, les résolutions des différents organes de l'intercommunale doivent obtenir la majorité des voix des associés communaux présents ou représentés au sein de cet organe. Le décret wallon et la loi du 5 décembre 1986 réservent la présidence des différents organes aux représentants communaux de telle sorte que la gestion effective de l'intercommunale reste aux mains des élus locaux.

### **D/ les organes de l'intercommunale**

Les intercommunales wallonnes comportent trois organes : une assemblée générale, un conseil d'administration et un collège des commissaires. Aucun de ces organes n'est élu directement par le corps électoral, mais ils doivent être composés exclusivement de conseillers communaux.

La structure des intercommunales flamandes est différente, elle varie selon l'objet de l'association. Tandis que les associations de projet sont dotées uniquement d'un conseil d'administration, les associations prestataires de services et les associations chargées de missions sont, quant à elles, dotées d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration et, éventuellement, d'un comité de direction.

---

<sup>15</sup> Article 10 du décret flamand du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale. Le texte permet également l'intégration de personnes morales de droit privé dans les structures de coopération mais, dans ce cas, ces associations interlocales ne disposent pas de la personnalité juridique (article 6 du décret précité).

**Belgique**

---

**2/ Classification et création des intercommunales**

**A/ Classification**

En Wallonie, les intercommunales peuvent être distinguées selon leur objet, sans conséquence juridique sur leur mode de fonctionnement. Les intercommunales de gestion sont destinées à assurer des prestations de service public, tel que la distribution d'eau ou d'énergie, le ramassage des déchets...

A l'opposé, les intercommunales de projet sont chargées de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle d'un projet clairement défini, notamment de l'aménagement du territoire ou du développement économique.

A l'inverse, le décret flamand du 6 juillet 2001 réserve des régimes différents aux associations de communes, selon leur objet. Le texte distingue l'association de projet des associations chargées de prestations de service public.

Dans cette seconde catégorie, le décret distingue encore l'association chargée de mission de l'association prestataire de services.

La première est dotée du transfert de gestion <sup>16</sup> et est chargée de la mise en œuvre exclusive d'une ou plusieurs attributions communales. La seconde est privée du transfert de gestion et assure à l'usage des communes participantes un service auxiliaire.

**B/ Création**

Les intercommunales sont créées par les communes pour gérer des intérêts purement communaux, la Région ayant la faculté d'annuler la décision des conseils communaux approuvant le principe de l'association, les statuts de l'intercommunale ou la modification de ses statuts. Les associations de communes dont le ressort dépasse les limites d'une Région pourront être créées qu'après qu'ait été conclu un accord de coopération entre les Régions concernées.

L'association intercommunale porte toujours sur un objet bien déterminé qui doit, en principe, recevoir une définition précise dans ses statuts. La durée de vie de l'intercommunale est toujours limitée dans le temps : 30 ans reconductibles en Wallonie, six ans pour l'association de projet en Flandre, dix-huit ans pour les autres intercommunales (durée prolongeable).

---

<sup>16</sup> (C'est-à-dire de la compétence de mettre en œuvre les décisions adoptées au sein de la structure intercommunale, en privant les communes partenaires de la compétence d'accomplir les mêmes missions seules ou avec le concours d'un tiers)

**Belgique**

---

**3/ Intérêt du recours à une intercommunale et domaine d'action**

**A/ Intérêt**

- réaliser des économies d'échelles
- d'échapper aux contraintes de gestion du secteur public, dans la mesure où les législations en la matière confèrent aux intercommunales une forme de société commerciale
- de bénéficier d'apports financiers et de la collaboration du secteur privé

**B/ Domaine d'actions**

A l'heure actuelle, les intercommunales ont la charge de la gestion de domaines aussi variés que la distribution d'électricité ou de gaz, la télédistribution, le captage et la distribution d'eau, la gestion d'institutions et d'œuvres médico-sociales (dont de grands hôpitaux), l'expansion économique, l'aménagement du territoire, les immondices ou l'épuration des eaux, la gestion d'abattoirs, l'informatique, la crémation et l'inhumation, la gestion de bureaux d'études destinés aux services publics, la gestion d'infrastructures culturelles ou sportives et même la gestion d'un circuit automobile.

Les intercommunales représentent un poids économique et politique non négligeable puisque leur bilan total équivaut à plus de 17,5 milliards d'euros et qu'elles emploient plus de 25 000 personnes.

**Exemple d'intercommunales en Wallonie et en Flandres**

(Cf. annexe 1)

## 2.3 Luxembourg

### Section 1/ Organisation territoriale

Le Luxembourg est un Etat unitaire qui ne comprend qu'un seul niveau de collectivité territoriale, les communes, au nombre de 118. Le Luxembourg a engagé en 1988 une réforme qui a donné une plus grande autonomie aux communes.

Le Grand-duché est divisé en communes qui forment des districts. Le corps communal se compose du conseil communal, du collège des bourgmestres et échevins et du bourgmestre. Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune pour une durée de 6 ans.

Le conseil communal est l'organe délibérant et représentatif qui règle tout ce qui est d'intérêt communal. Il élit en son sein le Bourgmestre. Ce dernier constitue après son élection le « collège des bourgmestres et échevins », organe exécutif équivalent du conseil municipal français.

Il se compose d'un bourgmestre et de deux échevins, nommés par l'Etat, parmi les membres luxembourgeois du conseil communal, pour une durée de six ans. Le bourgmestre est de droit président du collège des bourgmestres et échevins.

Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins. Il dispose également de pouvoir de police en matière de sécurité et d'ordre public et de prérogatives en tant qu'officier d'Etat civil. .

L'Etat exerce une tutelle administrative sur les communes. Elle prend la forme :

- d'un pouvoir d'annulation, des actes collectifs et individuels émanant d'un organe de la commune ou d'un syndicat de commune placé sous la surveillance de communes, par un arrêté motivé
  - d'un pouvoir de suspension, par arrêté motivé, de l'exécution d'un acte d'un organe de la commune ou d'un syndicat de commune placé sous la surveillance de communes, ouvrant un délai de quarante-cinq jours maximum à l'Etat pour prendre un acte d'annulation,
  - d'un pouvoir d'approbation ou de refus, obligatoirement motivé dans le second cas, de certaines décisions de la commune ou du syndicat de commune compétent, comme
- le changement ou la suppression des impositions communales,
  - les acquisitions et aliénations de biens immobiliers,
  - les règlements communaux ou tarifs des services d'incendie et de sauvetage, de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, aux droits de pesage et à tous les autres tarifs dus pour rémunération de services prêtés par la commune.
  - Les constructions et démolitions d'édifices communaux

## Luxembourg

---

Les décisions d'annulation ou de refus peuvent être déférées devant le tribunal administratif par la commune ou le syndicat. Trois commissaires de district, placés sous la surveillance du ministre de l'Intérieur; ils veillent au bon fonctionnement des communes (exécution des lois, surveillance des administrations, examen des budgets et des comptes) ainsi qu'à l'ordre public.

Ils adressent, s'il y a lieu, au ministre de l'Intérieur, les rapports traitant des problèmes que soulève la gestion administrative et financière des communes, des établissements publics placés sous la surveillance des communes et syndicats de communes.

## Section 2/ Les compétences des collectivités locales luxembourgeoises

### Section 2.1/Répartition des compétences

#### *a. Planification et urbanisme*

Les communes élaborent un « plan d'aménagement général » (PAG), qui définit le périmètre constructible et les zones différées, non encore affectées. Ce plan est soumis à avis consultatif d'une commission nationale puis à enquête publique avant d'être voté par le conseil municipal.

Il fait ensuite l'objet d'un examen par le ministère de l'intérieur qui approuve ou refuse le plan. Ce plan doit tenir compte des projets engagés par l'Etat.

La commune élabore également, selon une procédure identique, des « projet d'aménagement particulier » (PAP) pour des zones constructibles, permettant à des promoteurs privés d'aménager et de lotir ces zones.

Ce « PAP » peut prévoir la cession de terrains à la commune pour réaliser un équipement public (jusqu'à 25%) ainsi que la retro-cession des voiries à la commune par un acte notarié. Cette procédure donne lieu à la perception d'une taxe auprès des constructeurs qui permet de financer les infrastructures publiques liées au lotissement.

Le droit d'expropriation, qui peut être exercé par les communes comme par l'Etat n'est en pratique utilisé que par ce dernier, compte tenu de la complexité de la procédure administrative.

#### *b. Développement économique (politique et outil)*

Deux catégories de zones d'activités coexistent au Luxembourg,

- les zones d'intérêt national, résultant d'une initiative nationale, qui sont aménagées en lien avec la commune, qui peut participer pour une part minoritaire au financement des investissements.
- Les zones communales, inscrites dans le PAG, dont la commercialisation est suivie par le collège échevinal (exécutif) et qui peuvent être développées en lien avec l'Etat luxembourgeois.

## Luxembourg

---

Dans le cadre de ces zones commerciales, la commercialisation des terrains fait l'objet d'un « droit de superficie » qui correspond à un bail emphytéotique assorti d'un droit d'hypothèque pour les banques.

Par exemple, dans la commune de Bascharage une zone commerciale a été réalisée sur ce principe : les entreprises qui s'implantent payent 6 200 Euros de l'are par an pendant 30 ans, plus 1000 euros par an, somme qui continue à être payée après l'échéance des 30 premières années. En cas d'arrêt du bail, la commune rembourse l'entreprise.

Ce système permet d'éviter une trop forte spéculation foncière, la commune de Bascharage ayant acquis préalablement 65% des terrains de la zone. Le reste des terrains (35%) est détenu par des propriétaires privés et sont destinés à accueillir des lotissements industriels, respectant un cahier des charges défini préalablement par la commune. Il permet également d'orienter le développement de la zone, en lui donnant une vocation « artisanale », évitant ainsi l'implantation d'entreprises à faible valeur ajoutée (aire de stockage...).

Une dizaine de commune perçoivent un montant inférieur au montant de l'impôt commercial collecté auprès des entreprises implantées sur leur territoire. L'assiette de cet impôt est le bénéfice réalisé par l'entreprise. Le taux est fixé par la commune dans une fourchette pré-définie.

Cette recette fiscale représente la première ressource fiscale des communes, l'impôt foncier payé par les entreprises et les particuliers constituant une part minimale des recettes de la commune. Cet impôt, additionné aux dotations d'Etat représente 80% des recettes de la commune.

### *c. Transports*

Les transports publics sont de la compétence de l'Etat, les transports par bus étant exploités par la RGTR, bien qu'il existe un syndicat intercommunal regroupant 12 communes du sud-ouest du Luxembourg, le TIS, tramway intercommunal du canton d'Esch.

Ce syndicat, qui gérait autrefois une ligne de tramway desservant les entreprises sidérurgiques d'Esch, continue à exploiter des lignes de bus. Il bénéficie d'une subvention de l'Etat, la RGTR ne desservant pas le territoire du TIS. A noter que les entreprises ne participent pas au financement des transports collectifs.

### *d. Déchets (collecte et élimination)*

La collecte des déchets ménagers, de la compétence de la commune, est réalisée par une entreprise privée et l'élimination par un syndicat intercommunal, le SIDOR. Ce syndicat, propriétaire d'une usine d'incinération en a confié l'exploitation à une entreprise privée. Le Luxembourg ne dispose pas de centre d'enfouissement technique.

Les déchets verts sont collectés et traités par un autre syndicat. Ce service est financé par une redevance couvrant le coût réel du service et fonction du volume des containers de déchets, qui sont ramassés une à deux fois par semaine. La commune finance également une déchetterie pour le tri sélectif.



**Luxembourg**

---

e. Eau (assainissement et gestion des ressources)

Un syndicat intercommunal, syndicat des eaux du sud, assure l'approvisionnement en eau des communes qui assurent la distribution sur leur territoire. Le traitement des eaux usées est réalisé par le syndicat d'assainissement des eaux de la Chiers. Le coût est facturé au m<sup>3</sup> et n'intègre pas l'amortissement des investissements, les communes versant une cotisation aux syndicats.

**Section 2.2/ Mode d'intervention des collectivités et organisation des services**

Les communes peuvent exercer leurs compétences :

- en régie, par exemple pour la distribution de l'eau
- via des délégations de services publics (collecte des ordures ménagères) à des entreprises privées
- via des syndicats intercommunaux à vocation unique.

Dans ce dernier cas, les élus représentent les communes membres du syndicat. Les délégués des communes nomment un bureau avec un fonctionnement équivalent au conseil échevinal ; ils votent le budget dans les mêmes conditions que les communes.

Les syndicats ne perçoivent pas directement les redevances payées par les usagers, qui reviennent aux communes. Ces dernières effectuent un versement trimestriel au syndicat correspondant à une avance, donnant lieu à un apurement en fin d'année. Ces versements ne donnent pas lieu à une comptabilité séparée mais s'intègrent dans le budget général. Les redevances correspondent à un prix fixe, dont le vote et la modification sont décidés par un vote du conseil municipal.

**Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales**

**I. Système fiscal**

**A. Communes :**

La fiscalité représente 33% des ressources hors emprunt des communes. Elle repose principalement sur deux impôts :

- **l'impôt commercial communal**, basé sur les bénéfices d'exploitation des entreprises, des artisans et des commerçants procure 30% des recettes communales hors emprunt. Il est perçu par la commune dans laquelle l'entreprise a installé son siège. Le taux varie selon la commune mais est en règle générale de 9,09 %. A partir du 1 janvier 2002, cet impôt est compris dans le taux d'imposition des sociétés (30,38 %). Perçu par l'Etat pour le compte des communes, son produit ne leur est pas reversé intégralement.

S'il existe un impôt commercial sur les sociétés, il fait l'objet d'une péréquation entre les 118 communes luxembourgeoises en fonction notamment du volume de l'impôt payé par les entreprises implantées sur le territoire de la commune et de la commune de résidence des salariés de l'entreprise. Cette recette fiscale représente la première ressource fiscale

## **Luxembourg**

---

des communes. Cet impôt, additionné aux dotations d'Etat représente 80% des recettes de la commune.

- **L'impôt foncier**, perçu sur la base de la valeur unitaire de toute propriété immobilière bâtie ou non bâtie, qui représente 2% des recettes communales hors emprunt. L'impôt foncier payé par les entreprises et les particuliers constitue une part minime des recettes de la commune. Les communes sont libres d'en déterminer les taux.

Les communes peuvent lever d'autres impôts, mais l'institution de nouvelles taxes n'est possible que pour faire face à des dépenses générales de budget communal et après approbation préalable du Grand-duc (taxe d'infrastructure, surtaxe sur les mutations immobilières, taxe sur les résidences secondaires, taxes sur les chiens, taxes sur les jeux).

### **B. Etat**

L'Etat reçoit plusieurs impôts, des accessoires et d'autres que l'on pourrait appeler principaux. On peut regrouper dans ces derniers :

- **L'impôt sur les revenus des personnes physiques**

Cet impôt dispose d'un mode spécial de perception, il s'agit de la retenue d'impôt sur les traitements et les salaires et la retenue d'impôt sur les revenus de capitaux. Pour cette retenue le taux est de 25% du montant brut des dividendes. Il semblerait que les dirigeants d'entreprises ne paient pas d'impôt sur le revenu.

- **L'impôt sur le revenu des collectivités** : il est basé sur le bénéfice commercial et concerne donc les entreprises. Son taux est variable selon les tranches de revenu avec un minimum de 20% et un maximum de 30%.

### **C. Conventions bilatérales en vue d'éviter les doubles impositions**

La convention entre la France et le Grand-duché de Luxembourg tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune a été signée à Paris le 1er avril 1958. Selon l'article 18 de la convention : «Les revenus non mentionnés aux articles précédents ne sont imposables que dans l'Etat du domicile fiscal du bénéficiaire. » Mais pour éviter les systèmes de doubles impositions la convention a établi des dispositifs :

Domicile fiscal en France ayant supporté l'impôt luxembourgeois



La France accordera un crédit d'impôt correspondant au montant de l'impôt luxembourgeois.



Domicile fiscal au Luxembourg ayant supporté l'impôt français



Le Luxembourg imputera l'impôt français, à l'impôt luxembourgeois.

.....

Les bénéfices des entreprises sont imposés dans l'Etat où ils sont réalisés si ils le sont par le biais d'un établissement stable. (art. 4 de la convention).

**Luxembourg**

---

**II. Les relations financières Etat/Collectivités locales.**

**Le système de péréquation financière.**

Les communes bénéficient d'une partie du produit des impôts de l'Etat, via le Fonds communal de dotation financière. Mis en place en 1987 pour doter les communes de transferts de fonctionnement non affectés, ce fonds leur assure des ressources à la fois stables, simples et libres d'emploi. Il procure aux communes 28% de leurs recettes hors emprunt.

L'Etat accorde en outre aux communes des aides au fonctionnement (allocations de l'Etat) ou à l'investissement (subside d'investissement) affectées à des opérations spécifiques (écoles, routes, distribution d'eau potable...). Ces aides procurent aux communes 8% de leurs recettes hors emprunt.

Une péréquation intercommunale repose sur le principe selon lequel le bénéfice d'une entreprise est réalisé par des salariés pouvant résider sur le territoire d'autres communes.

## 2.4 Allemagne

### Section 1/ Organisation territoriale

L'Allemagne est un Etat fédéral composé de 16 Länder depuis la réunification du 3 octobre 1990. L'organisation de cet Etat est régie par la Loi Fondamentale adoptée le 8 mai 1949, tout d'abord par les représentants des 11 Länder de l'Allemagne de l'Ouest<sup>17</sup>. L'Allemagne y est définie comme un Etat fédéral démocratique et parlementaire.

Les Länder sont des Etats fédérés qui partagent la souveraineté étatique avec l'Etat fédéral. Le principe est que le droit fédéral prime sur celui des Länder : « *l'exercice des prérogatives étatiques et l'accomplissement des tâches de l'Etat incombent aux Länder, à moins que la présente Loi Fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* ». <sup>18</sup>

Les collectivités locales allemandes sont les communes (*Gemeinden*) et les *Landkreise*, qui sont des Kreise dotés d'une personnalité juridique propre. Les éléments constitutifs de ces collectivités sont : une autonomie administrative, une compétence d'attribution et des organes élus au suffrage universel direct.

**Au cours de notre étude, nous nous intéresserons plus particulièrement au Land frontalier du Bade-Wurtemberg,**

#### *A/ l'organisation administrative de l'Etat fédéral :*

On peut dénombrer trois organes de l'Etat fédéral :

- le président de l'Etat fédéral ;
- le chancelier et le gouvernement ;
- le parlement.

#### *B/ l'organisation administrative du Land et le contrôle de légalité:*

Chaque Land prévoit, dans sa Constitution, le mode d'élection du parlement et du gouvernement qui ensuite votent et exécutent les lois du Land.

---

<sup>17</sup> Les 5 Lander de l'Allemagne de l'Est la signeront en 1990 après qu'elle ait été modifiée : Brandebourg, Mecklembourg, Saxe-Anhalt, Saxe, Thuringe.

<sup>18</sup> Article 30 de la Loi Fondamentale.



## Allemagne

---

Généralement, l'organisation administrative du Land est composée de trois niveaux :

- un niveau supérieur constitué des *Landesregierungen*, c'est à dire des ministres ;
- les *Regierungsprasidien* qui servent d'intermédiaire entre la conduite de la politique du Land et l'administration de proximité. Ils coordonnent tous les ressorts de l'administration ; il est notamment chargé du contrôle de légalité des actes des communes et des Kreise en tant que collectivités locales.
- au niveau des *Kreise*, l'administration déconcentrée du Land est constituée du *Landratsamt* ou des *Stadtkreise*, qui sont les interlocuteurs des petites communes.

A noter que le contrôle des actes de collectivités dépend de leur nature : contrôle a posteriori de l'exercice des compétences facultatives, contrôle de légalité de l'exercice des compétences obligatoires. Par ailleurs le Land peut exercer un pouvoir de substitution dans certains domaines (police, sécurité publique).

### C/ L'organisation administrative des communes du Bade-Wurtemberg:

Les communes du Bade-Wurtemberg sont gérées par le maire et le conseil municipal.

#### le maire :

Le maire est élu au suffrage universel direct pour 8 ans ; il préside le conseil municipal, et il est le chef de l'appareil administratif de la commune.

Il préside le conseil municipal, et dispose d'un droit de vote. Il est donc impliqué dans le processus décisionnel de la commune à tous les stades.

Ses attributions sont expressément énumérées par le code municipal, les autres affaires relevant ainsi de la compétence du conseil municipal<sup>19</sup> :

- préparation des séances et présidence du conseil municipal ;
- exécution des décisions ;
- décision en référé ;
- direction de l'administration municipale<sup>20</sup> ;
- direction de l'organisation interne de l'administration ;
- prise en charge des affaires quotidiennes de la commune ;
- tâches déléguées par la loi ou le conseil municipal.

---

<sup>19</sup> Article 43 du code municipal de Bade-Wurtemberg.

<sup>20</sup> Article 44 du code municipal de Bade-Wurtemberg.

## **Allemagne**

---

### **le conseil municipal :**

Les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel à un tour pour une période de 5 ans. Ils sont au nombre de 8 à 60 selon la taille de la commune. Les compétences du conseil municipal sont les suivantes :<sup>21</sup>

- la nomination des membres des comités du conseil ;
- la nomination des adjoints au maire ;
- les règlements communaux ;
- la modification du territoire de la commune ;
- le règlement du régime juridique des employés communaux.

Quand un quart des conseillers communaux demande à être informé sur un dossier par le maire, ce dernier doit procéder à la communication du dossier. Le conseil peut également poser des questions écrites et orales au maire.

De même, si un quorum de citoyens le demande par écrit, le conseil municipal doit inscrire l'affaire à l'ordre du jour.<sup>22</sup>

Enfin, l'organisation d'un référendum portant sur une affaire importante peut être demandée soit par les deux tiers des membres du conseil municipal (article 21 al.1 et 2 du code municipal), soit quand un quorum de citoyens est réuni (article 21 al.3 et 4 du code municipal).

### **D/ L'organisation des Kreis :**

La Loi fondamentale précise que les Kreise doivent posséder des organes librement élus et une administration propre qui garantissent le bon fonctionnement de leur autonomie.<sup>23</sup> Le Kreis est géré par le président du Kreis et une assemblée.

Cette collectivité a toutefois une double nature. Elle est à la fois collectivité locale et niveau d'administration du Land.

### **le président du Kreis (Landrat) :**

Le président est élu par l'assemblée du Kreis pour 8 ans. Un comité de sélection de l'assemblée du Kreis présente une liste comportant au moins trois noms au ministère de l'intérieur du Land, liste qui après l'accord de celui-ci, est soumise à l'assemblée. Le candidat qui a obtenu la majorité absolue au sein de l'assemblée est élu. Le président ne dispose pas du droit de vote. Il est également le chef du pouvoir exécutif.

---

<sup>21</sup> Article 39 al.2 du code municipal de Bade-Wurtemberg.

<sup>22</sup> Article 20 b du code municipal de Bade-Wurtemberg.

<sup>23</sup> Article 28 al.2 de la Loi Fondamentale.

**Allemagne**

---

**L'assemblée du Kreis (Kreistag) :**

C'est l'organe de représentation élu directement par le peuple au scrutin majoritaire à un tour et pour 5 ans. Le nombre de ses membres varie en fonction de la taille des Kreise. L'assemblée est compétente dans toutes les affaires qui ne relèvent pas du pouvoir du président de l'assemblée du Kreis :

- elle décide des règlements ;
- elle arrête le budget ;
- elle recrute le personnel ;
- elle élit le président du Kreis.

A noter que chaque Kreistag définit les compétences des communes exercées par le Kreis, en dehors des compétences attribuées par la législation régionale au Kreis.

Dans la pratique, les délégués du Kreis sont pour la plupart également élus au niveau des communes.

**Section 2/ les compétences des collectivités territoriales allemandes:**

**Section 2.1/ Répartition des compétences**

**Introduction : compétences de l'Etat fédéral**

L'Etat fédéral allemand est compétent pour les matières suivantes :

- La nationalité ;
- La politique étrangère ;
- La défense ;
- Le trafic aérien ;
- Les postes et télécommunications ;
- La politique monétaire ;
- Le crédit et la monnaie ;
- Une partie du droit fiscal.

**A/ les compétences du Land de Bade-Wurtemberg :**

Le Land de Bade-Wurtemberg, tout comme les autres Länder est compétent pour toutes les matières qui ne sont pas de la compétence de l'Etat fédéral.

## Allemagne

---

Cependant, il détient certaines compétences exclusives :

- L'organisation des services de police ;
- Le droit communal ;
- L'enseignement ;
- Les médias ;
- La culture ;
- L'exercice des cultes.

Les Länder doivent également faire respecter les décisions fédérales sur leur territoire. Enfin, il convient de préciser que les Länder disposent de pouvoirs importants au niveau de la Fédération ; le Bundesrat est composé des représentants des 16 Etats fédérés. Ces délégués y font écho, l'accord du Bundesrat étant obligatoire quand une loi fédérale touche « les intérêts des Länder » ou porte sur la modification de la Constitution.

### **B/ les compétences des Kreis**

Les *Kreis* sont des collectivités au même titre que les communes, qui exercent à titre subsidiaire les compétences des communes dont la mise en œuvre excède le territoire d'une seule commune. Ils disposent de prérogatives de puissance publique :

- Le pouvoir d'organisation ;
- Le pouvoir de recruter et de gérer le personnel ;
- Le pouvoir financier et budgétaire ;
- Le pouvoir réglementaire.

Les compétences des *Kreis* sont énumérées dans différents textes : code du Kreis des Länder, Lois fédérales et Lois des Länder. On peut citer parmi leurs compétences :

- La construction et l'entretien des routes intercommunales ;
- L'aménagement du territoire au niveau du *Landkreis* ;
- L'aide sociale et l'aide à la jeunesse ;
- La construction et l'entretien des hôpitaux, des lycées et des écoles professionnelles ;
- La collecte et la gestion des déchets ménagers.

Si les *Kreis* disposent d'une grande capacité financière, ils peuvent se charger d'autres compétences facultatives (Cf. ci-dessus rôle du Kreistag).

### **C/ les compétences des communes**

Le droit communal est encadré par la Constitution du Land. Le principe qui prévaut dans ce domaine est celui de « l'autonomie communale » (*Selbstverwaltung*) c'est à dire du droit à la



## Allemagne

---

commune de s'autogérer<sup>24</sup>. Précisons toutefois que la commune allemande n'a pas la compétence de sa compétence. Il faut ici opérer une distinction entre les compétences attribuées aux communes dans le cadre de ce principe d'autonomie et les compétences exercées par elles pour le compte de l'Etat :

### Concernant le Bade-Wurtemberg

Les compétences d'attribution des communes : il convient d'opérer ici une sous-distinction entre :

- les compétences obligatoires et facultatives.
- Les compétences obligatoires issues du principe de libre administration des communes (« Pflichtaufgabe »):
  - la promotion de l'économie locale ;
  - la création et l'entretien des infrastructures de transports publics ;
  - la promotion de la construction de logement...

Les compétences facultatives issues du principe de libre administration des communes, matières dont elles se chargent en vertu des Lois fédérales ou de celles du Land :

- la planification et l'aménagement de l'espace communal ;
- la construction et l'entretien de la voirie locale et des écoles primaires ;
- l'entretien et la gestion des voies d'eau ;
- l'élaboration des plans d'occupation des sols et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ;
- la gestion des eaux résiduelles.

Les compétences déléguées par le Land et assumées par les communes :

- l'état civil ;
- le recensement démographique et statistique ;
- l'organisation d'élection ;
- la réglementation du trafic urbain ;
- les pouvoirs de police : sécurité, hygiène...

A cet effet, les communes peuvent créer des entreprises économiques sous deux conditions cumulatives. Tout d'abord, elles doivent correspondre à un besoin public ; ensuite il faut que leur

---

<sup>24</sup> Article 28 al.2 de la Loi Fondamentale : « aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements des communes ont également le droit d'auto administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi ». Cet article est donc applicable aux Kreis également.

articles 71 à 76 de la Constitution du Bade-Wurtemberg.



## **Allemagne**

---

taille et leur envergure soit en rapport avec la capacité financière de la commune.<sup>25</sup>

Les communes choisissent de leur appliquer soit le droit public (ce sont alors des établissements publics), soit le droit privé (la commune en est alors propriétaire).

Enfin, certaines grandes métropoles peuvent être assimilées à des Kreise (*Stadtkreise*) ; dans ce cas, la municipalité exerce à la fois les compétences d'un Kreis et celles d'une commune ordinaire.

### **Section 2.2/Exercice de compétences particulières**

#### **A/ le développement économique**

Le Bade-Wurtemberg est le premier Land exportateur du pays. Cette position tient au fait qu'il est particulièrement attentif à l'encouragement des PME, de l'artisanat, aux fondations d'entreprise et de reprise, et à l'implantation d'entreprises allemandes et étrangères.

Dans le cadre des programmes d'encouragement de certaines entreprises le Land :

- prête et subventionne ;
- soutient financièrement l'activité de la Banque de cautionnement et la Société en Participation des PME ;
- prend en charge une partie du risque de perte.

Le Land peut, par exemple, fournir aux PME des cautions et des participations à des conditions intéressantes. Il peut également soutenir des investissements du secteur privé bénéficiant du programme de développement de l'espace rural quand il s'agit de réactiver des espaces industriels abandonnés, ou quand des entreprises sont agrandies à d'autres endroits ou même transférées à un nouvel emplacement pour améliorer la structure de la région concernée.

#### **B/ La politique d'urbanisme**

En principe, le développement urbain est déterminé par les prérogatives de puissance publique en matière d'urbanisme des collectivités locales. Ce domaine relève de la seule compétence de la commune. Le code de l'urbanisme prévoit une limite : les documents d'urbanismes locaux doivent se conformer aux objectifs préalablement définis par le Land à travers plusieurs « Landesplanung » réalisé par un *Regionalverband*, personnes morales de droit public autonomes, dont les membres sont élus par les parlements des Kreise et les communes de plus de 60 000 habitants.

La commune est compétente pour réaliser des plans d'aménagement portant sur les zones urbanisables. Elle perçoit des participations des propriétaires des terrains pour financer les VRD en fonction des différentes législations existantes.

---

<sup>25</sup> Article 102 al.1 du code municipal de Bade-Wurtemberg.

**Allemagne**

---

**C/ Transports publics, assainissement, déchet**

L'organisation des transports publics relève de deux législations, l'une fédérale, l'autre régionale. Chaque niveau de collectivité (Land, Kreis, commune) est compétent pour les transports relevant de l'échelle de son territoire. Les services de bus et de tramway relèvent généralement des communes, les services ferroviaires des Kreis ou des Régions en fonction de l'étendue du réseau. Ces services peuvent être concédés.

L'assainissement constitue une compétence obligatoire des communes, qui peuvent se regrouper en Zweckverband. L'assainissement fait l'objet d'un budget séparé qui doit être équilibré en recette et en dépense. Les ordures ménagères constituent un service relevant du Kreis et sont le plus souvent délégués à des entreprises privées.

**Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales**

**I. Système fiscal**

C'est l'article 106 de la Loi fondamentale qui énumère les différents impôts et indique la répartition entre la Fédération, les länder et les collectivités locales.

**A/ Communes et Kreis**

Il faut noter que les Kreise sont des groupements de communes rurales, qui ne peuvent pas assumer certaines de leurs compétences. Il n'y a donc pas de relations de subordination mais de complémentarité avec les communes, il est donc possible, ici, de parler de collectivités locales.

La majeure partie des ressources propres est constituée par les impôts locaux. En outre, comme dans la plupart des autres pays, les collectivités locales disposent en Allemagne de certaines taxes mineures, telles que l'impôt sur les chiens et quelques droits locaux (impôts sur les spectacles, impôts sur les résidences secondaires).

Les Kreise n'ont quasiment aucune ressources propres car chacune des communes appartenant au Kreis contribue au budget en fonction de ses ressources propres. Ils sont aussi financés par des droits et redevances, des revenus de capitaux...

Les deux principaux impôts qui reviennent aux collectivités locales sont :

- la **taxe professionnelle ou impôt sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales** (Gewerbesteuer) qui revient aux communes à hauteur de 80%, ici ce sont les entreprises qui y sont assujetties. La majeure partie de la taxe professionnelle, à savoir l'impôt professionnel sur les bénéfices se base sur les recettes réelles effectives calculées selon une méthode très sophistiquée différente de l'assiette retenue pour l'impôt général sur les sociétés. Les communes ont le droit d'en fixer le taux. (En 1988, le deuxième élément de la Taxe professionnelle, celle sur le capital investi a été supprimée.)

## Allemagne

---

- **l'impôt foncier** (Grundsteuer) qui revient aux communes exclusivement (*Impôt sur les ménages et les entreprises*). Les collectivités locales en fixent librement le taux. Cet impôt est assis sur la valeur unitaire fiscale (valeur vénale).

Les collectivités bénéficient également, suite à une péréquation, d'une part de **l'impôt sur le revenu** (*Impôt sur les entreprises*), le revenu imposable est déterminé sur la base du montant total des sept catégories de revenus et les taux sont fixés en fonction de barème définis, ainsi que de **l'impôt sur les traitements et les salaires** (*Impôt sur les ménages*), (cf. tableau de péréquation), dont l'assiette est calculée en fonction de la rémunération du travail diminuée des frais et des débours, des dépenses spéciales et de certaines autres déductions. (Cf. tableau de péréquation).

### B/ Länder

Il faut commencer par signaler la place particulière des Länder qui bénéficient d'un partage d'impôts à la fois des collectivités et de la Fédération. Ils disposent d'apport ascendant des communes, par le biais de **l'impôt sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales**, les Länder en reçoivent 15%. Cet impôt est assis sur le revenu d'une activité commerciale et/ou industrielle (le bénéfice, le cas échéant augmenté de certaines majorations ou diminué de certaines réfections).

Le montant servant de base au calcul de l'impôt sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales est déterminé par application d'un taux de perception (coefficient applicable au calcul de l'impôt) sur le bénéfice d'exploitation. Ils disposent également d'apports descendants de la Fédération.

Les Länder et la fédération se partagent les principaux impôts (**Impôt sur les revenus et impôt sur les sociétés**). L'impôt sur les sociétés est calculé sur le revenu global que la société a reçu pendant une année civile, son taux s'élève à 40 %, seuls les impôts accessoires restent propres à chacun. L'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers et l'impôt sur les sociétés sont partagés à hauteur de 50% pour la Fédération et 50% pour les Länder

Les Länder bénéficient également d'une part de l'impôt sur le revenu ainsi que de l'impôt sur les traitements et les salaires (cf. tableau de péréquation). Ils disposent, en outre, d'impôts accessoires : notamment l'impôt sur les successions et l'impôt sur la bière.

Enfin, les Länder disposaient de l'impôt sur la fortune mais il n'est plus levé depuis 1997 par décision du Tribunal Constitutionnel Suprême du 22 juin 1995.

**Allemagne**

**C/ Fédération**

Comme expliqué précédemment les principaux impôts sont partagés avec les Länder. La Fédération bénéficie, comme les Länder également d'une part de **l'impôt sur le revenu ainsi que de l'impôt sur les traitements et les salaires** (cf. tableau de péréquation).

La Fédération bénéficie également d'une partie de **l'impôt communal sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales**, mais dans une moindre mesure que les Länder à savoir 5% au lieu de 15%.

Elle conserve par ailleurs le monopole sur certains impôts plus importants comme l'impôt sur la consommation et l'impôt sur le pétrole.

**D/ Conventions bilatérales en vue d'éviter les doubles impositions**

La France et l'Allemagne ont signé le 21 juillet 1959 une convention fiscale tendant à éviter les doubles impositions. Le pays d'imposition est défini par la notion de résident d'un Etat contractant. Cette notion désigne toute personne physique ou morale qui, en vertu de la législation de cet État, est assujettie à l'impôt de cet État en raison de son domicile, de sa résidence, de son siège de direction ou de tout autre critère analogique.

**Revenus qui proviennent d'Allemagne d'un résident de la France :**



Les résidents français sont imposables en France, ils ne sont donc pas exemptés d'impôts, le bénéficiaire a droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt français.



**Revenus qui proviennent de France d'un résident d'Allemagne :**



Les revenus imposables en France sont exclus de la base de l'imposition allemande.

Les bénéfices des entreprises sont imposés dans l'Etat où ils sont réalisés si ils le sont par le biais d'un établissement stable. (art. 4 de la convention).

**Allemagne**

**II Les relations financières Etat/Collectivités locales.**

En dehors de la fiscalité les collectivités bénéficient d'une importante péréquation et de subventions ainsi que d'autres recettes.

**A/ Péréquation financière ou système de péréquation financière.**

En Allemagne, il existe deux sortes de péréquation financière : verticale et horizontale. Une péréquation verticale se fait entre l'Etat fédéral et les Länder.<sup>26</sup> Une autre est réalisée entre les Länder et les communes soit car elle est obligatoire, soit car elle est facultative<sup>27</sup>. De plus, les Länder qui ont des ressources financières élevées doivent aider financièrement les Länder plus pauvres. Le système de péréquation des impôts entre la Fédération, le Land et les communes se présente de la manière suivante :

Types d'impôts	Impôt sur les sociétés	Impôt sur le chiffre d'affaire	Impôt à la source*	
				Dont impôt sur le revenu et impôt sur les traitements et les salaires :
Fédération :	50%	51,19%	44%	42,5%
Länder :	50%	46,61%	44%	42,5%
Communes :		2,2%	12%	15%

\* Sont compris dans cet impôt les impôts sur le revenu, les impôts sur les traitements et les salaires et l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.

La péréquation financière, qui permet aux communes de percevoir une partie des impôts fédéraux, dépend de leur nombre d'habitants. Les diverses contributions qu'une collectivité locale doit verser à titre divers, principalement à des collectivités locales supérieures comme les Kreise et les districts, sont calculées sur la base de la capacité fiscale mentionnée lors du calcul des subventions globales.

*Impôts dont le produit est partagé :*

En application de l'article 106 de la loi fondamentale, les municipalités sont habilitées, à l'instar de la Fédération et des Etats fédérés, à recevoir une partie des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les revenus. Leur partie de l'impôt sur le revenu est déterminé sur la base du paragraphe 1 de la loi sur la réforme des finances municipales et s'élève actuellement à 15 % (cf. tableau) du revenu de l'impôt sur les salaires et de l'impôt sur les revenus estimés qui revient à l'Etat fédéré respectif. La somme totale qui revient aux

<sup>26</sup> Article 107 II 3 de la Loi Fondamentale.

<sup>27</sup> Article 106 VII 1 et article 106 VI 2 de la Loi Fondamentale.

## **Allemagne**

---

municipalités est distribuée entre celles-ci proportionnellement aux recettes de l'impôt sur le revenu qu'elles ont produites. A présent, la partie de la TVA qui revient aux municipalités s'élève à environ 2.2 %. Elle est distribuée entre les municipalités par les Etats en fonction de leur emplacement et force économique.

### **B/ Subventions.**

Les subventions sont accordées aux communes :

- en vertu de la loi; le cas échéant, dans le contexte des directives ou des dispositions administratives applicables en matière d'aide; ces directives ou dispositions peuvent théoriquement être modifiées par l'administration; cependant, la dotation globale pour un programme d'aide est inscrite au budget. Le montant de cette dotation a donc un effet contraignant sur l'organe d'approbation. Dans les cas où le régime des subventions est défini par la loi, il ne peut être modifié par une décision du pouvoir exécutif.
- conformément aux critères énoncés dans les directives en matière d'aide, dans le cadre des évaluations inscrites au budget du Land.

### **C/ Taxes et redevances :**

Il est nécessaire que les collectivités locales disposent de ressources propres qu'elles gèrent elles-mêmes. Elles ont la possibilité de déterminer le taux de certaines redevances, notamment pour la distribution d'eau, le traitement des eaux usées et la collecte des ordures ménagères.

## **La coopération intercommunale**

Les communes peuvent se regrouper au sein de « Zweckverband » et passer des conventions de droit public, cette dernière pratique, bien que non prévue par les textes, témoigne, dans le Land du Bade-Wurtemberg du développement d'un droit coutumier administratif.

Les Zweckverbände peuvent être utilisés pour réaliser des opérations d'aménagement (zones d'activités), d'assainissement, d'alimentation en eau potable.

Pour les communes de petite taille, le Kreis peut intervenir en tant que prestataire de services.

Enfin les communes peuvent devenir actionnaires à 100 % de GMBH (SARL) qui interviennent pour le compte des collectivités membres dans le cadre de délégations de service public.

## 2.5 Suisse

### Section 1/ Organisation territoriale

La Suisse est un Etat fédéral composé de 26 cantons ou semi-cantons souverains, ainsi que de 3 000 communes.

Chaque canton dispose de sa propre constitution et de son propre mode de fonctionnement fondé sur la démocratie locale. Les cantons garantissent l'existence et l'autonomie des communes situées sur leur territoire.

L'Etat suisse est organisé comme une confédération, c'est à dire une association d'Etats souverains, sur trois niveaux : l'Etat fédéral (A), les Cantons (B), et enfin, les communes(C).

**Au cours de cette étude, nous nous intéresserons plus particulièrement au canton de Genève.**

#### *A/ l'organisation administrative de l'Etat fédéral*

1) l'assemblée fédérale qui est l'autorité suprême de la Confédération en matière législative. Cette assemblée est composée de deux chambres, le conseil national : assemblée de 200 députés élus pour 4 ans, par le peuple, au suffrage direct et le conseil des Etats, composé de 46 députés élus par chaque canton.

2) Le conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération.

#### *B/ le canton de Genève*

La constitution du canton de Genève dispose à son article 1 : « la République de Genève orme un des cantons souverains de la Confédération suisse ».

Le droit constitutionnel suisse présente la particularité suivante : le corps électoral est un organe. Le conseil général ne délibère pas, mais il dispose de plusieurs compétences. Il nomme directement le pouvoir exécutif, et vote les changements et additions à la constitution cantonale et la constitution fédérale. Des mécanismes de « démocratie directe » sont prévus par les constitutions à différents niveaux.

A côté du conseil général, on trouve d'autres organes.

**1) le grand conseil** qui est l'organe législatif genevois. Il est composé de 100 membres élus par le conseil général, tous les 4 ans, au scrutin de liste, en un seul collège. Le scrutin est celui de la représentation proportionnelle par un quorum de 7%.

Les compétences du grand conseil sont les suivantes:

## Suisse

---

- Il accorde le droit de grâce;
- Le grand conseil adopte, amende ou rejette les projets qui lui sont présentés par les députés ou par le Conseil d'Etat;
- Il vote les impôts, « décrète les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public, reçoit et arrête les comptes de l'Etat, lesquels sont rendus publics et doivent nécessairement être soumis à l'examen d'une commission ».
- Le grand conseil nomme parmi ses membres, pour une durée fixée par la loi, un président, deux vice-présidents et des secrétaires, de manière à ce que chaque groupe parlementaire soit représenté au bureau.

Les électeurs constitués en conseil général disposent d'un droit de regard sur le travail du grand conseil et peuvent lui faire des propositions de lois par le biais de l'initiative populaire. Ainsi, une loi du grand conseil est obligatoirement soumise à l'approbation du conseil général et sous forme de référendum, lorsque la loi a pour objet un nouvel impôt, la modification du taux ou de l'assiette de l'impôt.

De plus, si le conseil général fait circuler une pétition et parvient à recueillir 7 000 signatures, dans les quarante jours qui suivent la publication d'une loi, le grand conseil sera alors tenu d'organiser un référendum. Enfin, 10 000 électeurs peuvent soumettre une proposition de loi au Grand Conseil :

- soit en vue d'une révision totale ou partielle de la constitution;
- soit pour adopter un projet de loi dans toutes les matières de la compétence des députés ;7

2) **le Conseil d'Etat** est le pouvoir exécutif du canton suisse. Il est composé de 7 membres, élus par le conseil général, pour 4 ans, en un seul collège selon le système majoritaire. Le conseil d'Etat nomme ensuite parmi ses membres son président et son vice-président. Le conseil d'Etat a pour compétence:

- il promulgue les lois. Il est chargé de leur exécution et prend les règlements arrêtés nécessaires.
- le conseil d'Etat annuellement au grand conseil le budget des recettes et des dépenses;
- le conseil d'Etat règle les attributions et l'organisation des bureaux de chaque département dirigés chacun par un conseiller d'Etat responsable;
- il surveille et dirige les autorités inférieures;
- il veille à ce que les tribunaux remplissent leurs fonctions avec exactitude;
- il édicte les règlements de police dans les limites fixées par la loi ; il en ordonne
- en surveille l'exécution;
- il dispose de la force armée dans le but de maintenir l'ordre public;
- il est chargé des relations extérieures dans les limites de la constitution fédérale.



**Suisse**

---

**C/ Les communes du canton de Genève**

Il faut ici opérer une distinction entre les communes du canton et la ville de Genève dont l'organisation administrative est régie par un statut spécial.

**1) les communes du canton de Genève**

Dans les communes de moins de 3 000 habitants, l'administration municipale est confiée à un maire et deux adjoints. Pour les communes dépassant ce seuil, elle est confiée à un conseil administratif de trois membres élus par l'ensemble des électeurs de la commune. Précisons toutefois que le conseil administratif, le maire et les adjoints ne disposent que d'une voix consultative. Les membres du conseil municipal sont élus au scrutin de liste par les électeurs de commune.

**2) la ville de Genève**

Le conseil municipal de la ville de Genève comprend 80 membres. Cinq membres nommés par l'ensemble des électeurs forment le conseil administratif. Ils disposent d'une voix consultative au sein du conseil municipal et possèdent le droit d'initiative.

**Section 2/ les compétences des collectivités territoriales suisses**

**Section 2.1/Répartition des compétences**

La constitution fédérale suisse reconnaît dès l'article 3 le caractère souverain des Cantons, et leur confère une compétence subsidiaire : « les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ».

Ce même texte précise plus loin que le droit fédéral prime sur le droit cantonal qui lui est contraire, et que la Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral. Les rapports entre la Confédération et les cantons sont définis comme une collaboration : « la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux ». Cette entraide est aussi bien administrative que judiciaire.

Dans le domaine des affaires étrangères, c'est la confédération qui est compétente; cependant, « les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels ».

Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence, sous réserve d'en voir informé la confédération. Enfin, « les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur ; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération ».

## **Suisse**

---

Les cantons sont chargés de mettre en oeuvre le droit fédéral conformément à la constitution et à la loi. A cet effet, « la Confédération tient compte de la charge financière qu 'entraîne la mise en oeuvre du droit fédéral ; elle laisse aux cantons des sources de financement suffisantes et opère une péréquation financière équitable ».

La commune dispose d'une très large autonomie dans ce domaine, autonomie qui n'est cependant pas garantie par la Constitution fédérale. Pour la Confédération, les collectivités locales relèvent exclusivement des cantons. En réalité, le principe est que les tâches qui n'incombent ni à la Confédération, ni au canton, relèvent de la compétence des communes.

Les communes sont compétentes pour la construction des routes locales, des places publiques, des stations d'épuration, des écoles primaires. Elles assument des responsabilités en matière d'assistance sociale, d'éducation, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, des sports, des loisirs, de la culture et de la santé.

### **Section 2.2/ Exercice de compétences particulières**

#### **A/ Les services industriels genevois**

Crées par la loi du 5 octobre 1973, entrée en vigueur le 1 janvier 1974, les services industriels genevois sont des établissements de droit public qui « ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité et l'énergie thermique, ainsi que de traiter les déchets ».

Ces établissements assurent également l'exploitation de l'usine d'incinération des ordures ménagères et le centre de traitement des déchets spéciaux de Cheneviers. Les SIG sont propriétaires des biens et titulaires des droits affectés à leur but, à l'exception de l'usine de Cheneviers et du réseau primaire d'évacuation et du traitement des eaux polluées dont l'Etat est propriétaire. Ces établissements, placés sous la surveillance du conseil d'Etat, sont situés à Genève.

Ils bénéficient d'une très large autonomie puisqu'ils peuvent participer à toute entreprise suisse ou étrangère de fourniture de ces énergies ou de ces services, et passer toute convention destinée à faciliter et garantir l'approvisionnement en eau et en énergie et me traitement des déchets dans le canton de Genève.

Le capital de dotation des SIG est de 1 00 millions de francs suisses. La participation à la constitution du capital de dotation se fait de la manière suivante :

- 55 % pour l'Etat de Genève
- 30% pour la ville de Genève
- 15% répartis entre les communes genevoises proportionnellement pour chacune d'elles au chiffre de sa population comparé à celui de la population totale de ces communes.

Le montant de ces participations est arrêté par le conseil d'Etat.



**Suisse**

---

**B/ la gestion des transports à Genève**

L'Etat genevois, dans les limites du droit fédéral, prend les mesures nécessaires à l'organisation et au développement du réseau des lignes de transports publics. Les transports publics sont gérés par un établissement de droit public, soumis à la surveillance du conseil d'Etat (Transports publics genevois).

**C/ L'urbanisme**

**Le cadre réglementaire**

La question de l'urbanisme a été encadrée:

- par l'article 22 quater, disposition constitutionnelle introduite le 14 septembre 1969;
- par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, adoptée le 22 juin 1979 par le parlement fédéral, et entrée en vigueur le 1 janvier 1980.

L'article 22 quater dispose que la Confédération doit de légiférer en matière d'aménagement du territoire: « *La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables au plan d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore entre eux. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire* ».

1) les compétences fédérales : elles sont de quatre types:

- la Confédération définit les principes, elle légifère de manière générale et abstraite ;
- elle peut adopter des conceptions et des plans sectoriels ;
- elle a compétence pour garantir la coordination entre les cantons et la collaboration entre eux ;
- elle peut jouer le rôle, en toute mesure, de surveillance des cantons.

Au titre de la première compétence, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est une loi cadre, en ce sens qu'elle pose les principes généraux en matière d'urbanisme. Elle prévoit une obligation d'aménager le territoire, l'article 2 prévoit que « *Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder* ».

Pour ce faire, « les autorités chargées de l'aménagement du territoire appliquent le principe suivant : elles veillent à « *laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches* ».

La loi fédérale prévoit deux types de plan d'aménagement adoptés au niveau cantonal :

## Suisse

---

- les plans directeurs, qui comportent a minima : «*la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité* » et «*l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en oeuvre.* » (article 8)

- les plans d'affectation, qui définissent le mode d'utilisation du sol et délimitent les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger, zonage dont le contenu est défini par la loi fédérale (article 14).

A minima, la loi fédérale prévoit que toute autorisation de construire est conditionnée par la conformité de la construction ou l'installation à l'affectation de la zone et par l'équipement préalable du terrain (article 22).

La mise en œuvre de ces dispositions, notamment la définition des prescriptions et procédures correspondantes relève de la compétence des cantons. Toutefois l'approbation des autorités fédérales est nécessaire pour conférer aux plans directeurs « force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins » (article 11).

### 2) les compétences cantonales: exemple du Canton de Genève

Les cantons réglementent, ils sont tenus d'adopter une réglementation de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les cantons peuvent agir comme une autorité de surveillance. Les cantons agissent comme une autorité de coordination. Le canton doit collaborer avec les autres cantons et la Confédération. En Suisse, il existe donc 26 politiques d'urbanisme différentes. Nous étudierons les dispositions en vigueur dans le Canton de Genève, telles que prévues dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987.

#### **Genève : documents d'orientation non opposables aux tiers**

**Le Plan directeur cantonal** approuvé par le Grand Conseil, se compose de deux parties, la première dénommée concept de l'aménagement cantonal, qui contient des principes généraux pour l'organisation future du territoire cantonal ainsi que les objectifs retenus et des principes particuliers pour chaque domaine d'étude, accompagnés de propositions de mesures d'application. Le projet de concept de l'aménagement cantonal fait l'objet d'une large information du public, notamment sous forme d'une enquête publique.

Il sert de base pour établir le Schéma directeur cantonal, composé de plans sectoriels ; ce schéma définit, pour chaque plan « les projets en cours touchant à l'aménagement du territoire pour une échéance moyenne (10-15 ans). »

Les communes peuvent demander la modification du plan directeur cantonal, qui fait l'objet d'un réexamen tous les dix ans.

Les autres documents de planification sont les **plans directeurs localisés** qui fixent « les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes », avec une obligation de compatibilité avec le plan directeur cantonal. Font partie des plans directeurs localisés les plans directeurs communaux (totalité du territoire d'une ou plusieurs communes) ou de quartier (une partie du territoire d'une ou plusieurs communes). Ces derniers affinent le contenu du plan directeur cantonal ou communal. Ils doivent être obligatoirement



## **Suisse**

---

élaborés pour les périmètres d'aménagement concertés (PAC) prévus par le plan directeur cantonal, par le Canton ou éventuellement les communes.

Ces plans localisés font l'objet d'une consultation publique avant approbation par le Canton et adoption par la commune.

### **Genève : documents opérationnels : plans d'affectation**

Les plans d'affectation des sols doivent être conformes au plan directeur cantonal et au concept de l'aménagement cantonal. Les plans de zones définissent les zones ordinaires, les zones de développement et les autres zones protégées.

Parmi les autres plans d'affectation, les plans localisés de quartier comprennent les programmes d'équipement (VRD) et le délai de réalisation de ces équipements. Ils permettent notamment de mettre en place des mécanismes de partage des charges entre le Canton, qui perçoit une taxe d'équipement et les promoteurs.

### **Genève : prérogatives du Canton**

Le Canton (Département de l'Aménagement, de l'Équipement et du Logement) délivre les autorisations de construire et vote les modifications de zones (Grand Conseil).

## **D/ Le développement économique**

Chaque Canton élabore sa politique de développement économique ; pour les Cantons romands, il existe une coopération à travers la Conférence des chefs de département des services économiques de Suisse occidentale, qui leur permet de définir des initiatives communes de promotion ou de passer des accords de non concurrence.

### **Modes d'interventions du Canton de Genève en matière de développement économique**

#### 1) Levier fiscal (Cf. section 4 et annexe 2)

- statut fiscal des entreprises votées dans le cadre d'une loi
- allègements fiscaux décidés par le Conseil d'Etat sur la part cantonal des impôts pendant 10 ans

#### 2) Gestion du foncier industriel, tertiaire et commercial et l'accueil des entreprises

Via la fondation des terrains industriels, le Canton gère 4 millions de m<sup>2</sup>, occupé par des entreprises dans le cadre d'un bail emphytéotique, donnant lieu à la perception de droit de superficie. Cette politique d'acquisition mise en place depuis les années soixante permis d'éviter des phénomènes de spéculation et de constituer des zones cohérentes pour permettre la création de zones d'activités. La FTI gère actuellement les deux tiers des terrains à vocation d'activités constructibles. Cette politique a permis également au Canton

- de créer des zones d'activités spécialisées (High-tech).
- de développer un service d'accueil des entreprises permettant d'orienter et d'accompagner l'entreprise qui s'implante sur le Canton de Genève,



## Suisse

---

### 3) Outils spécifiques pour les start-up

- Création d'incubateurs d'entreprises (sur les thèmes de l'innovation technologique – électronique et matériel médical-, sciences de la vie)
- Aides aux PMI émergentes à condition qu'elles réunissent au moins 30% de fonds propres (législation LAPMI)
- Mécanisme de cautionnement (start-PME)

### 4) Autres outils

- équipements publics (Aéroport international de Genève, le Canton étant propriétaire des terrains et des équipements)
- subvention à un club de créateur d'entreprises.

## Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales

### I. Système fiscal

#### A. Communes

Les communes perçoivent des impôts propres et des impôts additionnels aux impôts cantonaux et/ou fédéraux.

#### *Les impôts propres :*

Les communes genevoises lèvent une **taxe professionnelle**, elles peuvent percevoir cet impôt auprès des personnes physiques ou morales qui exercent une activité lucrative indépendante sur leur territoire, y exploitent une entreprise commerciale, artisanale ou industrielle ou y possèdent une succursale ou un établissement stable. Les exploitations agricoles ne sont pas soumises à cette taxe.

La taxe est calculée sur la base de coefficients applicables au chiffre d'affaires annuel, au loyer annuel des locaux professionnels, ainsi qu'à l'effectif des personnes travaillant dans l'entreprise (10FRCH par employé).

#### *Les impôts additionnels :*

**L'impôt foncier** (appelé également impôt sur les immeubles) est une contribution versée à la commune ou au canton pour l'utilisation du territoire. La simple existence d'un immeuble entraîne déjà cet impôt. Il s'agit donc d'un impôt réel qui ne tient pas compte de la capacité économique du contribuable. Il existe de grandes différences entre les cantons concernant l'impôt foncier. La commune où est situé l'immeuble ou l'entreprise reçoit 15% des recettes correspondantes.

L'impôt foncier est perçu en règle générale sur tous les immeubles que le Code civil suisse (CC) cite au chapitre des droits réels (art. 655 CC): les biens immobiliers, les droits distincts et permanents immatriculés au Registre foncier, les mines et les parts de copropriété d'un immeuble (voir liste exhaustive du CC).

L'impôt foncier est un impôt périodique, prélevé chaque année. En règle générale, il est calculé et

## **Suisse**

---

taxé au début de la période fiscale sur la valeur de l'immeuble (valeur vénale). Cet impôt est proportionnel dans tous les cantons. Son taux est presque toujours exprimé en pour-mille et varie entre 0,3 et 3,0 de la valeur imposable du bien immobilier.

De plus, les communes peuvent percevoir des **centimes additionnels** applicables sur le **revenu et la fortune des personnes physiques**, ainsi que sur le **bénéfice net et le capital des personnes morales**. Les personnes morales sont imposées en règle générale par la Confédération (impôt sur le bénéfice) et par les cantons et les communes (impôt sur le bénéfice et sur le capital). Dans la plupart des cantons, les personnes morales doivent également s'acquitter de l'impôt d'église.

Les communes sont libres d'en fixer les modalités chaque année, lors du vote du budget de l'année suivante. Les communes reçoivent le produit de l'impôt sur les bénéfices net, dont le taux d'imposition est de 23.39%.

**L'impôt communal sur le revenu** est déterminé dans tous les cantons sur la base des lois fiscales cantonales. La taxation cantonale sert de base pour le calcul de l'impôt communal.

Les communes peuvent également fixer librement des taxes pour des prestations précises et des émoluments administratifs, mais elles ne peuvent pas instituer d'autres impôts.<sup>28</sup>

Une partie de la taxe sur les contrats d'assurance contre l'incendie des immeubles est attribuée à raison de 15% à la ville de Genève et de 25% aux autres communes au prorata du nombre d'habitants.

### **B. Cantons :**

Les cantons ont une large autonomie, chacun des cantons dispose de ses propres revenus fiscaux. Le Canton de Genève nous servira d'exemple. Ils fixent eux-mêmes leurs barèmes. Le canton de Genève reçoit peu de transferts de la part de l'Etat fédéral. En réalité, la majeure partie des recettes de ce canton provient de ressources propres, notamment fiscales. Comme principales recettes fiscales, on peut citer **l'impôt sur le revenu des personnes physiques (62%)** et **l'impôt sur les sociétés (20%)**. Les cantons reçoivent 30% du rendement brut de l'impôt fédéral direct.

Le canton de Genève peut modifier les taux, les bases, et exonérations de ces impôts sous réserve du respect des dispositions constitutionnelles et à l'organisation de référendum obligatoire ou facultatif selon les situations. Il dispose donc d'un **pouvoir de législation fiscale**.

En ce qui concerne deux impôts cantonaux spéciaux, c'est-à-dire **les impôts sur les bénéfices et gains immobiliers** d'une part et **l'impôt spécial sur les bénéfices d'aliénation, de remise ou de liquidation de certaines entreprises** d'autre part, la commune où est situé l'immeuble ou l'entreprise reçoit 15% des recettes correspondantes. Une partie de la taxe sur les contrats d'assurance contre l'incendie des immeubles est attribuée à raison de 15% à la ville de Genève et de 25% aux autres communes au prorata du nombre d'habitants.

Le canton de Genève reçoit également un **impôt cantonal sur la propriété immobilière** qui correspond à l'impôt foncier car celui-ci est perçu et par la commune et par le canton. (Cf.

---

<sup>28</sup> 24 Article 1 de l'accord précité.

25 Article 2 de l'accord précité.



## **Suisse**

---

impôts communaux)

**Un impôt sur les distributions de bénéfice (impôt anticipé)** : les distributions faites par les sociétés suisses à leurs actionnaires font l'objet de prélèvements à la source de 35%. L'impôt anticipé est un impôt perçu à la source par la Confédération. Il est prélevé sur divers rendements de capitaux (notamment sur les intérêts et les dividendes), sur les gains en espèces supérieurs à 50 francs provenant de loteries suisses et les autres gains analogues (paris, pronostics). Certaines prestations en capital versées par les assurances sont également soumises à l'impôt anticipé.

La perception à la source signifie que l'impôt est prélevé chez le débiteur de la somme imposable (la banque par exemple) et non chez le bénéficiaire. Ainsi, l'impôt anticipé prélevé sur les intérêts des carnets d'épargne n'est pas versé au fisc par le détenteur du carnet mais par la banque. De même, l'impôt retenu sur les dividendes n'est pas payé par les actionnaires eux-mêmes mais par la société qui distribue ces dividendes. Le montant d'impôt payé est ensuite déduit par la société/la banque sur la somme qu'elle verse. Au final, le bénéficiaire reçoit donc son dû, diminué de l'impôt anticipé.

### **C. Etat ou la Confédération**

La Confédération dispose d'un **impôt sur le revenu des personnes physiques**. Ainsi qu'un impôt sur les sociétés. Le taux de **l'impôt sur les sociétés** applicable est de 8.5%. Les impôts sont payés à la confédération et aux cantons, l'impôt sur le revenu va jusqu'à 11.5% pour la Confédération et plus de 19% pour le canton de Genève.

En principe tous les citoyens sont soumis à l'impôt sur le revenu. La Confédération perçoit un impôt sur l'ensemble du revenu (**impôt fédéral direct**). Cet impôt est également perçu par les cantons et les communes. L'impôt sur le revenu se calcule sur l'ensemble des revenus. Les revenus comprennent les gains provenant d'une activité professionnelle salariée ou indépendante et les gains sur un capital. La somme ainsi obtenue est le revenu brut. L'on obtient le revenu imposable en soustrayant au revenu brut les différentes déductions auxquelles le contribuable a droit.

Concernant les droits d'entrée sur les carburants, 50% des droits ordinaires servent aux ressources générales de la Confédération. Les autres 50% et la totalité de la surtaxe servent au financement des constructions routières.

### **D. Conventions bilatérales en vue d'éviter les doubles impositions**

La France et la Suisse sont liées par une Convention en vue d'éviter les doubles impositions, cette convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune a été signée à Paris le 9 septembre 1966, approuvée par la loi n° 66-995 du 26 décembre 1966.

Les revenus perçus en Suisse par un Français :



Imposable en suisse sur son revenu



Ce qui est pris en compte sur le calcul de l'impôt français

Les revenus perçus en France par un Suisse :



Imposable en France sur ses revenus



Exempté en Suisse

.....

Les bénéfices réalisés par les entreprises sont imposables au lieu où ils ont été réalisés (article 7).

IS en suisse : Commune + cantons+ fédérations

TP en Suisse : Communes du canton de Genève.

## **II Les relations financières Etat/Collectivités locales.**

### **Les systèmes de péréquation financière.**

La péréquation financière repose sur les idées de solidarité entre les cantons riches et pauvres et d'égalité des chances. Sur les 26 cantons ou semi-cantons suisses, 9 sont des contributeurs nets au système de péréquation, tandis que les autres en sont bénéficiaires. Le canton de Genève est le deuxième contributeur après celui de Zurich.

L'article 42 ter de la Constitution fédérale dispose que « la Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. En particulier, lorsque des subventions fédérales sont accordées, la capacité financière des cantons et la situation des régions de montagne doivent être considérées de façon appropriée ».

*On peut noter plusieurs formes de transferts financiers entre la confédération et le canton:*

#### **Les parts des cantons à des recettes fédérales.**

Malgré leurs importantes disparités, les cantons sont placés sur pied d'égalité quant à leur statut institutionnel. Tous bénéficient notamment du pouvoir de légiférer dans les domaines non explicitement délégués à la Confédération. Les cantons disposent de capacités d'innovation supérieures à celles de l'Etat central, puisqu'ils peuvent agir dans tous les domaines où la Confédération n'a pas d'attribution constitutionnelle. Il s'agit là d'une application effective du "principe de subsidiarité" prôné par l'Union européenne.

13% du rendement brut de l'impôt fédéral direct sont distribués selon la capacité financière. Les cantons reçoivent 10% du rendement net de l'impôt anticipé. Les contributions des cantons à certaines dépenses sociales fédérales:

- Les cantons doivent contribuer à raison de 3% aux dépenses totales de l'Assurance vieillesse et survivants. Ils contribuent également à raison de 12,5% aux dépenses totales de l'assurance invalidité.
- Les cantons prennent en charge le tiers du déficit annuel des allocations familiales dans l'agriculture.
- Chaque canton dispose de ses propres systèmes de péréquation, mais nous étudierons plus particulièrement le canton de Genève.

Le canton de Genève prévoit un système de péréquation financière horizontale relatif à l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre la commune de travail et celle de domicile. Si elles sont faibles financièrement, elles recevront une part importante d'impôt cantonal sur laquelle elles feront calculer les centimes additionnels qu'elles auront calculés.

**Suisse**

---

**Subventions.**

Les subventions sont des aides financières ou des indemnités, normalement allouées pour un but défini et sous condition. Pour chaque tâche subventionnée, la loi définit le taux de base et un taux de « supplément péréquatif » versé en fonction de l'indice de capacité financière d'un canton.

Quant aux subventions allouées aux communes genevoises, elles concernent:

- des tâches annuelles de fonctionnement;
- des rétrocessions de sommes perçues pour le fonctionnement de la part de la Confédération ou d'autres communes;
- des investissements pour la construction d'écoles et d'installations;
- des rétrocessions pour des investissements, de subventions fédérales par l'Etat de Genève.

## 2.6 Italie

### Section 1/ Organisation territoriale

L'Italie est une République «une et indivisible» s'inspirant des principes de l'autonomie et de la décentralisation.<sup>29</sup> Cette République est constituée « par les communes, les provinces, les villes métropolitaines, les régions et l'Etat ».<sup>30</sup>

En outre, la Constitution italienne de 1948 distingue deux catégories de régions. D'une part, **quinze régions à statut ordinaire** : Piémont, Lombardie, Vénétie, Ligurie, Emile-Romagne, Toscane, Marches, Ombrie, Latium, Abruzzes, Campanie, Molise, Calabre, Basilicate, Pouilles ; d'autre part, **cinq régions à statut spécial** : Sicile, Sardaigne, le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Fioul-Vénétie julienne.<sup>31</sup>

Ces régions disposent d'une **autonomie statutaire** étendue par une loi constitutionnelle en 1999. Elles jouissent également d'une **autonomie normative**, l'Etat ayant perdu le pouvoir de légiférer en matière d'organisation administrative en dehors de sa propre administration ou des établissements publics nationaux.<sup>32</sup>

Enfin, les régions se sont vues accorder une très large **autonomie financière** tant concernant les recettes que pour les dépenses.<sup>33</sup>

L'Italie compte environ **103 provinces et 8 100 communes**. Ces collectivités sont définies par le nouveau texte constitutionnel comme étant « **des établissements autonomes, avec des statuts, des pouvoirs et des compétences, selon les principes fixés par la Constitution** ».<sup>34</sup>

Elles ne disposent pas d'une autonomie législative, mais détiennent toutefois une **autonomie réglementaire** quant à leur organisation interne et à l'exercice des compétences qui leurs sont attribuées.

**Au cours de notre étude, nous nous intéresserons plus particulièrement à la Région Ligurie.**

<sup>29</sup> Article 5 de la loi constitutionnelle n°3, 18 octobre 2001.

<sup>30</sup> Article 114.

<sup>31</sup> Bien que ces régions soient prévues dès 1948, elles n'ont effectivement été mises en place que dans les années 1970.

<sup>32</sup> Article 117 alinéa 2, g nouveau de la Constitution.

<sup>33</sup> Article 119.

<sup>34</sup> Article 114 alinéa 2.



**Italie**

---

**A/ Les Régions**

Toutes les régions italiennes sont organisées autour de **trois organes** : le président de la junte, la junte, et le conseil régional.

Le président de la Junte est le représentant de la région, il est chargé de la direction de la politique mise en œuvre par celle-ci. Il est généralement élu au suffrage universel direct.<sup>35</sup> Il promulgue les lois régionales et les règlements. Il est également chargé des fonctions administratives déléguées par l'Etat aux régions.

**la Junte régionale :**

C'est **l'organe exécutif des régions**. Les membres de la Junte sont nommés et révoqués par leur président. La Junte prépare et exécute le budget régional, et met en œuvre les décisions émanant des délibérations du conseil régional. Enfin, elle peut proposer des textes de loi ou des règlements à vocation purement régionale.

**le conseil régional :**

C'est **l'organe législatif** de la région. Le nombre de conseillers varie de 30 à 80, parmi lesquels leur président est élu. Le conseil régional peut approuver ou modifier le texte statutaire.<sup>36</sup>

**Pouvoir législatif de la Région**

En Italie, l'Etat dispose de compétences législatives exclusives, les régions disposant du pouvoir réglementaire pour l'ensemble des autres secteurs.<sup>37</sup> **Les régions à statut spécial ont une compétence législative exclusive en matière de collectivités locales, d'exploitation minière et d'urbanisme.**

Le nouveau texte constitutionnel attribue tantôt à l'Etat, tantôt aux régions, le pouvoir de déterminer les compétences des collectivités locales.

**La Cour Constitutionnelle a annulé des lois régionales en matière d'urbanisme parce qu'elles violaient l'autonomie communale, en s'ingérant dans le contenu des plans d'urbanisme, qui relève de l'autonomie communale.**

---

<sup>35</sup> Les statuts particuliers peuvent en décider autrement.

<sup>36</sup> Les statuts peuvent être soumis à l'approbation d'un référendum populaire. Il suffit qu'un cinquième des électeurs de la région ou des membres du conseil régional en fasse la demande, qui doit être formulée dans les trois mois suivant la publication des statuts. Le texte soumis à référendum doit obtenir la majorité des voix exprimées pour être promulgués.

<sup>37</sup> Le nouvel article 117 de la Constitution précise que le pouvoir législatif est exercé par l'Etat et les régions dans le respect de la Constitution et des dispositions relatives à l'application du droit communautaire ou international.



## **Italie**

---

De plus, les régions peuvent procéder à l'application des accords internationaux et des actes de l'Union européenne qui empiètent sur leurs domaines de compétences. Elles peuvent également conclure des accords avec des pays ou des collectivités territoriales étrangères.

Le gouvernement exerce un contrôle sur les lois régionales par le biais du commissaire du gouvernement qui dispose de recours pour soulever une question de légalité devant la cour constitutionnelle ou une question d'opportunité devant le Parlement.<sup>38</sup>

De plus, le nouveau texte constitutionnel supprime toute forme de tutelle administrative exercée par l'Etat à l'encontre des actes administratifs régionaux.

Enfin, le conseil régional peut être dissout, sur proposition du conseil des ministres, et après avis de la commission bicamérale du Parlement. La dissolution est décidée par un décret du Président de la République.

En cas d'inertie administrative, il existe des pouvoirs de substitution, lesquels sont, en réalité, peu utilisés.

### **B/ L'organisation des provinces et des communes italiennes**

La loi n° 142 de 1990 a donné pouvoir à ces collectivités locales de modifier leurs propres statuts sous réserve qu'elles tiennent compte de l'existence d'organes obligatoires, le conseil et le maire pour les communes, et l'exécutif le président pour les provinces.

La loi n° 81 de 1993 prévoit l'élection directe du maire et du président de la province pour les communes de moins de 15 000 habitants.

Cette loi établit également une nette séparation entre les organes politiques de direction (le maire, le président de la province, le conseil) qui sont chargés des actes d'orientation politico-administratif, et les dirigeants administratifs, qui veillent à la gestion administrative et financière.

Ces derniers sont responsables devant les organes politiques de la direction de la réalisation des objectifs fixés. Ils disposent également d'une autonomie en matière d'utilisation des ressources financières et humaines mises à leur disposition.

#### **Province**

Les Provinces sont dirigés par des conseils provinciaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Le pouvoir exécutif est détenu par le comité exécutif (Giunta) et son président. Depuis la loi du n° 81/113, le président de la Province est élu au suffrage universel direct.

L'Etat est représenté dans chaque province par un préfet

#### **Communes**

Les organes de la commune sont le conseil communal, l'assemblée (la giunta) communale et le maire, élu au suffrage universel direct dans les communes de plus de 15 000 habitants. La création des « **villes métropolitaines** » créées par la loi n° 142 à la place des provinces correspondantes, dans 9 zones métropolitaines : Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, et Naples. Ces zones sont délimitées par les régions, sur proposition des collectivités

---

<sup>38</sup> Article 127 de la Constitution.



## **Italie**

---

locales intéressées, qui doivent également réorganiser les circonscriptions territoriales des communes.

Les statuts prévoient la répartition des fonctions entre la ville métropolitaine et les communes inscrites sur la zone.

## **Section 2/ les compétences des collectivités territoriales italiennes**

### **Section 2.1/Répartition des compétences**

#### **A/ l'Etat italien :**

Les compétences exclusives de l'Etat sont les suivantes :

- La politique extérieure ;
- La défense et les forces armées ;
- La monnaie ;
- La protection de la concurrence ;
- La justice et les règles de procédure ;
- La structure et l'organisation de l'Etat ;
- L'ordre public et la sécurité ;
- La citoyenneté ;
- L'immigration ;
- La protection de l'environnement et du patrimoine culturel ;

#### **B/ Région**

Les compétences régionales sont nombreuses, les principales étant :

- l'enseignement sous réserve de l'autonomie des établissements et à l'exclusion de l'enseignement et la formation professionnelle ; la recherche scientifique et technologique et le soutien à l'innovation pour les secteurs productifs ;
- la protection de la santé ;
- la protection civile ;
- le « gouvernement du territoire » ;
- la production, le transport et la distribution nationale d'énergie ;
- les tramways et transports routiers régionaux de voyageurs ;
- la voirie ;
- les adductions d'eau et travaux publics d'intérêt général ;
- la navigation et les ports fluviaux ;



**Italie**

---

- les eaux minérales et thermales ;
- la chasse, la pêche et l'eau douce...

Les compétences **de nature législative** sont les suivantes :

- Organisation des services et des institutions administratives relevant de la Région;
- Circonscriptions communales;
- Police locale urbaine et rurale;
- Foires et marchés;
- Assistance publique, sanitaire et hospitalière;
- Enseignement artisanal et professionnel et assistance scolaire;
- Musées et bibliothèques des organismes (enti) locaux;
- Urbanisme;
- Tourisme et industrie hôtelière;
- Tramways et liaisons routières d'intérêt régional;
- Voirie, aqueducs et travaux publics d'intérêt régional;
- Navigation et ports lacustres;
- Eaux minérales et thermales;
- Carrières et tourbières;
- Chasse;
- Pêche dans les eaux intérieures;
- Agriculture et forêts;
- Artisanat;
- Autres matières prévues par les lois constitutionnelles.

**C/ Province et communes**

**Les provinces italiennes sont compétentes pour les questions relatives à l'aménagement du territoire, la définition de l'environnement, les transports.**

Les **communes** disposent d'une **clause générale de compétence explicite**. Elles ont des fonctions propres auxquelles s'ajoutent des fonctions déléguées.

Elles disposent de deux sortes de fonctions. Tout d'abord, celles rattachées aux **services de type personnels** : assistance, santé, etc. Ensuite, les fonctions de **gestion du territoire** : urbanisme, logement, zones industrielles et commerciales, foires et marchés, etc

**Italie**

---

**Section 2.2/ Exercice de compétences particulières**

En annexe (Cf. Annexe 3), mode de réalisation et de financement d'un projet par une commune italienne.

**A/ les transports en Italie :**

C'est le domaine des transports qui représente le financement le plus important accordé par le gouvernement central ; il s'exprime par le biais de **subventions régionales** issues du **fonds national des transports**.

La loi de 1997 transfère aux régions et aux autorités locales toutes les fonctions et obligations, relevant des transports collectifs locaux, conformément aux principes établis par la réforme de l'administration publique.

Les contrats de service sont rédigés avec soin, ils doivent répondre à différents paramètres en terme de certitude financière et de couverture budgétaire. Le but poursuivi est d'améliorer progressivement la relation entre recettes issues du trafic et des coûts d'exploitation.

**La région italienne est compétente pour :**

- **la planification des transports ;**
- **la structure tarifaire ;**
- **la fixation des normes ;**
- **le versement des subventions d'Etat aux entreprises exploitantes.**

De plus, il est prévu que les régions peuvent légiférer sur les questions relatives aux lignes de tramways et les liaisons routières d'intérêt régional. Elles peuvent également octroyer des concessions à des opérateurs privés sur l'ensemble de son territoire.<sup>39</sup>

**Les provinces sont compétentes pour :**

- **les routes et les transports d'intérêt provincial ;**
- **l'élaboration du plan d'aménagement du territoire provincial ;**

**Les communes sont en principe compétentes pour organiser les services de transports sur leur territoire**, à moins que cette compétence ait été conférée à d'autres collectivités par la législation nationale ou régionale.

**B/ Urbanisme**

La Constitution italienne de 1947 prévoit que la question de l'urbanisme relève de la compétence législative des régions dans le respect des principes fondamentaux établis par les lois nationales. Dans un premier temps, les fonctions administratives en matière d'urbanisme ont été remplies par l'administration d'Etat, pour être ensuite transférées aux régions en 1972 et 1977.

---

<sup>39</sup> *Il existe toutefois une exception : elle ne peut le faire en milieu urbain.*



**Italie**

---

**Le Décret législatif de 1998 énumère les fonctions qui relèvent de l'administration d'Etat, toutes les autres étant attribuées aux régions et aux organismes locaux :**<sup>40</sup>

- le pouvoir de décider des transformations territoriales ;
- les critères pour la récolte et l'informatisation de la cartographie officielle afin d'unifier les différents systèmes en vue d'une plus grande facilité de lecture de données ;
- les normes techniques nationales relatives aux constructions en béton armé et celles situées dans les zones sujettes aux tremblements de terre ;
- les activités relatives à la sauvegarde de Venise ;
- les programmes innovants au sein de l'environnement urbain qui impliquent une intervention coordonnée de différentes administrations de l'Etat.

L'Etat se voit aussi compétent en matière de protection de l'environnement.<sup>41</sup> L'Etat a également compétence pour certains grands travaux publics.

**La région doit approuver les plans régulateurs municipaux (PRG);** mais on constate depuis quelques années que les lois régionales sont orientées vers la simplification et l'autonomie des communes dans la planification. Aussi, l'approbation du plan régulateur général par la région n'est, désormais, plus nécessaire.

**Les provinces sont chargées de rédiger un plan territorial de coordination** qui devra établir les orientations générales de l'aménagement du territoire, ainsi que la localisation générale des plus grandes infrastructures et des principales voies de communication. **Le plan régulateur général est encore rédigé par les communes mais il doit être en conformité avec les prévisions du plan territorial provincial.**

Concernant le cas de figure précis de l'implantation d'usines et d'établissements industriels, une nouvelle procédure inspirée du principe du « guichet unique » est apparue : les entreprises intéressées, peuvent par une seule procédure et au moyen d'une conférence de services, obtenir la modification du PRG et toutes les autorisations nécessaires pour leurs établissements.

Concernant la commune, dans le cadre de la programmation et financement des projets, le projet doit être cohérent avec les programmes de planification et de programmation régionaux et provinciaux.

**C/ Gestion de l'eau :**

En Italie, la réglementation et la gestion des prélèvements dans les ressources, de la distribution d'eau et de l'assainissement constituent désormais une question prioritaire. **La loi Galli de 1994** réorganise ce secteur d'activité, dont les principales dispositions sont les suivantes :

- la réunion en une seule unité de gestion des services de captage, d'adduction, de distribution, d'assainissement et d'épuration ;

---

<sup>40</sup> Article 54 du décret législatif n° 112/1998.

<sup>41</sup> Selon l'article 77 de la loi n° 394 du 6 décembre 1991, les fonctions concernant les parcs naturels et les réserves nationales demeurent de la compétence de l'Etat ; il en va de même pour la question de l'évaluation d'impact de l'Etat (article 71).

**Italie**

---

- la séparation entre la fonction de gestion (déléguée) d'une part, et de planification et de contrôle (syndicat intercommunal d'ATO) d'autre part. Cette **distinction** est opérée **entre les sujets titulaires des ressources et des services des eaux et ceux qui les gèrent** ;
- l'homogénéisation du niveau de services pour toutes les communes du même ATO ;
- **le concept de service intégré des eaux avec attribution à un seul gérant de toutes les fonctions productives, pour tout le cycle de l'eau, pour chaque domaine territorial optimal** ;
- **la détermination de tarif** sur la base du critère économique ; le tarif devra garantir la couverture de toutes les charges liées à la gestion du service, non seulement des coûts d'exercice, mais aussi des frais d'amortissements et d'investissement ;
- **la loi a dessiné un nouveau modèle de gestion des services et de financement des investissements**, qui ne se fonde plus sur les seuls fonds publics visant à combler les pertes continues, mais qui vise à se procurer, dans le même système de gestion, les ressources financières nécessaires pour réaliser les projets de modernisation.

La répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernements sur la question de la gestion des eaux se fait de la manière suivante :

- **les collectivités locales** (réunies dans l'Autorita d'Ambito, syndicat intercommunal) **ont des fonctions d'aménagement, d'organisation et de contrôle à l'intérieur de chaque ATO** ; cette autorité choisit les formes de gestion, la manière de conduire les appels d'offre pour l'affectation du service hydrique, fixer et adapter les tarifs ;
- **les provinces ont des fonctions de coordination des ATO, de planification, de programmation et de contrôle tarifaire** (conférence des maires et du président de la province) ;
- **les régions régulent, quant à elles, les formes et les modalités de coopération entre les communes situées au sein d'une même ATO**, selon les lois régionales d'application de la loi Galli.



## Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales

### I. Système fiscal

Dans le but de faciliter l'entrée de l'Italie dans la zone euro, l'Etat a pris des précautions pour assainir les finances publiques : augmentation de la pression fiscale pour réduire le recours à l'endettement et maîtrise des dépenses.

La réforme du système de financement de l'administration territoriale est fondée sur le remplacement de transferts de l'Etat par des ressources fiscales propres aux régions, aux provinces et aux communes. Ainsi, les collectivités italiennes votent les taux de la plupart des impôts qu'elles perçoivent; mais leur liberté dans ce domaine est toutefois encadrée par des mécanismes de plafonnement des taux.

#### A. Communes

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, 70% des ressources des communes provenaient de redistribution de l'Etat, les 30% restant correspondant à des taxes locales notamment sur les ordures ménagères, l'habitation et l'activité.

Cette répartition ayant tendance à déresponsabiliser les élus locaux, une réforme a été réalisée au début des années quatre-vingt-dix, visant à inverser ce ratio : 25% des ressources de la commune proviennent d'une redistribution, 75% des impôts locaux. A la suite de cette réforme, les communes ont vu le poids de leurs impôts propres augmenter.<sup>42</sup> La réforme fiscale a également introduit un nouvel impôt communal. Désormais les communes disposent principalement de deux impôts :

#### **L'impôt communal sur les biens immobiliers (ICI).<sup>43</sup>**

L'ICI, impôt communal sur la propriété immobilière (équivalent de la taxe foncière et de la taxe d'habitation), créé en 1992, constitue la principale recette fiscale des communes, il représente jusqu'à 40% des ressources de la commune. L'assiette repose sur la valeur de l'immeuble, pour les immeubles inscrits au cadastre, la valeur est calculée en appliquant au montant des revenus cadastraux les multiplicateurs déterminés selon les critères et les modalités prévus à l'article 52 du texte unique concernant les dispositions relatives au droit d'enregistrement (approuvé par le DPR n° 131 du 26 avril 1986). Les multiplicateurs sont réévalués en fonction des valeurs du marché immobilier. Le taux de la taxe est variable d'une commune à l'autre, le taux est établi par le conseil municipal et il ne peut être inférieur à 4‰ ni supérieur à 7‰.

**La contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>44</sup>** dont le taux est progressif par tranches de revenu, selon un barème prédéfini.

De plus, les communes perçoivent **la taxe pour l'élimination des déchets ménagers solides urbains**. Le budget du service de collecte et de traitement des ordures ménagères devant être équilibré en dépenses et en recettes. La commune perçoit également des taxes sur les permis de

<sup>42</sup> Le montant des impôts propres des communes est passé de 14,4% en 1991 à 28,3% en 1995.

<sup>43</sup> Entrée en vigueur en 1993.

<sup>44</sup> Mais elles ne peuvent en bénéficier que dans les limites fixées par le gouvernement central.



## Italie

---

construire et la viabilisation des terrains.

Il faut aussi noter que la commune reçoit une part de **l'impôt régional sur les activités productives** (IRAP) qui est un impôt partagé. (Cf. ci-dessous)

Enfin, il faut signaler que les communes percevaient l'impôt sur les plus-values des immeubles qui a été supprimé avec l'instauration en 1992 de l'impôt communal sur les biens immobiliers. Tout comme l'impôt municipal pour l'exercice d'entreprises, d'arts et de professions qui a été remplacé par la part de l'impôt régional sur les activités productives.

### **B. Niveau intermédiaire : régions et provinces :**

#### **Régions :**

Les régions deviennent la source la plus importante de financement des collectivités inférieures. Pour cela, elles disposent de deux impôts :

- **l'impôt régional sur les activités productives** (IRAP), il est appliqué sur la valeur de la production nette (ou valeur ajoutée) résultant de l'activité exercée sur le territoire de la région. Le taux d'imposition est fixé, pour l'ensemble des assujettis, à 4,5 % et pourra être majoré, jusqu'à un certain pourcentage, par les différentes régions, à partir de la troisième année suivant celle de l'entrée en vigueur du décret-loi;
- « **l'additionnelle régionale** » à l'impôt d'Etat qu'est la contribution directe sur le **revenu des personnes physiques**, entrée en vigueur en 1998.

Concernant les régions, il convient d'opérer une distinction selon qu'elles bénéficient d'un statut ordinaire ou d'un statut spécial. Pour les régions à statut ordinaire la part du total des ressources couvertes par des impôts propres passe de 2,1% en 1991 à 46,9% en 1999.<sup>45</sup> Pour, les régions à statut spécial, les impôts propres sont passés de 0,5% de leur budget en 1991 à 17,1% en 1999.<sup>46</sup> Les régions reçoivent en outre une quote-part des recettes de TVA.

#### **Provinces :**

Les recettes fiscales des provinces sont constituées de **la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques**, et en outre de l'impôt sur l'assurance civile des conducteurs, de l'impôt sur l'achat de véhicules automobiles, de la taxe sur l'occupation de l'espace, de l'accise provinciale additionnelle sur l'électricité et de la taxe provinciale pour la protection de l'environnement. Les provinces bénéficient d'une partie du produit des taxes sur l'assurance perçues par l'Etat.

### **C. Etat**

L'Etat reçoit principalement quatre impôts :

- en premier lieu il reçoit une partie de **l'impôt sur le revenu des personnes physiques** (IRPP), cet impôt comme précédemment vu est partagé avec les régions. Cet impôt est recouvert par le système de la retenue à la source.

---

<sup>45</sup> Delcamp, « la décentralisation dans les Etats de l'Union européenne », La documentation française, Paris, 2002.

<sup>46</sup> Delcamp, voir *rf citées plus haut*.



## **Italie**

---

- ouis, il reçoit l'**impôt sur le revenu des personnes morales** (IRPM), cet impôt est du par certains types d'entreprises comme les sociétés par action, les sociétés à responsabilité limitée ainsi que tous les organismes publics et privés ayant ou non pour objet exclusif ou principal l'exercice d'une activité commerciale. L'impôt est calculé sur la base du revenu global imposable au taux de 37%.
- En outre, il dispose d'une part de l'**impôt régional sur les activités productives** (IRAP).
- Enfin, l'Etat reçoit le produit de l'**impôt sur le patrimoine net des entreprises** qui est taxé au taux de 7,5%. L'impôt est appliqué au montant du patrimoine net conformément au bilan (article 2424 du code civil).

Il perçoit aussi la TVA dont une partie est reversée aux régions et une autre affectée au fond de péréquation. L'Etat reçoit également un certain nombre de recettes provenant d'impôts accessoires comme les impôts hypothécaires et cadastraux, le droit d'enregistrement, la taxe sur les assurances ou encore la Taxe sur les concessions gouvernementales.

### **D. Conventions bilatérales en vue d'éviter les doubles impositions**

La France et l'Italie sont liées par une convention de non double imposition. Cette convention entre la France et l'Italie a été signée à Venise le 5 octobre 1989, approuvée par la loi n° 90-456 du 1er juin 1990, entrée en vigueur le 1er mai 1992 et publiée par le décret n° 92-422 du 4 mai 1992 (JO du 8 mai 1992) (Rectificatif au JO du 27 février 1993).

## **II Les relations financières Etat/Collectivités locales.**

### **A. L'encadrement de l'évolution des dépenses des collectivités locales**

La loi de finances annuelle comprend des dispositions relatives à la fiscalité locale, sous forme d'un « pacte de stabilité » qui prévoit un plafond de dépenses, dont le dépassement peut être sanctionné, notamment en empêchant les communes de recourir à l'emprunt. En 2004, l'objectif est, pour une part des dépenses de fonctionnement de ramener le niveau de dépenses à celui de 2001.

### **B. Le système de péréquation financière.**

Les services indispensables sont financés par des transferts d'Etat. Les transferts aux communes et aux provinces représentent environ 40% de leurs recettes totales. Les paramètres alors pris en compte pour les affectations de transferts sont les suivants : la population, la superficie territoriale, les conditions socio-économiques.<sup>47</sup> En 1992, une nouvelle distinction sur les transferts du gouvernement central a été opérée entre ceux destinés au financement des dépenses ordinaires et ceux destinés au financement des investissements.

---

<sup>47</sup> Le principal critère reste la population.

Les revenus perçus en Italie par un résident français :



Imposable en Italie sur son revenu



L'impôt italien n'est pas déductible pour le calcul de l'impôt français mais donne droit à un crédit d'impôt.

Les revenus perçus en France par un résident italien :



Imposable en France sur ses revenus



Déduction pour le calcul des impôts sur le revenu des impôts payés en France mais ne doit pas dépasser la quote-part d'impôt italien. Mais il n'y a pas de déduction si la personne fait la demande d'un impôt à la source.

.....

Les bénéfices réalisés par les entreprises sont imposables au lieu où ils ont été réalisés (article 7).

**Italie**

---

Concernant les dépenses de fonctionnement, l'actuel système de transferts de l'Etat italien présente trois types de contributions :

- le fonds ordinaire : celui-ci est constitué de l'ancien fonds ordinaire de base, moins le taux de base minimal obligatoire de quatre pour mille des recettes fiscales de l'ICI (impôt communal sur les biens immobiliers), ce fond constitue l'essentiel des transferts,
- le fonds consolidé : ce sont des allocations pour la prise en charge de certaines dépenses du personnel;
- le fonds de péréquation, destiné à compenser les inégalités du système fiscal local.<sup>48</sup>

L'enveloppe de ces dotations est en réduction depuis 1991 et l'Etat prévoit à terme sa suppression. Les communes reçoivent en outre deux dotations d'investissement libres d'affectation. Il s'agit :

- de la dotation du fonds national ordinaire pour les investissements, qui constitue une aide par habitant aux dépenses locales d'investissement,
- de la dotation du fonds national spécial, accordée aux communes en difficulté.

La réforme des transferts financiers a abouti en 2000-2001 à la suppression des transferts automatiques de l'Etat aux régions. Cette suppression a été compensée par le versement aux régions d'une quote-part des recettes de TVA et par une dotation du fonds de péréquation et de compensation interrégionale alimentée par une part des recettes de TVA et par une part du produit des taxes nationales sur les carburants.

Enfin, il est prévu une contribution pour péréquation qui sera affectée aux collectivités dont l'assiette de l'impôt est inférieure à la valeur normale existant dans la même classe démographique.

---

<sup>48</sup> *Les communautés de montagnes n'en bénéficient pas, ces dernières n'ayant pas de pouvoir fiscal autonome.*

## L'intercommunalité en Italie

### **Absence de tradition de coopération intercommunale**

Les communes n'ont pas de tradition de gestion en commun des services publics à l'exception du domaine social où la Région Ligurie a organisé un regroupement des petites communes pour certains services. Les lois promulguées au début des années quatre-vingt-dix envisageaient le rapprochement des communes pour permettre des fusions. Il faut toutefois noter l'existence de certaines institutions de coopération :

#### CONSORZIO DI COMUNI :

Ce « consortium de communes » correspond à un organisme formé par plusieurs communes fonctionnant avec un conseil d'administration, un président et un directeur en vue de la gestion associée d'un ou plusieurs services. Il s'apparente à un SIVOM.

#### COMUNITA' MONTANA :

il s'agit d'une communauté intermédiaire entre la commune et la province qui a pour mission la gestion des interventions extraordinaires pour la montagne. Leur création a été rendue obligatoire par une loi nationale de 1971 qui délègue aux régions le soin d'en délimiter le périmètre.

La loi n°142 a fait des « communautés de montagne » des collectivités locales de plein exercice reposant sur la structure associative des communes participantes auxquelles sont réservées des fonctions propres. Ces communautés peuvent également recevoir des délégations de certaines fonctions de la commune.

Le Conseil de la communauté est composé de représentant élus par les conseils des communes composant la communauté. Il nomme son président, ainsi qu'un exécutif (Giunta).

La communauté de communes de montagne doit veiller au territoire dans l'acception physique du terme: protection des espaces sensibles, prévention des risques naturels (incendies, avalanches, éboulements), manutention des routes forestières ...

La communauté doit élaborer un document de planification (projets) et de programmation économique (coûts financiers) qu'elle soumet à l'approbation de la Région.



## 2.7. Espagne

### Section 1/ Organisation territoriale

Le système administratif espagnol est organisé comme suit :

#### A/ l'Etat central

La constitution espagnole définit le régime comme une monarchie parlementaire.

- Les *Cortes generales* (pouvoir législatif) : c'est le Parlement composé de deux chambres :
  - le Congrès des députés : composé de 351 membres élus à la proportionnelle.
  - Le Sénat : est une chambre de représentation territoriale dont les membres sont élus dans chaque province.
- Le gouvernement (pouvoir exécutif) :

C'est le président qui le dirige, assisté des vice-présidents et des Ministres.

#### B/ les Communautés Autonomes

Elles disposent de deux organes :

- l'Assemblée ou le Parlement : le nombre de députés tient compte de la population et du territoire concerné. Ils sont élus au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle pour une durée de quatre ans. La circonscription électorale est la Province.
- Le Conseil du Gouvernement : composé du président et des conseillers. Le président désigne et révoque les conseillers. Il est chargé de diriger et de coordonner l'action du conseil. Il est élu par et parmi les membres de l'Assemblée.

#### C/ les Provinces

1) Le conseil provincial (organe délibérant) s'organise autour de deux organes.

- le conseil plénier, composé du président et de députés dont le nombre varie en fonction des groupes politiques.
- La commission d'administration, composé du président et de députés , à condition que leur nombre soit inférieur au tiers du nombre total. Le président en désigne les membres librement parmi les députés.

Le président du conseil provincial (organe exécutif) qui est élu parmi les députés.



**Espagne**

---

**D/ les Communes**

- Le conseil municipal (organe délibérant) :
  - le conseil plénier comprenant le président et des conseillers dont le nombre varie selon la population.
  - La commission d'administration, qui est obligatoire dans toute commune de plus de 5 000 habitants, est composée du maire et de conseillers à condition que leur nombre soit inférieur au tiers du total de conseillers. Ils sont librement désignés par le maire parmi les conseillers.
- Le maire (organe exécutif), dont le mode d'élection est le suivant :
  - dans les communes de moins de 100 habitants, il est élu au suffrage universel direct ;
  - dans les communes de 100 à 250 habitants, il est élu par et parmi les conseillers à la majorité absolue ;
  - dans les communes de plus de 250 habitants, il est élu par les conseillers parmi les têtes de listes à la majorité absolue.

**Section 2/ les compétences des collectivités espagnoles :**

**A/ les compétences des Communautés Autonomes**

Le parlement régional a, entre autres prérogatives :

- l'approbation du budget ;
- l'orientation et le contrôle de l'action du gouvernement ;
- la mission de fixer et de lever les impôts.

Le conseil du gouvernement :

- il exerce le pouvoir réglementaire ;
- il dispose de l'initiative législative ;
- il élabore et exécute le budget de la Communauté Autonome.

La Constitution donne compétences aux organes des Communautés Autonomes pour les missions suivantes<sup>49</sup> :

- organisation de leurs institutions d'auto gouvernement ;
- aménagement du territoire, l'urbanisme et du logement ;
- les travaux publics présentant un intérêt pour la Communauté Autonome sur son territoire ;

---

<sup>49</sup> Articles 148.1 et 149.1 de la Constitution.

## **Espagne**

---

- les réseaux ferroviaires et routiers, ainsi que les transports effectués par ces moyens ou par câble, qui s'étendent de manière intégrale sur le territoire de la Communauté ;
- la gestion dans le domaine de la protection de l'environnement ;
- les projets, la construction, l'exploitation des installations hydrauliques des canaux et des systèmes d'irrigation présentant un intérêt pour la Communauté, ainsi que la gestion des eaux minérales et thermales ;
- l'encouragement du développement économique de la Communauté dans le cadre des objectifs fixés par la politique économique nationale ;
- la promotion et l'aménagement du tourisme sur son territoire.

### **B/ les compétences des Provinces**

Le conseil provincial plénier :

- approuve le règlement fiscal ;
- approuve et modifie les budgets ;
- contrôle et supervise les organes du gouvernement.

La commission d'administration assiste le président dans l'exercice de ses tâches. Parmi les nombreuses missions du président du conseil provincial, on peut évoquer :

- il assure la gestion des services relevant directement de la Communauté ;
- il initie les dépenses dans la limite de sa compétence ;
- il peut passer des contrats en matière de travaux et de services si le montant ne dépasse pas 5% des ressources ordinaires du budget, ni 50% du plafond général applicable aux contrats conclu directement ;
- il exerce les compétences, qui sans être expressément attribuées à d'autres organes, sont toutefois reconnues à la Province.

La constitution espagnole attribue les compétences suivantes aux Provinces<sup>50</sup> :

- elles coordonnent les services municipaux entre eux ;
- elle fournit les services publics sur plusieurs communes.

---

<sup>50</sup> Article 36.

**Espagne**

---

**C/ les compétences des communes**

Le conseil municipal est chargé :

- de l'approbation des plans et des autres outils d'aménagement et de gestion prévus par la législation en matière d'urbanisme ;
- de déterminer les ressources fiscales de la commune, d'approuver et de modifier des budgets, d'engager les dépenses dans les limites de sa compétence, et enfin, d'approuver les comptes.

Le maire peut également engager des dépenses dans les limites de sa compétence, et accorder des permis, par exemple, dans les cas prévus par les ordonnances. La commune espagnole dispose, entre autres, des compétences suivantes :

- aménagement, gestion, exécution et discipline en matière d'urbanisme, de promotion et de gestion du logement, des jardins, des parcs...
- la protection de la salubrité publique ;
- l'approvisionnement en eau, et le traitement des eaux résiduelles ;
- le transport public des passagers.

En ce qui concerne les communes de plus de 50 000 habitants, elles doivent assurer individuellement ou en associations, les transports collectifs et urbains des personnes.

**Le régime foral**

Les provinces historiques dites « forales », correspondant aux trois provinces basques et à la Communauté Autonome de Navarre ont conservé un statut dérogatoire hérité de leur histoire.

Les Diputación basques bénéficient dans ce cadre d'une des régimes d'autonomie les plus poussés en Europe. A noter que la Diputación n'exerce pas de tutelle sur les communes, le contrôle de légalité étant de la compétence du secrétaire de mairie, fonctionnaire nommé par l'Etat. Par contre, les comptes de la commune peuvent faire l'objet d'un contrôle de la chambre « régionale » des comptes.

**Espagne**

Fonction :	Autorité compétente :			Type de compétence :				Exercice de la compétence :			
	Etat :	Intermédiaire :	Municipalité :	Exclusive :	Partagée :	Obligatoire :	Facultative :	Direct :	Indirect :	Pour son compte :	Pour une autre autorité :
Logement et urbanisme :											
Logement		R, P									M, P
Urbanisme		R, P									M, P
Aménagement du territoire		R				R					
Environnement et salubrité :											
Epuration des eaux											
Ordures ménagères et déchets											
Protection de l'environnement		R				M, R	M				
Circulation, transports :											
Voirie routière		R, P							R		
Transport		R									
Transport urbain routier											
Transport urbain sur voies ferrées									M	M	
Ports		R									
Divers		R				R		R	R	R	R
Service économique :											
Gaz											
Eau		R				M		M	M	M	M
Electricité		R		R				R	R	R	
Promotion économique		R, P		R	P	R	M, P	R		R	R, M
Commerce et industrie		R									
Divers		R				M	M				M

M : municipalité

R : région

P : province



## Section 3/ Système fiscal et relations Etat-collectivités locales

### I. Le système fiscal

#### A. Communes

Les recettes fiscales des communes représentent 32% de leurs recettes totales. La loi se borne à établir la distinction suivante entre les impôts municipaux :

Les impôts obligatoires sont les suivants :

- **impôt sur les biens immeubles bâtis et non bâtis**, l'assiette de cet impôt est la valeur cadastrale desdits biens et le taux est de 0,4 % (biens urbains) et 0,3 % (biens ruraux), mais les municipalités peuvent augmenter ou réduire ces taux dans les limites et les conditions prévues par la loi ;
- **impôt sur les activités économiques**, le montant de l'impôt résulte de l'application du barème de l'impôt, qui prévoit des tarifs minimaux municipaux, provinciaux et nationaux. Les municipalités peuvent augmenter les tarifs minimaux municipaux par l'application d'un coefficient unique pour toutes les activités exercées sur leur territoire et/ou d'une échelle d'indices qui pondère la situation physique de l'établissement sur le territoire municipal en fonction de la rue où cet établissement est situé;
- **impôt sur les véhicules à traction mécanique**, dont l'assiette est exprimée en nombre de chevaux fiscaux et dont le taux varie en fonction du nombre de chevaux fiscaux et de la population des municipalités.

Ces trois impôts représentent 28% des recettes communales hors emprunt.

Les impôts volontaires sont les suivants :

- impôt sur les constructions, les installations et les ouvrages ;
- impôt sur l'accroissement de la valeur des terrains en zone urbaine.

Pour tous ces impôts la commune est libre de fixer les taux dans la limite d'une fourchette définie par l'Etat.

#### B. Niveau intermédiaire : les communautés autonomes ou régions autonomes et provinces

##### Les communautés autonomes ou régions autonomes :

Les communautés autonomes de droit commun disposent d'impôts propres cédés par l'Etat dans le cadre de l'augmentation de leurs compétences.

Les impôts rétrocédés et les impôts levés par les communautés autonomes représentent 20% des recettes sur la période 1987-1991. Depuis 1987, une succession de réformes a fait évoluer favorablement le pourcentage des recettes attribuées aux communautés autonomes.

## Annexe

---

### Impôts propres anciennement perçus par l'Etat :

Les impôts propres des Communautés Autonomes (CA) sont **l'impôt sur le patrimoine net** dont l'assiette est la différence entre la valeur des biens et des droits de l'assujetti et le montant de ses dettes et obligations (patrimoine net) et dont les taux sont établis en fonction d'un barème progressif comportant huit tranches, **l'impôt sur les transmissions patrimoniales** (droit d'enregistrement), la taxe et redevance sur le jeu, l'impôt sur les successions et les donations, l'impôt sur la fortune. Ces impôts et taxes ont été cédés par l'Etat aux communautés autonomes durant la période 1987-1991.

Depuis 1997, les communautés peuvent modifier, dans une certaine mesure, les taxes cédées précédemment. Elles peuvent aussi créer des taxes, du moment qu'il n'y a pas de double imposition d'une même activité économique.

### Impôt propre :

Un impôt spécifique est créé pour financer le transfert des dépenses de santé aux communautés autonomes. Il s'agit d'une taxe de 2 centimes d'euro par litre sur les hydrocarbures. Les gouvernements des CA peuvent l'augmenter de 1 centime d'euro à partir du 1er janvier 2002, puis en 2003 et en 2004.

### Impôts rétrocédés et apportant un pouvoir fiscal partiel aux communautés autonomes :

Les Communautés bénéficient de la rétrocession par l'Etat d'une partie de **l'impôt sur le revenu des personnes physiques**. Les ressources fiscales des CA furent accrues en 1997, ce qui permit une augmentation de la part de ces ressources dans les recettes totales des régions de 1/4 à 1/2. Initialement, 15 % de l'IRPP perçu dans leur juridiction fut cédé aux CA.

En 1998, avec le transfert de l'éducation aux CA, la part perçue sur l'IRPP a augmenté pour atteindre 30%. Puis avec le nouveau système de financement mis en place en 2002 pour financer les nouvelles charges en matière de santé et d'éducation (voir plus bas), les CA perçoivent désormais 33% du produit de l'impôt sur le revenu.

Les CA ont eu, en outre, la possibilité de créer leurs propres déductions sur l'IRPP et d'en modifier les taux marginaux, qui peuvent varier de plus ou moins 3 %.

### Impôts rétrocédés :

Les calculs de la quote-part des impôts rétrocédés par l'Etat ont évolué pour arriver à ce qu'en 2002, pour la première fois, les CA ont bénéficié d'une partie des impôts indirects (35% de la TVA, 100% des taxes sur l'électricité et l'immatriculation des véhicules et 40% des taxes sur les alcools, les carburants et les tabacs).

### Le régime foral

La Navarre et le Pays basque disposent d'un régime fiscal spécifique appelé «régime foral», correspondant aux trois provinces basques et à la Communauté Autonome de Navarre, elles ont conservé un statut dérogatoire en matière de régime local et de fiscalité, hérité de leur histoire.

Elles peuvent collecter la totalité des impôts nationaux, mais acquittent une subvention au titre des services rendus par l'Etat (aportación ou cupo). Les Diputación basques bénéficient dans ce cadre d'un des régimes d'autonomie les plus poussés en Europe. Par exemple, elles **collectent l'ensemble des impôts** (nationaux et locaux) avant de les redistribuer à l'Etat central et aux

## **Annexe**

---

collectivités, l'affectation dépendant des compétences exercées par chaque niveau (par exemple pour financer la santé et l'éducation au niveau de la communauté autonome).

### Les provinces

Les recettes fiscales des provinces représentent 58% de leurs ressources totales. Les provinces peuvent percevoir un **impôt additionnel sur les activités économiques** (Recargo sobre actividades económicas) sous la forme d'un taux unique qui ne peut dépasser 40%.

### C. Etat :

L'Etat perçoit deux grands impôts :

- **L'impôt sur le revenu des personnes physiques** qui est un impôt partiellement rétrocedé, l'assiette de l'impôt est constituée du montant du revenu disponible de l'assujetti et les taux sont appliqués à la base imposable nette générale,
- **l'impôt sur les sociétés** dont l'assiette est constituée par le montant du revenu perçu au cours de l'exercice fiscal diminué du montant des assiettes négatives enregistrées au cours des exercices précédents et dont le taux général est de 35%.

### D. Conventions bilatérales en vue d'éviter les doubles impositions

La France et l'Espagne ont signé, le 10 octobre 1995, une convention en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproques en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Cette convention a été publiée au Journal Officiel du 11 juillet 1997.

Cette convention a pour objectif principal d'éviter les doubles impositions qui pourraient résulter de l'application concurrente des législations française et espagnole. Elle répartit donc entre les deux Etats le droit d'imposer les revenus de leurs résidents. Conformément aux dispositions de l'article 55 de la Constitution française, cette convention a une autorité supérieure à celle de la législation française.

Cet accord a pour objet de protéger **les résidents de chacun des Etats contractants** en matière d'impôts prélevés directement sur le revenu ou sur le bénéfice des sociétés. L'article 1<sup>er</sup> de la convention s'applique aux personnes qui sont considérées comme "résidents d'un Etat contractant" ou de chacun de ces deux Etats.

D'après l'article 4, paragraphe 1, de la convention, une personne physique est considérée comme "résident d'un Etat contractant" lorsqu'elle se trouve assujettie à l'impôt dans cet Etat, à raison de son domicile, de sa résidence, de son siège de direction ou de critère analogue.

Au paragraphe 2, l'article 4 prévoit des critères subsidiaires permettant de résoudre le cas de double résidence si l'assujettissement à l'impôt ne pouvait suffire.

Annexe

Revenus qui proviennent d'Espagne d'un résident de la France :



Les résidents français sont imposables en France, ils ne sont donc pas exemptés d'impôts, le bénéficiaire a droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt français.



Revenus qui proviennent de France d'un résident d'Espagne :



L'Espagne accorde sur l'impôt qu'elle perçoit une déduction d'un montant égal à l'impôt payé en France.



Les bénéfices des entreprises sont imposés dans l'Etat où ils sont réalisés si ils le sont par le biais d'un établissement stable. (art. 7 de la convention).

Annexe

**II Les relations financières Etat/Collectivités locales.**

Au niveau des communes, les reversements du niveau provincial représentent 50% des ressources. Ils sont calculés en fonction du nombre d'habitants et, à la marge, de critères sociaux, pour tenir compte des différences de richesses entre les communes.

**A. Système de péréquation financière.**

**Quote-part régionale (communautés autonomes ou régions autonomes) des recettes de l'Etat**

La quote-part régionale des recettes de l'Etat est la part des recettes fiscales de l'Etat versée aux régions ou CA. Elle est déterminée en fonction du coût estimé des compétences assumées par les CA, à l'exception des services sociaux et de la santé, qui ne sont pas financés par des impôts mais par des transferts de la Sécurité sociale. Elle représente 60 % des recettes des régions sur la période 1987-1991.

Le système adopté en 1987 représente un progrès par rapport au système précédent, dans le sens où il est automatique et ne nécessite plus de négociations avec l'Etat. On calcule d'abord le montant total des ressources nécessaires aux CA. Puis ce montant est réparti entre les CA selon plusieurs variables « distributives », comme la population ou la superficie. Une fois que la part de chaque CA dans les ressources nécessaires a été calculée selon les variables distributives, il y a une redistribution entre les CA à faible revenu et les CA où le rendement de l'impôt est le plus élevé.

Le calcul de la somme issue des recettes de l'Etat et attribuée aux CA pour la période 1997-2001 au sens strict s'est effectué de telle manière que les sommes reçues avec le nouveau financement soient égales à celles obtenues avec le précédent financement.

**Fonds de suffisance**

Depuis 2002, le système de financement a été réformé. Outre les anciens impôts sur lesquels le pouvoir des CA s'accroît et les nouveaux impôts cédés aux communautés autonomes, un fonds de suffisance a pour but de compléter les besoins des différentes communautés (cf. quote-part régionale). Il doit couvrir la différence entre les besoins des communautés et les ressources fiscales de l'année de base (1999). Cette somme évolue ensuite chaque année de façon à rester constante en pourcentage des ITE (*ingresos tributarios del estado*, c'est la somme des recettes des impôts directs et indirects, et des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage).

Le calcul des besoins de chaque communauté repose sur différentes variables suivantes:

- pour les compétences générales, les critères sont principalement la population, et la superficie, la dispersion de la population et l'insularité,
- pour le domaine de la santé, les critères sont principalement la population couverte, la population de plus de 65 ans et l'insularité,
- pour les besoins de services sociaux le seul critère est la population de plus de 65 ans.

Annexe

**Fonds de compensation inter territorial**

Le FCI (fondo de compensacion interterritorial) est alimenté par l'administration centrale et vise à aider les CA défavorisées, notamment dans le cadre de nouveaux investissements d'infrastructure. Son système a été modifié en 1990 pour que seules les régions ayant un PIB/habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne puissent en bénéficier.

Auparavant, toutes les CA pouvaient obtenir des fonds du FCI et les modalités du système de distribution et les coefficients de pondération étaient tels que les CA les plus développées obtenaient des sommes assez importantes.

Ainsi le FCI, qui était initialement utilisé pour financer les nouveaux investissements concernant les services transférés aux CA, a bénéficié aux CA développées qui ont pris en charge de nombreuses compétences.

Par ailleurs, un poids important était accordé au solde migratoire (20 %), ce qui a favorisé certaines régions riches avec un solde négatif, en raison du retour dans les années 1980 dans leur CA d'origine de personnes ayant émigré dans les communautés prospères dans les années 1970.

Le partage de ce fonds entre les CA se fait désormais selon les pondérations suivantes : 87,5 % pour la population, 1,6 % pour l'émigration nette, 1 % pour le taux de chômage, 3 % pour la superficie, 6,9 % pour la dispersion de la population. Le FCI reçoit chaque année une dotation au moins égale à 35 % des dépenses d'investissement civil approuvées dans le budget national.

**B. Subventions et autres transferts**

Les autres transferts comprennent :

- Les transferts de la communauté européenne, en particulier en provenance du fonds européen de développement régional (FEDER).
- Les apports financiers aux communes représentent plus d'un tiers des recettes des communes espagnoles. La plus grosse part de ces apports correspond à des dotations destinées à financer les dépenses courantes dont la plus importante est la participation aux recettes de l'Etat (PRE) ; le reste est distribué sous forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement.

La PRE représente, à elle seule, plus de 99% des dotations de l'Etat aux communes et environ 60% du total des apports dont elle bénéficie.

Cette dotation de fonctionnement est régie par la loi n°31 de 1988 sur les finances locales, modifiée par la loi n°42 de 1994, ainsi que par la loi sur les budgets généraux de l'Etat. Elle répond à l'exigence constitutionnelle d'assurer aux communes – conjointement à leurs impôts propres – des moyens financiers suffisants.

Le mécanisme financier de la PRE permet de calculer automatiquement le montant global à distribuer. Ainsi, la détermination de la part des communes à certaines recettes fiscales de l'Etat cesse de faire l'objet de négociations politiques et évolue en même temps que ces recettes.



**Annexe**

---

**Les subventions :**

Les subventions et les transferts en capital de l'Etat aux CA, dans le cadre de programmes spécifiques, les aides à l'investissement pour des projets d'intérêt national et les subventions accordées aux gouvernements des CA pour les compétences sociales dont elles ont la charge (y compris la santé pour les régions concernées).

La part des subventions de fonctionnement dans le système est peu importante.

Les principales subventions versées aux communes, peuvent se regrouper comme suit :

- Les subventions versées par le «Fond de coopération municipale», créés par les Communautés autonomes afin de co-financer les projets d'investissements des communes dans leur territoire. Ils peuvent être utilisés pour réduire les déséquilibres inter-territoriaux.
- Les subventions versées par l'Etat, pour l'exécution de divers programmes. Les critères pour leur distribution sont spécifiés dans les arrêts ministériels régissant chacun de ces programmes.



Annexe

**L'intercommunalité en Espagne**

**Le régime des syndicats de commune dans la loi nationale espagnole**

<b>Les mancomunidades</b>	<b>Les syndicats intercommunaux</b>
Artículo 44. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (RBRL)	Article 44 loi du 2 avril 1985 réglementant les bases du régime local (RBRL)
1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.	Il est reconnu aux communes le droit de s'associer à d'autres communes en « mancomunidades » (syndicat intercommunal) pour exécuter en commun des travaux et services relevant de leurs compétences
2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.	La personnalité et la capacité juridique sont accordées aux syndicats intercommunaux pour réaliser ses objectifs. Ils sont régis par leurs statuts qui définissent son périmètre d'intervention, ses objectifs et ses compétences, les organes de direction et ses ressources, la durée et tous les autres points nécessaires à son fonctionnement
En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.	Dans tous les cas, les organes de gestion seront représentatifs des organes de chaque commune.
3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:	La procédure d'approbation des statuts du syndicat intercommunal est déterminée par la législation de la communauté autonome conformément aux principes suivants :
La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.	A Leur élaboration sera réalisée par les conseillers municipaux de l'ensemble des communes souhaitant créer un syndicat intercommunal, constitués en assemblée
La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.	b. La Diputación ou les Provinces intéressées donnent leur avis sur le projet de statuts
Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.	c. Les assemblées de toutes les communes approuvent les statuts
4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.	La modification des statuts ou la suppression de la mancomunidad se fait selon la même procédure.
5. Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.	Peuvent devenir membre de la mancomunidad des communes appartenant à des communautés autonomes distinctes à condition que la législation des communautés autonomes concernées le permette.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : LES INTERCOMMUNALES DE DEVELOPPEMENT EN BELGIQUE

### I. Les intercommunales de développement en Wallonie

9 intercommunales de développement ont été constituées en Région Wallonne depuis le milieu des années soixante-dix. Constituées à l'origine pour porter les politiques de développement économique à l'échelle de la Région wallonne, leurs fonctions se sont diversifiées, leur permettant de développer une approche globale de l'aménagement et du développement local autant stratégique (réflexion en amont) qu'opérationnel (réalisation de projet).

Chaque intercommunale a développé une série de compétence en fonction des caractéristiques et des potentialités de son territoire ainsi que des besoins des communes, dans des domaines comme la protection du paysage, ou le tourisme.

Les communes ont également créé des intercommunales de gestion pour gérer des services comme l'eau, les déchets ou les services hospitaliers. Il s'agit essentiellement de services industriels et commerciaux, qui peuvent s'auto-financer. Les communes sont ainsi affiliées à plusieurs intercommunales de gestion. Ces structures sont majoritairement composées d'acteurs publics et dotées d'un capital. L'IDETA regroupe une vingtaine de commune et couvre un territoire de 320 000 habitants.

### Ressources de l'intercommunale et mode d'intervention

#### 1. Cotisation des communes membres

Pour assurer son fonctionnement, les communes membres paient une cotisation au prorata de leur population, cotisation dont 20% correspondent aux frais de fonctionnement de la structure.

#### 2 Financements régionaux pour l'accueil des entreprises

La Région Wallonne finance l'équipement des communes en infrastructures d'accueil des entreprises. L'enveloppe globale est négociée avec la région au sein de la Conférence permanente des intercommunales, qui définit le montant des financements versés à chaque intercommunale pour la réalisation de parc d'activités économiques. Cette instance permet une régulation des actions de chaque intercommunales.

Les Régions ne peuvent pas verser directement des subventions aux communes, les intercommunales servant de relais entre l'échelle régionale et l'échelle locale.

Chaque opération doit être conforme au plan de secteur (planification supra-communale) et faire l'objet d'une enquête publique.

### **3. Plus-values générées par la revente des terrains équipés**

Les communes peuvent exproprier les terrains au profit de l'Intercommunale, qui réalisera leur aménagement et leur équipement sur la base des financements accordés par la Région.

### **4. Etudes réalisées par l'intercommunale en tant que bureau d'étude**

Si les communes n'ont aucune obligation de recourir aux services de l'intercommunale pour réaliser des études d'urbanisme et d'architecture, les communes font traditionnellement appel aux intercommunales pour les réaliser.

Certaines intercommunales ayant développés des compétences spécifiques (par exemple l'Idretec en matière d'études d'impact) peuvent intervenir, dans cette fonction de bureau d'étude, pour des communes extérieures aux communes membres de leur conseil d'administrations.

### **→ Rôle de l'intercommunale en tant que structure d'impulsion des projets et d'animation territoriale**

En pratique, seules les intercommunales de développement réunissent les capacités techniques nécessaires pour engager ces études. Les communes ne disposent pas de services projets, elles gèrent essentiellement les procédures administratives. Si l'intercommunale ne bénéficie pas de délégation de compétences, au sens des délégations entre communes et EPCI français, cette délégation est réalisée « de facto ».

A noter que la Région confie également aux intercommunales des missions d'études concernant la planification (plans d'urbanisme) ou des études transversales comme l'inventaire des sites industriels. Les intercommunales, s'appuyant sur leurs ressources techniques et leur savoir-faire, jouent également un rôle d'impulsion des projets et de conseil auprès des communes. Par exemple, elles peuvent proposer aux communes de bénéficier de programmes communautaires. Des parcs naturels ont été créés à l'initiative des intercommunales qui ont négocié des crédits d'études avec la Région wallonne et ont accompagné la création de ces structures.

### **L'Ideta et la coopération transfrontalière**

L'IDETA a mené la réflexion prospective et stratégique nécessaire pour développer une politique de coopération transfrontalière pour les communes frontalières, ces dernières ne disposant pas de ressources en personnel suffisantes pour définir par elle-même ce type de politique. L'IDETA a pris conscience de l'opportunité que représentait la métropole transfrontalière pour accompagner le développement des communes wallonnes frontalières, en s'appuyant sur ses compétences de base, le développement économique et la coopération spatiale. Cette démarche, si elle s'est révélée efficace, présente toutefois l'inconvénient de ne générer qu'une faible implication des communes et de leurs élus dans la démarche transfrontalière.

### **5. Emprunt**

Les intercommunales peuvent avoir recours à l'emprunt, de manière plus souple que les communes, notamment pour porter certains équipements soit en propre, soit pour le compte de communes qui n'auraient pas budgété la dépense.

## **Annexe**

---

A noter que l'intercommunale ne dispose pas de ressources fiscales propres. Si elles se rémunèrent grâce aux plus-values générées par la revente des terrains équipés, les communes perçoivent les taxes et les redevances pour l'utilisation des équipements réalisés par l'Intercommunale. De même les voiries des parcs d'activités intègrent, à terme, la voirie communale. Les emprunts sont souscrits auprès de banques privées.

En cas de difficultés financières, les communes peuvent se porter caution. Pour faire face à ces difficultés, les intercommunales utilisent le levier de la réduction de personnel, les employés de la structure étant des salariés de droit privé.

### **Fonctionnement**

Elle fonctionne selon des règles de droit privé. Les communes sont représentées au sein du Conseil d'Administration par des élus. Les décisions sont prises au sein du conseil d'administration selon un mode collégial. L'IDETA fonctionne selon le principe du consensus et de l'arbitrage, son intervention étant conditionnée par l'accord de la commune concernée.

Les différentes missions de l'intercommunales, son plan de travail est défini par l'équipe technique puis approuvé par le conseil d'administration sous forme d'un plan prioritaire. L'assemblée générale approuve les comptes et le budget. Les relations entre les communes et l'Intercommunale relèvent de procédures négociées : contrat « in house », ou appel d'offre selon la nature des prestations.

En tant que bureau d'étude, l'intercommunale intervient dans des fonctions de maîtrise d'ouvrage déléguée. Elle peut également intervenir en tant que maître d'œuvre d'une commune ; dans cette hypothèse, la commune reste maître d'ouvrage, le Conseil d'administration n'intervient pas dans la direction du projet.

Les intercommunales wallonnes et flamandes peuvent prendre des participations au capital de toute société quand elles sont de nature à concourir à la réalisation de leur objet social. Si une intercommunale wallonne agit de la sorte, il est institué un comité de surveillance au sein de l'intercommunale, chargé du suivi de la bonne utilisation des fonds publics investis dans le cadre de ces prises de participation. Il rend compte annuellement de sa mission lors de la présentation du rapport spécifique du conseil d'administration à l'assemblée générale ainsi qu'aux conseils communaux, à la demande de ces derniers.

Les associations prestataires de services et chargées de mission flamandes sont autorisées à prendre des participations dans le capital social d'une personne morale de droit public ou privé, sous réserve que l'association dispose d'au moins un administrateur au sein du conseil d'administration de cette dernière. Enfin, il convient de préciser que les intercommunales ne disposent d'aucun pouvoir fiscal.

## **II/ Les intercommunales de développement en Flandre**

### **Organisation**

Les intercommunales de développement flamandes sont des associations de communes qui interviennent également en tant que prestataire de service et bureau d'études, sans transfert de compétences entre les communes membres et l'intercommunale, mais par « délégation ».

## **Annexe**

---

D'autres intercommunales peuvent être constituées pour réaliser des tâches plus ponctuelles, comme la collecte des déchets ménagers. Les intercommunales sont des structures de coopération volontaire, dotée de la personnalité juridique et relevant d'un régime de droit public, dont les communes membres sont actionnaires. Participent également au capital des intercommunales flamandes d'autres collectivités, notamment la Province et d'autres personnes morales de droit public, comme d'autres intercommunales flamandes.

La réforme introduite en 2001 par la Région Flamande ne permet plus aux intercommunales flamandes de prendre une forme de droit privé. Le décret régional a créé une forme sui generis de personne morale de droit public à capital public. L'intercommunale dispose d'une assemblée générale qui approuve les changements de statuts et est dirigée par un comité de direction, organes dans lesquels les communes sont majoritaires. Le Comité, constitué d'élus et de représentant des communes peut bénéficier de délégation de l'Assemblée générale pour les décisions de gestion courante et certains actes, comme les achats et ventes de terrains.

### **Intervention**

L'Intercommunale de Flandres occidentales, WVI, intervient pour le compte des communes dans le domaine de l'urbanisme, des projets habitats (logement, logement social et apparenté), de la réalisation et de la gestion de zones d'activités (équipement immobilier et industriel), des études d'impact et d'aménagement. Elle se positionne comme prestataire des communes dans le cadre d'une commande précise. Elle réalise une mission d'accompagnement général des projets de la commune.

Les communes sont titulaires de la compétence et les Intercommunales interviennent dans des fonctions de « back office » c'est-à-dire de traitement de l'ensemble des tâches administratives. Certaines de ses activités peuvent faire l'objet d'une subvention.

### **L'intercommunale, outil privilégié de l'aménagement industriel et commercial**

Dans son intervention, WVI réalise à la fois des opérations de nature privée (zones d'activités) et participe dans d'autres domaines à la mise en œuvre de politiques publiques, notamment les politiques relatives au développement économique, qui s'appuie en Flandre sur les législations relatives à l'expansion économique et l'urbanisme.

La combinaison de ces deux législations et les délégations des communes actionnaires permettent aux intercommunales de développement d'être les acteurs privilégiés de l'aménagement des zones d'activités économiques. Dans ce cadre, la marge de manœuvre de l'intercommunale est réduite, elle dispose de peu d'autonomie.

Elle travaille sur les zones urbanisables identifiées aux différents niveaux de planification (régional, provincial et communal). Si certaines zones sont d'intérêt régional ou provincial, elles sont toujours rattachées au territoire d'une commune.

Dans la majorité des opérations réalisées, l'intercommunale identifie ces zones disponibles et prospecte les communes concernées. Il peut également arriver que la commune soit, dans quelques cas minoritaires, à l'origine de la demande d'aménagement de la zone.

## **Annexe**

---

L'intercommunale procède aux acquisitions foncières. Elle peut, éventuellement, exercer un pouvoir d'expropriation prévu dans la législation sur les intercommunales, après autorisation de la Région flamande.

Elle réalise la viabilisation des terrains et vend dans le cadre d'une procédure analogue à celle du lotissement, les acheteurs devant respecter un certain nombre de prescriptions issues de la législation relative à l'expansion économique. L'intercommunale est chargée de la mise en œuvre de ces dispositions ; elle évalue les acheteurs potentiels et les accompagne dans leur démarche administrative pour obtenir le permis de construire.

L'intercommunale reste gestionnaire des terrains. Si presque tous les équipements étaient traditionnellement cédés à la commune, la tendance actuelle conduit WVI à rester propriétaire de certains équipements.

Financièrement l'opération est portée par l'intercommunale sans apport de la commune, bien que certaines intercommunales bénéficient de subventions de fonctionnement versées par les communes adhérentes au prorata de leurs habitants.

L'opération s'équilibre par la vente des terrains, l'intercommunale pouvant bénéficier de subventions de la région dans le cadre de la législation relative à l'expansion économique pour le financement des infrastructures et des VRD, auxquelles peuvent s'ajouter des financements provinciaux et européens. L'intercommunale ne bénéficie pas de subvention de fonctionnement et ne peut pas percevoir le produit de la fiscalité locale. Des législations similaires permettent aux intercommunales d'intervenir dans le domaine du logement social.

### **WVI et le transfrontalier**

L'intervention de WVI dans le domaine de la coopération transfrontalière résulte de la combinaison de deux initiatives : Interreg I d'une part et la demande des collectivités françaises et leurs EPCI d'engager une démarche de coopération transfrontalière avec leurs interlocuteurs belges.

WVI, à l'instar d'IDETA, a participé à la démarche COPIT, notamment en portant le projet de SIG transfrontalier. Dans le cadre des missions que WVI mène pour le compte des communes, l'intercommunale peut sensibiliser les collectivités au transfrontalier et leur conseiller de prendre en compte dans leurs démarches de planification et d'aménagement les enjeux transfrontaliers. Cette démarche présente toutefois un caractère novateur dans la mesure où il n'existe pas de planification intercommunale, ni d'intercommunalité comparable aux EPCI français.



## ANNEXE 2 : FISCALITE DES ENTREPRISES DANS LE CANTON DE GENEVE

### L'impôt fédéral direct :

Les entreprises assujetties en vertu de l'article 49 LIFD, sont celles qui, selon le droit civil suisse, ont leur siège en Suisse.

Les personnes morales en Suisse sont :

- Les sociétés anonymes ;
- Les sociétés en commandite par actions ;
- Les sociétés à responsabilité limitée ;
- Les sociétés coopératives.

On peut distinguer deux types de personnes morales :

- Les sociétés de capitaux (SA, sociétés en commandite par actions, SARL, sociétés coopératives) ;
- Les associations, fondations et autres personnes morales.

La période fiscale correspond à l'exercice commercial. Les comptes doivent être clos, et le bilan et le compte de résultats établis. L'impôt sur le bénéfice est calculé sur la base du bénéfice net réalisé pendant la période fiscale.

**Le taux de l'impôt sur le bénéfice applicable est de 8,5%.**

### 2) Les impôts perçus par le canton et la commune :

Les entreprises établies à Genève et exerçant une activité industrielle, financière ou de service doivent verser au canton et aux communes les impôts et taxes suivantes.

- Un **droit de timbre d'émission pour la création d'une entreprise** en la forme d'une société (SA, SARL). Ce droit est calculé sur les apports nets, les apports en nature sont calculés sur la base de leur valeur vénale.

Sont exonérées du droit de timbre, les actions émises lors de transformations ou scissions d'entreprises ; il en va de même pour l'entreprise qui transfère son siège en Suisse.

- Un **impôt sur le bénéfice net**. Les personnes morales assujetties forment deux catégories. Tout d'abord, les sociétés ayant leur siège à Genève sont imposées sur l'ensemble de leur bénéfice net, y compris les plus-values éventuelles ; ensuite, les sociétés étrangères exerçant une activité industrielle, commerciale ou de service à Genève ou qui sont propriétaire d'immeubles, qui elles, ne doivent que l'impôt sur le bénéfice attribuable à l'établissement stable ou immobilière genevoise.

## Annexe

---

Les déductions possibles sont les suivantes :

- Les amortissements, déductibles du résultat imposable s'ils sont conformes et, le cas échéant, s'ils sont opérés conformément aux taux prescrits par l'Administration ;
- Les frais généraux, déductibles du résultat imposable dans la mesure où ils servent à l'usage commercial ;
- Les intérêts, déductibles du résultat imposable pour autant que la société soit convenablement capitalisée.

**Les taux d'imposition au niveau cantonal et communal sur le bénéfice net sont de 23,39%. Le Canton de Genève octroie certains privilèges fiscaux à des entreprises présentant des critères spécifiques.** Les régimes préférentiels sont généralement accordés de manière limitée et doivent faire l'objet d'une requête écrite à l'Administration fiscale, et ne s'appliquent, pour l'essentiel, qu'au niveau cantonal et communal.

- **L'impôt sur le capital et les réserves** : les cantons prélèvent, annuellement, un impôt sur le capital et les réserves. La Confédération a renoncé à ce prélèvement depuis le 1 janvier 1998. A Genève, cet impôt s'élève à **0,4% environ**. Des allègements de cet impôt sont prévus pour les entreprises nouvelles et les sociétés holding.
- **Un impôt cantonal sur la propriété immobilière.**
- **Un impôt sur les distributions de bénéfice (impôt anticipé)** : les distributions faites par les sociétés suisses à leurs actionnaires font l'objet de **prélèvement à la source de 35 %**. Les résidents étrangers d'un pays conventionné peuvent bénéficier d'un dégrèvement partiel ou total sur la base des dispositions conventionnelles. Celui-ci est accordé sur demande.
- **La taxe sur la valeur ajoutée** : la TVA comprend trois catégories de taux
  - **Le taux normal : 7,6%**
  - **Le taux réduit : 2,4%**
  - **Le taux spécial** pour les prestations du secteur de l'hébergement : **3,6%**
  - **Les taux forfaitaires**, applicables sur demande, à une certaine catégorie d'entreprises.

Les opérations soumises au taux réduit sont les suivantes :

- Eau amenée par conduite ;
- Denrées alimentaires solides et liquides, sauf boissons alcoolisées et hors restauration ;
- Bétail, volaille, poisson ;
- Céréales
- Semences, plantes, fleurs coupées et autres ;
- Fourrages, engrais, préparations pour la protection des plantes ;
- Médicaments ;
- Journaux, revues, livres, imprimés ;
- Prestations radio/T.V, sauf celles à caractère commercial.

## Annexe

---

### Les opérations soumises à la TVA sont :

- Les livraisons de biens
- Les prestations de services
- Les prestations à soi-même
- L'importation de marchandises
- Les prestations de services en provenance de l'étranger en vue d'être exploitées en Suisse si ces prestations sont imposables en Suisse et si leur coût ne dépasse pas un seuil fixé.

Les opérations exclues du champ de l'impôt sont celles énumérées exhaustivement par l'ordonnance régissant la TVA (PTT, santé, sécurité sociale, éducation, culture, marché monétaire et des capitaux, vente et location de biens immeubles, assujettissement volontaire).

Les opérations exonérées sont les exportations de marchandises, et les prestations de services fournis à des destinations à l'étranger. Ces opérations sont soumises aux taux 0, c'est à dire qu'elles donnent toujours droit à récupération de l'impôt préalable, à l'inverse des opérations exclues.

- **les droits d'enregistrement** : les principaux **actes juridiques**, notamment les transactions immobilières, font l'objet d'un droit d'enregistrement cantonal, prélevé au taux **de 3%**.
- **La taxe professionnelle communale** : l'assiette est calculée à partir de trois éléments :
  - Le chiffre d'affaires ;
  - Les loyers payés (ou les surfaces occupées) ;
  - L'effectif employé.

Le chiffre d'affaire est imposé à un taux variant entre 0,1 et 0,6% suivant le type d'activité de l'entreprise concernée. Les loyers entraînent un impôt de 0,5% tandis que la taxe par employé s'élève à 10 francs suisses. Le niveau de la taxe varie selon les communes.

## ANNEXE 3 : GESTION DE PROJET PAR UNE COMMUNE ITALIENNE

### Exemple de la Région Ligurie et de la commune de Vintimille

La Région Ligurie réalise un encadrement général des grands projets. La Province les décline dans un plan qui s'impose à la commune. Elle est la collectivité chef de file pour la délégation de certaines compétences d'Etat, cette délégation étant autorisée par une loi.

Au niveau communal, le projet doit être inscrit dans un plan triennal annexé au budget primitif. Le budget primitif et ce plan prévisionnel triennal sont approuvés en même temps. Sont également approuvés un plan triennal des travaux publics et un plan annuel des investissements. L'objectif est d'avoir une cohérence dans la programmation financière. Le Conseil Municipal peut modifier ce plan en cours d'année.

Après approbation par le Conseil Municipal, le Maire élabore un document qui fait l'objet d'un affichage public pour recueillir les remarques du public. Le Conseil Municipal examine le document publié et les remarques des citoyens

Le contenu de ce plan qui inclut le montant prévisionnel des dépenses correspond en France à la phase d'avant-projet sommaire. Pour engager la réalisation d'un projet, il devra passer au stade de « projet définitif » puis au « niveau exécutif ».

La commune de Vintimille peut financer ses projets sur des fonds propres figurant dans la section investissement. Pour permettre un autofinancement d'un projet, la commune peut utiliser différents mécanismes :

- cession d'un bien communal,
- emprunt,
- « bon ordinaire communal » : la commune souscrit un emprunt auprès des particuliers, qui bénéficient d'avantages fiscaux. Ce mode de financement dépend en partie de la bonne (ou mauvaise) image de la commune.
- fonds communautaires qui ne permettent qu'un financement partiel, le financement complémentaire revenant à la commune,
- « projet financing » : les investissements sont financés par concessionnaire privé. Toutefois, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre à Vintimille bien qu'elle ait été envisagée pour la restructuration du marché.

Ces différentes sources de financement peuvent se combiner pour financer un même projet, les financements communautaires restant les plus attractifs pour la ville de Vintimille. Par exemple le réaménagement de la promenade du bord de mer a été financé par des emprunts. Ce choix d'un financement par les emprunts a pour conséquence d'accroître le budget dépenses du fait du remboursement des emprunts.

La réalisation d'un projet nécessite une programmation très élaborée et une réalisation dans un temps maîtrisé. Or la ville de Vintimille faute de moyen technique et en personnel traite ses dossiers dans l'urgence. De surcroît contrairement aux collectivités françaises, elle ne peut pas faire appel aux services de l'Etat, seulement à des moyens d'ingénierie privée.

**Annexe**

---

Concernant certains projets, les communes bénéficient néanmoins de crédit provenant d'un fonds de dotation régional pour réaliser les études préalables permettant d'inscrire les futures opérations dans la programmation communale.

Les co-financements de la région et de la province reste toutefois minimum, le réaménagement des plages de Vintimille, Campo Rosso et Bordighera ayant cependant fait l'objet d'un co-financement à hauteur de 70% par la région Ligurie, principalement par redistribution de fonds communautaires





## **DECENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITE TRANSFRONTALIERE**

### **PHASE 2**

#### **2.2. Démarches et projets transfrontaliers sur six territoires de référence**



**Septembre 2004**

## Avant-propos

Ce document correspond à la 2de partie de la 2me phase de l'étude « décentralisation et intercommunalité transfrontalière » réalisée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière pour le compte de la DATAR et de la Caisse des Dépôts et Consignations en 2003/2004.

Il présente une analyse des expériences innovantes transfrontalières, réalisée à partir d'une sélection de territoires investigués dans la première phase, validée par le Comité de pilotage du 3 décembre 2003. Il permet d'investiguer un site par frontière, en faisant le lien entre les projets transfrontaliers de chaque territoire retenus à l'issue de la 1<sup>ère</sup> phase et le contexte institutionnel, administratif et juridique propre à chaque Etat riverains.

L'étude engagée :

- vise à mieux connaître les interactions entre intercommunalités et coopération transfrontalière sur les bassins de vie transfrontaliers (caractérisés par une continuité spatiale, des interdépendances territoriales et une dynamique de coopération transfrontalière) ainsi que les modes d'organisation intercommunale de part et d'autre des frontières,
- pour faciliter les projets transfrontaliers, notamment la création et la gestion de services publics d'intérêt commun ainsi que la réalisation d'investissements communs et l'articulation des territoires,
- en proposant des modes de gouvernance transfrontaliers et en réfléchissant sur l'organisation des solidarités économiques et financières à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier, qui prennent en compte les enjeux de niveau européen liés à ces questions.

### Contenu des autres parties

La 1<sup>ère</sup> phase de l'étude présente un état des lieux de la coopération intercommunale aux frontières françaises, en lien avec la pratique de la coopération transfrontalière.

Il s'agit, à travers l'analyse, dans la première partie de la deuxième phase partie, des systèmes d'organisation des collectivités locales dans les Etats riverains, de mieux comprendre le contexte institutionnel, administratif et juridique de chaque démarche transfrontalière.

La troisième phase de l'étude concerne des propositions opérationnelles pour répondre aux enjeux identifiés dans la deuxième phase.

# Sommaire

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>2</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>1. CONFERENCE PERMANENTE INTERCOMMUNALE TRANSFRONTALIERE</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Démarche de coopération</b> .....	<b>10</b>
<b>1.2. Projets analysés</b> .....	<b>14</b>
1.2.1 Plan Opérationnel Prioritaire (P.O.P.).....	15
1.2.2 Stations d'épuration transfrontalières.....	17
1.2.3 Tram-train transfrontalier.....	19
1.2.4 Projet « Emulation ».....	21
<b>1.3 Perspectives et enjeux de la coopération</b> .....	<b>22</b>
<b>2. POLE EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT (LONGWY)</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1 Démarche de coopération</b> .....	<b>26</b>
<b>2.2. Projets analysés</b> .....	<b>30</b>
2.2.1 Schéma de développement.....	31
2.2.2 Parc international d'activités.....	35
2.2.3 Projets transports.....	36
<b>2.3 Perspectives et enjeux de la coopération</b> .....	<b>39</b>
<b>3. STRASBOURG-ORTENAU-KEHL</b> .....	<b>43</b>
<b>3.1 Démarche de coopération</b> .....	<b>44</b>
<b>3.2. Projets analysés</b> .....	<b>46</b>
3.2.1 Le Livre Blanc Strasbourg-Ortenau.....	47
3.2.2 Le Jardin des deux rives.....	51
3.2.3 Le «pôle de compétences pour les questions transfrontalières et européennes».....	54
<b>3.3 Perspectives et enjeux de la coopération</b> .....	<b>58</b>

<b>4. AGGLOMERATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE.....</b>	<b>60</b>
<b>4.1 Démarche de coopération .....</b>	<b>61</b>
<b>4.2. Projets analysés .....</b>	<b>63</b>
4.2.1 Le Projet d'agglomération (2004-2006).....	64
4.2.2 La charte des transports et le projet d'autorité organisatrice des transports .....	67
4.2.3 Projets « Rectangle d'Or » et « Etoile Annemasse Genève » .....	69
<b>4.3 Perspectives et enjeux de la coopération .....</b>	<b>75</b>
<b>5. RIVIERA FRANCO-ITALIENNE.....</b>	<b>78</b>
<b>5.1 Démarche de coopération .....</b>	<b>79</b>
<b>5.2. Projets analysés .....</b>	<b>82</b>
5.2.1 Traitement des déchets .....	82
5.2.2 Partenariat ADERF/SPEI .....	84
<b>5.3 Perspectives et enjeux de la coopération .....</b>	<b>86</b>
<b>6. CONSORCIO BIDASOA-TXINGUDI .....</b>	<b>87</b>
<b>6.1 Démarche de coopération .....</b>	<b>88</b>
<b>6.2. Projet identifié .....</b>	<b>91</b>
Gestion des déchets en transfrontalier.....	91
<b>6.3 Perspectives et enjeux de la coopération .....</b>	<b>93</b>
<b>CONCLUSION INTERMEDIAIRE .....</b>	<b>94</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>96</b>

## Introduction

L'objectif de cette partie est de cibler, parmi les sites investigués dans la Phase 1 de l'étude, quelques exemples de coopération transfrontalière intercommunale, afin d'analyser de manière approfondie les démarches globales des collectivités territoriales et leurs groupements et de leurs partenaires de l'autre côté de la frontière dans la mise en œuvre de leurs projets de territoire transfrontaliers.

### Choix des territoires de référence

Pour permettre une comparaison des démarches, compte tenu de la diversité des approches retenues et des différents degrés d'avancement des projets, il convenait de sélectionner des territoires transfrontaliers homogènes.

Parmi les **territoires investigués dans la phase 1**, il est possible de distinguer trois types de démarches d'«intercommunalité transfrontalière» :

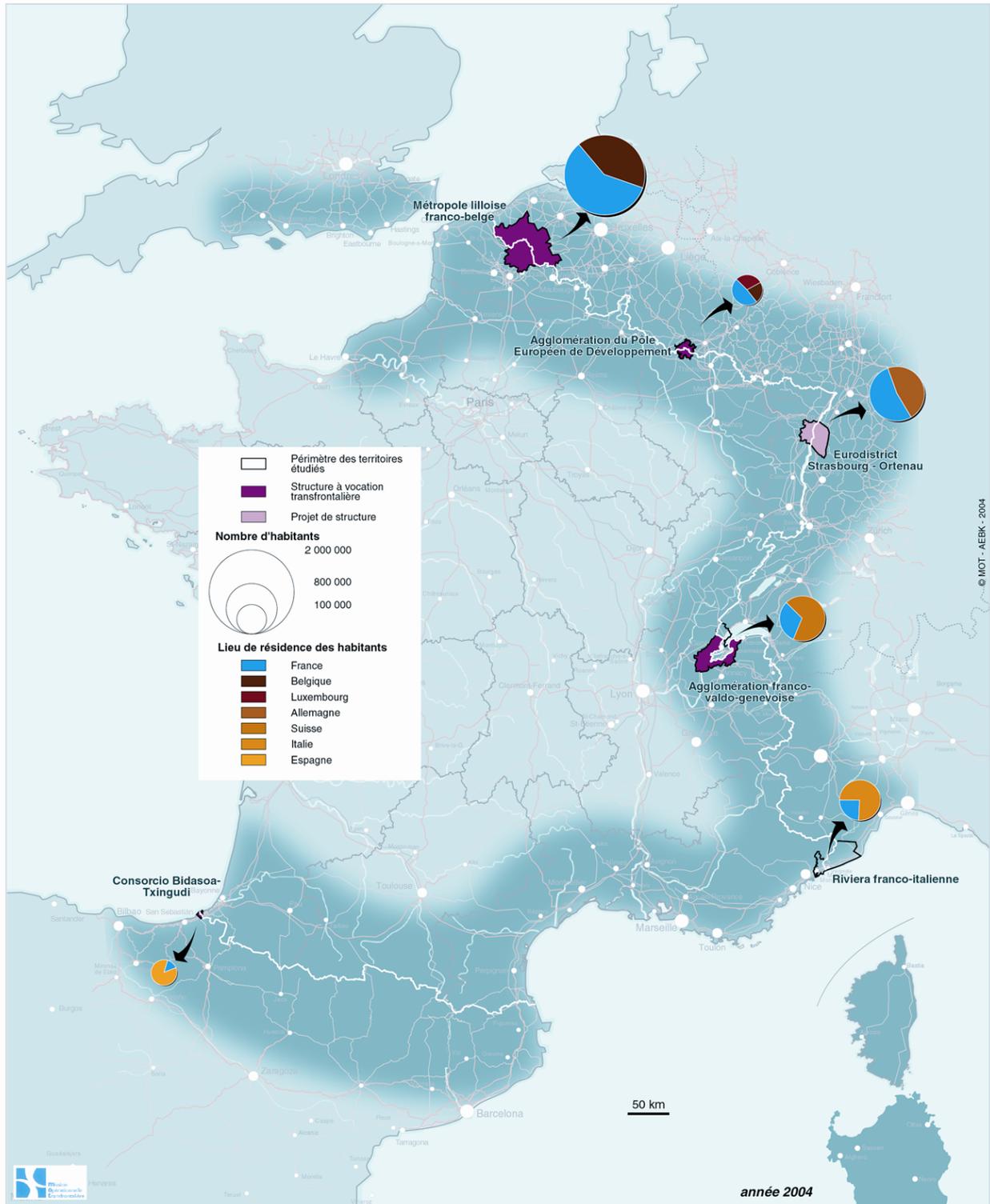
1. Les démarches liées à des projets d'agglomération, en différenciant :
  - les démarches structurées (existence d'un document de planification et d'une structure de portage) comme : la COPIT, le Pôle Européen de Développement, l'Agglomération Trinationale de Bâle, l'Eurocité Basque.
  - des démarches d'agglomération émergentes ou en cours de constitution comme : l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Eurodistrict Colmar-Fribourg, l'Agglomération franco-valdo-genevoise,
2. Les démarches de coopération de proximité, axées sur des projets opérationnels comme : Sarre-Moselle Est, les groupements locaux de coopération transfrontalière en Alsace, la Riviera franco-italienne, le Consorcio Bidasoa-Txingudi.
3. Les démarches de concertation autour des projets transfrontaliers comme : la Plate-forme Flandre dunkerquoise-Flandre occidentale, la Conférence Hainaut-Thiérache, la conférence de l'Espace Mont-blanc.

Parmi les sites investigués dans la 1<sup>ère</sup> phase, il convenait de retenir les démarches innovantes les plus abouties en terme de gouvernance transfrontalière, en retenant un échantillon de projets suffisamment représentatifs au regard des frontières, des thématiques abordées dans le cadre de l'étude, du territoire, de la nature des partenaires associés et de la nature des projets engagés (projets ponctuels ou projets de territoire).

C'est pourquoi le Comité de pilotage du 3 décembre 2003 a validé six territoires, sur la base d'un site de référence par frontière (Cf. carte ci-dessous) : la COPIT (France-Belgique), l'association transfrontalière du PED (France-Belgique-Luxembourg), Strasbourg-Ortenau-Kehl (France-Allemagne), l'agglomération franco-valdo-genevoise (France-Suisse), la Riviera franco-italienne (France-Italie), le Consorcio Bidasoa-Txingudi (France-Espagne).

Introduction

Périmètre et population des sites étudiés



## Introduction

---

### Méthodologie

Cette analyse est menée à deux niveaux :

- Etat des lieux de la coopération au niveau du site, afin de repérer les points forts mais aussi les éléments de blocage,
- Identification des projets émergents, des mutations en cours et des nouvelles solutions opérationnelles et institutionnelles à mettre en place (Cf. tableau ci-dessous).

Ces projets ont été sélectionnés en lien avec les sites, en reprenant les quatre séries de compétences de base étudiées dans la 1<sup>ère</sup> partie de la 2<sup>ème</sup> phase de l'étude<sup>1</sup> :

- urbanisme et planification,
- zones d'activités et actions de développement économique,
- transports urbains et péri-urbains,
- eau, assainissement et déchets.

Ces compétences :

- ont une répercussion sur l'organisation du territoire,
- sont exercées au niveau infra-national,
- sont susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre de projets de coopération transfrontalière.

### Objectifs

- Avoir des exemples significatifs de coopération intercommunale transfrontalière,
- Repérer les bonnes pratiques et les spécificités du territoire par rapport aux autres sites afin de leur permettre d'échanger (benchmarking territorial notamment à travers le comité de pilotage national de l'étude qui s'est réuni trois fois),
- Faire remonter au niveau de la DATAR les attentes des porteurs de projets transfrontaliers en terme de montage de projet, de mise en place des solidarités économiques et financières et de gouvernance et identifier les projets émergents que la CDC pourrait accompagner,
- Pour préparer à partir de ces éléments, des préconisations opérationnelles, notamment en terme d'évolutions du cadre de la coopération transfrontalière (Cf. phase 3).

---

<sup>1</sup> Cf. Phase 2.1 ;

**Introduction**

**Organisation des fiches**

Pour chaque site une fiche a été réalisée (à jour des données collectées entre février et juillet 2004) ; elle comprend :

- une synthèse des données présentées,
- la démarche (structure, projets....) et les enjeux de coopération propres à ce territoire,
- les projets analysés dans le cadre de l'étude (Cf. tableau ci-dessous).

**Présentation des territoires, des thématiques et des projets sélectionnés**

	<b>COPIT</b>	<b>PED</b>	<b>Strasbourg-Ortenau</b>	<b>Agglomération franco-valdo-genevoise</b>	<b>Riviera franco-italienne</b>	<b>Consortio Bidasoa-Txingudi</b>
<b>Urbanisme et planification</b>	Plan Opérationnel Prioritaire	Schéma de développement	- Livre Blanc Strasbourg-Ortenau - Jardin des deux rives	Projet d'agglomération		
<b>Zones d'activités et actions de développement économique</b>	Projet « Emulation »	Parc international d'activités	Pôle de compétences transfrontalières	- Rectangle d'Or - Etoile Annemasse Genève	Partenariat ADERF/SPEI	
<b>Transports urbains et péri-urbains</b>	Projet de tram-train	Projet transport		Charte des transports et projet de GLCT		
<b>Eau, assainissement et déchets</b>	Stations d'épuration				Traitement des déchets	Traitement des déchets

# 1. Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière

## Territoire concerné

Lille/Tournai/Courtrai/Ypres/Roulers/Mouscron  
(1,8 millions d'habitants)

## Structure de coopération

Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT)

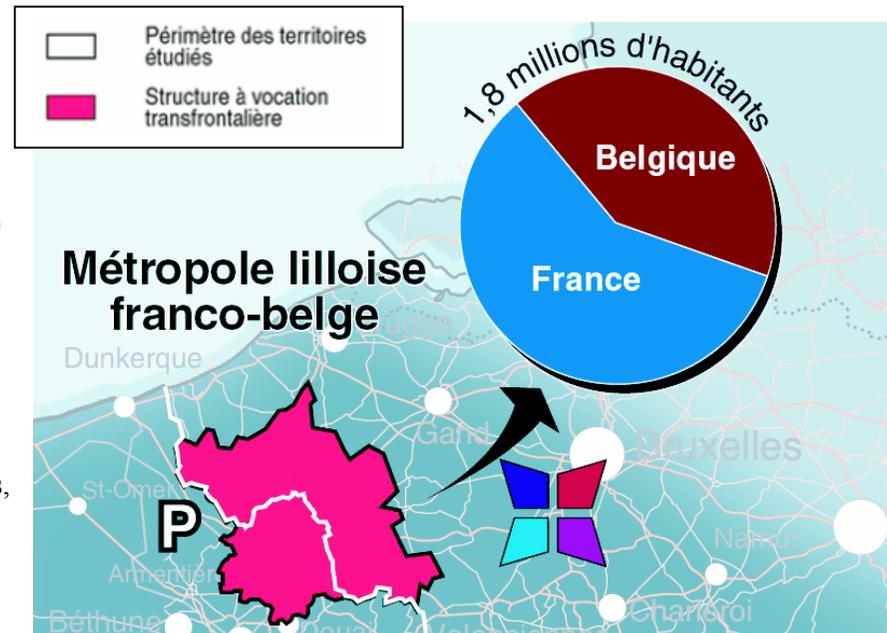
- créée en 1991 et structurée en 2001 sous forme d'une association loi 1901 regroupant Lille Métropole Communauté Urbaine et quatre intercommunales (2 flamandes, 2 wallonnes) composées des communes belges limitrophes.
- dont les missions sont :
  - promouvoir, soutenir, animer et aider au montage et à la concrétisation de tout type de projets transfrontaliers,
  - favoriser et organiser les partenariats nécessaires,
  - adopter toute initiative permettant de faire progresser l'instruction de ses dossiers auprès des instances concernées.

## Outil de planification : P

Stratégie pour une métropole transfrontalière (2002)

## Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière :

métropolisation d'un territoire complexe et morcelé, gestion des ressources en eau, développement du paysage, concurrence et complémentarité économiques, mobilité et accessibilité, développement universitaire, développement culturel, langues, planification locale transfrontalière.



## Projets structurants transfrontaliers analysés :

- ◆ plan opérationnel prioritaire,
- ◆ projet émulation (charte de qualité des zones d'activités),
- ◆ stations d'épuration transfrontalière,
- ◆ tram-train.

Mécanisme financier transfrontalier : Interreg

## 1.1 Démarche de coopération

### Origine et cadre de la coopération

L'agglomération lilloise constitue un territoire pilote en matière de coopération transfrontalière, avec la démarche menée par l'Atelier Grootstad à partir de 1991 puis par la COPIT. A travers cette démarche, les partenaires ont institutionnalisé une coopération transfrontalière de proximité.

La conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT), qui regroupe cinq intercommunales belges et française, associée techniquement à l'Agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise, a tout d'abord mené à bien une série de projets "de type services urbains" : transports publics, gestion des eaux, cartographie et planification spatiale.

Entre 1998 et 2001, elle s'est engagée dans le projet GROOTSTAD, bénéficiant d'un financement communautaire direct dans le cadre du programme TERRA. L'objectif de GROOTSTAD était de mettre en place un « *processus décisionnel commun pour le développement et l'aménagement de la métropole franco-belge* » sous forme d'un schéma de développement transfrontalier comprenant une stratégie et des principes de développement ainsi que des projets concrets sur des thématiques volontairement limitées.

Cette démarche a débouché sur la « *Stratégie pour une métropole transfrontalière* » qui fait l'objet d'un colloque en mars 2002 et a inauguré une phase de consultation, donnant lieu en juin 2003 à l'approbation d'un « *plan opérationnel prioritaire* » (Cf. ci-dessous).

Parallèlement à cette démarche, les partenaires du territoire (Cf. ci-dessous) ont réfléchi à la création d'une structure commune permettant d'institutionnaliser leur partenariat. En l'absence d'outil commun, ils ont créé en septembre 2000 une association loi 1901 (Cf. ci-dessous) pour porter la COPIT.

La mise en œuvre du plan opérationnel prioritaire et l'évolution de la structure COPIT devraient être facilitées par l'entrée en vigueur de l'accord franco-belge du 16 septembre 2002, définissant des modalités de coopération transfrontalière communes aux collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière, et prévoyant notamment la possibilité de créer des groupements locaux de coopération transfrontalière (Cf. phase 1).

### Partenariat et périmètre de la COPIT

#### Partenariat

- Les intercommunales<sup>2</sup> wallonnes IDETA et IEG,
  - IDETA, Intercommunale de développement économique des arrondissements de Tournai, d'Ath et des communes avoisinantes,
  - IEG, Intercommunale d'étude et de gestion (Mouscron-Comines),

<sup>2</sup> Régime : Cf. Phase 2, Organisation des Etats riverains, fiche franco-belge et annexe 1 ;



**COPIT**

- Les intercommunales flamandes Leiedal et WVI,
  - LEIEDAL (Courtrai),
  - WVI, West-Vlaamse Intercommunale, Intercommunale de Flandres occidentale (Ypres et Roulers, siège à Bruges),
- Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU).
  - Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU), établissement public de coopération intercommunale.

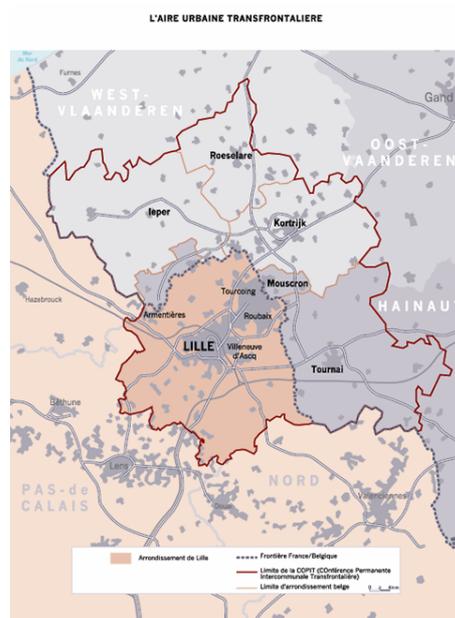
**Périmètre et population**

Le périmètre de la métropole transfrontalière couvre la conurbation constituée :

- côté français de Lille, Roubaix, Tourcoing (1,1 millions d’habitants),
- côté belge de Mouscron, Tournai, Courtrai (Kortrijk), Roulers (Roeselare) et Ypres (Ieper) (environ 700 000 habitants).

A noter que côté belge, le périmètre de la COPIT est plus restreint que celui des intercommunales partenaires.

le périmètre de WVI couvre l’ensemble de la Province de Flandres occidentale, ce qui fait de cette intercommunale l’interlocuteur commun de LMCU et de la Communauté Urbaine de Dunkerque en matière d’aménagement du territoire (Cf. Phase 1).



Source : schéma directeur de développement et d’urbanisme de Lille métropole

**A titre de comparaison, communes et population de chaque partenaire**

Partenaire	Population totale	Nombre de communes
LMCU	1 091 000 habitants	85 communes
WVI	374 000 habitants	54 communes
LEIEDAL	279 000 habitants	12 communes
IDETA	250 000 habitants	20 communes
IEG	85 000 habitants	3 communes

## **COPIT**

---

### **Pourquoi cette organisation ?**

Entre 1991 et 2000, le partenariat initial de la COPIT était basé sur une convention de coopération. Le développement des projets transfrontaliers a conduit les partenaires à réfléchir à l'institutionnalisation de leur coopération, via une structure pérenne, permettant une meilleure gestion des activités transfrontalières et donnant une plus grande visibilité à la COPIT.

Le choix s'est porté sur une structure dotée de la personnalité juridique, contrôlée par les structures intercommunales partenaires de la COPIT. Au regard des solutions disponibles en 1999 dans les droits internes français et belges et dans le droit communautaire et des objectifs de la COPIT, le choix des partenaires s'est porté sur une structure de type associatif.

Le régime de droit français a été retenu comme plus souple que le régime de droit belge (association sans but lucratif) et plus cohérent financièrement, compte tenu du financement majoritaire par LMCU (Cf. ci-dessous).

Les intercommunales régies par le droit flamand ne pouvant toutefois pas adhérer à une structure relevant du droit privé d'un autre Etat, l'association ne regroupe formellement que LMCU et les intercommunales wallonnes. Les intercommunales flamandes sont associées aux décisions via une convention de coopération qui prévoit un comité de pilotage.

L'association a été conçue comme « *un lieu de rencontre, de débat et de décision commune pour les élus de la métropole transfrontalière, comme un pôle d'expertise et un réseau d'acteurs transfrontaliers* »<sup>3</sup>.

### **Domaines de coopération des partenaires du projet**

Ses thèmes de travail sont : la métropolisation, l'eau (sa cogestion), le paysage, l'économie, la mobilité et l'accessibilité, l'enseignement supérieur, la langue, la culture, la planification locale transfrontalière.

### **Structure de coopération : l'association COPIT**

#### ○ **Missions**

Les statuts de l'association ont une rédaction large et lui permettent :

- *“ de promouvoir, animer et soutenir et aider au montage ainsi qu'à la concrétisation de tous types de projets de coopération transfrontalière,*
- *de favoriser et d'organiser des formes de partenariat permettant de réaliser des objectifs de coopération qu'elle aura elle-même définis,*
- *d'adopter toute initiative permettant de faire progresser l'instruction de ses dossiers auprès des instances locales, provinciales et départementales, régionales, nationales et européennes. ”*

---

<sup>3</sup> Extrait de la plaquette de la COPIT ;



## **COPIT**

---

A ce titre, la COPIT :

- a engagé une démarche de planification stratégique dans le cadre du projet GROOTSTAD (Stratégie pour une métropole transfrontalière), démarche aujourd'hui prolongée par le « Plan Opérationnel Prioritaire » (Cf. ci-dessous),
- apporte son soutien à différents projets s'intégrant dans cette démarche, soit en participant aux comités de pilotage, réunions, travaux préparatoires d'un projet transfrontalier (aménagement de la plate-forme de Rekkem, canal de la Deule à l'Escaut), soit en étant maître d'ouvrage du projet.
- constitue une source et un relais d'information sur la coopération transfrontalière, notamment à travers sa politique de publication et d'information.

- **Organigramme**

Avant la création de l'association, la COPIT fonctionnait sur la base d'une convention, avec l'organisation suivante :

- une structure de pilotage politique associant des techniciens (six élus, les six directeurs des intercommunales et de l'agence, les six membres de l'atelier),
- un atelier transfrontalier composé de six membres issus des six structures partenaires, mis en place dans le cadre du programme GROOTSTAD<sup>4</sup>,
- un comité consultatif qui comprend notamment les chambres de commerces et d'Industrie et les universités.

La transformation en association loi 1901 l'a amenée à se doter des organes de droit commun de ce type de structure : assemblée générale, conseil d'administration et bureau, organes composés d'élus représentant les membres titulaires ainsi que les intercommunales flamandes, associées via une convention d'objectifs.

- **Décision politique**

Cette convention prévoit l'existence d'un comité de pilotage de la convention qui regroupe les membres du Conseil d'administration ainsi que les représentants des intercommunales flamandes.

Ce comité de pilotage se réunit en même temps et dans les mêmes conditions que le conseil d'administration. Le niveau Conseil d'administration/comité de pilotage décide des orientations stratégiques et des chantiers prioritaires.

Les intercommunales flamandes ont désigné des élus pour les représenter à l'assemblée générale et au bureau de la COPIT.

La direction quotidienne de l'association est assurée par les réunions de bureau et les réunions des directeurs des cinq structures intercommunales, réunions qui se déroulent en alternance.

---

<sup>4</sup> Cf. 1.2.1 Plan Opérationnel Prioritaire ;

## **COPIT**

---

### **Pilotage technique**

Le pilotage technique (action et coordination de la COPIT et de ses membres) est assuré par l'équipe technique permanente qui travaille en lien avec l'atelier transfrontalier, réunion technique hebdomadaire ou chaque partenaire est représenté par un ou deux techniciens.

Enfin, le secrétariat permanent s'appuie sur un « *réseau de bureaux d'études et d'experts indépendants ou présents au coeur des structures partenaires* »<sup>5</sup>.

#### ○ **Financement**

La contribution des membres au budget de l'association est proportionnel à la répartition de la population sur l'agglomération : LMCU qui accueille 60% de la population de l'agglomération transfrontalière contribue à hauteur de 60 % au budget de l'association. Les 40% restant se répartissent entre Leiedal et WVI (14% chacun), IDETA (environ 7%) et IEG (moins de 5%). Les projets les plus importants co-financés dans le cadre de la COPIT font l'objet de budgets annexes.

#### ○ **En conclusion,**

Si l'association constitue un outil de management territorial et un relais efficace entre les partenaires, elle n'a pas la capacité, du fait de son statut associatif, de mettre en place des maîtrises d'ouvrage transfrontalières pour des projets autres que des études ou des actions de communication et d'information. Actuellement une réflexion est en cours sur l'évolution de la COPIT, dans le cadre du plan opérationnel prioritaire.

## **1.2. Projets analysés**

### **Plan opérationnel prioritaire**

Cet exercice de planification opérationnelle, piloté par la COPIT, fait suite au travail mené dans le cadre du projet GROOTSTAD et de la « stratégie pour une métropole transfrontalière ».

Il vise à donner aux orientations déjà définies un contenu concret, en associant les structures compétentes dans sa phase d'élaboration comme de réalisation.

### **Stations d'épuration**

Une action transfrontalière mise en œuvre depuis 1997 permet aux partenaires français et belges d'exploiter en commun des stations d'épuration. Les partenaires ont eu recours à une solution originale : par convention, chaque partenaire gère une ou deux stations indépendamment de sa localisation en France ou en Belgique.

Ce choix opérationnel s'explique notamment par la nécessité, pour les collectivités situées de part et d'autre de la frontière de répondre aux exigences communautaires en matière d'épuration, sans toutefois disposer d'un outil transfrontalier commun.

---

<sup>5</sup> Extrait de la plaquette de la COPIT ;



**COPIT**

---

**Tram-train**

Le projet de tram-train relève de la compétence de LMCU côté français et côté belge de la Région flamande et du pouvoir fédéral. La réalisation de cet équipement aura néanmoins des conséquences sur les politiques d'urbanisme et de développement des communes et intercommunales belges traversées ou desservies par le futur tram-train. En effet, seules les communes correspondant à des agglomérations (Gand, Anvers) disposent d'une compétence d'organisation des transports urbains. Ce projet s'intègre dans une stratégie de valorisation des infrastructures ferroviaires transfrontalières existantes.

**Projet « Emulation »**

L'aménagement de zones d'activités économiques étant une compétence commune aux cinq partenaires de la COPIT, le projet émulation doit leur permettre de réfléchir sur les éléments constitutifs d'une « charte de qualité » commune, en comparant les pratiques et démarches d'aménagement mises en place de part et d'autre de la frontière sur différentes zones d'activités.

**1.2.1 Plan Opérationnel Prioritaire (P.O.P.)**

**Historique et partenaires du projet**

Suite aux premiers travaux thématiques menés par la COPIT entre 1991 et 1997 (transports, gestion de l'eau, économie...), les cinq partenaires de la COPIT<sup>6</sup> et l'agence d'urbanisme de Lille Métropole ont décidé d'engager la constitution d'un schéma d'aménagement et de développement transfrontalier, sur le modèle des outils de planification stratégique existants de part et d'autre des frontières<sup>7</sup> et permettant de mettre en place un « *processus de réflexion commun* »<sup>8</sup>.

Le projet dénommé GROOTSTAD a été réalisé entre 1998 et 2001 par l'Atelier transfrontalier, structure pérennisée dans le cadre de la COPIT, la direction étant assurée par un comité de pilotage. Cette démarche partenariale large et innovante (une centaine d'acteurs mobilisés et plusieurs dizaines d'études réalisées, présentées et débattues) a donné lieu en 2001 à un travail de synthèse dénommé « stratégie pour une métropole transfrontalière » et contenant les orientations fondamentales, les objectifs opérationnels et les projets correspondants (Cf. tableau ci-dessous).

Ce document a fait l'objet d'un débat et d'une consultation courant 2002, cadre dans lequel les partenaires du projet GROOTSTAD ont décidé d'engager la constitution d'un plan opérationnel prioritaire se basant sur la légitimité acquise par la COPIT en tant qu'outil de coopération intégrée et espace de dialogue entre les partenaires, afin de définir leurs priorités d'actions pour réaliser des projets transfrontaliers ou créer des conditions favorables pour les faire réaliser par des tiers, compte tenu des moyens limités de la COPIT et de la dissymétrie dans la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités.

---

<sup>6</sup> Cf. Ci-dessus ;

<sup>7</sup> Cf. Phase 2.1 Organisation des Etats riverains, fiche France et Belgique ;

<sup>8</sup> Extrait du Projet de Plan Opérationnel Prioritaire, CA COPIT, 19 mai 2003 ;

**COPIT**

<b>Stratégie pour une métropole transfrontalière, mars 2002</b>	→	<b>Plan Opérationnel Prioritaire Version septembre 2003</b>
<b>1. Un territoire de vie pour les citoyens</b>		
a. Mobiliser la société civile pour les projets transfrontaliers	→	0 information et communication 10 Information pour le grand public
b. Stimuler l'appropriation du territoire	→	7 nom de la métropole transfrontalière
c. Conjuguer réalisations emblématiques et requalification urbaine	→	8 réaménagement des principaux postes-frontière
d. Lever l'obstacle de la langue en développant le multilinguisme	→	9 favoriser le multilinguisme
e. Fortifier une offre culturelle ambitieuse		
f. Encourager la formation et l'emploi en transfrontalier	→	6 expérimentation pour décloisonner le marché de l'emploi
g. Faire émerger des événements rassembleurs		
<b>2. Un territoire pour créer et entreprendre</b>		
a. Conforter l'accessibilité internationale de la métropole	→	2 coordonner les politiques de mobilité 13 l'amélioration de la desserte ferroviaire
b. Mutualiser les efforts de promotion et d'accueil auprès des investisseurs	→	5 mise en place d'un observatoire économique transfrontalier
c. Faciliter la fluidité des échanges de personnes et de biens	→	2 coordonner les politiques de mobilité
d. Développer des pôles de recherche et de formation de renommée internationale		
e. Fortifier la pratique des langues étrangères	→	15 lycée multilingue
<b>3. Un territoire de qualité</b>		
a. Préserver les ressources en eau	→	4 mise en place d'un observatoire transfrontalier de l'eau
b. Valoriser les paysages du quotidien et les paysages originaux ou remarquables	→	11 le maillage bleu
c. Jouer sur la qualité urbaine	→	3 réaliser un réseau récréatif cyclable
d. Partager les stratégies transfrontalières d'aménagement et de développement	→	1 se concerter et coopérer pour développer et offrir des parcs d'activités économiques
e. Promouvoir les déplacements alternatifs à la voiture	→	2 coordonner les politiques de mobilité 13 l'amélioration de la desserte ferroviaire
<b>4. Un territoire de décision et d'actions collectives</b>		
1. Définir un cadre juridique et des moyens appropriés aux enjeux	→	14 transformation de la COPIT
2. Savoir coopérer à différentes échelles selon les parentés de problèmes et de destin	→	16 planification locale transfrontalière
3. Faire partager la stratégie et mobiliser l'ensemble des pouvoirs publics	→	12 organiser des conférences thématiques
4. Inventer une gouvernance active	→	17 nouveau projet global

**COPIT**

---

**Contenu du P.O.P.**

Le P.O.P. prolonge les orientations de la *Stratégie pour une métropole transfrontalière*, en identifiant les projets réalisables à court terme ; actualisable en permanence, il doit permettre d'enclencher le processus de réalisation de ces projets. La méthodologie mise en place permet de sélectionner, parmi les priorités des partenaires, des projets, sur la base de critères de faisabilité technique et politique, de visibilité et d'impact transfrontalier.

Le processus, itératif, doit également permettre de déterminer les paramètres opérationnels des projets retenus (contenu, partenariat et moyens de mise en œuvre). La validation des étapes passe par les différents organes de l'association<sup>9</sup> (atelier, réunion des directeurs, bureau, conseil d'administration). La COPIT assure la coordination globale et la coordination technique de certaines actions.

**L'avancement du projet**

Courant 2003, les projets ont été sélectionnés et la répartition des tâches entre les partenaires a été validée. Le tableau ci-dessous montre le passage des objectifs de la « stratégie » aux différentes rubriques du plan opérationnel prioritaire.

Par exemple, la 1<sup>ère</sup> action « se concerter et coopérer pour développer et offrir des parcs d'activités économiques » décline l'objectif de la stratégie transfrontalière visant à partager les stratégies transfrontalières d'aménagement et de développement des partenaires de la COPIT. Elle regroupe le projet « émulation » (Cf. ci-dessous) et deux actions visant à définir des projets en terme de communication et de promotion économique commune. Le projet, lancé par la COPIT, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par LMCU, doit préparer la réalisation d'une charte de qualité, dont la rédaction sera coordonnée par l'IDETA.

**1.2.2 Stations d'épuration transfrontalières**

**Historique et cadre du projet**

Une action transfrontalière mise en œuvre depuis 1997 permet aux partenaires français et belges d'exploiter en commun des stations d'épuration. La réalisation de ces équipements fait suite à une étude diagnostic financée dans le cadre du programme Interreg qui a conclu à l'intérêt de construire en commun des ouvrages d'épuration sur des bassins versants transfrontaliers de périmètres restreints.

La coopération transfrontalière permet de rationaliser les investissements et d'adapter les équipements à la réalité géographique et topographique de la frontière franco-belge.

Ces travaux sont également apparus comme une opportunité pour compléter les ouvrages existants dans le cadre de la loi sur l'eau et pour faire face aux échéances communautaires, une directive de 1991 relative aux eaux urbaines résiduaires, imposant aux Etats membres d'assurer

---

<sup>9</sup> Cf. ci-dessus ;

## **COPIT**

---

l'épuration des agglomérations de plus de 15.000 équivalents habitants<sup>10</sup> pour l'an 2000, et celles des agglomérations de plus de 2.000 équivalents habitants pour l'an 2005.

### **Partenaires du projet**

Les compétences en matière d'épuration des eaux sont exercées :

- pour la partie française, directement par LMCU,
- côté flamand par une société de droit privé, Aquafin, qui bénéficie d'un monopole concédé par la Région flamande,
- côté wallon par une intercommunale, IPALLE, fonctionnant selon le système de l'économie mixte.

### **Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

Les partenaires ont eu recours à une solution originale : par convention, chaque partenaire gère une ou deux stations indépendamment de sa localisation en France ou en Belgique. LMCU a cherché à faire figurer les mêmes termes dans les deux conventions.

Ces conventions définissent la nature des investissements réalisés par chaque partenaire, leurs obligations d'exploitation, de gestion et de prise en charge financière. En contrepartie, elles ouvrent un droit pour chaque partenaire à faire traiter ses eaux urbaines résiduaires dans les stations réalisées. Elles prévoient également que la coordination se fait via deux comités de concertation regroupant les signataires de chaque convention.

Ce choix opérationnel s'explique notamment par l'absence, à l'époque de la finalisation des conventions, d'outils de maîtrise d'ouvrage adapté, par la nature des partenaires : un EPCI côté français, une société de droit privé côté flamand et une société d'économie mixte côté wallon.

### **Convention franco-wallonne**

Il existe une convention entre l'IPALLE et LMCU qui associe également la Région wallonne. Cette coopération n'a pas d'incidence sur la tarification de chaque côté de la frontière. L'objectif n'était pas d'avoir une offre tarifaire unique mais de rationaliser la réalisation et l'exploitation des stations d'épuration. Entre LMCU et l'IPALLE le système fonctionne selon un « équivalent habitant » qui évite tout transfert financier. La convention concerne :

- la construction de stations nouvelles localisée en France : Comines et Watterelos-Grimonpont. A noter que la station de Comines se situe sur une « enclave territoriale » française en Belgique.

Pour Comines, il s'agit de traiter 40 000 « équivalents habitants », venant pour moitié de France et de Belgique. Par contre pour Grimonpont, qui a une capacité de 350 000 « équivalents habitants », les flux côté wallons sont résiduels, avec 32 00 « équivalents habitants ».

---

<sup>10</sup> Quantité de matières polluantes réputée être produite journalièrement par une personne. Cette unité de mesure permet de comparer facilement des flux de matières polluantes ; extrait du Glossaire du SDAGE RMC, 1999 ;

**COPIT**

---

- l'adaptation de la station d'Armentières-Ploegsteert localisée en Belgique, qui traite 100 000 « équivalents habitants » dont 95% provenant du versant français.

Son contenu règle les questions afférentes à l'investissement, l'exploitation et la gestion des stations. Elle est signée pour 30 ans.

- A ce titre, LMCU est maître d'ouvrage des investissements relatifs aux stations de Wattrelos-Grimonpont et d'Armentières-Ploegsteert et responsable de leur gestion,
- L'IPALLE a les mêmes responsabilités concernant la station de Comines. Elle a acheté le terrain à VNF.

LMCU et IPALLE sont propriétaires des investissements dont elles sont maîtres d'ouvrage et ont réalisé les investissements financiers correspondants, qui se sont équilibrés. Pour l'exploitation, chaque partie rembourse l'autre sur la base de fonds de concours.

**Convention franco-flamande**

La convention a été signée par LMCU et la Région Flamande. Elle ne porte que sur une seule station, celle de Menin, située en territoire flamand ; la maîtrise d'ouvrage de la station et sa gestion relèvent de la région flamande, Aquafin intervenant en tant que maître d'œuvre des investissements et exploitant de l'installation. Toutefois, LMCU a la charge de la construction des réseaux alimentant cette station.

La station doit traiter 22 000 « équivalents habitants » côté français et 44 000 côté flamand. LMCU a financé la réalisation des investissements à hauteur d'un tiers. Pour l'exploitation, LMCU rembourse les factures présentées par l'exploitant Aquafin sur la base de fonds de concours.

**L'avancement du projet**

Les stations ont été réalisées. Une quatrième station doit être réalisée sur le versant franco-wallon, elle permettra notamment d'équilibrer les coûts d'exploitation entre les parties signataires de la convention franco-wallonne.

## **1.2.3 Tram-train transfrontalier**

**Historique et cadre du projet**

Le projet de tram-train trouve son origine dans la réflexion menée par LMCU dans le cadre de son plan de déplacement urbain (juin 2000), ainsi que dans son schéma directeur (décembre 2002). Le projet dans son ensemble dépasse toutefois les limites de la communauté urbaine, car il prévoit une extension au bassin minier limitrophe et une desserte transfrontalière.

Il comporte par conséquent un caractère novateur qui nécessitera de trouver à terme un montage ad hoc permettant d'associer l'ensemble des partenaires français et belges, collectivités locales comme opérateurs de transports.

Ce projet de tram-train s'intègre dans une réflexion d'ensemble sur les liaisons transfrontalières. S'il existe déjà des liaisons transfrontalières par le train, elles sont peu fréquentées en l'absence d'une tarification commune, qui contribue à rendre les tarifs des billets achetés à l'unité peu

## **COPIT**

---

attractifs. La mise en œuvre du projet de tram-train devrait amener les différentes autorités à réfléchir sur l'utilisation des infrastructures transfrontalières existantes et sur leur valorisation.

Le tram-train, tel qu'il est envisagé, s'insère dans le réseau de voiries urbaines comme un tramway et circule entre les villes sur des voies ferroviaires. L'objectif est de valoriser l'infrastructure existante sur le territoire de LMCU et ses prolongements, en France comme en Belgique. Il est important de noter que la démarche, portée par Lille métropole ne correspond pas initialement à un projet exclusivement transfrontalier. La part transfrontalière du projet de réseau de tram-train, tel qu'il est actuellement conçu, concernerait un tiers des liaisons envisagées.

### **Partenaires du projet**

La collectivité qui porte le dossier est par conséquent LMCU, qui travaille en lien avec les instances françaises compétentes (région et SNCF). Concernant les partenaires belges, le travail s'est d'abord effectué dans le cadre de la COPIT.

### **L'avancement du projet**

Après une 1<sup>ère</sup> étude faisabilité achevée fin 2002 et co-financée par la SNCF et la région, LMCU a lancé une étude d'approfondissement, qui doit permettre une prise de décision politique sur le projet. Dans le cadre de cette étude, les collectivités locales belges sont associées au comité de pilotage, notamment les communes et intercommunales belges.

L'étude, commencée en mai 2004 et prévue pour un an, doit permettre d'identifier les partenaires compétents de l'autre côté de la frontière. Toutefois, LMCU a décidé d'associer les partenaires de la COPIT à cette étude, pour leur permettre de prendre position et de faire remonter le projet au niveau régional belge.

Les partenaires belges ne sont pas co-financeurs de l'étude. C'est pourquoi l'étude partira du principe d'un réseau transfrontalier exclusivement ferroviaire côté belge, utilisant les liaisons transfrontalières existantes, sans envisager de prolongement des lignes des terminus (gares) vers les centres villes.

Il existe par conséquent autour de ce projet une volonté de concertation technique et politique. Elle ne préjuge pas néanmoins des suites politiques qui seront données à l'étude actuelle. La mise en œuvre du projet nécessitera également la résolution de questions d'ordre stratégique, institutionnel et financier, notamment :

- identifier les interlocuteurs compétents côté belge ; si la SNCB dispose du monopole des transports ferroviaires, elle dépend de l'échelle fédérale ; la compétence tram-train relève du niveau régional belge,
- réaliser un partenariat côté français avec la région au titre de sa compétence TER et la SNCF, en veillant à ce que les liaisons transfrontalières s'intègrent dans sa stratégie générale de la région Nord-Pas-de-Calais, qui axe sa politique sur les liaisons entre agglomérations françaises,
- réunir les financements nécessaires pour réaliser les infrastructures et équipements mais également pour porter le déficit d'exploitation en transfrontalier.

## 1.2.4 Projet « Emulation »

### **Historique et cadre du projet**

Le projet émulation doit contribuer à améliorer la qualité de la production, de l'offre et de la gestion des parcs d'activités économiques des partenaires de la COPIT, notamment en vue de renforcer l'attractivité de la métropole transfrontalière.

Il regroupe les cinq partenaires de la COPIT et découle d'une proposition contenue dans le plan opérationnel prioritaire. Mené sur la période mars 2003-février 2005, il correspond également à un travail préparatoire à la rédaction d'une charte qualitative commune aux partenaires du projet pour les zones d'activités économiques de la métropole transfrontalière.

Le projet est parti du constat suivant : la réalisation de zones d'activités est une compétence commune aux cinq partenaires de la COPIT<sup>11</sup>. Le thème de la qualité est apparu comme un thème fédérateur pour les partenaires du projet. A noter toutefois que la partie opérationnelle est réalisée côté français par des SEML dont LMCU est actionnaire et que les régions interviennent en amont côté belge, notamment dans la planification des zones d'activités.

La démarche permet de prolonger les travaux et études déjà engagés, dans le cadre de la collaboration mise en place depuis plusieurs années entre les partenaires du projet. Elle vise à réaliser une « mise à plat » des pratiques d'aménagement de zones d'activités dans le domaine de la qualité. Elle est complémentaire d'un projet similaire réalisé à l'échelle de la communauté urbaine, en partenariat avec les SEML et la CCI, actuellement en cours de validation politique.

Elle permet également de comparer les méthodes et outils utilisés, leur intérêt respectif, par exemple en matière de documents d'urbanisme, dont la dimension qualitative est plus développée côté belge.

A noter qu'aucune zone d'activité retenue dans le cadre de l'étude n'a de caractère transfrontalier, le seul critère étant leur localisation sur le territoire des partenaires du projet. Il existe toutefois des communes qui pourraient à terme être concernées par l'extension ou le développement de zones d'activités frontalières.

**Partenaires du projet** : les cinq membres de la COPIT (Cf. ci-dessus)

### **Contenu opérationnel**

Le projet, dont la gestion technique est assurée par LMCU vise à réaliser un échange de savoir faire, une évaluation des pratiques et une mise en commun d'acquis concernant les zones d'activités dans les domaines suivants : programmation, planification, production, gestion et requalification. La démarche s'appuie sur l'analyse de zones d'activités existantes produites par les différents partenaires du projet.

L'objectif de cette démarche est, en partant de cas concrets, d'échanger dans chacun des domaines précités sur les différences de réglementation en terme d'outils, de phasage... mais

---

<sup>11</sup> Cf. Phase 2.1 Analyse des systèmes d'organisation des Etats riverains : fiche Belgique et Annexe 1 ;



**COPIT**

également sur les différences d'approche entre les partenaires français, flamands et wallons qui contribuent à améliorer la qualité des zones d'activité et enfin d'évaluer les avantages et inconvénients de ces modes de production, en vue de rédiger des conclusions opérationnelles, préparant la définition d'objectifs communs de qualité.

**Déroulement (extrait du dossier Interreg IIIA)**

*Dans un premier temps, les partenaires se présenteront mutuellement les démarches "qualité des parcs d'activités économiques" qu'ils ont déjà engagées. Cet échange prendra la forme de documents, présentations, visites, et se conclura par une synthèse comparative.*

*Dans un deuxième temps, les partenaires mettront en œuvre, testeront et évalueront les objectifs, critères et méthodes dans quelques cas concrets de planification et de programmation, de production, de gestion et/ou de requalification de Parcs d'activités économiques (chaque partenaire choisira un ou plusieurs projets, parmi les projets en préparation, pour réaliser cette mission). Les résultats de ces tests et évaluations sont mis en commun par les partenaires sous forme d'une analyse comparative.*

*Enfin, à partir de ces éléments, les partenaires produisent des conclusions opérationnelles. Ces conclusions opérationnelles réunissent des éléments d'une charte (les objectifs), un "menu" de la qualité (critères, "pense-bête", etc. ;) et une présentation de bonnes pratiques validées par l'expérience.*

*Ce faisant, les partenaires créent un réseau de coopération, à la fois entre leurs propres structures (le groupe de travail et son comité de pilotage) et ouvert sur un système d'acteurs plus large (autres structures concernées, décideurs, autorités de tutelle...), bases pour une coopération durable en matière de production et de gestion de Parcs d'activités économiques.*

**L'avancement du projet**

Les deux premières phases sont en cours ; les principaux points restant à traiter concernent notamment le niveau de conclusions opérationnelles, qui pourraient être formulées soit à droit constant, soit en prévoyant des évolutions des législations existantes pour permettre une convergence des pratiques et des législations relatives aux zones d'activités.

## 1.3 Perspectives et enjeux de la coopération

**Les perspectives d'évolutions**

De nouvelles perspectives en matière de coopération sont ouvertes par :

- les mesures prévues dans le CIADT de décembre 2003 (Cf. annexe 1), font suite au travail mené en 2003 par les différents niveaux de collectivités (région, département, communauté urbaine) avec le SGAR Nord-Pas-de-Calais sur l'expérimentation transfrontalière qui a permis d'identifier un certain nombre de thématiques comme «*la planification, l'urbanisme, [les] transports, [l']emploi, [l']eau-l'environnement, [les] domaines sanitaire et médico-social, etc.* ».



**COPIT**

Le CIADT annonce notamment la volonté de l'Etat de « s'engager résolument sur la voie de la création d'une institution spécifique de gouvernance pour permettre le débat et la prise de décision politique à l'échelle de l'euro-métropole. », « en utilisant et en valorisant les organes existants », en s'appuyant sur « un outil technique pour conduire les analyses nécessaires et préparer les débats, outil qui pourrait prendre la forme d'une agence transfrontalière. »

Il rappelle la nécessité de lever les freins juridiques à la coopération en travaillant dans un cadre transfrontalier et pas seulement national et propose la création d'une « mission parlementaire franco-belge qui aura pour tâche de proposer aux gouvernements, dans le délai de 12 mois, les modifications législatives ou réglementaires nécessaires et les expérimentations à envisager, notamment dans la perspective d'un district européen<sup>12</sup>. »

- Le district européen, en tant qu'établissement public de coopération transfrontalière et outil polyvalent de la coopération (Cf. phase 3, Préconisations opérationnelles et pistes de réflexion),
- La ratification et l'entrée en vigueur de l'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière (Cf. phase 1, état des lieux) ; au 1<sup>er</sup> septembre 2004, la procédure de ratification est achevée côté belge. Par contre, elle est toujours en cours côté français. Il manque l'examen du texte devant l'Assemblée Nationale.

**Propositions et enjeux propres à ce territoire**

Les partenaires de la COPIT font le constat d'une coopération rendue complexe par l'éclatement des compétences entre les différentes échelles de coopération.

Les perspectives ouvertes par le futur accord franco-belge et les outils qu'il prévoit ne permettent pas de remédier aux dissymétries de compétences existant notamment entre la Communauté Urbaine de Lille et les collectivités belges ; les compétences détenues par l'EPCI français sont réparties, côté belge, entre les intercommunales (par délégation des communes), les provinces et les Régions (Cf. Phase 2.1).

A l'exception des intercommunales de développement, qui ont développé, à côté de leurs compétences aménagement de zones d'activités, des missions de conseil et d'impulsion des politiques publiques, les intercommunales sont des structures de gestion et non de projet. Il n'existe pas, côté belge, d'outil de coopération intercommunale comparable aux EPCI de projet tels qu'ils existent dans le droit interne français<sup>13</sup>.

Cette situation institutionnelle contribue à multiplier les acteurs de la coopération transfrontalière : en fonction de la nature du projet, les partenaires côté belges seront différents. Cette situation vaut également dans une moindre mesure côté français, compte tenu de la répartition des compétences entre communes, communauté urbaine, département et région.

<sup>12</sup> Annonce antérieure au vote de dispositions relatives au district européen à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la discussion du projet de loi « libertés et responsabilités locales », Cf. Phase 3 ;

<sup>13</sup> Cf. Phase 2.1 Synthèse ;

**COPIT**

---

De surcroît, il n'existe pas, dans les ordres juridiques wallons et flamands, d'organismes permettant à ces différents niveaux de coopérer, comme le syndicat mixte en France.

Par ailleurs, la Région flamande a été amenée, dans le cadre de la coopération transfrontalière, à se positionner de plus en plus comme un partenaire de niveau « Etat », compte tenu de ses prérogatives en matière de relations internationales ; elle est à ce titre signataire de l'accord de Bruxelles du 16 septembre 2002, définissant les modalités de coopération des collectivités françaises et belges.

## 2. Pôle Européen de Développement (Longwy)

### Territoire concerné

Communauté de communes de Longwy, communes belges et luxembourgeoises limitrophes (123 000 d'habitants)

### Structure de coopération

Association transfrontalière de l'agglomération du PED

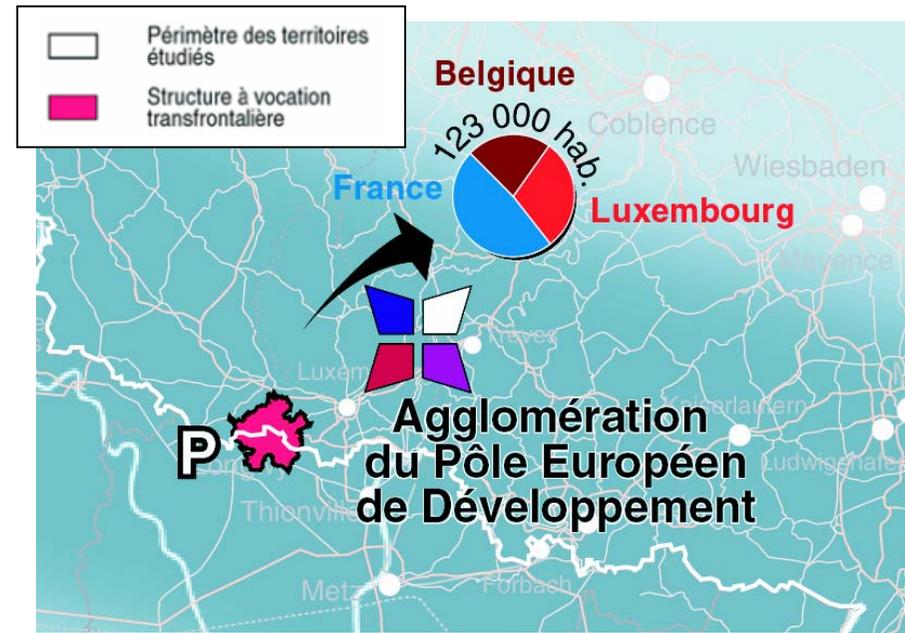
- créée en mai 1995 sous forme d'une association loi 1901 associant des administrations régionales et d'Etats à côté de communes et d'EPCI,
- ayant vocation à créer un lieu de concertation et de débat en vue de définir une politique commune d'aménagement du territoire des collectivités membres,
- s'appuyant sur les moyens techniques de l'AGAPE (Agence d'urbanisme), du CEPS-INSTEAD (Luxembourg) et d'IDELUX (Belgique)

### Outil de planification :

Charte d'Agglomération Transfrontalière (1999)

### Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière :

- création d'emplois et de richesses, formation,
- organisation du territoire transfrontalier,
- réseaux de communication et de transport,
- patrimoine naturel et culturel de l'agglomération,
- image de marque du territoire.



### Projets structurants transfrontaliers analysés :

-  schéma de développement
-  parc international d'activités
-  projets transports collectifs transfrontaliers

### Mécanismes financiers transfrontaliers :

- Interreg,
- Reversement du Luxembourg aux communes belges (2001).

## 2.1 Démarche de coopération

### Origine et cadre de la coopération

Les Gouvernements français, belge et luxembourgeois ont signé le 19 juillet 1985 une déclaration qui a abouti à la création du Pôle européen de Développement (PED). Cette déclaration visait à revitaliser l'espace situé dans un rayon de 20 km autour du point de jonction des trois frontières.

Cette politique commune faisait suite aux mutations économiques et sociales induites par le démantèlement de l'industrie sidérurgique engagé dès les années soixante-dix sur l'ensemble du bassin transfrontalier et se traduisait par des pertes d'emplois et d'habitants et par l'apparition de friches industrielles.

L'objectif était de permettre la réimplantation d'emploi, notamment dans le cadre d'un parc international d'activités, et d'intervenir sur l'environnement de l'emploi à travers la mise en place des institutions suivantes : euro-guichet social (EURES), Collège européen de technologie (CET), société de capital risque Eurefi et la réalisation de travaux routiers et d'aménagement.

A noter que cette démarche, prévue initialement pour 10 ans est antérieure aux premières initiatives Interreg (1991). Dès 1986, elle est portée par un comité tripartite et une équipe technique.

L'association et la participation des collectivités locales des trois Etats se concrétisent en 1993 par la signature d'une déclaration commune autour d'un projet de développement et d'aménagement de l'agglomération.

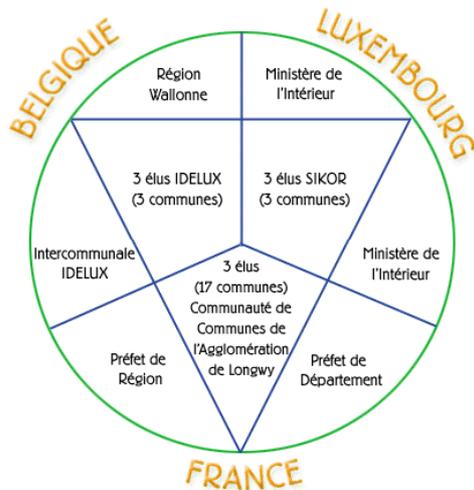
Suite à cette initiative, un observatoire de l'urbanisme est créé, réunissant les communes françaises, qui deviendra une agence d'urbanisme (AGAPE).

A l'achèvement de la phase initiale de 10 ans, une association loi 1901 accueillant l'ensemble des partenaires de l'agglomération est créée. Y participent les collectivités, représentées par leurs élus et les administrations d'Etat.

L'association transfrontalière de l'agglomération du PED est à la fois une structure commune de concertation politique, de management territorial et de promotion de l'agglomération.

Ses premières missions se sont concentrées sur l'élaboration d'un ensemble de documents et outils référentiels communs aux trois composantes nationales de son territoire (cartographie, harmonisation des documents d'urbanisme, des données démographiques et sociales, des statistiques communales et des définitions, etc.).

Un atlas de l'agglomération transfrontalière a été édité en 2000.



Organigramme créée le 1/02/1996

- ▲ Collège des élus → 9 élus
- Collège des administrations → 6 représentants des administrations
- Collège des membres associés : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération du PED

Source : Association Transfrontalière de l'Agglomération du Pôle Européen de Développement

Remarque : depuis 1996 la communauté de commune compte une commune supplémentaire

### ○ Périmètre et population

Le périmètre d'étude couvre 27 communes :

- 4 en Belgique,
  - 3 au Luxembourg
  - 20 en France,
- représentant 123 000 habitants, dont
- 56 000 en France,
  - 36 000 au Luxembourg et
  - 26 000 en Belgique

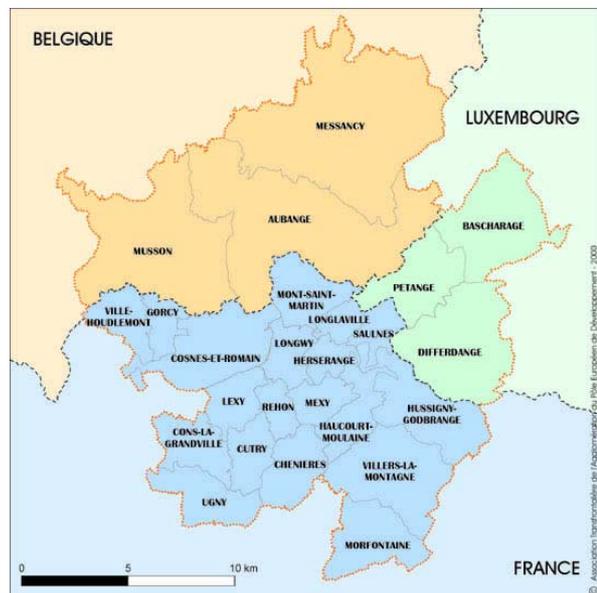
Source : Association Transfrontalière de l'Agglomération du Pôle Européen de Développement

## Partenariat et périmètre de l'association

### ○ Partenariat

L'originalité du partenariat réside dans l'association qui regroupe :

- des communes françaises (17), luxembourgeoises (3) et wallonnes (4) issues de trois EPCI : SIKOR, Syndicat Intercommunal KORDALL pour le Luxembourg, Communauté de Communes de l'Agglomération de Longwy (CCAL) à laquelle appartiennent les 17 communes françaises et IDELUX côté belge, (Cf. ci-dessous).
- des représentants des Etats français (préfets de région et de département) et luxembourgeois (Ministère de l'intérieur), de la Région Wallonne ainsi que de l'agence d'urbanisme de l'agglomération du PED, l'AGAPE<sup>14</sup> et de l'IDELUX, intercommunale<sup>15</sup> de droit wallon, dont sont actionnaires les 44 communes de la Province du Luxembourg et la Province elle-même.



<sup>14</sup> L'EPCI côté français (CCAL) participe à l'association via l'AGAPE ;

<sup>15</sup> Cf. Phase 2.1 Analyse des systèmes d'organisation des Etats riverains : fiche Belgique et Annexe ;

### **Pourquoi cette organisation ?**

Suite aux engagements pris en 1993 par les trois Etats dans le cadre d'une déclaration commune en réponse à celle des élus du PED de contribuer à la structuration de l'agglomération transfrontalière et à la création, côté français d'un observatoire transfrontalier, la constitution d'une association loi 1901 en 1995 a permis de rassembler l'ensemble des partenaires de niveau Etat ou collectivité au sein d'une même structure, pour définir le périmètre d'étude cohérent et concrétiser la démarche d'agglomération.

Ce choix s'explique notamment par le contexte institutionnel (absence d'outil prévu par une convention internationale) et par les missions de management et de concertation confiées à l'association (cf. ci-dessous).

### **Domaines de coopération**

Ses thèmes de travail sont la création d'emplois et de richesses, la formation, l'organisation du territoire transfrontalier, le développement des réseaux de communication et de transport, la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel de l'agglomération, l'image de marque du territoire.

### **Structure de coopération**

La forme retenue est l'association loi 1901 créée le 23 mai 1995, et dénommée « Association transfrontalière de l'agglomération du Pôle Européen de développement »

- **Missions : produire une politique concertée d'aménagement du territoire transfrontalier**

Pour remplir ses deux objectifs, constituer un lieu de concertation et de débat entre tous les acteurs publics ou privés concernés par l'agglomération transfrontalière en vue de définir une politique commune d'aménagement du territoire des collectivités locales, l'association réalise les missions suivantes :

- Etablir des programmes d'études destinés à promouvoir le développement et l'aménagement de l'agglomération,
- Entreprendre toutes études ou actions dont le but est de proposer ou d'éclairer les choix des collectivités, des régions et des Etats membres de l'association,
- Etendre son périmètre d'investigation au-delà des périmètres des groupements de communes adhérents, ce qui est le cas actuellement (Cf. cartes).

Depuis 2 000, ces missions se déclinent en six axes de travail :

- Constituer des bases de données urbaines,
- Réaliser un programme local de l'habitat,
- Réaliser des actions de communication,
- Apporter son soutien aux projets transfrontaliers,
- Pérenniser les acquis de la coopération,
- Réaliser un schéma de développement (cf. ci-dessous).



**PED**

---

○ **Organigramme**

L'organisation de l'association repose sur les organes de droit commun de ce type de structure : assemblée générale, conseil d'administration et bureau, organes composés d'élus représentant les membres titulaires. L'association du PED se distingue par la composition de l'assemblée générale : si elle regroupe tous les membres de l'association, ils sont répartis en trois collèges :

- Collège des élus : dix-huit communes en France, trois en Belgique et trois au Grand-duché,
- Collège des administrations : représentants des Etats français (Préfets de Région et de Département) de la Région Wallonne et de l'intercommunale IDELUX
- Collège des membres associés : agence d'urbanisme (AGAPE).

Les trois Etats y sont donc présents puisque l'association se compose

- d'un collège des élus de 9 membres (3 élus pour chaque pays)
- d'un collège des administrations, constitué de représentants de la Région wallonne et d'IDELUX pour la Belgique, du Ministère de l'Aménagement du territoire et du Ministère de l'Intérieur pour le Grand-duché de Luxembourg et de deux représentants de l'Etat français (préfet de région et préfet de département).

○ **Décision politique**

L'assemblée générale délibère sur les orientations générales de l'association, ainsi que sur le programme d'études et le budget prévisionnel, les autres questions relevant du conseil d'administration. Le bureau assiste le Conseil d'administration et se réunit entre les réunions du CA. Le directeur est responsable de l'animation, de l'orientation et des travaux de l'association.

○ **Pilotage technique**

L'Agape, agence d'urbanisme, assure la coordination technique et administrative des travaux, dont elle peut confier la réalisation à l'IDELUX côté belge, au SIKOR, côté luxembourgeois qui s'est adjoint les services du CEPS/INSTEAD<sup>16</sup>, établissement public sous la tutelle de l'Etat luxembourgeois.

○ **Financement**

L'association est financée par les cotisations annuelles de ses membres, dont le montant est fixé par l'assemblée générale. Elle peut également percevoir des subventions européennes, nationales ou d'autres collectivités publiques ou la rémunération des prestations qu'elle exécute pour le compte de ses membres ainsi que les produits de la vente des études.

---

<sup>16</sup> Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development, chargé de « faire et organiser des études ponctuelles et longitudinales de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques » à l'échelle du Luxembourg,;

- **Autres outils mis en place dans l'agglomération transfrontalière avant la création de l'association**

### **Collège européen de technologie (1991)**

Association de fait, le CET constitue un réseau transfrontalier d'organismes de formation, d'enseignement, de recherche et de transfert de technologie, français, belges et luxembourgeois. Le CET a été initialement créé pour accompagner la démarche de reconversion du PED, par la mise en place d'actions transfrontalières de formation professionnelle et d'enseignement technique et supérieur afin de développer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre de la zone. Il constitue aujourd'hui un centre de ressource à part entière pour les organismes membres.

### **EURES Transfrontalier PED (1993)**

Euro-guichet social qui couvre la Lorraine, le Luxembourg belge et la Province du Luxembourg, l'Eures transfrontalier a été créé en 1993 pour permettre la collaboration entre services publics de l'emploi (notamment concernant les offres et demande d'emploi) et la diffusion d'informations sur les conditions de vie et de travail de part et d'autre des frontières auprès du grand public (travailleurs frontaliers, demandeurs d'emploi, employeurs, créateurs d'entreprises et étudiants). Techniquement, il s'appuie sur les ressources du CEPS-INSTEAD.

### **Observatoire transfrontalier de l'urbanisme devenu agence d'urbanisme (AGAPE) (1994)**

Association regroupant des communes françaises, l'observatoire de l'urbanisme transfrontalier s'est transformé en agence d'urbanisme, dont le champ d'intervention ne se limite plus aux seules questions transfrontalières. Dans le cadre de ses compétences, l'AGAPE a conclu un partenariat avec la Communauté de communes du Pays de l'Orne,

### **Société de capital risque Eurefi (1995)**

Contrairement aux trois outils précédents, cette société a été créée par des partenaires **privés** belges, français et luxembourgeois avec le soutien de l'Union Européenne, pour accompagner les PME de Wallonie, Lorraine et Luxembourg dans leurs implantations dans les zones limitrophes de ces 3 pays et dans le développement d'activités transfrontalières. Ce fonds transfrontalier de capital-risque permet d'apporter aux PME une assise financière via les capitaux investis, mais également de les faire bénéficier de conseils et d'un réseau commercial.

## **2.2. Projets analysés**

### **Le schéma de développement**

Le Schéma de Développement est une action du programme de travail de l'association transfrontalière. C'est un instrument de planification territoriale énonçant les objectifs généraux de développement. Il décrit également l'organisation physique du territoire et les orientations d'aménagement, veillant ainsi à ce que les différentes activités et les usages du sol s'harmonisent, se complètent et se renforcent mutuellement.

Il a pour objectif de guider la planification plus détaillée qu'effectueront ensuite les collectivités locales<sup>17</sup>.

### **Le parc international d'activités**

Initialement engagé par la France, le Luxembourg et la Belgique en 1985, ce projet transfrontalier de reconversion de 500 hectares de friches industrielles situés au point de rencontre des trois frontières a été poursuivi par les collectivités locales partenaires du PED.

### **Les transports collectifs transfrontaliers**

Les déplacements au sein de l'agglomération transfrontalière s'effectuent principalement en voiture, bien qu'il existe trois lignes de bus transfrontalières, deux franco-luxembourgeoises et une franco-belge.

Pour réfléchir à un meilleur partage modal au sein de l'agglomération, les membres de l'association du PED ont lancé sur la base des orientations du volet transport l'étude d'un plan de déplacement des salariés, en prenant en compte les besoins des salariés et des employeurs privés.

## **2.2.1 Schéma de développement**

### **Historique et cadre du projet**

L'association est à l'origine du projet de schéma de développement. Elle fait suite à la charte d'agglomération de 1999, dans laquelle figure les positions des élus sur les différentes thématiques transfrontalières.

Les objectifs transfrontaliers qui ont fait consensus sont les suivants :

1. Favoriser la création d'emploi et de richesse ainsi que la formation des hommes
2. Promouvoir l'organisation du territoire transfrontalier
3. Améliorer les réseaux de communication et de transports
4. Développer le patrimoine culturel et naturel de l'agglomération
5. Améliorer l'image de marque du territoire

Parmi les objectifs de la charte, premier document élaboré dans le cadre de l'association de l'agglomération, figurait la réalisation d'une démarche territoriale intégrée au niveau du territoire transfrontalier.

L'objectif était de doter l'agglomération d'un schéma de développement dont les axes fondamentaux feraient l'objet d'une élaboration par les communes partenaires de l'agglomération ainsi que les aménageurs. Le schéma a pour but de développer les complémentarités entre les partenaires de l'agglomération.

---

<sup>17</sup> Extrait du Kiosque transfrontalier n°1, avril 2003 ;

La charte ayant été publiée en 1999, les techniciens de l'agglomération (Cf. ci-dessus), ont proposé six thèmes de travail prolongeant les différentes thématiques évoquées dans la charte (Cf. ci-dessous) ; le schéma de développement se compose de six schémas sectoriels, relatifs :

- aux transports, thématique prioritaire,
- aux équipements,
- au patrimoine et à l'environnement, deux schémas dont les logiques sont imbriquées,
- au développement économique et à l'habitat.

### **Partenaires du projet**

L'initiative de ce schéma de développement provient de l'association transfrontalière qui en est maître d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre étant assurée par le CEPS en lien avec le reste de l'équipe technique (AGAPE, IDELUX, CCAL).

Par exemple, si le volet transport est plus particulièrement porté par le SIKOR et le CEPS, le volet communication a été pris en charge par IDELUX et le volet habitat par l'AGAPE. Le CEPS assure un travail de coordination. Ce projet bénéficie de financements Interreg.

Concernant le suivi et l'avancement du projet, les communes représentées au conseil d'administration de l'association transfrontalière approuvent et valident les orientations du schéma de développement.

### **Contenu :**

La démarche retenue pour les six thématiques du schéma est la suivante :

- réalisation d'un diagnostic territorial : cette phase permet le recueil ou l'exploitation de données statistiques, débouchant sur un travail cartographique,
- production de recommandations : elles se présentent sous forme d'axes de travail privilégiant des pistes ciblées, accompagnées dans certains cas, d'actions concrètes,
- organisation d'un débat avec les acteurs de l'agglomération publics et privés, sous forme d'ateliers-séminaires, qui permettent de confronter les recommandations à la pratique et aux attentes de ces acteurs.

Ces ateliers représentent des démarches d'animation territoriale visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs préconisés.

L'intérêt de cette démarche est de rechercher une cohérence entre les politiques nationales mises en œuvre de chaque côté des frontières, afin d'inciter les collectivités à intégrer et reprendre les conclusions des diagnostics et recommandations transfrontaliers. Par exemple, le volet habitat pourra être repris côté français dans le programme local de l'habitat et côté belge dans la politique correspondante dite « d'ancrage communale », sur des problématiques communes, comme l'habitat destiné aux personnes âgées.

<b>Charte d'agglomération, 1999</b>	→	<b>Schéma de développement version avril 2 004</b>	
<b>A. Favoriser la création d'emplois et de richesses sur le territoire, former les hommes afin de leur permettre de travailler sur le territoire de l'agglomération</b>	→	<b>Schéma volet développement économique (DE)</b>	
	→	DE	Etablir des stratégies de centralités commerciales
	→	DE	Utilisation diversifiée des friches industrielles
	→	DE	Agglomération gardant son unité et sa spécificité
		DE	Rapprocher les acteurs du développement éco.
<b>B. Promouvoir l'organisation du territoire transfrontalier, assurer la solidarité et le développement de ce territoire commun.</b>	→	<b>Schéma volet habitat (H)/développement éco.</b>	
b1 Complémentarité et coopération entre les villes et localité	→	H	Etablir un système d'échange d'expériences et de communication entre communes Prise en compte de la dimension transfrontalière dans les politiques locales de l'habitat en France et en Belgique
b2 Développement soutenable de l'agglomération	→	H	Proposer une alternative au développement périurbain
b3 Prise en compte de la dimension rurale de l'agglomération	→	DE	Favoriser le maintien d'espaces agricoles par une approche multifonctionnelle de ces zones dans les documents d'urbanisme
<b>C. Assurer une égalité d'accès aux infrastructures et aux connaissances</b>	→	<b>Schéma volet transport (T)/équipements (E)</b>	
c1 Meilleure accessibilité	→	T	Favoriser la création d'un plan de déplacement des salariés
c2 Utilisation plus efficace et soutenable des infrastructures	→	T	Développer l'offre ferroviaire transfrontalière
c3 Diffusion du savoir et de la capacité d'innovation	→	E	Culture et langue Formation professionnelle Coordination transfrontalière des équipements
<b>D. Gérer prudemment et développer le patrimoine naturel et culturel</b>	→	<b>Schéma volet patrimoine et environnement</b>	
d1 Conservation et développement du patrimoine naturel	→		
d2 Gestion coordonnée avisée des ressources en eau	→		
d3 Conservation et gestion créative des paysages culturels	→		
d4 Conservation et gestion créative du patrimoine bâti urbain et rural	→		
d5 Affirmation culturelle de l'agglomération	→		
<b>E. Améliorer l'image de marque du territoire par la réalisation d'actions concrètes ainsi que la mise en oeuvre d'une politique de communication volontariste</b>			

Le processus mis en place doit permettre,

- d'une part, de produire des recommandations qui pourront être reprises dans les différents outils nationaux et locaux des collectivités partenaires,
- d'autre part de réaliser une mise en réseau des acteurs locaux, publics ou privés, concernés par une thématique commune, notamment en effectuant un travail de sensibilisation auprès des élus.

Il est concrétisé par trois types d'action : la tenue des ateliers, la réalisation de documents d'intérêt transfrontaliers, comme des agendas (culture, économie) et le travail de coordination et de suivi technique de la démarche, travail réalisé par l'association transfrontalière.

### **L'avancement du projet**

L'objectif est d'achever le schéma de développement pour 2005, en sachant qu'il comprendra des actions d'intérêt général dont la réalisation est menée en parallèle à la réalisation du schéma, comme le plan de déplacement des salariés, qui vise à définir une stratégie pour faciliter la mobilité des actifs résidants et employés dans l'agglomération.

Le volet habitat a été achevé en 2002, Il a donné lieu à une journée de réflexion et d'échanges sur les problématiques communes (vieillesse, coût du logement...) et d'une visite de friches urbaines à valoriser.

En matière de développement économique, face aux mutations constatées (concentration des emplois dans les zones dynamiques, développement de zones d'activités à vocation commerciale hors des centres-villes, déplacement du centre de gravité économique sur le Luxembourg, croissance de la péri-urbanisation) le schéma comprend différentes préconisations comme, par exemple, développer une stratégie en matière de commerces de centre-ville.

Dans ce domaine, le travail réalisé n'a toutefois pas donné lieu à un atelier, en l'absence de consensus des partenaires sur les politiques de développement économique à mener en commun, compte tenu notamment des différences d'approches des collectivités et de la situation de concurrence, liées aux différences de cadre juridique et fiscal pour l'accueil des entreprises.

Le volet transport a fait l'objet d'un atelier, permettant de présenter les démarches (réseau routier, offre de transports collectifs et partage modal), d'identifier les acteurs et d'échanger les informations sur les différents projets ; cette approche est d'autant plus importante que l'exploitation des lignes et la réalisation de certains investissements ne relèvent pas de la compétence des communes membres de l'association (Cf. ci-dessous).

Le diagnostic relatif aux équipements, notamment scolaires, a mis en évidence leur concentration sur le versant français de l'agglomération et défini les spécificités propres à chaque territoire, ainsi que les coopérations existantes. Il a permis de dégager trois axes de travail (culture et langue, formation et nécessité d'une coordination). Dans cette optique, les prochaines étapes sont l'organisation d'un colloque transfrontalier et un rapprochement avec le CET (cf. ci-dessus).

## 2.2.2 Parc international d'activités

### Historique et cadre du projet

Le parc international d'activités (PIA) se situe au point de rencontre des trois frontières et totalise environ 500 hectares. Il s'étend sur Athus, Longlaville, Mont-Saint-Martin et Rodange (Cf. carte ci-dessus). Ce projet correspond à une initiative des Etats partenaires du PED : à partir des friches industrielles existantes, il s'agissait de mener un projet de développement cohérent autour d'activités créatrices d'emplois. L'objectif était la création sur la période 1986-1996 de 8 000 emplois (1 500 en Belgique, 1 000 au Luxembourg et 5 500 côté français).

### Partenaires du projet

Le pilotage initial était assuré par les trois Etats et des directions techniques propres à chaque partie du PED, les élus locaux étant consultés dans le cadre d'une commission consultative, au même titre que les syndicats et les entreprises.

La maîtrise d'ouvrage a été confiée côté français à l'Etablissement Public de la Métropole Lorraine (EPML) entre 1988 et 2002. Le CIADT du 18 mai 2000 a défini les conditions d'achèvement du parc international d'activités (PIA) et du transfert au District de l'Agglomération de Longwy<sup>18</sup> des emprises foncières restant à commercialiser, transfert effectif en 2002.

### Contenu

#### **La démarche initiale de 10 ans**

Les démarches préalables et les principaux investissements ont porté sur des travaux de désenclavement, de démolitions des anciennes usines, d'assainissement de friches industrielles et la réalisation d'infrastructures et d'équipement. Les premières entreprises ont été accueillies dans 10 zones transitoires réparties sur les trois pays, avant de s'implanter sur le site.

Cette politique d'aménagement s'est accompagnée de la mise en place d'un régime spécifique d'aides directes, basé sur une harmonisation de l'aide aux investissements productifs pour la création de nouveaux emplois, avec le soutien de la Commission Européenne (plafonnement de l'aide à hauteur de 35% de l'investissement).

Cette opération d'aménagement a permis de requalifier ce site et de réaliser la quasi-totalité des infrastructures pour l'accueil d'activités. Plusieurs plates-formes ont été commercialisées pour l'accueil d'activités diverses (informatique, automobile, industries métallurgiques...), les financements provenant essentiellement de fonds d'Etat, de l'Europe, ainsi que de la région et du département de Meurthe et Moselle.

Le CIAT du 15 décembre 1997, après des fermetures d'entreprises sur le PED, a relancé le projet de pôle européen sous la forme d'un pacte d'initiative et de solidarité. Le CIADT de 1998 a inclus le bassin de Longwy dans le programme de gestion de l'après mine. Le bassin de Longwy a également été inscrit dans le dernier contrat de plan Etat-Région. En 2001, après 15 ans de

---

<sup>18</sup> Devenu une communauté de communes après la disparition du régime des districts ;

**PED**

---

fonctionnement, 3 200 emplois ont été créés du côté français, soit moins que les 5 500 prévus, les objectifs initiaux ayant été atteints voir dépassés côté luxembourgeois et belge dès 1997 (1500 emplois créés en Belgique et 1 800 au Luxembourg contre 2 600 en France en juillet 1997)<sup>19</sup>.

**Le projet d'aménagement du point triple**

Le noyau du PIA est matérialisé par le point de rencontre des trois frontières, dénommé point triple. Le projet d'aménagement du point triple, tel qu'élaboré au début du programme Interreg IIIA prévoyait la création sur cette zone de friches industrielles d'un pôle tertiaire ayant pour vocation de devenir le nouveau coeur de l'agglomération.

Aménagé sur une avenue routière de 50 m de large, reliant la Belgique et le Luxembourg à chaque extrémité et traversant la partie française en son milieu, ce pôle devait réunir de part et d'autre de l'avenue un ensemble d'activités tertiaires transfrontalières. Une coulée verte devait y être implantée ainsi qu'une gare-voyageurs.

**L'avancement du projet**

Le projet d'aménagement du point triple, tel que conçu initialement par l'AGAPE, n'a pas pu être engagé, les terrains nécessaires pour la réalisation des voiries de desserte de ce projet ayant été utilisées dans le cadre du contrat de plan Etat-Région Lorraine 2000-2006 pour réaliser des infrastructures ferroviaires fret actuellement en cours d'achèvement. Les espaces restant de part et d'autre des voies ferrées sont ou seront aménagés par chaque collectivités concernées.

**2.2.3 Projets transports**

**Cadre et historique du projet : l'offre de transport collectif existante**

L'agglomération du Pôle Européen de Développement se caractérise par des flux transfrontaliers importants, notamment du fait des mouvements pendulaires domicile-travail. En moyenne, selon les villes et quartiers de l'agglomération côté Longwy, ce sont 35 % des actifs qui travaillent au Luxembourg.

➤ **Quatre transporteurs**

Les transports collectifs publics dans l'agglomération du PED sont assurés par quatre transporteurs : un français, la SEMITUL, un belge, les T.E.C. et deux luxembourgeois, le R.G.T.R. (Régime Général des Transports Routiers) opérant à l'échelle nationale et un transporteur propre au Canton d'Esch, le T.I.C.E. (Syndicat des Tramways Intercommunaux du Canton d'Esch).

Côté français, il existe une autorité organisatrice, le S.I.T.R.A.L. (Syndicat Intercommunal des Transports Collectifs du Bassin de Longwy) regroupant 14 communes françaises appartenant à deux agglomération, Longwy et Villerupt, réunies dans un périmètre de transport urbain commun (PTU). Son périmètre dépasse, côté français, celui de l'association transfrontalière.

---

<sup>19</sup> Source, plaquette 10 ans du PED ;

**PED**

---

➤ **Trois lignes transfrontalières**

Trois lignes de bus transfrontalières desservent le PED. Les deux premières ont été mises en place entre la France et le Luxembourg (rabattement sur la gare de Rodange au Luxembourg et correspondance avec les trains en direction de Luxembourg-ville) en 1992 et entre la France et la Belgique (Longwy – Athus) depuis 2000. La troisième ligne résulte du doublement en 2002 de la ligne de rabattement sur Rodange.

Les deux lignes vers le Luxembourg se caractérisent par des flux très unilatéraux, qui concernent pour l'essentiel les relations domicile-travail dans le sens Longwy-Luxembourg. La ligne franco-belge est majoritairement utilisée par des scolaires.

Les lignes franco-luxembourgeoises sont exploitées par la SEMITUL et deux transporteurs luxembourgeois privés : Huberty et Salès-Lentz. Elles sont financées par le Grand-duché du Luxembourg, qui souhaitait par ce biais réduire l'utilisation de la voiture dans les déplacements domicile-travail entre la France et le Luxembourg.

A noter que la ligne est exploitée par la SEMITUL à ses risques et périls, sans convention avec le SITRAL autorité organisatrice, qui a toutefois participé avec les services de la DDE à la mise en place de la ligne.

En octobre 2002, la SEMITUL comptabilisait sur les deux lignes franco-luxembourgeoises une fréquentation moyenne de 560 personnes, soit une part de marché de 8 % (les travailleurs transfrontaliers étant environ 7 000 dans le secteur de Longwy). Cette part s'ajoute aux 310 personnes transportées en direct par l'axe ferré Longwy / Luxembourg.

**Contenu du projet : le plan de déplacement des salariés**

Ces lignes transfrontalières mises en place ne permettent pas un partage modal à même de désengorger les axes routiers transfrontaliers, comme le montre les diagrammes ci-dessous, réalisés dans le cadre du plan de déplacements des salariés.

C'est pourquoi l'association transfrontalière du PED a proposé de réaliser dans la thématique transport du schéma de développement (Cf. ci-dessus), une « étude-action » pour évaluer la pertinence de la réalisation d'un plan de déplacement des salariés transfrontalier. Ce plan doit permettre de « *trouver des alternatives à l'utilisation individuelle de l'automobile pour les déplacements domicile-travail afin de désengorger les routes* »<sup>20</sup>.

L'objectif général de cette démarche est de rationaliser les déplacements domicile-travail des salariés ; dans la gamme de mesure envisagées, ces alternatives ne se limitent pas au développement des transports publics et concernent également la mise en place de services de co-voiturage ou de bus d'entreprises. La première phase de l'étude-action porte sur l'analyse de l'accessibilité des entreprises et des pratiques des salariés et a permis de recueillir l'avis respectif des salariés et des entreprises sur l'intérêt de réaliser ce plan.

La deuxième phase de l'étude portera sur l'élaboration de scénarios opérationnels, pour permettre le report des salariés sur des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle.

---

<sup>20</sup> Schéma de développement, thème 3, transport, page 33 ;

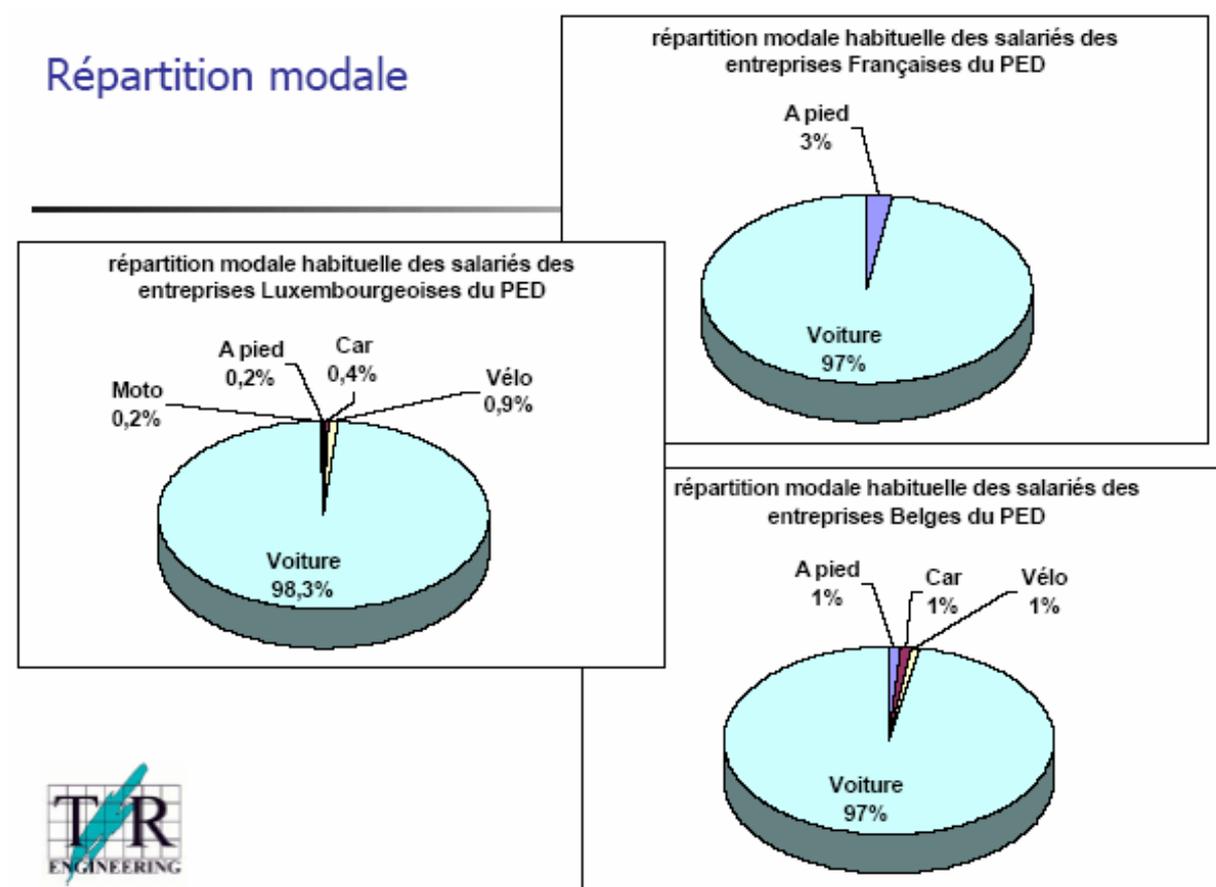
**PED**

Ces scénarios concernent autant les entreprises que les partenaires de l'agglomération (transporteurs et pouvoirs publics).

La troisième phase de l'étude concernera les modalités de mise en œuvre de ce plan de déplacement des salariés.

**Avancement de l'étude**

La première phase de l'étude, achevée en mai 2004 a permis de recueillir des informations et d'enquêter auprès de 20 entreprises employant plus de 5 000 salariés. Elle fait apparaître un faible usage des transports collectifs (1% des salariés), lié notamment à des problèmes de desserte, d'accessibilité des sites et de fréquences des bus par rapport aux horaires de travail.



Source : Association transfrontalière de l'agglomération du PED

A l'issue de cette première phase, les ¾ des entreprises interrogées sont intéressées par la mise en place de ce plan de déplacement des salariés et 1/3 sont prêtes à participer à un groupe de travail public-privé.

## 2.3 Perspectives et enjeux de la coopération

### Nouveau contexte de la coopération dans l'agglomération du PED et perspectives d'évolutions

#### ○ Concurrence territoriale du projet Esch-Belval

Depuis 1996, le Grand Duché de Luxembourg a engagé un programme de reconversion de ses friches sidérurgiques, en lien avec l'ARBED<sup>21</sup>.

Le projet d'aménagement AGORA, concernant la friche ARBED de Belval-Ouest, au coeur du bassin transfrontalier de l'Alzette (Luxembourg, Moselle) doit permettre de réaliser plus d'un milliard d'euros d'investissements publics en vue de la création d'un important complexe de recherche et d'enseignement supérieur, avec comme perspective la création de plus de 20 .000 emplois sur 15 ans.

Les investissements envisagés sont concentrés sur la partie luxembourgeoise de ce bassin. Les communes concernées côté français (bassin de l'Alzette), bien que limitrophes, ne font pas partie du périmètre de l'agglomération du PED, ni de la Communauté de communes de l'agglomération de Longwy.

Cette situation s'explique notamment par leur localisation dans un autre département (Moselle) que les communes de l'agglomération du PED (Meurthe et Moselle). A noter également qu'elles ne sont pas encore organisées sous une forme intercommunale.

Les projets développés dans le cadre du PED vont par conséquent se trouver en concurrence avec ces nouveaux investissements luxembourgeois. Concernant le projet de Belval, une concertation franco-luxembourgeoise s'est mise en place depuis 2003 au niveau des Etats.

Dans le cadre du CIADT du 13 décembre 2003 (Cf. annexe 1), il a été prévu que l'Etat propose « *en lien avec les collectivités locales, les structures partenariales susceptibles d'assurer le portage de certains programmes d'aménagement et de développement économique sur le secteur, auxquels pourraient être associés des opérateurs publics ou privés. Pour une période transitoire de 3 années, une équipe dédiée à la conduite du projet, sera mise en place. Elle travaillera en lien étroit avec les partenaires locaux et luxembourgeois.* »

#### ○ Reversement belgo-luxembourgeois

Depuis fin 2001, les Etats belges et luxembourgeois ont mis en place un versement financier de l'Etat luxembourgeois en direction des communes belges dans lesquelles vivent des travailleurs frontaliers, fiscalement imposés au Luxembourg.

---

<sup>21</sup>Le groupe ARBED est le 5ème producteur d'acier en Europe, le 13ème au niveau mondial et le plus gros employeur privé du Luxembourg, source : EURES-T SLLR, 2002 ;



**PED**

---

Il vise à compenser les pertes de recettes fiscales des communes belges induites par la présence de frontaliers. En effet, les communes belges perçoivent une part de l'impôt sur les revenus sous forme d'un impôt additionnel à l'impôt sur les personnes physiques<sup>22</sup>. Les frontaliers belges habitant ces communes et travaillant au Luxembourg sont imposés au Luxembourg et n'acquittent pas cet impôt dans la commune où ils sont domiciliés.

Cet accord, signé dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, dissoute à l'issue du passage à l'euro, date du 14 décembre 2001. Il porte sur un montant forfaitaire de 15 millions d'euros, versé à l'Etat belge et redistribué à chaque commune au prorata du montant des revenus professionnels déclarés au Luxembourg par les frontaliers belges y résidant.

Le montant pourra être révisé en fonction de l'évolution du montant total de ces revenus de sources luxembourgeoises. Dans le cadre de l'agglomération du PED, ce mécanisme va représenter, pour les communes belges, l'équivalent des recettes fiscales induites par les 6 000 frontaliers travaillant au Luxembourg (chiffre 2002).

A titre de comparaison, 7 500 travailleurs frontaliers en provenance de la partie française de l'agglomération travaillent sur le Luxembourg en 2002. Au recensement de 1999, pour une population active totale de 48 500 habitants sur l'agglomération du PED, 23% travaille au Luxembourg en tant que frontaliers, dont 47 % en provenance des communes belges.

Il faut noter que la mise en place de ce mécanisme a été rendue possible par deux paramètres :

- la perception par les communes belges d'une part de l'impôt sur le revenu des habitants de la commune, mode d'imposition qui n'existe pas en France,
- le principe d'imposition des revenus des frontaliers belges au Luxembourg.

○ **L'évolution du cadre juridique de la coopération transfrontalière :**

**Ratification et entrée en vigueur de l'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière (Cf. phase 1, état des lieux),**

A noter que cet accord ne concerne que les relations transfrontalières franco-belges : il ne s'applique pas aux relations franco-luxembourgeoises, régies par les dispositions de l'Accord de Karlsruhe depuis 1996 (Cf. phase 1, état des lieux), ni aux relations belgo-luxembourgeoises, régies par la Convention Benelux relative à la coopération transfrontalière du 12 septembre 1986. Dans la perspective de la création d'un outil tripartite, la formule du district européen apparaît la plus adaptée. Au 1<sup>er</sup> septembre 2004, la procédure de ratification est achevée côté belge. Par contre, elle est toujours en cours côté français. Il manque l'examen du texte devant l'Assemblée Nationale.

**Le district européen, en tant qu'établissement public de coopération transfrontalière et outil polyvalent de la coopération**

(Cf. Phase 3, Préconisations opérationnelles et pistes de réflexion)

---

<sup>22</sup> cf. Phase 2.1 Organisation, fiche 2 Belgique, section 3 Eléments financiers et fiscaux ;

### **Propositions et enjeux propres à ce territoire**

Les partenaires de l'agglomération transfrontalière ont constaté les dysfonctionnements et enjeux suivants, concernant :

#### **➤ Le contexte de la coopération**

Ils remarquent un phénomène de croissance des flux transfrontaliers, qui n'est compensé financièrement que sur la frontière belgo-luxembourgeoise<sup>23</sup>. Ce phénomène génère des besoins spécifiques en matière de formation, d'offre de transport et d'accueil de la petite enfance. En matière de logement, l'offre privée au Luxembourg exclut une partie des frontaliers, qui se logent en France ou en Belgique.

Ils notent que les besoins en équipements publics sont plus importants côté belges et français, bien que les recettes fiscales susceptibles de les financer soient plus importantes au Luxembourg, où les entreprises bénéficient d'une fiscalité plus attractive.

#### **➤ Le rôle et la place de l'association du PED**

Ils s'accordent sur le rôle majeur de l'association dans l'observation et la prospective sur le territoire, permettant d'étudier et anticiper les tendances en transfrontalier, sans avoir toutefois de capacité de décision concernant la phase opérationnelle des projets transfrontaliers.

L'organisation d'ateliers réunissant les acteurs publics et privés permet de présenter les résultats de ces travaux et d'organiser la concertation entre ces acteurs (Cf. Schéma de développement ci-dessous).

L'existence de l'association et la présence des élus dans les instances dirigeantes ne confèrent toutefois pas de légitimité aux collectivités locales à intervenir au-delà de leurs limites territoriales, dans un autre Etat.

De même, l'association fait participer les élus, mais pas les collectivités comme au sein d'un EPCI, ce qui ne permet pas de définir en amont de projets transfrontaliers les engagements et les responsabilités de chacun. Il subsiste une difficulté à réaliser le relais entre les élus, qui participent au fonctionnement de la structure et les assemblées délibératives des collectivités locales qui prennent les décisions opérationnelles et votent les investissements en transfrontalier.

La forme associative ne permet pas de réaliser par elle-même une intégration transfrontalière des politiques locales, comme l'illustre le point triple dont le développement a été freiné par l'implantation de voies de fret (Cf. ci-dessous).

Ce phénomène est accentué par les différences d'organisation des collectivités locales de part et d'autre des frontières : la communauté de commune bénéficie de transferts de compétences et d'une fiscalité propre, contrairement aux structures intercommunales wallonnes et luxembourgeoises. Pour ces deux Etats, il n'y a pas d'instrument strictement équivalent au niveau des compétences, de la fiscalité et des moyens. Par ailleurs, les collectivités n'ont pas de pouvoir en matière d'organisation de leur fiscalité.

---

<sup>23</sup> Cf. ci-dessus ;

➤ **Comment passer d'une logique de structure à une logique de projet ?**

Si la démarche de l'association permet de trouver un consensus et de s'accorder sur les études, elle ne permet pas de passer à une phase projet. Il faut voir auprès de chaque collectivité ce qu'elle attend des projets transfrontaliers.

La difficulté réside notamment dans la capacité à mobiliser les budgets et les moyens correspondant pour donner suite aux travaux de l'association. S'il existe une volonté politique et des outils disponibles pour porter les projets définis dans le cadre de l'association, les collectivités doivent encore trouver les moyens financiers. Or pour la communauté de communes, côté français, la taxe professionnelle de zone est peu productive.

Avant de coopérer en transfrontalier, les collectivités doivent régler les questions internes (périmètre de coopération intercommunale, coordination avec les autres niveaux de planification ou de programmation, comme le contrat de plan Etat-Région), pour avoir un « poids politique » dans la coopération.

Au-delà de la seule maîtrise d'ouvrage, pour mener à bien un projet, les collectivités doivent définir leurs responsabilités respectives, se coordonner, modifier leurs documents de planification, voir obtenir la modification des documents relevant d'autres niveaux de compétence.

➤ **Démarches opérationnelles transfrontalières et concurrence territoriale**

Rétrospectivement, il apparaît que les actions concentrées sur le point triple, la zone de jonction des frontières, ne correspondent pas aux zones de centralité et aux espaces de développement des différents territoires nationaux composant le PED.

Le projet de point triple est en concurrence directe avec le projet Agora à Esch-Belval, situé à 15 Km, qui devrait créer une nouvelle centralité, principalement par déconcentration d'emplois actuellement localisés à Luxembourg-ville. Par ailleurs, l'organisation de l'intercommunalité n'a pas permis de créer un EPCI interdépartemental regroupant les communes limitrophes du point triple et de Belval

La politique de développement engagée par les collectivités rencontre un écho auprès des acteurs privés, comme en témoigne l'implantation d'Auchan, mais les priorités des Etats sur le développement de ce territoire ne suivent pas forcément celles du niveau local, comme en témoigne la réalisation d'une voie fret sur la partie française du point triple dans le cadre du dernier contrat de plan Etat-Région.

L'exemple précédent ne doit cependant pas masquer l'écart existant entre la capacité d'investissement des collectivités locales et celles des privés (70 millions d'euros pour le seul site d'Auchan) ou des Etats (100 millions d'euros sur 15 ans sur le parc d'activités international contre plus d'1 milliard d'euros sur 20 ans sur le site de Esch-Belval). A cette échelle, les investissements des collectivités territoriales ne représentent que 2 à 3% des investissements privés.



### 3. Strasbourg-Ortenau-Kehl

#### Territoire concerné

Communauté Urbaine de Strasbourg, Ortenaukreis, (800 000 habitants)

#### Structure de coopération

Mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (structure de portage et thématiques de travail).

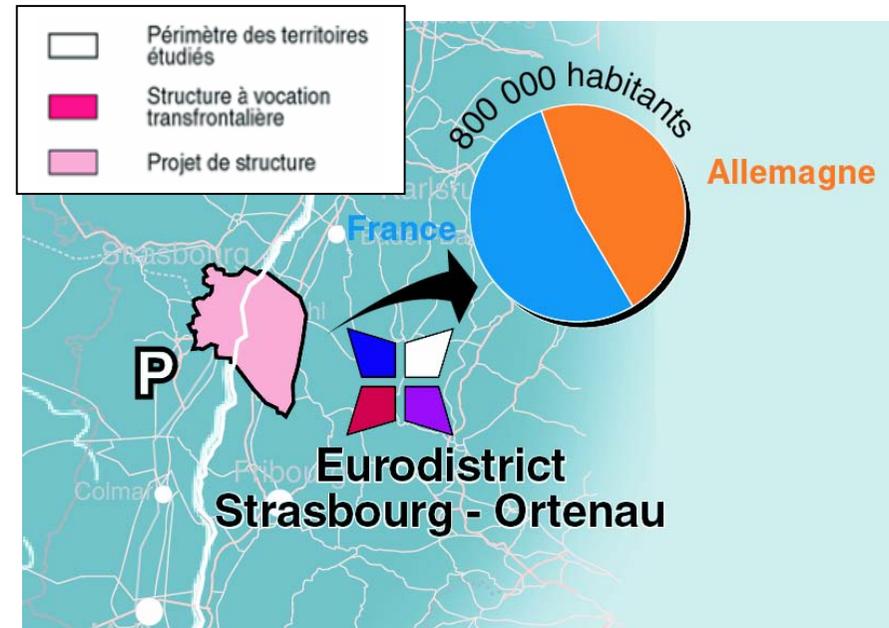
#### Moyens techniques

- Pour l'Eurodistrict, groupe de travail franco-allemand préfigurant la création d'un GLCT.
- Pour la planification : Syndicat mixte pour le schéma directeur de la région de Strasbourg.
- Pour la formation : GLCT Euro-institut de Kehl, auquel participe également la Région Alsace, le département du Bas-Rhin, le Land du Bade-Wurtemberg.
- Pour la passerelle du Jardin des deux rives : Ville de Kehl.

#### Outil de planification

Livre Blanc Transfrontalier «Strasbourg Ortenau : orientations et projets pour un développement commun », 2004

**Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière :** aménagement du territoire (planification transfrontalière et urbanisme opérationnel), développement économique transfrontalier, formation et recherche, infrastructures de communication et mobilité, paysage et environnement.



#### Projets structurants transfrontaliers analysés :

-  Livre Blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau
-  achèvement du Jardin des deux rives, en vue du festival de l'art du paysage (Landesgartenschau),
-  pôle de compétence transfrontalière.

**Mécanisme financier transfrontalier :** Interreg

## 3.1 Démarche de coopération

### Origine des démarches de coopération

Avant la mise en place des programmes Interreg, les relations franco-allemandes dans l'agglomération Strasbourg-Kehl s'inscrivent dans les préconisations de la Convention Intergouvernementale franco-germano-suisse du 22 octobre 1975 (Accords de Bonn) qui donnent un cadre institutionnel à la coopération transfrontalière dans l'espace du Rhin Supérieur.

Cette convention tripartite a créé une commission intergouvernementale et deux comités régionaux qui fusionnent en 1991 pour créer la Conférence du Rhin supérieur, chargée d'étudier les affaires à portée régionale d'intérêt transfrontalier qui concernent les trois partenaires.

Dans les années 1990, les villes de Strasbourg et Kehl organisent des conseils municipaux en commun, formule à laquelle s'est substituée depuis 1998, les travaux de la Commission Strasbourg-Kehl, qui regroupe une vingtaine d'élus et de techniciens des deux collectivités. Elle a pour vocation de faciliter la communication entre les deux conseils municipaux.

Le développement des projets transfrontaliers, comme le Livre Blanc Strasbourg-Ortenau, a également permis de nombreux contacts et un travail technique entre les administrations de la Communauté Urbaine et de la ville de Kehl, cette dernière étant membre de l'Agence d'urbanisme de Strasbourg.

A côté de la coopération entre collectivités, plusieurs initiatives transfrontalières ont été menées à bien sur le territoire de l'agglomération, en faisant participer d'autres niveaux de collectivités ou d'autres organismes publics :

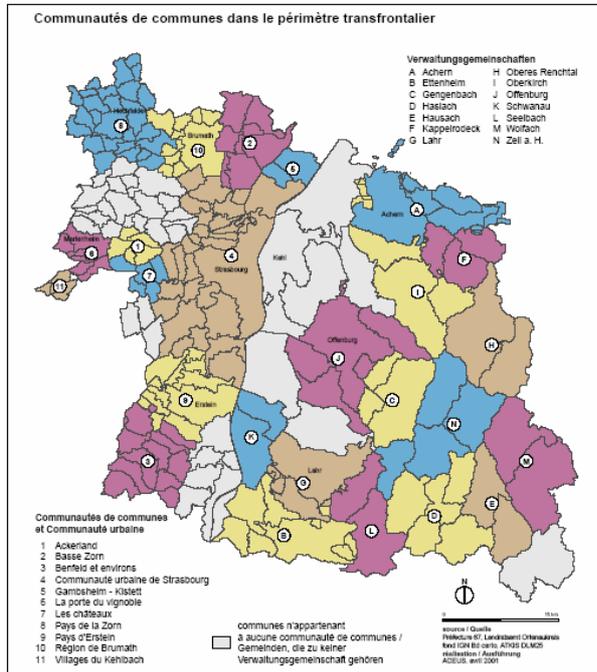
- création en 1993 de l'Euro-Institut, associant à côté de la Communauté Urbaine de Strasbourg des universités ainsi que des collectivités d'échelles régionale et départementale,
- création de l'Euro-info-consommateur à l'initiative des chambres consulaires locales françaises et allemandes et de l'Infobest.

Il faut enfin noter l'existence d'une polarisation de l'agglomération transfrontalière sur la ville de Strasbourg du fait de son statut international et européen, qui en fait le siège d'une centaine d'organisations, dont le Parlement européen, le Conseil de l'Europe, l'état major de l'Eurocorps, l'Institut international des droits de l'homme.

Cette vocation européenne est directement prise en compte par l'Etat dans le cadre d'une procédure unique en France, un contrat triennal.

Cette dimension européenne de l'agglomération transfrontalière devrait être renforcée par la mise en place de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl, dont la création a été annoncée en janvier 2003.

**Strasbourg-Ortenau**



**Partenariat et périmètres de coopération**

Coté allemand, l'agglomération couvre l'ensemble du périmètre de l'Ortenaukreis, qui accueille une population de 400 000 habitants, dont 35 000 pour la ville de Kehl.

Côté français, il convient de distinguer deux périmètres :

- celui du Livre-Blanc et du SCOTERS (Cf. carte), qui correspond à la Communauté urbaine de Strasbourg et à 11 communautés de commune limitrophes, représentant un ensemble de 580 000 habitants,
- celui de l'Eurodistrict, limité au périmètre de la Communauté Urbaine de Strasbourg (450 000 habitants).

Le Livre Blanc prend en compte un périmètre de presque 1 million d'habitants, l'Eurodistrict un périmètre de 850 000 habitants.

**Pourquoi cette organisation du territoire ?**

Jusqu'en 2003, il n'existait pas de cadre juridique, même associatif regroupant les deux rives rhénanes de l'agglomération Strasbourg-Kehl.

Une telle structuration n'avait pas été envisagée dans la mesure où l'absence d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière n'avait pas limité le développement des projets et initiatives transfrontalières comme en témoigne les projets évoqués ci-dessus.

La coopération et la coordination passaient :

- soit par des commissions (Strasbourg-Kehl),
- soit par des comités de pilotage (Jardin des deux rives, Livre Blanc-Strasbourg Ortenau),
- soit par des structures ad hoc dédiées à la gestion ou la réalisation d'un projet particulier (Euro Institut pour la formation, Euro-info-consommateur, Infobest...).

Depuis janvier 2003, les relations entre les collectivités françaises et allemandes de l'agglomération Strasbourg-Ortenau ont pris une nouvelle dimension avec le projet d'Eurodistrict, qui doit aller au-delà des démarches de coopération transfrontalière existantes pour impulser une nouvelle donne en matière d'intégration européenne des territoires frontaliers (Cf. ci-dessous).

### **Autres outils mis en place dans l'agglomération transfrontalière**

- l'Euro-Institut de Kehl, organisme franco-allemand de formation continue, constitué initialement sous la forme d'un GEIE et transformé en GLCT en 2004,
- le centre Infobest, instance d'information et de conseil sur les questions transfrontalières, notamment pour les professionnels exerçant une activité transfrontalière,
- l'Euro-Info-Consommateurs dont le rôle est d'informer les consommateurs français et allemands.

### **Domaines de coopération de l'agglomération :**

- Planification stratégique (Livre Blanc Strasbourg-Ortenau),
- Aménagement urbain (Jardin des deux rives et passerelle sur le Rhin),
- Infrastructures urbaines (usine des ordures ménagères de Strasbourg, développement du réseau des transports en commun Strasbourg-Kehl),
- Protection de l'environnement (plan de protection atmosphérique Strasbourg-Ortenau),
- Diffusion de l'information et des connaissances sur la coopération transfrontalière (Centre frontalier d'information Infobest Kehl-Strasbourg, Euroinfo Consommateurs),
- Tourisme (office du tourisme franco-allemand à Kehl) et jeunesse (lieu transfrontalier d'information et d'animation pour la jeunesse de l'espace Strasbourg/Ortenau),
- Commerce (coopération entre les foires-expositions de Strasbourg et d'Offenburg),
- Santé et social (action en faveur des personnes âgées dans l'agglomération Strasbourg-Kehl/Willstätt)...

## **3.2. Projets analysés**

### **Livre Blanc Strasbourg-Ortenau**

Dans le cadre de la révision de leurs documents respectifs de planification (SCOT et Regionalplan), les EPCI français, regroupés en syndicat mixte, et son homologue allemand, associé à l'Ortenaukreis, ont engagé une démarche de planification transfrontalière stratégique visant à définir des orientations communes déclinées en projets concrets transfrontaliers.

### **Jardin des deux rives**

L'organisation à Kehl d'une exposition temporaire sur l'art du paysage en 2004, (« Landesgartenschau ») a été l'occasion pour la ville de Kehl et la Communauté Urbaine de Strasbourg de réfléchir dès 1998 à l'aménagement des rives du Rhin sur un périmètre de 150 hectares.

Le travail technique en amont et les concours d'aménagement transfrontaliers les ont conduits à réaliser un passerelle piétonne, à la fois « pont-frontière » et infrastructure transfrontalière réalisée sous maîtrise d'ouvrage allemande.

### **Pôle de compétence pour les questions transfrontalières et européennes**

L'Euro Institut de Kehl, le centre Infobest, l'Euro-Info-Consommateurs et la Conférence du Rhin supérieur se sont associés depuis octobre 2003 pour former un "pôle de compétences pour les questions transfrontalières et européennes".

### **3.2.1 Le Livre Blanc Strasbourg-Ortenau**

#### **Historique et cadre du projet**

En 1998, les collectivités et EPCI du périmètre du schéma directeur de la Région de Strasbourg ont engagé une démarche de révision de ce schéma datant de 1973. Ce document de planification est devenu depuis l'entrée en vigueur de la loi « Solidarités et renouvellement urbains » un SCOT dénommé Schéma de cohérence Territoriale pour la Région de Strasbourg (SCOTERS),

Le consensus sur une démarche transfrontalière parallèle s'est rapidement imposé, compte tenu de plusieurs paramètres locaux, dont le statut européen de Strasbourg ainsi que la polarisation de l'Ortenaukreis sur l'agglomération strasbourgeoise. Cette démarche devait servir de base pour élaborer un projet de développement cohérent et concerté pour toute la région transfrontalière.

Le projet de livre blanc a été initié dans un double contexte :

- à l'échelle nationale, la DGUHC<sup>24</sup> du Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports, avant la création du syndicat mixte, avait réfléchi sur la faisabilité d'un document de planification transfrontalière ; la solution proposée avait été un livre blanc transfrontalier, non opposable au tiers, dont la démarche s'inspirait de l'actuelle démarche d'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT.
- A l'échelle locale, ce projet permettait de préparer la réalisation des documents de planification stratégiques propres à chaque territoire (SCOT et Regionalplan) dans leur dimension transfrontalière et de bénéficier de crédits Interreg.

#### **Partenaires du projet**

En France, il s'agit du syndicat mixte pour le SCOTERS (SCOT de la région de Strasbourg), dont les membres sont la CUS et les EPCI limitrophes et qui couvre un périmètre de 140 communes.

Côté allemand, il s'agit du Regionalverband Südlicher Oberrhein, structure équivalente au SCOTERS, qui réalise le Regionalplan, document de planification équivalent au SCOT et de l'Ortenaukreis, collectivité locale de périmètre intercommunal<sup>25</sup>.

Sont également associés la Région Alsace et le Département du Bas-Rhin, les villes de Offenburg, Kehl, Lahr et Achern, ainsi que l'Union Européenne à travers le programme Interreg III A.

---

<sup>24</sup> Direction Générale Urbanisme, Habitat et Construction ;

<sup>25</sup> Cf. Phase 2.2, fiche Allemagne ;

### **Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

La maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée au SCOTERS qui a notamment géré l'ensemble des crédits. La maîtrise d'œuvre a été confiée à l'agence d'urbanisme de Strasbourg (ADEUS), qui a embauché une consultante allemande.

Le lancement de cette démarche a été acté par un comité de pilotage politique composé à parité de 12 grands élus allemands et français du territoire d'étude, sans que ce comité revête une forme juridique particulière. Le suivi politique du projet a été réalisé dans le cadre du comité de pilotage précité, qui s'est réuni trois fois pendant chaque étape pour validation politique des étapes du projet.

Un groupe technique de 10 personnes a également été constitué, sur la base d'un ou deux représentants par partenaires. Il a notamment permis de réfléchir de manière « empirique » sur la méthodologie à adopter et notamment sur la définition des thématiques de travail. Une concertation transfrontalière a également été organisée concernant les orientations et les projets, notamment avec des partenaires autres que les collectivités (groupes socioprofessionnels français et allemands).

Le projet s'est réalisé en deux phases : le programme Interreg II a permis de réaliser les études préalables, sur 2000-2001, et le programme Interreg III de finaliser le document. Le projet a fait l'objet d'une présentation politique le 1<sup>er</sup> décembre 2003, qui a donné lieu à un travail complémentaire sur certaines parties, pour permettre une validation politique finale du document. Un délai supplémentaire a été nécessaire pour réunir les signatures des co-financeurs, notamment côté français, où une décision des assemblées délibérantes s'est révélée nécessaire.

La première phase a été financée à 57% par la partie française et 43% par la partie allemande, les sources de financement étant répartie entre 6 partenaires ; la seconde phase a été financée à parité. Pour la 1<sup>ère</sup> phase, la méthodologie retenue a été un travail thématique sur le modèle retenu pour le SCOT de la région de Strasbourg, dans les domaines suivants : population, transport, environnement, économie et coopération institutionnelle.

La réalisation d'études préalables s'est révélée nécessaire pour permettre une mise à plat des données existantes de part et d'autre de la frontière. Elles ont concerné les domaines suivants : démographie, habitat et espaces non bâtis, forme urbaine, réseaux, mobilité, marchandises, économie, commerce, risque et nuisance, énergies, eaux, mode de coopération entre collectivités.

La seconde phase a permis la rédaction du Livre blanc Strasbourg-Ortenau, document bilingue et transversal comportant deux parties : les orientations politiques et des projets concrets, à différents stades de finalisation. A partir des domaines définis dans la première phase, six orientations ont été définies : "réseau de villes et métropole", "développement économique transfrontalier, formation et recherche", "évolution démographique et occupation du sol", "infrastructures de communication et mobilité", "paysage et environnement", "culture, loisirs et tourisme".

Ces orientations se déclinent en 25 projets (Cf. ci-dessous), dont certains sont des démarches clés pour l'agglomération, d'autres des projets proposés par des habitants. L'objectif est d'éviter que le livre blanc reste une charte d'intention ; c'est pourquoi chaque projet fait l'objet d'une description concrète, qui identifie le porteur de projet potentiel en fonction de ses compétences.

## Livre Blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau

### Propositions de projets concrets : Liste des projets

#### ■ Réseau de villes et métropole

1. Aménagement de l'axe Ouest-Est et de son prolongement à Kehl
2. Mise en place d'un pôle de compétences transfrontalières à Kehl
3. Planification transfrontalière commune

#### ■ Développement économique transfrontalier, formation et recherche

4. Partager un espace de vie
5. Promouvoir des partenariats stratégiques pour les équipements structurants
6. L'équipement commercial de la région transfrontalière

#### ■ Evolution démographique et occupation du sol

7. Evaluation des réserves foncières disponibles

#### ■ Infrastructures de communication et mobilité

8. TGV Est européen et raccordement TGV-ICE / " Magistrale pour l'Europe "
9. Amélioration des transports en commun transfrontaliers
10. Prolongement du tramway strasbourgeois jusqu'à Kehl
11. Amélioration de la traversée du Rhin à la hauteur de Lahr/Erstein

#### ■ Paysage et environnement

12. «Jardin des deux rives» / Passerelle Mimram
13. Réserve naturelle transfrontalière du Taubergießen et de l'île de Rhinau
14. Trame verte transfrontalière
15. Mieux gérer les eaux pluviales
16. Mise en commun des informations sur les activités polluantes et à risques
17. Plan de réduction des nuisances sonores sur le territoire de la CUS / Kehl

#### ■ Culture, loisirs et tourisme

18. Promouvoir une offre culturelle à l'échelle de la région transfrontalière
19. Promouvoir la langue du voisin
20. Coordonner les informations touristiques
21. Valoriser le patrimoine historique et naturel
22. Organiser et développer l'agro-tourisme
23. Parc transfrontalier "Eau et Ried"
24. Réseau transfrontalier des circuits cyclables
25. Valorisation touristique du site rhénan de Gamsheim - Rheinau

#### ■ Autres idées de projets / Weitere Projektideen

## **Strasbourg-Ortenau**

---

On retrouve notamment parmi ces projets :

- des démarches en cours de réalisation comme le Jardin des deux rives partie intégrante de l'aménagement et de la revitalisation de l'axe Strasbourg-Kehl en tant que "noyau d'une conurbation transfrontalière",
- des références à des projets clefs, comme la liaison TGC-ICE qui doit permettre de résoudre les problèmes d'accessibilité ferroviaire de l'agglomération transfrontalière.
- des démarches nouvelles à engager comme la mise en œuvre d'une planification transfrontalière commune, la création d'un réseau d'espaces naturels d'intérêt écologique, la coordination des informations touristiques, etc.

### **L'avancement du projet**

Cette démarche a permis :

- d'engager une discussion sur des orientations communes au « plus haut niveau » (élus et services déconcentrés de l'Etat),
- de faire office de « catalyseur » pour l'ensemble des démarches et projets transfrontaliers,
- de produire des orientations communes.

Le Livre Blanc n'est pas un outil de mise en œuvre, les compétences de son maître d'ouvrage se limitant à la réalisation du SCOT. Il a une valeur avant tout politique car il n'est pas juridiquement opposable et doit être directement mis en œuvre par les partenaires.

Dans cette optique, il doit permettre de réaliser un relais technique en direction du niveau politique, notamment à travers son comité de pilotage politique.

Les orientations du Livre Blanc sont prises en compte dans les documents d'urbanisme et d'aménagement des deux territoires : Regionalplan Südlicher Oberrhein (A) et SCOTERS (F).

Elles sont répercutées dans les documents d'urbanisme locaux : Flächennutzungspläne (A) et Plans locaux d'urbanisme (F).

Cette démarche a permis de rendre les deux documents précités compatibles, dans la mesure où les collectivités ont engagé une réflexion commune préalable sur leur contenu.

Par rapport au projet d'Eurodistrict, postérieur à la phase de rédaction des orientations et projets transfrontaliers, le Livre Blanc, « *se veut également une contribution de nos territoires à la constitution de l'Eurodistrict initié par le Président de la République Française et le Chancelier Allemand dans leur déclaration commune du 22 janvier 2003* ». <sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Préface du Livre Blanc Strasbourg-Ortenau, Orientations et projets pour un développement commun, ADEUS, juillet 2004.

## 3.2.2 Le Jardin des deux rives

### **Historique et cadre du projet**

Le Jardin des deux rives correspond au réaménagement d'une zone de 150 ha en bordure du Rhin, de part et d'autre du pont de l'Europe, peu développée et partiellement désaffectée depuis l'ouverture des frontières (installation douanières et militaires).

Le projet permet à l'ensemble transfrontalier Strasbourg-Kehl de se doter d'un front urbain commun, de part et d'autre du fleuve et à Strasbourg de se redéployer vers l'Est, un axe de développement prioritaire pour la capitale alsacienne.

Ce projet s'inscrit dans une volonté partagée de part et d'autre du Rhin d'aménager ses rives, projet qui a débouché sur une démarche de coopération transfrontalière.

La réalisation de ce projet est liée au déroulement sur la rive kehlaise d'une manifestation temporaire organisée à l'initiative du Land du Bade-Würtemberg, le Landesgartenschau, littéralement « festival de l'art du paysage », programmée entre avril et octobre 2004, auquel la ville de Kehl et de Strasbourg se sont conjointement portées candidates en 1996.

L'aménagement des rives du Rhin et l'organisation de l'exposition ont amené les collectivités partenaires, la Ville de Kehl et la Communauté Urbaine de Strasbourg à réaliser un nouveau franchissement du Rhin, piétonnier et cycliste, les deux rives n'étant auparavant reliées que par deux ponts, l'un ferroviaire l'autre routier (pont de l'Europe).

Le projet du Jardin des deux rives a conduit ces partenaires à engager trois démarches transfrontalières :

- l'aménagement concerté du jardin sur les deux rives du Rhin,
- la réalisation d'une passerelle piétonne et cycliste pour relier les deux parties du jardin,
- l'organisation du festival du Jardin des deux rives, qui comprend côté allemand une manifestation réalisée et co-financée à l'initiative du Land du Bade-Würtemberg, le « Landesgartenschau » en partenariat avec la ville de Kehl.

### **Partenaires du projet**

Les partenaires du projet sont la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Ville de Kehl, auxquelles sont associées la ville de Strasbourg et l'Ortenaukreis pour la partie festival, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin et le Land du Bade-Würtemberg pour le financement de la passerelle. A noter que le « Landesgartenschau » est exploité côté allemand par une SARL de droit allemand (GMBH), structure ad hoc dénommée « Landesgartenschau Kehl 2004 GmbH », qui associe la ville de Kehl et le Land de Bade-Würtemberg<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Via la "Förderungsgesellschaft für die Baden-Württembergischen Landesgartenschauen mbH », SARL de droit allemand créée par le Land de Bade-Würtemberg pour l'exploitation des Landesgartenschau avec la ville candidate ;

### **Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

Le projet s'est déroulé en plusieurs étapes. La première étape a concerné un long travail de conception en amont de la phase opérationnelle. En 1998, la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Ville de Kehl se sont associées, via une convention de coopération transfrontalière, pour lancer un concours d'urbanisme paysager. Le suivi du projet a été réalisé via un comité de pilotage.

Dans le cadre de ce concours, elles ont demandé aux équipes participant au concours de travailler sur deux axes : l'aménagement paysager d'un territoire transfrontalier de 150 hectares autour du pont de l'Europe, le futur Jardin des deux rives et le concept et l'organisation des floralies, sans toutefois aborder dans le cadre de ces concours la question des montages juridiques nécessaires.

C'est dans cette phase que le travail entre les services techniques a été le plus important, concernant notamment la préparation de l'aménagement du jardin et du festival. Si ce projet est parti d'une initiative politique, il existe de longue date des contacts entre les services techniques des deux collectivités qui ont permis l'avancement du projet.

La proposition retenue en 1999 à l'issue du concours prévoyait la réalisation d'une passerelle pour piétons et vélos sur le Rhin. Dès janvier 2000, les partenaires ont pris la décision de réaliser la passerelle. Cette infrastructure a fait l'objet d'une démarche plus formalisée que la gestion et la réalisation des jardins et du festival. Concernant ces deux projets, les partenaires se sont mis d'accord sur un concept d'ensemble, notamment à travers un concours commun pour le jardin.

Ils ont ultérieurement réalisé chacun sur leur territoire les aménagements nécessaires et ont monté leur propre programme de festival. La phase de réalisation de ces deux projets transfrontaliers a été menée de manière indépendante par les partenaires de part et d'autre du Rhin.

La passerelle a fait l'objet d'un second concours. Parallèlement, la question a été posée de savoir s'il fallait un accord international franco-allemand pour autoriser la construction de la passerelle conformément aux dispositions de l'Accord franco-allemand du 30 janvier 1953 relatif aux ponts fixes et bacs sur le Rhin à la frontière franco-allemande<sup>28</sup>. Cet accord confiait la réalisation des ponts aux seules parties signataires de l'Accord (Les Etats).

Or les collectivités concernées souhaitaient s'appuyer sur les dispositions ultérieures de l'Accord de Karlsruhe (1996), pour réaliser cet équipement, qui entraînait, par sa destination (passerelle piétonnière), dans leurs domaines de compétences respectifs.

Un nouvel accord est conclu en juin 2001<sup>29</sup> entre les deux Etats, concernant les franchissements du Rhin dont les parties signataires ne sont pas maîtres d'ouvrage. Il autorise les collectivités territoriales et leurs groupements, conformément à l'Accord de Karlsruhe, à réaliser des ponts

---

<sup>28</sup> Cf. *Etude sur les modalités juridiques de la coopération entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Ville de Kehl* ; MOT/SCET, juin 2000 ;

<sup>29</sup> *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la construction et à l'entretien de ponts frontières sur le Rhin dont les Parties contractantes n'assurent pas la maîtrise d'ouvrage (ensemble une annexe), signé à Fribourg-en-Brisgau le 12 juin 2001*

**Strasbourg-Ortenau**

---

frontières reliés à leur propre réseau de voies publiques, le projet devant être autorisée préalablement par un accord entre les gouvernements pouvant prendre la forme d'un échange de notes (article 4).

La réalisation de la passerelle a été définie en octobre 2001 sur la base d'une convention de coopération transfrontalière entre les collectivités françaises et allemandes,

- désignant la Ville de Kehl comme maître d'ouvrage unique de la passerelle
- prévoyant un co-financement à hauteur de 40% par les financeurs allemands et de 60% par les financeurs français.

Cette convention prévoyait également d'associer la Communauté Urbaine de Strasbourg à la réalisation du projet.

Cette répartition des tâches entre les partenaires du projet a permis de réaliser la passerelle dans le délai imparti (ouverture du festival) une fois traitées les questions liées au respect des engagements internationaux de la France et de l'Allemagne concernant les ponts sur le Rhin.

L'année 2002 a permis de préparer la construction de la passerelle (enquête publique, appel d'offres...). Les travaux de construction de la passerelle ont été réalisés entre février 2003 et mars 2004.

La convention a été mise en place sans toutefois tenir compte des différences existant entre les conceptions française et allemande de la maîtrise d'ouvrage, la première donnant un rôle pivot à l'architecte, contrairement à la seconde, où les bureaux d'études prennent le relais du maître d'ouvrage.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage, telle que pratiquée en Allemagne, permet notamment à une entreprise de continuer ses travaux, même s'ils entraînent des surcoûts, ce qui n'est pas possible côté français.

La convention n'engageait que les partenaires, sans établir de lien entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et les entreprises chargées de la réalisation de la passerelle, dont le seul interlocuteur était la ville de Kehl.

Ce montage, en l'absence d'outil commun ou de structure de concertation permanente, n'a pas permis à la Communauté Urbaine de Strasbourg en tant que co-financeur de jouer pleinement son rôle de co-maître d'ouvrage, notamment de mettre en œuvre les prérogatives et obligations de contrôle lié à cette fonction, dans des domaines comme la maîtrise des coûts de réalisation.

**L'avancement du projet**

Le 23 avril 2004, le festival des Deux Rives a été officiellement lancé. Il concrétise la naissance du parc binational (le Jardin des Deux Rives), l'inauguration de la passerelle et l'ouverture du festival transfrontalier jusqu'au 10 octobre.

Après ce festival, les collectivités devraient se concentrer sur le développement de l'urbanisation en limite du jardin et sur la restructuration de cet espace, induite notamment par les infrastructures relatives au futur franchissement ferroviaire du Rhin (liaison TGV-ICE).



### 3.2.3 Le «pôle de compétences pour les questions transfrontalières et européennes»

#### **Historique et cadre du projet**

L'agglomération transfrontalière Strasbourg-Ortenau-Kehl accueille depuis le début des années quatre-vingt-dix différents organismes de conseil, de formation ou de concertation, créés à l'initiative des collectivités locales et des services de l'Etat et visant différents publics : agents publics, citoyens....

Ces différentes institutions sont toutes localisées à Kehl. A l'exception de la Conférence du Rhin supérieur, elles ont été créées ou sont co-financées par les mêmes partenaires : Etat (France), Région Alsace, Land du Bade-Württemberg, Département du Bas-Rhin, Communauté Urbaine de Strasbourg, Ortenaukreis et Ville de Strasbourg.

Leurs actions de conseils, de concertation, de réflexion et formation sont de nature complémentaire. Ces quatre institutions ont opéré un rapprochement, pour créer en octobre 2003 un « pôle de compétences pour les questions transfrontalières et européennes ».

#### **Partenaires du projet**

##### **L'Euro-institut de Kehl**

##### ➤ **Origine et missions**

La création de l'Euro-institut a fait suite au partenariat mis en place entre institutions de formation allemandes (Fachhochschule) et françaises (Institut Régional d'Administration), pour aller au-delà de ces coopérations ponctuelles. L'objectif était de faciliter la relation transfrontalière, de pallier les dissymétries de compétences et d'atténuer l'effet frontière.

Lieu de réflexion sur l'amélioration des stratégies et des pratiques de la coopération interrégionale, il a pour vocation de développer des savoir-faire transposables à d'autres régions de l'espace européen. Il s'adresse aux agents publics et para-publics français et allemands ainsi qu'aux acteurs de la coopération transfrontalière du secteur privé, et ce plus particulièrement dans la région du "Rhin supérieur".

La vocation de l'Euro-institut de Kehl est d'accompagner la relation entre les administrations locales françaises et allemandes. A partir d'un objectif large, incluant notamment une vocation de recherche, l'Euro-institut s'est peu à peu spécialisé autour de plusieurs domaines de compétences :

- la formation continue et l'échange de fonctionnaires,
- le conseil,
- la mise en place d'un centre de documentation rassemblant des publications extérieures comme des publications réalisées par l'Euro-Institut dans le cadre de ses formations.

**Strasbourg-Ortenau**

---

Les principales difficultés dans le travail d'étude comparée des institutions françaises et allemandes, engagé par l'Euro-institut, sont liées :

- aux dissymétries dans la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux,
- mais également aux différences institutionnelles dans les fonctions attribuées aux acteurs de part et d'autre des frontières,
- et plus généralement à la conception même de politiques locales, comme l'aménagement du territoire. S'il existe bien une traduction de ce terme, ce concept ne recouvre pas les mêmes réalités de part et d'autre de la frontière.

Si l'Euro-institut a vocation à s'adresser aux services des collectivités locales, ses missions s'étendent à l'ensemble des domaines de coopération franco-allemand (par exemple la coordination des services de police, la médecine du travail ou la coopération de services fiscaux).

Les thèmes abordés par l'Euro-institut concerne autant le cadre juridique de la coopération que les problématiques du développement local, l'ingénierie publique ou la méthodologie du management de projet transfrontalier.

C'est pourquoi les orientations stratégiques développées par l'Euro-institut visent à élargir sa zone géographique vers les frontières voisines (Saar-Lor-Lux, Regio PAMINA) pour organiser un transfert de savoir faire.

L'Euro-institut souhaite également engager des actions déterritorialisées en direction des régions frontalières (transposition des savoir-faire à la coopération interrégionale) ou dans le cadre de formations initiales spécialisées (ou non) dans la coopération transfrontalière.

➤ **Forme juridique et financement.**

La structure, initialement constituée sous forme d'un GEIE (avril 1993), a été créée par le Land de Bade-Würtemberg, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, la Communauté Urbaine de Strasbourg, la Ville de Kehl, l'Etat français, l'Université Robert Schuman de Strasbourg, la Fachhochschule Kehl/Hochschule für öffentliche Verwaltung. L'Ortenaukreis a rejoint le groupement en 1996.

A la date de création (1993), seule la formule du GEIE permettait une intégration de l'ensemble des partenaires. Cette formule, au départ de nature provisoire, a été abandonnée en 2003 au profit d'un groupement local de coopération transfrontalière, offrant aux partenaires une plus grande sécurité juridique, mais un cadre institutionnel plus contraignant, nécessitant une réduction du partenariat initial.

Dans le cadre d'un GLCT, ni l'Etat, ni les universités et organismes de formation n'ont pu rester membres de la structure, bien qu'ils détiennent chacun des compétences en matière de formation

Les membres du GLCT sont des collectivités ou groupements de collectivités : Land du Bade-Würtemberg, Région Alsace, Département du Bas-Rhin, Ortenaukreis, Communauté Urbaine de Strasbourg, Ville de Kehl. Via le règlement intérieur, les services du SGAR sont associés en tant qu'observateurs.

## **Strasbourg-Ortenau**

---

Or ces membres, via les élus les représentant, décident des grandes orientations de la structure et assurent le contrôle de ses actes, notamment budgétaires, sans être les premiers utilisateurs de ces services.

L'Euro-institut a bénéficié de financement Interreg I et II qui ont permis la structuration de l'outil et ont démontré son utilité pour le premier public visé, les agents publics. Le panel des bénéficiaires des formations de l'Euro-institut s'est progressivement élargi à tout agent travaillant dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Actuellement, l'Euro-institut ne bénéficie plus de financements Interreg ; il est financé par ses membres et assure une part d'auto-financement à hauteur de 30 % par le biais de prestations de services.

### **Centre Infobest de Strasbourg-Kehl,**

Structure de conseil et d'information sur les questions transfrontalières, l'infobest s'intègre dans un réseau de trois structures analogues sur la frontière franco-allemande.

Sans personnalité juridique, il a été créé en 1993 sur la base d'une convention de coopération regroupant les partenaires suivants : l'Etat français, le Land de Bade-Würtemberg, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, l'Ortenaukreis, la Communauté Urbaine de Strasbourg, la Ville de Kehl.

Cette structure est à la fois l'interlocutrice :

- des citoyens (information et conseil sur les conditions de vie et de travail en zone frontalière),
- des organismes publics ou privés (suivi de projets transfrontaliers, coopération avec les services locaux compétents ou d'autres organismes transfrontalier).

A l'instar de l'Euro-institut et de l'Euro-info-consommateur, les financements Interreg initiaux de cette structure ont été remplacés par des financements binationaux, notamment côté français au titre du contrat de plan Etat-région.

### **Euro-Info-Consommateurs.**

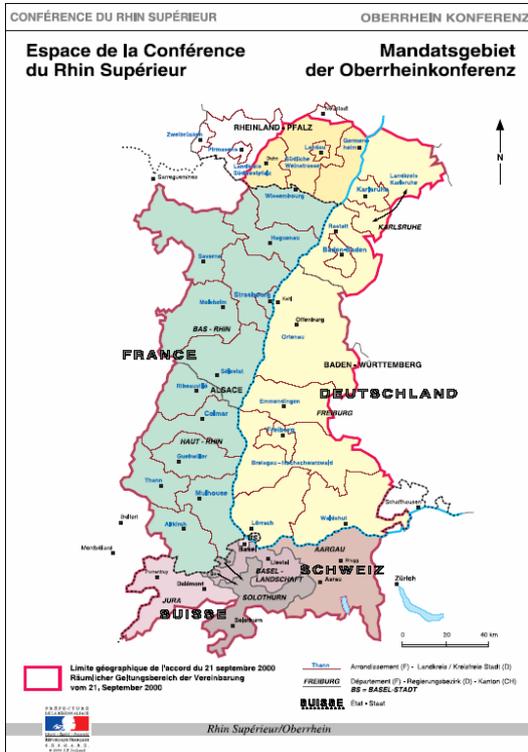
Pour répondre aux besoins d'information sur la consommation transfrontalière et les services financiers faisant suite à l'ouverture du marché européen, la Chambre de Consommation d'Alsace, la Verbraucherzentrale du Bade-Würtemberg, son homologue à l'échelle du Land ont créé l'Euro-Info-Consommateurs en 1993, sous forme d'une association de droit allemand.

Sont également associés, en tant que financeurs, le Ministère de l'Economie et des Finances français et celui du Land du Bade-Würtemberg, le Conseil Général du Bas-Rhin, la Communauté Urbaine de Strasbourg, la Ville de Kehl et l'Ortenaukreis.

L'association offre un service gratuit d'information et de conseil sur toutes les questions de consommation transfrontalière, directement aux consommateurs, mais également auprès de partenaires publics et privés intéressés.

Comme l'Euro-institut, l'association ne bénéficie plus de fonds Interreg mais fonctionne sur la base d'un co-financement binational..

## Conférence du Rhin Supérieur



Contrairement aux autres membres du « pôle de compétences pour les questions transfrontalières et européennes » la Conférence du Rhin supérieur n'a pas une vocation de conseil ou d'information.

Elle correspond à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière dans l'espace dit "du Rhin Supérieur" (du Palatinat au Canton du Jura, Cf. carte ci-contre).

Elle a été créée par fusion en 1991 des deux Comités Régionaux de la Commission Intergouvernementale tripartite franco-germano-suisse instituée en 1975 pour faciliter l'étude et la solution des problèmes de voisinage dans cette région.

La Conférence est compétente pour les affaires à portée régionale d'intérêt transfrontalier qui concernent les trois partenaires. Elle s'apparente à un organe "institutionnel" qui regroupe les représentants de l'Etat et quelques représentants de collectivités territoriales et de structures économiques locales.

### Contenu opérationnel et montage juridique retenu

La mise en place du « pôle de compétences sur les questions transfrontalières et européennes » s'est réalisée à l'initiative des instances politiques régionales allemandes et françaises, via une convention de coopération transfrontalière signée en octobre 2003 et réunissant les quatre partenaires précités. Elle doit permettre d'organiser une synergie entre les offres et les savoir-faire proposés par les quatre partenaires,

### L'avancement du projet

Cette convention permet aux quatre structures d'organiser des actions communes. Les premiers travaux dans le cadre de ce pôle ont porté sur la coopération interne entre les structures partenaires (représentation commune, organisation de permanences transfrontalières).

Les projets envisagés dans le cadre de pôle de compétence visent à mieux faire connaître cette nouvelle entité, via une lettre d'information, un portail internet commun, un stand d'exposition commun et un numéro vert ; engagés en 2004, ils seront poursuivis et approfondis en 2005.

Cette démarche commune a vocation à s'intégrer dans le futur Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.



### 3.3 Perspectives et enjeux de la coopération

Les projets de développement de la coopération transfrontalière sont dominés par la question de la constitution du futur Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

#### ➤ A l'échelle nationale

La décision de créer un Eurodistrict a été lancée en janvier 2003. La déclaration commune franco-allemande, adoptée le 22 janvier 2003 à l'occasion de la commémoration du 40ème anniversaire du Traité de l'Elysée, a relancé le projet de création d'un Eurodistrict entre Strasbourg et Kehl, déjà évoquée dans les années quatre-vingt-dix.

Dans cette déclaration le Président de la République et le Chancelier fédéral ont manifesté leur soutien à la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes.

Ce projet, par son caractère pilote, doit servir de prototype pour d'autres régions transfrontalières et permettre une accélération des projets concernant Strasbourg. Leur déclaration ne précisait cependant rien quant aux contours géographiques ou à la forme juridique, pas plus qu'aux missions et aux compétences dévolues à la future structure.

Les autorités françaises et allemandes ont décidé de laisser aux collectivités locales le soin de définir le périmètre du territoire concerné, ses compétences ainsi que la nature de la structure qui portera la démarche.

L'annonce du 22 janvier 2003 contenait cependant la mention d'un territoire « bien desservi » notamment dans le cadre de la liaison TGV-ICE, qui nécessitera le doublement du pont ferroviaire actuel.

La déclaration commune des Ministres aux Affaires Européennes du 30 juin 2003<sup>30</sup> a permis de préciser que l'Eurodistrict devait «disposer d'un organe de décision propre » et de définir les domaines de coopération potentiels de l'Eurodistrict.

#### ➤ A l'échelle locale

Le premier travail a été mené par les élus en lien avec le SGAR ; des groupes techniques se sont réunis. Ces réunions ont notamment permis de définir le périmètre pertinent en fonction des compétences des collectivités territoriales, avec comme objectif complémentaire de respecter une parité en terme de nombre d'habitants pour les versants français et allemand de l'Eurodistrict.

Cette démarche a notamment conduit à écarter le périmètre du SCOTERS (syndicat mixte en charge de la réalisation du SCOT de l'agglomération de Strasbourg), compte tenu de sa vocation unique et de ses compétences limitées.

---

<sup>30</sup> Cf. Annexe 2 ;

## Strasbourg-Ortenau

---

Sont par conséquent associés :

- côté allemand, les communes de Kehl, Achern, Lahr, Offenburg et Oberkirch, ainsi que l'Ortenaukreis, bien que l'ensemble de son territoire ne soit pas directement concerné par la démarche, notamment la partie la plus orientale (Cf. carte ci-dessus)
- côté français la Communauté Urbaine de Strasbourg et la ville de Strasbourg.

Le groupe technique a été présidé côté français par le Vice Président chargé des affaires européennes de la Communauté Urbaine de Strasbourg et côté Allemand par le Landrat (Cf. Phase 2.1 Fiche Allemagne ).

La seconde étape a porté sur la définition des compétences du futur Eurodistrict et la recherche d'une structure juridique commune. Le groupe a défini les compétences sur lesquelles il paraissait important au groupe de travail d'agir, en identifiant si elles relevaient

- soit des collectivités membres du futur Eurodistrict (côté français, du département et de la région et côté allemand du Land)
- Soit des Etats, comme les compétences relatives à l'organisation des services téléphoniques, en vue de créer une zone tarifaire unique.

L'objectif de ce travail préparatoire est de permettre aux collectivités dans le cadre de l'Eurodistrict de franchir une étape qualitative par rapport à la coopération transfrontalière telle qu'elle a été menée sur le territoire de Strasbourg-Kehl antérieurement.

Les collectivités partenaires ne souhaitent pas mener leurs coopérations dans le cadre de l'Eurodistrict à droit constant.

Elles veulent passer d'une politique de concertation et d'harmonisation à une politique d'intégration sur quatre points forts :

- le développement économique en jouant sur le levier de la flexibilité,
- la santé publique,
- l'environnement et la prévention des risques,
- le bilinguisme.

Concernant la structure juridique, les élus français et allemands ont décidé de créer dans un premier temps un groupement local de coopération transfrontalière (Cf. Phase 1, Etat des lieux) qu'ils considèrent comme la structure la plus aboutie, sans que la création de cette structure ne constitue la finalité de l'Eurodistrict ; le GLCT doit permettre de préparer la création de la structure de portage ad hoc.

Les grandes lignes du GLCT figurent dans la déclaration de janvier 2004, la participation du département et de la région restant, en avril 2004, à confirmer.



## 4. Agglomération franco-valdo-genevoise

### Territoire concerné

Canton de Genève, District de Nyon, 9 EPCI frontaliers regroupés au sein de l'ARC (722 000 habitants).

### Structure de coopération

En projet dans le cadre de la démarche d'agglomération

### Moyens techniques

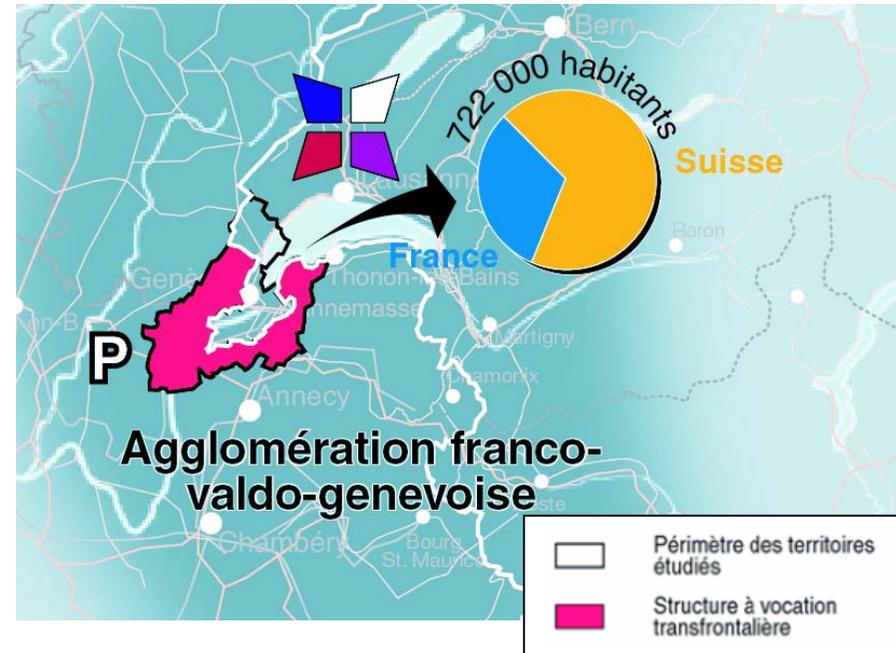
- Comité régional franco-genevois, qui a initié la démarche,
- démarche d'agglomération 2004-2006,
- comités de pilotage des projets « Etoile Annemasse Genève » et « Rectangle d'Or »

### Outil de planification

Charte de l'agglomération franco-valdo-genevoise (1997)

### Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière

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



### Projets structurants transfrontaliers analysés

-  projet d'agglomération (2004-2006)
-  charte des transports et projet d'autorité organisatrice
-  projets « Rectangle d'Or » et « Etoile Annemasse Genève »

**Mécanisme financier transfrontalier** : Interreg

## 4.1 Démarche de coopération

### Origine des démarches de coopération

Le non à l'entrée dans l'Union Européenne de la Suisse en 1992 a été l'élément déclencheur d'une réflexion d'ensemble sur l'aménagement du bassin-franco-valdo-genevois, caractérisé par des contiguïtés urbaines, une communauté de langue, une intégration économique et des flux quotidiens de toute nature et d'une extrême densité qui franchissent la frontière<sup>31</sup>.

Cette démarche a été pilotée par le Comité Régional franco-genevois (CRFG), instance de concertation, créée en 1973, chargée initialement de la gestion de questions de voisinage et devenue « un lieu d'échanges et de concertation entre les partenaires de la coopération transfrontalière.

Il est chargé de définir les orientations stratégiques du développement de la région franco-genevoise et de donner les impulsions nécessaires à la réalisation de projets d'intérêt commun »<sup>32</sup>.

La réalisation d'une charte d'agglomération, sur la période 1993-1997 a d'abord donné lieu à la rédaction d'un Livre Blanc dressant l'inventaire des défis à relever pour cet espace et proposant une série de mesures concrètes, démarche suivie par l'élaboration d'une charte transfrontalière.

La charte est un document de planification transfrontalière, dépourvue de portée légale, mais reconnue par les différents partenaires français et suisses. Elle représente un engagement politique des autorités locales françaises et suisses à développer des relations transfrontalières. Elle est basée sur un principe d'organisation multipolaire de l'agglomération transfrontalière, principe décliné en dix projets transfrontaliers.

Plusieurs démarches initiées dans le cadre de cette charte sont en cours de réalisation. Deux projets transfrontaliers majeurs ont été engagés : le Rectangle d'Or autour de l'aéroport international de Genève et le projet Etoile Annemasse Genève autour du pôle multimodal de la gare d'Annemasse et du terminus de la liaison CEVA (Cornavin, Eaux-Vives, Annemasse).

Les partenaires ont également concrétisé plusieurs orientations de la Charte à travers la signature d'un contrat de rivière transfrontalier pour les bassins versants de l'Arve et du Rhône (2003) ou la charte pour le développement des transports publics régionaux (DTPR, 2003).

### Partenariat et périmètre de coopération

L'agglomération franco-valdo-genevoise, à l'instar de la Riviera franco-italienne ou de l'agglomération de Strasbourg-Ortenau, ne possède pas de structure de coopération formalisée.

---

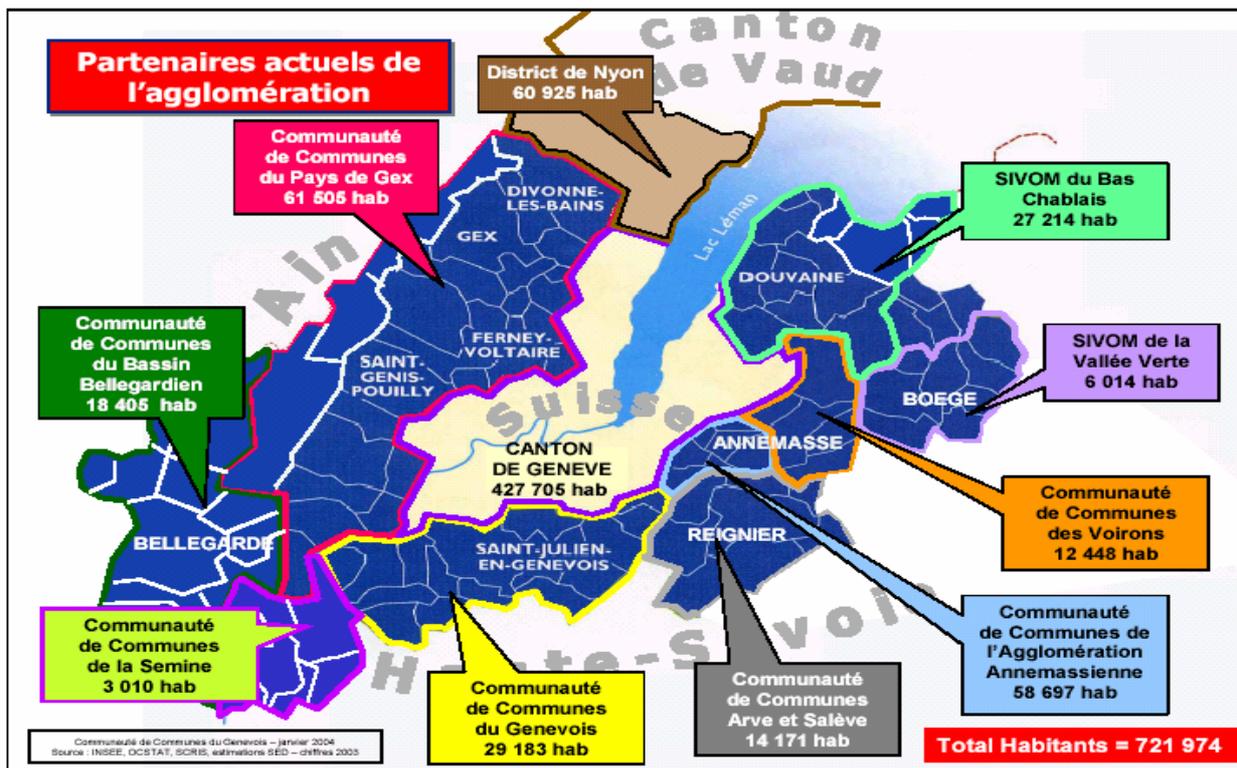
<sup>31</sup> *Réflexions sur le volet transfrontalier des Contrats de Plan Etat Régions, MOT/DATAR, 1998 ;*

<sup>32</sup> *Extrait du règlement intérieur du CRFG, source CRFG ;*

**Franco-valdo-genevois**

Plusieurs périmètres de coopération et type de partenariat se superposent :

- Le périmètre et le partenariat propre au Comité Régional Franco-Genève ; à cette échelle, sont notamment réunis, côté suisse le Canton de Genève (co-présidence du Conseiller d'Etat<sup>33</sup> en charge des relations extérieures), et le Département fédéral des Affaires Etrangères, côté français les services de l'Etat en région (la co-présidence française est assurée par le Préfet de région Rhône-Alpes), les préfets de départements de l'Ain et de la Haute Savoie, les Conseils Généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie et depuis juillet 2004 la Région Rhône-Alpes.
- Les partenariats opérationnels mis en place à travers les comités de pilotage des projets transfrontaliers : Rectangle d'Or, Etoile Annemasse Genève, Charte DTPR, Contrat de rivière... (Cf. projets ci-dessous).
- Le partenariat et le périmètre définis dans le cadre du projet d'agglomération (Cf. ci-dessous), regroupant le Canton de Genève et le District de Nyon (presque 489 000 habitants) et les EPCI français limitrophes représentant une population de plus de 233 000 habitants).



Source : Démarche pour l'élaboration d'un projet d'agglomération franco-valdo-genevoise

<sup>33</sup> Cf. Phase 2.1, Analyse comparée des systèmes d'organisation institutionnelle de la France et des Etats riverains, Fiche Suisse ;

### **Pourquoi cette organisation du territoire ?**

Dans cet espace transfrontalier, la coopération s'est développée selon un mode pragmatique, qui a permis de passer de simples relations de voisinage à la conception de projets au service du développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

L'approche projet a été privilégiée par les collectivités territoriales, comme en témoigne le contenu de la charte transfrontalière basée sur le principe d'un développement multipolaire de l'agglomération à travers dix projets transfrontaliers, dont certains sont en cours de réalisation. Le CRFG à travers ses différentes commissions a joué et joue un rôle d'impulsion et de coordination dans le développement de la coopération transfrontalière : charte d'agglomération et projet d'agglomération, mise en place de groupes de travail dans les domaines du logement, des transports et de la santé ...

A noter que les EPCI français frontaliers (Cf. carte ci-dessus) ont créé en juillet 2002 un organisme informel, l'Association Régionale de Coopération des Collectivités du Genevois ou ARC, dont la structuration en association est effective depuis la rentrée 2004. La vocation de cette structure dépasse le simple cadre des relations transfrontalières<sup>34</sup>. L'ARC associe en tant que partenaires les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et la Région Rhône-Alpes. L'ARC a vocation à devenir l'interlocuteur du Canton de Genève dans le cadre de la concertation sur les projets transfrontaliers intéressants ces EPCI.

**Domaines de coopération de l'agglomération :** aménagement de l'espace urbain et rural, problématique transport et logement, activités économiques et formation, offre sanitaire, environnement...

## **4.2. Projets analysés**

### **Le projet d'agglomération**

Cette démarche qui regroupe les partenaires suisses (Cantons de Genève, de Vaud et District de Nyon) et français (EPCI membres de l'ARC, Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, Région Rhône-Alpes) de l'agglomération s'inscrit dans les politiques relatives aux agglomérations mises en place par les Etats français et suisse.

Menée sur 2004-2006, elle doit permettre de faire face aux mutations urbaines et aux nouveaux enjeux de cet espace transfrontalier, en favorisant un développement coordonné pour l'espace franco-valdo-genevois dans les domaines du développement urbain, des déplacements, de l'environnement, du développement économique, du logement, de la santé, de la formation, de la recherche, de la culture, des équipements, des activités de loisirs...

### **Rectangle d'Or et Etoile Annemasse Genève**

---

<sup>34</sup> la mission principale de cette structure est de « coordonner l'action et la réflexion de ses adhérents qui ont à traiter au sein des différentes instances politiques des sujets liés à l'aménagement et au développement du Genevois français », en franco-français ou en transfrontalier (projet d'agglomération, transports transfrontaliers, pôles de développement transfrontaliers, santé en transfrontalier).

**Franco-valdo-genevois**

---

Les projets Etoile Annemasse Genève et Rectangle d'Or, issus de la charte d'agglomération de 1997, représentent des démarches de coopération inédites dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, visant à passer de simples relations de voisinages à la concrétisation des projets complexes définis en communs.

Le projet « Rectangle d'Or » correspond à un périmètre d'aménagement transfrontalier autour de l'aéroport international de Genève. Il vise à créer un nouveau pôle de développement urbain et économique au sein de l'agglomération.

Le projet Etoile Annemasse Genève porte sur l'aménagement transfrontalier du pôle de la gare d'Annemasse, en lien la réalisation d'une liaison ferroviaire interne à l'agglomération (CEVA), reliant ce pôle à la gare de Genève : il vise à créer un pôle secondaire de l'agglomération transfrontalière, centré sur l'interconnexion des réseaux de transports publics français et suisses.

**Le projet d'autorité organisatrice des transports suite à la La charte DTRP**

Le comité stratégique pour le développement des transports publics régionaux (DTPR) rassemble les autorités organisatrices des transports de l'agglomération (région, départements, EPCI et cantons) depuis 2001.

Ils se sont dotés d'une charte commune en 2003 visant à développer des liaisons transfrontalières de transports publics, en surmontant les difficultés institutionnelles et juridiques existantes pour créer un véritable réseau de transport transfrontalier. Les travaux de la charte ont été prolongés par une réflexion sur l'institutionnalisation de la gestion des lignes de bus transfrontalière, pouvant éventuellement prendre la forme d'un GLCT.

**4.2.1 Le Projet d'agglomération (2004-2006)**

**Historique et cadre du projet**

Faisant suite aux démarches transfrontalières engagées dans le cadre de la mise en œuvre de la charte d'agglomération de 1997 et s'appuyant sur les documents de planification de chaque territoire, les partenaires de l'agglomération (collectivités et CRFG) ont décidé d'engager ce processus visant à mettre en œuvre à moyen terme un "projet" pour l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Ce projet s'inscrit notamment dans la politique de la Confédération helvétique relative aux agglomérations ; le Canton de Genève a souhaité poser sa candidature pour cette démarche en lien avec le Canton de Vaud et a proposé aux territoires français limitrophes d'y participer. Engagée des 2003, cette démarche doit se dérouler sur la période 2004-2006.

Ce projet doit permettre de répondre aux enjeux suivants : développer la capacité à penser l'agglomération comme un ensemble cohérent malgré la coupure institutionnelle, maîtriser le phénomène de péri urbanisation, assurer la gestion durable des déplacements, mettre en place une politique pour faire face au phénomène de pression foncière et aux problèmes de logements, concevoir une logique de développement économique équilibré et concerté entre les différents territoires de l'agglomération, structurer le développement de la périphérie de l'urbanisation, prendre en compte les territoires et agglomérations limitrophes.

### **Partenaires du projet**

Le périmètre d'étude recouvre celui de la région de Nyon, du Canton de Genève et des EPCI regroupés sous le sigle de l'ARC (Cf. ci-dessus) ; sont également associés à la démarche, compte tenu du champ de compétences couvert par le projet, le CRFG ainsi que les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et la Région Rhône-Alpes.

### **Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

Le projet d'agglomération comporte trois volets visant à :

1. Définir une stratégie partagée par les instances compétentes pour une gestion solidaire du territoire de l'agglomération, dont les principaux enjeux sont :

- la maîtrise de la périurbanisation et des déplacements pendulaires
- le développement d'une politique du logement permettant notamment la construction de logements sociaux,
- la mise en place d'une politique de développement économique commune dans les domaines de l'accueil des entreprises et de la formation initiale et continue

2. Privilégier une approche opérationnelle à travers un programme commun de mise en œuvre :

- dans les domaines de coopération déjà pris en compte dans la charte de l'agglomération franco-valdo-genevoise et dans de nouveaux domaines (« transports et politique d'urbanisation, problématique foncière et du logement, activités économiques, formation, offre sanitaire et gestion de l'espace rural. »)
- débouchant sur des contrats rassemblant les partenaires compétents et comportant un volet financier pour réaliser les projets transfrontaliers définis dans le cadre du projet d'agglomération.

Cette finalité opérationnelle différencie le projet d'agglomération d'autres démarches de planification transfrontalière déjà engagées.

3. Mettre en place une organisation des collectivités concernées apte à la mener.

- Pendant la phase d'élaboration du projet proprement dit, mise en place d'une instance unique de pilotage politique regroupant les élus et collectivités compétents et leur permettant de dialoguer directement.

Elle sera complétée par un bureau et pourra ultérieurement prendre une forme juridique de type associatif ou groupement local de coopération transfrontalière dans le cadre de l'accord de Karlsruhe.

- Elle sera secondée par une direction technique, coordonnant la démarche, elle-même assistée par des groupes de projet, déjà existant ou à constituer dans les domaines suivants : transport, logement et urbanisation, économie, politique sanitaire, formation, environnement (projet nature et rural).

Le lien entre ces instances sera réalisé par le biais de séminaires d'échanges techniques. Une concertation avec les autres acteurs publics et privés sera également organisée.

**Franco-valdo-genevois**

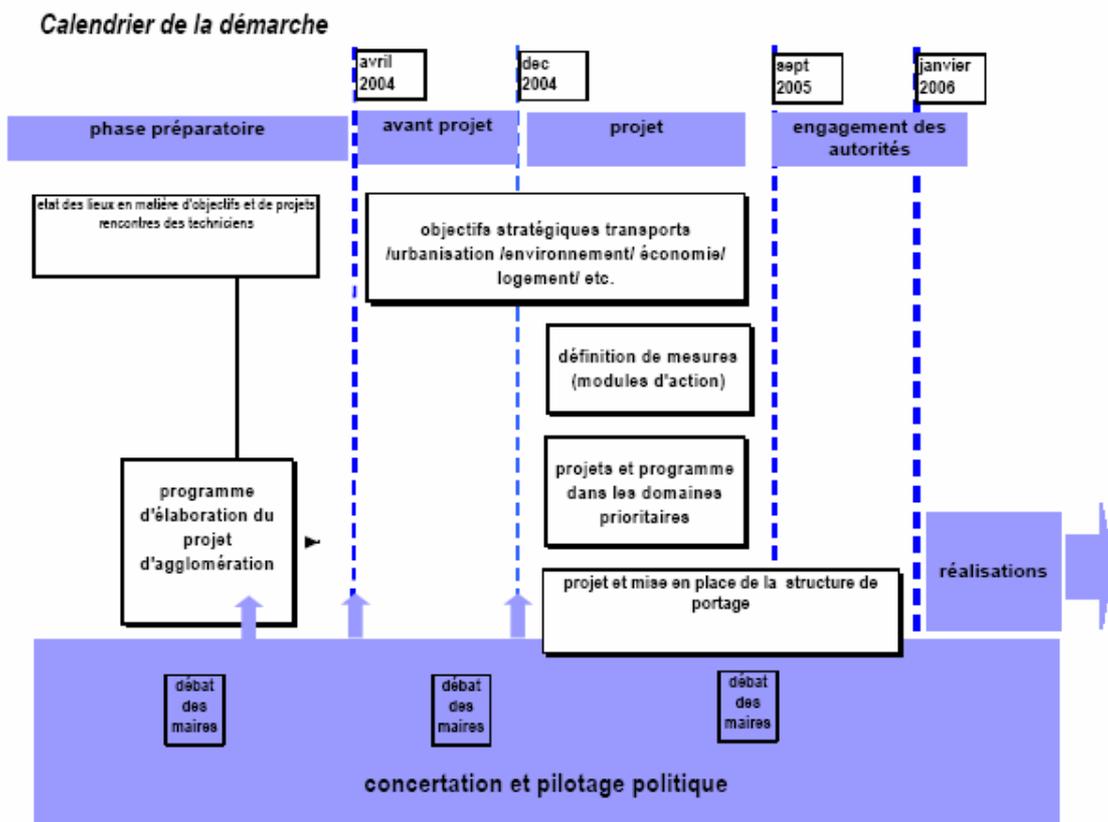
Les principes de travail mis en œuvre sont les suivants :

- observation du territoire pour anticiper les évolutions du territoire,
- démarche sectorielle, par modules d’actions (par exemple urbanisation et PLH), déclinant la stratégie générale et traduits en projets opérationnels,
- mise en place d’un processus d’approbation politique par les différents partenaires, leur permettant d’intégrer les orientations du projet d’agglomération dans leurs documents de planification et de programmation respectifs.
- Réflexion sur une structure de portage dédiée au suivi et à la mise en œuvre de la démarche.

En conclusion, le projet d’agglomération devra permettre progressivement :

- de coordonner plus efficacement les projets définis dans ce cadre et les projets ultérieurs,
- de développer les mesures de financement,
- d’assurer une continuité et une sécurité dans la mise en œuvre de la demande grâce à l’engagement de toutes les autorités concernées.

**L’avancement du projet**



Source : Démarche pour l'élaboration d'un projet d'agglomération franco-valdo-genevoise

## 4.2.2 La charte des transports et le projet d'autorité organisatrice des transports

### Historique et cadre du projet

Les déplacements transfrontaliers dans l'agglomération franco-valdo-genevoise s'effectuent quasi-exclusivement en voiture, la part modale des transports collectifs ne représentant que 3 à 4 % de l'ensemble des déplacements.

Une liaison TER a été mise en place par la Région Rhône-Alpes entre Bellegarde (Ain) et Genève, ainsi que des lignes transfrontalières de bus. Pour ces dernières, les montages juridiques retenus, via des conventions de coopération, n'offrent pas une sécurité juridique équivalente aux montages retenus pour l'exploitation des lignes en interne.

La réflexion des acteurs français, genevois et vaudois des transports publics s'est traduite par la conclusion en juillet 2003 d'une charte de développement des transports publics de l'agglomération franco-valdo-genevoise. L'année 2004 a permis, à l'initiative du CRFG, la mise en place d'un groupe de travail pour étudier la faisabilité d'une organisation institutionnelle des transports transfrontaliers, qui permettrait de créer en transfrontalier l'équivalent d'une autorité organisatrice des transports.

L'autorité organisatrice des transports, telle que définie dans la Loi d'organisation des transports intérieurs française<sup>35</sup>, a la responsabilité, sur un périmètre déterminé, d'organiser les transports publics, notamment en définissant les tarifs du transport, les grandes orientations des politiques de déplacement et de transport, en décidant des investissements (achat de matériel ...), en assurant l'exploitation des réseaux de transport public ou en la confinant à des entreprises privées par le biais d'une délégation de service public (90% des cas en France)<sup>36</sup>.

### Les partenaires de la démarche

Les partenaires de la démarche sont les collectivités territoriales et groupements de collectivités remplissant côté français ou côté suisse les fonctions d'autorités organisatrices des transports à différentes échelles ;

- côté français : Région Rhône-Alpes, Département de l'Ain, Département de la Haute-Savoie, Communauté de Communes de l'Agglomération annemassienne, du genevois et du Pays de Gex, Syndicat intercommunal des bus de l'agglomération de Thonon les Bains,
- côté suisse : Canton de Genève et de Vaud.

A noter, concernant les EPCI limitrophes du Canton de Genève (Cf. carte ci-dessus), que seule la Communauté de Communes de l'Agglomération annemassienne est autorité organisatrice des transport au titre de la LOTI, certains des autres EPCI bénéficiant d'une délégation de compétences du conseil général pour organiser un service transfrontalier.

---

<sup>35</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, Orientation des transports intérieurs (LOTI) ;

<sup>36</sup> Source : GART, groupements d'autorités organisatrices des transports ;

### **Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

➤ **La Charte pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin de vie franco-valdo-genevois.**

Dès janvier 2001, les partenaires précités ont créé, à l'initiative de la Région Rhône-Alpes et du Canton de Genève, un lieu de dialogue, de travail et d'orientation opérationnelle, le Comité stratégique DTPR (Développement des Transports Publics Régionaux), doté d'une charte en juillet 2003. Ce comité, sans personnalité juridique, fonctionne sur la base des moyens humains et matériels mis à disposition gratuitement par les signataires.

Cette convention a pour objectif de développer des transports publics efficaces dans l'agglomération franco-valdo-genevoise en fédérant les actions des différents acteurs publics concernés dans l'agglomération et en développant une stratégie commune, en concertation avec les partenaires extérieurs des transports (Etats, gestionnaires d'infrastructures ferroviaires, transporteurs...).

Cette charte s'applique au bassin de vie transfrontalier qui va de Gland (Canton de Vaud) à Annecy et de Bellegarde à Thonon-Evian. A travers ce document, les partenaires s'engagent dans quatre domaines : le développement d'un réseau cohérent et complémentaire de transports publics, la promotion d'une desserte grande ligne équilibrée, la coordination des politiques transports et aménagement urbain, le renforcement des partenariats transfrontaliers (tarifications communes, complémentarité des services de transport...).

Pour permettre un développement conjoint des réseaux de transport et de l'urbanisation, la charte identifie quatre projets prioritaires, pour lesquels les signataires s'engagent à développer les études nécessaires :

- liaison Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (CEVA) connectant les réseaux ferroviaires suisses et français,
- développement de lignes de transports collectifs à haute fréquence entre Genève et Annemasse, Saint-Julien, Saint-Genis-Pouilly et Ferney-Voltaire,
- amélioration des liaisons d'Annecy vers Annemasse, Genève, la vallée de l'Arve et le Chablais,
- renforcement des réseaux d'autocars irriguant la Haute-Savoie et le Pays de Gex.

La charte prévoit également d'autres mesures stratégiques, dont la définition d'un cadre juridique commun pour l'organisation des transports publics transfrontaliers.

➤ **Le groupe de travail sur une organisation institutionnelle des transports collectifs transfrontaliers dans l'agglomération franco-valdo-genevoise**

Le principal enjeu lié à cette institutionnalisation est de permettre la pérennisation des lignes existantes, notamment au moment du renouvellement des contrats qui lient les transporteurs privés aux autorités organisatrices et le développement de nouvelles lignes pour répondre aux besoins de transports collectifs transfrontaliers identifiés dans l'agglomération. La réflexion a été engagée à l'initiative du CRFG, dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'extension de

**Franco-valdo-genevois**

l'Accord de Karlsruhe aux Cantons de Genève et de Vaud et à la Région Rhône-Alpes, effective pour cette dernière au 2 juillet 2004 (Cf. Phase 1).

L'Accord de Karlsruhe offre un cadre juridique et notamment les outils nécessaires, comme le groupement local de coopération transfrontalière, pour institutionnaliser une organisation commune des transports collectifs. Les travaux du groupe de travail ont porté sur les paramètres opérationnels à étudier pour mettre en place une organisation et une gestion communes de l'offre de transport transfrontalière :

- définir la nature du service transfrontalier à mettre en place (d'une simple coordination à une exploitation intégrée des lignes transfrontalière),
- choisir l'instrument de coopération transfrontalière : convention de coopération ou structure transfrontalière dotée de la personnalité juridique propre (GLCT),
- choisir le droit applicable au projet et à la future structure commune,
- définir les missions possibles à réaliser dans le cadre de cette organisation ; dans l'hypothèse d'une structure commune, il convient de distinguer les missions exercées en propre par cette structure (comme la sélection d'un exploitant unique) des missions partagées entre les collectivités membres et la structure (par exemple la coordination avec les réseaux internes).
- déterminer quelles collectivités sont compétentes pour participer au projet et devenir membre de la structure commune,
- définir un mode de financement du projet en fonction des missions qui sont réalisées en commun, notamment la question du financement des déficits d'exploitation des lignes.

**L'avancement du projet**

La charte DTFR et les projets qu'elle contient s'inscrivent dans la démarche du projet d'agglomération (Cf. ci-dessous). Les travaux du groupe de travail ont été présentés à la commission transport du CRFG.

**4.2.3 Projets « Rectangle d'Or » et « Etoile Annemasse Genève »**

**Historique et cadre du projet**

Le Rectangle d'Or et l'Etoile Annemasse Genève sont deux des dix projets définis par la charte de développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise rédigée sous l'égide du Comité Régional franco-genevois (CRFG) entre 1992 et 1997.

Ils concernent respectivement un périmètre d'aménagement autour de l'aéroport international de Genève et l'aménagement en transfrontalier du pôle de la gare d'Annemasse.



Source : Charte d'aménagement de l'Agglomération franco-valdo-genevoise

## **Franco-valdo-genevois**

---

Suite à l'adoption de cette charte, différentes études ont été engagées concernant le périmètre du Rectangle d'Or et celui de la gare d'Annemasse entre 1997 et 1999.

### **Partenaires du projet**

En 2000, le CRFG a favorisé la création d'un « comité de pilotage politique » pour chaque projet, constitué des collectivités territoriales directement concernées, afin d'assurer leur passage à la phase opérationnelle.

Le projet Rectangle d'Or est co-piloté par la Communauté de communes du Pays de Gex et le Canton de Genève. Le comité de pilotage associe également :

- côté suisse, le Canton de Vaud, l'Aéroport international de Genève, les communes de Bellevue, du Grand-Saconnex, de Vernier et de Meyrin,
- côté français, l'Etat (préfecture de région et préfecture de l'Ain), la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, les communes françaises de Ferney, d'Ornex, de Prévessin-Moens et de St-Genis-Pouilly, la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le projet Etoile Annemasse Genève est co-piloté par la Ville d'Annemasse et le Canton de Genève. Il associe également :

- côté français, les services déconcentrés de l'Etat français, la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, les communes d'Ambilly, de Ville la Grand, la Communauté de Communes de l'Agglomération Annemassienne, la Communauté de Communes du Genevois, le SEGH, le SIVRAA, la SNCF et RFF, la Caisse des Dépôts et Consignations
- côté suisse les communes Puplinge, Thônex, Chêne-bourg, Chêne-Bougeries, les CFF, les Transports Publics Genevois, l'Office des Transports Cantonal.

### **Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

#### **Rectangle d'Or**

Dès 1997, le projet du Rectangle d'Or est conçu comme un pôle de développement économique autour de l'aéroport de Genève, bénéficiant à la fois de l'attractivité de Genève et des disponibilités foncières du Pays de Gex.

A partir de la mise en place du Comité de pilotage (2 000), les expertises menées (économique, aménagement et transport, foncier) ont permis d'élargir le périmètre et la vocation de ce nouveau pôle pour définir les conditions de mise en œuvre d'un « projet territorial transfrontalier du pôle Canton de Genève - Pays de Gex. ».

Entre 2000 et 2004, une première phase d'études et de concertation s'est mise en place pour permettre aux partenaires d'appréhender les différents paramètres opérationnels et institutionnels, les enjeux propres à ce territoire transfrontalier, afin de définir une stratégie commune pour engager le projet.

En effet, le projet « Rectangle d'Or » s'analyse comme une démarche transfrontalière multi-site et multi-objet, binationale, à une frontière externe de l'Union Européenne, qui doit se réaliser sur 20 ans et dont les paramètres opérationnels restent à fixer.

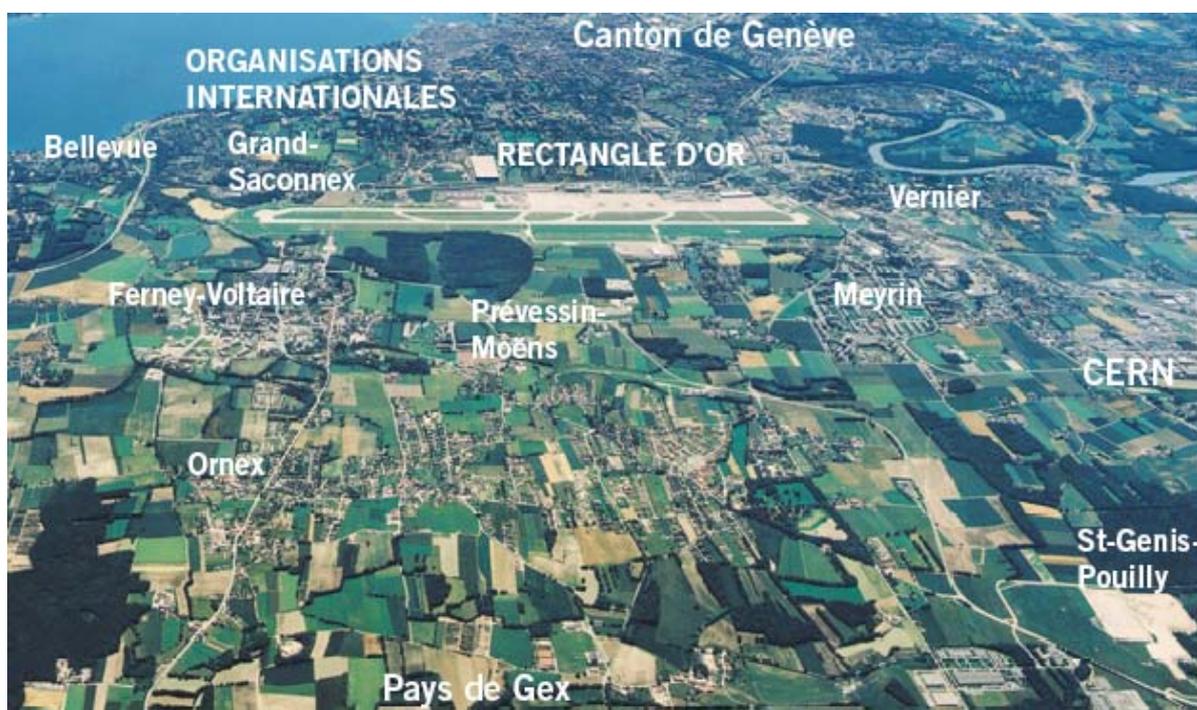
**Franco-valdo-genevois**

---

Il faut également noter que le projet combinera des investissements publics et privés, avec des logiques d'aménagement différentes de part et d'autre de la frontière.

Le projet s'appuie sur quatre options stratégiques définies par les partenaires du projet :

- l'amélioration de l'équilibre entre population et emplois par le développement d'activités et l'implantation d'emplois, notamment côté français,
- la préservation et le renforcement des atouts territoriaux, notamment par la réalisation d'un parc côté français, vaste espace naturel servant de «respiration» à l'agglomération,
- la maîtrise de l'étendue des constructions par la concentration des aménagements sur trois sites : le secteur de l'aéroport côté suisse (site côté Lac), le secteur de développement du cœur de projet (site côté Jura) entre Ferney et Meyrin (mixité habitat-activités) et le secteur du CERN.



Source : «Aménagement transfrontalier : Projet territorial et Rectangle d'or, Etape 1 : options stratégiques», Genève - Pays de Gex, mars 2004

- une approche multimodale des transports pour faciliter les liaisons dans l'agglomération transfrontalière et garantir l'accessibilité à long terme. Le projet mise sur un important développement des transports en commun.

**Franco-valdo-genevois**

---

Le développement du Rectangle d'Or est fondé sur la valorisation de la communication et des échanges internationaux. Ce thème servira à articuler les différents domaines d'intervention identifiés et à donner une cohérence d'ensemble au projet.

Ces domaines prioritaires sont :

- le développement et l'accompagnement aéroportuaire,
- le renforcement des activités internationales (création d'un quartier international),
- la création d'entreprises de haute technologie, notamment en relation avec les transferts de technologies en collaboration avec le CERN ou en lien avec la thématique communication.

Pour accueillir ces différents programmes, les collectivités partenaires s'engagent à développer : « 55 à 75 ha de planchers d'activités et de logements à construire en 20 ans sur trois sites opérationnels :

- un site côté Lac : 16 à 20 ha de planchers sur 20 ha de terrains
- un site côté Jura : 30 à 42 ha de planchers sur 125 ha de terrains
- un site côté CERN : 10 à 12 ha de planchers sur 25 ha de terrains. »<sup>37</sup>

Pour porter ce projet, les collectivités partenaires ont également engagé une réflexion sur la constitution d'une structure de management territorial, également capable d'être opérateur pour les collectivités publiques et d'organiser l'interface avec les opérateurs économiques susceptibles de réaliser certains des programmes envisagés.

Le choix des collectivités s'est porté dans un premier temps sur la constitution d'une société d'économie mixte locale de droit français permettant une intégration des collectivités françaises et genevoises comme des partenaires privés.

Il a été décidé dans un second temps (juillet 2004) d'intercaler en amont la constitution d'un outil de maîtrise d'ouvrage public (GLCT) rendu possible aujourd'hui, grâce à l'extension de l'Accord de Karlsruhe à la frontière franco-suisse (Cf. Phase 1, Etat des lieux).

### **Etoile Annemasse Genève**

Ce projet d'aménagement du pôle de la gare d'Annemasse, située essentiellement en territoire français, s'appuie sur le potentiel transfrontalier lié à l'arrivée du terminus de la liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, qui reliera directement ce pôle au centre de Genève et à la gare de Cornavin, liaison inexistante actuellement.

Les aménagements envisagés concernent autant l'organisation d'un pôle multimodal que la création d'un pôle urbain transfrontalier, en remédiant à la coupure urbaine générée par la configuration actuelle du pôle de la gare d'Annemasse et du faisceau ferroviaire (30 à 35 hectares qui constituent une barrière de 1,5 km de long)

---

<sup>37</sup> Source : «Aménagement transfrontalier : Projet territorial et Rectangle d'or, Etape 1 : options stratégiques», page 31, Genève - Pays de Gex, mars 2004

**Franco-valdo-genevois**

Une première phase, de 2000 à 2003, de la constitution du Comité de pilotage à la signature d'une charte d'objectifs, a permis aux acteurs de se concerter sur le projet et de définir les paramètres opérationnels du projet à travers une série d'études complémentaires.

Le projet d'aménagement, pouvant dans un premier temps concerner un périmètre potentiel de 17 hectares, s'appuie sur un consensus politique entre les collectivités locales et les gestionnaires des réseaux ferroviaires français et suisses sur la nécessité de développer ce pôle.

La Charte d'objectifs, signées par les collectivités et EPCI partenaires<sup>38</sup> et par RFF, la SNCF et la CDC a permis d'acter les démarches déjà engagées et les orientations déjà validées par les signataires concernant l'intérêt du développement du pôle de la gare d'Annemasse.

Le projet est envisagé à deux échelles : celle de l'agglomération franco-valdo-genevoise et celle du pôle transfrontalier constitué par les communes françaises et genevoises du comité de pilotage.

A travers cette charte les partenaires s'engagent sur

1. la vocation de ce pôle transfrontalier : une fonction de centralité urbaine, ce qui implique une mixité des fonctions qui seront implantées sur ce pôle « *services à la population et aux entreprises, vie commerciale et économique, mais aussi équipements publics et fonction résidentielle* ».

Ces principes vont conditionner la future programmation du pôle qui devra privilégier « *la formation, le logement pour les jeunes, les loisirs, la vie culturelle, les activités tertiaires au service des entreprises de la région, le développement et l'usage des nouvelles technologies* » à travers un objectif général de « *développement durable* ».

Ils concernent le pôle de la gare et s'étendent à l'ensemble des espaces concernés par les nouveaux aménagements autour de ce pôle.



Source : L'Etoile Annemasse – Genève, *Projet Urbain Transfrontalier autour de la gare d'Annemasse, Etat des lieux, enjeux et potentialités, décembre 2002*

<sup>38</sup> Ville d'Annemasse, Canton de Genève, région Rhône-Alpes, départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, les communes suisses de Puplinge, Thônex, Chêne-bourg, Chêne-Bougeries, les communes françaises d'Ambilly, de Ville la Grand, la Communauté de Commune de l'agglomération annemassienne, la Communauté de Commune du Genevois, le SEGH le SIVRAA ;

**Franco-valdo-genevois**

---

2. La création d'un pôle d'échange intermodal autour duquel se développeront les services généralement associés à un tel équipement et qui bénéficiera d'un aménagement permettant de remédier à la coupure urbaine des voies et de desservir les communes genevoises limitrophes.

Pour permettre de réaliser ces objectifs, les partenaires de la charte s'engagent à « *tout mettre en oeuvre pour qu'une première phase permette la mutation de cet espace en pôle central au moment de la mise en service du CEVA* ».

Les principes sur lesquels ils fondent leurs démarches sont les suivants :

- privilégier cet espace pour l'implantation des futurs équipements publics d'attractivité générale,
- réaliser une programmation franco-suisse pour implanter des équipements publics d'intérêt général,
- faciliter la réalisation de l'ensemble des projets de transport participants à la réalisation du pôle modal : CEVA, trafic fret ferroviaire, trafics ferroviaires voyageurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux, autobus, tramway, car interurbains, déplacement voitures, cycles et piétons,
- engager l'adaptation des documents de planification.

La charte d'objectifs a également permis aux partenaires de préciser le calendrier du projet, en lançant sur deux ans des études pré-opérationnelles portant sur « *les champs de la programmation urbaine, l'urbanisme, les déplacements, le foncier, les éléments techniques (sols, réseaux techniques, hydrologie), financiers, et aboutiront à un programme global avec bilan financier.* » qui seront achevées fin 2005.

**L'avancement du projet**

**Rectangle d'Or**

Le projet entre dans sa seconde phase qui vise à mettre en conformité les documents de planification avec les orientations du projet et à engager la mise en oeuvre opérationnelle. Cette phase s'ouvre par une large concertation avec les acteurs.

Au point de vue opérationnel, les partenaires du projet ont lancé quatre volets d'études en 2004 relatives aux thématiques suivantes : contraintes et normes environnementales du projet, organisation des transports et déplacements, paramètre d'aménagement (périmètres, schéma de coordination...) et conditions économiques et fiscales d'implantation des entreprises.

**Etoile Annemasse Genève**

Depuis le début de l'année 2004, une équipe d'urbanistes et d'ingénieurs transports travaillent à concevoir le « pôle d'échange » autour de la gare et à définir l'organisation générale du site, à cheval sur les communes d'Ambilly, Annemasse et Ville la Grand.

## 4.3 Perspectives et enjeux de la coopération

### Les perspectives d'évolutions

A l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise de nouvelles perspectives sont ouvertes par :

- L'entrée en vigueur progressive des accords bilatéraux Suisse-Union Européenne ratifié en 2002 et concernant les domaines suivants : la libre circulation des personnes, les transports terrestres, les transports aériens, les produits agricoles, la recherche, les marchés publics et les obstacles techniques au commerce.

Le Canton de Genève est plus particulièrement concerné par le premier accord, entré dans une seconde phase d'application au 1<sup>er</sup> juin 2004, qui ouvre progressivement le marché du travail suisse aux ressortissants européens, et le marché européen aux travailleurs suisses.

Les dispositions entrées en vigueur à cette date ont des répercussions sur le statut des frontaliers : sont supprimés la priorité au travailleur local et les contrôles des conditions de salaire et de travail ; les frontaliers obtiennent leur permis de travail automatiquement sur présentation d'un contrat de travail et les suisses bénéficient de la libre circulation totale au sein de l'Union européenne<sup>39</sup>.

Fin 2002, 47 300 personnes étaient titulaires d'un permis de frontaliers dans les Cantons de Vaud et de Genève. Sur ce total, 75% (35 000) résident dans la partie française de l'agglomération franco-valdo-genevoise<sup>40</sup>.

Pour suivre les effets de ces accords, un observatoire statistique transfrontalier a été créé en avril 2000 à l'initiative du CRFG pour le territoire des Cantons de Genève et de Vaud et des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Cet observatoire, animé par l'INSEE Rhône-Alpes et les offices statistiques cantonaux genevois et vaudois, anime un dispositif de veille et d'anticipation des effets induits par ces accords.

- L'extension de l'Accord de Karlsruhe à l'ensemble de la frontière franco-suisse, en cours au 1<sup>er</sup> juillet 2004 (Cf. Phase 1 état des lieux).

Cette extension va permettre aux collectivités françaises, vaudoises et genevoises d'utiliser les outils (groupement local de coopération transfrontalière) et procédure (marchés publics....) prévus dans cet accord.

---

<sup>39</sup> Source : Groupement Européen Transfrontalier ;

<sup>40</sup> Source : Observatoire statistique transfrontalier, novembre 2003.

### **Propositions et enjeux propres à ce territoire**

Concernant l'agglomération franco-valdo-genevoise, deux constats s'imposent :

- existence d'**interdépendances géographiques, urbaines, démographiques, économiques et environnementales** des territoires français et suisses situés dans l'agglomération franco-valdo-genevoise,
- située sur une frontière externe de l'Union européenne, l'agglomération se caractérise également par des **environnements économiques et fiscaux différents** de part et d'autre de la frontière, qui influent sur les stratégies des acteurs privés, entreprises comme particuliers.

### **Réalisation de projets transfrontaliers**

La coopération s'est développée selon un **mode pragmatique**, qui a permis de passer de simples relations de voisinage à la conception de projets au service du développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise. La réalisation de ces projets présente un caractère inédit :

- les mécanismes existants en interne de chaque côté de la frontière permettant à plusieurs collectivités d'investir et d'exploiter un service ou un équipement en commun sont difficilement transposables voir impossibles à transposer en transfrontalier (par exemple, convention publique d'aménagement, taux de fiscalité des entreprises commun à plusieurs communes côté français, maîtrise du foncier et baux emphytéotiques côté genevois),
- il existe une distorsion entre l'échelle des projets (celle du bassin de vie franco-valdo-genevois) et la capacité financière des collectivités ou des EPCI compétents pour réaliser les projets, qui nécessitent des financements croisés,
- les projets peuvent induire pour une collectivité des investissements sur le territoire d'une autre collectivité, située dans un autre Etat.

Par rapport à ces questions, les besoins des partenaires de l'agglomération concernent essentiellement les outils et mécanismes opérationnels, juridiques et financiers qui permettront de dépasser le stade du simple co-financement des projets. Ils portent sur les thématiques suivantes :

#### ➤ **l'économie générale du projet :**

- régler la question de la « prise de risque », c'est-à-dire, sans donner à cette expression une signification juridique, de l'investissement de chaque collectivité sur un projet transfrontalier, cet investissement devant à terme avoir des retombées positives sur le territoire, sans qu'il soit possible au moment de l'engagement des collectivités de chiffrer ou d'évaluer de manière mécanique ces retombées.
  - en prévoyant des mécanisme de retour sur investissement, visant à compenser d'éventuel déséquilibre dans la répartition des coûts et des prises de risques consenties par les collectivités de part et d'autre des frontières.
- créer un « **donneur d'ordre transfrontalier** » qui assurera la maîtrise d'ouvrage du projet par la mise en place de structures dédiées aux différents projets (Rectangle d'Or, Autorité organisatrice des transports, téléphérique du Salève, stations d'épuration...), ce qui amène les collectivités à réfléchir sur le choix du droit applicable.

### **Organisation territoriale transfrontalière**

La démarche de coopération a été initialement portée par le Comité Régional Franco-Genevois, qui favorise le dialogue entre les partenaires et permet d'impulser les projets, sans avoir toutefois de vocation opérationnelle, ces compétences restant exclusivement détenues par les collectivités locales.

La dissymétrie dans la répartition des compétences entre le côté genevois et le côté français conduit le Canton de Genève à devenir l'interlocuteur unique de l'ensemble des niveaux de collectivités français (Région, Département, EPCI, figurant dans la carte ci-dessus) et communes.

En comparaison, le Canton de Genève détient l'ensemble des compétences réparties côté français entre les trois niveaux de collectivités françaises et leurs groupements ainsi que des prérogatives relevant côté français de l'échelon national (en matière d'éducation ou de santé par exemple ou de pouvoir de réglementation fiscale).

A travers la création de l'ARC, association informelle regroupant les EPCI frontaliers et la démarche d'agglomération entreprise jusqu'en 2006, les acteurs s'interrogent sur un possible mode d'organisation de l'agglomération, afin d'instaurer un « lien » transfrontalier, sur le contenu, voir en matière décisionnelle, qui permettrait de définir les priorités et de réaliser les choix stratégiques pour l'agglomération.



## 5. Riviera franco-italienne

### Territoire concerné

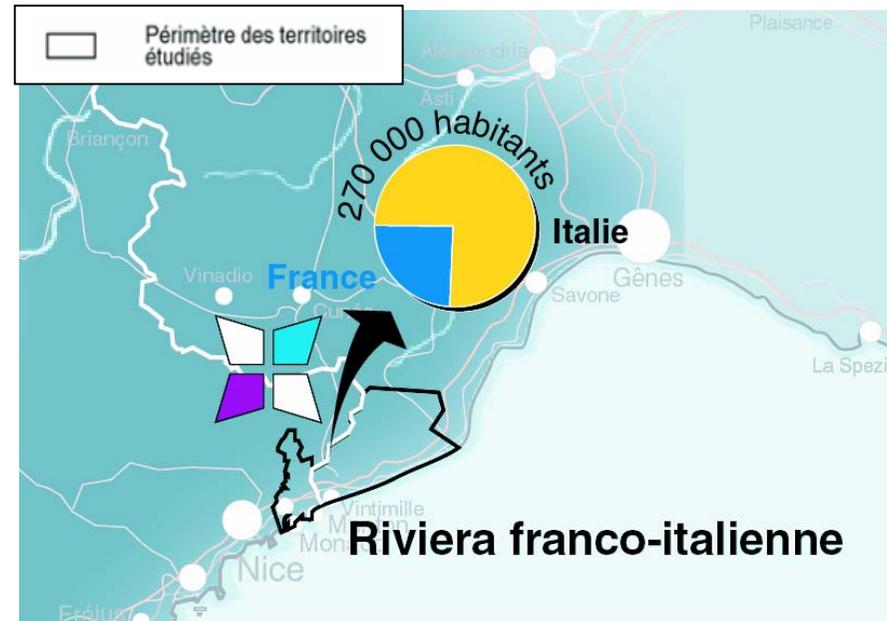
Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF), Commune de Vintimille, Province d'Imperia (270 000 habitants).

### Moyens techniques

- syndicat transfrontalier (SIDELT) jusqu'à la création de la CARF,
- comités de pilotage.

### Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière

- aménagement du territoire,
- développement économique,
- services publics de proximité (eau, déchets, transport),
- équipements structurants (communauté de santé transfrontalière, pôle universitaire)



### Projets structurants transfrontaliers analysés

- ◆ partenariat SPEI/ADERF : accompagnement de l'implantation des entreprises
- ◆ gestion des déchets en transfrontalier, en collaboration avec Monaco

Mécanisme financier transfrontalier : Interreg

## 5.1 Démarche de coopération

### Origine des démarches de coopération

Faisant suite aux politiques de jumelages engagées dans les années soixante, la coopération transfrontalière s'est développée à partir du début des années quatre-vingt-dix avec la mise en place du PIC Interreg I.

Cette coopération s'est développée à plusieurs échelles. La première correspond à un périmètre élargi, de Villefranche-sur-Mer, à l'est de Nice, à Menton, et, pour la partie italienne, de Vintimille à San Remo, concernant le département des Alpes-maritimes ainsi que les Provinces d'Imperia et de Cuneo côté italien (Cf. carte ci-dessous).

Elle a donné lieu à la création d'une Conférence des Trois Provinces, qui a pour mission d'impulser de nouvelles actions de coopération et à la signature d'un protocole d'accord en 1997. A cette échelle, le bassin transfrontalier comprend la Principauté de Monaco, qui constitue le premier pôle d'emploi de ce territoire (38 000 sur 80 000 en 2 000) ; son statut d'Etat ne lui permet toutefois pas d'engager formellement des actions de coopération avec les collectivités françaises ou italiennes.

La seconde échelle correspond à une coopération de proximité entre les communes riveraines, inaugurée par la signature d'un " protocole d'intention sur la coopération transfrontalière de proximité " entre les maires de Menton et de Vintimille et ayant donné lieu à la réalisation d'études relatives à la coordination des politiques municipales.

Pour la Riviera franco-italienne, les thématiques de travail communes concernent l'aménagement et l'urbanisme, le développement économique à travers la valorisation et la mise en réseau de sites d'activités en France et en Italie (dont les premières acquisitions foncières ont été réalisées), la mise en valeur du patrimoine et de l'environnement, le tourisme, l'éducation (coopération scolaire et universitaire : projet Nicomède : de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur), les transports, la santé (constitution d'une communauté de santé transfrontalière)....

Les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, provinces) ne sont pas les seuls acteurs du transfrontalier sur ce territoire. Par exemple le projet de Communauté de santé transfrontalière a été lancé en février 2002 par le centre hospitalier de Menton et l'Agence sanitaire locale d'Imperia. L'un des premiers projets significatifs ayant abouti est la création, en septembre 2003, d'un centre de périnatalité transfrontalier à Menton.

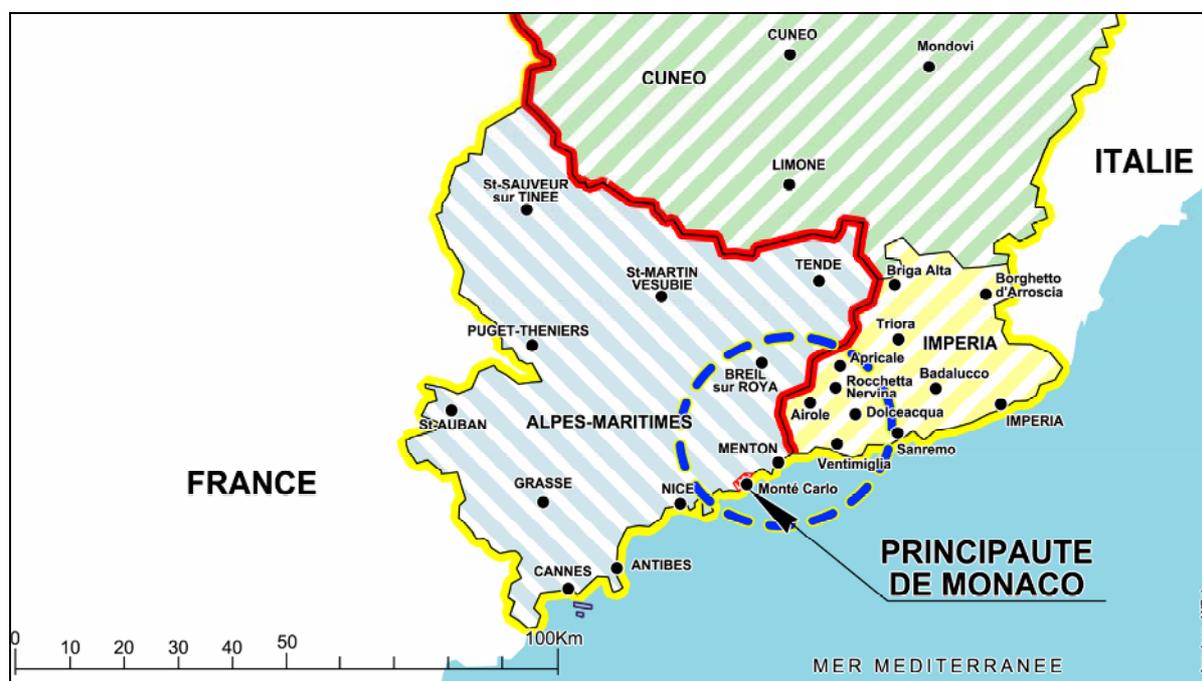
### Partenariat et périmètre de coopération

Le périmètre de la Riviera franco-italienne correspond à un bassin de vie et d'emploi franco-italo-monégasque.

Il regroupe les ensembles suivants : pour la partie française, un territoire intitulé "Est des Alpes-Maritimes" et couvrant une zone de 30 km du promontoire dit "la Tête de chien" (commune de Cap d'Ail) à la frontière, pour la partie italienne le "Ponente Ligure", qui s'étend de la frontière à Cap Ampeglio, à proximité de San Remo. Il correspond à un ensemble de 150 000 habitants, dont 70 000 en France, 50 000 en Italie et 30 000 à Monaco.



Riviera franco-italienne

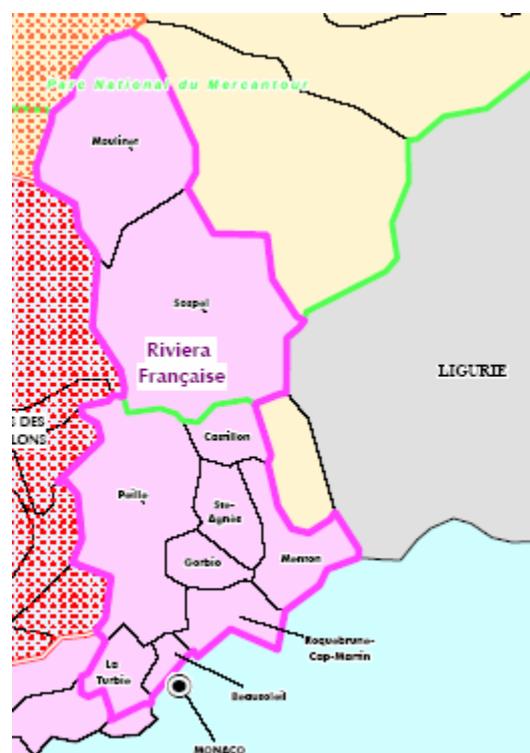


Source : DDTT

Du point de vue institutionnel, les collectivités françaises de l'est des Alpes-maritimes se sont regroupées en créant le SIDELT, en 1993, à l'initiative du maire de Menton. Ce Syndicat intercommunal pour le développement économique local transfrontalier comprenait 17 communes (80 000 habitants), de Villefranche-sur-Mer à Menton à l'est et à Tende au nord.

L'objet du SIDELT, était « le développement économique local, dans le cadre d'une coopération transfrontalière de proximité. Ils se constituent notamment pour répondre aux appels d'offre des programmes d'initiatives communautaires, programmes lancés par la CEE. » (article 2 des statuts).

A la création de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française, en 2000, les fonctions de ce syndicat ont été reprises par cet EPCI pour les communes concernées. La CARF regroupe 10 communes (cf. carte) pour une population totale de 64 000 habitants.



Source : Conseil Régional PACA

## **Riviera franco-italienne**

---

Le territoire italien qui lui était associé, de manière informelle, est celui du Comprensario Intermelio (équivalent du canton français), qui regroupe 16 communes.

Il n'existe pas, cependant, entre ces entités, de structure commune de concertation technique ou politique, ni d'outil de gestion ou de planification commune.

### **Pourquoi cette organisation du territoire ?**

Les collectivités françaises et italiennes n'ont pas souhaité mettre en place de démarche de gouvernance transfrontalière et coopèrent depuis Interreg I (1991) en fonction des projets envisagés en réunissant régulièrement les interlocuteurs concernés de part et d'autre de la frontière.

S'il existe des conventions entre la Province d'Imperia et le Conseil Général des Alpes-maritimes, les relations entre les communes composant la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française d'une part et la commune italienne de Vintimille restent informelles et s'inscrivent dans le cadre d'une démarche de projets.

Depuis 1991, le contexte institutionnel et opérationnel a évolué :

- côté italien, les collectivités ont connu une modification de la législation visant à donner une plus grande autonomie financière aux communes (les recettes fiscales sont devenues prépondérantes dans le budget des collectivités) tout en prévoyant un « pacte de stabilité » encadrant de manière restrictive la progression de leurs dépenses, développement de processus contractuel et mise en place d'outils de développement locaux sous forme de sociétés d'économie mixte.
- côté français, la Communauté d'Agglomération de la Riviera Franco-italienne a fait suite au SIDELT et bénéficie de transferts de compétences qui lui permettent de devenir l'interlocuteur des partenaires italiens dans les domaines suivants :
  - développement économique,
  - aménagement (schéma de secteur, zones d'aménagement, transport),
  - habitat et politique de la ville,
  - mais également parcs de stationnement, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs.

### **Domaines de coopération de l'agglomération**

- aménagement du territoire,
- développement économique,
- services publics de proximité (eau, déchets, transport),
- équipements structurants (Communauté de santé transfrontalière, pôle universitaire).

## 5.2. Projets analysés

### Politique commune de développement économique

Cette politique doit être menée dans le cadre d'un partenariat entre les structures de développement économiques de la Riviera franco-italienne : d'une part l'ADERF et d'autre part la SPEI.

### Traitement des déchets

Les partenaires du projet sont la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française et la Province d'Imperia (67 communes). Ils ont déjà signé un protocole d'accord pour le traitement des déchets qui formalisent l'engagement politique des collectivités dans la réalisation de ce projet.

La Province d'Imperia a décidé de confier la gestion du projet du traitement des déchets à la SPEI<sup>41</sup>. Elle reste « chef de file » sur cette initiative et a obtenu le co-financement de la Région Ligurie concernant les crédits d'études. S'il existe, en terme de bassin de population une masse critique suffisante pour implanter un équipement transfrontalier, les études techniques restent toutefois à engager (par la SPEI). La question se pose également du mode de gestion à retenir, la réalisation pouvant éventuellement être déléguée à un opérateur privé.

### 5.2.1 Traitement des déchets

#### Historique et cadre du projet

Les collectivités territoriales situées de part et d'autre de la frontière font face aux mêmes obligations en terme de traitement des « déchets ultimes » des ménages, résultant notamment des obligations communautaires traduites dans les législations nationales.

La réflexion sur une gestion transfrontalière des déchets ménagers remonte à 1995 ; les premiers travaux portaient sur une installation unique. Ils ont été poursuivis pour tenir compte de l'évolution des normes relatives à l'élimination des déchets ménagers.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales doivent mettre en place de nouveaux modes de valorisation des déchets ménagers par thermovalorisation permettant une production d'énergie ou par valorisation organique (compostage pour l'agriculture). C'est pourquoi les différentes collectivités concernées par la collecte et l'élimination des déchets de part et d'autre de la frontière ont souhaité coopérer pour mutualiser leurs moyens afin de répondre aux obligations communautaires d'élimination des déchets ménagers « ultimes », en mettant en place une gestion transfrontalière de ce service.

Le projet, actuellement au stade des études, pourrait à terme associer la Principauté de Monaco qui dispose d'une usine d'incinération traitant les déchets des communes françaises riveraines.

---

<sup>41</sup> *Società per la Promozione dello Sviluppo Economico dell'Imperiese, société pour la promotion du développement économique de la Province d'Imperia Cf. projet partenariat SPEI/ADERF ;*

**Riviera franco-italienne**

---

**Partenaires du projet**

Les Territoires intéressés sont la Province d'Imperia, la CARF et certaines autres Communes du Secteur Est du département (environ une dizaine) et la Principauté de Monaco. En Italie, sur la base du Décret « Ronchi » n. 22/1997, la Province est compétente pour le traitement des déchets (destruction ou valorisation), les communes étant compétentes pour la collecte, service qui est toujours concédé, sauf à de rares exceptions. La Principauté de Monaco, qui ne participe pas au financement des études, est associée aux travaux.

**Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

La Communauté d'Agglomération de la Riviera Française et la Province d'Imperia ont signé un protocole d'accord en février 2003 qui définit les engagements des collectivités et les étapes nécessaires pour arriver à une phase opérationnelle<sup>42</sup>.

Les collectivités se sont mises d'accord sur une quantité minimum de 120 000 tonnes de déchets ultimes à traiter en commun sur un territoire comprenant une partie du département des Alpes-Maritimes et de la Province d'Imperia et pouvant être étendu à la totalité des communes de l'Est des Alpes-Maritimes et de la Province d'Imperia, en incluant si elle le souhaite la Principauté de Monaco.

L'hypothèse de travail initiale était une unité partie française (un centre de destruction-valorisation) et une unité partie italienne (un centre d'enfouissement). Le fonctionnement de ces unités est basé sur un principe de complémentarité des territoires, chaque unité devant pouvoir suppléer à l'autre unité dans les périodes de surcharge, maintenance ou fermeture.

Dans le cadre de ce protocole, les collectivités ont mis en place un groupe de travail permanent qui a la responsabilité d'approfondir les phases opérationnelles ultérieures dans les domaines techniques, juridiques et administratifs. Il traite deux séries de questions : d'une part les questions techniques sur le choix des filières et modes de traitements des déchets et d'autre part les questions juridiques visant à définir un mode de gestion conjoint permettant d'associer la Principauté de Monaco.

L'hypothèse retenue est celle de la constitution d'une structure de gestion pour chaque site avec une participation croisée des partenaires français, italiens et éventuellement monégasques aux structures de gestion.

**L'avancement du projet**

Le projet est, en avril 2004, dans une phase d'études financée par les signataires du protocole. Il reste à valider les hypothèses et scénario de travail. Dans ce cadre, les scénarios de départ, tels que formulés dans le protocole d'accord de 2003 ont été modifié ; les partenaires s'orientent vers une démarche contrôlée côté italien et un centre de valorisation organique côté français, les déchets ne pouvant pas être accueillis dans ces centres pouvant être dirigés vers l'incinérateur de Monaco, dont la fermeture n'est prévue qu'en 2020.

---

<sup>42</sup> Données extraites du Protocole d'accord pour le traitement des déchets de ménages du secteur Est du Département des Alpes-Maritimes et de la Province d'Imperia, février 2003 ;

**Riviera franco-italienne**

---

Il reste à traiter des questions techniques, notamment celles liées au transport transfrontalier des déchets vers les deux centres, et juridiques concernant les structures de gestion. La définition d'un cadre global juridique et technique cohérent va conditionner l'engagement politique des collectivités territoriales concernées par ce dossier.

## **5.2.2 Partenariat ADERF/SPEI**

### **Historique et cadre du projet**

Les territoires situés de part et d'autre de la frontière souffrent des mêmes difficultés : absence d'habitude et de culture de la prévision (programmazione), exigüité des territoires, rareté des ressources humaines compétentes.

Les structures de développement économiques ADERF (Association pour le développement de la Riviera Française) et SPEI (Società per la Promozione dello Sviluppo Economico dell'Imperiese, société pour la promotion du développement économique de la Province d'Imperia) ont développé un partenariat devant se traduire par la conclusion d'une convention.

### **Partenaires du projet**

La SPEI et l'ADERF sont deux outils techniques au service du développement local. La SPEI est une société d'économie mixte locale, à capitaux provinciaux, régionaux et privés, fonctionnant comme une agence de développement local et ayant vocation à mettre en œuvre les nouveaux instruments de solidarité économique et financière, en redistribuant des financements d'Etat.

La majorité du capital est détenue par la Province d'Imperia (51%), 30% par la FILSE, société de développement de la Région Ligurie. Les organismes consulaires et les organisations patronales sont également représentés (Sezione locale della Confindustria, Section locale du Patronat et Sezione locale dell'Unione Camere Ligure, Section locale de la Chambre de Commerce). L'objet de la société est la promotion du bassin local, par des actions de marketing territorial. Elle s'occupe aussi de mobiliser et mettre en œuvre les financements dans le cadre de la programmazione negoziata (les pactes contractuels) entre les collectivités locales.

L'ADERF, association de droit français créé en 2001, a vocation à accompagner le développement économique sur le territoire de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française, à travers deux missions :

- La gestion d'une plate-forme d'initiative locale pour favoriser la création et la reprise d'entreprises en offrant aux entrepreneurs locaux, français comme italiens, un accompagnement technique (conseil, accès aux prêts) et des prêts d'honneur. Cette mission bénéficie d'un financement mixte public-privé<sup>43</sup>,
- une mission d'animation économique visant à redynamiser le tissu économique local transfrontalier, financée par les collectivités territoriales dans le cadre d'une convention d'objectifs.

---

<sup>43</sup> Ville de Menton, CARF, Département, Région, CDC, FSE, Ministère de l'Emploi, CCI, CRM, UPE06, France Initiative Réseau, EDF, AXA, Caisse d'épargne....



**Riviera franco-italienne**

---

Il faut noter que l'ADERF traite des dossiers provenant d'entreprises implantées de l'autre côté de la frontière, à condition que l'entreprise soit immatriculée au registre du commerce français.

**Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

Compte tenu des liens existants entre les territoires français et italiens et de l'enclavement du territoire de la CARF entre les frontières italiennes et monégasques, les collectivités territoriales partenaires de l'ADERF et de la SPEI ont souhaité développés des synergies entre les deux structures. La signature d'une convention entre la CARF et la SPEI est envisagée pour formaliser ce partenariat.

Si l'ADERF et la SPEI conduisent des missions de même nature, il n'est pas encore possible d'envisager une réciprocité dans l'octroi des aides à la création d'entreprise. Le travail de l'ADERF et de la SPEI s'effectue par conséquent à droit constant et vise à réaliser un partenariat sur le champ du développement économique en terme de conseils, d'assistance au montage du projet, de recherche de financement, d'analyse des fiscalités comparées, de marketing des produits.

En pratique, il se traduit par un échange de savoir-faire et une mise à disposition de temps et de personnel. L'objectif pour l'ADERF est de dynamiser le tissu économique local en favorisant l'ouverture de nouveaux réseaux d'affaires pour les créateurs français de l'autre côté de la frontière.

La SPEI souhaite diversifier ses actions pour devenir un outil de développement économique, sous forme d'agence technique, notamment en travaillant sur la programmation économique, en lien avec l'ADERF. La SPEI, dans cette optique, compte devenir l'instrument culturel de la transfrontaliarité (le fait transfrontalier).

Le but est de faire remonter chaque projet de la base jusqu'à la SPEI, qui va organiser les opérations et chercher un consensus entre les partenaires italiens mais aussi avec les collectivités territoriales des pays frontaliers.

**L'avancement du projet**

La conclusion d'une convention entre la CARF et la SPEI est envisagée pour favoriser le développement économique et productif du bassin transfrontalier par des actions d'animation du tissu économique local et par la création d'un lieu de dialogue entre acteurs publics et privés.

Les missions envisagées concerneraient un travail en lien avec les entrepreneurs privés portant sur le conseil en gestion d'entreprise et la diffusion d'informations professionnelles, le recueil de leurs attentes et de leurs besoins, via l'organisation de manifestations communes ou de permanences/guichets d'accueil.

Chaque structure pourrait également mettre en œuvre ses propres dispositifs pour une entreprise située de l'autre côté de la frontière et présentée par l'autre partenaire.

## 5.3 Perspectives et enjeux de la coopération

### Les perspectives d'évolutions

De nouvelles perspectives en matière de coopération sont ouvertes par :

- Le droit à l'expérimentation (Cf. Phase 3 Préconisations opérationnelles et pistes de réflexion), la Communauté d'agglomération de la Riviera Française s'étant déclarée intéressée par une expérimentation en transfrontalier concernant ses relations avec les collectivités italiennes et avec la Principauté de Monaco.
- Le district européen, en tant qu'établissement public de coopération transfrontalière et outil polyvalent de la coopération (Cf. Phase 3 Préconisations opérationnelles et pistes de réflexion), qui devrait pallier l'absence d'outil de coopération transfrontalière franco-italien. L'Accord de Rome (cf. Phase 1, Etat des lieux) ne prévoit qu'un seul outil, la convention de coopération transfrontalière, qui ne permet pas de créer des outils de gouvernance ou de maîtrise d'ouvrage intégrés à même de porter des projets transfrontaliers complexes.

### Propositions et enjeux propres à ce territoire

- **Pallier l'exiguïté du territoire qui correspond à une bande côtière.**

Cette donnée géographique a des répercussions sur les conditions d'implantation des entreprises. Elle amène également les collectivités à réfléchir sur leurs relations avec la Principauté de Monaco, premier pôle d'emploi du bassin transfrontalier.

Le tissu économique et industriel de la Riviera franco-italienne se trouve dans une situation périphérique par rapport au technopôle de Sophia-Antipolis. De surcroît, ses trois composantes française, italienne et monégasque forment un ensemble aux dynamiques de développement très diverses, offrant des conditions matérielles et fiscales d'implantations des entreprises qui créent des situations de concurrence territoriales. S'ajoute également le handicap d'une très forte pression foncière et immobilière, due à la rareté des terrains disponibles.

Il faut rappeler que le bassin d'emploi transfrontalier se structure autour de la Principauté de Monaco qui est, de loin, son premier pourvoyeur d'emplois : 38 000 sur un total de 80 000 en 2000, avec 27 000 frontaliers en provenance du territoire français et 3 000 en provenance d'Italie.

Or les relations franco-monégasques relèvent du niveau Etat, les collectivités territoriales françaises et italiennes malgré leur proximité géographique et l'interdépendance économique existante ne peuvent pas engager d'actions de concertation ou de coopération avec la Principauté.

- **Outils de coopération transfrontalière**

Pour les partenaires français et italiens, il ne s'agit pas de rechercher un outil commun de gouvernance mais de permettre un meilleur engagement des projets de coopération transfrontalière en s'appuyant sur les structures techniques existantes dans des thématiques comme l'urbanisme (élaboration du futur SCOT et prise en compte de l'occupation des territoires frontaliers limitrophes), les transports, le traitement des déchets ménagers (cf. projet ci-dessus).



## 6. Consorcio Bidasoa-Txingudi

### Territoire concerné

Communes d'Irun, Hendaye et Fontarrabie  
(73 000 habitants).

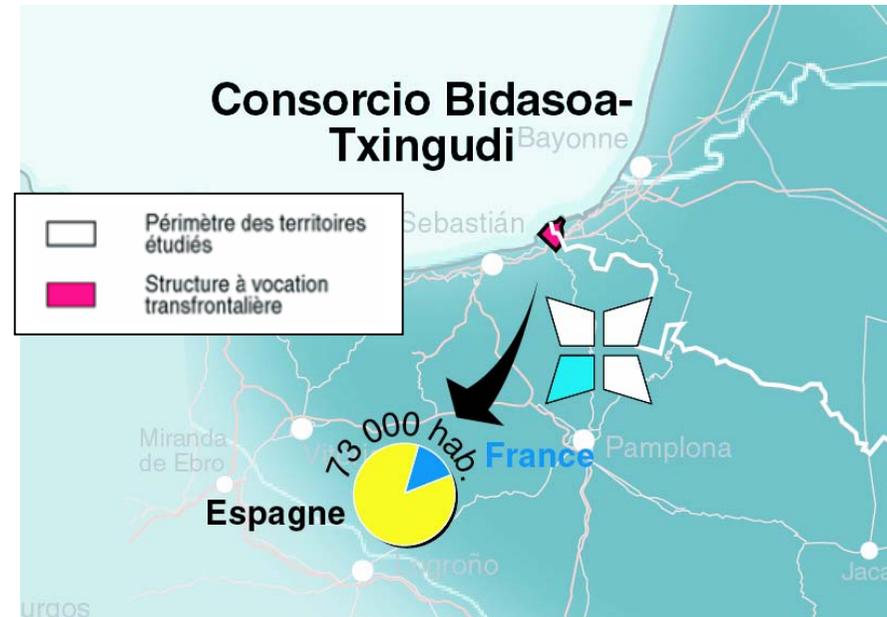
### Structure de portage

Consorcio Bidasoa-Txingudi :

- créé en 1998,
- moyens techniques : Bidasoa-Activa, agence de développement des communes d'Irun et Fontarrabie

### Thématiques abordées dans le cadre de la coopération transfrontalière

- tourisme, culture, éducation, action sociale,
- développement économique, emploi, formation,
- logement, transports,
- Environnement.



### Projets structurants transfrontaliers analysés :

- ◆ unité de thermo-valorisation

Mécanisme financier transfrontalier : Interreg

## 6.1 Démarche de coopération

### Origine et cadre de la coopération

Les maires des trois communes bordant l'estuaire de la Bidassoa avaient pris l'habitude de se rencontrer, l'activité liée à la présence de la frontière générant environ 1 000 emplois côté espagnol, 200 côté français.

L'ouverture des frontières remettant en cause l'existence de ces emplois, les élus ont souhaité s'organiser pour faire face à cette évolution de l'économie locale, en commençant par organiser des commissions thématiques puis en créant une association de l'Eurodistrict, sans personnalité juridique.

Suite à cette première démarche, les trois communes, en lien avec les autorités françaises et espagnoles, se sont engagées dans la constitution d'un outil commun, le Consorcio Bidasoa-Txingudi, dont les statuts ont été signés en décembre 1998.

### Partenariat et périmètre du Consorcio Bidasoa-Txingudi

#### Partenariat

- Commune d'Irun (45 000 habitants) (I)
- Commune d'Hendaye (13 000 habitants) (H)
- Commune de Fontarrabie (15 000 habitants) (F)

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 cinq « 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, aire de stockage, gestion de zones industrielles, promotion et développement économique (Bidasoa-Activa S.A.).



Source : Bidasoa-Activa

**Bidasoa-Txingudi**

---

**Pourquoi un consorcio ?**

Après analyse des structures prévues par le Traité de Bayonne (Consortio, SEML et GIP) le choix des élus s'est porté sur la structure de droit espagnol.

Ce choix a été motivé par plusieurs raisons :

- le poids démographique des collectivités espagnoles (58 000 habitants, contre 13 000 côté français) dans le bassin de vie constitué par les trois communes,
- l'inadéquation de la formule du GIP et de la SEML aux objectifs de la coopération entre les trois communes :
  - engager une coopération pérenne (le GIP est une structure à durée limitée),
  - prendre des décisions à parité entre les trois collectivités (ce que ne permettaient pas les deux structures françaises) tout en finançant les actions au prorata de la population de chaque commune,
  - créer un outil de concertation et de management territorial (inadéquation de la SEML à cette fonction).

La structure du consorcio est apparue comme la seule permettant de répondre à ces objectifs avec assez de flexibilité.

**Domaines de coopération des trois communes :**

- tourisme, culture, éducation, action sociale,
- développement économique, emploi, formation,
- logement, transports,
- Environnement.

**Structure de coopération**

Le Consortio Bidasoa-Txingudi est la structure qui porte au quotidien la démarche de coopération.

○ **Organigramme**

La formule du Consortio a permis aux communes françaises et espagnoles de créer une structure de concertation et de décision « souple », qui comprend trois niveaux.

1. Un conseil général, semestriel, qui regroupe les élus, chaque communes étant représentées par le Maire et deux représentants,
2. Un comité de direction (mensuel), composé de 3 représentants du Conseil Général, du Secrétaire et du Contrôleur du Consortio, du Directeur des Services de la Mairie d'Hendaye, d'un responsable ou du Directeur de Bidasoa-Activa S.A. .

Le Comité de direction a notamment pour rôle d'étudier les dossiers qui seront approuvés par le Conseil Général.

**Bidasoa-Txingudi**

---

3. Des commissions de travail dans les domaines suivants : sport, tourisme, social, culture/ patrimoine/euskara associant des responsables politiques et techniques des trois communes et les techniciens chargés de la coordination du consorcio.

En fonction des thématiques évoquées, chaque commission peut également associer des partenaires extérieurs : bureau d'étude, personnes qualifiées...

Les dossiers sont étudiés dans le cadre des commissions, le comité de direction joue un rôle de coordination et effectue le tri des projets qui pourront être présentés au conseil général.

- **Décision politique**

Dans la pratique, les communes, représentées par leurs élus, adoptent les décisions relatives à leurs politiques de coopération transfrontalière à l'unanimité, les statuts prévoyant un système de majorité renforcée.

Par exemple, concernant les dépenses d'investissement, un vote favorable d'au moins 2 des 3 représentants de chaque commune est exigé dans le Conseil Général à cet effet, et avec l'accord de toutes les communes membres. Les décisions prises par le Consorcio, pour pouvoir être mises en œuvres, sont ensuite approuvées par chaque commune, selon la procédure de droit commun prévue par les textes les régissant.

**Origines des projets**

Les projets transfrontaliers sont proposés par les communes ou par les services techniques du Consorcio (missions réalisées par Bidasoa-Activa).

- **Suivi technique**

Le personnel administratif du Consorcio est volontairement limité à trois postes (Directeur, secrétaire, contrôleur). Pour le contenu technique des dossiers, le Consorcio s'appuie sur la logistique de Bidasoa-Activa S.A., entreprise publique locale dépendant de la mancomunidad de servicios. Bidasoa-Activa remplit le rôle d'agence de développement et d'animation économique. Elle dispose d'une équipe de 35 personnes.

Cette répartition des tâches a été voulue par les élus, la démarche de coopération étant trop récente pour créer une équipe technique propre directement rattachée au Consorcio. Le Consorcio et Bidasoa-Activa sont liés par convention, l'agence de développement employant deux salariés à temps plein sur le transfrontalier, un des postes de travail étant localisé à Hendaye. Le Consorcio fait ponctuellement appel aux autres services de l'agence de développement espagnol, en fonction de ses besoins.

- **Financement**

Le Consorcio est financé par des participations des communes membres, en fonction des actions à financer dans le cadre du budget, qui est établi annuellement.

La commune d'Irun, la plus peuplée (58 000 habitants) finance 50% du budget, les deux autres communes Irun (15 000 habitants) et Hendaye (13 000 habitants) financent chacune un quart du budget. Cette répartition des financements n'a pas d'influence sur la répartition des voix dans la structure, les communes ayant choisi le vote à l'unanimité.

### **Relations avec les autres niveaux de collectivités**

Le Consorcio a adhéré au GEIE de l'Eurocité Basque qui regroupe la Diputación Foral de Guipuzkoa et la Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz. Cette adhésion a essentiellement une valeur « symbolique » compte tenu des différences d'échelle entre les territoires des deux structures.

La commune d'Hendaye bénéficie de financement dans le cadre de la Convention spécifique Pays Basque, intégrée au volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région pour l'Aquitaine. Côté espagnol, les collectivités de niveaux supérieurs (Diputación/communauté autonome) n'exerce pas de tutelle ou de contrôle sur les communes (cf. ci-dessous).

### **En conclusion,**

Le Consorcio, lieu de concertation et recherche de consensus sur les actions à mener en transfrontalier, a essentiellement un rôle d'impulsion des projets.

## **6.2. Projet identifié**

### **Gestion des déchets en transfrontalier**

La mancomunidad de servicios de Txingudi a développé un projet de centre de traitement des déchets (incinérateur) pour les trois communes d'Irun, Hendaye et Fontarrabie. L'incinérateur doit être localisé à Fontarrabie. Les deux communes espagnoles ont proposé à la ville d'Hendaye de s'associer au projet.

Ce projet doit permettre de traiter les 50 000 tonnes de déchets ménagers annuels des trois communes ainsi que des déchets industriels banaux, la capacité totale de traitement de l'incinérateur étant de 70 000 tonnes/an. Le total des investissements doit s'élever à 52 millions d'euros.

### **Historique et cadre du projet**

Les communes françaises et espagnoles devaient faire face à l'échéance de la fermeture des décharges contrôlées induites par l'adoption de nouvelles obligations communautaires, en 2002 pour les communes françaises et en 2006 pour les communes espagnoles.

Côté espagnol, la collecte et le traitement des déchets sont réalisés par la Mancomunidad de servicios, côté français par le SIED, syndicat intercommunal d'élimination des déchets, qui regroupent plusieurs communes françaises, dont Hendaye.

La mancomunidad de servicios de Txingudi a fait réaliser un « plan intégral de réduction des déchets ». Cette démarche résultait d'une initiative locale, elle ne correspond pas à une obligation légale dans la législation espagnole.

Ce plan contient un état des lieux en matière de déchets ménagers, complété par des préconisations opérationnelles. Le bureau d'étude maître d'œuvre concluait suite au diagnostic à la nécessité de privilégier le tri sélectif et de réaliser un incinérateur pour traiter le reste des ordures ménagères.



## **Bidasoa-Txingudi**

---

Dès 2 000, les élus espagnols ont proposé aux communes membres du SIED de s'associer pour la construction d'un équipement de thermovalorisation côté espagnol. Seule la commune d'Hendaye a souhaité s'associer au projet, compte tenu de sa localisation dans le bassin de vie transfrontalier et des liens de coopération existants.

Cette participation a également été motivée par la perspective de la fermeture, programmée à l'époque en juillet 2002 de la décharge du SIED. Après consultation de la sous-préfecture, la commune d'Hendaye a décidé de sortir du syndicat auquel elle avait délégué sa compétence pour pouvoir participer au projet transfrontalier.

Les études réalisées suites au plan de réduction des déchets ont été financées à 50% par le programme Interreg IIIA France-Espagne. Les élus français, ainsi que les services techniques ont été associés à la réalisation de ces études et ont validé les différentes phases.

La commune d'Hendaye est sortie du SIED au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et a signé une convention de coopération avec les communes d'Irun et Fontarrabie, les associant au financement, à la réalisation et à l'exploitation du futur équipement de thermo-valorisation (Cf. ci-dessous).

Durant l'année 2004, après appel d'offre, elle a continué à déposer ses ordures dans la décharge contrôlée du SIED. Depuis 2004, elle dépose ses ordures dans une décharge espagnole, du fait notamment de la saturation de la décharge du SIED. Le projet est suivi dans le cadre d'un comité de pilotage regroupant les techniciens français et espagnols. Dans un souci de transparence, les services de la sous-préfecture sont associés au projet.

### **Partenaires du projet**

Les partenaires du projet sont les trois communes, les deux collectivités espagnoles étant regroupés au sein d'une structure intercommunale. Bien qu'il existe déjà une structure intercommunale transfrontalière, le Consorcio Bidasoa-Txingudi, il n'était pas possible, compte tenu de ces statuts et de son mode de fonctionnement (cf. ci-dessus) de faire directement porté le projet par le Consorcio transfrontalier.

### **Contenu opérationnel et montage juridique retenu**

Dans le cadre de ce projet, le Consorcio Bidasoa-Txingudi a permis aux élus des trois collectivités d'organiser une concertation sur le projet et de décider de la réalisation de cet équipement transfrontalier.

Les trois communes ont finalisé leur participation via une convention de coopération, qui associe la ville d'Hendaye au fonctionnement et à la gestion du futur incinérateur, la commune ne pouvant pas participer à la structure de gestion (mancomunidad de servicios) en l'absence de disposition dans le droit interne espagnol et le Traité de Bayonne ouvrant ces structures aux collectivités territoriales françaises.

La convention prévoit un co-financement transfrontalier et une participation de la ville d'Hendaye dans les organes de direction de la structure gérant le futur équipement. La ville d'Hendaye participe au projet à hauteur de 27%, les communes d'Irun et de Fontarrabie à hauteur de 73%. Cette clef de répartition tient compte de la variation saisonnière de population liée à la saison touristique sur le territoire de la commune d'Hendaye (jusqu'à 60 000 habitants en été contre 13 000 résidents permanents).



### **L'avancement du projet**

Une enquête publique est en cours côté espagnol ; elle est réalisée par la Communauté Autonome basque, qui ne dispose pas de compétences en matière de traitement des déchets. Les travaux de réalisation de l'équipement doivent être engagés en 2005 pour une mise en service en 2007.

Ces travaux font faire l'objet d'un préfinancement jusqu'à la mise en service de l'équipement par un pôle bancaire espagnol regroupant des établissements publics et privés. Les communes ont également demandé un financement communautaire.

La commune d'Hendaye s'engage à utiliser exclusivement l'équipement espagnol en y faisant traiter ses ordures ménagères. Elle participera au coût de fonctionnement et d'amortissement via une contribution unique prévue dans la convention signée en 2003 par les trois collectivités.

## **6.3 Perspectives et enjeux de la coopération**

Dans l'absolu, les trois communes souhaiteraient bénéficier d'une fiscalité commune, cette question restant particulièrement difficile à évoquer, dans la mesure où, côté espagnol, les quatre provinces forales du Pays Basque et de la Navarre ont conservé un régime dérogatoire hérité de l'histoire.

Concernant les projets en cours, pour être pleinement associé au projet d'incinérateur transfrontalier, la commune d'Hendaye souhaiterait adhérer à la mancomunidad de servicios, qui gère le projet. Cette adhésion nécessite une modification du droit espagnol, pour permettre l'adhésion d'une commune française.

Concernant le montage de projet, les techniciens soulignent la difficulté à trouver les sources de financement adéquates pour les projets, par exemple pour le financement d'un musée sur l'ancienne plate-forme douanière.

La proposition du Conseil régional, favorable à la création d'une structure correspondant à un point relais de la Région et du département sur les questions transfrontalières implanté sur la côte basque pourrait aller dans le sens d'un meilleur accès des communes aux crédits disponibles.



# Conclusion intermédiaire

## Synthèse des enjeux et problématiques communes aux sites de références

### → CONTEXTE GEOGRAPHIQUE, ECONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Les bassins de vie transfrontaliers étudiés se caractérisent par des interdépendances géographiques, urbaines, démographiques, économiques et environnementales, mais également par des contextes politiques, économiques et fiscaux différents de part et d'autre des frontières, qui influent sur les stratégies des acteurs privés, entreprises comme particuliers.

La coopération se développe dans le contexte d'une croissance des flux transfrontaliers, notamment des flux de travailleurs frontaliers qui contribuent à une dissociation croissante entre :

- les zones d'emplois, localisées du côté de la frontière où les conditions économiques sont le plus favorables à l'implantation d'entreprises,
- les zones résidentielles de l'autre côté de la frontière.

Cette situation génère des besoins spécifiques en matière :

- de services à la population (formation, offre de transport, autres services comme l'accueil de la petite enfance...)
- d'équipements publics (mise à niveau des infrastructures, financement, réalisation et gestion d'équipements publics – assainissement, déchets, accueil des entreprises...- à l'échelle d'un bassin transfrontalier).

Les collectivités et acteurs publics partenaires d'une démarche « d'intercommunalité transfrontalière » doivent prendre en compte ces paramètres pour concevoir une stratégie commune transfrontalière déclinée en projets. Dans ce contexte, cette démarche est rendue d'autant plus complexe 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.

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'ordre transfrontalier ».

Avant de coopérer en transfrontalier, les collectivités doivent régler les questions internes (périmètre de coopération intercommunale, coordination avec les autres niveaux de planification ou de programmation, comme le contrat de plan Etat-Région côté français), pour avoir un « poids politique » dans la démarche de coopération transfrontalière.

**Conclusion intermédiaire**

---

**→ PASSAGE DE LA PHASE ETUDE A LA PHASE OPERATIONNELLE**

Les différents territoires investigués font le constat de la difficulté 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 et décident des investissements en transfrontalier.

Si certains territoires ont privilégié une forme associative, qui leur permet de dégager un consensus et de définir une politique commune, notamment à travers des démarches de planification stratégiques, l'association ne permet pas de réaliser par elle-même une intégration transfrontalière des politiques locales et reste un outil à vocation pré-opérationnelle.

Les accords internationaux et les législations locales apportent des solutions en terme d'outils de maîtrise d'ouvrage transfrontalière (convention, SEML, GLCT, consorcio...).

Ils ne règlent pas les autres questions inhérentes aux démarches transfrontalières. Pour mener à bien un projet, les collectivités doivent, notamment :

- définir leurs responsabilités respectives,
- se coordonner,
- modifier leurs documents de planification, voir obtenir la modification des documents relevant d'autres niveaux de compétences
- mais également trouver les financements correspondants.

C'est bien la capacité à mobiliser les budgets et les moyens correspondant pour passer de la phase étude à la phase réalisation qui soulève le plus de difficulté dans un contexte où :

- il existe un écart important entre la capacité d'investissement des collectivités territoriales et celle des acteurs privés (Cf. implantation de centres commerciaux) ou celle des Etats,
- les mécanismes existants en interne de chaque côté de la frontière permettant à plusieurs collectivités d'investir et d'exploiter un service ou un équipement en commun sont difficilement transposables voir impossible à transposer en transfrontalier (par exemple, convention publique d'aménagement, levier fiscal, outils fonciers comme les baux emphytéotiques),
- il existe un 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 le projet, qui ne peut se résoudre que par des financements croisés,
- les partenaires des projets transfrontaliers n'ont pas de visibilité sur la nature et l'étendue des retombées sur leur territoire d'un investissement réalisé sur le territoire d'une collectivité située dans un autre Etat.

## ANNEXES

### ANNEXE 1 : PRISE EN COMPTE DU TRANSFRONTALIER DANS LE COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (CIADT) DU 18 DECEMBRE 2003

#### EXTRAITS DU DOSSIER DE PRESSE

##### I. LES POLITIQUES TRANSVERSALES

###### [...] LE CADRE DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU RAYONNEMENT DES METROPOLES

Le CIADT propose à ses partenaires des villes et des régions une démarche en trois phases :

- un appel à projets afin d'identifier les projets structurants et de soutenir la constitution d'ingénieries à l'échelle métropolitaine,
- un projet métropolitain préparé par les collectivités,
- un « contrat métropolitain », s'inscrivant dans la nouvelle relation contractuelle instituée entre l'Etat et les régions.

L'appel à projet qui sera lancé au premier semestre 2004 vise à soutenir :

- les initiatives en matière de coopération à l'échelle des métropoles : [...] districts ou organisations transfrontaliers (Euro-district de Lille, sillon alpin, Strasbourg-Kehl-Ortenau...).

##### II. LES GRANDS PROJETS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

###### [...] SOUTIEN AU SILLON ALPIN

A l'initiative du département de la Savoie, trois départements du nord des Alpes (l'Isère, la Savoie et la Haute-Savoie) ont décidé de s'allier pour organiser en commun le devenir du Sillon alpin, territoire transfrontalier qui va de Grenoble à Genève. Intégrant également Chambéry et Annecy, sa population est de l'ordre de 1,6M d'habitants. Le but de cette coopération est la constitution progressive d'une métropole multipolaire, dont il convient de valoriser au mieux les atouts par un développement maîtrisé en améliorant les liaisons entre les différents pôles.

L'Etat décide d'accompagner le Sillon alpin dans sa démarche de rayonnement métropolitain, sur les priorités suivantes : l'amélioration de l'offre de transports, la maîtrise du foncier, l'émergence du Sillon en tant que pôle de compétitivité européen sur les thématiques suivantes : énergies, microtechnologies, nanobiotechnologies.

**Annexe**

---

L'Etat précisera dans un Livre blanc, sur la base des réflexions déjà rassemblées lors de la préparation de la DTA des Alpes du Nord, ses objectifs stratégiques sur ce territoire et déterminera les domaines et les secteurs géographiques pour lesquels des dispositions prescriptives seraient nécessaires dans le cadre de cette DTA.

**Autoroute A41 : Saint-Julien-en-Genevois-Villy-le-Pelloux**

Cette section d'autoroute d'une longueur d'environ 19km a pour vocation d'assurer la continuité du réseau autoroutier entre l'A41 existante à Villy-le-Pelloux et l'A40 à Saint-Julien-en-Genevois. Il constitue un projet majeur pour le fonctionnement des échanges entre Genève et la Haute-Savoie, mais s'inscrit également, à un niveau plus large, comme un élément de la structuration du Sillon alpin.

Le CIADT décide la réalisation de l'A41 entre Annecy et Genève. Les procédures de mise en concession seront conduites dans l'objectif de signer le contrat début 2005.

**[...] CONFORTER LA VOCATION EUROPEENNE DE STRASBOURG**

**[...] PROJET D'EURO-DISTRICT STRASBOURG-KEHL/ORTENAU**

Le rayonnement de Strasbourg en France comme en Europe est étroitement lié à sa vocation de capitale européenne. L'accueil des plusieurs institutions européennes majeures nécessite un effort permanent d'adaptation et d'innovation.

Dans leur déclaration commune le 22 janvier dernier, le Président de la République et le Chancelier fédéral ont ainsi manifesté leur soutien à « la création d'un Euro-District Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes ».

Ce projet, par son caractère pilote, doit servir de prototype pour d'autres régions transfrontalières et permettre une accélération des projets concernant Strasbourg. Le Préfet de région Alsace va poursuivre les discussions engagées avec les autorités locales afin de pouvoir arrêter d'ici 3 mois au plus tard, le cadre juridique et financier de mise en oeuvre de « l'euro-district Strasbourg-Kehl/Ortenau ».

Le CIADT souhaite également que soit établie la liste prévisionnelle des compétences et projets que cet euro-district serait appelé à mettre en oeuvre, l'Etat se déclarant prêt à étudier des modes de délégation au profit de l'Euro-district de certaines de ses compétences.

**[...] ORGANISER UNE GRANDE REGION MOSELLANE AUTOUR DE METZ ET NANCY**

**[...] PROJET DU POLE TERTIAIRE DE BELVAL-OUEST**

Le Grand Duché de Luxembourg a engagé un programme de conversion de ses friches sidérurgiques. Le projet d'aménagement de la friche ARBED de BELVAL-Ouest, au coeur du bassin transfrontalier de l'Alzette (Luxembourg, Moselle, Meurthe-et-Moselle), est emblématique de cette démarche : plus d'un milliard d'euros d'investissements publics prévus, création d'un

**Annexe**

---

important complexe de recherche et d'enseignement supérieur, perspective annoncée de création de plus de 20.000 emplois sur 15 ans.

Ce projet constitue une opportunité pour le bassin de l'Alzette et plus largement pour les territoires nord-lorrains, touchés historiquement par les restructurations de la sidérurgie, plus récemment par la fermeture d'entreprises issues de la reconversion et qui sont marqués par les problématiques d'après-mines.

L'Etat poursuivra les discussions avec les autorités nationales luxembourgeoises engagées ces derniers mois. Il proposera, en lien avec les collectivités locales, les structures partenariales susceptibles d'assurer le portage de certains programmes d'aménagement et de développement économique sur le secteur, auxquels pourraient être associés des opérateurs publics ou privés.

Pour une période transitoire de 3 années, une équipe dédiée à la conduite du projet, sera mise en place. Elle travaillera en lien étroit avec les partenaires locaux et luxembourgeois. L'Etat soutiendra son fonctionnement à hauteur de 400 K€, pour un coût total de 950 K€ et participera à la poursuite des études d'aménagement et de développement à hauteur de 200 000€, soit environ 25% des besoins.

[...] RENFORCER LA COMPETITIVITE DE LA METROPOLE LILLOISE

[...] DEMARCHE TRANSFRONTALIERE SUR L'AGGLOMERATION LILLOISE

Les outils existants permettant d'assurer un réel développement de la coopération transfrontalière avec la Belgique sont insuffisants. A brève échéance, le futur groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) apportera de vrais éléments de réponse pour faciliter la coopération de proximité en fournissant le moyen de réalisation des services et de projets d'intérêts communs. Toutefois, le portage de projets complexes nécessitera la plus large association partenariale. Le processus nécessite maintenant un saut qualitatif majeur.

Une démarche pragmatique

Sans attendre l'approbation de l'ensemble des textes permettant d'accélérer la coopération transfrontalière avec la Belgique (accord franco-belge du 16 septembre 2002, lois de décentralisation), il est indispensable de s'engager résolument sur la voie de la création d'une institution spécifique de gouvernance pour permettre le débat et la prise de décision politique à l'échelle de l'euro-métropole.

Cette mise en place doit être conduite de façon progressive, en utilisant et en valorisant les organes existants. Elle suppose également un outil technique pour conduire les analyses nécessaires et préparer les débats, outil qui pourrait prendre la forme d'une agence transfrontalière.

Une démarche innovante

L'identification des freins juridiques au développement du transfrontalier se heurte à deux difficultés. D'une part, la matière est fort complexe, d'autre part les analyses doivent se conduire dans un cadre bi-national, voire multipartite compte tenu des compétences des entités fédérées belges.

**Annexe**

---

Pour avancer des propositions concrètes, le gouvernement français proposera aux autorités belges de constituer une mission parlementaire franco-belge qui aura pour tâche de proposer aux gouvernements, dans le délai de 12 mois, les modifications législatives ou réglementaires nécessaires et les expérimentations à envisager, notamment dans la perspective d'un district européen.

Une démarche progressive

L'ampleur des sujets relevant du développement de la coopération transfrontalière est telle qu'une approche sélective et phasée s'avère indispensable. Une attention particulière devra également être portée à des actions de concrétisation rapide pour marquer la progression de la prise en charge de diverses problématiques.

Ainsi le cahier des charges de la mission parlementaire s'appuiera sur les thématiques d'ores et déjà identifiées dans les échanges conduits au niveau régional dans les derniers mois : planification, l'urbanisme, transports, emploi, eau-l'environnement, domaines sanitaire et médico-social, etc. L'Etat apportera 150.000 € de crédit d'études pour accompagner cette démarche.



## ANNEXE 2 : EURODISTRICT STRASBOURG-KEHL

DECLARATION COMMUNE DE LA MINISTRE DELEGUEE  
AUX AFFAIRES EUROPEENNES, MME NOELLE LENOIR,  
ET DU MINISTRE DELEGUE AUX AFFAIRES EUROPEENNES DE LA REPUBLIQUE  
FEDERALE D'ALLEMAGNE, M. HANS MARTIN BURY

(Strasbourg, 30 juin 2003)

Dans la déclaration politique du 22 janvier 2003, le président de la République française et le chancelier de la République fédérale d'Allemagne ont exprimé leur soutien à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl. Les ministres délégués aux Affaires européennes ont été chargés d'accompagner et d'apporter tout le soutien nécessaire au niveau national à la réussite de ce projet, dont la responsabilité principale relève des collectivités concernées. Le présent rapport intermédiaire résume les éléments principaux et l'état d'avancement de ce projet.

Le projet Eurodistrict Strasbourg-Kehl se distingue des formes déjà expérimentées de la coopération transfrontalière :

- par son caractère pilote pour d'autres régions frontalières et dans sa dimension d'atelier d'avenir pour de nouvelles formes de coopération et d'intégration transfrontalières en Europe,
- par la dimension intrinsèquement européenne de l'identité et des structures des collectivités de cet Eurodistrict Strasbourg-Kehl,
- par sa capacité à conférer une vision commune et une identité régionale transnationale au coeur de l'Europe du citoyen.

Le projet a reçu un écho très positif auprès de l'opinion publique de part et d'autre du Rhin. Aussi bien en France qu'en Allemagne, des groupes de travail ont été constitués, intégrant tous les niveaux de représentation politique et administrative. Suite à une série de consultations nationales et bilatérales conduites sous l'autorité des ministres délégués aux Affaires européennes, les groupes de travail ont élaboré, en coopération avec des acteurs de la société civile, les lignes directrices de la réalisation de l'Eurodistrict. Les ministres délégués ont par la suite adopté les points principaux suivants pour l'Eurodistrict :

### Compétences/cadre juridique

L'Eurodistrict ne peut se baser que sur la volonté profonde des collectivités concernées d'atteindre une nouvelle dimension de coopération transfrontalière. L'Eurodistrict entend faciliter et donner une nouvelle impulsion aux activités existantes des collectivités sur place, qui sont appelées de leur côté à développer et mettre en oeuvre leurs visions communes.

L'Eurodistrict doit disposer d'un organe de décision propre :

le point de départ de la coopération sera un groupement local de coopération transfrontalière sur le modèle de l'Accord de Karlsruhe signé le 23 janvier 1996. Un certain nombre de compétences devrait constituer le noyau dur de l'Eurodistrict dans une première phase, mais sa construction

## Annexe

---

devrait être progressive pour permettre d'intégrer, au fur et à mesure, des compétences plus larges. La réflexion sur le statut juridique pourrait donc être conduite dès maintenant et, parallèlement aux autres réflexions, en fonction des projets analysés et des compétences souhaitées et nécessaires.

Les gouvernements de la République française et de la République fédérale d'Allemagne se déclarent disposés, si besoin est, à faire leur maximum pour soutenir l'application du projet (par exemple par des accords interétatiques). D'autres formes de coopération (dans le domaine de l'économie privée ou dans le cadre de la société civile) sont particulièrement souhaitables et seront encouragées, dans la mesure du possible, par les Etats.

### Cadre de délimitation de l'Eurodistrict

Afin de garantir une cohérence géographique et un équilibre relatif de part et d'autre du Rhin :

- le côté allemand retient d'abord comme périmètre de référence le territoire de la circonscription d'Ortenau (Ortenaukreis) (412.000 habitants, 46 communes de moins de 20.000 habitants et 5 communes de plus de 20.000 habitants),
- le côté français retient d'abord le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) (ville de Strasbourg avec 265.000 habitants et les autres communes avec 190.000 habitants), dotée d'une assemblée délibérante et d'un exécutif.

L'Eurodistrict comprendra donc environ 860.000 habitants au total.

Ultérieurement, l'Eurodistrict pourrait accueillir d'autres collectivités, notamment celles qui coopèrent déjà dans le cadre transfrontalier de l'AG Centre (SCOTERS-Ortenau).

Indépendamment des délimitations citées ci-dessus, les villes de Karlsruhe ou de Fribourg-en-Brisgau pourraient se prêter à des coopérations ponctuelles pour des projets spécifiques nécessitant des structures urbaines équivalentes.

### Cadre des objectifs principaux

Plusieurs domaines ont été retenus par les parties comme pouvant faire objet d'une mise en oeuvre prioritaire pour donner à l'Eurodistrict la visibilité concrète souhaitée pour les citoyens concernés des deux pays :

- unification des réseaux de transports (TGV-ICE) à longue distance ;
- extension du réseau transfrontalier existant des transports à courte distance ;
- marketing commun pour une visibilité unique de l'Eurodistrict ;
- portail Internet commun ;
- développement du centre de compétences pour la coopération transfrontalière ;
- intensification de la coopération dans le domaine de la sécurité publique/coopération policière ;
- renforcement de la coopération environnementale durable, notamment dans les domaines de la réduction des nuisances sonores/préservation de l'atmosphère et de la délimitation de réserves naturelles ;

**Annexe**

---

- développement de la coopération des services de secours et d'assistance ;
- amélioration de la compatibilité au niveau de la formation professionnelle, en particulier dans l'artisanat et la formation d'enseignants ;
- mutualisation des ressources des agences de placement ;
- engagement aux jumelages d'écoles et aux échanges d'élèves ;
- enseignement généralisé des langues du partenaire, respectivement le Français et l'Allemand dans toutes les écoles pour atteindre un niveau de bilinguisme, sur lequel l'Eurodistrict pourra aussi se reposer.

Echéances

Les Secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande présenteront un bilan et une prospective au sujet de l'Eurodistrict lors du prochain Conseil de ministres franco-allemand en automne. Une présentation publique du projet Eurodistrict est envisagée pour la manifestation transfrontalière "Jardin des deux rives" entre Strasbourg et Kehl au printemps 2004.





## **DECENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITE TRANSFRONTALIERE**

### **Phase 3** **Préconisations opérationnelles et pistes de réflexion**



**Septembre 2004**

## Avant-propos

Ce document correspond à la 3ème phase de l'étude « décentralisation et intercommunalité transfrontalière » réalisée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière pour le compte de la DATAR et de la Caisse des Dépôt et Consignations en 2003/2004. Il présente les propositions opérationnelles formulées pour répondre aux enjeux identifiés dans la deuxième phase.

L'étude engagée :

- vise à mieux connaître les interactions entre intercommunalités et coopération transfrontalière sur les bassins de vie transfrontaliers (caractérisés par une continuité spatiale, des interdépendances territoriales et une dynamique de coopération transfrontalière) ainsi que les modes d'organisation intercommunale de part et d'autre des frontières,
- pour faciliter les projets transfrontaliers, notamment la création et la gestion de services publics d'intérêt commun ainsi que la réalisation d'investissements communs et l'articulation des territoires,
- en proposant des modes de gouvernance transfrontaliers et en réfléchissant sur l'organisation des solidarités économiques et financières à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier, qui prennent en compte les enjeux de niveau européen liés à ces questions.

La 1<sup>ère</sup> phase de l'étude présente un état des lieux de la coopération intercommunale aux frontières françaises, en lien avec la pratique de la coopération transfrontalière.

La deuxième phase a permis d'investiguer un site par frontière, en faisant le lien entre les projets transfrontaliers de chaque territoire retenus à l'issue de la 1<sup>ère</sup> phase et le contexte institutionnel, administratif et juridique propre à chaque Etat riverain à travers l'analyse :

- dans une première partie, des systèmes d'organisation des collectivités territoriales dans les Etats riverains, pour mieux comprendre le contexte institutionnel, administratif et juridique de chaque démarche transfrontalière,
- dans une seconde partie, des expériences innovantes transfrontalières, pour identifier les principaux enjeux auxquels sont confrontés les partenaires de la coopération.

## SOMMAIRE

<b>Avant-propos .....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Mode de gouvernance .....</b>	<b>11</b>
1.1 District européen .....	12
1.2 Pacte territorial transfrontalier .....	27
<b>2. Organisation des solidarités économiques et financières .....</b>	<b>33</b>
2.1 Péréquation financière transfrontalière .....	34
2.2 Zone de développement transfrontalière.....	41
<b>3. Mécanismes et outils juridiques nationaux et communautaires .....</b>	<b>48</b>
3.1 Sécurisation des montages juridiques en terme de droit de la concurrence .....	49
3.2 Droit à l'expérimentation en transfrontalier .....	55
3.3 Articulation des échelles nationales et communautaires .....	59



## Introduction

La troisième phase de l'étude « décentralisation et intercommunalité transfrontalière » a une vocation prospective. Les propositions formulées dans ce cadre doivent permettre d'esquisser des solutions pour résoudre à terme les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales partenaires dans leurs démarches de coopération transfrontalière, en préfigurant de nouveaux modes de gouvernance et de régulation des territoires. Conformément aux conclusions retenues par le Comité de pilotage du 13 mai 2004, trois catégories de préconisations opérationnelles sont développées pour alimenter ces propositions :

### 1. Mode de gouvernance :

#### Enjeux

- Proposer aux candidats à l'intercommunalité transfrontalière un mode de gouvernance commun en fonction des objectifs qu'ils se donnent et du contenu de leur coopération et ce aux trois niveaux suivants : partenariat institutionnel, management territorial et réalisation de projet, tout en étant attentif aux évolutions au niveau européen.

#### Préconisations

- District européen,
- Pacte territorial transfrontalier.

### 2. Organisation des solidarités économiques et financières :

#### Enjeux

- Proposer des voies à explorer de manière à permettre aux collectivités d'investir de l'autre côté de la frontière en organisant le retour sur investissement en limitant les distorsions de fiscalité et les concurrences territoriales.

#### Pistes de travail

- Péréquation financière transfrontalière,
- Zone de développement transfrontalière.

### 3. Evolution des mécanismes et outils juridiques nationaux et communautaires :

#### Enjeux

- Rechercher une sécurisation des montages juridiques en terme de droit de la concurrence et proposer des pistes d'évolution des outils juridiques nationaux et communautaires pour favoriser les démarches transfrontalières.

#### Préconisations et pistes de travail

- Sécurisation des montages juridiques en terme de droit de la concurrence,
- Droit à l'expérimentation en transfrontalier,
- Articulation des échelles nationales et communautaires.

# Synthèse

## 1. Mode de gouvernance

### Enjeux

A travers la notion de gouvernance transfrontalière, il s'agit de concilier l'efficacité des politiques visant à limiter les « effets frontières » négatifs (concurrence...) et l'implication des populations dans le devenir de l'espace transfrontalier, via la construction d'une stratégie territoriale commune.

Un des principaux enjeux de la gouvernance transfrontalière réside dans la capacité à mettre en place des processus politiques communs de décision, réunissant l'ensemble des acteurs territoriaux compétents.

Cette approche pré-opérationnelle doit conduire les partenaires du territoire transfrontalier à disposer d'outils et de mécanismes leur permettant de mener à bien plusieurs démarches : définir un périmètre pertinent, mobiliser les élus et assurer le relais entre la structure technique et les assemblées délibérantes, les autres collectivités, l'Etat, les autres partenaires publics et privés.

### Préconisations

→ **Le district européen, nouvel outil de coopération pérenne et polyvalent au service des porteurs de projets transfrontaliers,**

Les dispositions relatives au district européen, voté dans le cadre de la loi 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, à l'initiative de la MOT, répondent à un enjeu majeur : créer un outil de droit français ouvert aux collectivités territoriales françaises et étrangères et à leurs groupements, prenant la forme d'une personne morale de droit public pérenne et utilisable à toutes les frontières et complétant le dispositif existant.

Le district européen correspond à une 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 ».

Il prend la forme d'un syndicat mixte dit « ouvert », outil de coopération particulièrement souple dans sa composition comme dans son mode de fonctionnement. Il permet d'associer différents niveaux de collectivités, mais également des EPCI et d'autres personnes morales de droit public (organismes consulaires, établissements publics...).

A noter que des **syndicats mixtes existants peuvent se transformer en district européen** : les règles de transformation applicables à ces syndicats mixtes sont celles de la création d'un district européen.

→ **Pactes territoriaux réunissant l'ensemble des collectivités et autres partenaires concernés par la démarche transfrontalière,**

Le concept de pacte territorial transfrontalier, tel que présenté ci-dessous doit permettre d'aborder la question de la « gestion du territoire » transfrontalier par des acteurs publics et parapublics d'échelle et de compétence différentes, en définissant une politique commune pluriannuelle déclinée en projets opérationnels et en financements correspondants.

Il est basé sur 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), dans une durée proche et limitée dans le temps, par exemple, dans le cadre d'une programmation communautaire. Cet exercice oblige nécessairement à chercher un « emboîtement » des planifications et des moyens de financement nationaux.

La phase d'élaboration s'appuie donc sur les travaux de planification transfrontaliers ou internes préexistant, afin de définir des axes stratégique et des domaines de travail communs et d'identifier des projets transfrontaliers pouvant faire l'objet de financements croisés. Cette phase doit permettre de dégager un consensus sur les projets à réaliser et la nature des engagements réciproques des partenaires concernés à toutes les échelles territoriales.

La phase de réalisation se matérialise par la signature d'une convention reprenant les engagements des parties et définissant ses modalités de réalisation et de suivi.

Le pacte territorial transfrontalier permet ainsi un approfondissement des démarches transfrontalières entreprises sur une période de programmation identifiée et apparaît comme un moyen de financer un plan d'actions et non comme une contractualisation a priori. A noter que la mise en œuvre de ces pactes territoriaux pourraient se faire à droit constant.

## 2. Organisation des solidarités économiques et financières

### Enjeux

Il s'agit, dans cette partie de trouver des solutions innovantes pour :

- permettre aux collectivités d'investir de l'autre côté de la frontière en organisant le retour sur investissement,
- limiter les distorsions de fiscalité et les concurrences territoriales et les effets pervers du travail transfrontalier,
- amortir les frais d'un équipement de centralité.

### Pistes de travail

#### → Organiser des péréquations financières transfrontalières de plusieurs types,

L'idée est de proposer plusieurs modèles de péréquation financière transfrontalière entre collectivités frontalières partenaires d'un projet de développement économique transfrontalier

- **Péréquation financière de recettes générées par une activité économique**, permettant 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. Le bon fonctionnement du système est toutefois conditionné par l'implantation d'entreprises dont l'activité générera la perception par la collectivité d'un produit fiscal.
- **Péréquation financière sous forme de compensation de charges** : entre un territoire situé dans un pays qui bénéficie des recettes générés 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**, dont la zone d'attraction dépasse le périmètre de la collectivité propriétaire pour passer au-delà des frontières.

Plusieurs types d'accords pourraient être envisageables, pour une durée décidée conjointement et avec des modalités de révision définies, car ces accords devraient pouvoir être révisables et évolutifs.

Ils seraient basés sur un versement financier correspondant soit au partage d'un impôt commun perçu par les collectivités, soit à une contribution budgétaire à des équipements publics d'utilisation transfrontalière.

L'intérêt de tels mécanismes de péréquation est de venir en appui de projets de développement transfrontalier ou d'une politique globale d'aménagement transfrontalier appliquée à un territoire déterminé, afin qu'ils se traduisent par un jeu « gagnant-gagnant », où chacun retire un intérêt du projet. La mise en place de tels mécanismes supposent des adaptations du cadre législatif des Etats concernés.

→ **Développer un statut de zones de développement transfrontalières avec statut fiscal particulier pour réduire les disparités fiscales, facteurs de « dumping fiscal ».**

L'objectif est de développer un statut de zones transfrontalières à statut fiscal particulier (possibilité d'exonération et de dégrèvement pour réduire les disparités fiscales).

Le dispositif doit permettre 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.

Les concepts-clefs du statut sont les suivants :

- **coordination des politiques** de développement économique,
- **harmonisation** des conditions d'accueil des entreprises,
- **dispositif incitatif** pour renforcer l'attractivité des zones de développement transfrontalières,
- politique de **promotion commune** qui s'appuie sur les avantages comparatifs de chaque territoire,
- création d'un **outil transfrontalier de gestion**.

Elle analyse la faisabilité des différents leviers financiers et fiscaux :

- modification de la fiscalité payée par les entreprises (mécanismes d'allègements fiscaux : dégrèvements/exonérations, alignement des taux),
- régime d'aides (Etat/collectivités vers entreprises, Etat vers collectivités),
- péréquation financière transfrontalière.

La mise en place de ce statut nécessite des modifications du cadre législatif des Etats concernés, dans le respect des normes européennes, concernant notamment les régimes d'aides aux entreprises.

### 3. Mécanismes et outils juridiques nationaux et communautaires

#### Enjeux

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 Etat.

Les partenaires des projets transfrontaliers doivent sécuriser les modes de réalisation et de gestion retenus, tout en anticipant l'évolution des cadres juridiques interne et communautaire.

#### Préconisations et pistes de travail

##### → Environnement juridique des projets : sécurisation des montages juridiques en terme de droit de la concurrence.

L'étude attire l'attention des porteurs de projets transfrontaliers sur la nécessité de respecter les obligations communautaires de mise en concurrence, telles qu'elles sont traduites dans les législations nationales sur les marchés publics, quand une collectivité territoriale ou un groupement effectuent des prestations pour le compte d'une autre collectivités territoriale située de l'autre côté de la frontière, dans le cadre d'un projet de coopération transfrontalière.

##### → Utiliser le droit à l'expérimentation comme levier pour faire évoluer les outils de la coopération transfrontalière.

Le levier du droit à l'expérimentation pourrait être utilisé pour permettre des avancées en terme de coopération transfrontalière, sur des sites identifiés.

Cette mise en œuvre de l'expérimentation en transfrontalier passe en premier lieu par la **reconnaissance des collectivités frontalières** en tant que catégories de collectivités dont la situation particulière, telle qu'elle a été exposée ci-dessus (cf. enjeux et problématiques des territoires étudiés), **justifie l'ouverture d'un droit à expérimentation**.

Dans cette optique, l'expérimentation par les collectivités territoriales en matière de coopération transfrontalière doit

- s'exercer essentiellement à partir de **l'échelle infrarégionale**,
- viser les départements et les intercommunalités frontalières, en leur permettant d'associer en tant que de besoin tous les niveaux de compétence utiles aux projets (Etat, régions, autorités sanitaires...).



**Synthèse**

---

**En pratique**, trois séries de paramètres devraient être pris en compte ; l'expérimentation en matière de transfrontalier devrait :

- **porter sur une thématique ayant un intérêt pour l'ensemble des frontières déclinée à travers un projet suffisamment finalisé,**
- **tenir compte des dispositions des accords bilatéraux** signés par la France auxquels la loi ne peut pas déroger (la dérogation ne peut concerner que le droit interne français et pas le droit international)
- **s'appuyer sur la recherche d'une réciprocité de l'autre côté de la frontière.**

→ **Articulation des échelles nationales et communautaires.**

Pour asseoir sa politique de cohésion pour la période 2007-2013, la Commission Européenne a présenté en juillet 2004 un projet de règlement créant un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT).

Le but de cette proposition est de faciliter la gestion des programmes et des projets particulièrement dans le cadre de l'objectif sur la coopération territoriale européenne. Cet instrument doit se mettre en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Dans ce cadre, il convient plus particulièrement d'être attentif à l'articulation des niveaux communautaires et nationaux, afin de :

- veiller à l'articulation des dispositions communautaires relatives au GECT avec les acquis de la coopération transfrontalière telle qu'elle existe aux frontières françaises,
- prendre en compte les besoins générés par chaque type de coopération (projets ou programmes).

Pour préparer cette nouvelle période de programmation il convient par ailleurs de travailler à identifier en amont dans les exercices de planification tant communautaires que nationaux (Contrat de plan Etat-Région pour la France) les axes stratégiques et les idées de projets structurants relatifs au transfrontalier.



# 1. Mode de gouvernance

## Enjeux

A travers la notion de gouvernance transfrontalière, il s'agit de concilier l'efficacité des politiques visant à limiter les « effets frontières » négatifs (concurrence...) et l'implication des populations dans le devenir de l'espace transfrontalier, via la construction d'une stratégie territoriale commune.

Un des principaux enjeux de la gouvernance transfrontalière réside dans la capacité à mettre en place des processus politiques communs de décision et des mécanismes de régulation, réunissant l'ensemble des acteurs territoriaux compétents.

Ce critère des compétences nécessaires à la réalisation d'une démarche commune transfrontalière amène dans de nombreux cas à associer, à côté des collectivités territoriales, d'autres partenaires, ayant des missions plus spécialisées que les collectivités ou leurs groupements : chambre consulaire, établissements publics chargés de la formation initiale ou continue ou de la gestion d'un autre service public à destination de la population du bassin de vie transfrontalier (transport, santé, emploi, prise en charge de la petite enfance...).

Ces approches transfrontalières larges<sup>1</sup> traduisent également les aspirations des collectivités territoriales et de leurs groupements à intervenir dans des domaines qui concernent la vie quotidienne des habitants (santé, emploi et éducation...) et ne sont pas toujours dans leurs domaines de compétence. La recherche d'un partenariat pertinent pour fonder un consensus politique sur le développement d'un bassin de vie transfrontalier doit permettre de préparer le passage de la phase études à la phase réalisation, qui permettra de concrétiser « l'intercommunalité transfrontalière ».

Cette approche pré opérationnelle doit conduire les partenaires du territoire transfrontalier à disposer d'outils et de mécanismes leur permettant de mener à bien plusieurs démarches :

- définir un périmètre pertinent,
- mobiliser les élus (c'est-à-dire les organes délibératifs qui détiennent, in fine, le pouvoir d'engager chaque collectivité dans la réalisation de projets transfrontaliers, mais également les opérateurs compétents pour la réalisation des projets définis en communs),
- assurer le relais entre la structure technique et les assemblées délibérantes, les autres collectivités, l'Etat, les autres partenaires publics et privés.

## Pistes

- Un nouvel outil pérenne et polyvalent pour les frontières françaises, le district européen,
- Pacte territorial réunissant l'ensemble des collectivités et autres partenaires concernés par une démarche transfrontalière commune.

---

<sup>1</sup> Cf. *projets de planification transfrontalière, phase 2* ;

## 1.1 District européen

### 1.1.1. Enjeux

La mise en place d'une structure de gouvernance transfrontalière commune :

- permet d'éviter la multiplication des structures et acteurs sur un territoire transfrontalier commun et de favoriser les synergies entre les acteurs du transfrontalier,
- permet aux acteurs du transfrontalier de se doter d'un outil pérenne, qui soit à la fois :
  - un lieu de représentation symbolique et politique du territoire transfrontalier mais également de production d'une stratégie commune au service de « l'intercommunalité transfrontalière »,
  - un outil technique, en tant que structure de portage des moyens matériels et humains permettant la mise en œuvre de cette stratégie transfrontalière.

Le développement de la coopération transfrontalière a conduit certains sites à se doter d'outils communs (cf. phase 2.2), sans que les solutions retenues, notamment celles de type associatif, ne permettent aux structures créées de jouer pleinement ce rôle de relais permettant le passage d'une gouvernance à l'échelle locale à une gouvernance à l'échelle transfrontalière. Leur statut de droit privé, notamment, ne leur permet pas d'intervenir au delà du stade des études pré-opérationnelles ou de l'organisation de la concertation en transfrontalier.

Or par rapport aux attentes des porteurs de projet transfrontalier (cf. conclusion phase 2.2), le Code Général des Collectivités Territoriales, avant le vote de la loi « Libertés et Responsabilités Locales », n'apportait pas de solutions satisfaisantes. Sur la base du CGCT, les collectivités territoriales françaises pouvaient, sous réserve d'un décret en Conseil d'Etat et en respectant les limites de leur domaine de compétence, adhérer à un organisme de droit public relevant du droit d'un Etat limitrophe, sans limitation relative à la durée et à l'objet de cet organisme. La réciproque n'existait pas dans le droit interne français.

Avant le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, le CGCT permettait aux collectivités territoriales étrangères de participer à des groupements d'intérêts publics (GIP) (Article L. 1112-2) et à des sociétés d'économie mixtes locales (SEML) (Article L. 1522-1). Toutefois, ces deux outils ne couvrent pas la diversité des projets transfrontaliers portés par des collectivités territoriales françaises :

- le GIP a un objet et une durée de vie limitée et n'est pas doté des pouvoirs d'un maître d'ouvrage public. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi ATR en 1992, un seul GIP a été créé (GIP Transalpes), signe de la non pertinence de l'outil par rapport aux besoins du terrain..



## Mode de gouvernance

---

- une SEML doit avoir une activité à vocation commerciale et nécessite une double capitalisation, publique et privée ; elle intervient comme un outil de collectivités, sans pouvoir de décision.

C'est pourquoi il est apparu comme un enjeu majeur de créer un outil de droit français ouvert aux collectivités territoriales étrangères

- prenant la forme d'une personne morale de droit public pérenne et utilisable à toutes les frontières,
- correspondant à une structure 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'agglomérations ou d'«intercommunalités transfrontalières »,
- complétant le dispositif institutionnel déjà en place constitué par la convention de coopération transfrontalière : le GIP en tant que structure à durée limitée (4 ans) pour mener des coopérations ponctuelles en associant les services de l'Etat concernés, la SEML pour organiser un partenariat public-privé autour de la réalisation de projets transfrontaliers.

Le district européen, tel qu'il figure dans les dispositions votées dans le cadre de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, répond à cette attente.

### 1.1.2. Travaux et exemples antérieurs

#### **Le groupement local de coopération transfrontalière prévu par l'Accord de Karlsruhe, 1996**

Dans le cadre du droit international, l'Accord de Karlsruhe<sup>2</sup> et le futur accord franco-belge prévoient déjà une structure de coopération de droit public, le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Il permet aux collectivités territoriales françaises, luxembourgeoises, allemandes et suisses de mener des actions de coopération transfrontalière dans des domaines de compétence communs.

Il prend en France la forme d'un syndicat mixte ouvert, pouvant associer des établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, collèges et lycées, hôpitaux, offices du tourisme, etc....) aux actions de coopération transfrontalière.

Cette disposition est loin cependant de couvrir l'ensemble des frontières françaises. L'étendre nécessiterait une renégociation des accords existants (Accord de Rome avec l'Italie, Traité de Bayonne avec l'Espagne). Le district européen correspond à la transposition dans le droit interne français des dispositions relatives au groupement local de coopération transfrontalière.

---

<sup>2</sup> Cf. Phase 1, état des lieux, contenu, périmètre et application de l'Accord de Karlsruhe ;

## Réflexion sur le droit de la coopération transfrontalière et propositions d'évolution, Mot/SCET, mai 2001

Dans le cadre du Programme National d'Assistance Technique Interreg cofinancé par la DATAR et l'Union Européenne et géré par le CNASEA - Mesure 1, Action 12, la MOT a réalisé un fonds juridique et documentaire sur la coopération transfrontalière comportant une partie relative à des propositions d'évolution du cadre juridique de la coopération transfrontalière. L'une des évolutions préconisée concernait la transposition dans le Code Général des Collectivités territoriales des principes contenus dans l'Accord de Karlsruhe régissant le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) pour créer une structure de coopération transfrontalière de droit public.

### 1.1.3. Piste de réflexion

#### a) Présentation de l'outil « district européen »

Les dispositions relatives au District européen figure dans l'article 187 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elles correspondent à une initiative de la MOT dans le cadre de la relance de la décentralisation, présentée et validée à l'occasion de son Assemblée Générale en septembre 2003 à Menton, visant à introduire dans le droit interne français un outil de coopération transfrontalière pérenne et polyvalent, avec un régime de droit public,

Ce nouvel outil doit permettre à des collectivités et leurs groupements, situées de part et d'autres des frontières françaises, d'investir en commun, de gérer des services et équipements publics mais également de mettre en place de nouvelles formes de gouvernance transfrontalière.

#### Origine des dispositions votées

Comme le rappelle le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale en seconde lecture<sup>3</sup> du projet de loi « Responsabilités et libertés locales », cet amendement, « *inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de MM. Pierre Mauroy et Jean-Claude Gaudin, a pour objet de permettre aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de créer des syndicats mixtes avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.*

*Sur proposition de sa commission des Lois, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a entièrement réécrit ces dispositions afin d'instituer un outil juridique spécifique à la coopération transfrontalière, dénommé « district européen ».*

---

<sup>3</sup> Rapport n° 1733 (2003-2004) de M. Jean-Pierre SCHOSTECK, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 juillet 2004 ;

## Mode de gouvernance

---

*En deuxième lecture, le Sénat a complété cette rédaction par un amendement de M. Pierre Mauroy, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, autorisant les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements à adhérer à des syndicats mixtes existants. L'adhésion entraîne alors la transformation de plein droit de ces syndicats mixtes en district européen. »*

### Contenu des dispositions

Les dispositions votées permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements situés de part et d'autres des frontières d'être à l'initiative de la création d'un « District européen » :

- pour réaliser toute mission présentant un intérêt pour ses membres,
- en utilisant la **forme juridique du syndicat mixte dit « ouvert »**, outil de coopération particulièrement souple dans sa composition comme dans son mode de fonctionnement. Il permet d'associer différents niveaux de collectivités, mais également des EPCI et d'autres personnes morales de droit public (comme les organismes consulaires ou des établissements publics),
- en **permettant à des syndicats mixtes existants de se transformer en district européen** : les règles de transformation applicables à ces syndicats mixtes sont celles de la création d'un district européen.

### Application possible de cet outil : intercommunalité transfrontalière de projet ou de gestion

Les caractéristiques du district européen en font un outil pérenne et polyvalent, qui peut tout autant devenir :

- une structure de gouvernance associant un large panel d'acteurs pour porter une démarche « **d'intercommunalité transfrontalière de projet** », comme le permettent les dispositions du CGCT :
  - en associant plusieurs niveaux de collectivités et de groupements d'échelles différentes : communale, intercommunale, de niveau intermédiaire ou régional,
  - en faisant adhérer des chambres consulaires ou des établissements publics comme les universités,
  - en prévoyant un fonctionnement « à la carte », pour tenir compte de la dissymétrie dans la répartition des compétences de part et d'autre des frontières,
  - en limitant le champ d'intervention du district européen à des missions ne nécessitant pas de réaliser en direct des investissements publics importants, pour pallier les inconvénients liés à la constitution de syndicat mixte « ouvert » associant des membres autres que des collectivités et groupements de collectivité (absence de remboursement de la TVA et de DGE)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cf. Ci-dessous ;

## Mode de gouvernance

---

- en créant des districts européens « ad hoc » avec des partenariats réduits et limités à des collectivités territoriales et leurs groupements pour mener à bien des projets et investissements ponctuels, décidés dans le cadre de la structure de gouvernance.
- Une structure dédiée à une ou plusieurs démarches de coopération intéressant les membres d'un territoire transfrontalier et portant une démarche « **d'intercommunalité transfrontalière de gestion** »
  - en définissant une mission (ou plusieurs missions complémentaires) à vocation transfrontalière qui sera exclusivement confiée au district européen, comme :
    - associer des collectivités territoriales étrangères à l'élaboration d'un schéma de planification territoriale transfrontalier, dans le respect des dispositions du Code de l'urbanisme,
    - créer une autorité organisatrice de transport transfrontalier réunissant les différents niveaux de collectivités compétentes en matière de transports collectifs,
    - assurer la réalisation et la gestion d'une station d'épuration transfrontalière (dont les équipements principaux seraient localisés en France),
    - construire et exploiter une usine de traitement des déchets ménagers à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier,
    - créer, mettre en réseau, promouvoir et gérer une ou plusieurs zones d'activités...
  - en limitant le partenariat aux maîtres d'ouvrage et en associant éventuellement d'autres partenaires via des comités consultatifs.
  - en prévoyant un fonctionnement à la carte pour tenir compte de la répartition des compétences de part et d'autre des frontières, qui ne permettent pas toujours de réunir l'ensemble des partenaires compétents par rapport à une thématique de travail commune (transport, formation, développement économique...)

### Un outil perfectible

Si le district européen constitue une innovation dans le droit interne français, il sera amené à évoluer dans les prochaines années pour tenir compte notamment :

- des **perspectives ouvertes par le projet de groupement européen de coopération transfrontalière** (GECT) proposé par la Commission Européenne (cf. ci-dessous), qui prévoit notamment un **partenariat plus large permettant d'inclure les Etats** parmi les membres des futurs GECT. L'ouverture du district européen aux Etats serait particulièrement utile sur des frontières où les compétences détenues par des collectivités côté français le sont de l'autre côté de la frontière par des Etats. A l'échelle du territoire l'Union européenne, cette situation existe notamment dans le cadre des relations franco-belgo-luxembourgeoises<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Cf. Phase 2.2, Agglomération du Pôle Européen de Développement ;



**Mode de gouvernance**

---

A noter que sur la frontière franco-italienne, la Principauté de Monaco<sup>6</sup>, n'étant pas un Etat membre de l'Union Européenne, est soustraite à l'application du droit communautaire. De même cette disposition pourrait s'appliquer à la frontière franco-suisse. La piste à privilégier est l'alignement des dispositions relatives au district européen sur les dispositions du futur GECT.

➤ de l'**expérimentation en transfrontalier et de la perspective ouverte par les districts européens**

Le CIADT du 18 décembre 2003, notait, notamment pour l'agglomération lilloise, la nécessité de réaliser un « *saut qualitatif majeur* » et « *de s'engager résolument sur la voie de la création d'une institution spécifique de gouvernance pour permettre le débat et la prise de décision politique à l'échelle de l'euro-métropole* ».

A cette fin « *le gouvernement français proposera aux autorités belges de constituer une mission parlementaire franco-belge qui aura pour tâche de proposer aux gouvernements, dans le délai de 12 mois, les modifications législatives ou réglementaires nécessaires et les expérimentations à envisager, notamment dans la perspective d'un district européen*<sup>7</sup>. »

L'outil district européen, en tant que structure de portage pourrait par conséquent être complété par des dispositifs nouveaux ayant un impact territorial et contribuant à promouvoir de nouvelle forme de coopération transfrontalière.

**b) Contenu des dispositions votées**

**Art. L. 1115-4-1 CGCT 1<sup>er</sup> Alinéa**

*Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*

**Pourquoi la dénomination « district Européen » ?**

En 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée Nationale, « *Le rapporteur a plaidé pour cette dénomination de district [européen], qui fait référence à un outil de coopération connu, sans pour autant créer*

---

<sup>6</sup> Cf. Phase 2.2, Riviera franco-italienne ;

<sup>7</sup> A noter que cette référence à un « district européen » est antérieure au vote de la loi « Libertés et responsabilités locales » qui introduit la notion de district européen dans le GLCT ;

## Mode de gouvernance

---

*de confusion, puisque les districts ont été supprimés par la loi du 12 juillet 1999 relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale »<sup>8</sup>*

### **Une référence explicite au groupement local de coopération transfrontalière**

Les districts européens correspondent à la transposition, dans le droit interne des dispositions relatives aux « groupements locaux de coopération transfrontalière », telles qu'elles existent dans l'Accord de Karlsruhe<sup>9</sup> (France-Allemagne-Suisse-Luxembourg) et le futur Accord Franco-belge sur la coopération transfrontalière. Ce terme est explicitement cité dans le 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article.

### **Un outil dédié exclusivement à la coopération transfrontalière**

Un district européen doit être créé exclusivement pour porter une démarche de coopération transfrontalière sur une frontière terrestre, maritime ou fluviale, la notion de transfrontalier correspondant aux « *relations de voisinages qui s'instaurent entre des partenaires directement au travers d'une frontière* »<sup>10</sup>.

### **Pouvoir d'initiative des collectivités territoriales françaises et étrangères et de leurs groupements**

Les collectivités territoriales françaises et étrangères et leurs groupements détiennent le pouvoir d'initiative en matière de création des districts européens. Par conséquent, un district européen doit au moins compter parmi ses membres une collectivité territoriale (ou un EPCI) français et une collectivité territoriale (ou un groupement de collectivités territoriales) d'un Etat limitrophe.

#### **→ Quelles personnes morales de droit public sont concernées côté français ?**

La circulaire interministérielle du 21 avril 2001 relative à la coopération décentralisée<sup>11</sup> définit de la manière suivante la notion de « *collectivités territoriales françaises et leurs groupements* ». Elle précise que « *les partenaires concernés sont les communes, les départements, les régions et leurs groupements* ».

*Par groupement, il faut entendre tous les établissements publics qui agissent aux lieux et place des collectivités territoriales, à la suite des transferts de compétences que celles-ci leur ont consentis :*

- *Tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou non : les syndicats de communes (à vocation unique ou multiple), les communautés de communes,*

---

<sup>8</sup> Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le sénat (n° 1218), relatif aux responsabilités locales, par M. Marc-Philippe DAUBRESSE, Député, 1er février 2004 ;

<sup>9</sup> Cf. Phase I Etat des lieux ;

<sup>10</sup> Guide de la coopération décentralisée, page 9, Ministère des Affaires étrangères, 2001 ;

<sup>11</sup> Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée, NOR INT B 0 1 0 0 1 2 4 C ;

## Mode de gouvernance

---

*les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les districts jusqu'au 1er janvier 2002, les syndicats d'agglomération nouvelle. [...]*

○ *Les institutions ou organismes interdépartementaux créés en application de l'article L. 5421-1 du code général des collectivités territoriales. Les ententes interrégionales créées en application de l'article L. 5621-1 du code général des collectivités territoriales. »*

A noter qu'un syndicat mixte, qui peut signer une convention de coopération transfrontalière, ne peut pas adhérer à un autre syndicat mixte.

### → Quelles personnes morales de droit public sont concernées dans les Etats limitrophes ?

La circulaire interministérielle apporte également des précisions sur la définition des « collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ». « *Il faut entendre par "collectivité territoriale étrangère" les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. [...]*

*Sauf disposition particulière dans le droit interne de l'Etat dont relève la collectivité étrangère, les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements ont donc une capacité à contracter avec des collectivités territoriales étrangères quel que soit leur niveau dans l'organisation de l'Etat étranger. »*

Ce principe concerne notamment les relations avec les « *entités fédérées, qu'elles soient ou non dénommées "Etats" (cf. les Cantons suisses, les Länder allemands [...])* ».

### Capacité juridique du district européen

Doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, il a, notamment, la capacité juridique de passer des contrats, de lancer des appels d'offre pour le compte de ses membres et de devenir maître d'ouvrage unique de projets transfrontaliers.

### Art. L. 1114-4-1 CGCT 2eme Alinéa

**« *L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. »***

### Objet du district européen

Le district Européen a un objet large, inspiré de celui du groupement local de coopération transfrontalière de l'Accord de Karlsruhe (Cf. Phase 1). Les futurs membres du groupement définissent librement les missions qu'ils lui confieront ainsi que les modes de réalisation de ces missions par le district européen.

## Mode de gouvernance

---

Le texte prévoit notamment que les missions du district européen peuvent conduire ce dernier à gérer un service public ou à exploiter les équipements liés aux fonctionnements de ce service.

Les membres peuvent également confier au district européen des missions de concertation ou de réflexion en amont, indépendamment de l'existence d'une mission de service public confiée au district européen.

### Conditions d'adhésion des membres

Les collectivités territoriales et leurs groupements pourront adhérer, à conditions que :

- les missions envisagées entrent dans les domaines respectifs de compétence des futurs membres. Un fonctionnement « à la carte » est toutefois possible, le district européen étant régi par les dispositions relatives aux syndicats mixtes ouverts (Cf. ci-dessous).
- Que les missions répondent, pour chaque membre, à un intérêt local. A ce titre, il peut être fait application des principes figurant dans la circulaire interministérielle du 20 avril 2001<sup>12</sup> : *« la clause générale de compétence donne vocation à toute collectivité territoriale à intervenir dans tous les domaines d'intérêt local qui la concernent.*

*Toutefois, l'intérêt local n'étant pas présumé par le législateur, les interventions des collectivités territoriales sur ce fondement sont effectuées sous le contrôle du juge administratif qui peut être amené à en examiner au cas par cas le bien fondé.*

*Ainsi, les collectivités territoriales ne doivent pas méconnaître les interdictions posées par le législateur (voir par exemple CE Ass., 6 avril 1990, Département d'Ille-et-Vilaine à propos du dépassement d'un taux limite de subvention), ni empiéter sur les compétences de l'Etat.*

*Elles ne doivent pas non plus porter atteinte aux attributions qui seraient confiées par la loi de façon exclusive à une autre collectivité territoriale. Au-delà de ces impossibilités, la jurisprudence a défini avec souplesse l'intérêt local qui conditionne la capacité d'action des collectivités locales :*

1. *L'intervention doit se justifier par l'exigence d'un intérêt public, [...]*
2. *L'intervention doit revêtir un intérêt direct pour la population concernée, cette notion s'étendant à celle d'intérêt réciproque des deux parties dans le cadre d'une convention de coopération décentralisée (v. CE, Ass., 25 octobre 1957, Commune de Bondy, à propos de subventions à des sections locales d'associations nationales qui menaient et allaient mener une action sociale au niveau communal).*
3. *L'initiative doit se conformer au principe d'impartialité. »*

---

<sup>12</sup> Circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée, NOR INTB 0100124 C ;

### Art. L. 1114-4-1 CGCT 3eme Alinéa

**« La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district européen a son siège.**

Il est créé par arrêté du Préfet de la région où le district européen a son siège, selon une procédure analogue à celle prévue à l'article 137 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui déconcentre au niveau du Préfet de Région les décisions autorisant des collectivités territoriales françaises et leurs groupements à participer à une structure ayant son siège à l'étranger (GLCT, Consorcio...). Un arrêté du Préfet de région est également nécessaire pour transformer un syndicat mixte « ouvert » existant en district Européen (Cf. ci-dessous).

### Art. L. 1114-4-1 CGCT 4eme Alinéa

**« Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen.**

### Respect des engagements internationaux de la France

Les collectivités coopérant dans le respect des engagements internationaux de la France (article L 1115-1 CGCT), il est précisé dans cet alinéa qu'un district européen peut être créé, à condition qu'aucun accord bilatéral, relatif à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, ne contienne de dispositions empêchant les collectivités concernées :

- de créer des structures de coopération dotée de la personnalité juridique,
- ou d'adhérer à une structure de droit public relevant du droit français.

Actuellement, aucun accord ou traité passé par la France ne contient explicitement de telles dispositions<sup>13</sup>. A noter que l'Accord de Rome<sup>14</sup> du 26 novembre 1993 signé entre la France et l'Italie ne prévoit qu'un seul outil, la convention de coopération.

Il ne contient toutefois pas de dispositions écrites qui limiteraient la capacité des collectivités territoriales italiennes, comprises dans le champ d'application de l'accord,<sup>15</sup> à participer à une structure de droit français.

---

<sup>13</sup> Cf. Phase 1 état des lieux ;

<sup>14</sup> Cf. Phase 1 état des lieux ;

<sup>15</sup> Cf. Phase 1 état des lieux ;



**Mode de gouvernance**

---

**Utilisation du district européen à toutes les frontières françaises**

Un district européen peut être créé à toutes les frontières terrestres et maritimes françaises, dans la mesure où la conception française de la coopération transfrontalière vise les relations de voisinage qu'entretiennent des collectivités territoriales et leurs groupement au travers des frontières terrestres ou maritimes.

S'il existe déjà des accords bilatéraux sur les frontières françaises<sup>16</sup>, le district européen a vocation à compléter les outils existants notamment sur les frontières franco-espagnole et de l'Accord de Karlsruhe<sup>17</sup> (Luxembourg/Allemagne/Suisse).

Il permet également de pallier l'absence d'accord international ou d'outils de droit public sur certaines frontières : frontière franco-britannique, frontière franco-italienne, frontière franco-belge (jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière du 16 septembre 2002), triples frontières où s'appliquent des accords bilatéraux différents<sup>18</sup>.

**Rattachement au régime des syndicats mixtes dit « ouverts »**

Cet alinéa de l'article renvoie aux dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie du CGCT, relatives aux syndicats mixtes « ouverts », dont il existe deux catégories :

- 1<sup>ère</sup> catégorie : syndicats mixtes ouverts composés exclusivement de collectivités territoriales de niveaux différents (commune, département, région) et d'EPCI,
- 2<sup>nd</sup>e catégorie : syndicats mixtes ouverts associant d'autres personnes morales de droit public à côté de collectivités territoriales ou d'EPCI ;

Pour cette seconde catégorie, il s'agit :

- d'établissement public autre que des EPCI,
- de chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers.
- d'institutions d'utilité commune interrégionales, d'ententes ou d'institutions interdépartementales,

A noter qu'un syndicat mixte ne peut pas adhérer à un autre syndicat mixte.

**Remarque :** en application des dispositions du CGCT précitées, le district européen **peut associer différents niveaux de collectivités, mais également des groupements de collectivités ainsi que d'autres personnes morales de droit public** (comme les organismes consulaires ou d'autres établissements publics).

---

<sup>16</sup> Cf. phase 1 : état des lieux ;

<sup>17</sup> Cf. phase 1 : état des lieux ;

<sup>18</sup> Cf. phase 1 : état des lieux ;

→ **Les conséquences liées à l'adhésion au syndicat mixte de personnes morales autres que des collectivités territoriales et leurs groupements,**

➤ **Non éligibilité au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) :** contrairement aux syndicats mixtes « ouverts » de la 1<sup>ère</sup> catégorie, les syndicats mixtes « ouverts » élargis à d'autres personnes morales que les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas éligibles au FCTVA<sup>19</sup>, « *fond qui assure aux collectivités locales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux, la compensation, à un taux forfaitaire, de la TVA dont elles s'acquittent pour leurs dépenses d'investissement.* »<sup>20</sup>

➤ **Absence de Dotation Globale d'Équipement (DGE) :** les syndicats mixtes « ouverts » constitués uniquement de collectivités territoriales et d'EPCI reçoivent une attribution dans le cadre de la dotation globale d'équipement selon les modalités visées à l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. En revanche, les syndicats mixtes « ouverts » de la seconde catégorie, ne peuvent bénéficier de cette dotation.

➤ **Suppression de l'exonération de la taxe sur les salaires :** les sommes payées à titre de rémunérations sont soumises à une taxe sur les salaires à la charge des personnes ou organismes, à l'exception notamment des collectivités territoriales et de leurs groupements. Pour les syndicats mixtes « ouverts » dont les membres sont limités à des collectivités ou à leurs groupements, l'exonération de la taxe sur les salaires s'applique en conformité à l'article 231 du Code Général des Impôt.

Pour les syndicats mixtes « ouverts » regroupant d'autres personnes morales que des collectivités et/ou leurs groupements, l'exonération n'est pas accordée et la taxe sur les salaires est donc à la charge du syndicat mixte.

➤ **Suppression de l'exonération de l'impôt sur les sociétés :** En application des dispositions de l'article 207-1-6 du Code Général des Impôts, les syndicats mixtes « ouverts », dont la composition se limite à des collectivités territoriales et/ou à leurs groupements bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur les sociétés.

Cette exonération ne s'applique pas aux syndicats mixtes « ouverts » associant des personnes morales autres que les collectivités et les EPCI<sup>21</sup>.

➤ **Impossibilité d'instituer une taxe de séjour :** impôt facultatif<sup>22</sup>, la taxe de séjour (ou la taxe de séjour forfaitaire) peut être instituée (dans certaines conditions) par des syndicats mixtes de la première catégorie, à condition qu'ils réalisent des actions de promotion en

---

<sup>19</sup> Cf. *Instruction fiscale INT B 9400257 C du 23 septembre 1994 relative au Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA)*;

<sup>20</sup> *Source : Ministère de l'économie et des finances ;*

<sup>21</sup> *Article 20 de la loi de finances rectificative pour 1994 confirmé par une réponse ministérielle du Ministère de l'économie et des finances (JO AN 15 avril 1996) ;*

<sup>22</sup> *Dont le champ d'application a été étendu par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 ;*

**Mode de gouvernance**

---

faveur du tourisme ou, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels. (Article L.5722-6 CGCT).

Par contre, des syndicats mixtes « ouverts » regroupant d'autres personnes morales que des collectivités et/ou leurs groupements ne peuvent instituer la taxe de séjour.

- **Impossibilité d'instituer une taxe sur les fournitures d'électricité sous faible ou moyenne puissance** : seuls les syndicats mixtes de la 1<sup>ère</sup> catégorie peuvent bénéficier des dispositions de l'article L.5212-24 CGCT<sup>23</sup>. Les syndicats mixtes associant d'autres membres que les collectivités et leurs groupements en sont exclus.
- **Exclusion des possibilités de mise à disposition de services d'un membre adhérent au bénéfice d'un syndicat mixte ou de service du syndicat mixte au bénéfice d'un membre adhérent<sup>24</sup>** :

*« les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales (communes, départements, régions) ou des collectivités territoriales et des EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition des ses collectivités ou établissements membres pour l'exercice de leurs compétences. (...) dans les mêmes conditions, (...) les services d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences. »*

Il semble donc qu'un syndicat mixte « ouvert » dont la composition serait plus large que des collectivités territoriales ou des EPCI perdrait cette possibilité nouvelle offerte par le législateur.

→ **Application pratique au district européen**

En conséquence, il conviendra à chaque fois que la constitution d'un district européen sera envisagée de s'interroger sur la pertinence (ou non) de faire participer des établissements publics (autres que EPCI) en tant que membres de la structure.

Une solution est envisageable pour continuer à bénéficier des avantages du syndicat mixte n'associant que des collectivités et EPCI (Bénéfice du FCTVA, de la DGE, de l'exonération de taxe sur les salaires...). Les membres peuvent décider de la constitution d'un organe consultatif au coté de l'organe exécutif.

Dans cet organe, les établissements publics (dont la présence en tant que membres serait susceptible de faire perdre à la structure certains droits) pourraient participer à la vie de la structure sans toutefois pouvoir décider.

---

<sup>23</sup> Nouvel article L.5722-8 introduit par la loi relative aux libertés et responsabilités locales ;

<sup>24</sup> Nouvel article L.5721-9 du CGCT introduit par la loi relative aux libertés et responsabilités locales ;

### → Régime commun aux deux catégories de syndicat mixte s'appliquant au district européen

La création du district européen doit être décidée à l'unanimité des futurs membres. L'objet et, dans une large part, les modalités de fonctionnement du syndicat mixte sont définis par les membres dans le cadre des statuts, définis librement par les membres.

Ces derniers peuvent prévoir un fonctionnement "à la carte" du district européen. Dans cette hypothèse, le district européen accomplit des missions individualisées pour chacun des membres, à condition que la ou les missions entrent dans le ou les domaines de compétence du membre concerné. Ce fonctionnement suppose toutefois que les statuts prévoient de manière détaillée les conditions d'exercice de ces compétences « à la carte »<sup>25</sup>.

#### Art. L. 1114-4-1 CGCT 5eme Alinéa

*« Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents. »*

#### Eviter la création de structures concurrentes

Cet alinéa permet la transformation de syndicats mixtes existants en districts européens, en évitant une procédure de dissolution qui peut être longue. Il vise également à éviter la coexistence de deux structures, l'une franco-française, l'autre transfrontalière, poursuivant les mêmes objectifs. Grâce à cette procédure, les syndicats mixtes qui le souhaitent pourront accueillir des collectivités territoriales des Etats limitrophes pour réaliser des projets communs. Deux hypothèses sont envisageables :

- Cette procédure peut en premier lieu concerner des syndicats mixtes intervenant déjà dans la gestion de projets transfrontaliers pour le compte de collectivités territoriales françaises et étrangères. Dans ce cas de figure, la transformation va permettre d'associer directement les partenaires étrangers au fonctionnement de la structure, de préciser les missions que le district européen réalisera pour chacun de ses membres et de définir les modes de financements correspondants.
- Elle peut, en second lieu, concerner des syndicats mixtes, dont l'objet, les missions et le territoire (frontalier), leur permettraient d'étendre leur champ d'action territorial de l'autre côté de la frontière, en associant les partenaires étrangers compétents.

<sup>25</sup> Liste des membres du syndicat, liste des compétences exercées, conditions d'exercice des compétences vis-à-vis de chaque membre, participation financière aux dépenses générale et liées à l'exercice des compétences pour le compte des membres... (Source : DGCL) ;



## **Transformation par arrêté du Préfet de Région**

Sur la base des dispositions présentées, les règles de transformation applicables sont celles de la création d'un district européen. La transformation nécessite un arrêté du Préfet de Région.

### **1.1.4. Avis des territoires de référence**

#### **Agglomération franco-valdo-genevoise : district européen et groupement local de coopération transfrontalière**

Par rapport aux outils de coopération transfrontalière, il manque un outil transversal permettant d'associer aux côtés des collectivités territoriales et des EPCI des établissements publics nationaux présents le bassin de vie transfrontalier, comme les universités.

#### **Agglomération lilloise : District européen et GLCT**

L'entrée en vigueur des dispositions relatives au District européen doit être mise en relation avec les travaux de la future mission parlementaire qui est en train d'être constituée, suite au CIADT de décembre 2003.

#### **Riviera franco-italienne : District européen**

Pour ce territoire, il faudrait privilégier un district européen « à la carte » regroupant notamment les collectivités du futur SCOT et intervenant dans d'autres domaines comme l'urbanisme, les déchets ou les transports

L'objectif est d'avoir une structure unique sur toutes les questions pouvant être traitées en transfrontalier avec les partenaires italiens. Le district européen deviendrait le lieu de concertation, de coordination et de réflexion entre les acteurs, réunis en fonction de leurs compétences respectives.

Il associerait des partenaires de niveaux différents, notamment l'échelle départementale. Le District européen fonctionnerait comme un lieu où les collectivités se mettent d'accord au sein d'une structure souple de coordination, bien qu'il resterait nécessaire de mettre en place des règles de majorité sur les compétences particulières exercées à la carte, comme une structure administrative traditionnelle.

La Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF) a la particularité d'être à la fois frontalière de l'Italie et de la Principauté de Monaco. Si cette structure permettra d'associer les partenaires italiens, elle ne permet toutefois pas à la CARF de traiter avec les autorités monégasques, puisqu'il s'agit d'un état et non d'une collectivité territoriale.



## 1.2 Pacte territorial transfrontalier

### 1.2.1. Enjeux

Les collectivités territoriales et leurs groupements, en tant que moteurs des démarches d'intercommunalité transfrontalière, sont tenus de coopérer dans leurs domaines communs de compétence<sup>26</sup>.

Si ce principe pose peu de difficultés pour des projets ponctuels, il est plus difficilement conciliable dans le cadre d'une démarche de gouvernance transfrontalière qui amène les collectivités à aborder de nombreuses thématiques complémentaires<sup>27</sup>.

Il est important de souligner la complexité des questions à traiter à l'échelle transfrontalière en terme de compétence (transport) ou de mode de réalisation (absence d'outils et de mécanismes équivalents de part et d'autre des frontières).

Les partenaires d'une démarche commune doivent faire face :

- à des dissymétries dans le partenariat institutionnel : des acteurs de même échelle ne disposent pas des mêmes compétences ; une compétence exercée à une échelle communale est exercée de l'autre côté de la frontière à l'échelle régionale,
- à des projets où les compétences sont partagées entre différents niveaux,
- à la nécessité de mettre en place des financements croisés pour permettre la réalisation de certains projets,
- à la coexistence de périodes de programmation des investissements publics différentes de part et d'autres des frontières en fonction des outils existants (contractualisation) et du rythme des élections politiques.

Dans ce contexte, le concept de pacte territorial transfrontalier, tel que présenté ci-dessous doit permettre d'aborder la question de la «gestion du territoire» transfrontalier par des acteurs publics et parapublics d'échelle et de compétences différentes, en définissant une politique commune dans des domaines ne relevant pas exclusivement de la compétence stricto sensu de ces acteurs.

---

<sup>26</sup> Cf. Phase 2.1 : Analyse comparée des systèmes d'organisation institutionnelle de la France et des Etats riverains ;

<sup>27</sup> Cf. Phase 2.2 : Démarches et projets transfrontaliers sur six territoires de référence, les thématiques traitées par chaque site étudié ;

## 1.2.2 Travaux et exemples antérieurs

### Insertion de la problématique transfrontalière dans les contrats de plan Etat-Région

La Mission Opérationnelle Transfrontalière a réalisé en 1999/2000, pour le compte de la Direction aux Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipement, une méthode d'approche du transfrontalier dans les diagnostics et les projets d'agglomération, visant à définir les modes d'élaboration d'un diagnostic d'agglomération transfrontalière, en vue de réaliser un projet d'agglomération transfrontalière à proprement parler, dont le financement serait à rechercher dans les volets territoriaux des contrats de plan Etat-Région (agglomération et pays).

La prise en compte du transfrontalier dans les contrats d'agglomération signé, (volet territorial des Contrats de Plan Etat Régions) est relativement variable, certains espaces s'étant engagés en amont dans une démarche de réflexion stratégique territoriale transfrontalière et inscrivant un certain nombre d'action dans ce type de contrat, d'autres profitant de la disparition du caractère obligatoire de ces contrats pour adopter une position attentiste.

On peut déplorer également le faible abondement financier de ces volets territoriaux des CPER qui se sont parfois retrouvés sans crédits avant qu'une série d'actions transfrontalières aient pu être mises en oeuvre. Les éléments méthodologiques développés par la MOT au cours de ses précédents travaux continuent d'être repris dans les démarches de projet de territoire transfrontalier (signature de charte, livre blanc, plans d'action...).

Les pactes territoriaux transfrontaliers doivent tenir compte des acquis et de la méthode développée et des écueils rencontrés dans la réflexion sur les volets transfrontaliers des contrats de plan Etat-Région.

### Refonder l'action publique locale<sup>28</sup>, octobre 2000

Ce rapport, élaboré par la Commission pour l'Avenir de la Décentralisation s'inscrit dans une démarche d'ensemble visant à « *lancer une nouvelle étape dans la décentralisation* » et contient trois propositions relatives à la coopération transfrontalière.

La proposition n°17 repose sur l'idée qu'il faut « *faciliter la création de services communs et la mise en commun de financements par des collectivités frontalières* ». La Commission préconise notamment de « *rechercher des formules qui facilitent la coopération sans pour autant nécessiter de structures juridiques* » et de faciliter « *la possibilité de doter les instances de coopération transfrontalière d'un budget commun* ». Le pacte territorial transfrontalier, outil de gouvernance, s'appuyant sur des mécanismes existants (conventions, financements croisés), s'inscrit dans les orientations de cette proposition.

<sup>28</sup> Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel JOSPIN, par Pierre MAUROY, président de la Commission pour l'Avenir de la Décentralisation ;

## Démarches de planification stratégique des territoires de référence (Cf. Phase 2.2).

Dans la seconde phase de l'étude ont été étudiées des démarches de planification transfrontalière stratégique, ayant vocation à déboucher sur la réalisation de projets concrets : plan opérationnel prioritaire de la COPIT, schéma de développement du PED et projet de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Les acquis de ces démarches ont été pris en compte dans la réflexion sur la phase d'élaboration du pacte territorial transfrontalier.

### 1.2.3 Préconisations opérationnelles

#### a) Propositions de nouvel outil

##### Objectif et contenu

Le pacte territorial transfrontalier :

- prend la forme d'une convention sur un plan d'action faisant l'objet d'un consensus, portant sur un territoire transfrontalier délimité,
- est décliné en projets identifiés,
- permet un approfondissement des démarches transfrontalières entreprises sur une période de programmation identifiée. Dans cette optique, le pacte territorial apparaît comme un moyen de financer un plan d'action et non comme une contractualisation a priori.
- basé sur une stratégie générale déclinée en un nombre limité de projets pouvant se traduire en actions concrètes, notamment les projets réalisables dans les échéances électorales ou dans le cadre d'une programmation communautaire. Il faut tenir compte, dans cet exercice de programmation pluriannuelle de la visibilité limitée des collectivités territoriales concernant les deux échéances précitées.

Pour permettre aux partenaires de réaliser les objectifs décrits ci-dessus, cette démarche de contractualisation doit être basée sur une logique de construction collective des projets.

Les projets sont élaborés au préalable au niveau local (échelle intercommunale) et permettent à un opérateur déterminé d'interpeller des opérateurs à d'autres niveaux (régional ou infrarégional) pour mobiliser leurs compétences et leurs ressources, selon une logique analogue à celle développée dans les contrats d'agglomération et de pays. Il faut également distinguer les phases d'élaboration et de définition du contenu de la phase de réalisation. Des collectivités peuvent être intéressées par la dernière phase uniquement.

La finalité de la 1<sup>ère</sup> phase (élaboration) du pacte territorial transfrontalier est de définir des objectifs précis et opérationnels permettant une participation « à la carte » des différents partenaires, afin de rassembler quelques signataires par projet, pour pouvoir engager la seconde phase (réalisation).

## **Mode de gouvernance**

---

Pour permettre l'engagement des collectivités, il convient également d'identifier pour chaque projet l'enveloppe financière correspondante et les clefs de répartition des financements entre les partenaires.

### **Partenariat**

Il est important de combiner les deux exigences suivantes :

- travailler dans les deux phases avec un nombre limité de structures pour faciliter la démarche,
- veiller, compte tenu des différences d'organisation, de compétences et de moyens, à ce que les structures et collectivités partenaires soient suffisamment représentatives de la population du bassin de vie transfrontalier.

Il est nécessaire d'associer au pacte territorial transfrontalier l'ensemble des partenaires compétents pour chaque projet retenu.

### **b) Conditions de mise en œuvre**

#### **Phase d'élaboration**

Le pacte territorial transfrontalier constitue une démarche transfrontalière « ad hoc » qui se différencie des outils existants et vise à fédérer des initiatives en cours. Il convient par conséquent :

- d'identifier les porteurs de projets politiques de la démarche, notamment les élus des territoires concernés,
- de mobiliser les différentes échelles en fonction de leurs compétences, notamment en veillant à l'association des services des Etats.

La définition du contenu du pacte ne suit pas un processus linéaire mais s'analyse comme un travail itératif. La démarche peut partir d'un groupe restreint de porteurs de projets et conduire à un élargissement progressif en fonction des thématiques identifiées et des acteurs concernés.

Il convient, dans ce cadre, de veiller au respect d'une parité dans la représentation des territoires de part et d'autre des frontières et d'élaborer la démarche dans les différentes langues de travail du territoire transfrontalier.

L'objectif de cette phase est de cibler des projets réalisables et programmables sur plusieurs années et de rechercher les financements correspondants, notamment des financements complémentaires en dehors des fonds des collectivités.

Il est par conséquent nécessaire dans cette phase de veiller plus particulièrement à :

- l'organisation de la concertation et la production du pacte territorial,
- l'articulation avec les contractualisations thématiques ou territoriales existant déjà à l'échelle de chaque Etat,

## **Mode de gouvernance**

---

- l'association éventuelle des services de l'Etat (services déconcentrés côté français ou d'autres Etats) à cette contractualisation, qui n'est pas formellement possible actuellement (impossibilité pour une collectivité de passer une convention avec un Etat étranger figurant dans le CGCT).

Le suivi de cette phase pourra donner lieu à un double processus de validation : un technique et un politique.

### **Phase 2 : réalisation**

Concernant la seconde phase du pacte territorial, le dispositif de réalisation nécessite d'identifier :

- les maîtres d'ouvrage, qui assurent le bon déroulement des projets,
- les financeurs,
- les maîtres d'œuvre qui peuvent être les maîtres d'ouvrage ou une structure tiers.

Cet outil peut être mis en place via une convention de coopération, outil commun à toutes les frontières et prévus par le Code Général des collectivités territoriales. Il faut également prévoir un processus de suivi de cette phase de réalisation en définissant les étapes ainsi que les modes de suivi du projet (par exemple via un comité de pilotage réunissant les collectivités et partenaires maîtres d'ouvrage).

## **1.2.4 Avis des territoires de référence**

### **Exemple de l'agglomération lilloise**

Un pacte territorial transfrontalier serait particulièrement intéressant à mettre en œuvre dans la métropole lilloise, pour pallier à la dissymétrie existant entre les acteurs du transfrontalier<sup>29</sup>, notamment par la mise en place de financements croisés.

Les acteurs du transfrontalier font le constat d'un partenariat institutionnel asymétrique dans l'agglomération transfrontalière, entre la Communauté Urbaine de Lille, qui fonctionne, pour ses compétences, comme une collectivité territoriale - à l'exception de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires- et les intercommunales wallonnes et flamandes dont les mécanismes de fonctionnement sont comparables à celles des sociétés d'économie mixte en France.

Il est toutefois important de noter que la notion de pacte territorial n'existe pas en tant que tel dans la culture institutionnelle belge, bien qu'il existe des politiques ou des moyens

---

<sup>29</sup> Cf. Phase 2.2 COPIT ;

**Mode de gouvernance**

---

financiers, qui sont affectés par l'échelle régionale à des projets locaux. Ces approches sont néanmoins des approches thématiques (mobilité, action sociale en Flandre).

**Exemple de la Riviera franco-italienne**

La notion de pacte territorial transfrontalier est particulièrement intéressante pour le territoire de la Riviera franco-italienne et de la Communauté d'Agglomération de la Riviera française (CARF) à double titre :

- La notion de pacte territorial existe déjà côté italien, ces pactes faisant partie des instruments de « programmation intégrée » dont disposent les collectivités territoriales et les acteurs privés pour engager une contractualisation concertée sur un territoire d'échelle infra-régionale. Ce pacte permet de financer des équipements, des services publics et des infrastructures (à hauteur de 30%) sur la base de financements nationaux, mais également locaux et communautaires.
- Côté français, la CARF a signé un contrat de plan départemental avec le Conseil Général des Alpes-Maritimes pour la période 2004-2009, contrat qui prévoit des projets de dimension transfrontalière. La CARF est également engagée dans la négociation d'un contrat d'agglomération avec la région et l'Etat qui pourrait également permettre de financer des projets de nature transfrontalière.

Le pacte territorial transfrontalier, tel que proposé, permettrait de réaliser l'articulation entre les outils français (contrat de plan départemental et futur contrat d'agglomération) et les outils italiens du développement territorial. Cette articulation serait facilitée par l'existence d'une procédure analogue au pacte territorial transfrontalier côté italien.



## 2. Organisation des solidarités économiques et financières

### Enjeux

Les disparités fiscales dans la taxation des entreprises sont souvent importantes d'un pays à l'autre, produisant des effets d'attractivité de l'implantation des entreprises, qui s'exercent seulement dans certains pays, tandis que la main d'œuvre moins chère provoque des effets d'attractivité de salariés en provenance d'autres pays frontaliers.

A contrario, le coût de la vie plus bas, favorise l'implantation des salariés, dans le pays frontalier et de ce fait les collectivités territoriales de ce pays se retrouvent, avec les charges de ces habitants qui pèsent sur elles, sans bénéficier des recettes liées au développement économique généré par l'implantation des entreprises.

Un des enjeux majeurs des projets de développement transfrontaliers est lié au partage des charges, des risques financiers ou des fruits de la croissance, générés par ces projets.

Pour réaliser un montage opérationnel et financier transfrontalier, les principales difficultés résident dans :

- Les distorsions entre échelle du projet transfrontalier et capacité financière de la collectivité compétente,
- La prise de risque (investissement par rapport au résultat attendu),
- L'utilisation en transfrontalier des subventions et mécanismes de financement existant en interne,
- Les disparités fiscales de part et d'autre de la frontière, qui provoquent une attractivité unilatérale sur les entreprises,
- La répartition des recettes et des charges, générées par ces projets, afin qu'elle soit le plus équitable possible.

Il s'agit, dans cette partie de trouver des solutions innovantes pour...

- Permettre aux collectivités d'investir de l'autre côté de la frontière en organisant le retour sur investissement,
- Limiter les distorsions de fiscalité et les concurrences territoriales,
- Limiter les effets pervers du travail transfrontalier,
- Amortir les frais d'un équipement de centralité.

### Pistes

Des pistes, qui pourraient passer par deux mécanismes nouveaux :

- Organiser des péréquations financières transfrontalières de plusieurs types
- Développer un statut de zones de développement transfrontalières avec statut fiscal particulier pour réduire les disparités fiscales.



## 2.1 Péréquation financière transfrontalière

L'idée est d'organiser une péréquation financière transfrontalière entre collectivités transfrontalières qui peut s'inspirer de différents modèles :

- soit celui du système français issu de la loi du 10 janvier 1980, antérieur à la politique de mutualisation de la taxe professionnelle au sein d'un EPCI et mis en place pour pallier les disparités fiscales locales,
- soit ceux des systèmes de compensation mis en place par certains pays, du fait de l'existence de nombreux travailleurs transfrontaliers,
- soit celui du système français de versement de participations pour utilisation d'équipements par d'autres collectivités.

### 2.1.1 Enjeux

Les enjeux d'une telle péréquation sont de plusieurs types :

- faciliter l'investissement de l'autre côté de la frontière, pour le pays traditionnellement le plus attractif en matière d'implantation d'entreprises,
- permettre un montage financièrement équilibré des projets transfrontaliers,
- trouver une solution aux inconvénients générés par l'existence d'un nombre important de travailleurs transfrontaliers (charges supportées par les communes de résidence d'un côté de la frontière, fiscalité sur les entreprises, les emplois et les revenus perçues de l'autre côté, mouvements pendulaires saturant les infrastructures de transport),
- trouver une solution pour participer aux charges de centralité assurées par des collectivités propriétaires d'équipements, dont le rayonnement est beaucoup plus large que leur périmètre institutionnel.

### 2.1.2 Travaux et exemples antérieurs

#### Solidarité de la loi de 1980

La loi du 10 janvier 1980 avait organisé une solidarité financière, décidée par voie conventionnelle, entre communes, ou entre communes et EPCI :

- soit au titre de retour sur investissement à l'occasion notamment de l'investissement d'une commune sur le territoire d'une autre,
- soit au titre de péréquation entre communes favorisées par l'implantation d'entreprises et communes plus défavorisées.

Cette possibilité a été étendue par la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 au cas d'un EPCI qui investit sur le territoire d'un autre EPCI.

Elle se traduit par un partage d'une part de produit de taxe professionnelle ou de foncier bâti générée par l'implantation ou le développement d'entreprises, sur des secteurs délimités ou non au sein de zones d'activités économiques.

### **Compensations transfrontalières**

Des accords de versement de compensations entre pays, pour compenser les charges générées par l'accueil des travailleurs transfrontaliers, ont été réalisés entre la Belgique et le Luxembourg d'une part et entre la Suisse et la France d'autre part.

Le calcul de ces compensations est généralement effectué à partir d'une partie de l'impôt sur le revenu.

### **Participation pour utilisation d'équipements d'une autre collectivité**

L'article L 1311-7 du CGCT prévoit la fixation du montant d'une participation pour l'utilisation d'un équipement, au bénéfice de la collectivité propriétaire de cet équipement.

Ce montant est calculé par référence aux frais de fonctionnement de l'équipement : il peut être fixé soit par convention, soit, à défaut de signature dans le délai d'un an, unilatéralement par le propriétaire et cette participation constitue une dépense obligatoire.

## **2.1.3 Préconisations opérationnelles**

### **a) Présentation du mécanisme**

#### **Objectifs et contenu**

L'idée est de prévoir plusieurs types de péréquation :

- **Péréquation financière de recettes générées par une activité économique**, permettant 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.

Le bon fonctionnement du système est toutefois conditionné par l'implantation d'entreprises dont l'activité générera la perception par la collectivité d'un produit fiscal.

- **Péréquation financière sous forme de compensation de charges** : entre un territoire situé dans un pays qui bénéficie des recettes générées par l'implantation de ces 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**, dont la zone d'attraction dépasse le périmètre de la collectivité propriétaire pour passer au-delà des frontières.



## Description des mécanismes envisageables

Plusieurs types d'accords pourraient être envisageables, pour une durée décidée conjointement et avec des modalités de révision définies, car ces accords devraient pouvoir être révisables et évolutifs.

### ○ Partage de l'impôt local sur les activités économiques

Dans tous les pays où il existe un impôt local sur les activités économiques (c'est-à-dire tous sauf la Belgique<sup>30</sup>), un partage d'une partie de cet impôt peut être envisagé :

- soit au titre de péréquation, entre la collectivité qui perçoit cet impôt et bénéficie d'une croissance de cette recette, du fait de l'implantation d'entreprises, liée à un projet de développement transfrontalier (ex. nouvelles zones d'activités économiques) et les communes d'accueil des salariés de ces entreprises de l'autre côté de la frontière.
- soit au titre de retour sur investissement, entre la collectivité qui bénéficie d'un nouveau produit fiscal, lié à l'investissement (par exemple le financement de l'aménagement d'une nouvelle zone d'activités) de la collectivité située de l'autre côté de la frontière et la collectivité traditionnellement attractive qui a décidé d'investir de l'autre côté de la frontière, afin de contrebalancer sa force attractive.

### ○ Partage de l'impôt sur le revenu

Dans tous les pays où il existe un impôt local sur le revenu (c'est-à-dire tous sauf la France<sup>31</sup>), un partage d'une partie de l'impôt national sur le revenu peut être envisagé. Il concernerait le pays qui le perçoit sur les travailleurs qui travaillent dans ce pays. La redistribution s'effectuerait au profit des communes des pays frontaliers où habitent ces travailleurs qui ont recours à des services locaux dans leur vie quotidienne.

Dans le cas particulier de la France, un accord particulier pourrait être passé entre le pays frontalier et l'Etat français, afin que ce dernier redistribue cette partie de l'impôt sur le revenu aux communes d'accueil des travailleurs transfrontaliers et qui en subissent les charges.

### ○ Contribution budgétaire à des équipements publics d'utilisation transfrontalière

Pour l'utilisation d'équipements publics par des collectivités territoriales situées de l'autre côté de la frontière, une disposition analogue à celle existant en droit français pourrait être adoptée. L'article L 1311-7 du CGCT prévoit que :

*« L'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements.*

<sup>30</sup> Cf. Phase 2.1 : Analyse comparée des systèmes d'organisation institutionnelle de la France et des Etats riverains ;

<sup>31</sup> Cf. Phase 2.1 : Analyse comparée des systèmes d'organisation institutionnelle de la France et des Etats riverains ;

*[...]Le montant de la participation financière est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements. Les modalités de calcul de cette participation sont définies par convention passée entre le propriétaire et la collectivité, l'établissement ou le syndicat utilisateurs. A défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur. »*

Il s'agit de prévoir pour cette utilisation, la fixation du montant d'une participation au bénéfice de la collectivité propriétaire et calculé par référence aux frais de fonctionnement de l'équipement. Ce montant peut être fixé par convention ou, à défaut d'accord, unilatéralement par le propriétaire.

### **Intérêt**

L'intérêt de ce type de systèmes est d'organiser des solidarités entre territoires, d'éviter que les projets de développement transfrontalier se traduisent par un jeu à somme nulle où ce que gagnent les uns se traduit par une perte pour les autres, et d'arriver plutôt à ce qu'ils se traduisent par un jeu « gagnant-gagnant », où chacun retire un intérêt du projet.

### **b) Conditions de mise en œuvre**

#### **→ Conditions juridiques**

##### **○ Partage de l'impôt local sur les activités économiques**

**En droit français**, il faudrait faire voter un amendement à la nouvelle disposition de la loi de 1980 qui permet un partage de taxe professionnelle ou de foncier bâti entre deux EPCI pour prévoir la possibilité d'un partage de produit fiscal par accord conventionnel avec une collectivité étrangère, dans le cadre d'un projet de développement transfrontalier.

**Dans les droits des Etats riverains**, il faudrait obtenir des différents pays, qui disposent d'un impôt local sur les activités économiques, qu'une disposition législative correspondante puisse permettre à la collectivité bénéficiaire de partager une partie du produit de cet impôt, avec la collectivité du pays voisin qui aurait investi sur leur territoire.

##### **○ Partage de l'impôt sur le revenu**

**Dans les droits des Etats riverains**, il faudrait obtenir des différents pays, que leurs Etats ou leurs niveaux intermédiaires puissent reverser une partie du produit de l'impôt qu'ils collectent sur le revenu à des collectivités territoriales des pays voisins qui accueillent les travailleurs transfrontaliers et subissent de ce fait un manque à gagner et un accroissement de charges.

**Solidarités économiques et financières**

---

**En droit français**, il faudrait obtenir de l'Etat Français :

- d'une part la négociation avec les Etats voisins pour obtenir une compensation au titre d'une partie de l'impôt sur le revenu payé par les transfrontaliers,
- d'autre part une redistribution de cette partie d'impôt aux communes ou EPCI d'accueil de ces travailleurs transfrontaliers, compte tenu :
  - du manque à gagner de taxe professionnelle lié aux entreprises qui, dans le cadre d'un projet transfrontalier, s'implantent, pour des raisons fiscales, de l'autre côté de la frontière,
  - de l'accroissement de charges afférent à l'accueil de ces travailleurs.

- **Contribution budgétaire à des équipements publics d'utilisation transfrontalière**

**En droit français**, il faudrait faire voter un amendement à l'article L 1311-7 du CGCT (Cf. ci-dessus),

- pour ouvrir cette possibilité de versements de participations par des collectivités étrangères,
- dès lors que l'équipement de la collectivité propriétaire fait l'objet d'un usage transfrontalier.

Il conviendrait aussi de voir dans quelle mesure un système de dépenses obligatoires peut s'imposer à des collectivités territoriales étrangères.

**Dans les droits des Etats riverains**, il faudrait obtenir des différents pays :

- que des dispositions soient votées pour permettre ces participations financières à des équipements, soit à titre de bénéficiaire, soit à titre de collectivité contributive
- que des obligations de paiement soient prévues en cas d'engagement dans de tels accords.

**→ Nécessaire intégration dans une politique globale d'aménagement**

D'une manière générale ces différents types de conventions doivent s'intégrer soit dans un projet de développement transfrontalier précis, soit dans une politique globale d'aménagement transfrontalier :

- La convention de coopération mettant en place cette péréquation financière doit s'intégrer dans une politique globale d'aménagement, contribuer à une meilleure gestion du territoire transfrontalier pris dans son ensemble, en tenant compte du poids géographique, démographique et économique des collectivités partenaires de part et d'autre de la frontière et notamment de leur capacité d'investissement respective.

- Elle doit accompagner une démarche d'aménagement ciblée sur des zones à aménager, démarche préalable qui passe par :
  - la définition des conditions d'accueil des entreprises susceptibles d'attirer ces entreprises ou catégories d'entreprises sur le territoire concerné,
  - la prise en compte de l'économie générale du projet : les recettes induites par l'aménagement, mais également les coûts.

### **2.1.4 Avis des territoires de référence**

#### **Agglomération franco-valdo-genevoise**

Au-delà des investissements nouveaux, il faut réfléchir aux modalités d'une « gestion d'agglomération », s'appuyant éventuellement sur un accord tel que décrit ci-dessus. Des équipements à la charge du Canton et des communes de Genève bénéficient aux habitants et entreprises de l'ensemble de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Il se pose la question d'une participation des collectivités françaises et vaudoises aux coûts de ces équipements.

Un investissement suisse en France, portant sur le terrain et éventuellement l'aménagement de la zone, pourrait avoir un effet d'entraînement. Le mécanisme précité permettrait de partager le déficit en proportion des investissements réalisés. Il serait également nécessaire d'adapter le système à des périmètres d'aménagement mixte, comme le pôle de la gare d'Annemasse, qui a vocation à accueillir, outre des activités, d'autres fonctions.

Par sa nature financière, ce mécanisme ne permet toutefois pas de prendre en compte les différences de nature culturelle dans les politiques d'aménagement française et genevoise. Pour que ce mécanisme fonctionne, il faut que les cultures d'aménagement soient proches et que les collectivités partagent les mêmes politiques d'interventionnisme économique.

Comme il s'agit d'un mécanisme français décliné en transfrontalier, il serait intéressant, pour lui permettre de fonctionner, qu'il soit également adopté côté suisse, voire envisagé à l'échelle européenne.

#### **Agglomération lilloise**

Côté belge, un tel mécanisme n'existe pas dans la législation relative aux collectivités territoriales. En pratique, il ne correspond pas aux logiques de fonctionnement des communes qui ne conçoivent pas leurs politiques de développement sur une base intercommunale ou dans le cadre d'une solidarité entre communes. Si le mécanisme présenté permettrait, dans l'absolu, de répondre à des problèmes auxquels sont confrontés les communes belges, il n'est pas applicable en pratique. Par ailleurs, ce mécanisme soulève la question d'une contrepartie durable à l'investissement initial.

**Solidarités économiques et financières**

---

Il faut également tenir compte des différences de base fiscale entre les communes belges et françaises. Pour les premières, la présence de nombreuses entreprises sur leur territoire n'est pas forcément le but recherché en matière de développement économique dans la mesure où elles ne versent à la commune qu'un impôt sur le foncier bâti industriel.

La principale ressource fiscale des communes étant constituée par les centimes additionnels à l'impôt sur les revenus des personnes physiques, c'est le lieu de résidence des employés de l'entreprise qui constitue le facteur déterminant pour la fiscalité locale des communes<sup>32</sup>.

Enfin, si l'investissement porte sur un équipement, il faut s'interroger sur la question d'une participation au coût de fonctionnement de l'équipement et pas seulement au coût d'investissement.

Il faut également prendre en compte les questions liées à la non incorporation de l'équipement réalisé dans le patrimoine de la collectivité qui investit sur le territoire de l'autre collectivité et à l'impossibilité de récupérer la TVA sur l'investissement réalisé.

**Riviera franco-italienne**

Il est préférable de réaliser des investissements français sur territoire italien via la participation à une société d'économie mixte de droit italien, qui peut générer des bénéfices par la revente de charges foncières, plutôt que de conclure un accord transfrontalier ad hoc.

---

<sup>32</sup> Cf. Phase 2.1, Belgique ;



## 2.2 Zone de développement transfrontalière

L'objectif est de développer un statut de zones transfrontalières à statut fiscal particulier (possibilité d'exonération et de dégrèvement pour réduire les disparités fiscales).

### 2.2.1 Enjeux

A partir de l'idée de « zones franches transfrontalières », évoquée par plusieurs sites, notamment les sites où il existe une forte différence de pression fiscale sur les entreprises (frontières franco-luxembourgeoise, franco-suisse et franco-italo-monégasque), générant des situations de « dumping fiscal », l'objectif est de privilégier une approche plus large et de développer un concept global de « zone de développement transfrontalière ».

L'idée est de dépasser la problématique des « zones franches urbaines » mise en œuvre dans le cadre de la politique de la ville, pour réfléchir sur la mise en place d'un dispositif permettant à la fois :

- de limiter les « effets frontières » (concurrences ou carences territoriales),
- de s'intégrer dans une réelle politique d'aménagement du territoire, permettant le développement intégré de territoires transfrontaliers,
- en vue d'accueillir de nouvelles entreprises ou d'éviter la délocalisation d'entreprises existantes.

### 2.2.2 Travaux et exemples antérieurs

***La coopération transfrontalière : de la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière, Rapport de M. le Député UEBERSCHLAG au Premier Ministre Alain JUPPE, mars 1996***

Dans le cadre de ce rapport, il a été proposé, de « *mettre en place, à titre expérimental des zones d'activités transfrontalières à statuts spéciaux* » pour « *donner à certains espaces d'activités économiques à proximité de la frontière un statut spécifique ayant sa propre cohérence, mais n'introduisant pas de distorsions de concurrences majeures par rapport aux pays concernés. Zones à statut spécial ne doit pas obligatoirement signifier zone franche, même si certains avantages spécifiques peuvent être consentis pour compenser les difficultés liées à une situation transfrontalière* ».

**Proposition de loi de M Jean-Claude Guibal portant sur les conditions de création de zones d'activités transfrontalières à statut spécial, déposée le 14 mai 2003, n° 844**

Cette proposition de loi s'inscrit dans la lignée des propositions contenues dans le rapport Ueberschlag de 1996. Elle vise à mettre en place un statut spécial pour les zones d'activités frontalières développées par des collectivités et EPCI.



Ce statut spécial correspond à un dispositif de développement territorial portant sur des actions de développement économique en vue de limiter les « effets frontières » en terme de concurrence et de carence territoriales et de participer à la mise en œuvre d'une réelle politique d'aménagement du territoire, appliquée à un bassin de vie transfrontalier.

### **2.2.3 Préconisations opérationnelles**

#### **a) Objectif et contenu**

##### **Dénomination : zones de développement transfrontalières**

Il faudrait privilégier le terme « développement » plutôt que l'appellation « zone franche », qui renvoie à une politique en faveur de zones cumulant des handicaps géographiques, économiques et sociaux.

Or les espaces frontaliers correspondent à des territoires qui :

- sont en concurrence avec des territoires limitrophes relevant du droit d'un autre Etat, ce qui introduit des distorsions, notamment en matière fiscale ou réglementaire, que l'on peut qualifier « d'effets frontières » et qui se traduisent par une situation de « dumping fiscal »,
- ne peuvent pas atténuer cette concurrence territoriale en utilisant les outils disponibles dans le droit interne français, comme la mise en place d'un EPCI à fiscalité propre, créant une solidarité financière et administrative entre les différentes communes membres.

##### **Objectifs**

###### **→ A l'échelle locale :**

- Doter les espaces frontaliers d'outils opérationnels au service d'un développement économique transfrontalier,
- Contribuer à l'émergence d'intercommunalités ou de coopérations transfrontalières multi-niveaux en privilégiant une approche pragmatique, celle du développement économique.

###### **→ A l'échelle nationale :**

L'objectif n'est pas de créer des zones d'extraterritorialité, mais :

- de permettre la création de solidarités transfrontalières basées sur des enjeux communs,
- de s'inscrire dans la nouvelle politique de décentralisation et d'aménagement du territoire, notamment en favorisant le développement des « espaces périphériques » constitués par les zones frontaliers,
- de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales françaises.



**Solidarités économiques et financières**

---

→ **A l'échelle européenne :**

- favoriser l'intégration européenne des territoires situés de part et d'autre des frontières nationales,
- en limitant les effets négatifs issus de la concurrence entre des législations source de « dumping fiscal ».

**Contenu**

→ **Base juridique**

Plusieurs hypothèses peuvent être retenues :

- démarche à l'échelle européenne pour assouplir les règles limitatives d'aides aux entreprises afin de prendre en compte les situations de « dumping fiscal frontalier »,
- négociations d'Etat à Etat pour définir des zones transfrontalières bi ou tri-nationales, donnant lieu à un accord international et le cas échéant à des exonérations fiscales visant à limiter les cas de dumping fiscal,
- législation française permettant de compenser les « effets frontières »,
- expérimentation sur certains territoires dans le cadre du droit à l'expérimentation avant de généraliser un régime juridique commun aux territoires frontaliers.

→ **Régime juridique**

Il conviendrait de créer un régime :

- s'appliquant à un territoire identifié (périmètre délimité),
- prenant en compte une réalité économique telle qu'elle existe à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier et non par juxtaposition des contextes économiques des territoires nationaux qui composent ce bassin,
- s'inscrivant dans une stratégie de développement, préalablement définie en commun par les collectivités et les acteurs du territoire, sur la base d'un diagnostic entrepreneurial transfrontalier partagé par ces acteurs,
- s'appuyant notamment sur la promotion de filières propres au territoire concerné,
- faisant l'objet d'une contractualisation prévoyant la mise en place d'outils adaptés.

Ce régime permettra :

- une meilleure **coordination des politiques** mises en œuvre de part et d'autre de la frontière en matière de développement économique, sur l'ensemble du territoire transfrontalier concerné,

**Solidarités économiques et financières**

---

- de prendre des dispositions favorisant une **harmonisation** des conditions d'accueil des entreprises dans les zones de développement transfrontalières,
  - pour éviter les « effets frontières » évoqués ci-dessus,
  - portant sur l'ensemble des dispositifs d'accueil, de l'urbanisme à la fiscalité, et prenant en compte les facteurs décisifs pour l'implantation des entreprises,
- de mettre en place un **dispositif incitatif** pour renforcer l'attractivité des zones de développement transfrontalières (le régime européen des aides aux entreprises devrait être assoupli dans le cadre de la lutte contre le dumping fiscal),
- d'appuyer cette démarche par un nom et une image commune,
- de définir une politique de **promotion commune** des zones d'activités transfrontalières, fondée sur les avantages comparatifs de chaque territoire en terme d'implantation des entreprises.

Nota Bene : le contenu de ce régime et la portée des mesures envisagées dépendront de la base légale retenue.

→ **Outil de gestion**

Pour permettre le fonctionnement de ce dispositif, dans une optique opérationnelle, il est indispensable de créer un outil transfrontalier de gestion de cette zone de développement transfrontalière :

- qui élabore la politique de développement transfrontalier appliquée à la zone de développement transfrontalière et vérifie sa faisabilité,
- qui assure la gestion de cette zone et la mise en œuvre du régime défini ci-dessus.

Pour permettre à cet outil de remplir ces deux missions, il est indispensable de le doter de la personnalité juridique de droit public.

Les districts européens, tels qu'ils sont prévus par l'article 187 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, pourraient remplir cette fonction<sup>33</sup>.

**b) Conditions de mise en œuvre : leviers financiers et fiscaux**

Sur quels mécanismes pourraient s'appuyer les zones de développement transfrontalières ?

Sont examinés ci-dessous les paramètres et mécanismes qui pourraient contribuer à limiter les concurrences territoriales de part et d'autre des frontières et les conditions de mise en œuvre de ces mécanismes.

---

<sup>33</sup> Cf. *Ci-dessus* ;

## Hypothèse 1 : Modification de la fiscalité payée par les entreprises

### ○ Mécanismes d'allègements fiscaux (dégrèvements/exonérations)

En droit français les **dégrèvements** consistent en un remboursement d'impôt au contribuable généralement décidé par l'Etat, les **exonérations** consistent en une diminution temporaire de la base qui sert au calcul de l'impôt, généralement décidée par les collectivités territoriales qui en assument le manque à gagner.

Ces allègements peuvent porter sur :

- les recettes d'Etats (impôts sur les sociétés ou IS),
- les recettes des collectivités (taxe professionnelle),
- les cotisations sociales.

Chaque dégrèvement/exonération génère un manque à gagner qui doit être supporté soit par l'Etat, soit par les collectivités.

En pratique, les exonérations de taxe professionnelle ne suffisent pas pour supprimer les disparités fiscales et nécessitent en outre une compensation pour permettre aux collectivités de faire face aux charges induites par les projets transfrontaliers dans l'exercice de leurs compétences (école, politique de l'habitat...).

Par contre, les dégrèvements/exonérations portant sur les cotisations fiscales et sociales ont plus d'impact auprès des entreprises. Mais ceux d'impôt sur les sociétés, ou de cotisations sociales constituent des manques à gagner pour l'Etat ou le budget de la sécurité sociale.

Outre l'accord de l'Union Européenne qui serait nécessaire (notification du nouveau régime d'aide obligatoire), le choix de telles politiques est largement soumis aux problèmes d'équilibre budgétaire et suppose une action forte de sensibilisation auprès du Ministère des Finances. Il pourrait également être envisagé que ces dégrèvements/exonérations ne concernent que certaines catégories d'entreprises, correspondant à des filières que les collectivités territoriales souhaitent promouvoir.

Cependant une telle politique risque de se heurter au principe d'égalité devant l'impôt, qui s'applique généralement en France.

### ○ Alignement des taux

L'hypothèse de prévoir un taux commun d'impôt sur les sociétés (IS) reste difficilement envisageable, compte tenu du niveau très bas de l'IS à certaines frontières<sup>34</sup> (notamment en Suisse). Cependant en France la surtaxe de 3% sur l'IS devrait être supprimée en 2 ans.

---

<sup>34</sup> Cf. Phase 2.1 : Analyse comparée des systèmes d'organisation institutionnelle de la France et des Etats riverains ;

## Hypothèse 2 : régime d'aides

### → Etat/collectivités vers entreprises

Sur un territoire transfrontalier, il s'agirait de prévoir des aides spécifiques portant sur le régime des entreprises, pour permettre un alignement ou du moins un rapprochement avec le régime en vigueur de l'autre côté de la frontière ; mais de telles aides supposent un accord de Bruxelles, si elles dépassent les montants fixés par les règles européennes actuelles (Cf. ci-dessous).

### → Etat vers collectivités

L'hypothèse est d'instaurer une compensation financière à destination des collectivités pour les investissements qu'elles ont réalisés pour promouvoir un développement économique transfrontalier.

### Comment mettre en place ces mécanismes ?

La création d'un statut fiscal particulier avec des mécanismes d'exonération devrait passer par une loi et ne peut être décidé par décret. Il doit en outre être accepté par l'Union Européenne, c'est-à-dire :

- respecter la « règle de minimis » : à l'échelle communautaire, les aides d'Etat sont limitées à 100 000 euros par entreprise sur 3 ans, tout régime d'aide devant être notifié à Bruxelles.

Les conditions d'application de cette règle, issue des articles 87 et 88 du Traité instituant la Communauté européenne relatifs aux conditions d'octroi des aides publiques aux entreprises, ont été définies par le règlement 69/2001 du 12 janvier 2001 :

*« des aides n'excédant pas un plafond de 100 000 € sur une période de 3 ans n'affectent pas les échanges entre Etats membres et/ou ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence... Pour chaque nouvelle aide de minimis octroyée, il y a lieu de déterminer le montant total des aides de minimis au cours des trois dernières années. »*

Ces dispositions sont applicables jusqu'au 31 décembre 2006.

- ne pas être considéré comme susceptible de fausser la concurrence intracommunautaire.

## 2.2.4 Avis des territoires de référence

### Agglomération franco-valdo-genevoise

Si les participants s'accordent sur la nécessité de définir une stratégie commune et d'organiser une prospection en commun, ils soulignent la difficulté de mettre en place un tel système. Il faut en outre tenir compte du plafonnement européen des aides aux entreprises à 100 000 euros sur 3 ans.

**Solidarités économiques et financières**

---

Ils pensent qu'il est plus intéressant de mettre en avant les avantages comparatifs de chaque territoire en terme d'implantation des entreprises et d'appuyer cette démarche par un nom et une image commune. Il leur semble plus pertinent de promouvoir l'éventail des possibilités.

S'il est possible de présenter à l'échelle européenne ce dispositif comme un moyen de lutter contre le « dumping fiscal », encore faut-il que les Etats prennent position pour accorder des régimes dérogatoires plus favorables aux frontières.

**Agglomération lilloise**

S'il existe bien une réflexion sur ce thème depuis quelques années, les différences de fiscalité ne constituent pas un facteur déterminant pour l'implantation des entreprises, contrairement aux impôts sur les personnes physiques.

Les territoires français et belges sont toutefois en concurrence et les collectivités cherchent à éviter que leurs entreprises partent de l'autre côté de la frontière.

Les préconisations opérationnelles s'orientent, non vers des dispositifs d'allègements fiscaux, mais vers la mise en place de politiques transfrontalières d'accompagnement des entreprises en terme de conseil et de prestations concernant leur environnement juridique en transfrontalier.

**Riviera franco-italienne**

Dans un bassin de vie transfrontalier, ce mécanisme doit permettre un co-investissement transfrontalier en vue de l'implantation de nouvelles entreprises, notamment sur les territoires des collectivités qui se trouvent dans une situation de concurrence et de dumping fiscal défavorable.

Ce mécanisme pourrait également s'appliquer au maintien des emplois existants, dans un contexte de concurrence territoriale transfrontalière, phénomène qui peut être accru par un éloignement des principaux réseaux de communication.

Il permettrait de fédérer les différentes initiatives des collectivités en matière de développement économique.

### 3. Mécanismes et outils juridiques nationaux et communautaires

#### Enjeux

Les sites étudiés dans la seconde phase sont passés d'une coopération transfrontalière initiale ponctuelle ou de nature expérimentale à la construction de démarches de territoire complexe. Ces démarches s'appuient sur des structures communes et sur la production de documents de planification stratégique faisant consensus.

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 Etat.

Pour ce type d'investissements, les partenaires des projets transfrontaliers doivent trouver un mode de réalisation et de gestion adapté à la nature et à la durée du projet et lui donner un traduction juridique (convention, outil commun...), qui leur permettent d'anticiper sur :

- l'évolution des politiques locales propres à chaque collectivités ou groupements partenaires du projet,
- l'évolution des cadres juridiques interne et communautaire,
  - soit dans le sens d'une meilleure prise en compte des questions liées aux démarches de coopération transfrontalière,
  - soit dans le sens d'un rapprochement des législations, notamment sous l'influence du droit communautaire s'appliquant aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans des domaines comme les marchés publics ou les politiques des transports ou de l'environnement.

#### Pistes

- Environnement juridique des projets : sécurisation des montages juridiques en terme de droit de la concurrence,
- Utiliser le droit à l'expérimentation comme levier pour faire évoluer les outils de la coopération transfrontalière,
- Articulation des échelles nationales et communautaires.

## 3.1 Sécurisation des montages juridiques en terme de droit de la concurrence

### 3.1.1 Enjeux

Les politiques de coopération transfrontalière concertée existant depuis le début des années quatre-vingt-dix avec la mise en place des programmes Interreg, les collectivités sont passées en l'espace d'une décennie de démarches expérimentales ou d'études à des partenariats plus solides.

Ces partenariats se traduisant notamment par des investissements ou des projets d'investissements communs comme la réalisation de stations d'épuration, d'unité de traitement des déchets ménagers, de zones d'activités et de développement transfrontalières, d'infrastructures transfrontalières<sup>35</sup>.

Ils engagent les acteurs du transfrontalier sur des périodes allant de 25 à 30 ans, période nécessaire à l'amortissement des équipements.

Ils supposent que les engagements pris initialement par les élus et représentants des collectivités territoriales et autres acteurs publics concernés soient poursuivis pendant toute cette durée.

La principale question qui se pose est celle des conditions de réalisation de ces investissements et de leur sécurisation, concernant notamment l'organisation de la maîtrise d'ouvrage transfrontalière, par rapport aux normes communautaires comme aux calendriers politiques des différentes collectivités partenaires.

Dans de la pratique, les modes de réalisation retenus, notamment conventionnels, conduisent une collectivité ou un groupement de collectivité à réaliser des prestations pour le compte d'une collectivité située de l'autre côté de la frontière.

Or ces solutions n'apportent pas toujours des garanties suffisantes en terme de respect des procédures de mise en concurrence dans le cadre de marchés publics et de délégations de service public en transfrontalier.

---

<sup>35</sup> Cf. Phase 2.2 : Démarches et projets transfrontaliers sur six territoires de référence, les thématiques traitées par chaque site étudié ;

### 3.1.2 Travaux et exemples antérieurs

#### Etude « collectivités territoriales et obligations communautaires »

En 2003, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État la rédaction d'une étude afin d'éclairer le gouvernement « *sur la façon dont peuvent se concilier cette responsabilité exclusive de l'État en droit communautaire avec, en droit interne, le principe de libre administration des collectivités territoriales et celui [...] d'organisation décentralisée de la République* ». Cette étude, dénommée « *collectivités territoriales et obligations communautaires* »<sup>36</sup> cite la coopération décentralisée parmi les nouveaux domaines « à risque », potentiellement source de manquements au droit communautaire.

A noter que la notion de coopération décentralisée englobe la notion de coopération transfrontalière ; elle concerne toute action de coopération internationale menée entre des collectivités territoriales françaises et étrangères, indépendamment de leur localisation respective.

Les auteurs soulignent qu'« *il convient de rester vigilant afin que, dans le cadre de la coopération décentralisée entre collectivités territoriales qui tend à se développer, des collectivités françaises ne concluent pas avec des collectivités d'autres États des engagements contraires à des obligations de droit communautaire : en désignant par exemple dans un tel accord l'organisme qui gèrera pour leur compte ou effectuera un service alors que, en application du droit communautaire, le choix de cet opérateur aurait dû faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence ou en prévoyant de lui verser une rémunération comportant un élément d'aide* »<sup>37</sup>.

#### Exemple d'équipements réalisés ou envisagés par des territoires de références (Cf. Phase 2.2)

Concernant la réalisation de stations d'épuration ou les unités de traitement des déchets, la nécessité de mettre les prestataires en concurrence, y compris quand il s'agit d'autres collectivités (hors relations organiques), s'applique autant en interne qu'en transfrontalier.

Compte tenu des investissements réalisés et de la durée des contrats (30 ans), les conventions transfrontalières passées pour la réalisation et l'exploitation des stations d'épuration comme d'unités de thermovalorisation pourraient risquer de se voir opposer une non-conformité au droit de la concurrence communautaire, si elles ne sont pas précédées d'une mise en concurrence.

<sup>36</sup> *Collectivités territoriales et obligations communautaires : étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, Edwige BELLARD, Catherine de SALINS, FRANCE. Conseil d'Etat, (Les Etudes du Conseil d'Etat) Etudes du Conseil d'Etat Paris; La Documentation française; 2004;*

<sup>37</sup> *Idem, page 52 ;*

### 3.1.3 Piste de réflexion

#### a) Contexte juridique

La sécurisation des montages juridiques nécessite de connaître les règles de mise en concurrence s'appliquant aux relations entre collectivités ou groupements de collectivités et entre collectivités et structures de coopération transfrontalière créées pour porter des projets de coopération transfrontalière.

#### Notion de maîtrise d'ouvrage transfrontalière

Pour des collectivités territoriales, la réalisation d'un projet, quel que soit son contenu, passe par l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique. Le maître d'ouvrage<sup>38</sup> est la personne morale, pour laquelle les investissements et les travaux sont réalisés.

Il a pour missions principales de s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, déterminer la localisation, le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'opération sera réalisée et de conclure, avec les maîtres d'oeuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. L'exécution des tâches est confiée au maître d'oeuvre, qui peut être soit le maître d'ouvrage, soit un tiers.

Dans le domaine de la coopération transfrontalière, plusieurs collectivités, relevant de régimes juridiques différents deviennent co-maîtres d'ouvrage d'un projet commun. Pour des collectivités territoriales situées de part et d'autre de la frontière, deux montages sont possibles :

- soit une collectivité, ou un groupement, exerce seule les fonctions de maître d'ouvrage du projet, les modalités de réalisation du projet étant définies par le biais d'une convention de coopération transfrontalière signée par l'ensemble des partenaires du projet, ce qui est le cas de certains projets présentés dans la seconde partie de l'étude<sup>39</sup>,
- soit les collectivités créent une structure tiers, à vocation transfrontalière, qui exerce les fonctions de maître d'ouvrage transfrontalier, sous la forme d'une structure de type groupement de collectivité (GLCT, District européen, Consorcio) ou société d'économie mixte (SEML).

#### **Les principes s'appliquant aux relations entre les collectivités territoriales et/ou groupements de collectivités territoriales dans le droit interne français dans le cadre d'une fourniture de prestation de service**

---

<sup>38</sup> Cf. Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privé ;

<sup>39</sup> Cf. Phase 2.2 :démarches et projets transfrontaliers sur six territoires de référence, les thématiques traitées par chaque site étudié ;

**Outils juridiques**

---

Un EPCI ou un syndicat mixte peut réaliser des prestations de services pour d'autres collectivités, à certaines conditions, liées à une habilitation, au respect des règles de la concurrence, au respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie.

**1. Nécessité pour un EPCI ou un syndicat mixte d'avoir une habilitation à réaliser des prestations :** l'EPCI ou le syndicat mixte peut réaliser des prestations dans le cadre :

- Soit d'une habilitation légale : le CGCT prévoyait déjà la possibilité pour les communautés urbaines (article L 5215-27 du CGCT), et les SAN (article L 5333-5 du CGCT), de passer des conventions avec leurs communes membres pour la création ou la gestion de certains équipements ou services ;

La loi démocratie de proximité a d'abord étendu ces dispositions aux communautés d'agglomération (article L 5216-7-1) et la loi « Libertés et responsabilités locales » vient de l'étendre aux communautés de communes (article L 5214-16-1).

- Soit d'une habilitation statutaire : c'est le cas pour les autres EPCI ou les syndicats mixtes : cette disposition doit être prévue explicitement par les statuts et donc avoir été approuvée par les membres.

**Cette habilitation n'exonère pas du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ni des règles de la concurrence.**

**2. Respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et des règles de concurrence :** d'une manière générale, la vente commerciale de produits et celle de prestations pose le problème de l'intervention d'une collectivité publique dans le secteur concurrentiel, lorsqu'il n'y a pas défaillance de l'initiative privée et respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Les activités industrielles et commerciales sont protégées en France par les dispositions de la loi d'Allarde des 2 et 7 mars 1791. Il en résulte que les entreprises privées ne peuvent, en principe, être illégalement concurrencées par les services publics.

A compter des années 30, le conseil d'Etat a mis en place deux critères permettant de légaliser les interventions des collectivités territoriales dans les secteurs économiques ou sociaux jusqu'alors réservés à l'initiative privée.

Ces deux critères (présence de circonstances particulières de temps et de lieu, existence d'un intérêt public local traduisant une carence de l'initiative privée) ont permis de légaliser la création de nombreux services publics (cabinets dentaires, hôtels cafés, cinémas, ...).

Ces critères restent toujours d'actualité et toute création de services publics n'est légale que si elle est justifiée par des circonstances spéciales (époque de la création, lieu géographique, ...) et surtout une demande précise de la population traduisant une carence évidente de l'initiative privée.

**Outils juridiques**

---

Les activités d'une collectivité dans le secteur concurrentiel qui interviennent en complément normal du service public ne constituent pas une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

Un certain nombre de jurisprudences du conseil d'Etat indiquent qu'une personne publique peut créer légalement un service public, sans qu'on puisse lui opposer la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors que ce service apparaît comme le complément normal d'un service public existant ou d'une dépendance du domaine public (CE du 10 février 1988 Mezy : prestations complémentaires liées au service public communal des pompes funèbres ; CE 18 décembre 1959 Delansorme : station-service adjointe à un parking municipal).

**Depuis la réforme du code des marchés publics<sup>40</sup>**, la possibilité pour des personnes publiques de répondre à des appels d'offre a été confirmée par l'article 1er du code précité.

**Mais, l'intervention d'un EPCI ou d'un syndicat mixte sous forme de prestations pour des collectivités extérieures à son périmètre, c'est-à-dire hors service public, suppose qu'un certain nombre de conditions soient remplies**, comme vient de le rappeler la réponse à question écrite n°356 de Mr Denis Jacquat du 16/03/2004 :

- En termes de code des marchés publics : **l'EPCI ou le syndicat mixte doit avoir satisfait aux obligations de publicité et de mise en concurrence imposées par le code des marchés publics et donc avoir répondu à des appels d'offre de ces autres collectivités.**
- En termes de compétences : il faut que la prestation soit en rapport avec les compétences de l'EPCI ou du syndicat mixte c'est-à-dire qu'elle constitue le complément normal de sa mission et que l'EPCI ou le syndicat mixte dispose d'une habilitation statutaire pour les réaliser ; de telles prestations supposent en outre, qu'elles soient d'intérêt général, c'est-à-dire quelles permettent à l'établissement de rentabiliser ou de valoriser ses compétences.
- En termes de respect des principes de liberté du commerce et de l'industrie et de la concurrence : il convient que l'établissement ait bien pris en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation et qu'il n'ait pas bénéficié pour la formation de son prix, d'avantages découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public, de manière à ne pas créer de distorsions de concurrence par rapport à des sociétés privées, susceptibles de fournir les mêmes prestations.

---

<sup>40</sup> J.O n° 6 du 8 janvier 2004 page 37003, décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics NOR: ECOZ0300023D ;

## b) Application à la coopération transfrontalière

**Dans le cadre de la coopération transfrontalière**, l'intervention d'une collectivité pour le compte d'une autre collectivité est réalisée dans le cadre de conventions de coopération. L'habilitation découle des dispositions régissant ces conventions dans le droit interne français (CGCT) ou dans les différents accords bilatéraux relatifs à la coopération transfrontalière<sup>41</sup>. Dans ce cadre, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas s'affranchir des principes précités relatifs aux prestations de services entre collectivités.

La circulaire interministérielle du 20 avril 2001 rappelle également que l'intervention des collectivités et groupements de collectivités dans le cadre de la coopération décentralisée et transfrontalière devait exclusivement être justifiée par

*« l'exigence d'un intérêt public, soit par nature (par opposition à la satisfaction d'un intérêt privé), soit par carence de l'initiative privée (voir par exemple CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers, pour lesquels des conseils municipaux n'ont été autorisés à ériger en services publics communaux des entreprises que si "en raison des circonstances de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention"), »*

**Par conséquent, en application de ces dispositions, quand une collectivité territoriale ou un groupement effectue des prestations pour le compte d'une autre collectivité territoriale située de l'autre côté de la frontière, dans le cadre d'un projet de coopération transfrontalière, elle est tenue de respecter les obligations de mises en concurrence prévue par le Code des marchés publics français, soit en tant que bénéficiaire de la prestation, soit en tant que prestataire, selon les critères rappelés ci-dessus.**

Il serait souhaitable de prendre en compte ce principe qui contribue à sécuriser les conventions de coopération transfrontalière et à prévenir les risques de contentieux ...

- dans les prochaines circulaires relatives aux marchés publics, voire dans des dispositions additionnelles du Code des marchés publics,
- dans le cadre des commissions mixtes paritaires chargées de la mise en œuvre des accords bilatéraux de coopération transfrontalière.

... afin d'uniformiser les procédures en terme de prestations entre collectivités territoriales appartenant à des Etats différents.

<sup>41</sup> cf. Phase 1, état des lieux ;

## 3.2 Droit à l'expérimentation en transfrontalier

Le levier du droit à l'expérimentation pourrait être utilisé pour permettre des avancées en terme de coopération transfrontalière, sur des sites identifiés.

### 3.2.1 Enjeux

Au regard du contenu des projets, les enjeux et les domaines abordés dans le cadre de la coopération transfrontalière sont ceux du développement local. Dans la pratique française, la coopération transfrontalière est le plus souvent portée par des acteurs de niveau infrarégional : départements et EPCI.

Pour ces acteurs, les projets transfrontaliers posent une série de difficultés et d'obstacles liés aux différences d'organisation territoriale, de mode de financement des projets, de planification, ou à l'absence d'outils et de concepts communs pour concevoir le développement territorial transfrontalier<sup>42</sup>.

Le régime juridique de la coopération décentralisée, tel qu'il figure dans le Code Général des Collectivités Territoriales ainsi que dans les traités que la France a passé avec les Etats riverains, apporte des solutions juridiques et opérationnelles aux porteurs de projet : signature de convention de coopération transfrontalière, création de structure de coopération ad hoc (GIP, SEML, GLCT...) et depuis peu district européen.

Tous les projets transfrontaliers ne nécessitent pas des dérogations aux dispositions existantes et de nombreuses démarches transfrontalières innovantes peuvent être engagées à droit constant, comme les démarches de concertation transfrontalière.

Aujourd'hui les porteurs de projets transfrontaliers, et plus particulièrement les collectivités territoriales françaises, se trouvent néanmoins confrontés à des difficultés pratiques pour définir des objectifs stratégiques communs, monter des partenariats complexes, créer ou gérer en commun des projets transfrontaliers ou organiser le retour sur investissement<sup>43</sup>.

### 3.2.2 Travaux antérieurs

#### **Groupe de travail de la MOT en 2003 sur le droit à l'expérimentation en transfrontalier**

Dans la perspective des Assises des Libertés Locales, la Mission Opérationnelle Transfrontalière a lancé en décembre 2002 un groupe de travail réunissant les sites pilotes de la MOT souhaitant engager une expérimentation en transfrontalier. Ce groupe qui a fonctionné durant le 1<sup>er</sup> semestre 2003, a permis d'échanger des informations sur l'avancement de la procédure législative et de définir les attentes des sites pilotes en terme d'expérimentation en transfrontalier.

---

<sup>42</sup> Cf. Conclusion Phase 2.2 ;

<sup>43</sup> Cf. Conclusion Phase 2.2 ;

## Travail préparatoire à l'expérimentation sur le transfrontalier dans la métropole lilloise, 2003

*La possibilité d'expérimentation sur le transfrontalier dans la métropole lilloise a été annoncée par le Premier Ministre lors des Assises des Libertés Locales le 25 novembre 2002. Il a notamment mentionné la possibilité de mettre en place « un dispositif contractuel spécifique, soit intégré à la révision du contrat de plan, soit par le biais d'un dispositif dans les lois... », ouvrant ainsi deux voies de réflexion à la métropole.*

*Le CIADT du 26 mai 2003 a confirmé ces orientations en demandant au Préfet : « de préparer des mesures qui pourront s'insérer dans le cadre d'une expérimentation transfrontalière sur le territoire de l'agglomération lilloise et de son versant belge ».<sup>44</sup>*

Ce travail, rassemblant les services de l'État, du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, du Conseil général du Nord, de Lille Métropole Communauté Urbaine et d'autres organismes comme les EURES, a permis d'identifier six thèmes de travail susceptible de donner lieu à une expérimentation en transfrontalier : urbanisme-planification, transports-déplacements, eau-environnement, marché de l'emploi, économie et projets emblématiques.

### 3.2.3 Piste de réflexion

#### a) Contenu et portée du droit à l'expérimentation

Ce droit à l'expérimentation ou plus précisément, cette capacité à expérimenter, inscrit dans la constitution depuis mars 2003, doit permettre d'éprouver la pertinence de nouvelles normes, en leur donnant un champ d'application territorial ou matériel restreint.

Il correspond à une forme de mise à l'essai de nouvelles règles, en vue de leur généralisation à l'ensemble du territoire, sans conférer aux collectivités qui expérimenteront un pouvoir normatif ou d'adaptation des lois.

La réforme constitutionnelle adoptée le 17 mars 2003 définit l'expérimentation comme la capacité pour les collectivités territoriales françaises et leurs groupements de « déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, pour un objet et une durée limités » (art.72 alinéa 4).

Les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation sont précisées dans la loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003<sup>45</sup> relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. Elle s'inspire des dispositions de l'article 38 de la constitution (régime des ordonnances).

<sup>44</sup> DEVELOPPEMENT DU TRANSFRONTALIER DANS LA METROPOLE LILLOISE, version provisoire, SGAR Nord-Pas-de-Calais, septembre 2003 ;

<sup>45</sup> J.O n° 177 du 2 août 2003 page 13217, NOR: INTX0300039L ;

## Outils juridiques

---

Le texte de loi, complété par les débats et les rapports parlementaires, permet de dégager les principes suivants, qui devraient présider à la mise en œuvre du droit à l'expérimentation :

- En application de l'article 72, l'expérimentation porte sur une compétence donnée, exercée dans les conditions de droit commun par une collectivité territoriale et/ou un établissement public de coopération intercommunal (EPCI).
- Chaque expérimentation doit être autorisée préalablement par une loi d'habilitation (loi ordinaire) ou un décret en Conseil d'Etat (en fonction de la nature des dispositions juridiques concernées, législatives ou réglementaires).
- Concernant cette loi ou ce décret d'habilitation, les collectivités territoriales ne disposent pas formellement d'un pouvoir d'initiative, qui serait contraire à la Constitution (article 39). Elles peuvent toutefois transmettre de manière informelle des propositions au Gouvernement en vue d'engager une expérimentation dans un domaine donné.
- La loi ou le décret d'habilitation fixe le cadre de l'expérimentation, en définissant l'ensemble des paramètres opérationnels : objet et durée (5 ans maximum), dispositions auxquelles les collectivités pourront déroger, cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise et critères de sélection des collectivités candidates.
- Toute collectivité qui se porte candidate par délibération motivée et qui répond aux critères fixés dans la loi ou le décret d'habilitation est autorisée à expérimenter (le gouvernement a compétence liée pour autoriser l'expérimentation).
- Les actes pris par les collectivités habilitées à expérimenter demeurent des actes administratifs, elles ne disposent pas d'un pouvoir législatif.
- Le gouvernement doit adresser au Parlement un rapport annuel sur les demandes d'expérimentation et les suites qui leurs ont été données, ainsi qu'une évaluation des effets des mesures prises dans le cadre de chaque expérimentation.
- Avant la fin de l'expérimentation et après évaluation, une loi (ou un décret en Conseil d'Etat dans le domaine réglementaire) prévoit :
  - soit la poursuite de l'expérimentation au maximum pour trois ans,
  - soit la généralisation des mesures prises à titre expérimental,
  - soit l'abandon de l'expérimentation.

### **b) Application à la coopération transfrontalière**

Le contenu de la loi organique n'exclut pas des expérimentations dans le domaine de la coopération transfrontalière, portant sur des compétences exercées par des collectivités territoriales ou des EPCI frontaliers.

**Outils juridiques**

---

Cette mise en œuvre de l'expérimentation en transfrontalier passe en premier lieu par la **reconnaissance des collectivités frontalières** en tant que catégories de collectivités dont la situation particulière **justifie l'ouverture d'un droit à expérimentation**.

Dans cette optique, l'expérimentation par les collectivités territoriales en matière de coopération transfrontalière doit s'exercer essentiellement à partir de **l'échelle infrarégionale** et viser les départements et les intercommunalités frontalières, en leur permettant d'associer en tant que de besoin tous les niveaux de compétence utiles aux projets (Etat, régions, autorités sanitaires...).

En second lieu, il s'agirait d'expérimenter la mise en place de nouvelles formes de coopération, pour des projets identifiés :

- soit en terme de **territoire** (par exemple, mise en œuvre d'un projet d'agglomération transfrontalière),
- soit en terme de **thématique au sein d'un territoire** (transports en commun, traitement des déchets, services sanitaires...sur un bassin de vie transfrontalier).

**En pratique**, trois séries de paramètres devraient être pris en compte ; l'expérimentation en matière de transfrontalier devrait :

- **porter sur un projet suffisamment finalisé** pour s'inscrire dans les conditions figurant dans la loi ordinaire prévoyant l'expérimentation ; toutefois, il n'est pas nécessaire que le projet soit totalement arrêté et l'expérimentation peut progresser par étapes,
- **tenir compte des dispositions des accords bilatéraux** signés par la France auxquels la loi ne peut pas déroger : la dérogation ne peut concerner que le droit interne français et pas le droit international,
- **s'appuyer sur la recherche d'une réciprocité de l'autre côté de la frontière**. Seules les collectivités françaises se porteraient candidates ; pour assurer une cohérence transfrontalière, les collectivités candidates s'assureraient de la participation des collectivités territoriales étrangères intéressées par ces projets en lien avec les autorités nationales concernées.

**En conclusion, il convient de réfléchir sur les procédures et les démarches à mettre en place pour permettre** à chaque territoire candidat à l'expérimentation en transfrontalier :

- de définir clairement les problèmes rencontrés qui justifieraient le recours à l'expérimentation, sur le modèle de la démarche entreprise par le SGAR Nord-Pas-de-Calais en 2003 (cf. ci-dessus),
- de réaliser des choix dans les domaines d'expérimentation retenus, pour affiner les demandes et rechercher des complémentarités entre les territoires candidats, pour justifier une habilitation à expérimenter.

### 3.3 Articulation des échelles nationales et communautaires

#### 3.3.1 Enjeux

La politique régionale communautaire a constitué un puissant moteur pour le développement de la coopération transfrontalière en accompagnant financièrement et stratégiquement le développement de projets transfrontaliers sur les frontières de l'Union Européenne à travers les PIC Interreg successifs et les financements issus du FEDER.

Cet apport communautaire n'a pas initialement concerné le cadre juridique de la coopération transfrontalière, ce dernier trouvant sa source dans le droit interne, comme en France ou dans les accords internationaux du Conseil de l'Europe (Convention-cadre de Madrid).

Tout au plus faut-il noter que la formule du groupement européen d'intérêt économique, destiné en priorité aux entreprises, a été utilisée par défaut comme outil de coopération transfrontalière<sup>46</sup>.

En 2004, la coopération territoriale européenne, incluant le concept de coopération transfrontalière, a été confirmée comme un des objectifs de la nouvelle politique de cohésion que l'Union Européenne mettra en place à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Elle s'accompagnera d'un nouveau cadre de programmation, mais également de l'introduction d'un nouvel outil, le groupement européen de coopération transfrontalière, sous forme d'un règlement proposé en juillet 2004 par la Commission Européenne.

Les principaux enjeux résident dans la prise en compte des acquis de la coopération transfrontalière tels qu'ils découlent des trois périodes de programmation Interreg volet A.

#### 3.3.2 Travaux et exemples antérieurs

##### **Refonder l'action publique locale<sup>47</sup>, octobre 2000**

Ce rapport, élaboré par la Commission pour l'Avenir de la Décentralisation, s'inscrit dans une démarche d'ensemble visant à « *lancer une nouvelle étape dans la décentralisation* ». Il contient trois propositions relatives à la coopération transfrontalière.

En introduction, la commission note « *[qu'] il est possible de développer fortement les pratiques transfrontalières [...]. Pour ce faire, un nouvel assouplissement des outils juridiques doit être recherché pour favoriser l'ensemble de ces réalisations conjointes.* »

<sup>46</sup> Cf. Phase 1. Etat des lieux ;

<sup>47</sup> Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel JOSPIN, par Pierre MAUROY, président de la Commission pour l'Avenir de la Décentralisation ;

## Outils juridiques

---

La proposition n° 16 du rapport vise à « harmoniser les législations, voire encourager un cadre juridique commun européen simple et souple pour la mise en œuvre de la coopération transfrontalière ». Les moyens évoqués pour mettre en œuvre cette proposition sont :

- la recherche d'un « cadre juridique commun relativement souple et simple tout en étant respectueux des principes de souveraineté » et pour ce faire, « les législations des pays européens en matière de coopération transfrontalière devraient être harmonisées »
- la définition d'un « cadre juridique européen [...] pour faciliter la coopération transfrontalière » créant « un outil juridique spécifique inspiré, par le modèle du groupement d'intérêt public ou par celui du groupement local de coopération transfrontalière, qui facilite la coopération et particulièrement la mise en œuvre des programmes européens Interreg ».

### 3.3.3 Piste de travail

#### a) La coopération transfrontalière dans la politique de cohésion communautaire 2007-2013

La future politique de cohésion qui sera mise en place à partir de 2007 intègre la coopération territoriale européenne comme un objectif à part entière.

Pour mettre en œuvre cette politique, la Commission Européenne a adopté le 14 juillet une proposition de cinq nouveaux règlements pour la remise à jour des fonds et instruments structurels pour la période 2007-2013,

- dont un projet de règlement relatif à la coopération transeuropéenne, créant le groupement européen de coopération transfrontalière (GECT),
- dont un projet de règlement relatif au FEDER contenant des dispositions relatives aux actions de coopération transfrontalière éligibles au titre de ce fonds.

La coopération territoriale européenne, en tant qu'objectif de la politique de cohésion, sera déclinée à travers :

1. les futures « **orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion** » élaborées courant 2005, qui serviront de base pour l'élaboration, courant 2006, des « **cadres de références stratégiques nationaux** », établis par les Etats et les régions en lien avec la Commission. « Ces documents de référence remplaceront les actuels cadres communautaires d'appui (CCA) et les documents uniques de programmation (DOCUP) ainsi que les compléments de programmation. Présentant une description succincte de la stratégie de l'État membre et des principales opérations qui en découlent, ils constitueront chacun une charte politique pour l'élaboration des programmes opérationnels. »<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Fiche d'Information Inforegio, La Cohésion au tournant 2007, page 6, Commission Européenne, septembre 2004

**Outils juridiques**

---

2. les **orientations du nouveau règlement « FEDER » relative à la coopération territoriale européenne** en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. En juillet 2004, le projet de règlement FEDER prévoyait que les domaines pouvant bénéficier prioritairement des aides du FEDER étaient les suivants :

« 1) *Le développement d'activités économiques et sociales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable, en particulier :*

a) *en encourageant l'esprit d'entreprise et en particulier le développement des PME, du tourisme, de la culture et du commerce transfrontalier;*

b) *en encourageant la protection et la gestion conjointe de l'environnement;*

c) *en réduisant l'isolement par un meilleur accès aux réseaux et services de transport, d'information et de communication et aux réseaux transfrontaliers d'eau, de gestion des déchets et d'énergie;*

d) *en développant la collaboration, les capacités et l'utilisation conjointe des infrastructures, en particulier dans des secteurs tels que la santé, la culture et l'éducation.*

*En outre, le FEDER peut contribuer à encourager la promotion de l'intégration transfrontalière du marché du travail, les initiatives locales pour l'emploi, l'égalité des chances, la formation et l'inclusion sociale, ainsi que le partages des ressources humaines et des installations pour la RDT. »<sup>49</sup>*

3. la création d'un outil communautaire pour la coopération transeuropéenne dans l'Espace communautaire, notion regroupant les coopérations transfrontalières, interrégionales et transnationales.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, les collectivités, les organismes publics locaux et les Etats membres auront la possibilité de créer des organismes dotés de la personnalité juridique, dénommés **groupements européens de coopération transfrontalière** (GECT).

Le GECT s'analyse comme une structure juridiquement autonome qui « possède la capacité juridique reconnue aux personnes morales » dans les législations des Etats membres.

Il est prévu dans ce projet de règlement que les GECT interviennent au nom et pour le compte de leurs membres, pour promouvoir et faciliter la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, soit en gérant des programmes co-financés par l'Union européenne au titre des fonds structurels, soit en réalisant directement des actions de coopération transfrontalière.

---

<sup>49</sup> Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional, 14 juillet 2004, COM(2004) 495 final, 2004/0167 (COD) ;

## Outils juridiques

---

Le GECT, dans la version actuellement présentée par la Commission, est un outil souple, dont le fonctionnement est défini par les statuts, et polyvalent, car il couvre tout le spectre de la coopération transeuropéenne, du local à l'interrégional, de la gestion de programme à la réalisation de projet.

Reste à connaître comment cette nouvelle forme de coopération va s'articuler avec :

- les législations nationales, notamment concernant sa capacité juridique en tant que personne morale,
- les structures de coopération transfrontalière déjà existantes, résultant du droit interne de chaque Etat ou des accords bilatéraux conclus par les Etats sur la base des dispositions de la Convention cadre de Madrid.

### b) Application au transfrontalier

→ Dans le cadre de la préparation de la politique de cohésion 2007-2013, il convient plus particulièrement d'être attentif à l'articulation des niveaux communautaires et nationaux, afin de veiller à l'articulation des dispositions communautaires relatives au GECT avec les acquis de la coopération transfrontalière telle qu'elle existe aux frontières françaises.

La coopération au niveau des projets est régie par des logiques différentes des démarches de gestion de programme. Cette coopération peut avoir des finalités techniques (investir et gérer en commun des équipements, mettre en réseau des services).

Elle peut également conduire les partenaires à élaborer des modes de gouvernance territoriale nouveaux, par exemple dans le cadre des agglomérations transfrontalières.

Il faudrait prendre en compte ces logiques dans le règlement, en prévoyant par exemple des mécanismes permettant l'investissement en transfrontalier et l'organisation du retour sur investissement des collectivités.

De même, il serait également souhaitable de préciser et de décliner la formule du GECT, pour lui permettre de s'adapter à la diversité des situations existantes dans les projets de coopération transeuropéenne, par exemple en prévoyant des GECT de droit privé et de droit public.

→ Pour préparer cette nouvelle période de programmation il convient par ailleurs de travailler à identifier, en amont de la réalisation des « cadres de références stratégiques nationaux » et de programmes opérationnels, les **axes stratégiques et les idées de projets structurants relatifs au transfrontalier**, notamment dans les exercices de planification tant communautaires que nationaux (par exemple, contrats de plan Etat-Région pour la France).