



« Solidarités transfrontalières »

**Identification et analyse des mécanismes financiers
des projets transfrontaliers**

Rendu final

Synthèse



**mission
Opérationnelle
transfrontalière**

25 Avril 2006

Avant-propos

Ce travail, qui a été mené entre octobre 2005 et avril 2006, a été commandé par la DIACT (ex-DATAR) et la Caisse des Dépôts et Consignations.

La MOT remercie l'ensemble des acteurs locaux qui ont participé aux réunions et aux entretiens réalisés sur place ou par téléphone (liste en annexe). Ils ont largement contribué à nourrir le contenu de l'étude et la réflexion sur les perspectives d'évolution.

Cette étude a été réalisée par Françoise SCHNEIDER, chargée de mission à la MOT, sous la direction de Jacques HOUBART, Directeur de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, en collaboration avec Dominique OUDOT-SAINTGERY, directrice de mission à la SCET (groupe CDC) pour les questions relatives aux finances et à la fiscalité locales et Xavier MOREL, stagiaire à la MOT, pour l'analyse comparée des systèmes de la France et des Etats riverains.

Sommaire

INTRODUCTION.....	4
I. CADRE JURIDIQUE DU MONTAGE OPERATIONNEL ET FINANCIER DES PROJETS TRANSFRONTALIERS.....	8
1. LES CADRES JURIDIQUES INTERNATIONAUX ET NATIONAUX DES MONTAGES FINANCIERS ET OPERATIONNELS TRANSFRONTALIERS	8
2. LES EVOLUTIONS RECENTES : LE POIDS DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES	26
II. LES TERRITOIRES ETUDIES.....	33
1 QUI SONT LES ACTEURS DU MONTAGE DES PROJETS TRANSFRONTALIERS ?	33
2 POIDS DES DIFFERENCES D'ORGANISATION TERRITORIALE DE PART ET D'AUTRE DES FRONTIERES.....	34
3 MODE D'ORGANISATION DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS	37
III. MONTAGE OPERATIONNEL ET FINANCIER DES PROJETS TRANSFRONTALIERS	40
1. TYPOLOGIE ET PARAMETRES DES PROJETS TRANSFRONTALIERS	40
2. ETAPES DU PROJET.....	45
3. CONSEQUENCES POUR LES PROJETS D'INVESTISSEMENTS	50
IV ENJEUX ET PISTES DE REFLEXIONS.....	56
1. ENJEUX.....	56
2. PISTES DE REFLEXION	59
CONCLUSIONS.....	64
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPE A L'ETUDE	69
ANNEXE 2 : EXTRAITS DU RAPPORT D'ALAIN LAMASSOURE.....	72

Introduction

A l'échelle des frontières françaises, l'évolution des pratiques et des démarches de terrain, les progrès accomplis mais aussi les obstacles persistants montrent que la dynamique transfrontalière est devenue un élément incontournable du développement à toutes les échelles territoriales.

Les missions récentes de parlementaires (Monsieur Lamassoure, Madame Grosskot) ont également pointé une réalité économique et sociale parfois préoccupante pour certaines zones frontalières.

Tout en résidant en France 300 000 personnes vont travailler dans les pays voisins et principalement sur les frontières de l'Est alors que 10 000 travailleurs seulement opèrent le transit en sens inverse.

Il est nécessaire en conséquence de mieux les identifier et de rechercher dans la mesure du possible les modes de gouvernance, de coopération, et l'harmonisation des législations qui puissent rééquilibrer les retombées positives de part et d'autre des frontières.

Dans le cadre de l'élaboration du cadre de référence stratégique national (CRSN) préparatoire à la nouvelle politique communautaire de cohésion, une des préoccupations mises en débat concerne directement la prise en compte des projets de territoire, de type agglomérations transfrontalières, dans la stratégie élaborée sur chaque frontière et négociée avec les partenaires de l'autre côté des frontières.

A ce titre, Alain LAMASSOURE dans son rapport sur « *Les coopérations transfrontalières aux frontières françaises* » de mai 2005¹, réalisé pour le compte du Ministère des Affaires Etrangères, identifie deux points à approfondir dans la perspective de la nouvelle période de programmation communautaire et nationale :

- comment « *faire bénéficier pleinement les projets transfrontaliers de la future programmation [nationale et communautaire]* ».
- « *l'utilisation en transfrontalier des mécanismes de financement existants au plan interne et leur articulation avec les mécanismes de nos partenaires* ».

Objectif général

C'est pourquoi, face à ces enjeux clairement identifiés, la DATAR et la Caisse des Dépôts et Consignations ont confié à la MOT la réalisation d'une étude sur les « solidarités transfrontalières ».

¹ Cf Extraits en annexe (annexe 2)

L'étude vise à aider les porteurs de projets transfrontaliers à passer à l'opérationnel dans ce nouveau contexte qui redéfinit les conditions de montage des projets (nouvelle programmation, nouveaux modes de financements succédant à Interreg...) et d'identifier :

- **les projets transfrontaliers** structurants sur plusieurs sites, projets à intégrer dans les futures programmations nationales et communautaires et en particulier les projets métropolitains,
- **les mécanismes et outils de co-financement** de tels projets de part et d'autre des frontières,
- les difficultés posées par la **gestion en transfrontalier de financements croisés** pour faciliter la mise en œuvre de ces projets.

Méthodologie de la première phase

Le présent document rend compte de la première phase qui porte sur **l'identification et l'analyse des mécanismes financiers dans les projets opérationnels transfrontaliers comme dans la mise en place de structures communes**. Elle a donné lieu, sur la base d'une grille d'analyse commune :

- au recueil et à l'analyse des données par pays (Cf. volumes 1 et 2),
- à l'organisation de réunions sur le terrain concernant les sites suivants (Cf. volumes 1 et 2) :
 - la COPIT (Lille),
 - l'agglomération du Pôle Européen de Développement (PED, Longwy),
 - Zukunft-Sarre Moselle Avenir (Sarrebuck),
 - Regio PAMINA (Nord Alsace),
 - l'Agglomération Trinationale de Bâle,
 - l'Agglomération Franco-Valdo-Genevoise,
 - la Riviera Franco-italienne,
 - l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian.
- à des **études de cas**, concernant le fonctionnement et les modes de financement de structures de coopération transfrontalière intégrées de type GLCT ou Consorcio.
- à la mise en place d'un **dispositif de suivi** par la création d'un comité de pilotage où ont été représentés les ministères intéressés ainsi que des représentants des sites transfrontaliers.

Du cahier des charges aux données collectées

Les réunions ont permis d'identifier un certains nombres de projets ainsi que les problématiques et enjeux soulevés par ces projets. Ont été évoqués

- des projets réalisés,
- des projets qui n'ont pas été développés,
- des projets qui vont être réalisés à court ou moyen terme.

Tableau synthétique des projets étudiés

	COPIT	PED	Sarre Moselle	PAMINA	ATB	Franco-valdo-genevois	Riviera Franco-italienne	Eurocité basque
Coopération en cours	CDTIC Stations d'épuration	Aménagement de zones d'activités Stations d'épuration	Aménagement de l'Eurozone Stations d'épuration	Parc des Vosges du Nord	Construction d'une passerelle sur le Rhin	GLCT Galerie de Chouilly CTI	Circuit touristique transfrontalier	Salon transfrontalier interplus Fonds de financements des projets transfrontaliers
Coopération projetée et non réalisée		Point triple Crèche transfrontalière	Circuit culturel GLCT de portage foncier				Traitement des déchets	
Coopération projetée	Réseau d'équipement sportif Canal de la Deule à l'Escaut	Aménagement de zones d'activités	Aménagement de l'Eurozone Eurodistrict	Bateau-pompe sur le Rhin Parc énergétique Tramway	Extension du Tramway	GLCT Téléphérique du Salève	Projet LIRICA Protection du littoral	

Ont été pris en compte les principaux projets d'investissement mais également des projets de fonctionnement

Il est intéressant de noter que les discussions ont avant tout porté sur le bilan des projets et les points d'achoppement des démarches passées plus que les projets d'avenir. Il apparaît que ces questions très concrètes portant sur les conditions de montage et des réalisations des projets avaient rarement été posées ou du moins n'avaient été traitées que de manière sectorielle, par exemple dans le cadre de procédure de contrôle budgétaire, de contrôle de légalité ou dans la recherche des financements extérieurs aux partenaires des projets.

Concernant la comparaison du financement des projets dans les différents Etats, plusieurs constats s'imposent. L'approche retenue dans le cadre de l'étude est celle du montage de projets transfrontaliers, or, les documents disponibles sont essentiellement des monographies sur les finances publiques locales.

La question du montage de projet dans sa dimension financière est très rarement abordée, encore moins en transfrontalier. De même, les connaissances sur le terrain sont éclatées entre les différents acteurs (maître d'ouvrage, autorité de tutelle, maître d'œuvre, financeurs ou gestionnaires...).

Contenu de l'étude

Le rendu de l'étude comporte deux volumes, le premier sur la synthèse des éléments recueillis figurant dans le second volume, composé de fiches par frontières qui comprennent :

- Une monographie des pays, portant sur les finances publiques locales et le contrôle budgétaire
- Un ou deux exemples de sites frontaliers qui illustrent les questions et les enjeux qui se posent quand les partenaires des projets mettent en œuvre leurs prérogatives en la matière.

Contenu de la synthèse

Cette synthèse comporte quatre parties :

- rappel du cadre juridique des montages opérationnels et financiers des projets transfrontaliers,
- synthèse des territoires étudiés,
- questions relatives au montage opérationnel et financier des projets transfrontaliers,
- enjeux et pistes de réflexion.

I. Cadre juridique et institutionnel du montage opérationnel et financier des projets transfrontaliers

Le montage et la réalisation des projets transfrontaliers sont conditionnés par la capacité juridique, financière et opérationnelle des partenaires à trouver des solutions communes, en conjuguant les dispositions issues du droit international et de chaque droit interne (1).

Les projets engagés depuis le début des années quatre-vingt-dix s'inscrivent de surcroît dans un contexte d'évolution du poids des finances locales et du rôle des collectivités locales dans l'investissement public (2).

1. Les cadres juridiques internationaux et nationaux des montages financiers et opérationnels transfrontaliers

Si les accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière prévoient quelques dispositions relatives au financement et à la réalisation des projets et aux structures de coopération transfrontalière (1.1), ils sont en nombre limité et renvoient à la confrontation des dispositions existant dans les droits internes de chaque Etat (1.2).

1.1 Cadres juridiques internationaux



Le tableau ci-après permet une comparaison des dispositions en matière financière, fiscale, budgétaire et de marché public contenues dans les accords de coopération transfrontalière passés par la France avec les Etats riverains.

Dispositions en matière de montage des projets transfrontaliers

Les modalités financières des projets transfrontaliers sont inégalement traitées dans les différents traités ratifiés par la France et les Etats riverains. Les textes (Cf. ci-dessous) renvoient à l'application des règles du droit interne à l'exception de quelques dispositions.

Tout d'abord, la présence de ce type de disposition est à rapprocher de la possibilité de pouvoir créer un organisme de coopération transfrontalière doté de la personnalité juridique.

A ce titre, le Traité de Rome encadrant la coopération franco-italienne ne prévoit pas de création d'organe transfrontalier et, de ce fait, ne prévoit aucune solidarité financière transfrontalière.

Lorsque l'on observe les autres accords couvrant les frontières françaises, on remarque une certaine filiation en ce qui concerne les dispositions en la matière vraisemblablement induite par leur origine commune : le premier protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid.

Existence d'une structure de coopération commune

Ainsi, chronologiquement, l'article 6 du Traité de Bayonne, relatif au statut des organes de coopération, est le premier instrument à inclure des dispositions en la matière.

Il est précisé, indépendamment de la forme juridique revêtue par l'institution de coopération, que « *le statut des organismes de coopération (...), qui doit être annexé à la convention* » comprend au moins : « *les règles budgétaires et comptables applicables ainsi que le mode de financement des activités* ».

Il est également précisé que : « *L'organisme est financé soit par des participations budgétaires de ses membres, soit par des recettes perçues au titre des services qu'il rend à l'exclusion de tout prélèvement de nature fiscale* ».

Ce dernier point est d'autant plus important vu que certaines entités espagnoles frontalières possèdent d'importantes prérogatives fiscales dépassant celles des collectivités françaises en la matière.

Or, outre les règles de fonctionnement organique incluses dans le traité, ce dernier renvoie en de nombreux points au droit interne des participants tout en prévoyant un certain nombre de verrous destinés à ménager les pouvoirs régaliens de l'Etat.

Les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles prévoient des dispositions similaires mais précisent que les contributions des membres sont des dépenses obligatoires garantissant le fonctionnement de la structure.

Concernant le contrôle budgétaire et comptable les traités renvoient au droit interne et ne prévoient que des obligations minimales (budget prévisionnel et certification du bilan des comptes).

A noter que seuls ces accords prévoient une possibilité de recours à l'emprunt sous réserve d'accord à l'unanimité des membres.

Mandat et concession de services publics

Ces deux accords évoquent également le cas de conventions de coopération transfrontalière permettant à une collectivité territoriale ou un organisme public relevant d'une partie de procéder à des concessions ou délégations de service public au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local d'une autre Partie ou d'un GLCT.

Ils prévoient toutefois que ces délégations ou concessions sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties, ce qui nécessite de vérifier la compatibilité des dispositions en vigueur de part et d'autres des frontières.

Marchés publics

Les trois accords précités contiennent des dispositions relatives aux marchés publics ; le droit applicable est celui de la collectivité ou de l'organisme de coopération qui en assure la responsabilité.

La convention de coopération signée préalablement au lancement de ce marché doit toutefois mentionner les obligations qui sont faites à l'ensemble des co-maîtres d'ouvrage pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises.

Compte tenu des différences de législations, les différents traités font obligation aux partenaires concernés de prendre les mesures utiles pour permettre à chacune d'entre elles de respecter ses obligations dans les matières prévues ci-dessus dans le droit de la Partie contractante dont elles relèvent.

Responsabilité

Seul le Traité de Bayonne prévoit que les collectivités territoriales sont responsables dans la limite de leur participation financière ou, à défaut, du bénéfice qu'elles ont tiré de la coopération qu'elles ont engagée.

Comparaison des accords interétatiques de coopération transfrontalière

Contenu obligatoire des statuts des organismes de coopération

Traité de Bayonne	Accord de Karlsruhe	Traité de Bruxelles
Le statut des organismes de coopération transfrontalière (...) comprend au moins (...) 7. Les règles budgétaires et comptables applicables, 8. Le mode de financement des activités ; (...) (Article 6)	(2) Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur (...) 9. Les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables (art12)	(2) Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur (...) 9. Les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables (art12)

Dispositions en matière de financement des organismes de coopération

L'organisme est financé soit par des participations budgétaires de ses membres, soit par des recettes perçues au titre des services qu'il rend à l'exclusion de tout prélèvement de nature fiscale (art 6).	(1) Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut également être financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure (art 14)	(1) Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut être également financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure. (art 14)
---	---	--

Dispositions en matière de contrôle budgétaire et de règles comptables

Il tient un budget annuel prévisionnel et établit un bilan et un compte de résultat certifié par des experts indépendants des personnes qui le constituent. (art. 6)	(2) Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent. (Article 14)	(2) Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent. (Article 14)
--	--	--

Dispositions en matière de recours à l'emprunt

Accord de Karlsruhe	Traité de Bruxelles
<p>(3) Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci. (Art. 14)</p>	<p>(3) Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci. (art 14)</p>

Dispositions en matière de mandats et de concessions de services publics

<p>(2) Les concessions ou délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public relevant d'une partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties. (art.5)</p>	<p>(2) Les concessions ou, en ce qui concerne la Partie française, délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public local relevant d'une Partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local relevant d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties intéressées.</p>
---	---

Dispositions en matière de marchés publics

Traité de Bayonne	Accord de Karlsruhe	Traité de Bruxelles
<p>Lorsque des conventions prévoient la passation de contrats publics, en particulier des marchés publics, ceux-ci sont passés et exécutés dans le droit de la Partie contractante applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé à l'article 5 qui en assume la responsabilité.</p> <p>Toutefois, en ce qui concerne les procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises, les collectivités territoriales mentionnent dans la convention les obligations qui leur sont imposées par leur droit interne, compte tenu de la nature de l'opération et de son coût.</p> <p>Elles prennent, sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces contrats ou marchés publics, des mesures utiles pour permettre à chacune d'entre elles de respecter ses obligations dans les matières prévues ci-dessus dans le droit de la Partie contractante dont elles relèvent (art.8)</p>	<p>(1) Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en assume la responsabilité.</p> <p>(2) Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises.</p> <p>(3) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics. (art. 6)</p>	<p>(1) Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en assume la responsabilité.</p> <p>(2) Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise un concurrence et au choix des entreprises.</p> <p>(3) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics. (art 6)</p>

Dispositions en matière de responsabilité des parties

<p>Lors de l'exécution des conventions, les collectivités territoriales sont responsables dans la limite de leur participation financière ou, à défaut, du bénéfice qu'elles ont tiré de cette coopération (art. 9)</p>	<p>(1) Les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. (art. 7)</p>	<p>(1) Sous réserve de l'application de l'article 17, les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. (art. 7)</p>
---	---	--

1.2 Cadres juridiques nationaux

Les dispositions relatives à la coopération transfrontalière, telles qu'elles figurent dans les accords bilatéraux cités ci-dessus, renvoient à la mise en œuvre combinée des dispositions s'appliquant de part et d'autre de la frontière en matière financière et budgétaire.

Ces dispositions font l'objet de monographies par Etats dans le volume 2 de cette étude. Quelle synthèse faire de ces dispositions qui vont interférer dans le montage opérationnel et financier des projets transfrontaliers ?

Le premier constat concerne la diversité de l'organisation même des Etats (fédérés, unitaire ou intermédiaire) et l'imbrication des compétences et des moyens entre niveau central, local et régional (1.2.1).

Ce constat permet de mieux comprendre les différences les plus significatives entre systèmes, qui concernent d'une part, l'octroi de prérogatives en matière de tutelle – générale ou budgétaire- au profit des régions sur les collectivités de leur ressort (1.2.2) et, d'autre part, pour les collectivités, la plus ou moins grande capacité d'emprunter (1.2.3).

Ces rapports de subordination, originaux dans un Etat unitaire, sont ainsi relativisés par l'introduction de ratios - en plus de la présence des représentants de l'Etat au sein des organes de contrôle - ne laissant que peu de place à un pouvoir discrétionnaire d'origine régionale.

a) Les rapports entre transferts de compétences et transferts de moyens

→ Des compétences accrues au niveau régional

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 pays² par nombre décroissant d'habitants

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

² Source : Dexia - Crédit local de France - Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne - avril 2002.

L'imbrication des différentes compétences entre les niveaux de collectivités infra-étatiques est très diverse d'un Etat à l'autre.

Le facteur actuel à prendre en compte est le transfert croissant de compétences nationales au niveau régional qu'il soit autonome ou non. Néanmoins, on observe une différence qualitative dans les matières transférées.

Par exemple en ce qui concerne les régions autonomes italiennes et espagnoles, ces dernières se sont vues transférer, corrélativement à d'importantes ressources fiscales, des compétences très larges en matière de santé et d'éducation (carte hospitalière et scolaire jusqu'à l'université, entretien de la fonction publique hospitalière et scolaire...).

L'opposition traditionnelle entre Etats unitaires et fédérés doit cependant être relativisée du point de vue de la répartition des compétences (qui est à distinguer de celle des moyens) dont l'imbrication est omniprésente dans les différents Etats envisagés.

Les forces centrifuges ou centripètes qui animent tous les Etats envisagés impliquent dans tous les cas des co-financements multi-niveaux.

Par exemple, en terme de répartition des compétences, la situation de l'Allemagne présente des traits communs et une unité qui se rapprochent du système de répartition français. A l'inverse, la Suisse témoigne d'une imbrication extrême qui varie d'un canton à l'autre.

La situation est encore plus complexe à appréhender en ce qui concerne les Etats à autonomie régionale où le système de répartition des compétences est inégalitaire. Par exemple, les communautés autonomes espagnoles à statut spécial, ou non, n'exercent pas les mêmes compétences.

De même, en Espagne, les Communautés Autonomes bénéficiant d'un régime fiscal foral n'ont pas les mêmes moyens pour s'administrer.

Si les entités fédérées ont l'obligation constitutionnelle de prendre en charge les mêmes compétences avec les mêmes moyens, par contre, ces dernières sont libres de s'organiser, dans leur répartition des compétences et des moyens, à l'échelle infra régionale.

Le « *fédéralisme coopératif* » (que l'on retrouve également dans les Etats à autonomie régionale) résulte du besoin de politiques nationales, dont la formulation comme la mise en œuvre, se trouve dans une large mesure soumis à la volonté des pouvoirs régionaux.

C'est notamment le cas dans les Etats fédéraux envisagés mais pas seulement. Cette situation conduit à la mise en place d'organes et de procédures complexes (notamment en Espagne et en Italie) qui visent à produire un accord ou un consensus entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux.

Le niveau d'imbrication des compétences entre collectivités, parfois inextricable, impose dans certains cas une remise à plat complète qui passe par une modification des instruments de cofinancements.

C'est le cas de la Suisse où une modification de la Constitution fédérale, envisagée depuis 1999, devrait essentiellement aboutir à une clarification des compétences entre cantons et Fédération.

→ Degré normatif des instruments de programmation, un reflet du niveau d'autonomie fiscale local

• Instruments nationaux et régionaux

Du point de vue des co-financements, notamment en matière d'investissements structurants, on peut également observer deux tendances qui s'opposent.

Les Etats unitaires, même décentralisés, se distinguent par l'adoption d'un système de planification et de financement pluriannuels stricts.

En France, la faiblesse relative de l'autonomie financière au niveau régional emporte une contractualisation forte afin d'assurer le montage financier de projets d'équipements onéreux que se soit dans leur financement pur, dans leur amortissement ou leur fonctionnement.

A l'inverse, dans les Etats fédéraux et à autonomie régionale, la logique contractuelle est beaucoup plus souple (comme le reflet du degré d'autonomie régional) ce qui n'est pas sans effet sur l'unité d'action au niveau national.

Les avantages d'une régionalisation poussée se heurtent à la difficulté de mener une action homogène au niveau national qui conduit à la multiplication des organes et des procédures de concertation entre niveaux national et fédérés, ou régionaux, alourdissant les schémas décisionnels et pouvant nuire à l'efficacité de l'action publique.

L'imbrication des compétences entre les différentes composantes d'un l'Etat fédéral ou autonome (que l'on retrouve également dans un Etat unitaire décentralisé) implique une action à plusieurs niveaux (national, régional, local) qui n'est pas compensée par une logique contractuelle forte, mais laisse une grande place à la co-décision, à l'incitation.

Cela se traduit en pratique par des procédures ponctuelles (les législations fédérales), voir informelles (comme en Allemagne), en tout cas peu formalisées d'un point de vue normatif.

Les contrats de plan élaborés, ou plutôt proposés (système dit de la « laisse dorée », basé sur la mise en place de co-financements ad hoc dont les pouvoirs régionaux peuvent se saisir ou non), correspondent à des politiques publiques nationales d'incitation, plus que de direction.

La multiplication des conférences Etat / régions, en Italie, ou le développement des « *missions communes de la Fédération et des Länder* », en Allemagne, correspondent à cette logique de co-décision qui exprime, in fine, une grande dissolution des compétences nuisant à la capacité d'action, et de financements, dès lors que l'on se situe sur une échelle supra-régionale mais infra-nationale faisant intervenir plusieurs niveaux institutionnels.

Sources de cofinancement

Etat	Planification nationale	Programmation régionale	Fonds dédiés	Fonds global	Contrepartie Interreg
Allemagne	Etablissement de cofinancements dans le cadre de conventions Länder /Etat	Politiques thématiques des Länder vers les collectivités de niveau inférieur		Dotation globale	Après contrôle de la certification des dépenses au niveau du Land
Belgique	Politiques fédérales pouvant donner lieux au versement de subventions	Politiques thématiques des Régions vers les collectivités de niveau inférieur		- Fonds des communes - Fonds des provinces	Après contrôle de la certification des dépenses au niveau de la Région ou de la Communauté voire de l'Etat
Espagne	Etat vers communautés (contrats- programme, accords d'investissement)	Politiques thématiques des Communautés vers les collectivités de niveau inférieur	Fond de compensation interterritorial (investissement)		Après contrôle de la certification des dépenses régionales par l'Etat.
France	Contrat de Plan Etat-Région	Politiques thématiques des Régions vers les collectivités de niveau inférieur	Fond de compensation de la TVA FCTVA	Dotation globale d'équipement	Après contrôle de la certification des dépenses au niveau de l'Etat voire de la Région
Italie	Etat vers régions (Contrats de programmation)	Politiques thématiques des Régions vers les collectivités de niveau inférieur	Fonds national ordinaire des investissements (communes)		Contrepartie automatique (fonds région/Etat)
Luxembourg	Programmation ad hoc	Pas de niveau régional		Fonds communal	Faible participation au bénéfice d'Interreg
Suisse	Politiques fédérales pouvant donner lieux au versement de subventions	Politiques thématiques des Cantons vers les collectivités de niveau inférieur	Fonds d'équipement communal		Faible participation au bénéfice d'Interreg

Notions clés par Etat en matière de programmation et/ou planification nationale

Allemagne : L'importance des instruments de péréquation financière renvoie à la faiblesse des instruments de planification contractuelle.

Celle-ci fait l'objet d'une contractualisation informelle dans le cadre de conférences Etat/Länder dont les objectifs communs peuvent donner lieu à des co-financements ad hoc, à la fois spécialisés et limités dans le temps.

Belgique : S'il n'existe pas de programmation contractuelle, entre Etat fédéral et entités fédérées, proprement dite, certaines politiques fédérales pluriannuelles peuvent donner lieu au versement de subventions.

Il s'agit d'instruments financiers incitatifs dont le versement au profit des entités fédérées est conditionné par leur engagement.

Espagne : Il n'existe pas de politique nationale de développement régional ou d'aménagement du territoire, l'intégralité de la compétence d'aménagement du territoire appartient aux Communautés autonomes.

Afin de permettre une certaine coordination entre les différentes communautés, il existe différents modes de concertation (conférences sectorielles, organes de coopération bicommunautaires, accords, plans et programmes conjoints) sans pour autant y attacher des fonds de programmation.

France : On relève l'importance des fonds de transferts (DGE, FCTVA et DGD dans certains domaines) organisant le cofinancement des investissements publics locaux.

Les « contrats de plan Etat - régions » ayant une place privilégiée dans la programmation et le financement des investissements liés au développement économique, aux infrastructures routières et ferroviaires de dimension régionale. L'Etat conserve une place privilégiée pour garantir la cohérence des différents projets d'équipements.

Italie : L'Italie se caractérise par la superposition de deux niveaux de programmation organisés autour d'un système de conférences.

L'une entre l'Etat et les Régions, l'autre entre l'Etat et les collectivités. Ces conférences pouvant donner lieu à la signature de contrats de programmation financière pluriannuels.

Luxembourg : Seul Etat unitaire, avec la France et compte tenu de sa superficie, le principe de centralisation de la programmation au niveau ministériel s'applique dès que les projets révèlent une certaine importance.

Chaque projet donnant lieu à une contractualisation ad hoc faisant intervenir une loi spéciale.

Suisse : C'est un système de programmation souple qui prévaut, par la mise en place de « conventions – programmes » sectorielles, d'impulsion fédérale.

Les autorités cantonales qui reprennent les objectifs énoncés peuvent dès lors bénéficier de co-financements si elles respectent les conditions fédérales, notamment en terme d'implantation et de temps.

- **Instruments communautaires**

Si l'on constate une régionalisation croissante de l'organisation et du fonctionnement des fonds structurels européens, les Etats restent présents via les différents systèmes de contreparties publiques nationales.

Notions clés par Etat en matière de programmation communautaire

Allemagne : Les Länder sont étroitement associés à la Fédération en ce qui concerne la programmation des fonds structurels européens (négociation du « Cadre communautaire d'appui » (CCA) et des « Programmes opérationnels »).

Les Länder possèdent une large autonomie dans la gestion des fonds structurels européens, qui leur assure une indépendance, en la matière, vis à vis de l'Etat fédéral.

Belgique : La Région est l'autorité de gestion désignée d'un certain nombre de fonds structurels.

Elle opère conjointement, dans la mise en œuvre des fonds structurels et des programmes d'intérêt communautaires, avec les collectivités de leur territoire et les ministères fédéraux compétents. La Région reste seule responsable de sa politique devant la Commission européenne.

Espagne : Les collectivités et l'Etat sont associés en matière de programmation, même si ce dernier garde une position dominante. En effet, la distribution des différents fonds sectoriels intervient dans le cadre de conférences interministérielles spécialisées où les Communautés sont représentées.

France : En matière de fonds structurels européens, à titre expérimental, et par convention, l'Etat peut confier aux régions les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de programmes d'intérêt communautaire.

Pour le reste, le cadre de programmation stratégique est relativement centralisé et s'articule avec les objectifs retenus dans les « contrats de plan Etat-Régions » devenus aujourd'hui « contrat de projet ».

Italie : Le rôle des régions en matière de fonds communautaires est primordial mais doit cependant être distingué suivant le fonds structurel envisagé.

Néanmoins, plusieurs législations délèguent au gouvernement la détermination des ouvrages stratégiques ainsi que l'approbation des projets préliminaires ce qui minore en pratique l'intervention des régions.

A souligner également la présence d'un fonds organisant une contrepartie nationale automatique pour le co-financement des programmes Interreg.

Luxembourg : Compte tenu de la faiblesse des montants alloués au Luxembourg, la gestion et le contrôle des fonds structurels européens est centralisée au niveau ministériel et s'effectue directement, sur place, par les fonctionnaires européens.

Il s'agit d'ailleurs du seul pays européen connaissant ce système.

b) Les contrôles de l'activité des collectivités territoriales

→ Contrôle de l'activité en général

Dans les pays dotés d'un niveau régional, l'essentiel du contrôle est assuré par une procédure juridictionnelle (c'est notamment le cas de l'Espagne).

A l'inverse, dans les Etats unitaires il s'agit le plus souvent d'une autorité déconcentrée, ce qui n'exclut pas, dans les deux cas, un possible recours juridictionnel en cas de litige sur l'acte contrôlé.

Notions clés en matière de contrôle de l'activité des collectivités publiques

Allemagne : Le contrôle des exécutifs locaux s'effectue au niveau du Land ou d'un échelon déconcentré intermédiaire en fonction de la taille du Land.

Belgique : Le contrôle des exécutifs locaux s'effectue au niveau de la Région ou de la Communauté en fonction de l'activité contrôlée (sauf pour la Région flamande au sein de laquelle ces deux entités fédérées on fusionnée et pour la Communauté allemande qui ne possède pas d'organe régional).

Espagne : Malgré une structure constitutionnelle unitaire, les Communautés autonomes sont chargées du contrôle de légalité des collectivités territoriales.

Les conflits concernant la mise en œuvre du contrôle de légalité sont tranchés par une juridiction administrative. Le contrôle des Communautés autonomes à statut ordinaire et spécial relève du niveau constitutionnel.

France : Le contrôle des exécutifs locaux est assuré par l'autorité préfectorale. Suite à la constitutionnalisation du principe de libre administration, ne subsiste plus qu'un contrôle de légalité a posteriori. Les litiges en la matière étant tranchés par le juge administratif.

Italie : Malgré une structure constitutionnelle unitaire, les Régions sont chargées du contrôle de légalité des collectivités territoriales.

Les conflits concernant la mise en œuvre du contrôle de légalité sont tranchés par une juridiction administrative. Le contrôle des Régions à statut ordinaire et spécial relevant du niveau constitutionnel.

Luxembourg : Le contrôle de l'activité communale est exercé au niveau du district par un fonctionnaire nommé, mais peut également faire intervenir le niveau gouvernemental en fonction de l'activité contrôlé.

De même, il peut s'agir d'un contrôle de légalité a posteriori ou d'un pouvoir d'approbation a priori (en matière financière, dans la mise en œuvre de compétences transférés) toujours en fonction de l'activité contrôlé.

Suisse : De manière générale, le contrôle de légalité a posteriori est le type de contrôle le plus répandu sur les actes et règlements des communes. Il existe également un contrôle de l'opportunité, fondé sur le non respect manifeste de l'intérêt général.

L'activité de contrôle est effectuée par l'administration cantonale d'une façon variable d'un Canton à l'autre. Les conflits d'interprétation sont tranchés en dernier ressort par le Tribunal fédéral.

→ Contrôle de l'activité budgétaire

Les objectifs des contrôles externes des finances locales effectués par les différents organes de contrôle (interne et externe) recouvrent trois aspects : le contrôle de légalité, le contrôle de la régularité de la procédure et le contrôle « économique ».

Ces trois types de contrôles sont organisés de façon variable d'un Etat à l'autre, mais on les retrouve de façon générale pour tous les Etats envisagés.

Organisation de la tutelle en matière budgétaire

Autocontrôle: AC Avis obligatoire: AO Contrôle de légalité: LEG
 Contrôle de conformité: CONF Contrôle juridictionnel: JUR

Etat	Echelle communale		Echelle infra-régionale et/ou supra-communale		Echelle régionale	
	Contrôle interne	Contrôle externe	Contrôle interne	Contrôle externe	Contrôle interne	Contrôle externe
Allemagne	AC	JUR	AC	JUR	AC	JUR
Belgique	AC	LEG / JUR	AC	LEG / JUR	AC	JUR
Espagne		LEG / JUR		CONF / JUR		CONF / JUR
France		CONF / JUR		CONF / JUR		CONF / JUR
Italie		LEG / JUR		LEG / JUR	AC	JUR
Luxembourg	AC	LEG	Niveau inexistant		Niveau inexistant	
Suisse	AC	AO / LEG / JUR	Niveau inexistant		AC	CONF

Notions clés par Etat en matière de contrôle de l'activité budgétaire

Allemagne : Le système allemand fait une large place à l'autocontrôle, celui-ci étant complété par un contrôle supra local (Cour des comptes au niveau du land) ou, le cas échéant, par un organe de contrôle budgétaire spécialisé dans le contrôle d'un niveau donné.

Ces dernières n'ayant pas de pouvoir juridictionnel propre (un pouvoir de sanction délégué est possible) mais uniquement un pouvoir de saisine des autorités du Land.

Belgique : Le contrôle de l'activité financière des régions et des communautés est confié à l'inspection des finances, il s'agit d'un corps fédéral dont l'indépendance statutaire est garantie.

Un deuxième contrôle a posteriori peut également faire intervenir la Cour des comptes fédérale. Pour les autres collectivités, le contrôle fait intervenir essentiellement la Région (compétence subsidiaire de la Communauté en Wallonie) après le contrôle effectué par le receveur local ou régional, un fonctionnaire élu par la commune.

Espagne : Les finances des Communautés sont uniquement contrôlées par la Cour des comptes au niveau national.

Les Communautés Autonomes ne contrôlent pas les finances locales, cette compétence relève de la compétence de la Cour des Comptes ou d'une entité similaire relevant des Communautés autonomes lorsqu'elle existe (en fonction de la taille de la Communauté).

France : Les comptes des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de l'autorité préfectorale qui a un pouvoir de saisine obligatoire de la Chambre régionale des comptes en cas d'irrégularité.

Italie : En plus de l'intervention des Comités régionaux de contrôle (CORECO) qui possèdent également des compétences en matière de contrôle financier et budgétaire, il existe une cour régionale des comptes située dans chaque capitale de région.

La première institution dépendant de la région tandis que la seconde relève de l'Etat. Une uniformisation des décisions intervient de manière empirique par l'activité de la Cour constitutionnelle.

Luxembourg : Le contrôle de l'activité financière des communes luxembourgeoise fait intervenir les Commissaires de district (administration déconcentrée) et le service de contrôle de la comptabilité des communes, organe placé sous l'autorité directe du Ministère de l'intérieur.

Suisse : En plus de l'autocontrôle, le contrôle de l'activité financière des communes fait généralement intervenir les services cantonaux compétents en la matière (ces derniers sont organisés de façon variable au sein du Conseil d'Etat), une Cour cantonale des comptes peut également être créée (pour le Canton de Neuchâtel et d'ici le deuxième semestre 2006 pour celui de Genève).

→ Exécution des dépenses

Il est possible de distinguer deux familles d'Etat dans les six envisagés. Ceux qui recourent au principe de séparation des comptables et des ordonnateurs et ceux qui ont recours à l'autocontrôle.

Dans cette première famille d'Etat, il convient de sous distinguer ceux qui appliquent

- une séparation stricte du point de vue organique - c'est le cas de la France et du Luxembourg où ordonnateurs et comptables appartiennent à deux corps indépendants (le premier est généralement l'exécutif d'une collectivité donnée, tandis que le second fait partie d'un corps administratif déconcentré),
- une séparation souple, le comptable appartenant organiquement à la collectivité dont il est chargé de contrôler l'exercice de la dépense (en Belgique, en Espagne, les comptables sont élus sur une liste d'aptitude).

L'autocontrôle consiste, pour les entités qui le pratiquent, à pouvoir organiser les formes de leur contrôle de l'exécution des dépenses dans le respect de la législation fédérale.

Celui-ci peut être internalisé, il est alors effectué par une autorité élue par l'organe délibérant de l'entité dont les opérations sont contrôlées (toujours sur une liste d'aptitude, c'est la situation en Allemagne), ou externalisé, la réalité des dépenses étant alors réalisée par un cabinet d'audit dont la liste est arrêtée au niveau central (comme cela se pratique en Suisse).

Les Etats, fédéraux (la Suisse et l'Allemagne), qui recourent à cette manière de contrôler l'exécution des dépenses le font en des termes très similaires.

La tendance étant de recourir à des critères qui relèvent traditionnellement de l'audit privé, à la fois le témoignage d'un droit administratif peu dérogoire au droit commun que l'expression de l'indépendance qui caractérise les entités fédérées.

L'autocontrôle est désormais admis pour les régions italiennes, ce qui souligne le brouillage des catégories traditionnelles d'Etat tel qu'évoqué précédemment.

Notions clés par Etat en matière d'exécution des dépenses

Allemagne : L'activité financière des collectivités allemandes n'est pas régie par le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics. L'exécution des dépenses fait une large part à l'autocontrôle selon une procédure arrêtée au niveau du Land. Le contrôle de l'ordonnancement des dépenses étant ensuite complété par un fonctionnaire élu soit à un niveau intermédiaire, soit au niveau du Land en fonction de la taille de celui-ci.

Belgique : La Belgique connaît l'application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics. Ces deux fonctions sont cependant exécutées par des personnes relevant de la même collectivité du point de vue organique. Le comptable public pour une collectivité donnée étant élu par son corps délibérant.

Espagne : Application du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur (Secrétaire général) et de comptable (Interventor) qui sont exercées par deux personnes différentes, qui appartiennent toutefois à la même collectivité.

France : Application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics. Ces deux fonctions étant exécutées par des personnes également séparées du point de vue organiques. Le comptable public pour une collectivité donnée appartenant à un corps administratif déconcentré.

Luxembourg : Application du principe de séparation des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables publics. Le comptable communal a un statut de fonctionnaire communal.

Suisse : L'activité financière des collectivités suisses n'est pas régie par le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics.

c) La capacité légale d'emprunter

Celle-ci doit être distinguée de la capacité financière d'une collectivité à emprunter. La capacité financière d'emprunter doit être calculée au cas par cas, pour chaque collectivités participantes, en fonction des projets transfrontaliers, insistant par la même sur la mise en commun des données statistiques financières en matière de finances publiques locales.

Point commun entre tous les Etats étudiés quelque soit leur structure institutionnelle, il y a toujours présence d'un double contrôle au minimum (Voir ci-dessous).

Capacité d'emprunt des différents niveaux de collectivités

Principe de liberté : Lib. Obligation d'information : Info Ratios prudentiels : Ratios
 Contrôle de conformité : Conf Autorisation de l'autorité supérieure : Autor

Etat	Echelle communale	Echelle infra-régionale et/ou supra-communale	Echelle régionale
Allemagne	Ratios / Autor.	Faible recours à l'emprunt	Ratios
Belgique	Lib. / Ratios Possibles	Faible recours à l'emprunt	Lib. / Ratios Possibles
Espagne	Ratios / Conf.	Ratios / Conf.	Ratios
France	Ratios / Conf.	Ratios / Conf.	Ratios / Conf.
Italie	Ratios / Info	Ratios / Info	Ratios
Luxembourg	Autor.	Niveau inexistant	Niveau inexistant
Suisse	Autor. / Ref possible	Niveau inexistant	Lib. / Ref. Possible

Passée cette similitude, deux logiques d'autorisation différente se côtoient :

- dans les Etats unitaires existe un principe d'autorisation préalable accordée par l'autorité de tutelle (au Luxembourg) ou de respect de principes de conformité, voir de légalité (en France).
- pour les Etats fédéraux, le principe de liberté prévaut à l'échelle régionale (comme en Suisse) et plus rarement communal (uniquement en Belgique).

Ce principe de liberté se traduit en pratique par un autocontrôle, qui caractérise la force d'engagement de l'organe délibérant, ce qui n'exclut pas un contrôle a posteriori par le corps délibérant, par exemple en Suisse ou par l'organe de contrôle en matière budgétaire, comme le Comité régional économique – CORECO - en Italie).

Parallèlement, on observe une tendance à substituer des critères économiques aux critères politiques quelque soit le type d'Etat.

Par exemple, en Allemagne, la constitution de réserves de compensation conjoncturelle est obligatoire pour compenser les risques liés à l'emprunt de même qu'un pourcentage d'endettement maximum.

En Italie, l'intérêt de la dette pour une commune ne peut pas dépasser 12% des recettes courantes et le montant des annuités des dettes ne peut pas excéder 25% des recettes libres d'affectation, comme c'est également le cas en France.

Le respects de ratios prudentiels prend des formes diverses et variées mais traduisant la même philosophie.

A noter que dans certains cas l'établissement de ces ratios peut prendre la forme d'une sanction à la fois d'ordre économique et politique, comme, par exemple, en Belgique, avec la signature des accords de Lambremont du 13 décembre 2000 entre les régions et l'Etat fédéral qui conditionne l'affectation de l'emprunt fixés législativement.

2. Les évolutions récentes : le poids des finances publiques locales

Il est important de rappeler que ces cadres juridiques nationaux s'inscrivent dans un contexte institutionnel en évolution depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Après le passage de la Belgique d'un Etat unitaire à un Etat fédéré en 1994, les Etats voisins de la France qui conservent une constitution unitaire (l'Espagne, l'Italie et le Luxembourg) participent d'une dynamique de recomposition des territoires institutionnels qui brouille les catégories traditionnelles d'Etats, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences, mais surtout des moyens, entre niveaux étatiques et collectivités.

A l'image du processus de décentralisation, tel qu'il est mis en œuvre en France depuis une vingtaine d'années, les Etats à structure unitaire où cette dynamique est la plus forte s'orientent vers la concession d'un pouvoir fiscal grandissant au niveau régional, principalement en Italie et en Espagne.

En plus de se voir transférer un certain nombre de compétences qui relèvent à l'origine de l'Etat, qu'il soit de type unitaire ou fédéral, certains niveaux de collectivités se voient confier des compétences (notamment en matière d'éducation, de santé et même de police) et accorder des moyens (sur le plan fiscal) qui les rapprochent d'entités fédérées même si elles relèvent d'un ordonnancement constitutionnel unique³.

Le poids grandissant des finances publiques locales durant les dix dernières années est un phénomène général qui concerne la France comme ses voisins mais qui prend des expressions différentes d'un Etat à l'autre.

Dans tous les cas envisagés, l'autonomie fiscale et financière d'un échelon de collectivités donné peut être relié à sa capacité d'investissement en interne et son articulation possible en transfrontalier.

2.1 La reconnaissance d'un pouvoir fiscal au profit des collectivités publiques infra-étatiques, une évolution commune à toutes les frontières françaises...

L'autonomie fiscale correspond « *au droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire de définir les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi qu'au droit de lever l'impôt en d'autre terme et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal* » (Dafflon, 1992).

Elle conditionne en grande partie la capacité d'emprunt, et donc d'investissement, d'un échelon de collectivité donné (notamment lorsque celui-ci a été créé récemment et ne possède pas de patrimoine propre). Il s'agit d'un moteur essentiel de l'investissement public local (Cf. point suivant).

³ Pour Philippe Lauvaux : « Le critère de distinction entre l'Etat régional et fédéral est essentiellement d'ordre juridique. Dans l'Etat régional il n'existe qu'un ordre juridique constitutionnel celui de l'Etat central originaire, et c'est la constitution de celui-ci qui détermine les modalités essentielles du statut et des attributions des organes régionalisés. Selon le principe fédéraliste d'une répartition horizontale des compétences législatives, l'Etat fédéral possède lui une dualité d'ordres constitutionnels, celui de l'Etat fédéral et celui des Etats fédérés ».

En tant que prérogative de souveraineté, la capacité fiscale contribue à distinguer les entités fédérées des collectivités composant un Etat unitaire. Si ces dernières bénéficient de prérogatives en la matière, celles-ci l'exercent au nom de l'Etat seul dépositaire de la souveraineté nationale.

A l'inverse, dans les Etats fédéraux, au sein desquels coexistent deux ordres constitutionnels, la capacité fiscale est alors partagée entre deux titulaires : l'Etat fédéral et les Etats fédérés.

Cette distinction juridique tend aujourd'hui à être remise en cause par l'octroi d'un pouvoir fiscal propre, garanti constitutionnellement, au profit des collectivités.

Ainsi, la notion d'autonomie financière, constitutionnalisée en France depuis 2003, se base sur trois éléments : *« l'autonomie fiscale, le degrés de liberté dont peut disposer une collectivité dans l'administration de son propre patrimoine et à la possibilité qui lui est offerte de le faire selon ses propres préférences »* (Della Santa, 1996).

En pratique, on observe que cette « décentralisation fiscale » profite essentiellement aux collectivités originaires dans un Etat donné. Les communes et leurs groupements, en France et au Luxembourg, les régions en Espagne et en Italie.

Le système belge présentant un système mixte où se croise un large pouvoir fiscal au niveau fédéré et une fiscalité additionnelle au niveau local. La situation allemande faisant figure d'exception par l'importance des transferts de péréquation, et de la fiscalité fédérale, qui gomme les prérogatives des entités fédérées et locales en la matière. A l'inverse, la Suisse se distingue par la disparité des systèmes fiscaux fédérés et l'importance croissante de la fiscalité fédérale.

On note ainsi des évolutions inverses au sein des Etats fédérés, qui tendent à recentraliser la matière fiscale au niveau central, et des Etats unitaires, qui au contraire décentralisent progressivement un certain nombre de prérogatives fiscales.

Traits distinctifs par Etat en matière de finances publiques locales

Allemagne : grande importance des transferts de péréquation, qui va jusqu'à inverser le classement des Länder en terme de capacité fiscale.

Belgique : prédominance d'un système de fiscalité partagée laissant une certaine marge de manœuvre aux Régions dans la fixation des taux de fiscalité additionnelle.

Espagne : importante décentralisation fiscale au niveau des communautés autonomes (qui possèdent leur propre administration fiscale) notamment dans le cadre du régime foral, à rapprocher des récentes réformes de la fiscalité catalane.

France : importance de la fiscalité locale au niveau communal (seul pays qui a introduit une fiscalité intercommunale).

Italie : importante décentralisation fiscale au niveau des régions sur le plan légal, à relativiser en pratique.

Luxembourg : faible niveau de décentralisation fiscale.

Suisse : importante décentralisation fiscale au niveau des cantons et grande disparité intercantonale (en matière de fiscalité communale et en matière d'imposition).

Cette capacité fiscale et financière, du moins sur le plan légal, doit être distinguée de la capacité réelle d'une collectivité à investir. Les marges de manœuvre dégagées par ces nouveaux transferts de moyens doivent être relativisées au moins pour deux raisons :

L'équilibre des finances publiques reste délicat notamment en Allemagne, en Belgique, en Italie, et en France.

La multiplication des procédures de déficit excessif⁴ dans ces Etats témoigne des faibles marges de manœuvre laissées par le respect des critères de convergence.

Cette obligation de rigueur budgétaire touche également l'Espagne, pays pour lequel l'absence de reprise de la croissance et de la consommation des ménages limite fortement les capacités de financement des administrations publiques⁵ et donc la mise en œuvre des nouvelles prérogatives fiscales régionales.

Ces transferts de moyens s'accompagnent également de charges de fonctionnement, notamment pour les régions italiennes et espagnoles qui assument d'importantes compétences en matière de santé et d'éducation.

Dans ces deux Etats, les dépenses de fonctionnement afférentes concernent plus des deux tiers de leur budget⁶ ce qui ne laisse que peu de capacité de financement en matière d'investissement.

Néanmoins, malgré ces facteurs limitatifs, l'accroissement des finances publiques locales est une évolution généralisée aux frontières françaises même si son importance doit être relativisée d'un Etat à l'autre.

2.2 ...Dont l'expression est sensible en matière d'investissement public local.

Initialement le pouvoir fiscal des régions (autonomies régionales ou entités fédérées) est faible ou inexistant, leurs ressources proviennent principalement de dotations de l'Etat ou du partage du produit d'impôts nationaux.

L'Espagne et l'Italie sont les premiers à s'orienter vers l'établissement d'un pouvoir fiscal régional important.

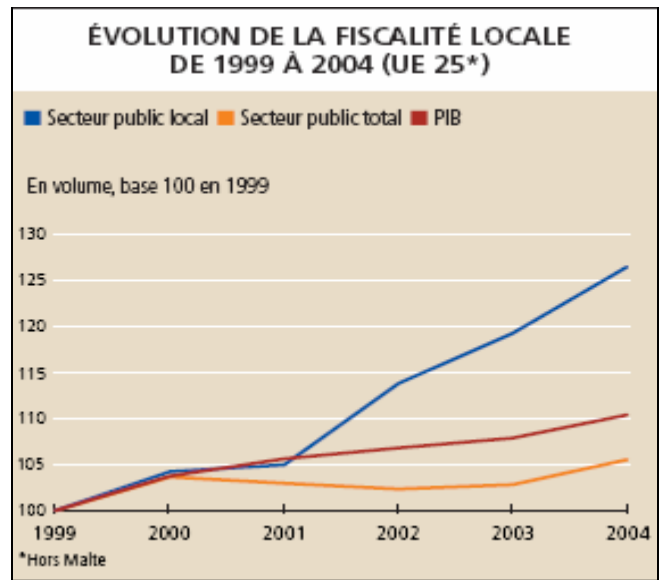
A l'inverse, en ce qui concerne les Etats fédéraux, on observe une concentration des compétences et des moyens au niveau fédéré, au détriment de l'échelon communal. A tous les niveaux de collectivités confondus, l'évolution moyenne du poids de la fiscalité locale est très supérieure à celle de la fiscalité nationale ou fédérale (Cf. tableau ci-après).

⁴ Voir *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Les finances publiques dans l'UEM – 2004, Com(2004) 425 Final, accessible à l'adresse suivante : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l25071.htm>*

⁵ Voir *Les perspectives macroéconomiques et les finances publiques à moyen terme (2006-2010), Rapports d'information du Sénat, accessible à l'adresse suivante : <http://cubitus.senat.fr/rap/r05-097/r05-0973.html>*

⁶ Voir MARCOU Gérard, *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales étude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume Uni), Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE), 2003, p.57 et s.*

La confirmation de cette tendance à l'échelle de l'Union Européenne à 25 témoigne de l'importance de cette tendance qui s'est affirmée sur une période très courte.

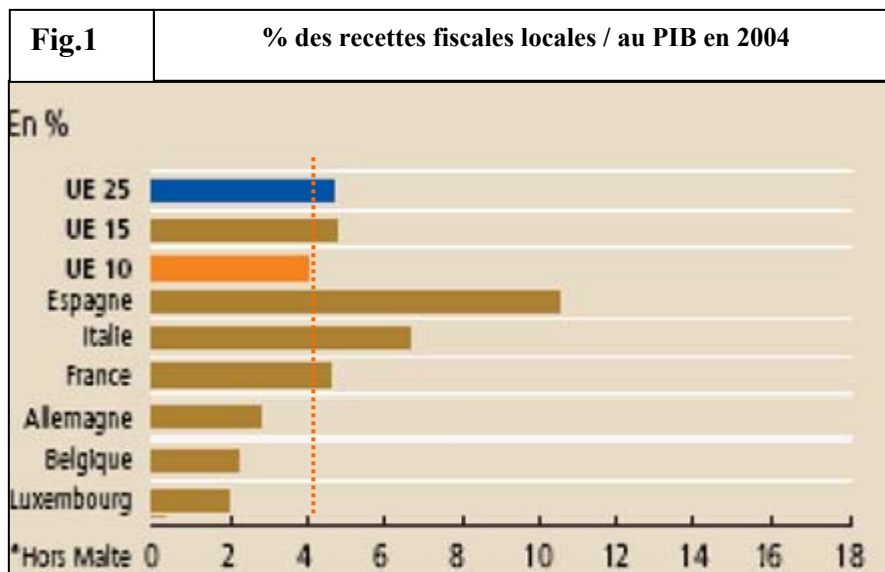


Source DEXIA

Concernant les pays étudiés, cette évolution concerne plus particulièrement l'Espagne et l'Italie. Ces deux Etats témoignent d'un changement de logique dans la répartition des moyens entre Etat et ce qui reste, d'un point de vue juridique, des collectivités.

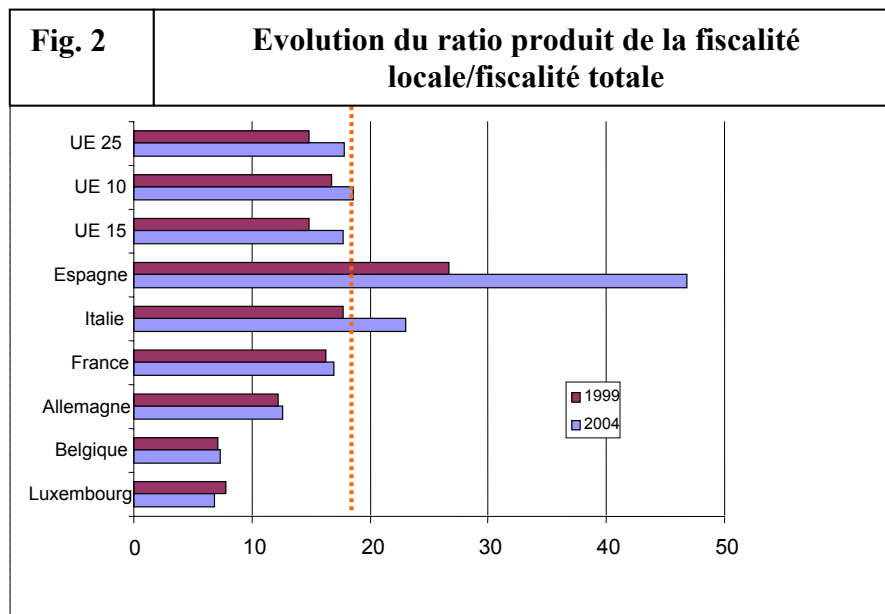
En terme de volume, que se soit rapporté au PIB (Fig.1) ou au poids de la fiscalité publique totale (Fig.2), cette tendance se confirme également. L'octroi d'un pouvoir fiscal à ce niveau témoigne de l'importance de la dynamique régionale au sein de chaque Etat.

Néanmoins, il convient de distinguer la lettre de la pratique. Si les changements constitutionnels et législatifs en la matière sont importants, leur mise en œuvre récente ne permet pas de dire qu'elle sera l'importance réelle de ces transferts que le cadre normatif promet.



Source Dexia

Même si cette évolution doit être distinguée de la capacité financière réelle et légale de chaque niveau de collectivité, cette évolution est très sensible à la fois en volume (fig.1), ce qui confirme le caractère structurel de cette évolution de répartition dans la ventilation des compétences entre collectivités publiques que l'on ne peut assimiler à un effet statistique conjoncturel.



La croissance de la part de la fiscalité perçue par l'ensemble des niveaux de collectivités, particulièrement marquée en Italie et en Espagne concerne tous les Etats riverains à la France, sauf le Luxembourg.

On note une moindre progression dans les pays où les réformes sont déjà intervenues comme la Belgique, ou n'ayant pas changé (du moins dans les mêmes proportions) de structuration étatique (l'Allemagne et la France).

La non prise en compte de l'échelon fédéré emportant un important effet d'éviction compte tenu que la majorité des prérogatives fiscales sont concentrées à ce niveau et n'apparaissent pas dans le graphique

L'exemple de la Belgique avec l'Accord du 13 décembre 2000 (dit Accord de Lambremont) montre que la mise en oeuvre des prérogatives fiscales peuvent être conditionnées, a minima, du fait d'une situation financière déficitaire.

De même, à l'image des régions italiennes et des communautés espagnoles, il n'est pas sûr que les pouvoirs régionaux soient prêts à assumer politiquement un réel pouvoir fiscal synonyme d'importants transferts de compétences.

L'importance des revenus de transfert dans le financement des collectivités locales demeure encore essentielle. En ce qui concerne ces derniers, on est en présence de deux types de situations contrastées qui témoignent de la structure constitutionnelle fédérale ou unitaire de l'Etat :

- en Italie et en Espagne, les dotations aux collectivités locales proviennent essentiellement de l'Etat, les régions pèsent relativement peu sur les budgets locaux, sauf au travers des cofinancements.
- en Allemagne et en Belgique, en revanche, le financement des collectivités locales, et donc la péréquation entre elles, relève des pouvoirs régionaux.

Cette inversion de logique dans la répartition des capacités fiscales recouvre à la fois l'octroi de nouvelles capacités financières, mais également de compétences et de charges entre tous les niveaux infra-étatiques.

L'importance des dépenses de fonctionnement transférées diminue corrélativement la capacité d'investissement de la collectivité bénéficiaire (Cf. Italie ci-dessous).

Autre point important, cette décentralisation fiscale à l'échelle européenne s'effectue principalement à l'échelon régional.

La France se distingue par l'importance fiscale, mais aussi en terme de capacité d'investissement à l'échelle communale (Voir Fig. 3). A ce titre, c'est également le seul pays envisagé doté d'une fiscalité intercommunale.

Fig. 3	Corrélation entre l'autonomie financière et la capacité d'investissement			
	Dépenses totales / hab. (euros)		Dépenses d'investissement / hab. (euros)	
	Niveau régional	Niveau local	Niveau régional	Niveau local
France (2001)	200	2 000	115	695
Allemagne (2001)	3 100	1 800	470	365
Italie (1999)	1 600	1 100	270	300
Espagne (2001)	2 100	1 200	405	300

Sources : Ministère de l'Intérieur (DGCL) ; Bundesministerium der Finanzen, Finanbericht 2003 ; Ministerio de las Administraciones públicas ; ISTAT cité in MARCOU Gérard *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales étude comparative de cinq Etats Européens à autonomies régionales ou constitution fédérale*, GRALE, 2003, Paris, p.5

On observe une prédominance de l'échelon régional en terme de capacité d'investissement à l'échelon européen, encore que cette situation doit être relativisée aux vues de l'importance des dépenses de fonctionnement du fait des compétences transférées (notamment en terme de santé et d'éducation).

En conclusion

Si les accords de coopération transfrontalière prévoient quelques dispositions relatives au financement des projets transfrontaliers, ils renvoient essentiellement à la confrontation des droits internes de chaque partenaire qui relèvent de logiques différentes, en fonction notamment du rôle respectif des niveaux infra-étatiques (régions, communes...) dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Il faut noter que dans tous les Etats, l'investissement public local se voit confirmé comme moteur essentiel du développement économique comme de l'aménagement du territoire.

En terme d'investissements transfrontaliers, la première difficulté consiste à faire coopérer des acteurs locaux dotés des mêmes compétences mais également de besoins et de moyens conciliables dans leur mise en œuvre, spécialement dans leur capacité de financement.

Le financement et l'amortissement de ces projets ne peut pas s'appuyer sur les moyens de la seule fiscalité locale bien celle-ci constitue une part grandissante du financement de l'investissement en interne compte tenu de l'évolution des systèmes juridiques et institutionnel.

Plus un projet d'investissement sera important, plus les sources de co-financement seront nombreuses et leur articulation, dans le cadre des différents cycles d'investissements (liés aux cycles électoraux), complexe.

Par conséquent, concernant le montage des projets transfrontaliers :

- il est important d'analyser ces évolutions et leur impact sur la capacité des collectivités à financer les projets transfrontaliers,
- face aux dissymétries de compétences et de moyens, ce montage doit être pensé en amont dans le cadre d'une ingénierie financière transfrontalière, qui appelle une coopération multi-niveaux entre collectivités maître d'ouvrage et co-financeurs, notamment via des structures communes comme les futurs groupement européens de coopération territoriale,
- au-delà des projets, cette co-existence de systèmes plus ou moins compatibles sur un même espace (celui du bassin de vie transfrontalier où sera réalisé le projet qui répond à des intérêt et des enjeux communs) appelle une réflexion sur la possibilité de mutualiser ces moyens au service d'une politique d'aménagement réellement transfrontalière.

II. Les territoires étudiés et le contexte des projets transfrontaliers

Il est important de replacer les projets étudiés dans le contexte des territoires transfrontaliers, c'est-à-dire des acteurs en présence (1), des solutions retenues pour assurer le portage politique des territoires transfrontaliers (2) et du contexte institutionnel propre à chaque territoire (3).

1. Les acteurs du montage des projets transfrontaliers

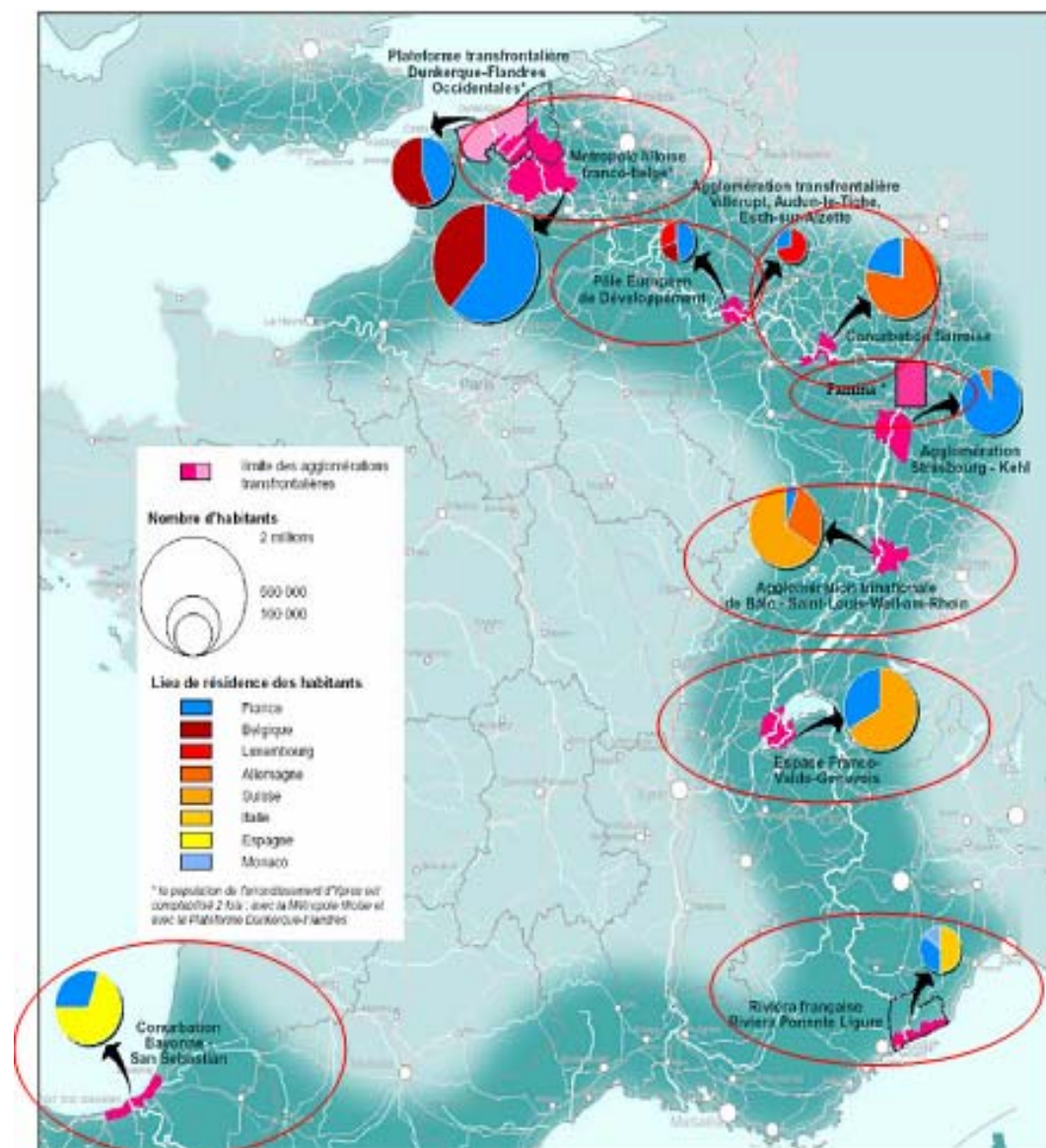
En accord avec les membres du comité de pilotage, l'étude a privilégié les bassins de vie transfrontaliers, caractérisés par une continuité spatiale, des interdépendances territoriales, une dynamique de coopération transfrontalière et notamment les agglomérations métropolitaines retenues dans le cadre de l'appel à projet métropolitain de la DIACT (ex-DATAR).

Ont été étudiés les territoires suivants (Cf. Carte ci-dessous) :

- la COPIT (Lille),
- le Pôle Européen de Développement (Longwy),
- le territoire de Zukunft-Sarre Moselle Avenir (Sarrebuck),
- le territoire du GLCT Regio PAMINA (Nord Alsace),
- l'Agglomération Trinationale de Bâle,
- l'Agglomération Franco-Valdo-Genevoise,
- la Riviera Franco-italienne (Menton-Vintimille),
- l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian.

Ces territoires se caractérisent notamment par l'ancienneté des relations transfrontalières, certains sites faisant l'objet de projets de coopération depuis une vingtaine d'année (Cf. PED) et la richesse des relations transfrontalières (projets, création de structure communes, chartes...).

Les agglomérations transfrontalières et les sites d'études



(*) Pamisa



Organisation des sites étudiés

	COPIT	PED	Sarre Moselle	PAMINA	ATB	Franco-valdo-genevois	Riviera Franco-italienne	Eurocité basque
Collectivités françaises et autres organismes français	LMCU (EPCI)	CC Longwy (EPCI)	CA FPF et Sarreguemines (EPCI), Communes	CG67 Région Alsace	EPCI (CC Trois frontières) et communes CG68 Région Alsace	EPCI regroupés dans l'ARC	CARF (EPCI)	CABAB (EPCI)
Collectivités des Etats riverains	4 Intercommunales de droit flamand (2) et wallon (2)	Groupements de communes, Région (B), Etats (F et L)	Stadtverband Saarbrücken SaarLand	Regionalverband, Planungsgemeinschaft, Landkreise et Stadtkreise	Cantons et communes suisses, Landkreis Regionalverband et communes allemandes	Cantons de Genève et de Vaud	Ville de Vintimille, Province d'Imperia	Diputacion Floral de Guipuzkoa Consortio Bidasoa Txingudi
Structure de coopération (vision d'ensemble)	Association COPIT	Association de l'agglomération du PED	Association Zukunft Sarre Moselle Avenir	GLCT REGIO PAMINA	Association de l'Agglomération Trinationale de Bâle			GEIE de l'Eurocité Basque
Structure de coopération (outil dédié aux projets)			Nouveaux statuts du GLCT Eurozone	GLCT Assainissement de Wissembourg		GLCT Galerie de Chouilly GLCT Téléphérique du Salève		

Prédominance des EPCI côté français

Ce panorama des territoires fait essentiellement apparaître, à l'exception de PAMINA, des EPCI parmi les maîtres d'ouvrage côté français. Les autres niveaux de collectivités territoriales sont peu impliqués dans ces démarches opérationnelles, même s'ils peuvent être représentés dans les structures de gouvernance territoriale (Cf. Région Alsace et CG 68 présents dans l'association de l'Agglomération Trinationale de Bâle).

En effet, compte tenu de la répartition des compétences, les maîtres d'ouvrage des projets transfrontaliers, en tant que projets participant au développement et à l'aménagement des bassins de vie transfrontaliers, sont avant tout, côté français, des collectivités de niveau communal et intercommunal.

Les niveaux départementaux et régionaux interviennent essentiellement en appui, dans des fonctions d'animation et en co-financement des projets transfrontaliers (Cf. fonds de financement des projets transfrontaliers mis en place par la Région Aquitaine avec les communautés autonomes espagnoles limitrophes).

Partenaires de l'autre côté des frontières

Leurs interlocuteurs de l'autre côté des frontières vont de l'échelle communale à l'échelle régionale, en fonction des modes de répartition des compétences propres à chaque Etat et des modes d'interventions retenus.

A la formule intégrative de l'EPCI français s'oppose dans de nombreux projets des regroupements intercommunaux thématiques ou à vocation technique (intercommunale belge, *planungsgemeinschaft* allemande, ...), ce qui contribue à multiplier les maîtres d'ouvrage potentiels des projets transfrontaliers.

Les interlocuteurs peuvent également être des collectivités de niveau régional (cantons) ou supra-communal (Diputacion, Province, Land), dont l'échelle, les prérogatives et les moyens sont beaucoup plus importants que ceux des partenaires côté français et dont les priorités d'intervention ne seront pas forcément identiques à celles des EPCI de l'autre côté des frontières.

Il faut également prendre en compte le fait que les modes d'organisation et de concertation retenus varient en fonction du développement de la coopération sur chaque territoire ; par exemple, si la Région Wallonne contribue au budget de l'association du PED, elle n'est pas présente dans la COPIT.

→ C'est bien la répartition des compétences et des moyens juridiques, techniques et financiers telle qu'induite par le droit interne qui conditionne les partenariats possibles autour d'un projet transfrontalier.

Or les développements précédents ont souligné l'imbrication des compétences des collectivités territoriales qui vient complexifier le montage opérationnel des projets transfrontaliers.

Par exemple, sur le territoire de Sarre Moselle, la réalisation d'un projet d'assainissement transfrontalier illustre cette complexité institutionnelle. Bien que d'intérêt transfrontalier, ce projet était localisé sur le territoire d'un EPCI français qui en a assuré la maîtrise d'ouvrage.

Les partenaires allemands, faute de moyens, n'ont pas apporté de contrepartie. Par ailleurs ce projet relevait stricto sensu de la compétence de la commune, mais cette dernière ne disposait pas, contrairement à l'EPCI des moyens financiers et techniques nécessaires pour réaliser les investissements.

2. Mode d'organisation des territoires transfrontaliers

Les territoires étudiés ont mis en place des structures de gouvernance territoriale, principalement des associations à l'exception de la riviera franco-italienne et du bassin franco-valdo-genevois, où seuls les EPCI côté français se sont regroupés au sein d'une structure commune.

Typologie et fonctionnement des structures transfrontalières

Concernant les structures de gouvernance, des monographies ont été réalisées (Cf. volume 2) pour étudier leur fonctionnement et leur mode d'intervention.

A l'exception du GLCT PAMINA, qui est rattaché au régime des syndicats mixtes ouverts, les autres outils de gouvernance territoriale sont de structure de droit privé :

- des associations loi 1901 (COPIT et PED),
- des associations de droit alsacien-mosellan (Sarre Moselle Avenir, ATB),
- un GEIE rattaché au droit espagnol (Eurocité Basque).

Ces structures sont avant tout des organismes d'animation et de concertation territoriale. C'est pourquoi l'essentiel du fonctionnement opérationnel et financier de ces structures concerne des dépenses de fonctionnement et pas d'investissement.

Ces dépenses sont dans de nombreux cas de surcroît limité par le biais de mise à disposition de moyens ou de personnes. Peu de structures disposent de leur propre personnel (ATB, COPIT).

Du fait de leur vocation ces structures ne réalisent pas de prestations pour des tiers mais fonctionnent en interne, pour leurs membres situés de part et d'autre de la frontière, ce qui peut soulever deux séries de difficultés dans la réalisation de leurs missions.

Tout d'abord, ces structures sont rattachées à un régime national ou local, ce qui complexifie la qualification juridique et financière des échanges entre l'association et ses membres.

Si les subventions de fonctionnement sont clairement identifiées, la question devient plus complexe quand un membre réalise une action pour le compte de l'association ou quand sa contribution est en nature (moyens ou personnels).

De surcroît, même dans le cas des subventions de fonctionnement, la structure doit tenir compte des différences de fonctionnement de part et d'autre des frontières.

Le GEIE de l'Eurocité Basque est ainsi confronté à des règles plus strictes côté espagnoles : les subventions sont le plus souvent versées sur présentations des justificatifs de dépenses, ce qui n'est pas le cas en France.

Ensuite, pour les structures rattachées à des régimes de droit privé, le lancement de consultation ou d'appel d'offre afin de réaliser les études dont elles ont la charge nécessite de tenir compte des dispositions inhérentes aux codes des marchés publics s'appliquant de part et d'autre de la frontière, ces structures pouvant être assimilées à des pouvoirs adjudicateurs au sens communautaire.

Face à cette question, plusieurs solutions ont été imaginées. La première consiste à rester en dessous des seuils communautaires pour n'appliquer que le droit national. La seconde, qui se combine avec la première, conduit à limiter le rôle de la structure à un rôle de coordination, la maîtrise d'ouvrage des études étant assurée par un membre.

Dans les deux cas, ces solutions ont tendance à limiter le rôle effectif de ces structures dans la conduite des études et de la réflexion sur le développement de la coopération sur le territoire transfrontalier.

Accompagnement des projets transfrontaliers

A l'exception du GLCT PAMINA qui pourrait devenir maître d'ouvrage de projets d'investissement, ces structures ont essentiellement vocation à être des lieux de concertation et d'échange au sein du territoire, en associant dans certains cas, outre les échelons communaux ou intercommunaux, les niveaux départementaux ou régionaux, formellement (ATB) ou informellement (Zukunft Sarre Moselle Avenir).

Cette formule se révèle particulièrement adaptée pour la réalisation des études avec une organisation flexible et peu contraignante (personnel et locaux mis à disposition, programme pris en charge par les partenaires, appels d'offre en dessous des seuils communautaires...), mais elle montre ses limites dans le cadre du montage opérationnel et financiers des projets transfrontaliers :

- elle ne peut pas se substituer aux maîtres d'ouvrage compétents et même si elle conserve un rôle d'animation, dans certaines hypothèses, les projets étudiés par ces structures sont réalisés par des maîtres d'ouvrage extérieurs à la structure (par exemple un établissement public dépendant d'une collectivité)
- un organisme de droit privé, même transfrontalier, n'est pas une structure reconnue dans les différents systèmes et organisations nationales ou régionales participant à la définition des politiques d'aménagement du territoire.

Elle est, par sa nature, exclue des circuits officiels de concertation et est inadaptée à la réalisation de projets d'investissements.

3. Poids des différences d'organisation territoriale de part et d'autre des frontières

Il est important de noter que les projets transfrontaliers mis en œuvre de part et d'autre de la frontière par les maîtres d'ouvrage locaux s'inscrivent dans des contextes régionaux et nationaux différents dont ils doivent prendre en compte les paramètres.

Ces différences concernent tous les aspects du montage opérationnel et financier des projets transfrontaliers, de la recherche de financements au contrôle des dépenses, de la législation applicable aux arbitrages budgétaires.

Seule la France et le Luxembourg fonctionnent sur un modèle unitaire qui se traduit par une autonomie des différents niveaux de collectivités les uns par rapport aux autres, par l'existence du principe comme la séparation de l'ordonnateur et du comptable, par l'unicité de la législation.

Dans les Etats riverains, le contrôle, la législation et le co-financement des projets des collectivités de niveau communal et intercommunal ont été plus ou moins transférés aux autorités de niveau régional, en tant qu'Etat fédéré ou état à statut autonome :

- par exemple, en Espagne, l'intégralité de la compétence d'aménagement du territoire appartient aux Communautés autonomes,
- de même, en Allemagne, si les collectivités allemandes bénéficient d'une grande autonomie dans l'engagement de leurs projets, les financements sont déconcentrés, pour le Bade-Wurtemberg au niveau du Regierungspräsidium, administration déconcentrée du Land.

Les communes allemandes, échelon de base du découpage administratif et politique ont tendance à s'adresser directement à cet échelon plutôt qu'au Landkreis (intercommunalité), échelon situé au-dessus des communes qui remplit des fonctions intercommunales.

La Fédération, le Bund est perçu comme l'échelon des relations internationales. Outre la mise en place de politiques thématiques pouvant participer au financement des projets transfrontalier, c'est le Land qui concentre également les compétences législatives (droit des collectivités) et de contrôle administratif et budgétaire.

Cette régionalisation, soulignée dans le point précédent, n'est pas forcément synonyme d'avantages ou d'équité pour l'engagement des projets transfrontaliers, mais peut générer des dissymétries :

- par exemple, les fonds FEDER dédiés au transfrontalier font l'objet, en Espagne et en Italie, de répartition entre les Communautés autonomes et les régions proportionnelles non à l'intensité de la coopération mais à la longueur géographique de la frontière, ce qui désavantage les régions littorales (Pays Basque, Ligurie) qui conjuguent concentration urbaine et faible importance de la frontière,
- actuellement la Communauté Autonome du pays basque ne dispose plus de fonds FEDER et ne peut plus engager des projets transfrontaliers que sur fonds propres. Elle n'a bénéficié que d'une faible dotation car la frontière est géographiquement moins importante que la frontière d'autres communautés. A noter que côté français, il n'y a pas de clef de répartition entre les différentes régions et que les fonds sont utilisables sur l'ensemble de la frontière pyrénéenne.

III. Montage opérationnel et financier des projets transfrontaliers

A partir des éléments recueillis sur le terrain, il s'agit d'analyser comment, au-delà de la diversité des projets et des situations, il est possible de rendre compte des points d'achoppements des projets transfrontaliers et des questions soulevées par le montage opérationnel et financier de ces projets communs aux différents sites.

Tout d'abord, il est possible de dégager une typologie des projets et des paramètres qui jouent dans le montage des projets transfrontaliers (1). Il est toutefois important d'avoir une vision d'ensemble des questions qui se posent dans le montage des projets transfrontaliers (2) et des attentes spécifiques liées aux projets d'investissements (3).

1. Typologie et paramètres des projets transfrontaliers

1.1 Typologie des projets

L'étude a porté sur des territoires transfrontaliers dont l'ancienneté et la qualité des relations transfrontalières entre collectivités permettaient d'avoir un panel de situation suffisamment représentatif des projets et démarches transfrontalières menées aux frontières.

Bien qu'engagées sur certains territoires depuis presque vingt ans (cf. PED), ces démarches conservent toutefois un caractère expérimental. Les projets réalisés, comme les projets projetés, couvrent une grande diversité de thématiques que les territoires ont développé en fonction des besoins exprimés ou analysés (charte), des contraintes géographiques (cf. assainissement, pont), de leurs moyens techniques, humains et financiers.

Au-delà de cette diversité de projets (cf. tableau en introduction), il est toutefois possible de distinguer trois catégories de projets transfrontaliers qui appellent des montages opérationnels et financiers différents :

1. projets basés sur la **mise en réseau de services et d'équipements existants** contribuant par leur travail coordonné à la réalisation d'une démarche transfrontalière,
 - Ces projets posent essentiellement des questions liées à la gestion des relations financières et à la coordination de l'action des membres, par exemple dans le cas d'une structure commune de management territorial dont le personnel et les moyens techniques sont mis à disposition.
 - Il s'agit par exemple, dans le domaine culturel, d'organisation d'expositions ou de manifestations communes.
2. Projets relevant de la **mise en place en transfrontalier d'un service public**, sans réalisation de nouveaux investissements publics,
 - Ces projets, outre le montage juridique et financier qui s'établit entre les maîtres d'ouvrage, soulèvent la question de la gestion en transfrontalier de ce service (choix du maître d'œuvre, mode d'attribution, gestion financière), notamment quand il repose sur la perception de recettes ou de redevance soit entre collectivités partenaires ou directement auprès des usagers.
 - On trouve dans cette catégorie des projets comme les lignes de transports publics urbains transfrontalières, routières ou ferroviaires.

3. **Projet d'investissement public** nécessitant la mobilisation de financement de part et d'autre des frontières pour réaliser un projet commun situé pour toute ou partie sur le ou les territoires des partenaires du projet.
- si le montage juridique de ce type de projet n'est pas forcément plus complexe que les autres types de projets transfrontaliers présentés (une convention peut suffire), il soulève toutefois de nombreuses questions concernant notamment la gestion de l'équipement une fois la phase d'investissement proprement dite réalisée (Cf. 3.).
 - les principaux projets entrant dans cette catégorie concernent la réalisation de stations d'épuration ou de pont.

1.2 Paramètres des projets transfrontaliers

Au-delà du contenu des projets, le montage de projet transfrontalier est une question complexe qui fait intervenir de nombreux paramètres d'ordre politique, technique, administratif et financier qu'il convient de distinguer pour mieux appréhender les questions communes aux porteurs de projets.

Paramètres des projets

→ **Les paramètres politiques** issus du contexte propre à chaque territoire concernent les relations entre maîtres d'ouvrage de part et d'autre des frontières mais également entre les maîtres d'ouvrage et les co-financeurs à l'intérieur de chaque territoire.

C'est bien l'existence d'un consensus politique qui va déterminer l'engagement technique du projet transfrontalier. Il peut jouer à deux échelles :

- la première concerne la mobilisation des élus dans chaque territoire par rapport à l'engagement des projets transfrontaliers.

Par exemple, il peut-être difficile de mobiliser les élus d'un EPCI sur la question de projets de développement économique quand ces élus, au sein du territoire de l'EPCI, n'ont pas trouvé d'accord sur la mise en place d'une taxe professionnelle unique.

- la seconde échelle où apparaissent les questions politiques est celle du rapport entre collectivités de niveaux différents.

Par exemple, les collectivités de niveau communal et intercommunal qui ne sont pas représentées dans les comités de programmation Interreg souhaiteraient y être représentés au même titre que les niveaux régionaux.

→ **Les paramètres légaux** : il s'agit des obligations issues des réglementations communautaires, nationales (et infra-nationales pour les Etats non unitaires), générales (droit des collectivités) ou spécialisées (thématiques...).

A noter que les obligations contenues dans les normes communautaires sont communes aux Etats membres de l'Union Européenne, mais leur application et leur transposition ne permet pas forcément d'unifier toutes les pratiques et réglementations internes concernées.

La question se pose par exemple en matière de marchés publics, quand les sommes en jeu sont inférieures aux seuils communautaires de mise en concurrence.

- Les **paramètres administratifs et institutionnels** propres à chaque Etat en distinguant
- les Etats unitaires (France et Luxembourg) qui placent les services de l'Etat, notamment les services déconcentrés au centre des circuits de contrôle administratif et budgétaire,
 - les Etats fédérés ou d'essence fédérale (les autres Etats limitrophes) qui se caractérisent par un transfert de ces fonctions à l'échelle fédérale ou régionale et des procédures et circuits de contrôle définis partiellement ou totalement à cette échelle.
- Les **paramètres techniques et financiers** dont certains sont hors de champ de l'étude comme la gestion des programmes Interreg (cf. études de la DIACT et d'Interact) ou les circuits budgétaires relevant du trésor public.

Conséquences : situation de blocage, de double contrôle ou d'intégration

Les projets développés résultent de la confrontation des quatre paramètres rappelés ci-dessus : le consensus politique, l'existence d'une solution (juridique ou empirique) pour assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre en transfrontalier, la mobilisation des circuits financiers, budgétaire et administratif nécessaire au montage du projet.

→ La grille de lecture

En confrontant ces paramètres, il est possible d'identifier trois situations récurrentes qui caractérisent le montage de projets transfrontaliers :

- Soit l'un des paramètres décrits ci-dessus entraîne une situation de blocage, qui empêche de passer du projet transfrontalier à sa mise en œuvre.
- Soit les partenaires du projet transfrontalier peuvent réaliser le projet mais se trouvent dans une situation de « double contrôle », c'est à dire que la réalisation du projet passe par l'application concomitante des règles s'appliquant à chacun des partenaires.
- Soit c'est un principe « d'intégration » qui joue : les dispositions mises en œuvre selon le droit d'une des parties soit reconnues par l'autre partie. Au-delà de cette « interopérabilité » des systèmes, ce principe renvoie également à la dimension politique des projets transfrontaliers ; il peut s'analyser comme la reconnaissance de l'intérêt à financer un projet situé pour tout ou partie de l'autre côté de la frontière.

→ Quelques exemples pour donner un caractère plus concret à cette classification :

❖ Situation de blocage

Le GLCT Eurozone (Cf. fiche Sarre Moselle-Est) illustre bien cette situation de « blocage » dans la mesure où les collectivités, bien qu'elles disposent des autorisations nécessaires, n'ont pas encore engagé la procédure de création du GLCT. En effet ce GLCT de droit allemand devait réaliser des missions de portage foncier côté français et il s'est révélé finalement inéligible aux financements côté français, nécessaires pour assurer le portage foncier du projet.

L'exemple du projet « ticket culturel » (Sarre-Moselle) montre que l'absence de consensus entre les collectivités sur le fonctionnement financier des projets, a abouti à des situations de blocage. Le projet est porté par une association et subventionné par des collectivités françaises et allemandes.

Or leurs participations respectives n'avaient pas été calculées de la même façon par les collectivités françaises et allemandes, ces dernières ayant initialement considéré que les recettes générées par le projet (entrées de musées) constituaient des ressources à part entière, jusqu'à ce que la Commission Européenne, sollicitée dans le cadre d'un dossier Interreg, les exclut des ressources du projet.

❖ **Situation de double contrôle**

Le GLCT Euroinstitut de Kehl, illustre, dans son fonctionnement, l'existence d'un double contrôle, notamment financier, combinant les règles françaises et allemandes.

Le contrôle est double, car en la matière s'appliquent l'Accord de Karlsruhe qui prévoit un contrôle par des commissaires aux comptes indépendants et le droit du Bade-Wurtemberg qui prévoit un contrôle par la Gemeindeprüfungsanstalt pour le compte de l'autorité de tutelle, à savoir le Regierungspräsidium de Freiburg.

En plus du contrôle exercé selon le droit communal du Land du Bade-Wurtemberg, le budget est également examiné par la Trésorerie Générale côté français qui appose son visa avant transmission à la Préfecture.

Le bon fonctionnement de ce processus de contrôle, notamment côté français, a nécessité un travail d'explication auprès des fonctionnaires concernés, lié notamment au caractère inédit de ce contrôle et en l'absence de toute disposition ou circulaire explicative relatives à ce sujet.

L'Euro-Institut s'interroge sur la pérennisation de ces mécanismes transfrontaliers, car les solutions dégagées ne sont connues que par les acteurs qui les mettent en œuvre.

Dans un autre domaine, à la frontière franco-suisse, l'exploitation des lignes transfrontalières de bus entraîne la double application des normes techniques françaises et suisses ce qui complexifie l'exploitation de la ligne.

❖ **Principe d'intégration**

Dans son aspect administratif, le cas du GLCT PAMINA illustre bien « l'interopérabilité » des systèmes. Dans ce fonctionnement, les procédures engagées d'un côté de la frontière valent pour l'ensemble des partenaires. Ainsi, le contrôle de l'activité du GLCT est intégralement effectué en France en suivant les règles comptables appliquées aux syndicats mixtes ouverts.

Les membres du GLCT se sont mis d'accord pour adopter, mais surtout reconnaître, des critères comptables communs partant du modèle français sans qu'il n'y ait lieu à un double ou triple contrôle.

Ainsi, l'exercice comptable donne lieu à la production d'un document bilingue avec, le cas échéant, des définitions permettant de se familiariser avec les règles comptables de l'autre.

Dans une approche plus politique, ce principe d'intégration peut également s'étendre à des projets d'investissement. Le projet d'extension du tramway entre Bâle et St-Louis devrait bénéficier d'un financement de la Confédération Helvétique portant sur l'ensemble du tronçon bien qu'il soit situé majoritairement en France.

De même, la réalisation d'un équipement d'assainissement reliant des réseaux suisses et français, bien que localisé en suisse, sera financé très majoritairement par les partenaires français au prorata de l'usage qu'ils feront de l'équipement (GLCT Galerie de Choully).

→ Application de la grille de lecture

Cette grille de lecture s'applique à de nombreux projets et peut concerner toutes les étapes du projet transfrontalier. Elle est révélatrice de situations communes aux territoires transfrontaliers.

En approfondissant, il apparaît que ces trois séries de constats se retrouvent également quand il s'agit de combiner les dispositions s'appliquant de part et d'autre des frontières.

Si les accords bilatéraux prévoient quelques dispositions, c'est le droit et les dispositifs internes qui constituent le fondement des montages opérationnels et financiers des projets transfrontaliers à l'exception des règles européennes s'appliquant au PIC INTERREG.

On retrouve des situations de blocage liées à la confrontation de normes techniques incompatibles, par exemple en matière de transfert de déchets, des situations de double contrôle, comme les collectivités qui se retrouvent à panacher les codes des marchés publics en vigueur de part et d'autre de la frontière (Ex du GEIE Eurocité Basque) et des cas où s'applique le principe d'intégration, par exemple quand des financements fédéraux suisses portent sur une infrastructure transfrontalière, indépendamment de sa localisation.

En conclusion

Comme l'illustre le distinguo entre les situations de blocage, de double contrôle et d'intégration, tous les territoires ne rencontrent pas les mêmes difficultés pour porter leurs projets transfrontaliers.

→ Il est important de faire jouer le principe d'intégration autant sur le plan administratif que sur le plan politique, dans les décisions prises par les porteurs de projets, comme les cofinanceurs.

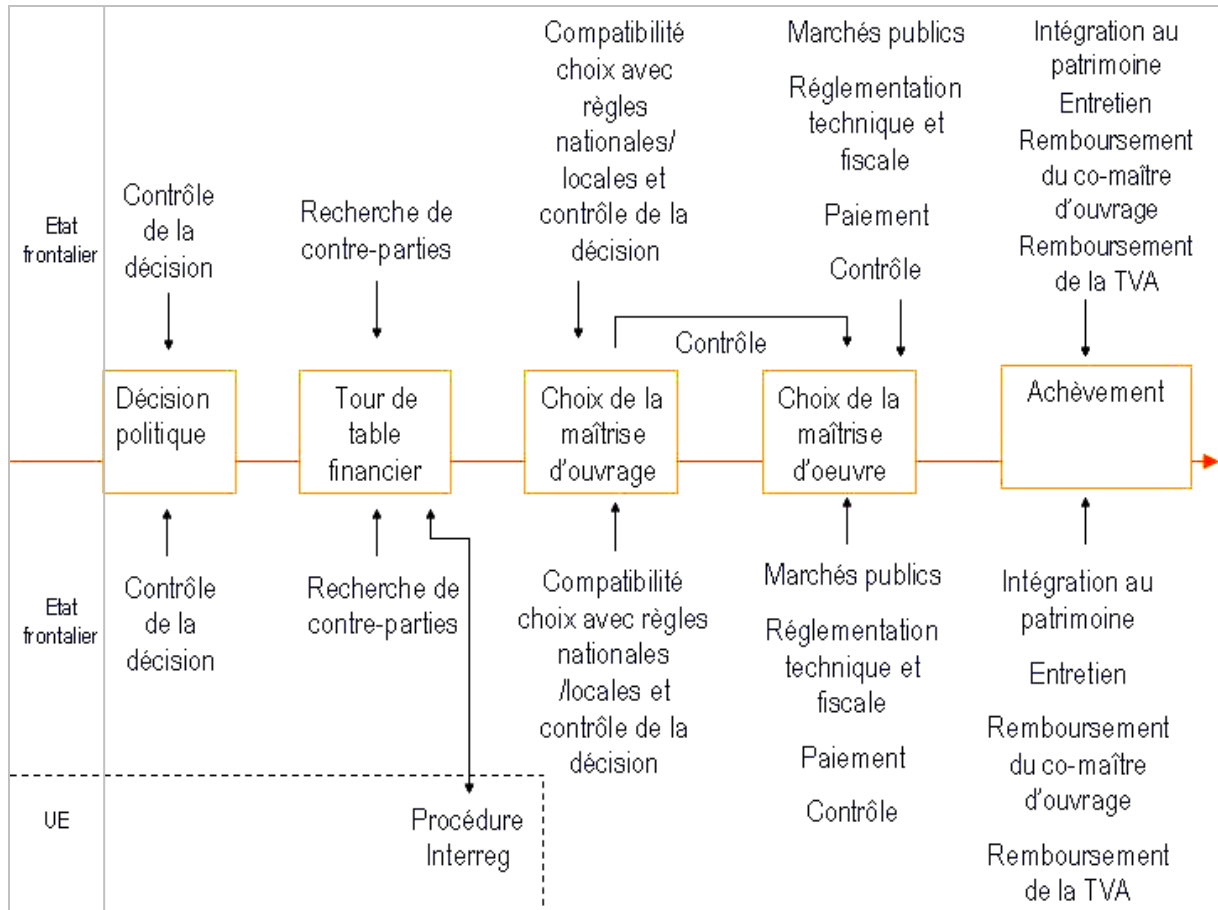
Ce principe doit avant tout porter sur les paramètres techniques et financiers qui sont au cœur du diagnostic et s'appliquer si possible à droit constant.

Les autres paramètres, politiques, légaux et institutionnels relèvent d'une démarche plus politique, d'une évolution dans la prise en compte du transfrontalier dans les politiques régionales et nationales, notamment via des modifications du cadre juridique actuel.

2. Etapes du projet

Les projets et territoires étudiés ont fait apparaître une « zone grise » entre la définition du projet et sa réalisation, qui mesure l'écart entre les textes qui donnent la capacité juridique aux collectivités d'intervenir et l'achèvement du projet.

Etapes du projet transfrontalier



Cette représentation schématique détaille les points clefs du montage d'un projet transfrontalier entre des partenaires de deux Etats différents. Le point de départ est le suivant : les collectivités ont la capacité juridique de réaliser le projet et disposent d'outils de maîtrise d'ouvrage adaptés.

A chaque étape, les collectivités doivent combiner les paramètres juridiques, financiers et politiques existant de part et d'autre de la frontière qui peuvent être sources de difficulté ou de blocage.

Etape 1 : Décision d'engagement du projet

Cette étape prend le plus souvent la forme d'une convention faisant l'objet d'une délibération de l'organe collégial des collectivités ou du groupements de collectivité concernés. Il fait l'objet d'un contrôle, qui n'est pas l'étape la plus contraignante, mais qui ne dispense pas les partenaires d'autres démarches et d'autres contrôles pour mener à bien leur projet.

Etape 2 : Tour de table financier

L'étude était partie de la notion « d'économie de projet transfrontalier », c'est-à-dire de la capacité pour les partenaires de part et d'autre des frontières à évaluer le coût de l'investissement réalisé, sa répartition entre les membres et les retombées attendues pour les partenaires et le territoire.

Deux hypothèses sont envisageables : soit les partenaires financent l'intégralité du projet sur leurs fonds propres, ce qui est le cas d'une minorité de projets, soit compte tenu de l'importance et de l'impact du projet (régional par exemple), qui dépasse leur capacité d'investissement, ils s'engagent dans la recherche de co-financements extérieurs.

Or, la mobilisation des financements en provenance de collectivités ou d'autres maîtres d'ouvrage est toujours complexe quand il y a une dissymétrie dans la répartition des compétences et des pouvoirs entre les partenaires du projet de part et d'autre de la frontière.

De ce fait, les partenaires ne disposent pas de la même marge d'autofinancement et doivent s'engager dans la recherche de co-financement. En l'absence de ces co-financements, les collectivités maîtres d'ouvrage courent le risque de voir augmenter la part des fonds propres à mobiliser dans le projet, remettant ainsi en cause l'économie du projet telle que définie initialement.

Tous les sites ne rencontrent pas toutefois, des difficultés de mobilisation des co-financements. Par exemple, concernant l'Eurocité Basque, les collectivités notent qu'elles n'ont pas éprouvé de difficulté à mobiliser les contreparties nationales et que les projets qui n'ont pas pu être financés par le FEDER trouvent d'autres sources de financement.

Etape 3 : Choix de la maîtrise d'ouvrage

Deux montages sont envisageables :

- soit exercée par un partenaire pour le compte de l'ensemble,

Cette solution permet aux partenaires de simplifier la réalisation du projet, par exemple s'il est localisé sur le territoire d'une seule collectivité.

Elle nécessite toutefois la mise en place de conventions entre partenaires donnant lieu à des mouvements financiers (remboursement), conventions croisées si chaque partie s'acquitte d'une partie des obligations du projet.

La question qui se pose est celle du statut des dépenses effectuées par la collectivité co-maître d'ouvrage qui n'exerce pas effectivement les fonctions de maître d'ouvrage, dans la mesure où le bénéficiaire est une autre collectivité située de l'autre côté de la frontière : subvention, marchés publics, fonds de concours ?

- soit exercée par une structure commune, ce qui suppose de vérifier, avant la mise en place de la structure, sa compatibilité avec les dispositions existant de part et d'autre de la frontière concernant l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, les compétences et les prérogatives des collectivités pour trouver le plus petit dénominateur commun.

La formalisation de cette maîtrise d'ouvrage fait essentiellement l'objet d'un contrôle de légalité.

Au delà de la forme juridique, la question de la maîtrise d'ouvrage pose celle de la capacité de gestion financière et technique du projet, qui peut être particulièrement contraignante si les opérateurs sont des structures associatives, par exemple dans le domaine de la culture, comme de nombreux territoires l'ont souligné (PAMINA, Sarre-Moselle...).

Etape 4 : Maîtrise d'œuvre

Quelle que soit la solution retenue (maître d'ouvrage également maître d'œuvre, prestataire extérieur), c'est dans cette phase de mise en œuvre en transfrontalier que de nombreux paramètres viennent complexifier, voire retarder, en distinguant :

- les normes inhérentes au déroulement du projet et au fonctionnement d'une « autorité adjudicatrice » : passation des marchés publics, paiement, qui soulève des questions de TVA, ainsi que les règles de contrôle du maître d'œuvre.

Dans cette première catégorie, la question de la commande publique transfrontalière est complexe car les normes ne sont pas les mêmes de part et d'autre de la frontière en fonction des seuils concernés (en dessous des seuils communautaires) ou de la frontière (frontière extra-communautaire par exemple).

Une fois la question de l'appel d'offre réglée, la procédure de sélection peut-être source de contentieux.

La commande publique peut amener le maître d'ouvrage, quel que soit sa nature, à passer un contrat avec un prestataire relevant du droit d'un autre Etat.

Dans ce cas, des questions pratiques vont se poser comme celle du paiement et surtout de la récupération de la TVA.

La réalisation de travaux suppose que les entreprises sélectionnées soient formées pour effectuer des travaux binationaux et que la question du taux de TVA applicable (différents d'un Etat à l'autre) soit réglée.

Par exemple, à la frontière franco-suisse, si les collectivités françaises choisissent un prestataire suisse, ce dernier doit avoir un référent fiscal en France permettant aux collectivités d'effectuer le paiement en France avec la TVA française, dont le montant sera susceptible de récupération pour la collectivité par la voie fiscale, via le FCTVA.

De même cette entreprise devra être capable d'effectuer les travaux selon les normes françaises et devra avoir réglé la question du passage en douane des matériaux et équipements utilisés (frontière extracommunautaire).

- le respect des réglementations « techniques » extérieures liées à la nature même du projet (ex transfert de déchets, facturation du maître d'œuvre),

Dans la seconde catégorie, on trouve des normes techniques qui peuvent entraver la réalisation des projets transfrontaliers et qui vont des interdictions de construire à moins de 10 m de la frontière (PED) aux interdictions de transports de déchets ménagers (frontière franco-italienne).

Etape 5 : Achèvement du projet

L'achèvement, par exemple d'un équipement transfrontalier, soulève d'autres séries de questions, comme celle de l'intégration au patrimoine, de l'entretien, du remboursement du co-maître d'ouvrage si le projet a été porté par un seul maître d'ouvrage, du financement du fonctionnement, de la prise en compte de la TVA (Cf. ci-dessous).

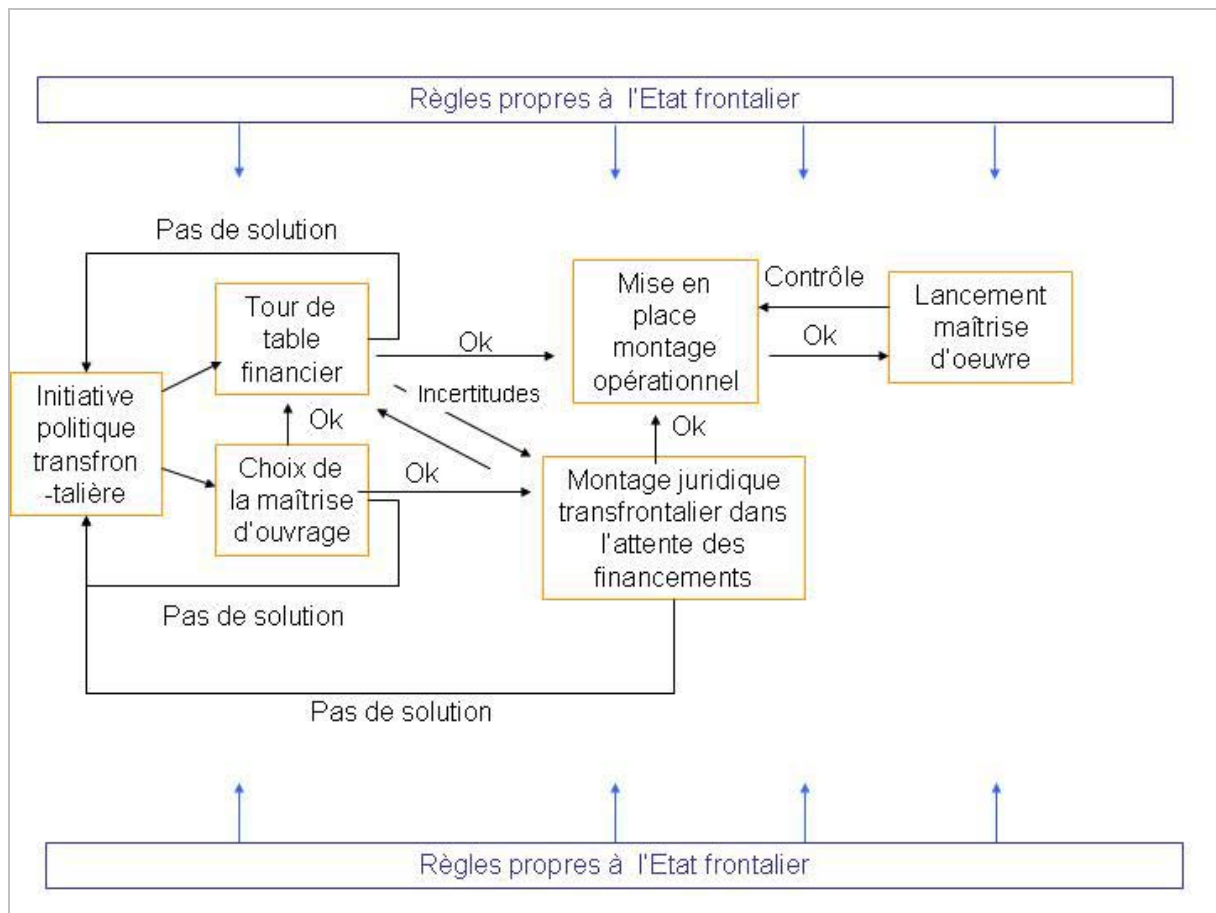
Même s'il est transfrontalier, le projet reste territorialisé et relève d'un régime juridique donné, celui du maître d'ouvrage. Réaliser des investissements en dehors du territoire de la collectivité et à fortiori sur le territoire d'un Etat riverain soulève une série de questions particulières qui sont traitées ci-dessous.

Un processus itératif

Il apparaît au regard des projets étudiés que peu de démarches de montage de projets sont linéaires : les partenaires anticipent le plus souvent ces questions et mènent plusieurs démarches de front.

Si on veut compléter le schéma précédent et donner un aperçu du déroulement réel de nombreux projets transfrontaliers, il convient de souligner que ces projets sont développés selon une démarche non pas linéaire mais « itératives ».

Déroulement d'un projet transfrontalier



Dans une version encore simplifiée par rapport à la réalité des projets transfrontaliers, on rappellera que les partenaires vont souvent mener plusieurs démarches de front, choix de la maîtrise d'ouvrage et recherche des financements...

En fonction des solutions qu'ils dégagent, plusieurs scénarios sont envisageables, les partenaires se heurtant parfois à des incertitudes ou des difficultés qui les obligent à relancer une procédure déjà engagée (ex Rectangle d'Or, Eurozone) avec les risques de voir les paramètres du projet se modifier, comme les paramètres extérieurs, juridiques ou financiers ou internes, comme le contexte politique...

En conclusion

Pour mieux appréhender la complexité du montage opérationnel des projets transfrontaliers il est important de comprendre qu'il s'analyse comme un processus itératif, composé de différentes étapes. A chaque stade, les collectivités doivent conjuguer des principes et des dispositions différentes s'appliquant de part et d'autre de la frontière.

Ces différentes étapes font l'objet de contrôle et d'autorisation relevant de circuits différents, chacun de ces « circuits » concernant un aspect particulier du projet : administratif, financier, fiscal...et pouvant se dédoubler de part et d'autre de la frontière.

Cette situation a deux conséquences :

- chaque autorité de contrôle, de tutelle ou d'arbitrage n'a qu'une vision partielle du projet, celle correspondant à l'exercice de ses compétences (administratives, budgétaires, financières, politiques, économiques...)
- le montage d'un projet, s'il est complexe, génère de nombreux aléas. Cette situation n'incite pas les collectivités à anticiper sur la programmation et la réalisation des projets transfrontaliers, les projets, leur financement et leur avancement étant gérés au cas par cas. Elle complexifie la planification et la programmation des projets d'investissements.

→ Il faudrait d'une part, identifier, par exemple dans le cadre d'un vade-mecum, l'ensemble des paramètres à prendre en compte dans le montage d'un projet type et, d'autre part, permettre aux autorités compétentes de part et d'autre des frontières d'anticiper sur les questions qui vont se poser dans le montage du projet, afin de dégager des principes communs dans le traitement de ce type de projet.

3. Conséquences pour les projets d'investissements

Les questions évoquées ci-dessus ont une importance particulière quand il s'agit d'anticiper sur le montage des projets d'investissements transfrontaliers, auxquelles les co-maîtres d'ouvrage doivent apporter des réponses opérationnelles.

3.1 Les questions à traiter par les collectivités

Par analogie avec la distinction des budgets de fonctionnement et d'investissement, on peut distinguer parmi les projets transfrontaliers des projets de fonctionnement et des projets d'investissement. Les premiers sont majoritaires et restent moins complexes à monter que les projets d'investissement, bien qu'ils soulèvent des problèmes communs. Il est important de distinguer deux cas de figure :

- soit l'investissement est réalisé via une convention de coopération transfrontalière,
- soit il implique la création d'une structure commune.

Des questions supplémentaires se posent quand il s'agit de développer une zone d'activités.

a) Sur la base d'une convention entre deux collectivités territoriales

Investissement sur un bien qui va donner lieu à une exploitation conjointe

Les collectivités doivent :

- décider qui va être maître d'ouvrage, et donc être propriétaire, en fonction des compétences nécessaires à la réalisation de l'équipement,
- anticiper les conséquences pour le propriétaire : le bien entre dans son patrimoine et ses investissements peuvent donner lieu ou non à la récupération de la TVA. Le propriétaire amortit le bien, lorsque c'est prévu.

Gestion du bien réalisé

Généralement le propriétaire est gestionnaire⁷, il assure la prestation pour son propre compte.

Via une convention, la collectivité propriétaire assure une prestation pour le compte de là ou des autres collectivités partenaires du projet. Or du point de vue du droit de la collectivité propriétaire, ces partenaires sont des collectivités territoriales étrangères relevant d'un autre ordre juridique. Dans ce cas plusieurs questions se posent :

- la mise en concurrence est elle nécessaire entre les co-maîtres d'ouvrage au titre de la prestation assuré par l'un au bénéfice de l'autre ?
- un prix spécifique peut-il être pratiqué pour tenir compte du versement antérieur des fonds de concours sous forme d'une décote ?
- en cas de contentieux transfrontalier, quel tribunal serait compétent sur la partie juridique et sur la partie financière ?

⁷ Encore que ce système ne semble pas s'appliquer systématiquement en Allemagne (cf réalisation et gestion de pont sur le Rhin)

b) Sur la base d'une structure commune dont sont membres les co-maîtres d'ouvrage

Dans cette hypothèse, soit un GLCT, soit un district européen (ou encore un GECT quand le règlement correspondant sera adopté), investit, réalise et devient propriétaire et exploitant du bien.

S'il s'agit d'une structure de droit français, il peut récupérer une partie de la TVA via le FCTVA à condition que les dépenses aient donné lieu au paiement de la TVA par des entreprises françaises et que le GLCT remplisse les conditions de droit commun pour bénéficier du FCTVA.

De nombreuses questions se posent :

- pour l'investissement comment sont calculés les financements des collectivités territoriales membres ?
- pour la gestion de l'équipement, comment l'équipement est-il financé, par un financement provenant des membres ou par des recettes perçues auprès des usagers...
- concernant le personnel, quelles relations établir entre élus et exécutifs et exécutifs et personnel (délégation de pouvoirs, de fonctions, de signature)
- quelle mobilité utiliser pour des fonctionnaires européens ? (mise à disposition, détachement), quelle structure assure leur paye, leurs droits à retraite, leur assurance maladie etc ... ?
- concernant les dépenses : comment est calculé le plafond de la contre partie européenne ?
- concernant la répartition des financements :
 - les contributions entre les collectivités locales doivent-elles être établies à part égale et comment assurer cette égalité entre des collectivités appartenant à des Etats différents ?
 - quelles sont les limites à ce principe, peut-on y déroger ?
- si l'équipement participe à la mise en place d'un service public transfrontalier, comment gérer un service public qui fonctionne différemment de part et d'autre de la frontière ?

Par exemple, en France, en matière d'assainissement, il existe un régime spécifique : l'assainissement est un service public industriel et commercial, il donne lieu à la mise en place d'une redevance pour service rendu, payée par le consommateur et proportionnelle au coût du service.

Il fait l'objet d'un budget annexe qui doit être équilibré : le produit de la redevance doit couvrir le coût du service.

La difficulté résulte dans la possibilité de faire le lien avec l'investissement qui a fait l'objet d'une subvention par la collectivité étrangère partenaire et cette redevance :

- comment serait-elle calculée de l'autre côté ?
- Il n'existe pas de disposition pour le prendre en compte côté français
- comment voter le budget dans une structure transfrontalière ? Il existe des dispositions comptables pour les entreprises françaises qui ont des établissements non autonomes de l'autre côté de la frontière, pourrait-on imaginer des dispositions similaires pour des collectivités ?

Questions budgétaires

Dans l'organisation du budget, il y a dans la législation française, une distinction entre la partie fonctionnement et la partie investissement et différentes nomenclatures comptables selon la nature du service, administrative ou industrielle et commerciale (M14, adaptée pour les syndicats mixtes, ou M43 pour les SPIC).

Ce budget doit être voté par l'assemblée délibérante avec les recettes principales constituées par les contributions des membres.

Une fois le budget voté, le président du GLCT de droit français, est ordonnateur des dépenses et des recettes, le comptable public est chargé de l'exécution des dépenses et des recettes.

Contrôle budgétaire de la structure par les autorités de contrôle compétentes de part et d'autre de la frontière

La question qui se pose est de savoir si le budget, une fois adopté et ayant fait l'objet d'un contrôle côté français, doit être contrôlé de l'autre côté de la frontière et inversement, ou si le comptable peut se contenter de demander de fournir des justificatifs de paiement au contributeur de l'autre côté de la frontière ?

c) Réalisation d'une zone d'activité

Quelque soit le mode de réalisation retenu, la mise en place d'une zone d'activité transfrontalière soulève une série de questions supplémentaires, afin de déterminer :

- Qui achète les terrains, avec le cas échéant quelles mesures fiscales favorables ?
- Qui réalise les voiries et réseaux divers (VRD) ?
- Qui revend les terrains aménagés ?
- Existe-t'il des équipements autres que les VRD tertiaires dans les projets d'aménagement ?
- Si une structure de droit étranger intervient en France, peut-elle bénéficier des procédures opérationnelles françaises et des avantages fiscaux ou des aides sur le logement social et inversement ?

En conclusion

La confrontation du fonctionnement des institutions locales, des droits et finances publiques est maximal à l'occasion de projets d'investissements, ce qui explique que ce type de projets, bien qu'identifiés dans de nombreux documents de planification transfrontalière, conservent un caractère expérimental sur de nombreuses frontières.

Or ces projets étant également des projets à fort enjeux politiques, les territoires ont le plus souvent favorisé des projets d'investissement où les paramètres à prendre en compte sont essentiellement de nature technique, comme les projets liés à l'alimentation en eau.

3.2 Les difficultés auxquelles les collectivités sont confrontées

Tous les territoires investigués ont identifié les besoins existants en transfrontalier et les ont traduits en plans d'action (livre blanc, charte...).

On constate toutefois que les différents territoires éprouvent dans certains domaines et notamment en matière de projets d'investissements, une difficulté à passer à l'opérationnel, à l'exception de certains domaines, comme l'assainissement, où les collectivités font face à une réalité géographique transfrontalière (celle des réseaux fluviaux et d'assainissement) et se trouvent confrontées aux mêmes obligations issues des réglementations communautaires.

→ Des projets indispensables en nombre limité

On peut par conséquent distinguer les **projets « indispensables »**, comme ces projets liés à l'assainissement, liés notamment à l'existence d'obligations communautaires, des autres projets qui peinent à trouver un portage politique leur permettant de dégager des solutions pour réaliser des montages opérationnels et financiers pérennes.

→ Des stratégies de contournement

Par rapport aux questions soulevées dans les développements ci-dessous, il est important de noter, qu'en l'absence de solutions opérationnelles satisfaisantes, les partenaires ont mis en place des **« stratégies de contournement »**.

Si la conception du projet est transfrontalière, la réalisation du projet se fait par des investissements séparés et les subventions d'investissement franchissent rarement la frontière.

Par exemple, sur plusieurs sites, les questions relatives à l'assainissement semblent avoir été résolues au travers de l'application des normes européennes. Certains projets transfrontaliers dans ce domaine, ont été montés en déconnectant les questions d'organisation du service et de son financement, qui restaient locales, des questions de l'investissement en transfrontalier telles qu'évoquées ci-dessus : chaque collectivité a investi sur son propre territoire et une convention de coopération permet d'équilibrer les coûts de fonctionnement.

Concernant la commande publique et la difficulté d'appliquer des dispositions différentes de part et d'autre de la frontière, les collectivités ont tendance à contourner cette difficulté en se répartissant la maîtrise d'ouvrage.

Par exemple, dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, dans le cadre des études, certaines études sont financées par des fonds genevois et font l'objet d'appels d'offre selon les règles genevoises et inversement côté français. En effet, réaliser un double appel d'offre est complexe car les seuils financiers ne sont pas les mêmes côté suisse et côté français.

Concernant la TVA, face aux différences de taux, des collectivités ont décidé, comme pour Sarre Moselle, d'appliquer le principe suivant : toutes les prestations réalisées par des entreprises françaises sont payées par des collectivités françaises et inversement pour les entreprises allemandes

Il faut noter qu'au plan juridique, le cadre institutionnel actuel de la coopération transfrontalière est conçu pour apporter toutes les garanties de sécurité juridique aux collectivités (légalité, respect de la répartition des compétences...).

Il est toutefois dépourvu d'outils financiers, à l'exception des dispositions concernant la participation des collectivités territoriales françaises à une structure de droit étranger qui prévoit des « garde-fous ».

Ces «stratégies de contournement» s'analyse également comme des réponses aux difficultés rencontrées dans le montage des projets :

- difficultés de montage et de gestion financière des projets, qu'il s'agisse des circuits financiers et de contrôle, du paiement et de la récupération de la TVA...
- difficulté à coordonner les financeurs et les maîtres d'ouvrage des projets, qu'ils se trouvent chacun d'un côté de la frontière ou qu'il s'agisse de trouver en interne des co-financements provenant d'autres niveaux de collectivités que la collectivité maître d'ouvrage,
- incapacité à mutualiser en transfrontalier les équipements et les financements correspondants, qui conduit à la juxtaposition de projets et des financements sur chaque territoire national, du fait de la territorialisation des fonds disponibles.

→ Des fonds publics territorialisés peuvent-ils franchir la frontière ?

Sur plusieurs frontières, la question qui se pose actuellement est celle de savoir si des fonds publics peuvent franchir la frontière pour financer un projet d'investissement commun ne situant pas sur le territoire du financeur.

Ces questions peuvent également se poser dans le cas d'un remboursement transfrontalier d'une dépense, d'un fonds de concours d'un EPCI vers une collectivité frontalière située dans un Etat riverain, lors de la création d'une structure commune ou dans l'utilisation de financements extérieurs aux maîtres d'ouvrage.

Ces constats ont été illustrés par plusieurs exemples.

Pour Lille Métropole Communauté Urbaine, la question se pose de savoir comment cet EPCI peut verser l'équivalent d'un fonds de concours à une commune belge pour financer l'extension d'une piscine qui accueillera les scolaires de la commune française limitrophe où les travaux à entreprendre sur la piscine auraient été beaucoup plus importants en terme de volume financier.

Pour l'Eurozone Forbach-Sarrebrück, les partenaires français et allemands avaient envisagé initialement la création d'un GLCT de droit allemand pour aménager et gérer une zone d'activité binationale.

Cet aménagement nécessitait côté français l'achat des terrains, leur dépollution et leur viabilisation. Or le GLCT ayant son siège en Allemagne, il s'est révélé inéligible aux différents mécanismes existants côté français (fonds du FNADT, procédure de ZAC, portage foncier par l'EPFL).

Enfin, dans la réalisation de leurs projets, les collectivités peuvent être confrontées, comme sur la frontière franco-luxembourgeoise, à la nécessité de localiser leurs investissements en fonction de l'origine des co-financements disponibles et de leur territorialisation.

Par exemple, en matière de logement, la question s'est posée de savoir comment le Canton pouvait aider au financement de logement en France, c'est-à-dire permettre à l'opérateur de bénéficier des mêmes facilités fiscales que côté genevois pour pouvoir investir en France.

En conclusion

L'étude a été l'occasion pour de nombreux territoires d'évoquer les difficultés rencontrées et les principaux points d'achoppements dans le montage des projets transfrontaliers, révélateurs de la complexité des questions relatives au montage des projets transfrontaliers, qui conduisent les collectivités à privilégier des solutions juridiques et techniques peu intégratives, relevant de véritables « stratégies de contournement ».

Il convient toutefois de nuancer le constat :

- de nombreux projets transfrontaliers sont réalisés sans soulever de difficulté particulière et témoignent d'un bon fonctionnement des circuits institutionnels, opérationnels et politiques sur les territoires transfrontaliers,
 - à travers l'étude de ces projets, des questions techniques récurrentes apparaissent, qui appellent une réflexion commune (marchés, TVA, paiement....)
 - il convient enfin de souligner l'étroite imbrication entre les questions purement techniques et les questions relevant d'une approche plus politique et territoriale des territoires transfrontaliers.
- Il conviendrait de réfléchir à des procédures ou mode de fonctionnement pour les structures existantes ou des conventions types qui permettent, en proposant des solutions communes aux différentes questions évoquées, de mettre en place des montages juridiques et techniques plus intégrés que les montages actuels.

IV Enjeux et pistes de réflexion

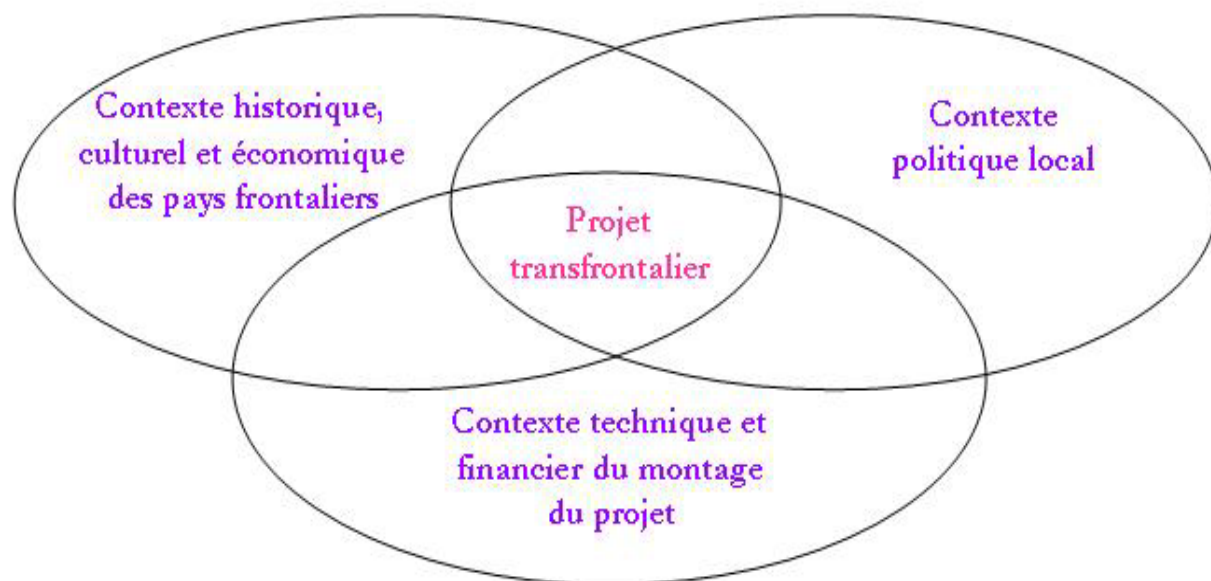
Il convient de remettre en perspective les projets transfrontaliers dans les enjeux communs aux différents territoires (1) avant d'aborder les pistes de réflexion (2) envisageable pour la seconde phase.

1. Enjeux

Les enjeux inhérents au montage des projets transfrontaliers ne doivent pas être limités aux questions techniques, mais appellent une réflexion d'ensemble sur la notion d'économie de territoire transfrontalier.

1.1 Dans les bassins de vie transfrontaliers

Il est important de distinguer sur un territoire les enjeux liés à la réalisation des projets transfrontaliers. Chaque projet s'inscrit dans un contexte local, régional et national donné, autour de trois séries de paramètres décrits dans le schéma ci-dessous.



Enjeux passés

L'histoire (faite ou non de conflits importants), l'image donnée par chaque peuple (créatif, organisé, difficile à s'adapter...), la langue (unique ou multiple)...la culture sont déterminants sur la capacité des territoires à réaliser de véritables projets en transfrontalier.

En effet la confrontation de ces éléments, peut créer des incompréhensions ou des a priori plus ou moins importants à l'occasion de la recherche de coopération transfrontalière et expliquer pour partie les difficultés rencontrées à l'occasion de certains projets et l'incapacité à les rendre opérationnels sur une durée réduite.

Enjeux à venir

La langue dominante, l'attractivité du territoire liée à une nouvelle desserte, à une politique de redynamisation efficace, comme une politique fiscale agressive peuvent faire la différence entre une partie du territoire qui est motrice et l'autre qui subit....

Problématiques locales

Les différences de compétitivité de part et d'autre de la frontière, la tendance à l'appauvrissement d'un territoire par rapport à un autre, le besoin de rationalisation des équipements au sein d'une agglomération, la pression foncière, la demande de logements etc.. peuvent différencier l'urgence du projet d'un côté par rapport à l'autre de la frontière.

Enjeux propres à chaque territoire de part et d'autre de la frontière

Le contexte politique, le caractère plus ou moins décentralisé, le pouvoir de décision plus ou moins proche, le caractère technique plus ou moins urgent du projet, son appartenance à des priorités du pouvoir ou non etc.. peuvent favoriser ou freiner la réalisation d'un projet.

Enjeux propres au montage financier des projets

Des systèmes de financement différents par territoire, des contraintes budgétaires plus ou moins fortes, l'existence ou non d'un pouvoir de décision sur les financements (capacité d'autofinancement ou dépendance d'autres niveaux) peuvent également favoriser ou freiner, voire bloquer la réalisation d'un projet.

→ Conséquences

Pour toutes ces raisons, les différences de perception et de priorités dans les calendriers peuvent expliquer la longueur de la maturation des projets transfrontaliers. Par exemple, un projet jugé prioritaire d'un côté de la frontière ne le sera pas par les partenaires de l'autre côté.

Or ces paramètres ont des répercussions sur l'engagement des projets et leur financement qui peut être conditionné par leur inscription préalable dans les politiques de chaque partenaire.

Par exemple, un projet d'aménagement fluvial de la Sarre nécessite l'inscription préalable dans les dossiers prioritaires des collectivités sarroises qui privilégient un projet de réaménagement du centre-ville de Sarrebruck.

De même, sur le territoire du Pôle Européen de développement un projet de route, jugé prioritaire d'un côté de la frontière ne pourra pas être inscrit dans les outils de planification et de programmation existant de l'autre côté de la frontière avant la fin de la prochaine période de programmation.

→ Ces situations posent la question du rôle des structures de gouvernance territoriale qui devraient être les instances où sont traitées ces questions de différence de calendrier et de priorités, afin de trouver un consensus sur les priorités de l'aménagement du territoire transfrontalier.

1.2 Il y a t'il une économie de territoire transfrontalier ?

Comme rappeler ci-dessus, les projets évoqués s'intègrent sur des territoires en évolution, notamment suite à l'ouverture des frontières européennes.

Ces territoires limitrophes, principalement des agglomérations et des conurbations séparées

par une frontière, sont à la fois :

1. **en compétition**, par exemple pour la localisation des zones d'emploi ou l'urbanisme commercial, compétition amplifiée par les différences de législation de part et d'autre de la frontière.

Dans le cas précité, les entreprises jouant sur les différences de législation (fiscale et sociale), de réglementation (nationale et locale) ou de conception des dispositifs d'accueil des entreprises (achat de terrain contre baux emphytéotique par exemple, agence de développement contre fondation publique).

Dans ce premier cas de figure, si les acteurs locaux ont souvent développés des outils de diagnostic territorial et économique, afin de réguler cette compétition, ils peinent à définir un consensus transfrontalier sur les investissements et démarches communes à réaliser.

2. **en interdépendance sur la gestion d'un certain nombre de flux** matériels (les trajets domicile travail quand les zones d'emploi et de résidence de part et d'autres des frontières, les réseaux fluviaux et d'assainissement, les réseaux routiers et ferroviaires, les espaces naturels contigus) et immatériels (comme les reversements financiers liés aux systèmes visant à éviter la double imposition des salariés).

C'est dans le domaine des flux matériels que l'on trouve la majorité des projets d'investissement et des projets transfrontaliers évoqués dans cette étude, les collectivités ayant du gérer ces interdépendances territoriales en mettant en œuvre en transfrontalier une partie de leur programme d'équipements publics (cf. assainissement) ou en développant une nouvelle offre de services transfrontaliers (cf. transports).

3. **à la fois en interdépendance et en compétition pour gérer et décider de l'affectation des « espaces manoeuvrables »**, zones restant à urbaniser ou à transformer (zones industrielles, anciennes zones douanières) qui sont le plus souvent inégalement réparties de part et d'autre de la frontière (Cf. Pôle Européen de Développement, Eurozone Sarre-Moselle, Rectangle d'Or, Etoile Annemasse Genève...).

Dans cette dernière hypothèse, les collectivités et acteurs locaux doivent décider si ils privilégient des stratégies transfrontalières ou des stratégies individuelles, et dans le premier cas, sur quels territoires portent ces politiques, avec quels outils communs et quels financements communs. Ces projets, par leur complexité, sont peu nombreux et n'existent qu'à un stade expérimental.

En conclusion

→ Les projets étudiés se situent majoritairement dans la deuxième catégorie et quelques uns dans la troisième catégorie. Les projets traitent avant tout des interdépendances.

→ De surcroît, ils arrivent le plus souvent dans un contexte où la fluctuation de la richesse des collectivités territoriales ne leur permet pas forcément de financer leur part de projets transfrontaliers qui deviennent secondaires quand les collectivités font face à une raréfaction des recettes (situation de désindustrialisation par exemple...).

Ces constats posent la question des moyens d'une coopération plus équilibrée à l'échelle des territoires transfrontaliers, qui pourrait prendre la forme de systèmes de compensation interterritoriale permettant autant de réguler des situations de compétition que de gérer les interdépendances.

2. Pistes de réflexion

Il s'agit ici de distinguer les pistes évoquées en réunion (2.1) des questions récurrentes apparues dans l'étude des territoires et des projets transfrontaliers (2.2).

2.1 Evoquées dans les réunions

Chaque territoire a exprimé des attentes en terme d'évolution des conditions de réalisation et de montage des projets de coopération transfrontalière dont il convient d'évaluer la faisabilité pratique.

Proposition

Ces propositions opérationnelles ont été évoquées à l'occasion des différentes réunions sur le terrain. Il s'agit de pistes qui pourront être développées dans le cadre de la phase 2 de l'étude.

La première piste concerne la rédaction d'un vade-mecum permettant, par exemple, de développer des conventions type organisant les procédures financières pour faciliter et unifier la gestion des projets (certification, pièces justificatives...) ou d'identifier les circuits de TVA et les possibilités de remboursements (FCTVA)...

Evaluation

Il y a une attente forte de la part des territoires en terme de production de documents et de convention type complétant les documents existant, qui supposerait côté français un travail coordonné avec les ministères concernés et éventuellement les différentes instances concernées de l'autre côté de la frontière, en rappelant qu'elles se situent majoritairement à l'échelle régionale.

Proposition

La deuxième piste concerne la réalisation des investissements transfrontaliers :

→ **Accepter la déterritorialisation des investissements,**

L'idée est de mettre en place des mécanismes permettant qu'un financement soit utilisé indifféremment d'un côté ou de l'autre de la frontière, si le projet transfrontalier, par son objet, est éligible à ce financement.

Cette idée peut aussi être développée pour les différents outils opérationnels, par exemple des GLCT ou des districts européens. Ces structures pourraient devenir réellement transfrontalières, en leur donnant la capacité d'intervenir de part et d'autre de la frontière en bénéficiant des mêmes dispositions que les structures non transfrontalières de même nature existant de part et d'autre de la frontière.

Par exemple, un GLCT relevant du droit d'un Etat riverain pourrait devenir éligible aux procédures de ZAC, sous réserve du respect des accords internationaux et des principes généraux s'appliquant à la coopération transfrontalière. Ce principe a été retenu pour la création des SEML ou des districts européens concernant la participation des collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements.

→ **Mise en place de fonds communs interrégionaux**

La mise en place de fonds communs a été évoquée mais pas développée sur certains territoires faute de support juridique adapté.

Evaluation

La déterritorialisation des investissements suppose avant tout une capacité de mobilisation et de coordination des autorités compétences de part et d'autre des frontières (Ministères régionaux et nationaux des finances...) afin de fixer un cadre général pour permettre ces investissements transfrontaliers.

La Constitution d'un fonds commun pourrait simplifier à condition de mettre en place un système ne privant pas les partenaires qui l'alimentent de toute marge d'appréciation dans l'attribution des fonds.

De manière générale, il apparaît intéressant d'identifier des moyens financiers pour le développement transfrontalier de proximité. L'idée est d'identifier des moyens pour :

- réaliser des investissements transfrontaliers (programmations nationales et européennes, fonds de concours, compensations bilatérales...),
- mettre en place les moyens adéquats pour bénéficier en transfrontalier d'une ingénierie financière, permettant l'accompagnement des territoires transfrontaliers dans le montage opérationnel de leurs projets.

Proposition

La troisième piste est relative aux questions fiscales

Face à une différence d'attractivité économique des territoires dans la localisation des entreprises, la notion de zone franche apparaît comme une idée à développer pour faire face à ces différences d'attractivité.

Par exemple, l'existence d'une fiscalité des personnes et des entreprises très attractive au Luxembourg pénalise systématiquement l'implantation des activités du côté français, quel que soit le régime d'aides apporté par d'autres niveaux de collectivités.

Evaluation

Les taux bas de fiscalité des entreprises ne sont pas considérés au niveau européen comme des aides aux entreprises.

Or la législation européenne sur les aides aux entreprises ne permet pas aux collectivités locales européennes de pratiquer des exonérations ; le principe des zones franches ne peut pas être utilisé en transfrontalier pour compenser un désavantage fiscal.

En conclusion

Ces trois séries de propositions appellent une réponse et une réflexion commune non pas en termes d'exonération ou de dérogation au régime de droit commun, mais :

- d'une plus grande connaissance des échanges financiers et de l'économie des territoires transfrontaliers,
- d'une exploration d'exemples sur les frontières françaises ou ailleurs permettant d'évaluer la faisabilité et l'intérêt de la mise en place de système de péréquation et de compensation à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers.

2.2 Questions et problèmes récurrents

Au-delà des propositions formulées par les territoires, une série de questions et de problèmes récurrents sont apparus sur les différents sites.

Ils découlent :

- de la confrontation des procédures d'aménagement et de portage foncier différentes (ZAC...),
- des différences de transposition des normes européennes relatives aux marchés publics dans les droits internes,
- de l'inadaptation des réglementations internationales liées au franchissement de frontières au cas des services publics transfrontaliers (déchets, transports...),
- la nécessité pour les collectivités d'effectuer des paiements et transferts internationaux soit entre co-maître d'ouvrage (participation à la réalisation d'un équipement) soit dans le cadre de marchés publics (paiement des maîtres d'œuvre),
- des différences de taux de TVA applicables aux travaux lancés dans le cadre de projets transfrontaliers par des collectivités locales,
- de la difficulté à répercuter à l'échelle d'une agglomération transfrontalière le coût d'utilisation d'un équipement utilisé par des populations habitant de part et d'autre de la frontière.

Questions de maîtrise d'ouvrage, de foncier et d'urbanisme opérationnel

Les projets d'agglomération mettent en jeu une organisation légale différente de l'urbanisme opérationnel de chaque côté de la frontière.

Il ne semble pas exister dans les pays frontaliers de législation sur la maîtrise d'ouvrage publique, équivalente à celle de la France avec :

- ❖ l'équivalent de la notion d'opération d'aménagement avec la procédure de ZAC, c'est-à-dire une approche globale comprenant l'aménagement des terrains à construire et la réalisation des équipements publics sur une même zone,
- ❖ l'équivalent de la loi MOP⁸ et notamment son article qui permet à plusieurs maîtres d'ouvrage de s'entendre pour désigner un seul maître d'ouvrage sur des ouvrages complexe.

Par ailleurs des établissements publics dédiés au portage foncier, tels que sont les établissements publics fonciers ne semblent pas exister ailleurs, même si les fondations suisses permettent par d'autres biais d'assurer une maîtrise foncière.

→ Il serait également souhaitable de comparer l'existence de système spécifique ou non dans chaque pays de partenariat public/privé. Cette possibilité existe d'une certaine manière au travers des SEM transfrontalières.

⁸ Loi 85-704 du 12 Juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée ;

Question de marchés publics

La commande publique est organisée au niveau européen (directive...) cependant elle ne s'applique pas en Suisse et les systèmes doivent être comparés. Ensuite cette directive a fait l'objet de transpositions nationales, qui donnent lieu à des applications disparates d'un pays à l'autre.

→ Il conviendra donc de regarder dans quelle mesure ces transpositions nationales posent, - comme cela semble transparaître des réunions organisées sur le terrain - des questions lors de la réalisation d'un projet transfrontalier.

Questions techniques

Dans de nombreuses matières techniques les directives européennes s'appliquent et aboutissent à une uniformisation des normes, qui simplifie la réalisation des projets, comme en matière d'assainissement.

Toutefois dans certains domaines comme les déchets ou les transports, doit s'appliquer en transfrontalier une réglementation internationale qui est inadaptée à l'organisation de services publics locaux sur un bassin de vie transfrontalier.

→ Il conviendra de vérifier notamment en matière de déchets si le transport transfrontalier des déchets des ménages est réellement interdit et dans quelle mesure cette obligation, liée a priori au transport international, résulte d'obligations communautaires et si elle pourrait être assouplie dans le cadre de réalisation de projets liés à des bassins de vie transfrontaliers.

Questions de co-financement

Quand un équipement est réalisé par une collectivité ou un groupement de collectivité pour le compte d'un partenariat transfrontalier, le projet est mené sur la base d'une convention de coopération.

Par conséquent, pour l'autre signataire de la convention, qui ne réalise pas l'équipement, sa contribution est assimilée à un fonds de concours, ce qui pose la question de la légalité des conditions pour qu'une collectivité locale française verse un fonds de concours à une collectivité locale étrangère.

Il faut rappeler, qu'à priori un syndicat mixte ne peut pas verser de fonds de concours et un EPCI ne peut verser, sous certaines conditions, des fonds de concours qu'à ses communes membres. Actuellement, les collectivités peuvent bénéficier en France du FCTVA sur les fonds de concours sur travaux de voiries versés à une autre collectivité.

→ Par analogie, on pourrait prévoir une disposition similaire qui s'appliquerait pour des fonds de concours versés dans le cadre d'un projet agréé de coopération transfrontalière.

Questions de paiement

Le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003 a été codifié à l'article D 1617-19 du CGCT ; il prévoit la liste des pièces justificatives que le comptable public doit exiger pour payer une dépense prévue par une collectivité locale ou un EPCI ou un établissement public, catégorie dans laquelle entre les GLCT de droit français et les districts européens, rattaché au régime de syndicats mixtes.

La direction générale de la comptabilité publique a commenté ces dispositions dans

l'instruction codificatrice n°03-041-M0 du 23-7-2003 - Pièces justificatives des dépenses dans le secteur local.

Cette liste n'est pas forcément adaptée aux questions qui se posent en transfrontalier, ainsi les comptables locaux les interprètent avec plus ou moins de rigueur.

Pour éviter les nombreux blocages constatés sur les différentes frontières qui en résultent, il conviendrait dans le cadre d'un vade-mecum de réaliser, avec la direction de la comptabilité publique, un document qui permette aux comptables concernés par les projets transfrontaliers d'avoir la même interprétation.

Questions de TVA

Les questions de TVA sont récurrentes dans l'examen des projets transfrontaliers du fait des différences de taux de part et d'autre de la frontière ou de l'existence de taux réduits applicables à certains travaux réalisés par les collectivités.

Il conviendra :

- en premier lieu d'examiner les règles de TVA applicables dans les pays de l'union européenne (6^{ème} directive) : présenter pour chaque pays les règles de territorialité, comparer l'application de la TVA selon la nature des prestations et des investissements et le lieu de réalisation, ses conditions de paiement et de récupération,
- en second lieu de les comparer avec celles applicables avec la Suisse, pays hors UE avec la question particulière du système de désignation d'un représentant fiscal.

Utilisation des équipements en transfrontalier

La problématique du fonctionnement des agglomérations transfrontalières est identique à celle des agglomérations françaises au regard des équipements de centralité : une commune assure le coût d'investissement et de fonctionnement d'un équipement qui bénéficie à des communes périphériques qui ne payent rien.

L'intercommunalité en France a résolu ce problème au travers de la définition et du transfert des équipements d'intérêt communautaire, mais le problème demeure pour l'utilisation de l'équipement par des usagers de communes situées à l'extérieur du périmètre communautaire.

Il a été résolu par un article du CGCT français sur l'utilisation d'un équipement par une autre collectivité : la collectivité propriétaire peut, en contrepartie de l'utilisation de cet équipement, demander une contribution d'usage.

Par exemple, les équipements d'agglomération sont inégalement répartis dans l'agglomération Trinationale de Bâle, et à la création de l'ATB, les collectivités, notamment les partenaires suisses, se sont interrogés sur les possibilités de participations des partenaires français et allemand au co-financement de la réalisation et de l'exploitation des équipements bâlois utilisés par des frontaliers français et allemands.

→ Il faudrait réfléchir à l'utilisation transfrontalière de l'article du CGCT français sur les prestations de services pour l'utilisation d'équipements par une autre collectivité.

On pourrait adapter cet article du CGCT français sur l'utilisation d'un équipement par une autre collectivité, lorsqu'elle est située de l'autre côté de la frontière qui permettrait de contourner les difficultés rencontrées à mutualiser la charge des équipements de centralité

Conclusions

1. Diagnostic opéré par l'étude

Cette première phase diagnostic portait sur l'identification et l'analyse des mécanismes financiers dans les projets opérationnels transfrontaliers comme dans la mise en place de structures communes ; elle a permis de faire le point sur l'état d'avancement des projets sur plusieurs sites, et sur les difficultés de mise en œuvre de ces projets.

Le bilan des huit territoires de références a fait apparaître de nombreux projets s'inscrivant dans des démarches de coopération structurée, mais également un certain nombre de dysfonctionnements ou de retards, principalement dans l'engagement des projets d'investissements.

Ils sont liés principalement à des paramètres que les acteurs locaux de la coopération transfrontalière ne maîtrisent pas (réglementations incompatibles, recherches de cofinancements infructueuses, montage sans réponse ni garantie juridique).

L'étude constitue un bilan complet du processus « projet transfrontalier », complémentaire des études existantes (évaluations Interreg, études Interact), orientées « programmes » et non « projets » (Cf. schémas des p.45 et 48) ; ce bilan révèle des difficultés « systémiques » concernant les différents acteurs aux différents niveaux.

1.1 Sur le terrain (espaces et projets transfrontaliers)

Si la tendance est, dans les différents pays, à l'accroissement de l'autonomie financière des collectivités, les compétences et capacités de celles-ci restent dissymétriques, et le cofinancement des projets par différents niveaux territoriaux reste la règle.

→ L'articulation des différents acteurs, dans le cadre de cycles d'investissement propres à chaque pays, nécessite une coopération à la fois :

- horizontale, à l'échelle du bassin de vie transfrontalier, pour élaborer un projet politique commun de territoire encadrant les projets,
- verticale (c'est-à-dire multi- niveaux) permettant d'associer les autres échelons.

Cette démarche préalable à l'engagement des investissements transfrontaliers appelle une coopération multi-niveaux entre collectivités maîtres d'ouvrage et co-financeurs, et donc une nouvelle génération de structures de gouvernance, qui pourrait s'appuyer sur les futurs groupements européens de coopération territoriale, dont la transposition française sera le district européen.

→ Au-delà de l'interopérabilité des systèmes de part et d'autre des frontières, se pose également la question des dissymétries économiques entre les territoires eux-mêmes, et non pas seulement entre acteurs publics locaux les gérant. Cette question appelle la mise en place de deux séries d'outils opérationnels :

- des observatoires permettant la connaissance commune de ces phénomènes,
- la création, quand ils n'existent pas, de mécanismes de compensation transfrontaliers.

→ Se pose également la question du financement de l'ingénierie territoriale et de l'assistance au démarrage des projets transfrontaliers.

1.2 Au niveau des espaces de coopération institutionnalisés par Interreg

Pour ces espaces (dont l'objectif 3 prendra la suite), et dans le cadre de la gestion de chacun des programmes, les acteurs de terrain ont mentionné deux problèmes récurrents,

- concernant le déficit de représentation des intercommunalités (qui sont les principaux porteurs des projets transfrontaliers) dans les comités de sélection des projets,
- ainsi que l'inadaptation des critères de sélection des projets.

1.3 Au niveau national (pour chacun des Etats membres ou entités fédérées dans le cas des Etats fédéraux)

L'étude a montré combien une véritable synergie reste à développer :

- tant sur le plan administratif (coordination voire mise en compatibilité des procédures de marchés publics, de contrôle, de fiscalité)
- que d'une synergie politique, associant les partenaires locaux et nationaux des deux côtés de la frontière à un objectif de développement conjoint des espaces transfrontaliers.

→ Ce développement conjoint, visant à une meilleure intégration des territoires de part et d'autre des frontières, requiert :

- afin d'optimiser la coordination à droit constant, des moyens ambitieux :
 - o de connaissance mutuelle (observation),
 - o d'animation des différents réseaux (réseaux régionaux des ministères techniques, correspondants régionaux des programmes de coopération, responsables des stratégies régionales d'aménagement et des circuits d'investissement ; contrôleurs financiers,...)
- des moyens d'étude et de recherche afin de définir ensemble de nouvelles politiques et de nouveaux cadres juridiques et financiers.

1.4 Au niveau communautaire

A ce niveau également, la synergie requiert des moyens d'études et d'animation :

- pour disposer de connaissances et d'analyses partagées entre Etats membres et Commission (DG Regio, autres DG, autres institutions communautaires),
- pour déboucher sur une meilleure coordination, voire de nouvelles politiques et de nouveaux cadres,

Des programmes tels que Interact, Urbact, Orate montrent la voie, mais sont à l'heure actuelle très insuffisamment valorisés et appropriés par les partenaires locaux, maître d'ouvrages ou autres acteurs publics de la coopération transfrontalière.

2. Voies de progrès à explorer dans la 2^e phase de l'étude

Ces difficultés appellent des réponses elles-mêmes articulées à différents niveaux, qu'il importe de mettre en oeuvre dans le cadre de la nouvelle période de programmation 2007/2013.

Pour la période qui s'ouvre, la coopération est désormais au cœur, et non plus à la marge, de la politique d'aménagement du territoire.

Elle est un objectif à part entière de la politique de cohésion, et le CRSN français l'intègre dans son diagnostic et ses priorités ; la concordance des programmations européenne et nationale (CPER et conventions territoriales) a été confirmée par le CIACT de mars 2006, ce qui permet de garantir la meilleure synergie entre les deux processus.

Le dispositif 2007/2013, notamment les actions d'assistance technique nationale et européenne (animation, observation et études...), ne sera toutefois pas opérationnel avant la mi 2007.

→ Or certaines questions doivent être traitées dès la présente période, cruciale, de lancement des programmes, d'où l'importance de valoriser sans tarder les résultats de la première phase de l'étude « Solidarités transfrontalières », et de lancer dès à présent la seconde phase.

Le processus devra associer :

- non seulement les partenaires de la première phase (sites transfrontaliers),
- mais aussi les autres partenaires de la coopération (SGAR, régions, ensemble des ministères concernés).

Ceux ci pourront ainsi exprimer leurs besoins par rapport à l'étude dans cette période cruciale de programmation et également par rapport au futur PNAT 2007/2013.

Si la résolution de certains problèmes appelle des réformes en profondeur, d'autres questions peuvent être traitées par une meilleure coordination des différents niveaux de décisions et de contrôle, notamment côté français, et une meilleure prise en compte des spécificités du transfrontalier dans les politiques régionales et nationales.

→ Face aux enjeux identifiés, l'objectif n'est pas d'unifier les droits mais d'explorer les marges de manœuvre existant à droit constant pour faciliter la réalisation des projets transfrontaliers (vade-mecum) et d'avoir une vision prospective sur le fonctionnement et l'économie des territoires transfrontaliers. Trois voies de recherches se dégagent pour la seconde phase de l'étude.

2.1 Vade-mecum opérationnel et financier à destination des acteurs de la coopération transfrontalière

Ce vade-mecum sera destiné aux acteurs de la coopération transfrontalière, afin de faciliter le fonctionnement et la gestion de leurs projets, au travers de conventions ou de structures communes de coopération transfrontalière.

→ Il y a une attente forte de la part des territoires en termes de production de documents et de conventions types complétant les documents existants. L'objectif sera de traiter les questions qui appellent des réponses de nature « technique » afin de permettre la mise en place de montages juridiques et techniques plus intégrés et plus sécurisés que les montages actuels.

La préparation de ce document suppose :

- de partir des différentes sources et documents déjà produits dans ce domaine à l'échelle nationale ou communautaire (notamment Interact) ; il importerait à la fois de les valoriser et de les adapter aux attentes et besoins des porteurs de projets et des administrations déconcentrées qui les accompagnent dans leurs démarches,
- d'identifier l'ensemble des paramètres techniques et financiers à prendre en compte, afin d'anticiper sur les questions qui vont se poser,
- d'approfondir les points techniques suivants et leur application en transfrontalier :
 - o le code des marchés publics et la transposition des directives communautaires,
 - o les règles de TVA applicables dans les pays de l'Union européenne (6^{ème} directive),
 - o le contrôle et la réalisation des paiements transfrontaliers.

La réalisation d'un tel document suppose côté français un travail coordonné avec les ministères concernés, et si possible les différentes instances concernées de l'autre côté de la frontière, en rappelant qu'elles se situent pour ces dernières majoritairement à l'échelle régionale.

→ Son élaboration et sa diffusion devront faire l'objet d'actions d'animation associant les réseaux régionaux des ministères concernés.

Les structures de gestion intégrée des projets transfrontaliers n'étant pas encore très développées, le vade-mecum pourra avant tout porter sur le contenu opérationnel et financier de conventions de coopération entre collectivités qui représentent l'outil de droit commun des montages financiers des projets transfrontaliers.

Il sera également intéressant de prendre en compte les spécificités liées à la gestion d'une structure commune pour le portage de projets et d'investissements transfrontaliers.

2.2 Accompagner la réalisation de projets d'investissements transfrontaliers significatifs

Il s'agira de réfléchir à deux échelles :

- celle des co-financements multi niveaux des projets d'investissements transfrontaliers,
- celle de l'économie de chaque projet d'investissement et des mécanismes en jeu à l'échelle du territoire transfrontalier où est réalisé le projet.

Co-financements multi niveaux

Il s'agira, frontière par frontière, de :

- s'assurer que les diagnostics régionaux conjoints élaborés dans le cadre de la préparation des CPER et programmes de la politique de cohésion (stratégies régionales (PASER, SRADT) et territoriales (coopération métropolitaine, agglomérations, pays, pôles de compétitivité, d'excellence rurale, PNR,...), ainsi que les stratégies, intègrent la dimension transfrontalière,
- examiner les projets de programmes Objectif 3 sous l'angle :
 - o de l'équilibre des financements nationaux de part et d'autre de la frontière,
 - o des stratégies et processus de sélection qui devront permettre plus de projets structurants, contribuant aux objectifs de Lisbonne, à identifier dès la rédaction des programmes,
 - o de la gouvernance des programmes qui doit associer les autorités locales, notamment urbaines,

- s'assurer que les CPER et conventions territoriales prévoient le financement de contreparties nationales au financement communautaire des projets transfrontaliers dans le cadre de l'objectif 3,
- s'assurer de l'implication de l'ensemble des acteurs sur les projets et pas seulement sur la gestion des programmes (différents ministères techniques et leurs réseaux ; SGAR et DIACT en coordination).
- mettre en place les moyens adéquats pour bénéficier d'une ingénierie financière, permettant l'accompagnement des territoires transfrontaliers dans le montage opérationnel de leurs projets.

Economie des projets d'investissements transfrontaliers

L'objectif est d'explorer la faisabilité de mécanismes de mutualisation des coûts d'investissement et de fonctionnement pour faciliter la réalisation d'équipements structurants des bassins de vie transfrontaliers. Dans cette optique, il conviendra de :

- comparer les procédures d'aménagement et de portage foncier existantes de part et d'autre de la frontière et notamment les mécanismes financiers en jeu dans ces procédures,
- repérer l'existence de systèmes de partenariat public/privé, spécifiques ou non à chaque pays, ainsi que leur application en transfrontalier (Cf. SEML transfrontalières).
- face à la nécessité pour les collectivités d'effectuer des paiements et transferts internationaux entre co-maîtres d'ouvrage, comparer les mécanismes liés au versement des fonds de concours ou de fonds similaires entre collectivités et leur adaptation en transfrontalier,
- face à la difficulté à répercuter à l'échelle d'une agglomération transfrontalière le coût d'utilisation d'un équipement utilisé par des populations habitant de part et d'autre de la frontière, comparer les mécanismes similaires à ceux figurant dans le Code Général des Collectivités Territoriales, concernant les prestations de services pour l'utilisation d'équipements par une autre collectivité. L'objectif est de permettre de mutualiser en transfrontalier la charge des équipements de centralité.

2.3 Faisabilité de mécanismes de compensation générale des différentiels de revenus, de charges ou de ressources des collectivités territoriales

De nombreuses disparités existent entre les régions frontalières françaises et celles des pays voisins, souvent aux dépens des collectivités françaises, une partie de plus en plus importantes de leurs actifs allant travailler de l'autre côté de la frontière. Comment compenser cette forme d'appauvrissement des collectivités et orienter les ressources éventuelles vers des mécanismes de compensation, pour financer des projets de développement transfrontaliers ?

Cette réflexion nécessite :

- de mieux connaître ces disparités de part et d'autre des frontières,
- d'analyser les différents systèmes de compensations bilatérales financiers et fiscaux qui existent aux frontières entre la France et ses pays voisins, et leurs évolutions,
- d'analyser leur impact sur la capacité des collectivités à financer les projets transfrontaliers, et donc plus largement sur le développement local en s'appuyant sur des exemples concrets.

...l'objectif étant d'évaluer la faisabilité et l'intérêt de la mise en place de systèmes de péréquation et de compensation à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers aux frontières françaises.

Annexe 1 : Liste des personnes ayant participé à l'étude

Milan	AIBAR	CCI Bayonne
Daniel	ARBULU	Diputacion Foral de Gipuzkoa
Marie-Paule	BARDECHE	SGAR Rhône-Alpes
Brigitte	BARRY-TONNET	Eurocité Basque
Marianne	BAUDAT	Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
Laurent	BERCHE	CDC
Frédéric	BESSAT	CC Pays de Gex
Jean-Claude	BIEBER	SYCOPARC, PNR Vosges du nord
Heike	BORNHOLDT-FRIED	Landeshauptstadt Sarrebrücken
Jean-Claude	BOUAL	MELT DAEI
Patrick	BOUSCH	CEPS-INSTEAD
Muriel	BOUSQUET-LAZARRETI	CARF
Jean-Jacques	BRODBECK	Secrétariat ATB
Magali	BROGI	CC Pays de Gex
Philippe	BRUN	Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
Bruna	CARCHIA	ADE Pays de Gex
Saverio	CATELLA	SPEI
Georges	CHAMOUX	DDE 74
Catherine	CIRETTE	AGAPE
Sylvie	COHEN	DEEE, Canton de Genève
Priscilla	COHEN	Dexia
Stéphane	COUDERT	LMCU
veerle	DE MEY	intercommunale leiedal
Marie-Thérèse	DE NOMAZY	Etoile Annemasse Genève

Marie-Thérèse	DELAFORGE-BOLLIER	DDE74
Henri	DEMORTIER	IDELUX
Delphine	DIDIER	AGAPE/PED
Dominique	DUFRENNE	CARF
Frédéric	DUVINAGE	ATB
Ewald	EISENBERG	GLCT Euro-institut de Kehl
Johanna	FISCHER	ZUKUNFT SARRE MOSELLE AVENIR
Gérard	FLAMENT	SGAR Nord-Pas-de-Calais
Jean-Marc	GARNIER	CDC
Cyril	GERMAIN	DGCL
Régis	GLATZ	CC Sarreguemines confluence
Serge	GOENAGA	SGAR Aquitaine
Caroline	GROELLY	Canton de Bâle
François	GRUFFAZ	STRMTG
Gerd	HAGER	Regionalverband Mittlerer Oberrhein
Patrice	HARSTER	REGIO PAMINA
Patrick	HECHINGER	CC des trois frontières
Monsieur	HELMER	Eurozone
Marc	HOFFSESS	SYCOPARC, PNR Vosges du nord
Fernand	JODER	Trésor Public, Strasbourg
Simon	JODOGNE,	LMCU
Frédéric	JOSSELIN	Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
Haus	KARSCHE	Rheinfelden (All.)
Ingeborg	KIESEWETTER	Land de Rhénanie-Palatinat,
Martine	KIRCHHOFF	SESGAR Lorraine
Jacques	KOENIG	Ville de Forbach
Anna-Karina	KOLB	Canton de Genève

Monsieur	KUENY	Ville de Sarreguemines
Christian	LAMOURE	CEPS-INSTEAD
Patrick	LAPOUZE	DGCL
Ricardo	LEDDA	PIC INTERREG III A ALCOTRA
Claude	MARCORI	DIACT
Christophe	MAZZA	IDETA
Jean-Marie	MENZONE	Principauté de Monaco
Rosaria	MOTURO	Province d'Imperia
Bruno	NEISS	Ville de Sarreguemines
Sylvain	NORMAND	IEG (Mouscron)
Paulo	PAIS	LMCU
Evelyne	PANDAL	Etoile Annemasse Genève
Michel	POUSSIER	Ville d'Annemasse
Louis-François	REITZ	AGAPE/PED
Juliette	RIPP	ATB
Raymond	SABATIER	DAECL
Jean-Baptiste	SCHIBER	GLCT REGIO PAMINA
Guérin	SOLOMONE	CC Pays de Gex
Jean	SOMERS	Mairie d'Annemasse
Ursula	STRIEBEL- HECHENBLAIKNER	Regierungspräsidium Karlsruhe, BW
Monsieur	TITO	Mairie de Vintimille
Lide	URREIZTIETA	CG 64
Jef	VAN STAEYEN,	COPIT
Martin	VILLINGER	GLCT Euro-institut de Kehl
Evelyne	WILL-MULLER	GLCT Euro-institut de Kehl

Annexe 2 : Extraits du rapport d'Alain LAMASSOURE

Extrait du rapport d'Alain LAMASSOURE, Ancien Ministre, Député Européen, sur les relations transfrontalières des collectivités locales françaises, mai 2005

« la période en cours est [...] cruciale pour le transfrontalier. En effet, d'un côté, une bonne demi-douzaine de projets sont arrivés suffisamment à maturité pour pouvoir enfin passer de la phase d'étude à la phase de programmation et réalisation ; de l'autre, c'est maintenant que se préparent les futures programmations nationale et européenne, qui prendront en 2007 le relais des contrats de plan et de la politique régionale communautaire.

L'objectif de l'Etat et de tous les acteurs locaux concernés devrait être de faire bénéficier pleinement les projets transfrontaliers de la future programmation. En même temps, celle-ci peut jouer un rôle incitateur puissant pour accélérer l'évolution des esprits là où la maturation n'est pas encore achevée [...]

Or l'intégration de projets transfrontaliers dans les volets territoriaux des contrats de plan est restée un fait exceptionnel pendant la période 2000-2006. La réforme de la politique contractuelle pour l'après 2006 devrait être l'occasion de remédier à cette carence.» [...]

« [Concernant les aspects financiers de la coopération] la capacité à mobiliser les budgets et les moyens correspondants pour passer de la phase d'étude à la phase de réalisation [des projets transfrontaliers] soulève actuellement de réelles difficultés. L'échelle des projets - celle d'un bassin de vie transfrontalier - dépasse les capacités des collectivités ou des EPCI qui les portent.

L'utilisation en transfrontalier des mécanismes de financement existants au plan interne et leur articulation avec les mécanismes de nos partenaires reste un domaine relativement inexploré. » Il identifie quatre pistes de réflexion :

« L'inclusion systématique du transfrontalier dans les documents stratégiques de l'Etat et leurs prolongements contractuels »,

« la reconnaissance spécifique des démarches intégrées dans les financements Interreg »,

« l'incitation financière à la coopération intercommunale transfrontalière » (DGF et FCTVA)

« l'étude de la faisabilité d'instruments, financiers ou fiscaux, spécifiques pour les zones d'activités transfrontalières »,