



***Le transfrontalier, une opportunité pour  
les agglomérations et les territoires  
assumer la concurrence et développer  
la cohésion***

# Sommaire

## **Avant-propos : contexte et objectifs de la mission ..... 6**

Contexte de la mission.....	6
Cadre géographique de la mission .....	6
Objet de l'analyse.....	7
Méthodologie .....	7
Résultats.....	7

## **1. Introduction : La coopération transfrontalière, axe d'une politique d'intégration et de cohésion européenne, est un enjeu crucial des métropoles transfrontalières françaises..... 9**

1-1 L'enjeu : Les échanges transfrontaliers, vecteurs de l'intégration et de la citoyenneté européennes.....	9
1-2 Définitions : coopération et concurrence : économie d'échelle, complémentarité, co-opération	12
1-3 Vers la prise en compte des métropoles transfrontalières par les politiques nationales et européennes.....	15

## **2. Etat des lieux : concurrence non régulée, coopération entravée ..... 20**

2-1 Diagnostic territorial : perte de compétitivité des régions frontalières françaises et diversité des neuf sites retenus.....	20
2-1-1 Perte de compétitivité et d'attractivité des espaces frontaliers français .....	20
2-1-2 Présentation des neuf espaces transfrontaliers : diversité des enjeux.....	27
2-1-2-1 Plate-forme West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque-Côte d'Opale.....	30
2-1-2-2 Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai .....	33
2-1-2-3 Nord lorrain .....	36
2-1-2-4 Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est.....	40
2-1-2-5 Eurodistrict Strasbourg-Ortenau .....	43
2-1-2-6 Eurodistrict trinational de Bâle.....	45
2-1-2-7 Métropole franco-valdo-genevoise .....	47
2-1-2-8 Métropole Côte d'Azur .....	49
2-1-2-9 Eurocité basque Bayonne-San Sebastián .....	52
2-2 Diagnostic thématique : les facteurs de concurrence et de coopération dans les territoires frontaliers et leurs effets à l'égard des entreprises et des salariés.....	54
2-2-1 L'emploi en transfrontalier dynamisé par les différentiels de développement économique au sein des bassins d'emploi transfrontaliers.....	55
2-2-2-1 Les critères fiscaux ont un impact certain surtout pour les territoires frontaliers très intégrés .....	58

2-2-2-2 les aides publiques n'ont pas été identifiées comme des critères déterminants, sauf à la frontière suisse .....	61
2-2-2-3 Un coût du travail clairement défavorable aux territoires français .....	61
2-2-3 Personnes physiques : les territoires frontaliers français plébiscités comme lieu de résidence .....	64
2-2-3-1 La fiscalité des revenus salariaux des frontaliers.....	64
2-2-3-2 Les charges sociales à la charge des salariés.....	66
2-2-4 Nécessité de conjuguer accessibilité internationale et interne pour assurer la mobilité et le développement économique des territoires transfrontaliers.....	68
2-2-5 Enseignement supérieur et recherche, « clusters » et pôles de compétitivité : entre concurrence et coopération.....	70
2-2-6 Les conséquences de l'attractivité résidentielle des territoires frontaliers français et le développement d'une économie résidentielle. ....	73
2-2-7 Synthèse des diagnostics territoriaux et thématiques : un déficit général de compétitivité du site France à nuancer site par site.....	75
2-3 Diagnostic de la réponse de la puissance publique au fait frontalier .....	82
2-3-1 Une coordination <i>a minima</i> des cadres légaux aux frontières.....	82
2-3-1-1 L'empilement des dispositifs juridiques .....	82
2-3-1-2 Le problème de l'interopérabilité des systèmes nationaux .....	83
2-3-1-3 Complexité inédite des procédures juridiques et administratives de la vie quotidienne .....	83
2-3-1-4 Diversité des sources et des fondements juridiques de la coopération transfrontalière .....	84
2-3-2 Le processus de gouvernance des territoires transfrontaliers.....	84
2-3-2-1 La gouvernance transfrontalière, de la théorie à la pratique .....	84
2-3-2-2 Des initiatives locales portées par les élus sur une ou deux décennies .....	85
2-3-2-3 La coopération transfrontalière permet une connaissance locale des besoins de la population mais ne constitue pas encore un enjeu politique clairement identifié.....	88
2-3-3 Diagnostic de la réponse des niveaux supérieurs d'administration.....	89
2-3-3-1 Départements et régions à l'articulation de l'échelle locale, de l'action de l'Etat et de l'Europe .....	89
2-3-3-2 Les services déconcentrés de l'Etat juges et parties face à la dynamique transfrontalière .....	90
2-3-3-3 Une coopération intergouvernementale inégale d'une frontière à l'autre .....	91
2-3-3-4 Administrations centrales et réseau diplomatique .....	93
2-3-3-5 L'Europe.....	96
2-3-3-6 En conclusion, .....	97

### **3. Construire des communautés de vie transfrontalières..... 98**

3.1 En préambule, quelques réflexions de terrain à destination des décideurs .....	98
3-1-1 La frontière doit redevenir une vitrine du rayonnement de la France .....	98
3-1-2 Avoir le réflexe frontalier .....	98
3-1-3 Donner une réponse aux besoins quotidiens des habitants en réévaluant le rôle de l'Etat... ..	98

3-1-4 ...mais en veillant que l'Etat respecte sa parole.....	99
3-2 Adapter l'organisation de l'Etat en affirmant la dimension interministérielle de la coopération transfrontalière .....	100
3-2-1 Au niveau central.....	100
3-2-1-1 Aborder le transfrontalier dans les sommets bilatéraux en associant les collectivités territoriales .....	100
3-2-1-2 Traiter le transfrontalier en Conférence nationale des exécutifs .....	100
3-2-1-3 Affirmer la compétence en matière de coopération territoriale de la Commission Nationale de Coopération Décentralisée.....	101
3-2-1-4 Créer la fonction de Délégué à la Coopération Territoriale.....	101
3-2-1-5 Affirmer le rôle de la Mission Opérationnelle Transfrontalière en tant qu'expert et conseil des administrations .....	102
3-2-1-6 Demander aux corps d'inspection un rapport par frontière sur les obstacles à la coopération transfrontalière et mettre en place un système d'observation ...	102
3-2-2 Au niveau territorial .....	103
3-2-2-1 Créer auprès de chaque préfet de région, un pôle régional en charge de la coopération territoriale.....	103
3-2-2-2 Confier aux sous-préfets frontaliers la concertation permanente avec les autorités diplomatiques françaises à l'étranger et la mise en œuvre locale de la stratégie de l'Etat aux côtés des collectivités locales .....	103
3-2-2-3 Développer l'expérimentation en transfrontalier.....	104
3-3 Inclure l'action territoriale transfrontalière dans les politiques d'aménagement et de compétitivité des territoires .....	105
3-3-1 Inclure un volet d'actions transfrontalières dans les plans d'action stratégiques de l'Etat des régions frontalières.....	105
3-3-2 Inclure un volet d'orientations transfrontalières dans les contrats de projets Etat-région des régions frontalières .....	105
3-3-3 Réaffirmer l'enjeu des métropoles transfrontalières au plan national et au plan européen à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne .....	106
3-3-3-1 En France, relancer la politique de coopération métropolitaine, notamment dans sa dimension transfrontalière .....	106
3-3-3-2 A l'échelon communautaire, faire reconnaître les métropoles transfrontalières comme lieux de convergence des politiques nationales et communautaires au service des objectifs de Lisbonne et Göteborg .....	106
3-3-4 Coordonner au niveau régional le pilotage des territoires transfrontaliers.....	107
3-3-4-1 Favoriser la gouvernance des agglomérations transfrontalières au service du projet de territoire transfrontalier.....	107
3-3-4-2 Fonder les services publics transfrontaliers aux ménages et aux entreprises par des documents d'aménagement de qualité.....	107
3-3-4-3 Conforter le développement des bassins d'emploi transfrontalier .....	107
3-3-4-4 Favoriser le développement économique en transfrontalier .....	108
3-4 Adapter et mobiliser les outils juridiques.....	110
3-4-1 Utiliser le Groupement Européen de Coopération territoriale, outil de souplesse et de simplification .....	110
3-4-1-1 Engager résolument l'Etat, seule manière de résoudre la répartition asymétrique des compétences de la France avec celle des Etats voisins .....	110
3-4-1-2 Etendre son application pour les Etats limitrophes non membres de l'Union européenne .....	110

3-4-2 Le contrôle de légalité .....	111
3-5 Mettre en place ou adapter les outils financiers.....	112
3-5-1 Assurer une égalité de traitement entre l'intercommunalité transfrontalière et l'intercommunalité nationale .....	112
3-5-1-1 Instituer une majoration de la Dotation Globale de Fonctionnement au bénéfice des intercommunalités transfrontalières sous réserve de réciprocité.....	112
3-5-1-2 Instituer un remboursement de la TVA au bénéfice des communes françaises membres d'une intercommunalité transfrontalière .....	112
3-5-2 Etudier la faisabilité d'instruments spécifiques pour les zones d'activités transfrontalières.....	112
3-5-3 Prendre en compte et corriger le déséquilibre des relations sur certaines frontières .....	113
3-5-3-1 Développer la solidarité transfrontalière au sein des métropoles transfrontalières : créer des fonds de développement transfrontalier .....	113
3-5-3-2 Notifier un régime d'aides spécifique aux entreprises sur la frontière suisse .....	114
3-5-4 Mettre les programmes de l'objectif communautaire « coopération territoriale européenne » au service des territoires transfrontaliers : structurer les autorités de gestion sous forme de GECT .....	114
<b>Synthèse des propositions.....</b>	<b>116</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>119</b>
Annexe 1 : La prise en compte de la dimension transfrontalière des agglomérations dans les Programmes Opérationnels 2007-2013 .....	120
Annexe 2 : La prise en compte de la dimension transfrontalière des agglomérations dans les CPER 2007-2013 .....	127
Annexe 3 : Conventions fiscales bilatérales.....	129
Annexe 4 : Fiche synthétique sur les sites frontaliers .....	135
Annexe 5 : Liste des personnes et institutions rencontrées ou ayant répondu au questionnaire ..	173
<b><u>REMERCIEMENTS</u>.....</b>	<b>180</b>

## **Avant-propos : contexte et objectifs de la mission**

### **Contexte de la mission**

Par lettre du 27 avril 2007, les ministres des affaires étrangères, des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et le ministre délégué à l'aménagement du territoire m'ont confié une double mission.

La première concernait le projet Alzette-Belval : le rapport a été remis le 13 juillet 2007.

La seconde me confiait une mission d'expertise sur le thème principal de l'« environnement concurrentiel et la coopération transfrontalière ». Il s'agissait, en prenant en compte « *l'intégration des tissus urbains et des dynamiques de coopération métropolitaine* » de l'ensemble des territoires frontaliers métropolitains, d'« *évaluer le potentiel offert par le marché de l'emploi et l'environnement des entreprises pour le développement des projets transfrontaliers* » en prenant en compte la concurrence économique transfrontalière. La mission devait s'attacher à formuler des « *recommandations sur des mesures d'accompagnement à mettre en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales* ».

Le champ très vaste de la mission a conduit le délégué interministériel à la compétitivité et l'aménagement du territoire, le 29 octobre 2007, à proposer au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et au ministre des affaires étrangères et européennes de choisir neuf espaces transfrontaliers particulièrement sensibles aux distorsions fiscales et sociales.

Des questionnaires préalables ont été conçus et adressés à leurs principaux acteurs.

Avec le concours actif de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), j'ai conduit des investigations de terrain entre le 18 mars et le 7 mai 2008.

Le présent rapport dont la rédaction a été achevée le 27 mai 2008, en constitue la synthèse. Néanmoins, pour tenir compte de l'actualité, il a été retouché par notes de bas de page jusqu'à son impression.

### **Cadre géographique de la mission**

Les territoires étudiés sont les espaces transfrontaliers métropolitains choisis en référence aux deux appels à projets de la DATAR de 2004 et 2005 sur la coopération métropolitaine<sup>1</sup>.

Il s'agit des espaces suivants<sup>2</sup> :

1. Plate-forme West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque-Côte d'Opale (France/Belgique) ;
2. Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (France/Belgique) ;
3. Nord lorrain (incluant le pôle européen de développement et le site Alzette-Belval) (France/Belgique/Luxembourg, espace de la Grande Région) ;
4. Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est (France/Allemagne, espace de la Grande Région) ;
5. Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (France/Allemagne, espace du Rhin supérieur) ;

---

<sup>1</sup> Respectivement le 15 décembre 2004 et le 9 août 2005

<sup>2</sup> Plus précisément, ont été pris en compte dans le cadre de la présente mission les sites lauréats des deux appels à projets lorsqu'ils présentent un caractère frontalier ou transfrontalier ; ils sont toutefois évoqués dans le rapport sous l'appellation pratiquée actuellement par les collectivités qui portent la dynamique transfrontalière (sites 1, 2, 4, 5, 6, 9). Dans les autres cas, le nom qui semblait le plus propre à définir l'espace transfrontalier a été retenu. Pour les sites 3 et 6, les appellations de sillon lorrain et de réseau métropolitain Rhin Rhône qui couvrent des espaces plus vastes que les espaces métropolitains transfrontaliers proprement dits ont été préférées.

6. Eurodistrict trinational de Bâle (France/Allemagne/Suisse, espace du Rhin supérieur) ;
7. Métropole franco-valdo-genevoise (France/Suisse) ;
8. Métropole Côte d'Azur (France/Italie/Monaco) ;
9. Eurocité basque Bayonne San Sebastian (France/Espagne).

## **Objet de l'analyse**

L'analyse de la concurrence économique et du potentiel du développement des territoires transfrontaliers a porté sur les thèmes suivants :

- approche en termes d'offre territoriale aux entreprises (attractivité, accessibilité, niveau des impôts et taxes, enseignement supérieur, centres de recherche, disponibilités foncières) ;
- approche en termes de marché de l'emploi et de formation professionnelle (fonctionnement des bassins d'emploi, fluidité du marché du travail, partenariats EURES) ;
- impact sur les territoires des accords fiscaux et conventions sociales et de leurs évolutions en cours ou en l'absence de tels accords, opportunité d'en établir ;
- mécanismes et outils de gouvernance territoriale transfrontalière.

## **Méthodologie**

Pour ce faire, un questionnaire *ex ante* a été envoyé pour rassembler le niveau *optimum* d'informations, aux responsables suivants :

- préfets de régions et de département (services, établissements ou organismes participant aux pôles compétents) ;
- ambassadeurs de France des pays limitrophes ;
- élus de référence des espaces transfrontaliers (dont les présidents de conseil régional, les présidents de conseil général, les maires des grandes villes, les présidents de conseil économique et social régional) ;
- présidents des chambres de commerce et d'industrie ;
- acteurs du transfrontalier.

Les réponses aux questionnaires ont mobilisé principalement les services de l'Etat et les élus, pourtant en période électorale. Suite à cet envoi de questionnaires, je me suis rendu dans les services de l'Etat (sous-préfecture, préfecture de département et de région) territorialement compétents et ai rencontré les acteurs qui ont pris contact avec moi. (Cf. listes en annexe des personnes rencontrées et des réponses au questionnaire).

## **Résultats**

Cette mission a permis de recueillir de nombreux documents sur un champ d'investigation très large concernant autant les entreprises que les particuliers.

L'ensemble des constats présentés dans ce document constitue un « instantané » de la situation vécue par les territoires frontaliers au premier trimestre 2008. Ce rapport est le produit des réponses données par les acteurs ayant marqué leur intérêt pour le sujet soit en répondant aux questionnaires soit en prenant contact avec moi. En regard de la richesse et de la diversité des situations, il comporte forcément des lacunes et ne peut épuiser la question initialement posée sur l'environnement concurrentiel des territoires

frontaliers français : il appelle, bien au contraire, des investigations supplémentaires proposées à l'issue du rapport.

Préfet Gérard Lemaire.



# **1. Introduction : La coopération transfrontalière, axe d'une politique d'intégration et de cohésion européenne, est un enjeu crucial des métropoles transfrontalières françaises.**

**La coopération transfrontalière ne va pas de soi.**

**Au cours de la mission, c'est d'abord dans des termes de concurrence que les décideurs locaux ont évoqué les rapports de leurs territoires frontaliers avec « l'autre côté ».**

**C'est pourquoi, il est apparu utile, d'entrée de jeu, de rappeler le contexte : la cohésion territoriale, désormais l'un des piliers de l'intégration européenne, a comme objectif naturel, la multiplication des échanges transfrontaliers.**

**Ces échanges sont une opportunité à conforter pour l'aménagement et le développement de nos territoires frontaliers et un facteur d'émergence de citoyenneté européenne.**

**Si l'on veut comprendre ce qui, de notre point de vue, est l'avenir de l'aménagement de nos frontières, c'est-à-dire passer d'une « communauté de projets » à une « communauté de vie », il est indispensable de rappeler, en introduction, l'historique de la prise en compte des métropoles transfrontalières dans les politiques communautaire et française de cohésion et de préciser le sens des concepts que nous utiliserons dans une acception d'aménagement du territoire.**

**En effet, l'idée que l'espace à prendre en compte pour définir et mettre en œuvre une politique d'aménagement est, le cas échéant, transfrontalier, ne va pas encore de soi à Paris. La frontière est bien plus dans les têtes que sur le terrain.**

**L'une des ambitions de ce rapport est de changer le regard sur ces espaces métropolitains transfrontaliers.**

## **1-1 L'enjeu : Les échanges transfrontaliers, vecteurs de l'intégration et de la citoyenneté européennes**

Le traité de Rome a 50 ans. L'objectif initial, la libre circulation des hommes, des marchandises, des capitaux, des services, s'est progressivement concrétisé avec la suppression des droits de douane puis le marché unique, les accords de Schengen et l'instauration de l'euro.

L'impulsion politique donnée par la déclaration Schuman de 1950, en proposant les prémices d'une solidarité de productions industrielles franco-allemandes faisait des régions frontalières, dont Schuman, de par sa double origine, lorraine et luxembourgeoise, était lui-même issu, les premières concernées par ce projet européen.

Pour tous les territoires frontaliers, l'ouverture de plus en plus large des frontières résultant de la concrétisation du projet européen constitue à la fois :

- une opportunité, par les nouvelles "économies d'agglomération" liées à l'ouverture des frontières ou le potentiel lié à la diversité linguistique et culturelle ;
- une source de difficultés, par l'inadaptation des cadres politiques, administratifs, juridiques, fiscaux à la réalité du fonctionnement transfrontalier en raison de leur manque d'interopérabilité ;
- voire une source de déséquilibres par les flux dont les conséquences sont peu ou pas régulées du fait d'une déficience de coordination ;

La quasi-totalité des territoires frontaliers français mettent en exergue leurs difficultés ou leurs déséquilibres. Certains demeurent enclavés ou périphériques, tous restent encore partiellement tronqués par la frontière, économiquement et socialement privés de l'ouverture « à 360° » qui devrait résulter, à terme, de l'intégration européenne. Enfin, certains territoires frontaliers sont des espaces défavorisés.

Il importe de compléter cette approche, en termes de handicaps, d'une lecture plus positive qui fait écho à la nouvelle politique de cohésion.

Celle-ci met l'accent sur les atouts des territoires, leur capital territorial que les fonds européens sont censés valoriser. **L'aide communautaire ou nationale doit alors être moins perçue comme la compensation d'un handicap que comme une énergie d'activation permettant de libérer un potentiel de développement.**

Lors des Conseils européens de Lisbonne (2000) puis de Göteborg (2001), l'Union européenne s'est fixé des orientations politiques visant à dynamiser la compétitivité européenne tout en assurant la cohésion sociale et le développement durable.

En matière de développement territorial, les politiques publiques européennes (politique de cohésion 2007/2013) ou nationales mettent désormais l'accent sur la nécessaire territorialisation des objectifs de Lisbonne. Elle passe notamment par le renforcement de la coopération entre acteurs territoriaux et acteurs de l'entreprise, de la formation et de la recherche.

La stratégie de Lisbonne vise en particulier à tenir la comparaison avec les autres grands marchés mondiaux comme celui des Etats-Unis, grand marché sans frontières internes. Un de leurs avantages concurrentiels passe par la mobilité de leur main d'œuvre.

Le niveau des migrations internationales ou interrégionales est beaucoup plus faible en Europe. Pierre Massé, alors commissaire général du plan, dans un article paru en 1964<sup>3</sup> (c'est-à-dire 7 ans après le traité de Rome et 1 an après la création de la DATAR), avait pourtant prévenu : « La croissance implique la mobilité ;...en adhérant au traité de Rome, nous avons accepté une nouvelle règle du jeu... ». Et Massé de plaider, non pas pour une mobilité à l'américaine mais pour un équilibre entre le « tout mobilité » (où le territoire ne compterait pas) et l'absence de mobilité (où il faudrait assister *ad vitam aeternam* les territoires les moins compétitifs).

Les régions frontalières sont justement des espaces, souvent défavorisés au départ (zones de reconversion industrielle...) où peuvent se conjuguer l'attachement au territoire et la mobilité consistant, tout simplement, à franchir la frontière !

Cette mobilité est tout à la fois géographique, mentale, culturelle, linguistique... Ainsi les territoires transfrontaliers sont-ils naturellement au cœur des enjeux de Lisbonne.

Si tous les territoires européens : régions, métropoles, villes, espaces ruraux, sont invités à participer à la stratégie de Lisbonne-Göteborg, c'est encore plus vrai pour les territoires transfrontaliers :

- sur le volet économique, ceux-ci peuvent être créateurs de richesse, *via* le développement des PME frontalières, *via* le développement de pôles de compétitivité, de « clusters », de réseaux transfrontaliers de recherche et d'innovation ;
- sur le volet social, ils peuvent être des espaces d'émergence de marchés du travail transfrontaliers avec une main d'œuvre bi ou tri-culturelle, mobile et dynamique ;

---

<sup>3</sup> « L'aménagement du territoire : projection géographique de la société de l'avenir, *Revue d'Économie Politique*, (repris in *idem*, 1965, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, Coll. Idées, ch. 4, « L'aménagement du territoire, projection géographique de la société de l'avenir, p. 105-143) »

- sur le volet environnemental, les territoires transfrontaliers, qu'ils aient un caractère urbain ou naturel, doivent être des espaces communs de responsabilité en matière de préservation des ressources naturelles, de biodiversité, de gestion des risques.

Bassins de vie, bassins d'emploi, aires urbaines fonctionnelles ou aires métropolitaines, les « territoires vécus » bousculent les fonctionnements politico administratifs.

L'intégration européenne favorise l'émergence de tels « territoires vécus » dans un contexte transfrontalier de proximité. Qui plus est, ce processus s'accélère. En écho au débat portant sur l'avenir de l'Union, l'enjeu est de savoir quels territoires transfrontaliers nous voulons construire pour demain.

Comme pour l'Union dans son ensemble, il ne doit pas s'agir que d'espaces marchands (libre circulation des personnes, biens, services et capitaux) mais également de véritables territoires de projets constitués sur des périmètres définis, conduits politiquement et gérés techniquement par une gouvernance transfrontalière.

Ainsi, le manifeste pour la coopération transfrontalière en Europe, adopté le 11 avril 2008 par l'EUROMOT, propose-t-il la définition d'un territoire transfrontalier comme « **un espace de projets délimité, qui, même lorsqu'il est juridiquement constitué, ne vise pas son administration mais la coordination des politiques des autorités locales, nationales et européennes pour développer des programmes d'actions qui répondent bien aux aspirations et aux besoins des habitants des régions frontalières.** »

Ne remettant en cause, en aucun cas, l'administration du territoire mais délimitant un espace de projets, la coopération transfrontalière s'appuie sur la coopération des collectivités infra-étatiques et, en tout premier lieu, sur la coopération des communes, naturellement les plus proches des citoyens, sous la forme d'autorités locales transfrontalières.

Celles-ci sont des acteurs de la cohésion territoriale européenne, à l'échelle de territoires transfrontaliers de différentes natures : agglomérations ou métropoles, espaces à dominante rurale, eurodistricts, eurorégions... Elles doivent pouvoir développer une gouvernance où les élus, de part et d'autre de la frontière, constituent l'instance politique et créent les outils techniques de coopération, en dialogue avec les citoyens du territoire transfrontalier. Les territoires transfrontaliers pourront être ainsi des lieux privilégiés non seulement de création de richesse et d'emploi mais aussi d'apprentissage d'une citoyenneté européenne concrète s'enrichissant des appartenances et des cultures nationales et régionales.

## **1-2 Définitions : coopération et concurrence : économie d'échelle, complémentarité, co-opétition**

Evidence qui s'impose : les entreprises, comme les territoires, sont en **concurrence** au sein même des espaces nationaux et entre ces espaces. Les territoires transfrontaliers sont confrontés à cette réalité immédiate.

Cependant, en participant à l'Union européenne, les Etats ont choisi de coopérer. L'Union est, en bonne théorie économique, un ensemble où chaque Etat y trouve intérêt (au-delà de leur situation de bénéficiaires ou contributeurs nets du budget européen)<sup>4</sup>.

Pour les entreprises, les ménages et les territoires, c'est vrai « en moyenne ».

Mais certains territoires pâtiennent incontestablement, au moins à court terme, de mutations économiques pouvant créer des déséquilibres économiques et sociaux entre populations de chaque côté de la frontière : l'enjeu est d'alors d'examiner les conditions d'un retour à l'équilibre.

Dans le contexte spécifique du développement économique en transfrontalier, deux logiques peuvent amener à **coopérer** : la logique d'économie d'échelle et la logique de complémentarité.

### **La logique d'économie d'échelle**

Dans une approche **d'économie d'échelle**, la coopération transfrontalière « agrandit » le territoire des acteurs.

**Pour les entreprises**, la coopération permet d'augmenter la masse critique, que ce soit en termes d'investissements, de marchés (écoulement de leurs produits, main d'œuvre...).

Un marketing commun des entreprises permet une plus grande visibilité au niveau européen voire international. Une présence commune aux foires internationales peut à la fois permettre d'être plus visible et de partager les coûts.

Précisons que s'agissant des entreprises, ce développement concerne en premier lieu les PME, les plus grandes étant plus spontanément disposées à la prise en compte de la dimension internationale, donc transfrontalière.

Il en est de même **pour les ménages** qui peuvent prendre en compte l'espace transfrontalier et saisir ses opportunités en termes d'emploi, de logement, d'achats, de services...

M. Pierre Veltz<sup>5</sup> définit, pour les métropoles, une « logique assurantielle » qui amène les ménages comme les entreprises à s'y concentrer :

- les entreprises étant assurées de trouver les ressources pour leur développement notamment en terme de mobilité de main d'œuvre ;
- les ménages, étant assurés, symétriquement, de trouver plus d'opportunités d'emploi et de consommation.

**Ceci vaut aussi pour les métropoles transfrontalières.**

---

<sup>4</sup> Voir par exemple le 4<sup>e</sup> Rapport sur la cohésion économique et sociale publié par la Commission en mai 2007, dont le chapitre 1 fait le point sur la convergence du PIB aux niveaux national et régional

<sup>5</sup> Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel, PUF, 1996

**La logique qui prévaut ici est celle de l'accessibilité, caractérisée par l'existence d'opportunités économiques, sur place ou à proximité grâce, principalement, aux réseaux de transports. Le même raisonnement d'économie d'échelle peut être tenu pour les acteurs publics, en termes d'équipements et de services publics.**

Pour les acteurs publics comme privés, en dépassant le contexte local national, on peut arriver à une situation de gain à la condition de penser « transfrontalier » donc « européen » voire « global ».

### **La logique de complémentarité**

Le tissu économique ou industriel varie souvent de façon significative de part et d'autre de la frontière. Ceci est étroitement lié à des différentiels de salaires, de taux de chômage, de prix.

Quand deux ou trois Etats échangent sur une frontière, les entreprises ont la possibilité de choisir parmi les offres de chaque Etat et elles tirent profit des différences de toutes natures entre Etats en choisissant la réponse la plus adaptée à leur besoin. On peut imaginer une entreprise localisant ses fonctions tertiaires, d'un côté de la frontière, et ses fonctions logistiques, de l'autre côté. L'exemple de la coopération entre la province de Limbourg (Pays-Bas) et les différents acteurs du côté allemand montre qu'un incubateur de 120 entreprises à la frontière entre l'Allemagne et les Pays-Bas, a pu leur permettre de s'installer selon leur choix d'un côté ou de l'autre de la frontière, au sein d'un même territoire de développement. Il est également possible que les pouvoirs publics communiquent positivement sur le différentiel comme le montre l'exemple de l'Øresund où les organismes chargés de la promotion du territoire transfrontalier présentent ce différentiel comme un atout pour les entreprises.

**Il est donc indispensable d'exploiter au mieux le capital territorial commun des territoires transfrontaliers.** Par exemple, la maîtrise par la main d'œuvre et par les entreprises de deux langues, des cultures et environnements administratifs différents, constitue un atout pour ouvrir leur horizon économique non seulement au territoire transfrontalier lui-même mais, de façon plus large, à l'ensemble des deux ou trois pays concernés voire au niveau européen ou international.

**L'agglomération par son « urbanité » combine la densité (ou plus précisément, l'accessibilité) et la diversité qui favorise l'innovation<sup>6</sup>. Or, cette urbanité est caractéristique de la ville européenne dont les métropoles transfrontalières sont l'un des emblèmes.**

Toutefois, le contexte transfrontalier, tout en étant un atout pour certains acteurs privés (ménages et entreprises qui en tirent profit dans leur choix d'implantation) ou publics peut être un handicap pour d'autres acteurs.

C'est par exemple le cas sur la frontière « Nord Lorrain-Luxembourg » : la partie luxembourgeoise du territoire attire les emplois productifs à forte valeur ajoutée, la partie française, les commerces et l'habitat. Certains salariés français, parmi les plus qualifiés, trouvent un emploi de l'autre côté de la frontière : le nombre de chômeurs lorrains est ainsi moindre et les systèmes français de protection sociale, moins sollicités. Mais d'autres ménages pâtissent de coûts d'éviction liés au renchérissement du foncier et de l'immobilier et les collectivités françaises sont privées de la ressource de la taxe professionnelle alors même qu'elles ont à supporter les charges d'équipement pour les résidents<sup>7</sup>. Dans certains cas, existent des accords fiscaux entre Etats (par exemple

---

<sup>6</sup> Voir le concept d' « urbanité » du géographe M. Jacques Lévy in « Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés » codirigé par Jacques Lévy et Michel Lussault, Belin, 2003

<sup>7</sup> Voir notre rapport « Alzette-Belval » de juillet 2007

mécanismes de reversement de l'impôt sur le revenu perçu au lieu de travail par le canton de Genève vers les départements français voisins) mais dans d'autres, non.

**La question d'une plus grande coordination fiscale entre Etats au niveau européen est ici posée mais, tout en étant centrale, dépasse largement le sujet de ce rapport. Toutefois, celui-ci examinera les conséquences des distorsions fiscales frontalières et proposera des mécanismes locaux de correction.**

## **De la concurrence à la coopération : la co-opétition**

L'enjeu principal réside dans la nécessité de passer d'une logique de pure concurrence entre les territoires à une **logique de « co-opétition<sup>8</sup> »** qui combine coopération et concurrence. Ceci concerne aussi bien les acteurs économiques que les acteurs publics.

La méfiance réciproque des acteurs au niveau local est un des obstacles majeurs à la coopération dans un contexte concurrentiel prédominant.

Il s'agit ici de démontrer la valeur ajoutée de la coopération au-delà des frontières afin d'augmenter le potentiel des territoires frontaliers. La frontière peut être utilisée au mieux des avantages collectifs. Les acteurs publics comme privés ne maximisent pas leur potentiel en développant chacun leur propre stratégie.

Du côté des autorités publiques, le cadre principal de leurs démarches de développement économique reste celui des Etats-nations. Le géographe Pierre Beckouche<sup>9</sup> a bien montré combien, contrairement à la thèse simpliste d'un effacement des Etats dans le contexte de la mondialisation, le développement économique était corrélé au maintien par les Etats de mécanismes de sécurité (qu'il s'agisse de risques sociaux, naturels, technologiques...). En conséquence, la concurrence entre les territoires séparés par la frontière reste la règle dans nombre de régions transfrontalières.

Il y a un manque de prise de conscience du fait que le développement économique en transfrontalier peut apporter une valeur ajoutée pour l'ensemble du territoire. Les territoires (locaux comme nationaux) sont en concurrence entre eux. Il existe bien des mécanismes de régulation de cette concurrence au plan national et européen mais pas dans le contexte transfrontalier où pourtant cette concurrence s'exacerbe, parfois au détriment des populations.

**L'un des enjeux de la construction européenne consiste dans une régulation de l'allocation des richesses basée sur la co-opétition. C'est déjà le cas entre les Etats grâce aux institutions communautaires mais il reste à la construire au sein des territoires transfrontaliers.**

Toutefois, dans un contexte d'ouverture des frontières entre deux Etats, deux grands cas de figure peuvent se présenter :

- certaines frontières sont relativement « étanches » du fait d'une barrière naturelle. S'agissant des frontières françaises, c'est le cas des frontières de montagne. Mais la mission, concernant des espaces urbains, ne s'arrêtera pas sur ce cas de figure ;
- d'autres frontières sont caractérisées par l'existence de flux quotidiens plus ou moins intenses de déplacements liés au travail, aux achats, à la consommation de services ou de loisirs, d'échanges économiques, de coopérations diverses. **Ces flux, qu'illustre la carte des migrations « domicile-travail » dressée par la MOT<sup>10</sup>, définissent des "territoires vécus", des bassins de vie et d'emploi : les plus emblématiques sont les territoires métropolitains transfrontaliers, sujets de la mission.**

<sup>8</sup> Selon l'expression de MM. Barry Nalebuff et Adam Brandenburger : « La co-opétition, une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération », Village mondial, 1996

<sup>9</sup> « Le royaume des frères, Aux sources de l'Etat-nation », Grasset et Fasquelle, 2001

<sup>10</sup> Voir pages 23 et 24 du présent rapport

### **1-3 Vers la prise en compte des métropoles transfrontalières par les politiques nationales et européennes**

#### **Les territoires frontaliers : de la reconstruction à la cohésion territoriale**

En France, les politiques d'aménagement du territoire ont été longtemps conçues dans un cadre purement national.

Les **années 1950** ont été celles de la reconstruction, les **années 1960** celles de la modernisation du pays, dans une vision restée hexagonale.

Il s'agissait essentiellement de développer les grandes infrastructures dans le cadre d'un schéma qui restait centré sur Paris et de conforter des « métropoles d'équilibre » censées contrebalancer le développement de la ville capitale. La construction européenne était certes amorcée mais, pour l'essentiel, consacrée à la PAC et à l'émergence du marché commun.

**Les années 1970**, dans un contexte de crise économique, voyaient une inflexion des missions de la DATAR vers le traitement des conséquences de la crise sur les territoires.

Au plan européen, la **création de la politique européenne de cohésion**, sous la forme d'une redistribution entre Etats, visait à compenser l'impact des restructurations industrielles. Elle était toutefois dépourvue d'approche régionale et encore moins territoriale.

**Les années 1980** ont été, en France, celles de la **montée en puissance, concomitante à la décentralisation, des thématiques du développement local et régional avec la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région. En 1988, la Commission européenne a engagé la réforme de la politique régionale européenne en créant une politique de cohésion économique et sociale mise en œuvre par des programmes régionaux**<sup>11</sup>. C'est dans ce cadre que la **Commission a lancé le premier programme d'initiative communautaire INTERREG** après avoir tiré les enseignements d'actions pilotes de coopération transfrontalière engagées.

La notion d' « aménagement du territoire » à la française n'est pas fondée seulement sur les contrats de plan Etat-Région mais aussi sur une coordination horizontale des politiques sectorielles orientée par des objectifs d'aménagement de l'espace : cette stratégie sera transposée par Bruxelles à la fin des années 1980.

Parallèlement à cette politique opérationnelle, l'instauration dès 1989 (sous présidence française) de réunions informelles des ministres européens en charge de l'aménagement du territoire et de la politique régionale communautaire a permis d'engager des réflexions et une coopération entre Etats membres et la Commission européenne sur la notion de développement spatial européen. Ces échanges relayés par les présidences successives ont permis d'aboutir au **Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) en 1999. Le SDEC**<sup>12</sup> **prône un développement durable et équilibré de l'espace européen : à cet effet, il accorde une importance stratégique à la coopération territoriale et, en tout premier lieu, à la coopération transfrontalière.**

Ces réflexions se sont notamment nourries des études « Europe 2000 » conduites par la Commission sur des espaces géographiques transcendant les limites des frontières et il est significatif que les travaux conduits par ailleurs par la DATAR, soulignaient le fait que l'aménagement du territoire devait être pensé à l'échelle européenne<sup>13</sup> : la

---

<sup>11</sup> *Les fonds structurels européens 2007-2013, collection Territoires en mouvement, La Documentation française, 2007*

<sup>12</sup> *Sur l'histoire et la portée du SDEC : voir Jean Peyrony, Le schéma de développement de l'espace communautaire, collection Territoires en mouvement, La Documentation française, 2002*

<sup>13</sup> *Roger Brunet, Les villes européennes, DATAR-GIP Reclus, La Documentation française, 1989*

prépondérance de la dorsale allant de Londres à Milan, allait être popularisée sous le nom de « banane bleue ».

**Les orientations politiques retenues dans le SDEC par les ministres européens recommandent d'agir en faveur d'un rééquilibrage, en préconisant une armature urbaine européenne, polycentrique et équilibrée. Pour le territoire français, il ne s'agit plus d'opposer « Paris et le désert français » mais de promouvoir en Europe à la fois le rôle de Paris et celui des autres métropoles françaises.**

**Les années 1990** ont permis la réalisation des premiers projets coordonnés d'aménagement du territoire au sein d'espaces communs à plusieurs Etats : l'initiative INTERREG a encouragé l'expérimentation concrète, par la coopération transfrontalière puis transnationale, de projets en faveur d'un développement territorial harmonieux, équilibré.

**Le début des années 2000** a été marqué par une certaine « perte de foi » dans la perspective d'un aménagement du territoire européen, dans un contexte d'élargissement et de débats budgétaires difficiles. En appliquant le principe de partenariat, supposé impliquer le plus grand nombre d'acteurs et de partenaires de terrain, dont les élus régionaux et territoriaux, la DG Regio et les Etats membres ont favorisé très largement le processus « bottom-up » (ascendant) des programmes pour la mise en œuvre des grands principes du SDEC avec plus ou moins de succès selon les dynamiques locales.

**Les sommets de Lisbonne (stratégie de compétitivité et emploi) et de Göteborg (développement durable) ont inversé ces tendances et renforcé la politique de cohésion. L'ensemble des programmes des Objectifs 1 (convergence), 2 (compétitivité) et 3 (coopération territoriale) doivent mettre en œuvre cette stratégie dans le cadre d'une coordination verticale entre l'Europe, les Etats et les régions (gouvernance multi-niveaux). L'élaboration pour chaque Etat d'un Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) renforce cette coordination.** Il est toutefois important de souligner que si le CRSN de la France intègre bien des objectifs de coopération territoriale et prône pour le transfrontalier, une attention particulière aux projets de territoire et notamment, des agglomérations transfrontalières, il n'en est pas de même pour les pays limitrophes. **Le règlement FEDER indique que l'intervention de la Communauté pour la coopération transfrontalière fixe comme objectif prioritaire « la réalisation d'activités économiques, sociales et environnementales par des stratégies communes de développement territorial durable. »**

Le règlement cite notamment comme priorités :

- « encourager l'esprit d'entreprises, et notamment le développement de PME, du tourisme, de la culture et du commerce transfrontalier ;
- (...) réduire l'isolement (...) grâce à un meilleur accès aux réseaux et aux moyens de transports, d'information et de communication (...)
- développer la collaboration, la capacité et l'utilisation conjointe des infrastructures en particulier dans des secteurs comme la santé, la culture, le tourisme et l'éducation(...).

Le FEDER peut en outre contribuer à la promotion de la coopération juridique et administrative à l'intégration des marchés du travail transfrontalier (...), mais aussi à l'utilisation partagée des ressources humaines et des structures destinées à la recherche et au développement technologique.

**Cette approche thématique se complète d'une approche territoriale puisque les villes sont reconnues comme acteurs de la politique de cohésion.**

**Enfin, le concept de « cohésion territoriale », au côté de celui de cohésion économique et sociale, fait l'objet d'une reconnaissance juridique suprême à**



**l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans la version consolidée issue du traité de Lisbonne. Au surplus, au même article, les « régions transfrontalières » sont reconnues comme des régions « souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents ».**

**Ce fondement juridique nouveau légitime la DG Regio à développer une coordination horizontale à l'échelle communautaire (groupes interservices au sein de la Commission) prenant en compte les villes et les territoires, y compris quand ceux-ci sont transfrontaliers.** Le projet de livre vert sur la cohésion territoriale, annoncé pour l'automne 2008 par la DG Regio, devrait développer ces nouvelles perspectives.

**La coopération territoriale, (dans ses 3 composantes transfrontalière, transnationale et interrégionale) est désormais un objectif à part entière de la politique de cohésion.**

Le moment semble propice à assembler les différents éléments de la boîte à outils d'un aménagement du territoire européen :

- coordination verticale dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux ;
- coordination horizontale légitimée par le principe de cohésion territoriale ;
- prise en compte des villes et des territoires, en particulier des espaces éminemment européens que sont les territoires transfrontaliers et transnationaux.

**L'enjeu, transformer le handicap des frontières en atout, est plus que jamais déterminant en Europe.**

Les « petits pays » européens, ceux du Benelux, ou du Nord de l'Europe, sont topologiquement beaucoup plus frontaliers que nous, ce qui leur donne aujourd'hui un avantage comparatif certain, en termes d'ouverture aux autres, de capacité de compromis, de multilinguisme...

Quant aux nouveaux Etats membres, leur caractère massivement transfrontalier leur pose nombre de problèmes mais pourrait bien se transformer en atout : il suffit de considérer la région de Vienne et de Bratislava pour s'en convaincre. Là-bas, la frontière n'est pas périphérique.

A l'inverse, la taille de la France a été un avantage jusque dans les 30 Glorieuses, à une époque où le développement local et économique était porté d'abord par les Etats. Pour que cela ne devienne pas un handicap, il faut placer la coopération transfrontalière parmi les priorités. **Après tout, 16 régions françaises sur 26 sont frontalières au sens du nouvel objectif de coopération territoriale.**

### **L'impact de l'appel à projets « coopération métropolitaine » de la DATAR**

La DATAR s'est montrée précurseur avec l'appel à projets « coopération métropolitaine » lancé par le Comité Interministériel d'Aménagement Du Territoire (CIADT) de décembre 2003. En se fondant sur une actualisation de l'étude de M. Roger Brunet sur les villes européennes<sup>14</sup> qui confirmait la relative faiblesse de l'armature urbaine française, la DATAR a encouragé les démarches de structuration de la gouvernance des métropoles et s'est engagée à accompagner leurs stratégies au travers des politiques structurantes. L'objectif était de conforter les fonctions économiques des villes françaises afin de mieux les situer « dans la compétition économique de villes européennes ». Cette politique se référait également à l'agenda de Lisbonne, arguant du rôle des grandes villes dans la croissance de l'emploi et dans l'émergence d'une « économie des savoirs ».

<sup>14</sup> Céline Rozenblat, Patricia Cicille, *Les villes européennes. Analyse comparative*, DATAR, La Documentation française, 2003 : à noter que l'étude ne prend pas en compte le caractère transfrontalier de certaines de ces villes

Un double appel à projets a conduit la DATAR à sélectionner 15 métropoles, 8 d'entre elles étant frontalières. La MOT a contribué, par son rôle de conseil, à faire reconnaître cette dimension transfrontalière<sup>15</sup>.

Le CRSN 2007/2013, élaboré par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), confirme cette nouvelle politique : il traite de la coopération transfrontalière, ce qui n'était pas une obligation au niveau communautaire, et évoque spécifiquement l'enjeu des agglomérations et réseaux métropolitains transfrontaliers.

L'un des mérites de l'appel à projets de 2004 réside certainement dans la méthode et le nouvel équilibre qu'elle permet entre approches « Top Down » (la DATAR jouant son rôle de veille, d'impulsion et d'encouragement) et approche « Bottom Up » (les villes étant invitées à prendre en main leur coopération).

Les sites retenus présentent une configuration spatiale diverse : métropoles unipolaires ou multipolaires, réseaux métropolitains. D'autres sites qui le mériteraient n'ont pas encore fait l'objet de labellisation. Ceci reflète à la fois la diversité des réalités géographiques et socio-économiques et des stratégies des acteurs. **L'essentiel est la prise de conscience que les villes, même en concurrence entre elles, peuvent aussi faire le choix de coopérer et que cette coopération peut avoir une dimension transfrontalière.**

### **Les métropoles transfrontalières et l'enjeu de la « ville globale » européenne**

Métropolisation et internationalisation sont étroitement liées<sup>16</sup>. Ainsi, les travaux sur les villes de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE)<sup>17</sup>, ne retiennent-ils en Europe que Paris et Londres comme « global nodes » (ou carrefours mondiaux), soit les systèmes urbains les plus étendus, les plus compétitifs et les mieux connectés<sup>18</sup>.

Les entreprises, dans leur choix d'implantation, ne font pas seulement le choix d'une ville mais aussi d'un espace plus vaste, caractérisé notamment par la qualité de son réseau de villes : au-delà de leur concurrence, il y a bien pour les villes un enjeu de coopération.

En la matière, le véritable enjeu de l'aménagement du territoire français, dans un contexte européen assumé, serait alors d'associer un plus grand nombre de villes à cette « ville globale » européenne. Les agglomérations et métropoles transfrontalières auront vraisemblablement là un rôle majeur à jouer.

Lors de la réunion des ministres européens sur la cohésion territoriale et la politique régionale, organisée par la présidence portugaise le 23 novembre 2007 à Ponta Delgada aux Açores, ceux-ci ont approuvé un programme d'actions pour la mise en œuvre de l'« agenda territorial de l'Union européenne ». Dans le cadre du programme ORATE, une des actions prévoit d'étudier le potentiel des aires métropolitaines polycentriques transfrontalières et leur importance en matière de planification territoriale tant sur le plan national qu'europpéen en partant, notamment deux exemples : la Grande Région et la région Bâle-Fribourg-Mulhouse.

Il convient donc d'agir.

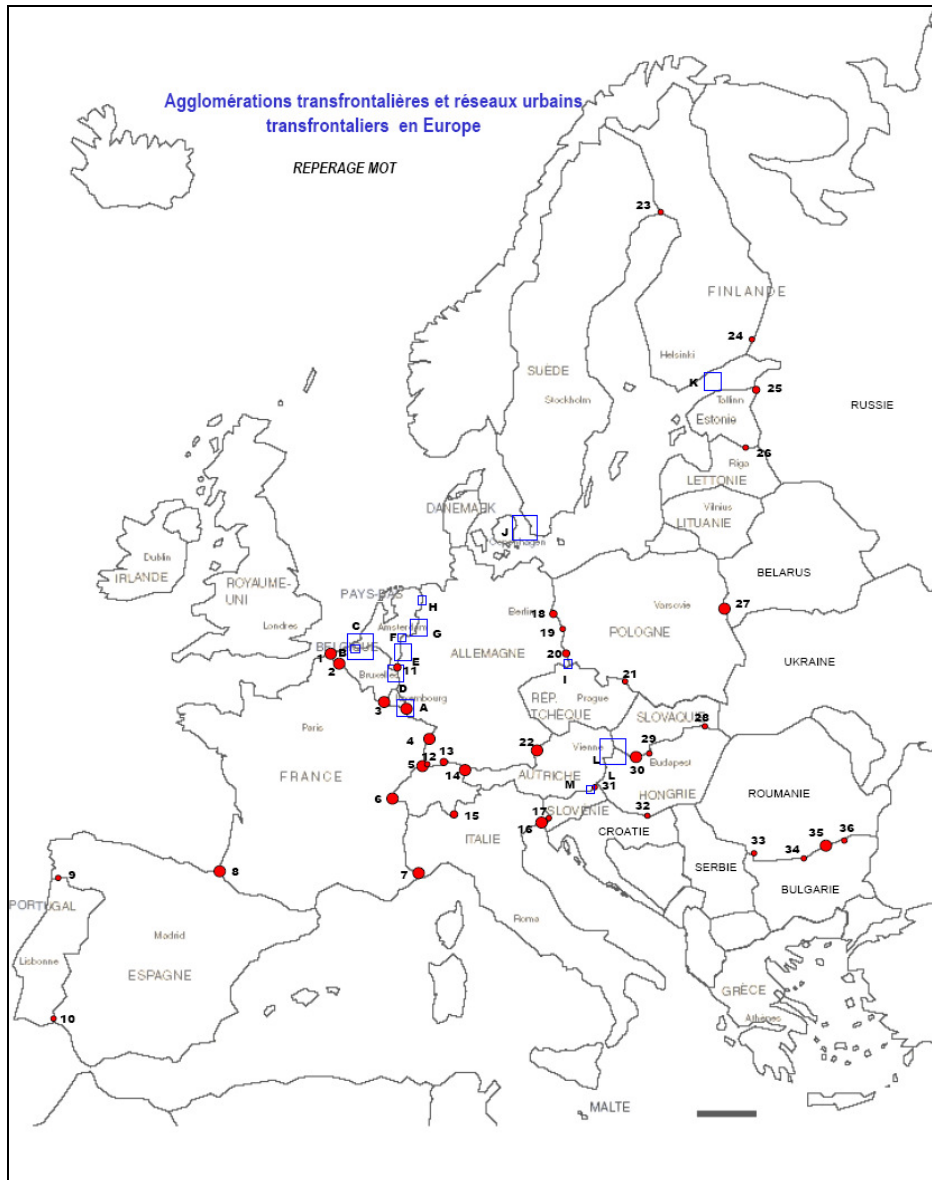
---

<sup>15</sup> Voir la synthèse et les travaux du colloque « Le développement économiques et universitaire transfrontalier et la gouvernance territoriale dans le Grand Est », 18 octobre 2007, ENACT de Nancy

<sup>16</sup> Voir le rapport de M. Jean-Claude Bury au Conseil économique et social et l'avis adopté le 9 avril 2003 (Journal officiel de la République française. Avis et rapports du Conseil économique et social, 16 avril 2003, n° 9)

<sup>17</sup> en anglais ESPON : <http://www.espon.eu/>

<sup>18</sup> Selon la classification des aires urbaines développée par le projet Espon 1.1.1, «Potentials for polycentric development in Europe», mars 2005, Nordregio, page 11



<p><b>Agglomération transfrontalière</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● plus de 100 000 hab.</li> <li>● plus de 80 000 hab.</li> <li>● moins de 80 000 hab.</li> </ul> <p><b>Réseau urbain transfrontalier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ plus d'1 million d'hab.</li> <li>□ plus de 500 000 hab.</li> <li>□ moins de 500 000 hab.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Agglomération de Dunkerque</li> <li>2 Agglomération lilloise</li> <li>3 Pôle Européen de Développement (Longwy)</li> <li>4 Strasbourg/Kehl</li> <li>5 Agglomération bâloise</li> <li>6 Agglomération genevoise</li> <li>7 Métropole Côte d'Azur</li> <li>8 Hendaye/Irun-Funtarrabie</li> <li>9 Valença/Tui</li> <li>10 Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte</li> <li>11 Kerkrade/Herzogenrath</li> <li>12 Rheinfelden/Rheinfelden</li> <li>13 Konstanz-Kreuzlingen</li> <li>14 Bunsch/Vaduz-Schaan</li> <li>15 Como/ Chiasso-Mendrisio</li> <li>16 Trieste/Koper</li> <li>17 Gorizia/Novo Gorica</li> <li>18 Frankfurt(Oder)/Slubice</li> <li>19 Guben/Gubin</li> <li>20 Görlitz/Zgorzelec</li> <li>21 Cieszyn/ Cesky Tesin</li> <li>22 Salzburg/Freilassing</li> <li>23 Tornio/Haparanda</li> <li>24 Imatra/Svetogorsk</li> <li>25 Narva/Ivangorod</li> <li>26 Valka/Valga</li> <li>27 Brest-Litovski/Terespol</li> <li>28 Satoraljaujhely/Slovensko Nove Miesto</li> <li>29 Esztergom/ Snturovo</li> <li>30 Komarno/ Komarom</li> <li>31 Bad Räckersburg/ Gornja Rada</li> <li>32 Tereznio/Barcs</li> <li>33 Calafat/Vidin</li> <li>34 Zimnicea/Svistov</li> <li>35 Rousse/Giurgiu</li> <li>36 Oltenita/Tutrankan</li> </ol>	<p>A Quattropole Metz/Saarbrücken</p> <p>B Stekene/Beveren</p> <p>C Anvers/Breda-Tillburg</p> <p>D Maastricht/Aachen/Liège</p> <p>E Mönchengladbach/Eindhoven</p> <p>F Nijmegen/Kleve</p> <p>G Enschede/Osnabrück-Münster</p> <p>H Zwlolle/Cloppenburg</p> <p>I Zittau/Bogatynia</p> <p>J Copenhague/Malmö</p> <p>K Helsinki-Tallinn</p> <p>L Vienne/Bratislava/Győr</p> <p>M Graz/Maribor</p>
---	--	--

Source : Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe, MOT, 2006

## **2. Etat des lieux : concurrence non régulée, coopération entravée**

Dans cette partie, nous tenterons un état des lieux des territoires transfrontaliers en nous attachant successivement :

- à un diagnostic territorial analysant la perte de compétitivité des régions frontalières françaises et présentant les neuf sites retenus et la diversité de leurs enjeux (2.1) ;
- à un diagnostic thématique des facteurs de concurrence et de coopération dans les territoires frontaliers, portant sur des facteurs clé (l'emploi, la fiscalité et les aides publiques, les charges sociales, l'accessibilité, l'enseignement supérieur et la recherche, le foncier et le logement) et analysant leurs effets à l'égard des entreprises et des salariés (2.2) ;
- à une synthèse du diagnostic territorial et thématique (2.2.7) ;
- à un diagnostic de la réponse actuelle des pouvoirs publics français au fait transfrontalier (2.3).

### **2-1 Diagnostic territorial : perte de compétitivité des régions frontalières françaises et diversité des neuf sites retenus**

#### **2-1-1 Perte de compétitivité et d'attractivité des espaces frontaliers français**

C'est un lieu commun que de rappeler que les territoires frontaliers, de part et d'autre des frontières, ont vécu de profondes mutations économiques depuis une cinquantaine d'années.

Les territoires frontaliers français ont longtemps été des territoires attractifs pour les salariés résidant de l'autre côté de la frontière.

Le mouvement s'est considérablement inversé depuis les trois dernières décennies suite aux mutations économiques de part et d'autre de la frontière (déindustrialisation, tertiarisation...) qui ont largement contribué à redistribuer les cartes du développement économique.

Comme l'illustre la carte du chômage ci-dessous, les économies des territoires riverains étrangers sont, dans l'ensemble, plus dynamiques : la majorité des zones d'emploi françaises ont des taux de chômage plus élevés.

L'attractivité d'un territoire pour des actifs résidant en France ne se résume cependant pas aux différences de taux de chômage mais est également liée à l'accessibilité et à l'offre d'emploi. A titre d'exemple, entre 1999 et 2005, l'emploi salarié a augmenté de 25% au Luxembourg contre 1% en Lorraine<sup>19</sup>. La principauté de Monaco concentre 45 000 emplois<sup>20</sup> sur 2 km<sup>2</sup>. Les taux de chômage est en dessous de 5%<sup>21</sup> pour le canton de Bâle, la province belge de Flandre occidentale, le Land du Bade-Wurtemberg ou le Luxembourg.

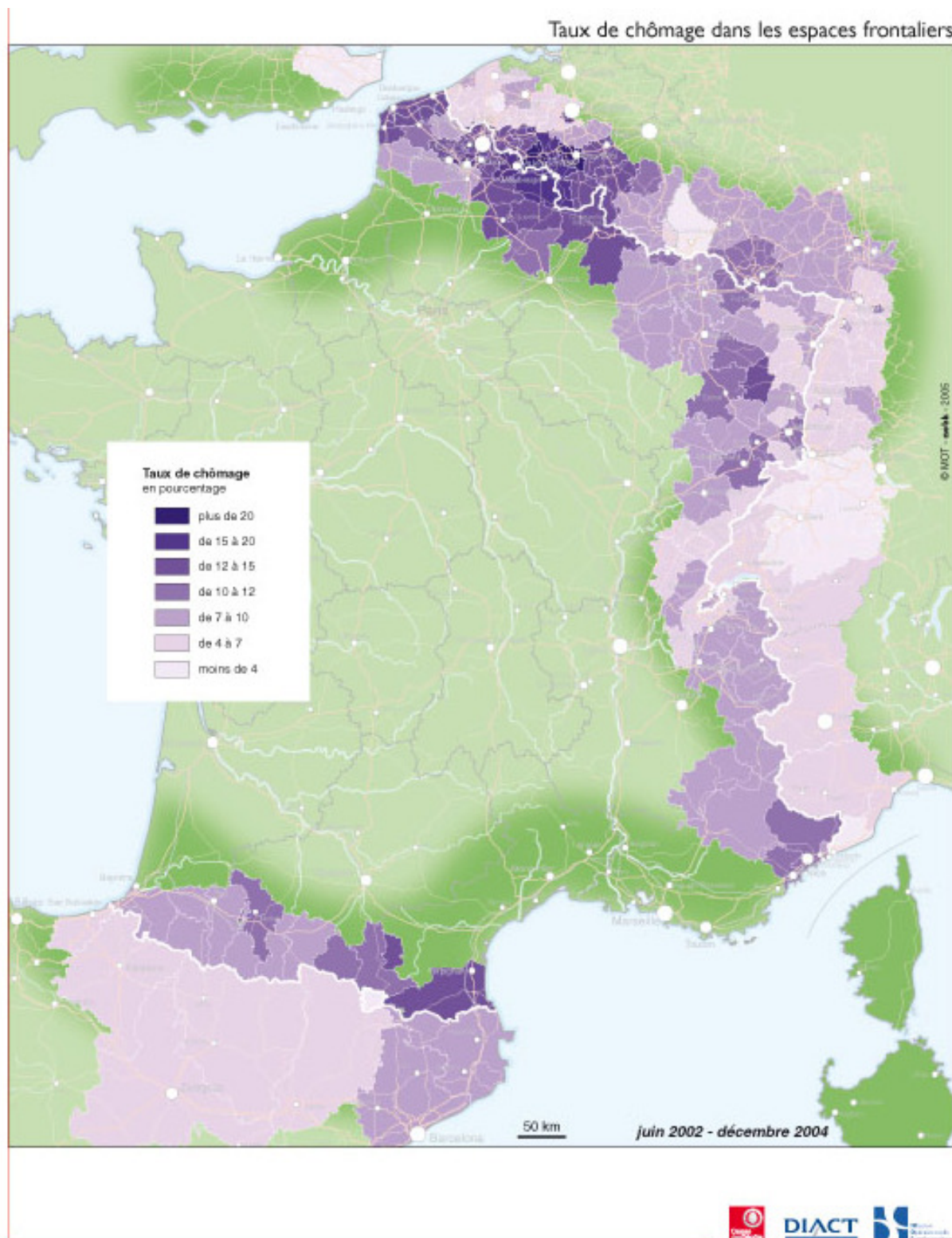
---

<sup>19</sup> Source : INSEE Lorraine, bilan économique 2006, économie lorraine n° 84-85

<sup>20</sup> Source : Service de l'emploi de Monaco, 2006

<sup>21</sup> Source : SGAR contactés durant l'étude (cf. liste en annexe)

**Ce diagnostic général doit cependant être nuancé, frontière par frontière** ainsi que le montrent tant les cartes que les analyses site par site<sup>22</sup>.



<sup>22</sup> Voir paragraphe 2.1.2

Les territoires frontaliers vivent aujourd’hui les conséquences de règles de fonctionnement définies il y a plus de trente ans. En effet, pour comprendre les phénomènes existants aux frontières tels qu’identifiés dans les différents territoires d’études, il est essentiel d’avoir à l’esprit que l’ensemble des dispositifs qui régissent le travail transfrontalier et les relations économiques entre les territoires trouvent leurs origines quelques décennies en arrière, à une époque où personne n’imaginait les conséquences actuelles induites par le développement du travail transfrontalier.

Par exemple, concernant les frontaliers qui résident d’un côté de la frontière française et travaillent de l’autre côté, les dispositifs concernant leur affiliation au régime de sécurité sociale du lieu d’exercice de leur emploi ou l’existence d’un statut fiscal dérogatoire pour le paiement de leurs impôts sur le revenu datent des années 1960 ou 1970. Ces dispositifs ne concernaient à l’époque que quelques milliers de personnes. Leurs rédacteurs n’avaient pas envisagé que le travail frontalier devienne un phénomène significatif aux frontières françaises.

### Des frontaliers multipliés par 10 en 40 ans

Les travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant de l’autre côté des frontières métropolitaines sont passés de 34 000 au recensement général de la population de 1968, (dont 13 000 en Alsace) à 158 000 au recensement de 1990 et à 234 000 au recensement de 1999<sup>23</sup>.

En 2005, la MOT estimait le nombre de ces frontaliers résidant en France et travaillant à l’étranger à près de 300 000 personnes.

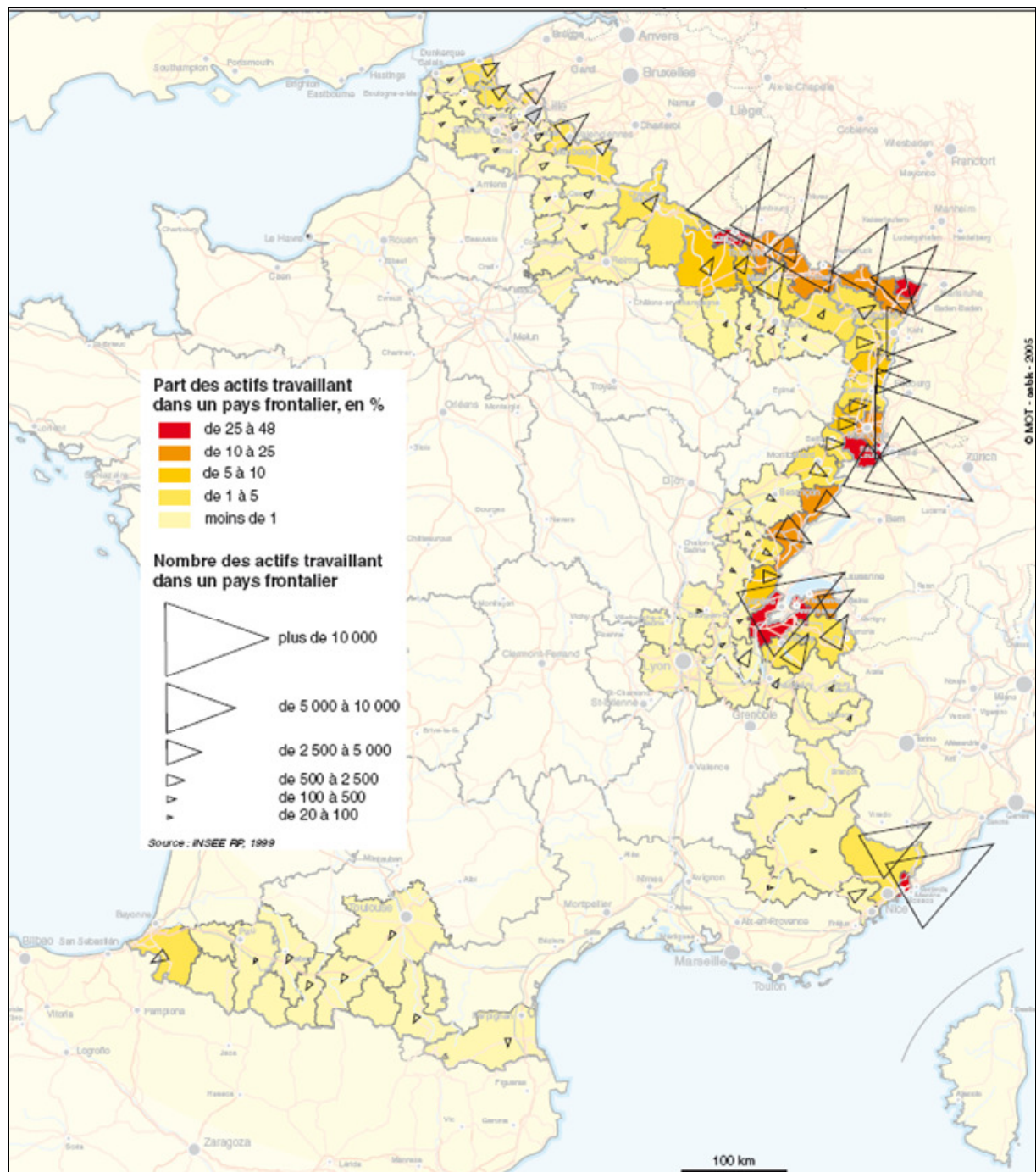
Etats ou cantons frontaliers	Frontaliers résidant en France et travaillant dans l’Etat ou le canton limitrophe*	Part de l’ensemble des frontaliers résidant en France	Frontaliers résidant dans l’Etat ou le canton limitrophe et travaillant en France*	Part de l’ensemble des frontaliers résidant à l’étranger
Luxembourg	60 000	22%	NC	
Allemagne	56 300	20%	1 700	16 %
Suisse hors Genève**	52 500	19%	100	1 %
Genève	51 300	19%	NC	
Monaco	28 000	10%	NC	
Belgique	25 940	9%	5 350	51%
Espagne	1 300	0,5%	1 900	18%
Italie	450	0,2%	1 500	14%
Andorre	100	0,04%	NC	
<b>TOTAL</b>	<b>275 890</b>		<b>10 550</b>	

\* Source : INSEE/EURES/MOT 2004-2005

\*\* Cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura

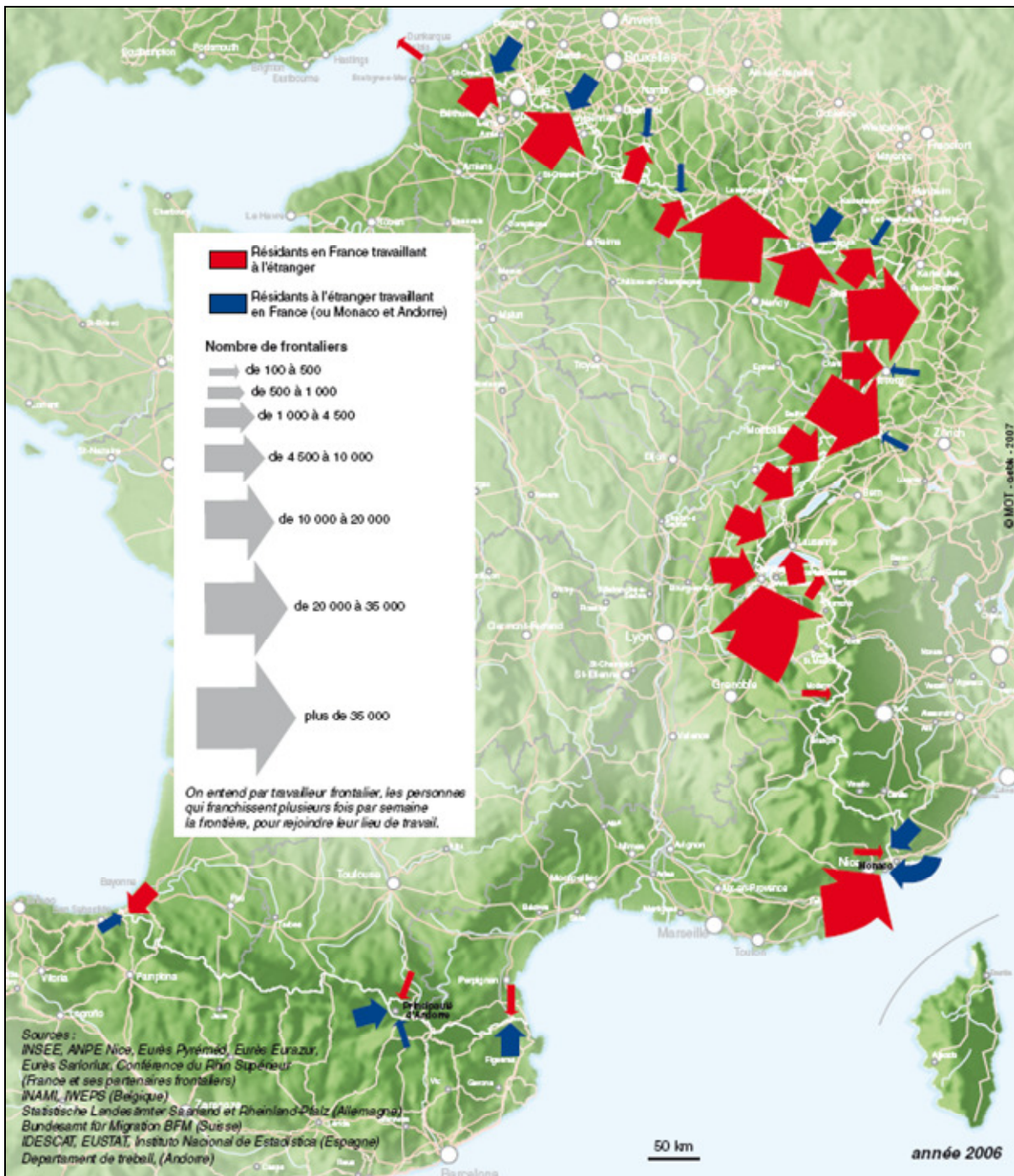
<sup>23</sup> Source INSEE.

## Taux d'actifs transfrontaliers par zone d'emploi frontalière française



Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007

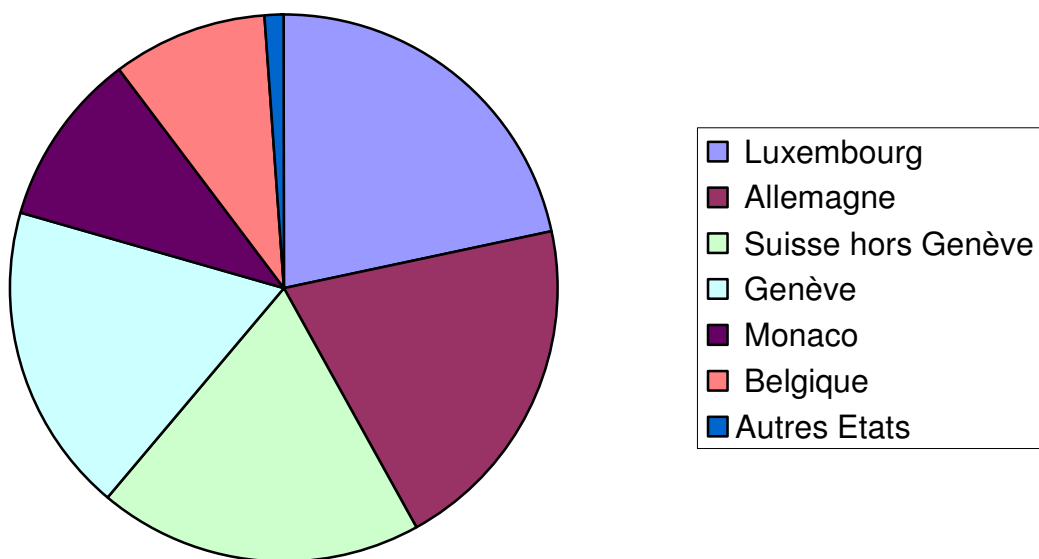
## Migrations alternantes des travailleurs frontaliers



Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007

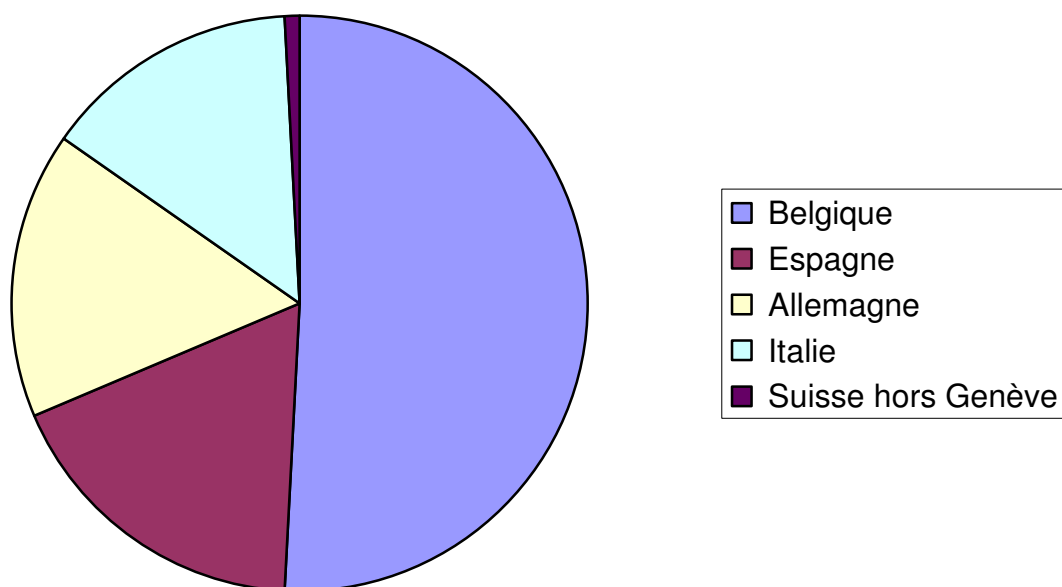


Destination des 276 000 frontaliers résident en France et travaillant à l'étranger



Source : MOT, 2004-2005

Origine des 10 500 frontaliers résidant à l'étranger et travaillant en France



Source : MOT, 2004-2005

Aujourd'hui, les travailleurs frontaliers, leurs emplois et leurs modes de vie sont au cœur de la problématique de la concurrence entre territoires frontaliers. Avec plus de 300 000 frontaliers résidant en France et travaillant quotidiennement de l'autre côté des frontières, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les situations d'interdépendance, de concurrence et de coopération des territoires frontaliers et plus globalement, des conséquences sur les économies de ces territoires.

**Ce chiffre ne permet pas à lui seul de dresser un constat uniforme sur la perte d'attractivité des territoires frontaliers français qui doit être nuancée en fonction de la situation propre à chaque frontière<sup>24</sup>.**

Les entretiens menés ont permis d'identifier deux types de frontières :

- les frontières où les flux sont élevés du fait de forts différentiels de structure de l'économie (PIB, secteurs d'activités), de main d'œuvre (taux de chômage, qualification), de prix fonciers et immobiliers ou de régimes de fiscalité. C'est le cas notamment du Nord lorrain ou de Genève ;
- celle de frontières où ces différentiels sont moins accentués et les flux (rapportés à la population) moins importants comme à la frontière franco-espagnole.

Au-delà de cette première classification empirique, il importe d'effectuer une analyse site par site permettant de rendre compte de la diversité des situations vécues aux frontières et des enjeux propres à chaque espace métropolitain.

---

<sup>24</sup> M. Jean Ueberschlag, député du Haut-Rhin et parlementaire en mission, dans un rapport remis au Premier ministre le 31 mars 1996, constatait déjà (p.22) une « inversion du sens des flux de travailleurs frontaliers qui révèle une dégradation progressive de l'attractivité économique relative des territoires frontaliers français »

## **2-1-2 Présentation des neuf espaces transfrontaliers : diversité des enjeux**

Sur la base de l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR, plusieurs espaces métropolitains transfrontaliers ont été sélectionnés afin de retenir :

1. au moins un ensemble métropolitain par frontière terrestre (France/Belgique, France/Luxembourg, France/Allemagne, France/Suisse, France/Italie et France/Espagne) avec une population d'au moins 600 000 habitants ;
2. des espaces rendant compte de la diversité des territoires métropolitains, des situations de concurrence et des politiques thématiques développées en transfrontalier.

Ont été retenus les territoires suivants :

1. Plate-forme West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque-Côte d'Opale (France/Belgique) ;
2. Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (France/Belgique) ;
3. Nord lorrain (incluant le pôle européen de développement et le projet Alzette-Belval) (France/Belgique/Luxembourg, espaces de la Grande Région) ;
4. Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est (France/Allemagne, espace de la Grande Région) ;
5. Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (France/Allemagne, espace du Rhin supérieur) ;
6. Eurodistrict trinational de Bâle (France/Allemagne/Suisse, espace du Rhin supérieur) ;
7. Métropole franco-valdo-genevoise (France/Suisse) ;
8. Métropole Côte d'Azur (France/Italie/Monaco) ;
9. Eurocité basque Bayonne San Sebastian (France/Espagne).

Les fiches ci-dessous présentent les principales caractéristiques de ces territoires.

## Les espaces urbains transfrontaliers

Les espaces urbains transfrontaliers constituent de véritables bassins de vie transfrontaliers, laboratoires d'une citoyenneté européenne émergente et se situant au cœur des enjeux d'intégration européenne.

La coopération transfrontalière urbaine de proximité s'est développée à des rythmes très différents selon les frontières et les régions. Il est souvent difficile d'en détecter l'origine précise, tant elle prend ses racines dans la coopération institutionnelle à travers un grand nombre de projets, dont les supports ont été le plus souvent urbains. Accélérée grâce au programme Interreg il y a une quinzaine d'années, elle s'individualise et devient progressivement plus autonome pour devenir une composante spécifique de la coopération transfrontalière de niveau régional.

Plus ou moins complexe selon la taille, la forme et les fonctions de ces espaces urbains, selon les accords, les traités, les traditions culturelles, la communauté de langues, elle prend une forme particulière pour pratiquement chacun d'entre eux. Il est donc très difficile d'en déduire un modèle applicable partout de façon uniforme. D'autant que l'on n'en est encore qu'au début d'une coopération qui prend progressivement ses marques en s'adaptant à des configurations spatiales et juridiques très différentes.

Ces espaces urbains, dont une soixantaine peut être dénombrée en Europe, peuvent être divisés en 3 catégories principales :

- les agglomérations transfrontalières : ce sont des aires urbaines jointives ou séparées par une rivière, de taille différente. Parmi elles on trouve les aires métropolitaines (de plusieurs centaines de milliers d'habitants (Genève, Bâle) à plus d'un million d'habitants (Lille)) souvent avancées dans leur gouvernance transfrontalière, mais également des agglomérations de taille restreinte où seulement quelques milliers d'habitants résident.

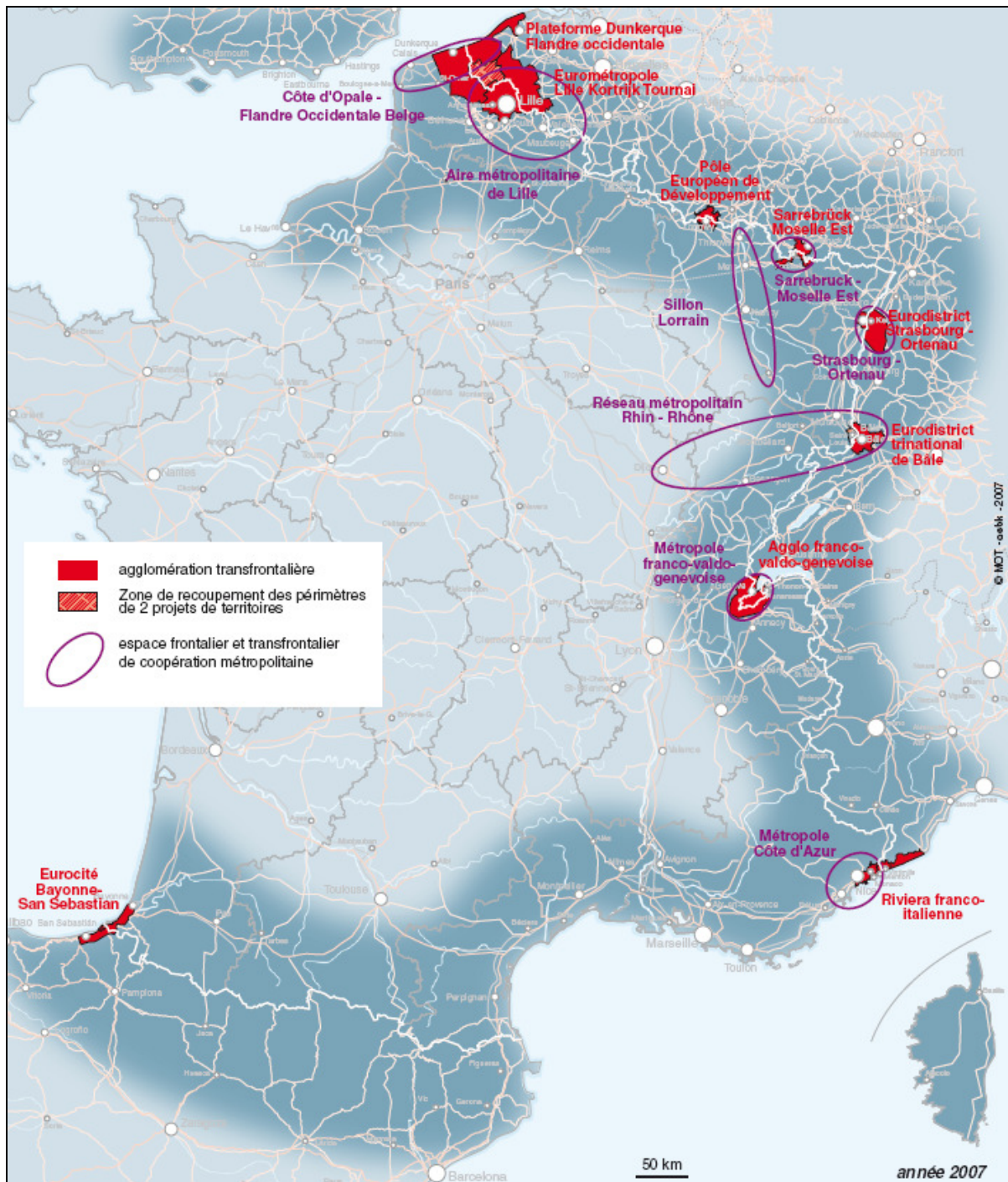
- les réseaux urbains transfrontaliers : ce sont des villes géographiquement proches (distance interstitielle inférieure à 50 km) sans continuité morphologique, constituées en réseau transfrontalier de coopération (sillon mosellan de Nancy jusqu'à Luxembourg).

- les régions urbaines transfrontalières (type eurorégion) : ce sont des régions frontalières situées dans deux ou plusieurs pays, dont les villes principales ne sont pas très éloignées géographiquement (de 50 à 100 km environ), qui participent à un projet de coopération transfrontalière intégrant des thématiques urbaines. Il s'agit des cas de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián (conurbation littorale en filament avec des discontinuités morphologiques, structure de coopération mise en place), de Copenhague-Malmö, au sein de la Région Öresund (deux régions urbaines séparées par un détroit maritime et reliées par un pont-tunnel, coopération déjà très performante), et de Vienne-Bratislava, au sein de la région Centrope (régions frontalières situées dans quatre pays et impliquant deux capitales, coopération en phase de démarrage).

Les planches consacrées à cette sous-partie et qui abordent la problématique de l'intercommunalité, les différentes agglomérations transfrontalières, dans leur périmètre, leur population et leur projet, et enfin la coopération métropolitaine, ont été mises à jour en 2007.

Source : *Atlas de la Coopération transfrontalière*, MOT, 2007

## Périmètre des projets d'agglomération transfrontalières et des espaces métropolitains



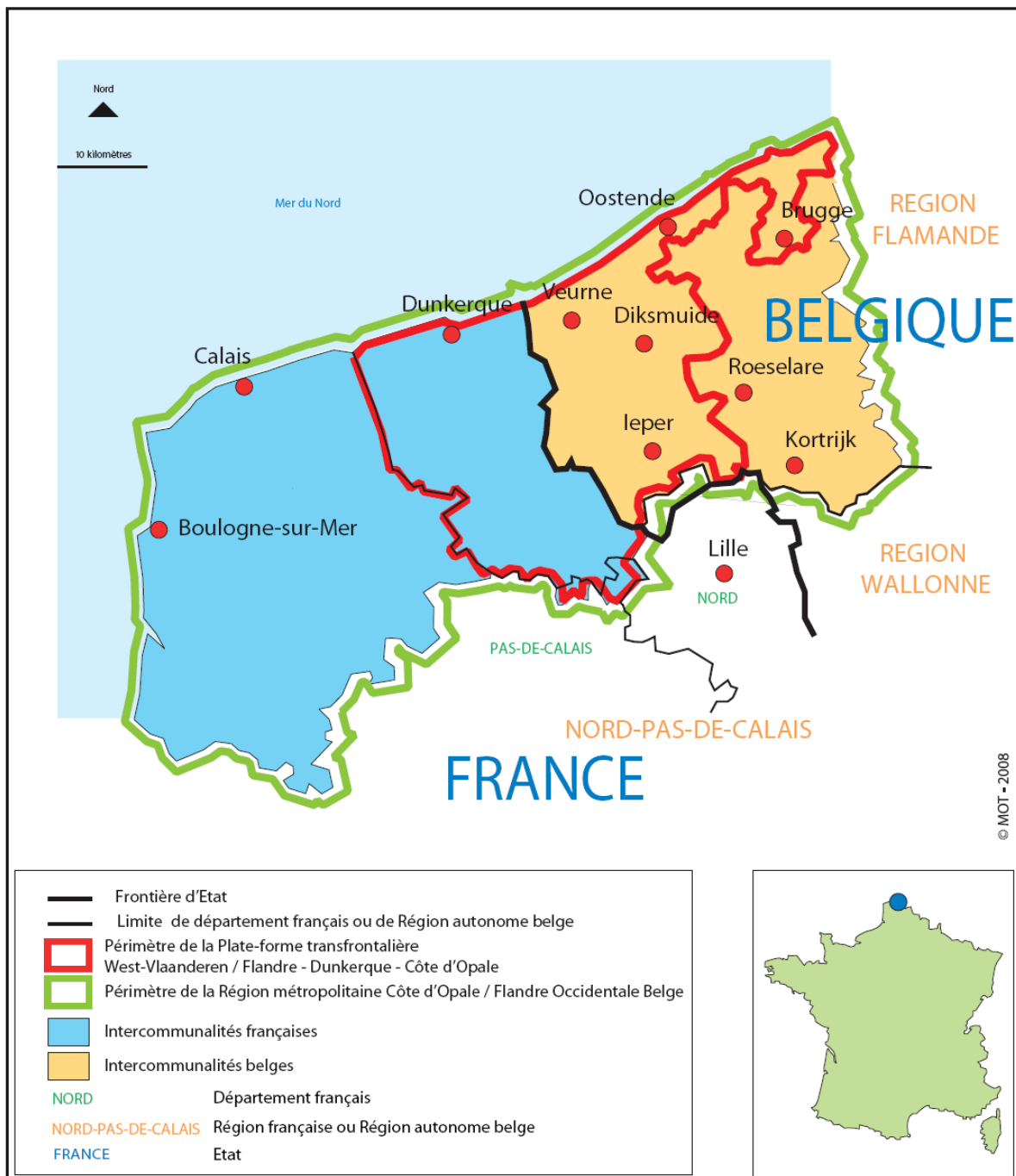
Source : Atlas de la Coopération transfrontalière, MOT, 2007

## 2-1-2-1 Plate-forme West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque-Côte d'Opale

### Situation générale

La région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale belge est située de part et d'autre de la frontière franco-belge à l'entrée de la Mer du Nord et séparée de l'Angleterre par le détroit du Pas-de-Calais.

### SITE 1 : Plate-forme transfrontalière West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque - Côte d'Opale



De nombreuses affinités et complémentarités plaident pour un rapprochement transfrontalier : façade maritime, paysages, histoire, culture flamande ancienne communs.

Cependant, des différences existent entre le côté français qui connaît un taux de chômage élevé et le côté belge où se trouve la majorité des emplois et au taux de chômage le plus faible de Belgique.

Cette dissymétrie ne profite toutefois, pas au développement des flux de travailleurs frontaliers de la partie française vers la partie flamande de l'agglomération : moins de 1 000 frontaliers français travaillent chaque jour à Ieper (Ypres), Veurne et Roeselare, chiffre limité pour des raisons surtout linguistiques.

A l'échelle régionale, cette aire métropolitaine de plus de 2,2 millions d'habitants bénéficie d'un système portuaire complémentaire entre les trois ports français de Calais, Boulogne-sur-Mer et Dunkerque (troisième port français de marchandises) et l'ensemble portuaire de Zeebrugge, Ostende et Newport.

Enfin, elle se situe à un carrefour avec la Grande-Bretagne qu'elle s'attache à valoriser (Label Channel District) à travers un partenariat avec le comté du Kent et l'Unitary Council de Medway.

## **Gouvernance transfrontalière**

Outre les communes directement frontalières, l'ensemble du littoral Flandre-Dunkerque - Côte d'Opale s'est inscrit dans une dynamique de coopération transfrontalière depuis les années 1990. Cette volonté de mettre en cohérence l'ensemble des actions menées s'est traduite en 2005 par la création de la plate-forme transfrontalière Flandre occidentale belge – Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale qui s'appuie sur deux périmètres :

- un périmètre de coopération de proximité (arrondissement de Dunkerque pour le côté français et Westhoek flamand côté belge) ;
- un périmètre de coopération élargie (Côte d'Opale pour le côté français et province de Flandre occidentale pour le côté belge).

Elle rassemble des partenaires multiples : Etat français, collectivités locales, structures intercommunales, agence d'urbanisme, province de Flandre occidentale, conférence des maires du Westhoek, intercommunale de Flandre occidentale (WVI) qui siègent à parité au sein d'une conférence permanente (comité de pilotage politique).

Les actions de la plate-forme transfrontalière portent sur l'aménagement du territoire, la mobilité, l'emploi, le développement économique, la culture le tourisme, la santé, l'environnement ou encore la ruralité, sans oublier un système d'information géographique transfrontalier (GoGis). Cet outil, dédié aux zones d'activités, est disponible sur un site internet. Il développe, à partir de fonds cartographiques unifiés et de photos aériennes, un espace dédié aux zones d'activités économiques à destination du grand public, des acteurs politiques et du monde économique. Il offre une approche coordonnée de la localisation, de la taille et de l'occupation des zones d'activités économiques à l'échelle du territoire transfrontalier et encourage ainsi une mise en cohérence des politiques d'aménagement et de promotion économique.

En 2005, le périmètre de la coopération élargie (Côte d'Opale – Flandre occidentale belge) a été reconnu officiellement par l'Etat français comme un site de coopération métropolitaine. Les partenaires envisagent de créer un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), outil communautaire dédié au portage des projets et programmes de coopération territoriale européenne<sup>25</sup>. Ce GECT aura pour mission :

---

<sup>25</sup> Cf. paragraphe 3-4-1

- d'assurer la représentation, la concertation politique et la coordination des partenaires du territoire transfrontalier ;
- de définir les stratégies et les programmes d'actions transfrontaliers pour répondre aux besoins des habitants ;
- de réaliser des projets transfrontaliers communs ;
- d'agir comme interlocuteur vis-à-vis des instances tierces et notamment de l'Union européenne.

Un des principaux enjeux de cet ensemble très composite - urbain-rural - réside dans l'approfondissement de son partenariat franco-belge, son affirmation face à la métropole lilloise et enfin une articulation beaucoup plus forte avec le Kent tout proche, notamment grâce à l'exceptionnelle infrastructure de transport que constitue le tunnel sous la Manche même si actuellement, celle-ci n'est pas exploitée sous la forme de service de transports régionaux transfrontaliers.



## 2-1-2-2 Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

### Situation générale

L'agglomération lilloise transfrontalière se situe à la rencontre de la France, de la Wallonie et de la Flandre belge et s'étend sur un territoire de presque deux millions d'habitants ce qui en fait la première agglomération transfrontalière au sens strict en Europe.

### SITE 2 : Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai



© MOT - 2008

Outre sa taille, les importants travaux d'équipements (Euralille, carrefour TGV nord européen) dont elle a bénéficié au début des années 1990, la placent au centre d'un triangle Paris-Londres-Bruxelles confortant ainsi, son rang de métropole européenne.

La spécificité de ce territoire repose sur l'imbrication urbaine transfrontalière et par la forte intensité des flux de proximité de toute nature : travailleurs frontaliers, scolaires (scolarisation des jeunes handicapés, côté belge), pratiques commerciales en fonction des avantages respectifs de chaque territoire<sup>26</sup>, culturelles, sociales et sanitaires (personnes âgées françaises en maisons de retraite belges, échanges hospitaliers) ou tout simplement familiales.

En 2005, plus de 10 000 frontaliers travaillant dans la partie belge de l'Eurométropole (à Mouscron, Kortrijk, Tournai, Roeselare et Tielt) résidaient côté français dont les trois quarts dans la zone d'emploi de Roubaix-Tourcoing. Un enjeu important du travail frontalier est la possibilité de décrocher les marchés du travail frontaliers de la Flandre occidentale au chômage presque inexistant et la Wallonie et le Nord-Pas-de-Calais présentant tous les deux un taux de chômage très élevé.

## **Gouvernance transfrontalière**

Entre 1991 et 2007, le projet de métropole franco-belge a été porté par la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT), outil commun rassemblant Lille Métropole Communauté urbaine (1 100 000 habitants) et quatre intercommunalités belges (700 000 habitants environ). En 2000, la COPIT s'est structurée sous la forme d'une association de droit français.

Dès 2002, une réflexion globale avait été lancée pour envisager l'évolution de la COPIT vers une structure de gouvernance transfrontalière multi-niveaux intégrant l'ensemble des partenaires intervenant sur le territoire, de la commune à l'Etat. Elle a débouché en janvier 2008 sur la création du **GECT de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**.

En outre, la réalité transfrontalière de l'agglomération lilloise est reconnue officiellement par l'Etat français qui a intégré en 2005 l'ensemble du périmètre de la COPIT dans le programme de coopération métropolitaine initié par la DATAR en 2005 en y ajoutant le bassin minier (Lens, Douai) ainsi que Valenciennes et Maubeuge.

Dans le cadre de la coopération transfrontalière de la métropole lilloise, des projets ont été réalisés dans le domaine de l'économie, le Centre Transfrontalier de Développement Industriel et Commercial (CTDIC) ou Emulation (coopération autour des parcs d'activités français, flamands et wallons), dans le domaine de l'environnement, la station d'épuration de Comines-Pureté ou le projet « Minidéchets », dans le domaine de la culture, Lille 2004 - capitale européenne de la culture ou « Audioframes », festival audiovisuel transfrontalier...

Jusqu'à présent, la mise en place de projets transfrontaliers concrets s'est heurtée à des difficultés, notamment d'ordre juridique et institutionnel. La mise en place du GECT doit permettre l'aboutissement de projets transfrontaliers de plus grande ampleur conformément aux objectifs stratégiques que les différents acteurs se sont fixés pour l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai.

Cette gouvernance transfrontalière, désormais en place, permettra la définition des thématiques précises de coopération (médico-social, éducation, transports, emploi) et des projets précis à mettre en œuvre sur le territoire dont l'essentiel étant pour l'instant l'apanage des acteurs sectoriels eux-mêmes. Cette gouvernance devrait permettre leur encadrement et leur insertion dans une politique soutenue par les collectivités territoriales.

---

<sup>26</sup> Effets « concurrence » ciblés sur les cuisines, les automobiles, le tabac

L'élection en avril 2008 de Mme Martine Aubry en tant que présidente de la communauté urbaine de Lille, sera vraisemblablement l'occasion de nouvelles initiatives en matière de coopération transfrontalière<sup>27</sup>.

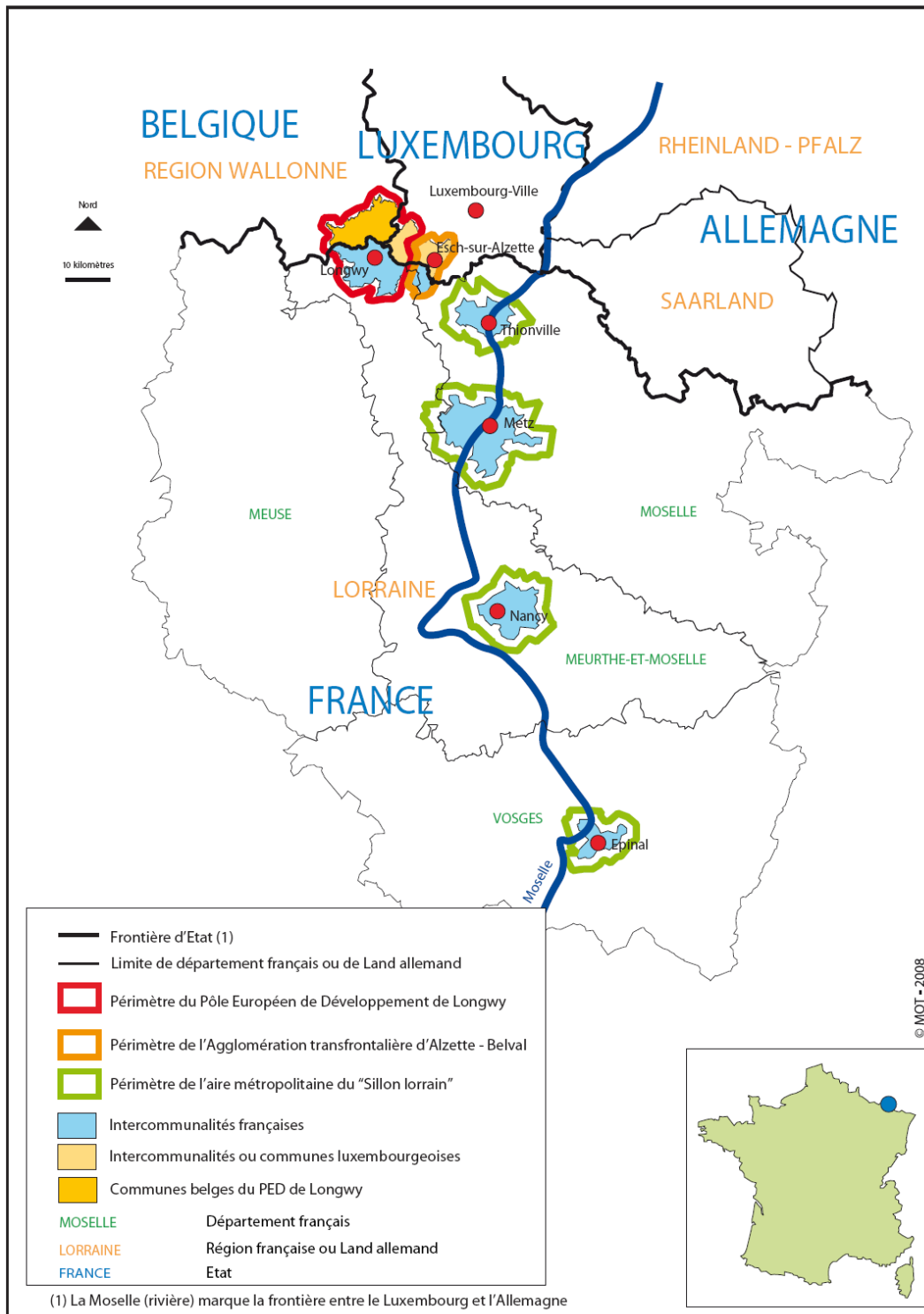
---

<sup>27</sup> Parmi les objectifs qu'elle s'est fixés le 1<sup>er</sup> septembre 2008 : la création d'un office du tourisme eurométropolitain virtuel et la mise en place de stages linguistiques pour les commerçants. Elle a également plaidé pour le rapprochement des pôles de compétitivité des deux côtés de la frontière, notamment dans le domaine du textile.

### 2-1-2-3 Nord lorrain

Le nord de la région Lorraine (frontière belge et luxembourgeoise) est un territoire particulièrement ancré dans une dynamique transfrontalière : sillonné par de nombreux flux de toute nature (plus de 3 000 travailleurs frontaliers vers la Belgique, 60 000 vers le Luxembourg), cet espace se considère, à juste titre, comme un des cœurs de l'Europe en construction.

## SITE 3 : Nord lorrain



Cette forte interpénétration de l'emploi, de l'économie, des bassins de vie transfrontaliers a contribué à stimuler la croissance d'une partie de la région Lorraine après une phase de reconversion industrielle difficile pour une partie de son territoire (sidérurgie, mines).

Ce vaste espace de près 1,5 millions d'habitants, étendu sur 3 pays, décline plusieurs échelles de coopération transfrontalière :

## **1) Pôle Européen de Développement de Longwy (PED)**

### **Situation générale**

Situé au point frontière avec le Luxembourg et la Belgique, le PED forme une agglomération transfrontalière, rassemblant 22 communes sur les 3 pays, regroupant plus de 127 000 habitants et dont plus de la moitié des actifs sont des travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg.

Longtemps spécialisée dans l'industrie minière et sidérurgique, l'agglomération a tempéré la grave crise de reconversion et le démantèlement des usines belges puis françaises jusqu'au début des années 1990 grâce à un projet d'aménagement du territoire transfrontalier, pionnier en Europe, impliquant la collaboration active entre différents niveaux de décision (européenne, nationale, transnationale et locale). Le but initial était de favoriser l'installation d'entreprises de main d'œuvre pour faire face à la crise industrielle.

### **Gouvernance transfrontalière**

Le PED a d'abord été une mission d'Etat avec un dispositif de concertation internationale présidée côté lorrain, par le préfet de la région. Elle s'appuyait sur une équipe technique internationale où n'étaient représentés que les Etats.

Le relais a été pris ultérieurement par les collectivités. Pour mettre en place une politique d'aménagement (transports, emploi, culture, urbanisme, logement), l'Association Transfrontalière du PED (créée en 1996) s'est appuyée sur les travaux d'observation du territoire, réalisés par l'observatoire de l'urbanisme devenu l'Agape, **première agence d'urbanisme trinationale**. Les premières missions de l'agence ont porté sur la mise en place d'un programme local de l'habitat et la poursuite du projet d'étude de l'agglomération transfrontalière. L'avenir de cette agglomération transfrontalière est fortement lié à un projet de très grande ampleur, le projet Alzette-Belval, situé au sein de la même **aire urbaine transfrontalière** à l'est du PED.

## **2) Esch-sur-Alzette (Luxembourg)/Communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette**

### **Situation générale**

Cet espace a été structuré, côté français, sous la forme initiale d'un syndicat intercommunal à vocation unique pour l'aménagement des friches industrielles de la vallée de l'Alzette (SIAFIVA) qui a conduit différents projets relatifs au transport des frontaliers et au domaine de l'audiovisuel européen. Il s'est récemment transformé en communauté de communes appartenant aux deux départements de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle.

Il fait l'objet sur son versant luxembourgeois, d'un projet urbain qui prévoit, d'ici 2015, la reconversion d'une friche sidérurgique en pôle tertiaire, destiné à accueillir 34 000 personnes à partir de la localisation de 20 000 emplois tertiaires dont l'université de Luxembourg avec un impact économique important à prévoir sur tout le nord de la région Lorraine.

### **Gouvernance transfrontalière**

La partie française doit structurer l'organisation territoriale et se donner les moyens d'articuler son développement avec les projets d'aménagement luxembourgeois largement initiés. Les partenaires envisagent la création d'un GECT.

### **3) Sillon lorrain**

Situé le long du sillon mosellan, les **villes de Thionville, Metz, Nancy et Epinal** (cette dernière n'étant pas dans une dynamique transfrontalière) ont été retenues comme site métropolitain – le sillon lorrain – dans le cadre de l'appel à projet de la DATAR en 2005. N'impliquant pas formellement les instances luxembourgeoises mais les associant à la démarche, ce réseau de villes est clairement inscrit dans une relation fonctionnelle et politique forte avec le Luxembourg qui recrute aujourd'hui des travailleurs frontaliers jusqu'en dans l'agglomération nancéenne et qui confère à cet axe une véritable dynamique économique.

De son côté, le réseau de ville LELA, acronyme de Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Longwy, Arlon, associant également Metz et Thionville, ambitionne de définir une position commune concernant le développement économique et urbain de leur espace transfrontalier en formant une véritable aire urbaine européenne de plus de 250 000 habitants.

### **Conclusion**

Enfin, l'ensemble de la région est inscrite dans un projet interrégional transfrontalier, **la Grande Région**, organisme de concertation politique et d'études, impliquant également la Sarre, la Wallonie et le Grand-Duché mais sans objectif de gestion des questions de proximité.

Un des enjeux du territoire et des ses trois sous-ensembles (PED, Alzette-Belval et sillon lorrain) qui bénéficient de l'attractivité luxembourgeoise, est d'organiser un développement plus équilibré entre le Luxembourg, à la croissance économique forte et riche des mains d'œuvre des pays frontaliers voisins et les zones frontalières dont le Nord lorrain tirant profit des conséquences de la croissance de son voisin :

- prix du foncier et du logement en hausse ;
- saturation des infrastructures de transports pourtant nombreuses en transfrontalier ;
- appauvrissement fiscal des communes de résidence des frontaliers en incapacité de financer les équipements à la hauteur de leurs exigences ;
- clivage économique (avec les activités de « back office » côté français) de plus en plus flagrant.

Une vision plus intégrée en matière d'aménagement du territoire (avec un rééquilibrage des investissements notamment sur la partie française du projet Alzette-Belval) et un nouvel accord financier entre la France et le Luxembourg se montrent chaque jour plus

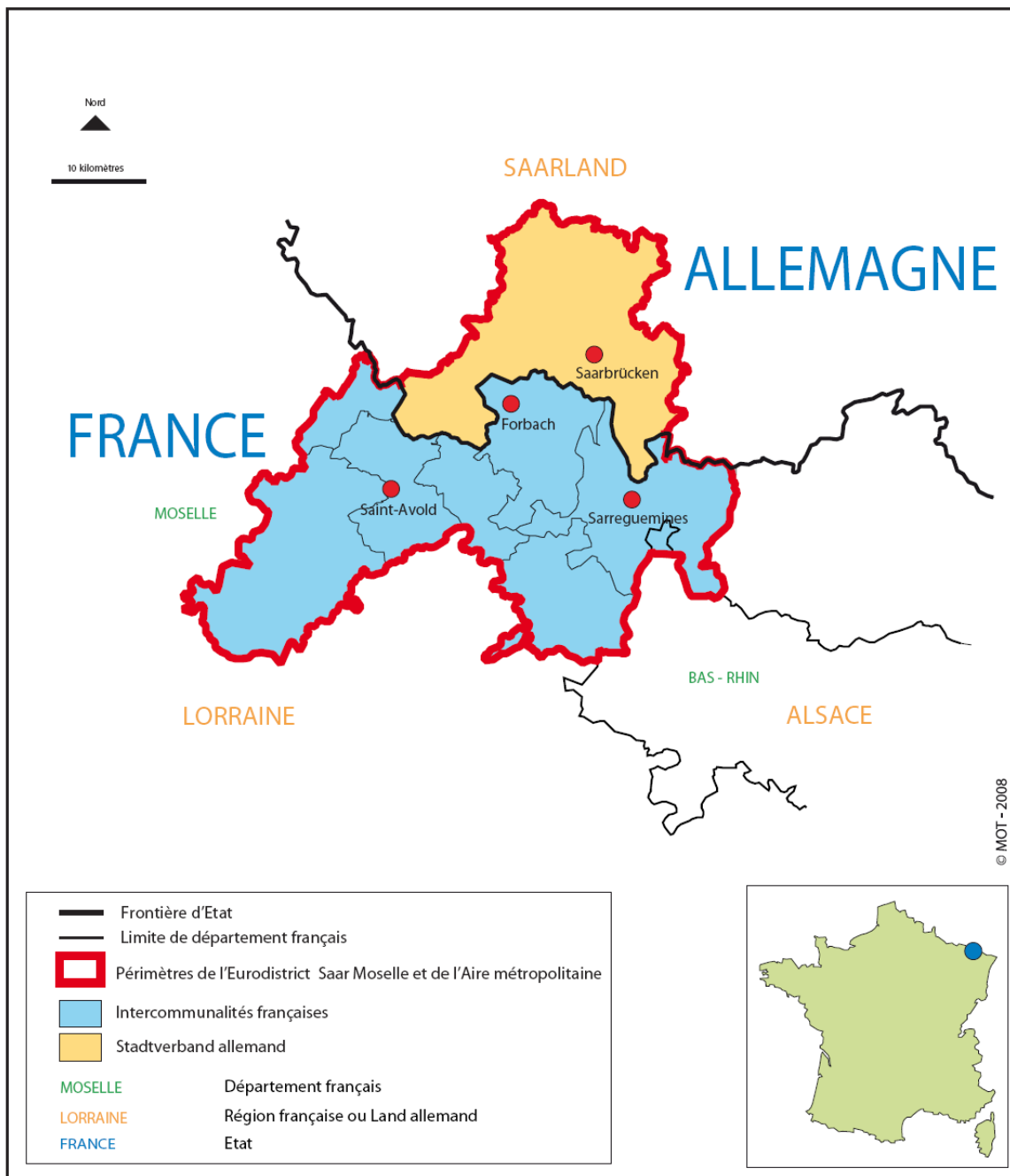
nécessaires afin d'envisager un avenir métropolitain transfrontalier équilibré où les partenaires français ne se verraient plus seulement cantonnés à une fonction résidentielle.

## 2-1-2-4 Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est

### Situation générale

La ville allemande de Saarbrücken (Sarrebuck), située à quelques kilomètres de la frontière française, et les communes du nord-est du département de la Moselle (Forbach, Saint-Avold, Sarreguemines) constituent une agglomération transfrontalière de plus de 600 000 habitants.

### SITE 4 : Eurodistrict Saar-Moselle





Les deux versants nationaux partagent des profils économiques proches (anciennes zones minières et industrielles) avec des défis de reconversion similaires et une culture fondée sur le bilinguisme franco-allemand ou le francique. De par la forte perméabilité de la frontière, d'importants flux de travailleurs frontaliers se sont développés (environ 21 000 de la France vers la Sarre) motivés notamment par des salaires plus élevés.

De nombreux projets de coopération transfrontalière ont été réalisés parmi lesquels :

- un projet de développement économique avec le Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) Eurozone Sarrebruck-Forbach (mise en réseau de zones d'activités transfrontalières) ;
- le développement de coopérations en matière d'enseignement supérieur ;
- la mobilité (ligne tram-train Sarreguemines-Sarrebruck, pistes cyclables transfrontalières) ;
- la réalisation d'un abattoir transfrontalier ;
- des actions dans le domaine de la santé (GEIE Luxlorsan) et de la culture (Le Ticket, passeport préférentiel pour les musées, échanges entre anciens lieux industriels devenus lieux de culture).

## **Gouvernance transfrontalière**

La démarche de coopération transfrontalière est assurée depuis 1997 par l'association « Zukunft SaarMoselle Avenir », véritable structure de concertation entre élus allemands et français qui a mené des actions significatives : création d'une banque de données transfrontalière, d'une carte numérique du territoire ou de produits touristiques variés (randonnée cycliste Vélo SaarMoselle, balades en forêt lors du Warndt Weekend).

Depuis 2004, les communes et les structures intercommunales de l'espace Saarbrücken-Moselle Est se sont constituées en Eurodistrict, outil constituant une nouvelle étape dans la structuration de la coopération transfrontalière et qui permet d'associer d'autres collectivités.

Par ailleurs, la candidature de l'ensemble du territoire transfrontalier Saarbrücken-Moselle Est a été reçue favorablement par le programme de coopération métropolitaine de l'Etat français en 2005.

Sur le plan institutionnel, l'agglomération transfrontalière de Saarbrücken-Moselle Est fait partie d'un territoire comprenant d'autres démarches de coopération transfrontalière à des échelles plus larges : la Grande Région (aire de coopération interrégionale réunissant la Lorraine, la région wallonne et la communauté germanophone de Belgique, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et le Grand-Duché de Luxembourg) ou le « QuattroPole » (réseau urbain transfrontalier composé des villes de Luxembourg, Metz, Sarrebruck et Trèves).

Dans le cadre d'un concept global d'aménagement, de nouvelles perspectives sont envisagées afin d'affirmer la dimension binationale de la métropole sarroise en profitant de ces atouts, en changeant son image (valorisation des sites industriels - Völklingen - limitation des nuisances liées aux infrastructures de transports et capitalisation du savoir-faire en matière de recherche).

Les enjeux et les projets qui en découlent concernent tout autant le domaine des transports (prolongation et multiplication des lignes de bus et tram-train), de l'aménagement (grand projet urbain Stadtmitte-am-Fluß), de l'habitat (développement de l'habitat le long du fleuve), de l'enseignement (développement du bilinguisme) ou de l'environnement (renaturation des cours d'eau, gestion des rivières Sarre et Moselle en transfrontalier).

Sur le plan de la gouvernance, les partenaires de l'association souhaitent en effet doter leur démarche de coopération transfrontalière d'une forme juridique permettant d'aller vers un projet de territoire plus ambitieux et fédérant les démarches précédentes (association, eurodistrict, coopération métropolitaine).

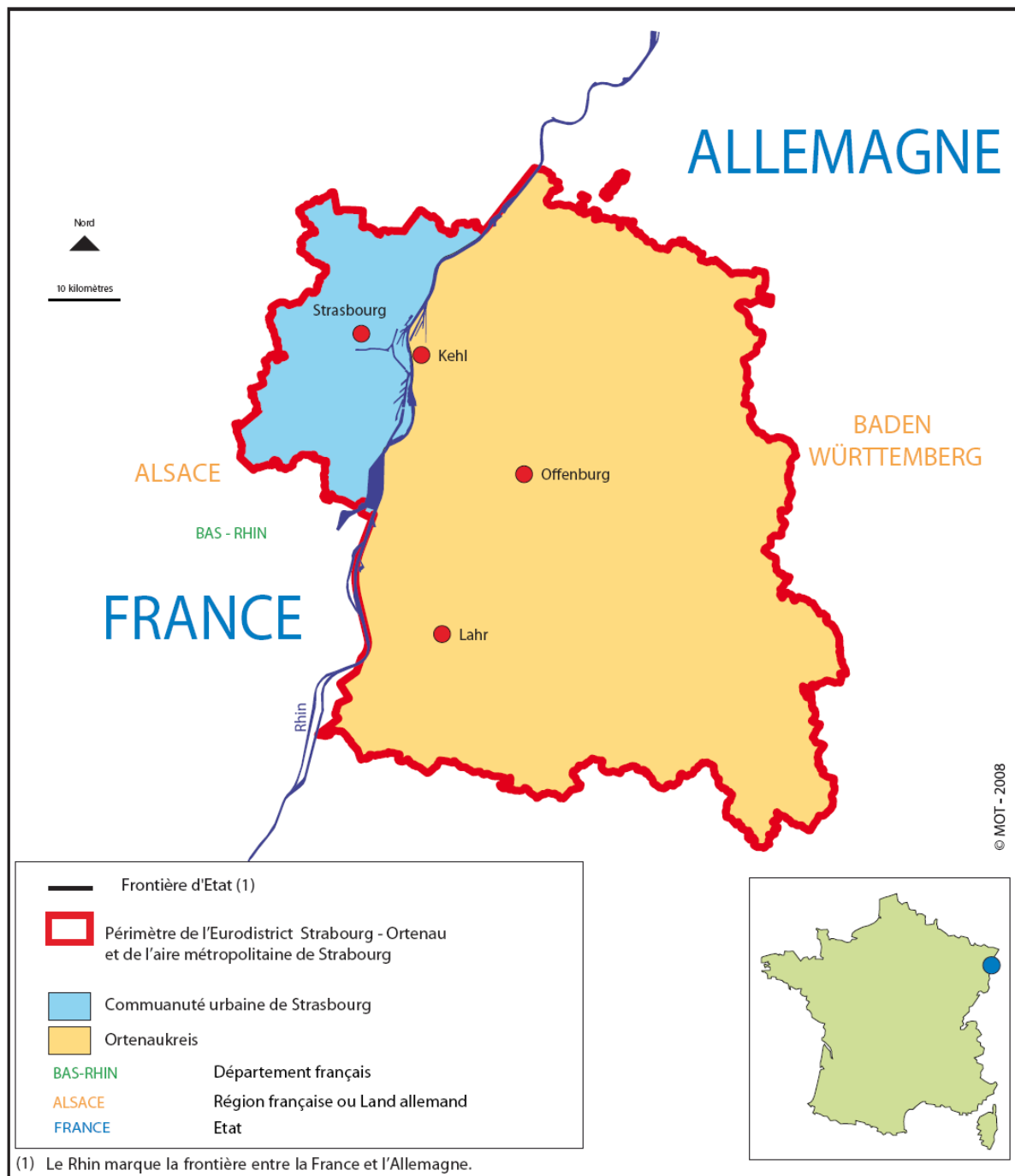
Fin avril 2008, les partenaires ont opté pour la création d'un GECT pour succéder à leur structure associative. Ce GECT accompagnera le développement commun défini dans la « Vision d'avenir ». Ce document prospectif qui définit le cadre de l'aménagement dans l'agglomération transfrontalière, doit permettre de préparer le développement commun de l'espace et servir de cadre d'orientation pour l'eurodistrict et la coopération métropolitaine.

## 2-1-2-5 Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

### Situation générale

L'agglomération de Strasbourg et l'Ortenaukreis s'étendent respectivement sur les rives Ouest et Est du Rhin. Ces territoires forment un ensemble de 900 000 habitants dont 450 000 dans les 28 communes de la communauté urbaine de Strasbourg. Située sur un véritable carrefour européen (voie fluviale du Rhin, grands axes routiers Nord-Sud et Est-Ouest, TGV est-européen), Strasbourg accueille plus d'une centaine d'organisations européennes dont le Parlement européen, le Conseil de l'Europe ou la Cour européenne des Droits de l'Homme...

### SITE 5 : Eurodistrict Strasbourg - Ortenau



La desserte internationale de Strasbourg, via notamment son aéroport, constitue un réel enjeu transfrontalier dans la mesure où l'aéroport qui bénéficie déjà de lignes « subventionnées » est en forte concurrence avec les aéroports riverains allemands (Karlsruhe) et suisses où la part du billet d'avion correspondant aux taxes d'aéroport est moins élevée (surcoût de 7 euros par passager pour un avion utilisant l'aéroport de Strasbourg plutôt que celui de Bâle-Mulhouse).

La partie allemande quant à elle est moins dense et plus étendue (de Kehl à Offenburg) avec de nombreuses zones interstitielles rurales. Même si les deux rives du Rhin ne sont pas encore géographiquement très intégrées, les relations de proximité entre Strasbourg et Kehl sont cependant anciennes.

Aujourd'hui, cette zone connaît une intégration toujours plus forte : des flux de toute nature (domicile-travail – environ 6000 travailleurs dans chaque sens, études, commerce, culture, loisirs, santé) et une interpénétration résidentielle croissante : des Allemands viennent à Strasbourg pour profiter des services et d'un cadre de vie agréable, des Français vont depuis peu habiter à Kehl où l'immobilier est plus abordable.

### **Gouvernance transfrontalière**

Les relations transfrontalières se sont d'abord organisées depuis près de 30 ans au niveau des municipalités. Parallèlement, depuis le début des années 1990, de nombreux projets de coopération se sont développés : Infobest Kehl Strasbourg, Euro-Info-Consommateurs, Euro-Institut de Kehl (organisme franco-allemand de formation continue sur la coopération transfrontalière, destiné notamment aux agents publics des deux pays). Nombre de ces opérations font partie du projet d'agglomération (Livre Blanc transfrontalier Strasbourg-Ortenau publié en 2004).

Un Eurodistrict Strasbourg Ortenau, le premier créé en 2005 sur les frontières françaises, recouvre aujourd'hui le périmètre de communauté urbaine de Strasbourg et de l'Ortenaukreis.

Sans remettre en question les bénéfices de la coopération antérieure, le caractère novateur de ce projet réside dans sa vocation à constituer sur le Rhin une véritable métropole européenne de près d'un million d'habitants.

Ce projet, développé dans le cadre de la politique métropolitaine de la DATAR, s'articule autour de thèmes comme l'apprentissage de la langue du voisin, la santé publique, l'environnement, la formation professionnelle, les déplacements, l'articulation avec le Rhin supérieur, les grandes infrastructures de transports.

L'élection en mars 2008 de l'équipe municipale dirigée par M. Roland Ries, sera vraisemblablement l'occasion de nouvelles initiatives en matière de coopération transfrontalière<sup>28</sup>.

---

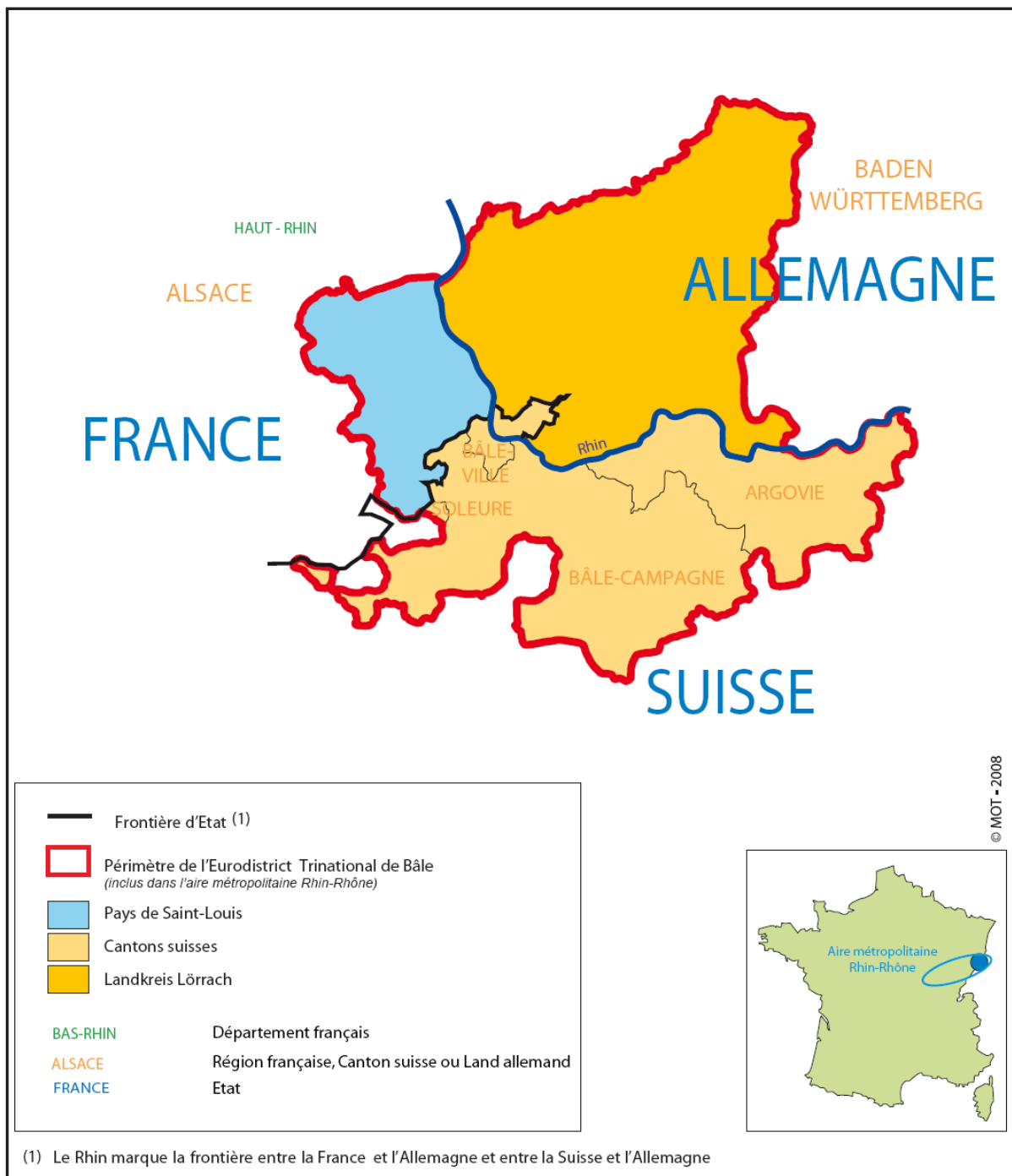
<sup>28</sup> Voir l'article de M. T. Calinon dans *Libération* du 8 mai 2008 : *Strasbourg repart vers l'Europe*

## 2-1-2-6 Eurodistrict trinational de Bâle

### Situation générale

La ville de Bâle (chef-lieu du canton suisse de Bâle-Ville) constitue le pôle central d'un espace économique et d'un espace de vie cohérent s'étendant sur trois territoires nationaux (Suisse, France, Allemagne) séparés par le Rhin et dont Liestal (CH), Rheinfelden, Lörrach, Weil am Rhein (D) et Saint-Louis (F) constituent des centres secondaires.

### SITE 6 : Eurodistrict Trinational de Bâle



Le cœur helvétique, confiné dans des limites nationales étroites, a un besoin vital d'espace pour se développer (infrastructures de transports en particulier et zones d'activités), les seules réserves foncières importantes disponibles se trouvant du côté français.

Pôle économique majeur - Bâle étant une des capitales mondiales du médicament (Novartis, Roche...) - la partie suisse draine ainsi quotidiennement 30 000 travailleurs frontaliers en provenance de France et presque autant d'Allemagne.

La partie française, la moins peuplée et quasi-totalement dépendante économiquement de Bâle a du mal à s'imposer par son faible rayonnement économique et financier et par son relatif éloignement des centres de décisions.

Un des avatars récents de cette situation de déséquilibre et de non reconnaissance du statut particulier de la position clé du Pays de Saint-Louis a été la décision de la Confédération helvétique de suspendre son cofinancement d'une grande partie des prolongements du tramway bâlois, côté français. En effet, les autorités françaises n'étaient pas en mesure de contribuer financièrement au reliquat leur étant imparti, le projet n'ayant pas été retenu dans le cadre du contrat de projet Etat-Région 2007/2013.

Un des enjeux pour cette agglomération transfrontalière et notamment au bénéfice de sa partie française, est de veiller à un équilibre tant sur le plan du développement économique mais également sur le plan de la qualité de vie et du niveau d'infrastructures et de services au service des habitants de l'agglomération.

Pour ce faire, la partie française de Saint-Louis qui présente les potentialités foncières les plus importantes de l'agglomération transfrontalière, doit faire l'objet d'une reconnaissance par la France de son statut particulier et fragile.

## **Gouvernance transfrontalière**

Lieu d'une intense coopération transfrontalière plurithématique où certains projets structurants constituent encore des références en la matière (aéroport binational Mulhouse-Bâle entièrement situé sur le territoire français), le projet d'agglomération transfrontalière dont la gouvernance s'est récemment structurée sous le label d'Eurodistrict Trinational de Bâle, est de renforcer le rôle de la ville centre et de l'agglomération trinationale de Bâle dans le réseau des grandes villes européennes.

Tout en veillant à une réelle qualité de vie, les objectifs principaux se déclinent en termes d'urbanisation et d'habitat (projet IBA 2010-2020), de transports (tramways transfrontaliers), de développement économique, de protection de l'environnement (Rhin) et enfin, d'une organisation institutionnelle visant à mettre en place une structure territoriale transfrontalière efficace.

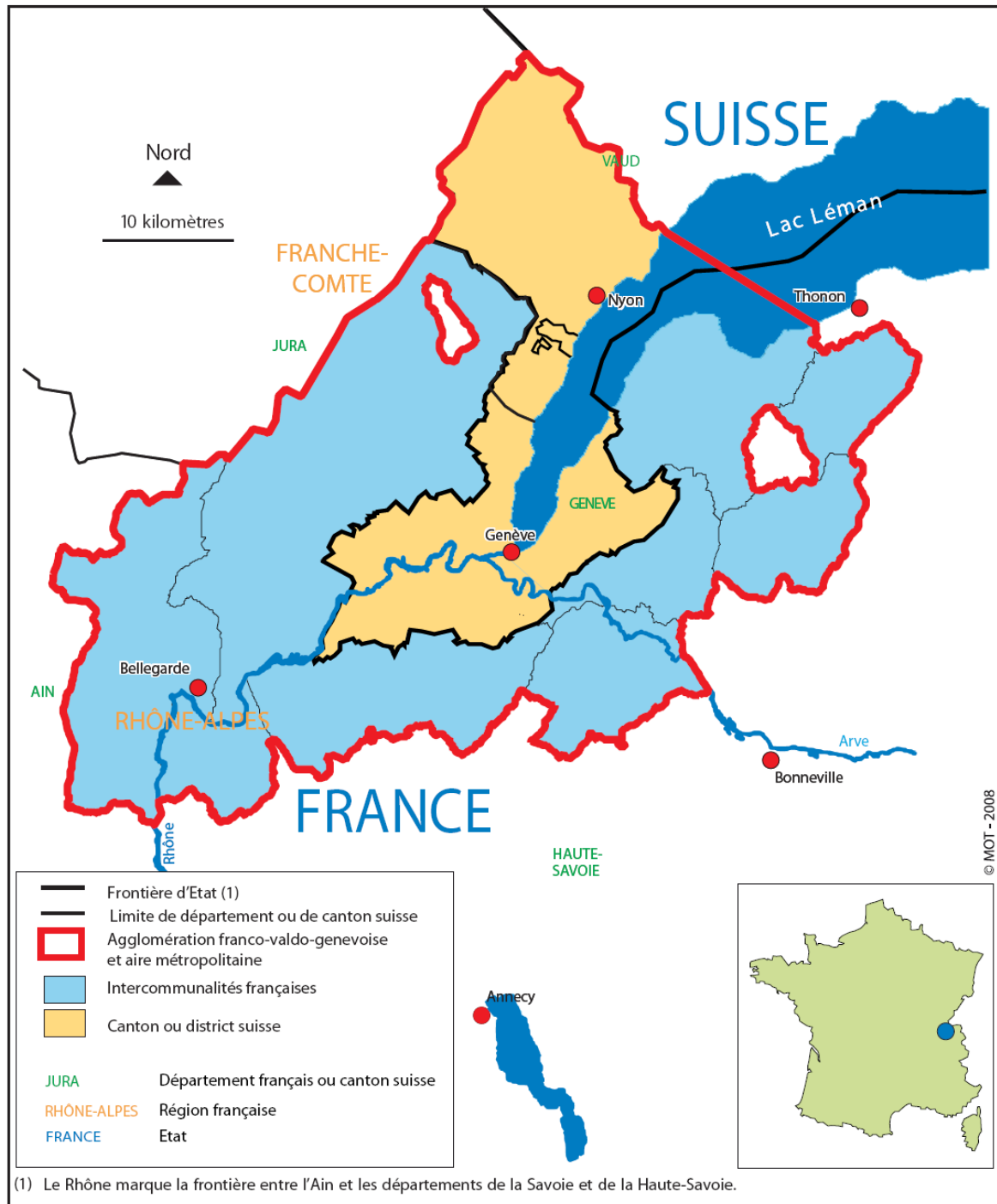
Un autre enjeu majeur de l'ETB est son insertion dans les dynamiques métropolitaines régionales (ensemble du Rhin supérieur, coopération métropolitaine Rhin-Rhône), en particulier à travers une coordination des grandes infrastructures de transports (aéroports, LGV Rhin-Rhône, ports sur le Rhin).

## 2-1-2-7 Métropole franco-valdo-genevoise

### Situation générale

L'agglomération franco-valdo-genevoise (environ 730 000 habitants) est l'un des sites transfrontaliers urbains les plus intégrés d'un point de vue géographique du fait de sa morphologie urbaine et des flux multiples qui sillonnent la frontière. Genève est totalement « enclavé » en France faisant du pays de Gex et du Genevois haut-savoyard des espaces suburbains de cette agglomération transfrontalière à vocation internationale.

## SITE 7 : Métropole franco-valdo-genevoise



Le pôle genevois composé de Genève et d'une partie du canton de Vaud, accueille 67% de la population de l'agglomération transfrontalière contre 24 % pour le Genevois haut-savoysard et 9% pour le pays de Gex.

Les deux versants nationaux de cette métropole sont donc étroitement imbriqués et interdépendants dans un véritable bassin de vie transfrontalier (75 000 travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant à Genève dont 18 000 Suisses et fonctionnaires internationaux résidant côté français pour des raisons liées à un prix du logement nettement inférieur).

Un des enjeux pour cette métropole en très forte croissance et qui attire toujours plus de nouveaux arrivants grâce à son marché de l'emploi très qualifié et bien rémunéré (côté suisse) comme par son cadre de vie privilégié (lac Léman, Alpes et Jura) est de conserver ce fragile équilibre et cette qualité de vie menacés par un développement constant qui ne profite pas à toutes les portions du territoire et à tous ses habitants :

- clivage social côté français entre ceux qui bénéficient des salaires suisses et les autres ;
- difficulté à se loger notamment côté français du fait de la hausse des prix corrélée au phénomène des travailleurs transfrontaliers ;
- mitage urbain côté français, principal réceptacle de la croissance urbaine de l'agglomération, la partie genevoise limitant volontairement sa propre urbanisation ;
- clivage économique entre une zone économique haut de gamme de Genève qui, du fait d'une législation fiscale très favorable aux entreprises et de disponibilités foncières réduites, choisit les entreprises et institutions qui s'installent sur son territoire<sup>29</sup> et la partie française, plutôt considérée comme le « back office » de Genève.

## **Gouvernance transfrontalière**

Ce territoire, doté d'une gouvernance transfrontalière très structurée à travers le comité régional franco-genevois (instance de concertation entre l'Etat français, le canton de Genève et les collectivités locales créée en 1973) et le projet d'agglomération (reconnu à la fois en tant que projet métropolitain, côté français et par la politique en faveur des agglomérations, côté helvétique), se situe parmi les espaces européens les plus avancés en matière de coopération transfrontalière.

Celle-ci, plurithématique, se distingue par ses projets structurants et pionniers (autorité organisatrice de transports transfrontaliers, contrats transfrontaliers de rivière, TER transfrontalier en construction) et une particularité fiscale qui permet aux communes françaises frontalières de bénéficier du reversement par Genève d'une partie des impôts sur le revenus des frontaliers prélevés, côté suisse.

---

<sup>29</sup> *Institutions internationales et financières, pôle scientifique de haut niveau, industrie joaillière et horlogère de luxe*

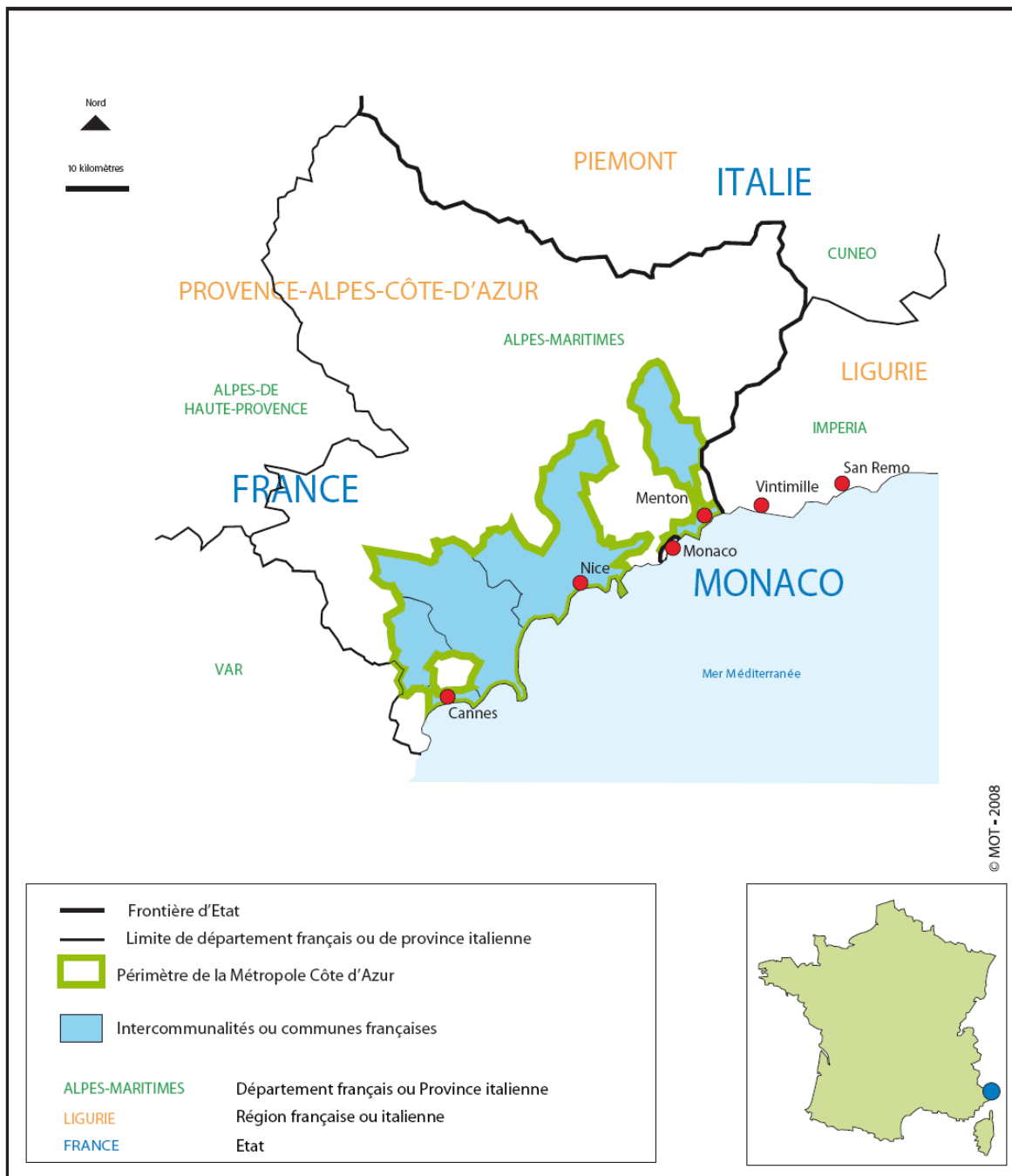


## 2-1-2-8 Métropole Côte d'Azur

### Situation générale

La riviera franco-italo-monégasque correspond à une bande littorale densément peuplée (environ 600 000 habitants dont 520 000 en France, 50 000 en Italie et 30 000 à Monaco), entrecoupée d'espaces montagneux interstitiels qui s'étend de Cannes, côté français, à San Remo en Italie. Ce territoire littoral transfrontalier est sillonné par de nombreux flux internationaux comme de proximité (tourisme, commerce, santé, emploi).

### SITE 8 : Métropole Côte d'Azur



Cet espace trinational (France, Italie, Monaco) a la particularité d'être structuré autour de deux pôles principaux que sont l'agglomération niçoise (plus de 500 000 habitants) avec ses infrastructures (2<sup>ème</sup> aéroport français, CHU, université, opéra...) et de la principauté de Monaco sans oublier de nombreux pôles secondaires d'importance, organisés en chapelet le long du littoral (Cannes, Antibes, Menton, Vintimille).

Nice, associée à Sophia-Antipolis et Monaco, a vocation à se positionner en métropole internationale voire mondiale. Il existe, à ce titre, un projet de « pôle de recherche de d'enseignement supérieur » franco-italien auquel participe des universités françaises et italiennes du littoral.

Monaco, Etat extra-communautaire, constitue le principal pourvoyeur d'emplois transfrontaliers de la conurbation azurée. Sur les 38 000 postes d'emplois localisés sur son territoire, plus de 80% sont occupés par des frontaliers résidant en France (28 000) et en Italie (3 500). L'intégration transfrontalière est également résidentielle puisque la principauté regroupe 30 000 habitants dont 12 000 Français et 8 000 Italiens.

A contrario, l'intégration des territoires français et italiens, malgré leur histoire commune, reste relativement faible du fait de la méconnaissance des langues, de la faible complémentarité économique. Les flux de frontaliers sont très réduits, du fait notamment de la faible accessibilité.

La riviera française est toutefois particulièrement attractive d'un point de vue touristique (1 million de touristes italiens par an). Phénomène récent, un nombre croissant d'Italiens viennent investir dans l'immobilier, côté français, notamment en vue d'acquérir des résidences secondaires (plus de la moitié des achats de terrain à Menton sont effectués par des Italiens).

Un des enjeux principaux de ce littoral transfrontalier est de lutter contre la pression qui s'exerce de part et d'autre de la frontière sur cet espace contraint entre la mer et la montagne. Il doit faire face à une forte pression touristique, foncière et immobilière sans oublier la saturation croissante de ses infrastructures routières et ferroviaires aujourd'hui obsolètes. Or la maîtrise du développement ne pourra se concevoir que dans une dimension transfrontalière.

Un autre enjeu réside dans le développement de relations directes de Monaco avec les collectivités locales françaises voisines afin de prendre en compte les conséquences de l'attractivité monégasque (flux d'automobiles, activités économiques de « back office », pression foncière et immobilière, opérations d'urbanisme frontalières).

## **Gouvernance transfrontalière**

Il existe une coopération de proximité entre la communauté d'agglomération de la riviera française (autour de Menton) et les territoires italiens riverains (Vintimille, Imperia) depuis le début des années 1990.

En 2005, le territoire côté français, a été intégré au projet de coopération métropolitaine sélectionné par la DATAR et qui comprend également les intercommunalités de Cannes, Antibes et Nice (mais aucun partenaire monégasque ni italien), dans une perspective de mise en cohérence des réflexions d'aménagement et d'organisation à une échelle azurée plus large.

Quelques projets ont été réalisés ou envisagés. Citons notamment la coopération inter-hospitalière entre Menton et la province d'Imperia, le projet LiRiCa (amélioration dans la gestion de l'offre en matière de transports publics transfrontaliers) ou le captage d'eau douce en milieu marin au large de la côte.

Alors même que sont lancés des grands projets d'aménagement tels que l'opération d'intérêt national<sup>30</sup> «Plaine du Var », destinée à structurer la métropole Côte d'Azur ou le nouveau quartier de Monaco construit sur la mer, il n'existe aujourd'hui, sur ce périmètre transfrontalier, pas de structure commune de concertation technique ou politique, ni d'outil de gestion ou de planification commune en transfrontalier à l'exception de la commission chargée des questions locales de coopération transfrontalière entre Monaco et la France.

Cette commission a été créée en 2006 pour rechercher une gestion plus efficace des dossiers de proximité et de voisinage, notamment avec la création de groupes de travail par thèmes. Cette commission s'est déjà réunie deux fois, associant l'Etat français, la principauté et la ville de Monaco et les communes avoisinantes sous la présidence du préfet des Alpes-Maritimes.

L'élection en mars 2008 à Nice de l'équipe municipale dirigée par M. Christian Estrosi, sera vraisemblablement l'occasion d'initiatives en matière de coopération transfrontalière.

---

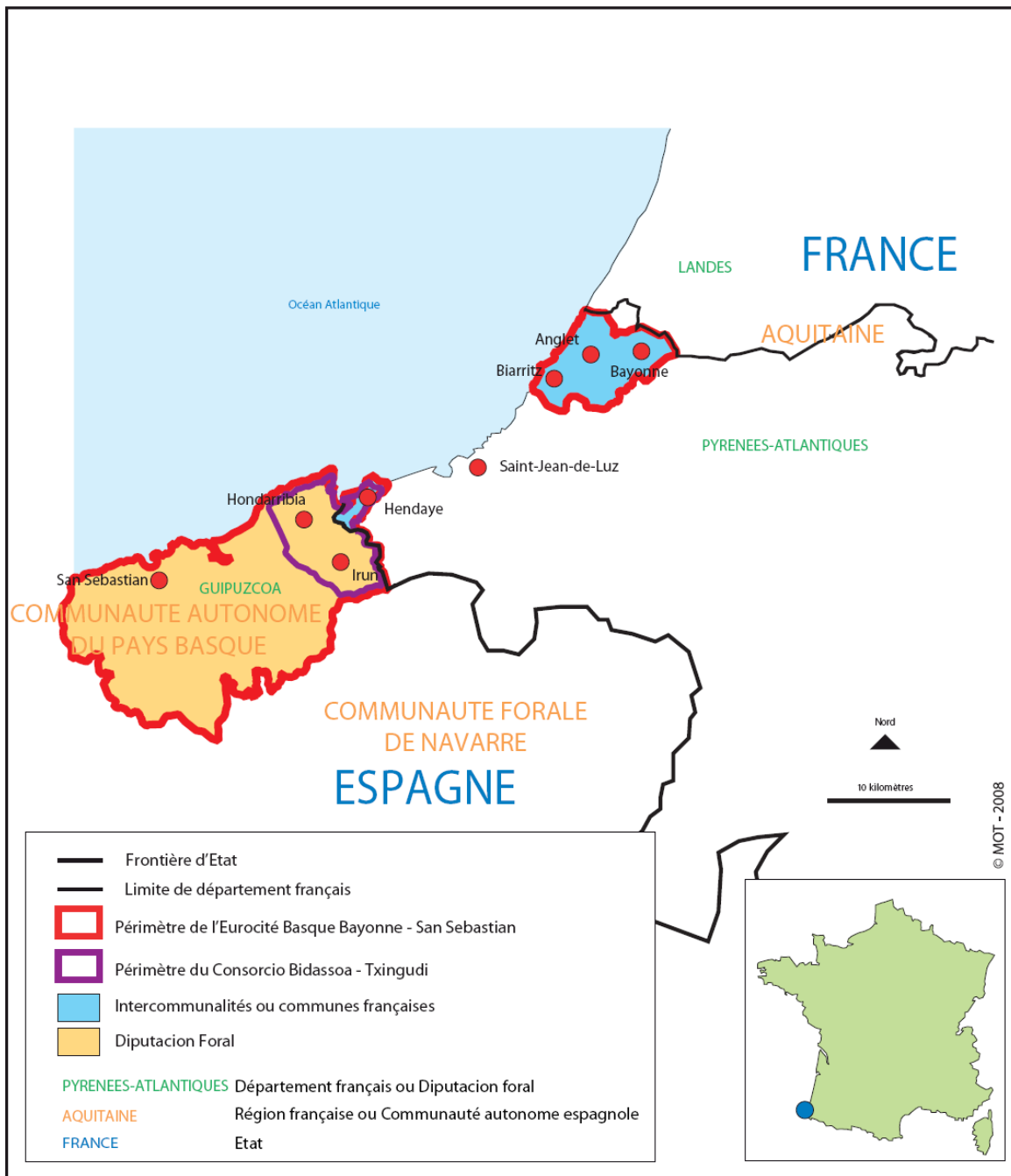
<sup>30</sup> Décret n° 2008-229 du 7 mars 2008 inscrivant les opérations d'aménagement de la Plaine du Var parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme

## 2-1-2-9 Eurocité basque Bayonne-San Sebastián

### Situation générale

L'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián s'étend de Bayonne à San Sebastián sur 50 km le long de la façade atlantique des Pyrénées, de part et d'autre de la Bidassoa dont l'embouchure délimite la frontière franco-espagnole. Cette conurbation littorale transfrontalière de 600 000 habitants a pour principales villes celles de la communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, côté français et San Sebastián, côté espagnol.

## SITE 9 : Eurocité Basque Bayonne - San Sebastian



Cette agglomération transfrontalière constitue un véritable corridor urbain et se situe sur un des principaux axes routiers entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe. Cette situation de point de passage obligé a pour corollaire un nombre élevé de flux à différentes échelles (de proximité comme transeuropéens) et de différentes natures : personnes (travailleurs frontaliers, touristes, patients, étudiants...) et véhicules (24 000/jour).

Cet espace transfrontalier très attractif, entre mer et montagne, est par conséquent un territoire sous pression tant en matière de saturation des infrastructures de transports que d'un point de vue foncier et immobilier.

Cet espace se caractérise toutefois par des flux de frontaliers très réduits (moins de 3 000 frontaliers de la France vers l'Espagne et moins de 2 000 de l'Espagne vers la France sur une population totale de 600 000 habitants).

Il existe des phénomènes de concurrence liées à une réglementation plus favorable en Espagne pour le tabac, les alcools, l'essence, les produits alimentaires et les grandes marques, voire des situations de fraudes des particuliers et des entreprises qui jouent des différences de législation entre la France et l'Espagne (concernant le lieu de résidence, la rémunération des salariés).

## **Gouvernance transfrontalière**

La coopération transfrontalière s'y inscrit dans un contexte de volontarisme très net et repose sur le creuset d'une culture basque commune. Dès 1993, un projet d'« Eurocité », a été lancé, associant la Diputacion Foral de Guipúzcoa et les communes de Fontarabie et d'Irun du côté espagnol, le district Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB, devenu depuis communauté d'agglomération) ainsi que Saint-Jean-de-Luz et Hendaye du côté français.

Plusieurs enjeux ont été clairement identifiés à cette époque principalement autour de la problématique des transports (autoroutes, tram-train, ports, aéroports avec un enjeu de synergie entre ceux de Fontarabie et Biarritz), de la santé (médecine urgentiste) et de la culture (langue basque<sup>31</sup>).

Dès 1997, les partenaires ont créé un observatoire transfrontalier Bayonne-San Sebastián (sous la forme d'un GEIE), associant la Diputacion Foral de Guipúzcoa et le district BAB, transformé en « agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián » en 2000.

Depuis lors, si des projets significatifs ont été réalisés au début des années 2000, document prospectif (livre blanc), convention transfrontalière relative au traitement des déchets, création du Consorcio Bidassoa-Txingudi (structure juridique rassemblant Hendaye, Irun et Fontarabie), la démarche de coopération connaît depuis quelques années un ralentissement dans son évolution notamment du fait d'une moindre priorité politique donnée au transfrontalier du côté français.

---

<sup>31</sup> Soixante-deux projets visant le développement de la langue basque en France seront financés en 2008 dans le cadre d'une coopération franco-espagnole, ont récemment annoncé les responsables de l'Office public de la langue basque (OPLB) et du gouvernement autonome basque espagnol. Les projets, soutenus pour un montant global de 1,34 million d'euros, ont été sélectionnés après un appel à projets lancé pour la deuxième année de l'accord-cadre de coopération transfrontalière pour le soutien à la langue basque signé en février 2007. Cette aide, destinée au seul pays basque français, est soutenue à hauteur de 460.000 euros par le gouvernement basque. Parmi les projets qui seront aidés en 2008 figurent notamment neuf projets dans le secteur des médias, pour un montant d'aide de 442 000 euros, 14 projets dans le secteur des loisirs (242 000 euros) et cinq projets dans l'enseignement (270 000 euros). Sur les quelque 212.000 habitants du pays basque français, plus de 55.000 parlent l'euskara, selon des chiffres datant de 1993 fournis par l'Institut culturel basque. (Dépêches de l'Education nationale du 26 mai 2008)

## **2-2 Diagnostic thématique : les facteurs de concurrence et de coopération dans les territoires frontaliers et leurs effets à l'égard des entreprises et des salariés**

**La mission s'est trouvée constamment confrontée au manque d'approche intégrée de la notion de concurrence due notamment, à l'absence trop souvent constatée d'éléments de comparaison entre territoires français et riverains.**

Si certains phénomènes sont connus et étudiés (flux de frontaliers) ou si certains domaines font l'objet d'une coopération active (services publics, formations), d'autres sont totalement méconnus : fiscalité et coût du travail comparés, interdépendance des économies frontalières et leurs conséquences pour les ménages, développement des entreprises, recettes pour les collectivités territoriales et les Etats.

Les développements ci-dessous constituent, sur la base des documents disponibles et des entretiens réalisés, une amorce de diagnostic des situations de concurrence territoriale pour les entreprises, relatives :

- aux différentes facettes du travail frontalier pour les entreprises et leurs conséquences (2-2-1) ;
- au positionnement des entreprises face aux différentiels de fiscalité, de charges sociales, de régimes d'aide (2-2-2).

Ce diagnostic, pour les actifs résidant dans les zones frontalières, s'attache plus particulièrement :

- au choix des actifs face aux conditions du travail frontalier (2-2-3) ;
- au rôle joué par différents facteurs comme les infrastructures (2-2-4), l'enseignement supérieur et la recherche (2-2-5) ;
- aux conséquences de l'attractivité résidentielle des territoires frontaliers français (2-2-6).

## **2-2-1 L'emploi en transfrontalier dynamisé par les différentiels de développement économique au sein des bassins d'emploi transfrontaliers**

Au recensement général de la population de 1999, le travail transfrontalier concernait déjà plus de 230 000 personnes aux frontières françaises. Ces flux sont, à de rares exceptions, orientés de la France, territoire de résidence, vers les Etats riverains.

Au fil des réunions avec les services de l'Etat en région, il est apparu que la question de l'emploi en transfrontalier était abordée de façon spécifique à chaque région en fonction de la situation propre de la frontière.

### **A l'échelle de chaque frontière nationale**

Certaines régions sont confrontées à la proximité d'un territoire dont la dynamique de création d'emplois est déconnectée de la croissance réelle de leur population active comme le souligne le préfet de la région Lorraine pour le Luxembourg. Dans ce cas, leur population ne permet pas de satisfaire à la demande de création d'emplois et ces territoires doivent massivement faire appel à des résidents des Etats voisins pour soutenir la croissance de leur économie. C'est le cas au Luxembourg (qui emploie 60 000 frontaliers résidant en France en 2007), à Genève (60 000 frontaliers en 2007), à Bâle (35 000 en 2005) et à Monaco (30 000 frontaliers en 2007)<sup>32</sup>.

Sur d'autres frontières - franco-allemande ou franco-belge - il existe une tradition du travail frontalier et un réel « effet d'aubaine »<sup>33</sup> liée à des salaires plus élevés. Sur ces frontières, le travail frontalier se répartit sur l'ensemble de la frontière : de l'ordre de 52 000 vers l'Allemagne (60% provenant d'Alsace et 40% de Lorraine) et de 22 000 vers la Belgique.

A contrario, l'absence de différentiels économiques significatifs ainsi qu'une accessibilité moindre, freine le développement du travail frontalier sur l'Espagne ou l'Italie (moins de 5 000 frontaliers de part et d'autre).

Si la politique de l'emploi constitue historiquement l'une des premières politiques européennes visant à rendre plus fluide le marché du travail et à assurer la cohésion sociale (traitement du chômage), force est de constater que le travail frontalier est particulièrement développé sur les frontières externes de l'Union européenne, vers la Suisse et Monaco.

### **A l'échelle des agglomérations transfrontalières étudiées**

Les marchés de l'emploi entre territoires de part et d'autre des frontières françaises sont plus ou moins fluides en fonction des caractéristiques propres à chaque agglomération :

- la dynamique de l'économie de l'autre côté de la frontière et de la création d'emploi (+25% pour l'emploi salarié au Luxembourg entre 1999 et 2005) ;
- le différentiel de niveau de salaires (très attractifs par exemple pour les emplois dans l'industrie côté belge) ;
- l'accessibilité géographique (faible accessibilité sur la frontière espagnole ou italienne) ;
- la maîtrise de la langue du voisin ou de la langue de travail de l'employeur de l'autre côté de la frontière ;

---

<sup>32</sup> Estimations fournies par les SGAR des régions concernées

<sup>33</sup> SGAR Alsace

- la culture propre à chaque territoire par rapport au travail transfrontalier (développée en Alsace par exemple).

Il est important de noter que cette interdépendance des marchés de l'emploi est croissante sur certaines frontières : par exemple, pour l'agglomération de Genève, le nombre de frontaliers résidant en France et travaillant à Genève est passé d'environ 27 000 en 1997 à plus de 60 000 dix ans plus tard<sup>34</sup>. De même sur le Luxembourg, les frontaliers sont passés de 37 000 au recensement de 1999 à 60 000 au dernier trimestre 2007.

**Ce phénomène a plusieurs conséquences sur les marchés de l'emploi des territoires frontaliers, qu'il contribue à déséquilibrer.**

Le territoire qui propose le plus grand nombre d'emploi et/ou les rémunérations les plus élevées à qualification équivalente **attire la main d'œuvre qualifiée située de l'autre côté de la frontière au détriment du territoire de résidence**. Or pour l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII), cette pénurie de main d'œuvre côté français est pénalisante pour le territoire français mais également pour les investisseurs étrangers souhaitant s'implanter côté français.

**Les territoires français sont largement exportateurs de main-d'œuvre et font face à des pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs** (Rhône-Alpes pour les territoires proches de Genève, Lorraine vis à vis du Luxembourg) où à qualification et expérience égales, les salariés vont chercher un emploi mieux rémunéré de l'autre côté de la frontière.

Ces territoires font également face à une **distorsion entre la qualification des résidents français et le niveau de qualification demandée pour les emplois de l'autre côté de la frontière**, les salariés les moins qualifiés étant le plus susceptibles de rester au chômage.

C'est notamment le cas des territoires nord-lorrains face à la croissance de l'économie luxembourgeoise ou des territoires sud-alsaciens face aux mutations du secteur de la chimie bâloise : les emplois de production, massivement occupés par des frontaliers, ont été délocalisés au profit de nouveaux postes créés quasi-exclusivement dans le domaine de la recherche (Cf. création du campus Novartis). Or les coûts de formations initiale ou continue sont à la charge du territoire de résidence, comme l'illustre le problème du départ des infirmières formées côté français vers le canton de Genève qui ne forme pas d'infirmières en nombre suffisant pour ses propres besoins.

**Cette situation génère également, pour les territoires d'emplois situés de l'autre côté de la frontière, une réelle dépendance par rapport à la main d'œuvre résidant en France. Pour donner un ordre de grandeur, en 2006/2007, les travailleurs transfrontaliers résidant en France occupaient 20% des emplois au Luxembourg, près d'un tiers des emplois à Genève et presque 70% des emplois salariés à Monaco.**

---

<sup>34</sup> Source : OCSTAT (Office Cantonal de la STATistique de la République et du canton de Genève), tableau de bord, 2eme semestre 2007, « les frontaliers à Genève, un choix d'indicateurs »



**En conclusion, on peut légitimement affirmer que les territoires transfrontaliers se caractérisent par une concurrence entre entreprises sur le marché de l'emploi et par une coopération entre pouvoirs publics en matière de politiques d'emploi.**

S'agissant de la concurrence entre pays sur le marché du travail, la question est, en général, vue à l'échelle macroéconomique : par rapport aux investisseurs étrangers, un pays comme la France est caractérisé par une main d'œuvre de qualité (qualification, productivité) dont le coût d'emploi sur le territoire national est souvent jugé trop élevé<sup>35</sup>. Dans les territoires frontaliers, la question se pose différemment : comment fluidifier le marché du travail ?

Les démarches de type EURES transfrontalier y contribuent.

#### **Les EURES transfrontalier : l'Europe au service des frontaliers**

Dès 1993, l'Union européenne a mis en place les euro-guichets sociaux ou EURES, qui constituent un réseau de coopération entre la Commission européenne, les services publics de l'emploi des États membres de l'Espace Economique Européen et d'autres organisations partenaires.

Chaque EURES a pour vocation d'offrir aux travailleurs et aux employeurs des informations, des conseils et des services de recrutement et de placement ainsi qu'à tout citoyen désireux de tirer profit du principe de la libre circulation des personnes.

Des euro-guichets sociaux transfrontaliers ou EURES-T ont été mis en place aux frontières pour fournir des conseils et un service d'orientation concernant les droits et les obligations des personnes qui vivent dans un pays mais travaillent dans un autre.

**Il est intéressant de noter que sur les 20 EURES-T créés en Europe, 6 concernent des frontières françaises** : du nord au sud, EuresChannel (BE-FR-UK), P.E.D. (BE-FR-LUX), Saar-Lor-Lux-Rheinland/Pfalz (DE-FR-LUX), Oberrhein (FR-DE-CH), EURAZUR (FR-IT), PYREMED/PIRIME (FR-ES).

Comment prendre en compte les besoins des travailleurs les moins qualifiés, les plus soumis au risque du chômage afin qu'ils puissent également bénéficier de l'emploi transfrontalier (travailleurs du Sud Alsace, par exemple) ?

Le caractère structurel du travail transfrontalier sur certaines frontières amène les pouvoirs publics à réfléchir aux moyens d'accompagner le mouvement de l'emploi transfrontalier **via un projet commun de formation ou la promotion de l'apprentissage de la langue du voisin**<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Cf. tableau sur les charges sociales au paragraphe 2-2-2-3

<sup>36</sup> Cf. Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

## 2-2-2 Entreprises et concurrence territoriale : des territoires frontaliers français le plus souvent désavantagés

Les différentes réunions dans les préfectures ont permis d'aborder la question du positionnement des entreprises par rapport à l'existence d'une frontière administrative, fiscale et parfois économique entre régions situées de part et d'autre des frontières françaises.

Les situations sont très variables et le phénomène de concurrence n'est pas ressenti de la même manière d'une frontière à l'autre. Ils sont plus particulièrement ressentis à proximité du Luxembourg, de Bâle, de Genève et dans une moindre mesure de Monaco, ville-Etat, qui contribue au dynamisme de l'agglomération niçoise.

Il faut enfin noter, dans le cas franco-allemand, une réelle intégration des économies liée aux investissements allemands dans le tissu économique alsacien<sup>37</sup> et dans une moindre mesure, mosellan<sup>38</sup>.

Quels sont les paramètres en cause et quelles en sont les conséquences territoriales ? En l'absence d'étude systématique ou d'approche globale de ce phénomène, les critères suivants - fiscalité, charges sociales, aides aux entreprises - seront étudiés.

### 2-2-2-1 Les critères fiscaux ont un impact certain surtout pour les territoires frontaliers très intégrés

Le système fiscal français constitue-t-il un handicap ou un avantage pour l'implantation des entreprises ? Force est de reconnaître qu'il est difficile d'avoir une opinion uniforme sur un sujet aussi complexe. En revanche, la situation est particulièrement défavorable sur certaines frontières.

#### Des comparaisons fiscales au cas par cas

De part et d'autre des frontières, les Etats ont mis en place des impôts de même nature : impôts sur les sociétés, impôts sur les revenus, impôts fonciers dont il est possible de connaître les taux nominatifs et de les comparer.

##### Exemple de comparaison des taux d'imposition des entreprises dans la Grande Région

Etat	Impôt sur les sociétés
Luxembourg	Taux de 29,63 % (Luxembourg-ville) à 33,38 % y inclus l'impôt commercial communal (dont le taux varie entre 6,75 % et 10,5 % en fonction de la commune d'établissement de la société)
France	Taux de base de 33,33 % (a)
Belgique	Taux de base de 33,99 % (b)
Allemagne	Taux de base de 26,375 % (c)

(a) - Non incluses la taxe professionnelle et la contribution sociale additionnelle de 3,3 % calculées sur le montant de l'impôt sur les sociétés à condition que l'entreprise ait à payer un impôt sur les sociétés de 763 000€. Il n'est pas fait mention du taux réduit

(b) - Y incluse la taxe de crise de 3 %. Il n'est pas fait mention du taux réduit.

(c) - Non incluse la taxe commerciale dont les taux varient selon les communes de 12 % à 20 %.

<sup>37</sup> Source : SGAR Alsace

<sup>38</sup> Source : SGAR Lorraine (à noter que ce flux s'est réduit à partir de la réunification allemande)

Les données fournies ci-dessus par le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) Lorraine concernant les taux d'impôts sur les sociétés dans la Grande Région montrent des taux nominatifs très proches qui ne reflètent pas les différentiels économiques existant entre territoires luxembourgeois, français, allemands et belges. Comme rappelé précédemment, entre 1999 et 2005, l'emploi salarié a augmenté de 25% au Luxembourg contre 1% en Lorraine<sup>39</sup>.

Chaque système se caractérise également par l'existence d'impôts, taxes ou redevances spécifiques, de modes de calcul de la base imposable, de taux différents, de répartition du produit des impôts entre Etat et collectivités reflétant l'organisation territoriale propre à chaque Etat et aboutissant à des niveaux de pression fiscale très variables. A titre d'exemple, les collectivités locales belges perçoivent une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, comme les Länder allemands. Il n'y a ni taxe professionnelle ni Impôt Sur la Fortune (ISF) en Belgique.

Les Etats font ensuite appel à un ensemble de leviers fiscaux pour moduler cette pression fiscale, leviers que l'on retrouve dans les territoires frontaliers de part et d'autre de la frontière (barèmes, écrêtements de base, exonérations, allègements, vote du taux à l'échelle régionale ou locale). A titre d'exemple, les entreprises s'implantant dans le canton de Genève ne bénéficient d'aucun crédit ou réduction d'impôts, contrairement à une implantation en France mais peuvent négocier avec le canton l'exonération totale pendant dix ans de l'impôt sur le bénéfice des sociétés<sup>40</sup>. Cette situation constitue cependant un cas extrême qui a conduit l'Union européenne à interpellier la Suisse pour incompatibilité du système fiscal de certains cantons avec l'Accord de libre échange de 1972 conclu entre la Suisse et l'Union européenne<sup>41</sup>. La Suisse a rejeté la plainte de la Commission soutenant que l'imposition n'est pas couverte par l'Accord.

Les Etats mettent également en place des systèmes de péréquation entre territoires pour compenser les déséquilibres en matière de richesse fiscale mais ceci, bien évidemment au sein de chaque espace national et sans tenir compte de l'existence des bassins de vie transfrontaliers alors même que la frontière nationale constitue bien souvent au sein de ceux-ci, une frontière entre territoires « résidentiels » et « productifs ».

Les comparaisons internationales sont d'autant plus complexes qu'au sein d'un même territoire national la pression fiscale varie en fonction de la fiscalité locale : par exemple, la taxe professionnelle varie d'une commune française ou d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à l'autre.

**Par conséquent, une réelle comparaison n'est possible qu'au cas par cas, territoire par territoire, voire entreprise par entreprise, en tenant compte des caractéristiques propres à l'entreprise (activité, âge de l'entreprise, nombre de salariés).**

**Or, la France est défavorisée dans cette approche micro-économique. En effet, c'est autant la complexité du système d'imposition des entreprises que le montant des impôts versés qui est mis en avant par les entreprises comme facteur pénalisant pour les territoires français.** A titre d'exemple, dans le cadre d'une comparaison franco-luxembourgeoise, il a été relevé : *« une imposition globale du patrimoine des entreprises françaises beaucoup plus élevée que l'imposition du patrimoine des entreprises luxembourgeoises avec un effet d'empilement des taxes (foncières sur le bâti et le non-bâti, taxe professionnelle, taxe patrimoniale des sociétés, taxes différentielle sur les véhicules de société) très défavorable à la France, une excessive fluctuation de l'imposition du patrimoine suivant les implantations locales qui nuit à la prévisibilité de l'environnement patrimonial souhaité par les entreprises. »*<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Source : INSEE Lorraine, bilan économique 2006, économie lorraine N°84-85

<sup>40</sup> Source : SGAR Rhône-Alpes/chambre de commerce suisse en France

<sup>41</sup> Source Préfecture de Région Franche-Comté, décision de l'UE du 13 février 2007

<sup>42</sup> « L'entreprise transfrontalière ou l'émergence d'un modèle hybride », Price Waterhouse Coopers, 2007

## **Les forts différentiels de fiscalité sont une source de déséquilibres territoriaux dans les territoires fortement intégrés de part et d'autre des frontières.**

Aux frontières françaises, la coexistence de systèmes fiscaux présentant des niveaux d'imposition différents, conjuguée à la libre circulation des biens et des personnes génère des **déséquilibres territoriaux** concernant :

### **- l'implantation des entreprises de part et d'autre de la frontière :**

Au regard des entretiens et des documents collectés, l'ensemble des impôts et taxes pesant sur les entreprises est globalement plus avantageux au Luxembourg, à Bâle, Genève, Monaco et, dans une moindre mesure, au pays basque espagnol.

Cette situation doit être nuancée par le fait que la majorité de ces territoires, de superficie peu étendue, sont également « sélectifs » dans l'accueil de nouvelles entreprises et activités sur le territoire du fait de la rareté du foncier (Ville-Etat de Monaco, Bâle, Genève et Grand-Duché de Luxembourg).

### **- le développement de ces entreprises en transfrontalier :**

Lors des entretiens, il a également été évoqué la difficulté à créer un nouvel établissement de l'autre côté de la frontière du fait de la complexité des dispositifs s'appliquant aux entreprises, notamment côté français.

## **Cette situation a de lourdes conséquences**

Là où ces différentiels sont les plus forts, la situation est défavorable aux territoires français. Les démarrages lents de la commercialisation des zones d'activités d'Archamps, limitrophe de Genève ou de l'Eurozone de Forbach<sup>43</sup>, limitrophe de la Sarre révèlent l'effet néfaste de la concurrence.

Plus grave, face à cette moindre attractivité et à l'implantation unilatérale des entreprises d'un côté de la frontière, les communes et EPCI concernés se trouvent dans l'obligation d'augmenter les taxes locales pesant sur les entreprises (taxes professionnelles et sur taxe sur le foncier bâti) pour équilibrer leurs finances, ce qui entretient un cercle vicieux.

La moindre attractivité des territoires frontaliers pose des questions d'ordre plus général. Elles concernent

- l'équilibre de part et d'autre de la frontière dans la répartition des activités de production (très déséquilibrée par exemple à proximité du Luxembourg ou de Genève), de recherches publique et privée (plus importante à Bâle ou en région flamande par exemple) ;
- le maintien d'un tissu économique diversifié face à l'émergence d'une économie résidentielle basée exclusivement sur la consommation des revenus au détriment de la recherche et de la production.

---

<sup>43</sup> Source : préfectures de région Lorraine et Rhône-Alpes

### **2-2-2-2 les aides publiques n'ont pas été identifiées comme des critères déterminants, sauf à la frontière suisse**

**A l'échelle communautaire**, l'Union européenne encadre les politiques nationales d'aides publiques aux entreprises. Les Etats sont tenus d'appliquer la règle « de minimis » soit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>44</sup> et pour la période 2007-2013, un plafond de 200 000 € sur une période de 3 ans par entreprise aidée afin, notamment, de ne pas affecter les échanges entre Etats membres.

Les aides sont désormais concentrées sur les régions les plus en retard de développement, pris dans le sens communautaire du terme. Même au temps où ces aides étaient plus importantes, il est généralement admis qu'elles constituaient rarement le facteur déterminant du choix d'implantation des entreprises (voir, par exemple, l'implantation de Toyota à Valenciennes).

Il est à noter que des taux bas uniformes d'imposition ou de prélèvement (« flat tax ») ne sont pas analysés comme des aides aux entreprises même s'ils entrent en ligne de compte lourdement dans la localisation des entreprises. Les aides horizontales (aides aux PME, aides à l'innovation), liées aux grands objectifs de l'Union européenne, ont vocation à se poursuivre.

Il y a cependant une forme d'opacité des dispositifs pour une entreprise déjà implantée dans un territoire frontalier et qui souhaiterait s'implanter de l'autre côté de la frontière, à laquelle s'ajoute une absence d'interopérabilité entre les systèmes mis en place.

Par exemple, si de nombreux Etats ont mis en place des politiques de développement de « clusters » (pôles de compétitivité en France) avec des aides ou des exonérations fiscales, ces politiques ne prévoient pas de développer la dimension transfrontalière de ces aides lorsque ces pôles de compétitivité sont frontaliers.

**Concernant les frontières extracommunautaires**, il faut noter le cas particulier de la Suisse. Certains cantons suisses accordent des privilèges fiscaux aux entreprises, assimilables à des aides d'Etat, qui créent une grave distorsion de concurrence avec les territoires frontaliers communautaires. La Commission juge ces privilèges incompatibles avec l'accord de libre échange de 1972 entre la Suisse et l'Union européenne.

### **2-2-2-3 Un coût du travail clairement défavorable aux territoires français**

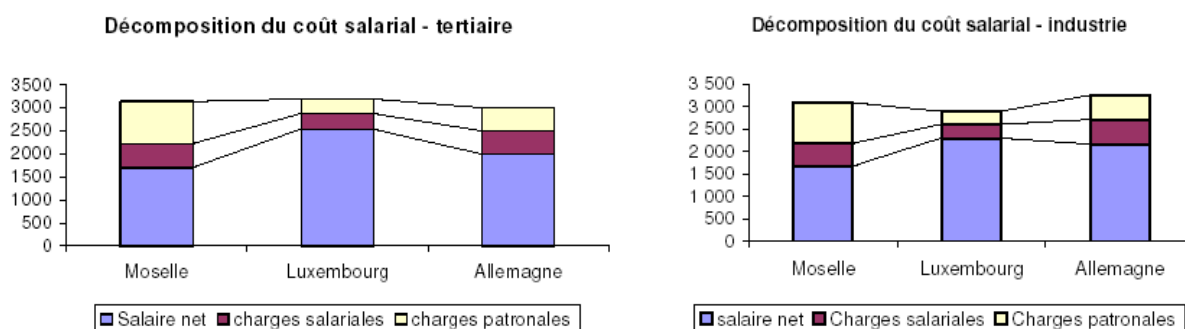
**Lors des réunions, la question des comparatifs de charges sociales a été abordée pour souligner la position défavorable de la France.**

Quelques exemples ont été cités. Lors de la réunion à Bayonne, il a été évoqué le cas suivant : pour le même emploi, sur la frontière franco-espagnole, le ratio « salaire brut/salaire » net est très défavorable aux salariés relevant du droit français. En effet, avec un salaire brut inférieur à son collègue français, le salarié espagnol percevra au final un salaire net supérieur à celui de son collègue français.

Les éléments d'information réunis par la préfecture de région Lorraine sur la France, le Luxembourg et l'Allemagne vont dans le même sens, comme l'illustre les graphiques ci-dessous :

---

<sup>44</sup> Règlement communautaire 1998/2006 du 15 décembre 2006

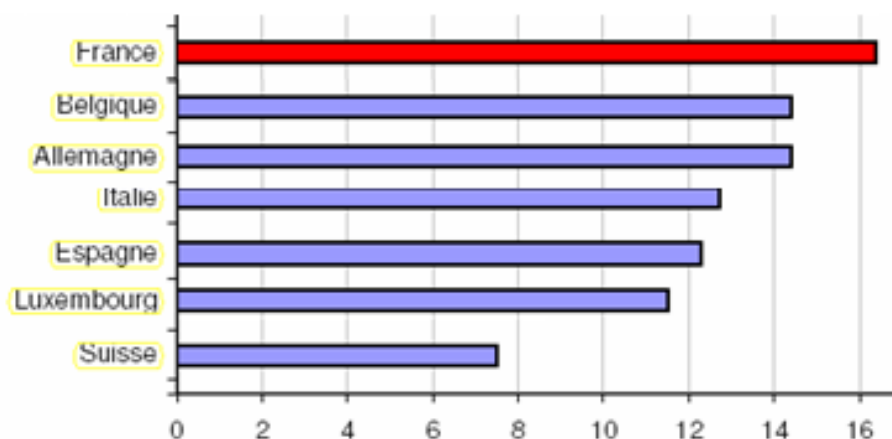


Ces différences de niveau de charges sociales de part et d'autre de la frontière peuvent avoir des conséquences sur la localisation des entreprises pour qui le coût du travail est un facteur déterminant de leurs coûts de production.

Il est néanmoins important de rappeler que les charges sociales sont majoritairement « la contrepartie directe d'une prestation ou d'une assurance »<sup>45</sup> et que « les comparaisons internationales ne tiennent pas compte des assurances privées souscrites dans certains pays pour les mêmes types de prestations que celles couvertes en France par les charges sociales »<sup>46</sup>, comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne.

Leur montant est lié au système de protection sociale existant dans chaque Etat et leur poids, rapporté au PIB, varie fortement d'un Etat à l'autre comme le montre le tableau ci-dessous issu des travaux du groupe de travail sur les cotisations de sécurité sociale du conseil d'orientation pour l'emploi.

**Cotisations de sécurité sociale en % du PIB, 2003**



De surcroît, les réunions réalisées ont permis d'appréhender un autre facteur de complexité, qui limite la validité des comparaisons : ces charges peuvent être

- soit uniformes (par exemple à Monaco, taux de 14% hors retraite<sup>47</sup>) ;
- soit variables en fonction de critères comme le salaire (en France) ou le type d'emploi occupé (Italie).

<sup>45</sup> Conseil des impôts, la concurrence fiscale et l'entreprise, vingt-deuxième rapport au Président de la République 2004

<sup>46</sup> AFII, tableau de bord de l'attractivité de la France, mai 2006

<sup>47</sup> 22% avec les cotisations retraites. Source : préfecture des Alpes-Maritimes

## **Pour conclure à la fois sur les questions de fiscalité et de charges sociales**

L'organisation du système fiscal qui s'applique aux personnes physiques et aux entreprises résulte de politiques nationales, voire régionales pour les Etats où les entités régionales disposent de prérogatives dans ce domaine, comme les cantons suisses ou la communauté autonome du pays basque en Espagne.

Ces systèmes fiscaux résultent d'arbitrages internes à chaque Etat, voire à chaque région, entre compétitivité et cohésion (niveau de prestations à la population et de services publics souhaités).

**Ils ne prennent pas spécifiquement en compte la situation des territoires frontaliers même si leur absence d'harmonisation les impactent lourdement.**

### **2-2-3 Personnes physiques : les territoires frontaliers français plébiscités comme lieu de résidence**

Au fil des réunions, il est apparu que les conditions fiscales et sociales s'appliquant aux personnes physiques de part et d'autre de la frontière jouaient, contrairement au cas des entreprises, en faveur des territoires français, comme l'illustre la question de la fiscalité des frontaliers et du paiement de leurs charges sociales.

Il est très important, avant d'aborder ces points, de rappeler que les dispositifs s'appliquant aux frontaliers pour le paiement de leurs impôts comme celui de leurs charges sociales, ont été négociés et signés durant les années 1960 et 1970 bien avant que le travail frontalier prenne l'ampleur qu'on lui connaît actuellement.

#### **2-2-3-1 La fiscalité des revenus salariaux des frontaliers**

Les réunions ont permis d'apporter un éclairage pratique sur la situation fiscale des salariés frontaliers qui travaillent d'un côté de la frontière et habitent de l'autre côté.

#### **Les frontaliers bénéficient d'un système fiscal « ad hoc »**

Pour éviter que les frontaliers soient imposés deux fois, sur leur lieu de travail et sur leur lieu de résidence, la France et certains Etats riverains ont signé des conventions visant à éviter des doubles impositions.

Ces conventions, dont la liste figure en annexe 3 du présent document ont été négociées sur le modèle de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) qui propose que les salariés répondant aux critères définissant le statut de frontaliers soient imposés sur leur lieu de travail<sup>48</sup>. La France a choisi d'appliquer ce principe avec le Luxembourg et le canton de Genève.

En revanche, les salariés travaillant en Allemagne, en Suisse (hors canton de Genève), en Italie et en Espagne sont, sous certaines conditions, imposés à leur lieu de résidence<sup>49</sup>.

Concernant les frontaliers de la frontière franco-belge, le système d'imposition au lieu de résidence qui s'appliquait jusqu'à maintenant a été abandonné au profit d'une imposition au lieu d'exercice de l'activité qui devrait s'appliquer à partir de 2009 si aucun moratoire ne vient retarder son application. A titre temporaire, les salariés bénéficiant du statut de frontaliers avant cette date et résidant en France conserveront le principe d'imposition au lieu de résidence<sup>50</sup>.

A noter que sur la frontière franco-suisse, la perception des revenus des salariés frontaliers au lieu de résidence (sur l'ensemble de la frontière) ou au lieu de travail (à Genève) donne lieu à un partage des recettes fiscales inspiré du partage de recettes entre communes suisses de résidence et de travail, compte tenu des charges supportées par les communes de résidence.

---

<sup>48</sup> Cf. Tableau en annexe 3

<sup>49</sup> Cf. Tableau en annexe 3

<sup>50</sup> Cf. Avenant franco-belge du 13 décembre 2007 à la convention franco-belge du 10 mars 1964 visant à éviter les doubles impositions



### **Partage de recettes fiscales à la frontière franco-suisse**

Sur la base d'accords internationaux, la France reverse 4,5% de la masse salariale brute des frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse à l'exception du canton de Genève. Ce canton, sur la base d'un accord de 1973<sup>51</sup>, reverse 3,5% de la masse salariale brute des frontaliers résidant en France et travaillant à Genève aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Une partie de cette somme alimente le budget de fonctionnement des communes de résidence françaises au prorata du nombre de frontaliers.

Par ailleurs, dans le cadre de la révision de l'Accord franco-belge de décembre 2007 précité, la France s'est engagée à compenser le manque à gagner fiscal de l'Etat et des collectivités belges du fait du maintien de l'imposition au lieu de résidence des frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique au moment de l'entrée en vigueur de l'accord.

### **Quelles sont les conséquences pratiques de ce système ?**

Ces systèmes d'imposition ont **plusieurs conséquences fiscales directes** pour l'Etat et les collectivités locales.

**Concernant l'Etat**, la France bénéficie de l'imposition des revenus de ses résidents travaillant en Allemagne, en Suisse (sauf à Genève), en Italie, à Monaco et en Espagne et de ceux ayant déjà un emploi en Belgique. Compte tenu du système d'imposition français (par foyer fiscal), aucune évaluation des sommes en jeu n'est disponible.

Elle ne partage ses recettes fiscales qu'avec les cantons du Nord-Ouest de la Suisse. Ce partage de recette, chiffré, correspondait à 111 millions d'euros en 2004<sup>52</sup>.

Elle n'impose pas ses résidents qui travaillent au Luxembourg et dans le canton de Genève, territoires qui captent près de la moitié des flux de frontaliers (60 000 chacun). Pour ces résidents, il y a par conséquent une perte de revenu fiscal pour l'Etat qui n'a également fait l'objet d'aucune évaluation.

**Concernant les collectivités locales**, seul le **canton de Genève** a mis en place un **système de reversement vers les communes françaises de résidences des frontaliers** au titre des charges supportées par la présence des frontaliers.

Les autres conventions fiscales sont neutres pour les collectivités d'accueil des frontaliers résidant en France et travaillant à l'étranger.

**Or ces communes de résidence supportent des charges supplémentaires induites par les mouvements pendulaires sans bénéficier d'aucune forme de solidarité fiscale transfrontalière.**

Dès 1996, M. Christian Estrosi, dans son rapport devant le Conseil économique et social, faisait le constat suivant qui est toujours d'actualité : [s'il] « *ne paraît pas illégitime que des citoyens libres d'Etats démocratiques s'efforcent, en toute légalité, de maximiser les avantages offerts par les différents Etats européens [en résidant et travaillant de part et d'autre de la frontière], [ces mouvements] n'en demeurent pas moins problématiques dès lors qu'ils génèrent des charges induites parfois considérables [pour les communes de résidence] – infrastructures et services nécessaires à l'habitat, à la santé, à la garde*

<sup>51</sup> Accord franco-suisse du 29 janvier 1973 relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises, cf. détail de ce dispositif en annexe 3

<sup>52</sup> Source : MOT/ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

*d'enfants, aux transports – et que celles-ci ne sont pas – ou peu– compensées par des recettes équivalentes.*<sup>53</sup>

De telles situations, illustrées par exemple par l'incapacité de trouver des cofinancements nécessaires pour le prolongement du tramway de Bâle vers la ville frontalière française de Saint-Louis, amènent les acteurs du territoire, comme ceux du canton de Bâle, à s'interroger sur la constitution de « **fonds transfrontaliers** » dédié dans le cas de Bâle aux infrastructures afin de « mieux doter les collectivités locales ».

D'autre part, le système français d'imposition par déclaration et par foyer fiscal, bénéficiant éventuellement d'un système de quotient familial, est plus avantageux dans certaines situations individuelles que le prélèvement à la source existant dans les Etats riverains. Il conduit par conséquent des ressortissants des Etats riverains à venir résider en France et à continuer à travailler dans leur pays d'origine pour bénéficier, en tant que résident français, du système des frontaliers.

Il est cependant difficile de mesurer l'ampleur du phénomène qui est fluctuant en fonction de la conjoncture économique et de l'évolution d'autres paramètres (coûts du foncier, évolution du système fiscal du pays d'origine, évolution de la conjoncture économique).

### **2-2-3-2 Les charges sociales à la charge des salariés**

Les charges sociales constituent l'autre domaine où il existe des dispositions concernant le rattachement à l'Etat de résidence ou de travail des salariés des Etats membres de l'Union Européenne.

La solution a été apportée dès 1971 par un règlement communautaire : **concernant le salarié, les charges sociales sont payées sur le lieu d'exercice de l'activité, quel que soit le lieu, où le salarié, frontalier ou non, réside et paye ses impôts.**

#### **Affiliation des frontaliers au régime du lieu de travail**

C'est l'application, pour les frontières européennes du règlement communautaire 1408/71 du 14 juin 1971 qui coordonne les régimes de sécurité sociale des Etats membres de l'Espace Economique et Européen au titre de l'assurance maladie-maternité, des prestations familiales, de l'assurance contre les accidents du travail et maladies professionnelles, de l'invalidité, de l'assurance chômage et de l'assurance vieillesse.

Ce règlement prévoit que le travailleur frontalier est assuré et cotise dans le pays où il travaille à condition de retourner tous les jours ou au moins une fois par semaine dans son pays de résidence. Ce principe d'affiliation unique est confirmé par le règlement 883/2004 qui doit remplacer le règlement de 1971 dès qu'un règlement d'application sera adopté au niveau européen<sup>54</sup>.

Les différences de charges sociales de part et d'autre de la frontière peuvent avoir des conséquences sur le choix d'un emploi de l'autre côté de la frontière bénéficiant de cotisations sociales moins élevées, diminuant la différence entre salaire brut et salaire net.

<sup>53</sup> « La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire », page 132, Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Christian Estrosi, JO. Avis et rapports du Conseil économique et social du 19 décembre 1996

<sup>54</sup> Une proposition rédigée en janvier 2006 par la Commission européenne est toujours en cours de discussion en mai 2008 (source Europa/SCADPlus)

## Quelles sont les conséquences sur les territoires frontaliers ?

Les différences des systèmes jouent en faveur d'un lieu de travail de l'autre côté de la frontière. **Il faut cependant noter, pour l'Etat de résidence des frontaliers (la France pour 95% des flux) que ce paiement des charges sociales au lieu de travail représente une économie dans le paiement des prestations sociales, aux frontières européennes comme aux frontières externes.**

Par exemple, la préfecture des Alpes-Maritimes, à l'occasion de la réunion qui s'est tenue à Nice, a rappelé que la principauté de Monaco a calculé que les résidents en France travaillant à Monaco et payant leurs charges sociales à Monaco (environ 30 000 à l'époque du calcul)<sup>55</sup> faisaient réaliser à l'Etat, côté français, une économie de 70 millions d'euros. Toutes les prestations sociales et familiales des salariés travaillant à Monaco sont prises en charge exclusivement par les caisses sociales monégasques<sup>56</sup>.

### En conclusion

Les charges sociales peuvent également s'apprécier en fonction du niveau global d'imposition des personnes physiques.

Par exemple, pour les frontaliers de la frontière franco-belge, le SGAR Nord-Pas-de-Calais a réalisé le tableau suivant reflétant la situation en mars 2008 qui montre bien l'attractivité du territoire français comme lieu de résidence (pour des salariés non soumis à l'ISF, impôt qui n'existe pas en Belgique) :

Lieu de travail →	France	Belgique
Lieu de résidence ↓		
<b>France</b>	Charges sociales : <b>+</b> Impôts : <b>-</b>	Charges sociales : <b>-</b> Impôts : <b>-</b>
Belgique	Charges sociales : <b>+</b> Impôts : <b>+</b>	Charges sociales : <b>-</b> Impôts : <b>+</b>

**-** : moins élevé(e)s **+** : plus élevé(e)s

**- - -** : situation la plus défavorable

**— — —** : situation la plus favorable

<sup>55</sup> Source : service de l'emploi de Monaco, 2006

<sup>56</sup> Source : principauté de Monaco, « Contribution de la principauté de Monaco à la vie économique et sociale des communes françaises limitrophes et à l'économie française », département des relations extérieures, janvier 2007

## **2-2-4 Nécessité de conjuguer accessibilité internationale et interne pour assurer la mobilité et le développement économique des territoires transfrontaliers**

Les agglomérations prises en compte dans l'étude sont des territoires métropolitains de plusieurs centaines de milliers voire de millions d'habitants (agglomération de Lille ou riviéra franco-italienne), situés en majorité sur des axes de circulation européens Nord-Sud (Dunkerque, Lille, Sillon lorrain, eurocité basque) ou Est-Ouest (riviéra franco-italienne, eurodistrict de Strasbourg/Ortenau).

Ces territoires font face à des besoins de déplacements tant nationaux que régionaux et locaux notamment du fait des flux frontaliers. **L'accessibilité des espaces transfrontaliers, tant à l'échelle internationale (aéroports, ports, autoroutes, liaisons ferroviaires à grande vitesse) que nationale et locale (liaisons interurbaines et urbaines, desserte TER) est à la fois un enjeu commun et une source de concurrence entre territoires de part et d'autre de la frontière.**

Par exemple, dans le domaine aéroportuaire, une desserte internationale est nécessaire pour prétendre à un rang de métropole européenne (Cf. Nice ou Strasbourg) mais la proximité de plusieurs plates-formes aéroportuaires peut être source de concurrence. Dans l'espace du Rhin supérieur, les aéroports de Strasbourg<sup>57</sup>, Bâle-Mulhouse et Baden-Baden sont en concurrence pour l'accueil de nouvelles liaisons aéroportuaires<sup>58</sup>. Dans le même temps, le développement de nouvelles liaisons ferroviaires (LGV Rhin-Rhône, LGV atlantique) constitue de nouvelles opportunités en termes de complémentarité, d'intermodalité ...

L'enjeu est également l'accessibilité en interne du territoire transfrontalier et de sa métropole, qui est un facteur majeur de compétitivité. Cette accessibilité en interne concerne l'accès pour les ménages aux emplois situés de l'autre côté de la frontière et pour les entreprises l'accès à la main d'œuvre résidant de l'autre côté de la frontière. Pour ces deux catégories, elle concerne également l'accès aux services de l'ensemble de la métropole transfrontalière.

Actuellement l'essentiel des déplacements quotidiens au travers des frontières se fait en véhicule personnel ce qui contribue à la saturation des axes routiers sur certaines frontières du fait, en grande partie, des flux de salariés frontaliers (Sud Luxembourg<sup>59</sup>, frontières franco-monégasque, franco-bâloise ou franco-genevoise).

Par exemple, l'autoroute A8 à Nice concentre un trafic de 147 000 véhicules/jour correspondant à une desserte locale, régionale, nationale et internationale équivalente au transit Espagne/Italie.

Or les liaisons ferroviaires transfrontalières sont, le plus souvent, également saturées et/ou obsolètes. C'est notamment le cas dans le sillon lorrain et sur les frontières franco-italienne et franco-espagnole.

---

<sup>57</sup> Il serait, sans doute, nécessaire de prendre en considération une fonction spécifique majeure de l'aéroport de Strasbourg : ne doit-il pas être « politiquement » reconnu par l'Union comme un aéroport spécifique desservant le siège de nombreuses institutions européennes et, partant, bénéficier d'un statut dérogatoire d'« aéroport européen » ?

<sup>58</sup> Dans ce contexte, le système français de taxe aéroportuaire qui fait reposer l'ensemble de la taxe sur les seules compagnies aériennes est particulièrement pénalisant par rapport aux taxes d'Allemagne et de Suisse partagées entre transporteurs et entreprises installées dans le périmètre des aéroports

<sup>59</sup> Néanmoins, le dispositif FLEXWAY permet à un travailleur frontalier d'emprunter le bus dans l'agglomération messine puis le train jusqu'à Luxembourg enfin le bus jusqu'au Kirchberg. Ce dispositif connaît un très grand succès (de l'ordre de 10 000 abonnements)

**Cette accessibilité, tant externe qu'interne, repose en partie sur des investissements durables en infrastructures à l'échelle des espaces métropolitains.**

Le propos peut être illustré par le projet transfrontalier de liaison ferroviaire qui reliera en 2012 la gare de Genève-Cornavin à la gare d'Annemasse en Haute-Savoie en passant par le centre de Genève (gare des eaux-vives). Dénommé CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse), il nécessite notamment un montage financier complexe entre financeurs suisses et français afin de répartir les coûts respectifs supportés par chaque partie.

Si cette liaison, envisagée dès 1912, a reçu un soutien financier récent de part et d'autre de la frontière, il n'en va pas de même d'autres infrastructures, comme des prolongements de tramways sur le territoire français. C'est le cas à Dunkerque, Bayonne ou à Saint-Louis, commune française frontalière de Bâle.

Le prolongement du tramway bâlois sur le territoire français se heurte à l'impossibilité pour une commune de 20 000 habitants, Saint-Louis, ou même une communauté de communes de 47 000 habitants (la communauté de communes des trois frontières), de mobiliser les crédits nécessaires pour réaliser cet investissement.

L'investissement devrait être appréhendé à l'échelle d'une agglomération trinationale de 700 000 habitants accueillant chaque jour plus de 30 000 frontaliers résidant en France et être financé au niveau régional et national (CPER).

#### **En conclusion,**

Compte tenu des coûts très élevés des infrastructures, les parties prenantes locales de part et d'autre de la frontière ne peuvent pas se permettre sur le long terme une concurrence stérile et ont intérêt à coopérer.

**Mais il convient qu'au niveau territorial français adéquat, des arbitrages financiers soient effectués en faveur des populations frontalières, de l'intérêt général transfrontalier et du rayonnement de notre pays à l'étranger.**

**La question qui se pose est bien celle de construire des espaces d'élaboration de cet intérêt général (gouvernance des territoires transfrontaliers) ainsi que des espaces de négociation entre Etats sur les frontières tenant compte des intérêts de ces territoires.**

## **2-2-5 Enseignement supérieur et recherche, « clusters » et pôles de compétitivité : entre concurrence et coopération**

La formation supérieure mais également la « recherche et développement » jouent un rôle clé dans la consolidation de l'économie d'un territoire et constituent autant de facteurs de développement métropolitain.

Dans les espaces frontaliers, les universités, comme les centres de recherche peuvent être à la fois en concurrence, par exemple pour accueillir les meilleurs étudiants et en recherche de coopération afin de créer des réseaux et pôles d'enseignements et de recherches bi ou tri-nationaux.

### **Enseignement supérieur**

Sur certains territoires, il existe peu de coopérations universitaires ou peu de demandes d'inscription universitaire provenant d'étudiants résidant de l'autre côté de la frontière (Lille). Cette situation doit être nuancée en fonction des filières universitaires<sup>60</sup>.

Sur d'autres territoires, les universités sont en concurrence pour l'accueil des meilleurs étudiants<sup>61</sup>.

Dans les métropoles transfrontalières, certaines universités ont développé des initiatives de coopération dans plusieurs domaines :

- reconnaissance de diplômes (eurodistrict de Strasbourg) ;
- validation de stages en transfrontalier (Rhin supérieur) ;
- mise en place de cursus et programmes binationaux dans le domaine de la formation doctorale et de la recherche (université franco-allemande créée par l'accord de Weimar le 19 septembre 1997).

A titre d'exemple, des accords de partenariat ont été conclus entre l'université de Saragosse, l'université publique de Navarre et l'université du pays basque (site de Saint Sebastian-Donostia) et l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA). L'objectif principal est de soutenir la mobilité des étudiants et des enseignants chercheurs de l'UPPA notamment en développant la démarche de diplômes conjoints.

Les Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES) participent également de cette dynamique transfrontalières. Les PRES tels que définis par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 permettent à leurs membres de « *regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, afin de conduire ensemble des projets communs* » (article L. 344-1 du code de la recherche).

La politique des PRES a donné lieu à l'engagement de PRES binationaux dont le PRES « université euro-méditerranéenne » en cours de constitution, avec une composante transfrontalière : il associe notamment dans son partenariat les universités de Turin, Gênes, Nice Sophia-Antipolis et Sud Toulon-Var. La création d'un PRES transfrontalier est en cours de réflexion sur l'agglomération de Strasbourg.

---

<sup>60</sup> Cf. afflux d'étudiants français sur des filières paramédicales belges

<sup>61</sup> Cf. moyenne de 12/20 au baccalauréat exigée pour l'accès des étudiants français aux universités genevoises

## Recherche

Il est important de noter que les réseaux de recherche sont par essence des réseaux « a-territoriaux ». Les coopérations ne se font pas sur un critère géographique de proximité mais bien en fonction des réseaux interpersonnels entre chercheurs dans des domaines de travail commun, indépendamment de la distance entre les universités ou laboratoires. Les centres de recherches engagent aujourd'hui des collaborations à l'échelle mondiale.

### « Clusters » et pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité visent à renforcer les réseaux entre entreprises industrielles, centres de formation et laboratoires de recherches, avec un ancrage territorial et une structuration des acteurs présents sur le territoire dont l'étendue varie d'un site à l'autre.

Soixante et onze pôles ont été créés dont dix sont situés à proximité de la frontière. Si le développement de coopérations entre laboratoires de recherche à l'échelle européenne voire mondiale fait partie des objectifs des pôles de compétitivité, l'accent n'a pas pour le moment été mis sur la recherche d'une proximité géographique, nécessaire pour donner une dimension transfrontalière à ces coopérations.

**Seul le pôle "Innovations thérapeutiques"- Alsace** qui se concentre sur l'industrie du médicament, les biotechnologies et l'instrumentation médicale, **a déjà tissé de nombreux liens avec des entreprises suisses ou allemandes voisines dans le cadre du partenariat trinational Biovalley**<sup>62</sup>.

Au cours des deux premières années du projet, l'association « Alsace Biovalley », plateforme française du « cluster » trinational « Biovalley » dédié aux biotechnologies (Alsace, canton de Bâle et Land du Bade-Wurtemberg) et le pôle « Innovations Thérapeutiques » ont collaboré avant de fusionner en créant fin janvier 2008 « l'association pour le développement de la filière sciences de la vie & santé en Alsace ».

L'association, qui ne rassemble que des acteurs français de la filière<sup>63</sup>, est à la fois le relais national des actions trinationales de « BioValley »<sup>64</sup> et la structure de gouvernance du pôle de compétitivité.

Le Biopark d'Archamps ou Biopark de la Porte Sud de Genève installé à Saint-Julien-en-Genevois en Haute-Savoie est un autre exemple de coopération transfrontalière plus récent<sup>65</sup>, visant à créer un institut de recherche innovant dans le domaine des sciences biologiques et cliniques du vieillissement, de rayonnement international<sup>66</sup>. Ce projet combinant la recherche fondamentale, la recherche appliquée et la formation dans le domaine des sciences de la vie et des biotechnologies<sup>67</sup>, associe des laboratoires français de l'INSERM et du CNRS à l'université et aux hôpitaux universitaires de Genève.

Comme pour les infrastructures de transports, la question de la coordination entre Etats par frontières doit prendre en compte les territoires transfrontaliers.

---

<sup>62</sup> Source : [www.compétitivité.gouv.fr](http://www.compétitivité.gouv.fr)

<sup>63</sup> *Conectus Alsace (structure partenaire de l'Agence Régionale de l'Innovation, qui fédère les acteurs alsaciens de la valorisation de la recherche publique alsacienne), Alsace International, l'incubateur SEMIA, l'Agence Régionale d'Innovation, l'Adira (Agence de développement du Bas-Rhin), le CAHR (Agence de développement du Haut Rhin), le CEEI (Centre Européen d'Entreprise et d'Innovation), la CRCI (Chambre régionale de Commerce et d'Industrie), le Technopole de Mulhouse*

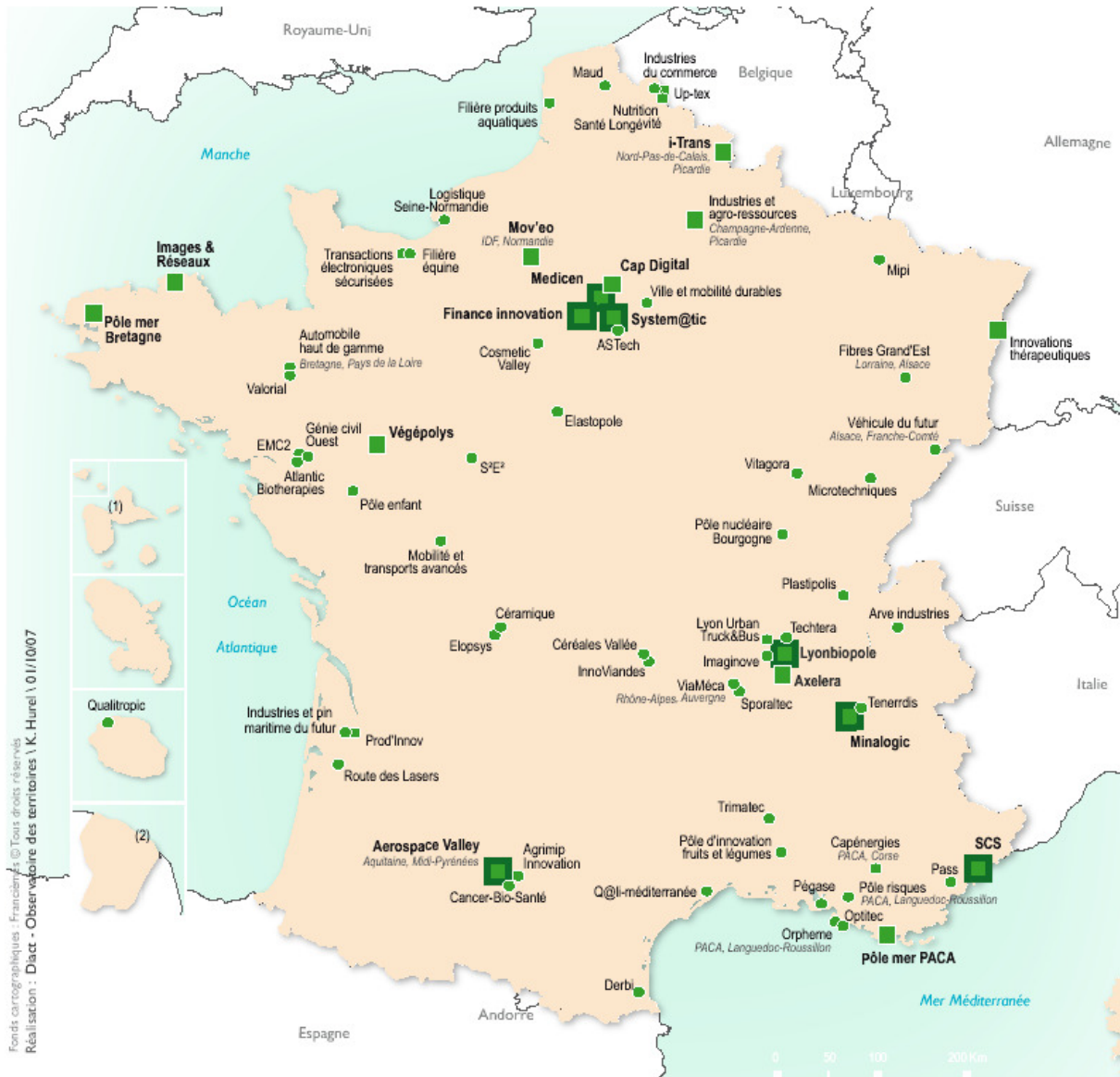
<sup>64</sup> elle a à ce titre géré un projet INTERREG II

<sup>65</sup> 2006

<sup>66</sup> Source : Biopark d'Archamp

<sup>67</sup> *Idem*

## Répartition des pôles de compétitivité à l'échelle nationale



- Pôle de compétitivité mondial
- Pôle de compétitivité à vocation mondiale
- Pôle de compétitivité

- (1) Le Diact du 5 juillet 2007 a retenu le principe d'une association de partenaires guadeloupéens au pôle de compétitivité Capénergies sur le thème des énergies renouvelables et des matériaux de construction.
- (2) Le Diact du 5 juillet 2007 a retenu le principe d'une association de partenaires guyanais au pôle de compétitivité mondial Lyonbiopôle sur le thème des maladies tropicales.

Source : DIACT



## **2-2-6 Les conséquences de l'attractivité résidentielle des territoires frontaliers français et le développement d'une économie résidentielle.**

### **Une pression foncière accrue sur les territoires français...**

A l'exception des centres d'agglomération situés côté français (Strasbourg, Lille et Nice) les territoires français se caractérisent par un coût du foncier et du logement moins élevé. Par conséquent, les territoires français directement limitrophes de la frontière accueillent de nouveaux frontaliers<sup>68</sup> ou des résidents de l'autre Etat qui s'installent côté français pour bénéficier d'un foncier moins cher<sup>69</sup> même s'ils continuent de travailler dans leur pays d'origine. Ces phénomènes sont plus ou moins fluctuants en fonction de considérations économiques particulières : ainsi, la hausse des loyers dans l'agglomération de Strasbourg a-t-elle favorisé l'implantation récente de Français à Kehl.

On peut observer, depuis peu, une tendance globale au rééquilibrage des prix, c'est-à-dire à l'alignement des prix français sur les territoires limitrophes même si le différentiel des prix reste encore important pour les territoires où il existe de très fortes différences de densité et de tissu urbains : Luxembourg, Bâle, Genève, Monaco. Sur ces territoires, la pression foncière est croissante, il y a de réelles interactions foncières transfrontalières qui peuvent générer des situations de crises foncières comme sur les territoires limitrophes de Genève.

### **...qui a des répercussions sur le logement**

Il existe également un phénomène plus ou moins important d'acquisition en France de résidences secondaires par des résidents de l'autre côté de la frontière, très localisées sur certains secteurs (d'Hendaye jusqu'au Sud des Landes pour l'eurocité basque, les communes littorales de la Côte d'Azur pour la riviera franco-italienne, certains secteurs de Haute-Savoie pour le franco-valdo-genevois, du pays de Saint-Omer et du littoral boulonnais pour la plate-forme Dunkerque Flandre occidentale).

Les différentiels de revenus entre frontaliers et non frontaliers contribuent au renchérissement du coût du logement sur le territoire de résidence des frontaliers, provoquant des effets d'éviction à l'égard des catégories les plus modestes.

La question du logement - et des logements sociaux - est politiquement sensible et rarement abordée en transfrontalier. C'est pourtant un sujet que les pouvoirs publics pourraient être amenés à aborder pour faire face à des situations de crise ou d'urgence potentielles.

### **Concernant les équipements commerciaux**

#### **Les territoires de part et d'autre des frontières sont plutôt dans des situations de complémentarité bien qu'il existe localement des situations de concurrence.**

Par exemple, à la frontière franco-allemande, les différentiels de prix (notamment à cause des différences de taxes) de part et d'autre de la frontière entraînent des situations concurrentielles voire conflictuelles entre commerçants et collectivités concernant l'implantation des magasins d'usines et des grandes surfaces commerciales.

---

<sup>68</sup> Cf. dans l'agglomération de Thionville, le nombre des frontaliers multipliés par quatre depuis 1990

<sup>69</sup> Cas de résidents en France de nationalité belge, allemande, suisse, italienne ou espagnole dans les différentes agglomérations étudiées

L'implantation de centres commerciaux en bordure de frontière côté espagnol (col d'Ibardin au pays basque), constitue un autre exemple d'âpre concurrence afin de capter une clientèle française, avec le mécontentement que cela peut générer auprès des commerçants du pays basque français.

Ces différentiels entraînent des flux physiques de déplacements transfrontaliers liés à la consommation (par exemple, de la Flandre occidentale en Belgique vers le centre de Lille) mais qui restent toutefois inférieurs aux flux constatés dans des agglomérations non transfrontalières de même taille. La frontière reste un frein au développement d'un marché totalement fluide.

Une initiative comme la création des Infobest vise à remédier aux difficultés rencontrées dans ce domaine. Les Infobest peuvent se définir comme des centres d'information aux citoyens et aux consommateurs à la frontière franco-germano-suisse.

### **L'attractivité résidentielle transfrontalière induit le développement d'une économie résidentielle**

« *L'économie résidentielle*<sup>70</sup> (concept développé par M. Laurent Davezies, professeur à l'université Paris 12), comprend toutes les activités locales dont les produits et services sont destinés à être consommés directement par les personnes présentes sur un territoire, qu'elles y travaillent, résident en permanence ou occasionnellement. La production de ces activités est consommée sur place. »<sup>71</sup> Ce phénomène se traduit notamment par l'implantation de zones commerciales (PED de Longwy), le développement du tourisme (riviera franco-italienne) et autres services consommés directement sur le territoire. Il n'est pas exempt de risques dans la mesure où il remet en cause la diversité du tissu des entreprises du territoire.

### **Concernant les services et équipements à destination des habitants**

Le travail transfrontalier a deux conséquences principales sur les territoires frontaliers :

D'une part, la mobilité transfrontalière conduit les habitants de part et d'autre de la frontière à utiliser des équipements publics ou privés situés d'un côté ou de l'autre de la frontière. **Or le coût des équipements publics n'est pas mutualisé en transfrontalier.**

D'autre part, l'existence d'une économie résidentielle, basée sur les dépenses des frontaliers travaillant de l'autre côté de la frontière, accroît la demande en matière de services à la population que les **collectivités locales de résidence, dans leurs domaines de compétences, ne peuvent pas toujours mettre en place, faute de bases fiscales suffisantes.**

### **En conclusion,**

Dans les domaines du foncier, de l'aménagement, des équipements et services locaux, **une logique de coopération devrait prévaloir à condition de construire les lieux d'élaboration et d'arbitrage d'un développement local transfrontalier et de coordonner les échelons supérieurs (région, Etat) en matière de législation et de régulation.**

---

<sup>70</sup> « *La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses* », Edition du Seuil, 2008

<sup>71</sup> *Lettre n°10 de la conférence permanente de développement (Région wallonne), 2006*

## **2-2-7 Synthèse des diagnostics territoriaux et thématiques : un déficit général de compétitivité du site France à nuancer site par site**

Au terme de ce double diagnostic territorial et thématique, nous pouvons tenter une synthèse sous la forme d'un tableau croisant les territoires étudiés et les principaux facteurs de concurrence ou de coopération et leurs effets sur les ménages, les entreprises et les acteurs publics.

Quand elles sont disponibles de façon homogène sur les différents sites, des données chiffrées figurent dans le tableau. Dans le cas contraire, des commentaires qualitatifs sont donnés.

### **Les entreprises et les ménages jouent des opportunités frontalières**

Les salariés comme les entreprises bénéficient des avantages de la coexistence de deux ou trois systèmes.

Par exemple, dans le bassin de Longwy les entreprises s'implantent au Luxembourg et ouvrent des établissements secondaires en France. Des résidents font la navette entre communauté autonome du pays basque et Pyrénées-Atlantiques en habitant alternativement plusieurs mois de chaque côté, profitant des coûts du logement inférieurs côté français et de certaines dispositions fiscales, tout en continuant à travailler au pays basque espagnol.

Il en est de même sur plusieurs autres frontières (principalement avec le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, Monaco) où la France est souvent considérée comme un lieu de résidence apprécié (foncier et logement moins chers, prestations sociales intéressantes, cadre de vie agréable) et où le pays voisin est jugé plus intéressant pour y travailler (salaires plus intéressants, offre plus importante).

### **Du point de vue des ménages**

**Les territoires métropolitains que nous avons étudiés sont caractérisés par des flux de travailleurs frontaliers, généralement orientés vers l'extérieur (dans plus de 95% des cas), avec des degrés divers d'intensité selon les caractéristiques spécifiques de chacun de ces territoires.**

A cet effet, un tableau récapitulatif est proposé :

- le meilleur indicateur de cette interdépendance des marchés de l'emploi est le taux d'actifs transfrontaliers (colonne 1). Aujourd'hui, un certain nombre de travailleurs frontaliers tirent bénéfice de la situation frontalière en jouant du « capital spatial »<sup>72</sup> spécifique de l'espace transfrontalier ;
- emploi disponible de l'autre côté de la frontière (les taux de chômage comparés, colonne 2, sont un témoin du différentiel frontalier de la « santé économique ») ; l'emploi peut être, de plus, mieux rémunéré de l'autre côté de la frontière notamment quand les charges sociales sont moindres (colonne 9) ;
- régime fiscal (colonne 3), en général plutôt favorable du côté français du fait du quotient familial (sauf pour les très hauts revenus) ;
- prix immobiliers (colonne 4), souvent favorables du côté français ;

Au total (colonne 5), le bilan est bien sûr positif pour les ménages de travailleurs frontaliers.

---

<sup>72</sup> Voir 1. Introduction, page 8

Toutefois, d'autres ménages, notamment modestes, peuvent pâtir de la situation, à cause d'effets d'éviction liés au renchérissement des prix du foncier et du logement. L'enjeu est d'optimiser le fonctionnement du bassin de vie et d'emploi transfrontalier et de s'assurer que tous bénéficient de ses opportunités.

### **Du point de vue des entreprises**

- l'interdépendance économique (colonne 6) est également très variable suivant les sites (mais nous ne disposons malheureusement pas d'indicateur sur l'ensemble des sites) ;

- l'indicateur du PIB par habitant (colonne 7) est un bon indicateur, non pas de la richesse par habitant (puisqu'il ne prend pas en compte les redistributions liées aux budgets publics) ni de la productivité (puisqu'il ne tient pas compte du phénomène des travailleurs frontaliers dont on a vu qu'il est massif sur certains espaces étudiés) mais du **dynamisme productif**. Au regard de ce critère, la comparaison est quasiment systématiquement en défaveur des territoires français (à l'exception de la région wallonne). Au-delà d'un effet national, (la France est classée 11<sup>e</sup> sur les 27 Etats membres de l'Union en 2005 en terme de PIB), cela reflète bien que la **frontière nationale délimite souvent des espaces à dominante résidentielle du côté français et productive de l'autre côté**.

### **Quelles sont les causes de ce moindre dynamisme productif ?**

L'aspect le plus mis en avant est la fiscalité des entreprises et les charges sociales (colonnes 8 et 9). Ces deux critères sont en effet défavorables du côté français dans la plupart des cas (et même fortement vis-à-vis du Luxembourg, de la Suisse et de Monaco).

Un certain nombre de modulations doivent cependant être apportées à ce constat. Les niveaux de fiscalité ou de cotisations sociales relèvent de choix politiques nationaux : niveaux d'équipement financés par les pouvoirs publics, prestations sociales correspondantes plus élevées ce qui peut être également positif pour les entreprises ou les ménages. En revanche, ces distorsions ont un impact particulièrement élevé sur les territoires frontaliers, qu'il importe d'abord de mieux connaître et ensuite de réguler.

C'est plus la taxe professionnelle (fondée sur l'investissement productif) qui pose problème que l'impôt sur les sociétés : pour celui-ci, l'enjeu à moyen terme est l'harmonisation des bases afin de renforcer la transparence.

Il faut toutefois signaler la question des aides d'Etat, régulées par l'Union européenne pour ses membres mais pas pour la Suisse : une véritable distorsion de concurrence est à l'œuvre sur les frontières avec la confédération helvétique.

Néanmoins, ni la fiscalité ni le coût du foncier ne sont les seuls éléments de choix pour les entreprises. D'autres critères jouent un rôle probablement plus déterminant encore : qualité de la main d'œuvre, des infrastructures (colonne 10), des équipements et des services, prestige de l'adresse et capacité du lieu à attirer les meilleurs profils possibles de collaborateurs, notamment pour le type d'économie à forte valeur ajoutée.

Mais du fait de la libre circulation, c'est à l'échelle de l'ensemble du territoire transfrontalier que jouent ces critères et qu'il faut les gérer, le fait que le cœur du pôle d'emploi transfrontalier soit situé d'un côté de la frontière et non de l'autre devant être considéré comme un fait, non comme un problème en soi.

L'enjeu est certes de réguler d'éventuelles distorsions mais surtout, de construire le développement économique de l'espace transfrontalier et de s'assurer que toutes les entreprises bénéficient de ses opportunités.

## EN RESUME,

→ **Le travail des frontaliers, résidant en France et travaillant de l'autre côté des frontières**, en Belgique (22 000 frontaliers) au Luxembourg (60 000), en Allemagne (52 000), en Suisse (105 000 dont 60 000 pour Genève et 35 000 pour Bâle), à Monaco (30 000), **est l'expression la plus visible de la concurrence territoriale** existant aux frontières françaises tant européennes qu'extra-communautaires. Sur ces frontières, **les territoires français sont largement exportateurs de main-d'œuvre et font face à des pénuries dans certains secteurs ou à un chômage structurel des demandeurs d'emplois les moins qualifiés.**

→ **La concurrence territoriale est également alimentée, sur certaines frontières, par l'existence d'un système fiscal et social s'appliquant aux entreprises plus favorable dans les territoires riverains que côté français, en termes de niveau d'imposition et de coût du travail** (notamment au Luxembourg, en Suisse et à Monaco).

Conjugués à la libre circulation des biens et des personnes, **ces différentiels d'imposition et de prélèvements sociaux**, résultant notamment d'une absence d'harmonisation européenne, **génèrent des déséquilibres territoriaux concernant l'implantation des entreprises, en défaveur des territoires français.**

→ Paradoxalement, **les conditions fiscales et sociales s'appliquant aux personnes physiques de part et d'autre de la frontière jouent**, contrairement au cas des entreprises, **en faveur d'un choix de résidence sur les territoires français**, comme l'illustre la question de la fiscalité des frontaliers (régie par des conventions bilatérales) ou du paiement de leurs charges sociales (au lieu d'exercice de leur activité).

→ **Certains domaines clé dans la consolidation de l'économie des territoires frontaliers comme l'accessibilité** (aéroports, ports, autoroutes, liaisons ferroviaires internationales, nationales et locales), **l'enseignement supérieur et la recherche, les « clusters » et les pôles de compétitivité constituent à la fois un enjeu commun pour les territoires de part et d'autre des frontières, générant des démarches communes et une source de concurrence entre ces territoires.**

→ Si ce déficit général de compétitivité du site « France » doit être nuancé site par site, **les collectivités locales françaises des territoires frontaliers sont les premières concernées par les déséquilibres dans la répartition des zones d'emploi et de résidence de part et d'autre des frontières.**

Face à cette moindre attractivité et à l'implantation unilatérale des entreprises de l'autre côté de la frontière, **les communes et EPCI français des frontières concernées se trouvent dans l'obligation d'augmenter les taxes locales pesant sur les entreprises ou d'accueillir les activités les plus consommatrices d'espaces** (logistique, logements, services à l'industrie et à la personne, commerces...) **contribuant ainsi au déséquilibre du tissu économique local.**

**Du fait de leur attractivité résidentielle, les communes et EPCI français concernés supportent des charges supplémentaires induites par les mouvements pendulaires sans bénéficier d'aucune forme de solidarité fiscale transfrontalière et font face à une pression foncière accrue du fait d'un renchérissement des prix du foncier et du logement, générant de réels effets d'éviction pour les actifs ne travaillant pas de l'autre côté de la frontière.**

INDICATEURS	① Taux des actifs transfrontaliers (RP 1999) (interdépendance du marché du travail)	② Taux de chômage comparés (+/- : étranger par rapport à France)	③ Fiscalité des ménages	④ Coûts comparés du foncier pour les ménages	⑤ Effets positifs et négatifs sur les ménages	⑥ Interdépendance économique
SITES						
Plate-forme transfrontalière West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque - Côte d'Opale	0,6% (ZE Dunkerque, Calais, Boulogne, Saint Omer) (Dunkerque : 1,4%)	Fr ++ (très élevé) Fl : -- (très faible)	Imposition dans la bande frontalière	Prix du logement et du foncier inférieur côté français (nombreux Belges s'installant sur le littoral, Britanniques à l'intérieur (Audomarois) pour les résidences secondaires)	Effets plutôt limités, sauf dans l'Audomarois avec la pression des Britanniques.	Faible : peu de flux de travailleurs (1000) ; flux commerciaux et de loisirs plus nombreux
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	1,37% (ZE Lille, Roubaix-Tourcoing, Flandres Lys, Béthune, Lens, Valenciennes, Sambre Avesnois) (3,2% Roubaix Tourcoing)	Fr : + Fl : -- Wall : ++	Imposition dans la bande frontalière	Plus cher dans le centre de Lille que côté belge. Plus cher en périphérie belge qu'en périphérie française.	Effet d'éviction sociale côté français du fait des prix du foncier tirés à la hausse par les revenus des frontaliers. Phénomène qui n'en est qu'à son début.	Moyenne et concernant surtout les zones les plus proches de la frontière et plus le rapport France-Wallonie que France-Flandres (plus de frontaliers).
Nord lorrain	9% (ZE Longwy, Briey, Thionville, Metz, Nancy) (37% Longwy)	B : -- Fr : + Lux : --	Imposition au lieu de travail	Prix du foncier et du logement inférieur côté français par rapport au versant luxembourgeois. Versant belge aujourd'hui moins cher que le côté français même si mouvement de Belges s'installant côté français depuis plus longtemps. Phénomène plus récent pour les Luxembourgeois et surtout les travailleurs au Luxembourg	Effet d'éviction sociale côté français du fait des prix du foncier tirés à la hausse par les revenus des frontaliers. Phénomène qui n'en est qu'à son début.	Très forte et croissante : plus une dépendance qu'une interdépendance : plus de la moitié des actifs des zones contiguës à la frontière dépend d'un emploi luxembourgeois. La Lorraine est un des principaux pourvoyeurs de main d'œuvre au service du boom luxembourgeois.
Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est	17,9% (ZE Sarreguemines, Bassin Houllier)	All : + Fr : +	Imposition au lieu de résidence	Prix du foncier et du logement en voie de rééquilibrage avec les prix côté allemand. Nombreux Allemands installés depuis les années 1990 côté français.	Frictions passées entre Français et Allemands dans la mesure où ces derniers s'étaient parfois regroupés dans des lotissements avec le sentiment d'un non intégration. Phénomène révolu.	Forte de la France à l'égard de l'Allemagne à travers l'importance des frontaliers. Phénomène stable. Nombreuses entreprises côté français sous traitantes des entreprises sarroises.
Eurodistrict Strasbourg Ortenau	3,4% (ZE Strasbourg)	Fr : -- All : --	Imposition au lieu de résidence	Prix du foncier et du logement plus cher depuis quelques années côté français que côté allemand, avec installation de Français (et de fonctionnaires européens) côté allemand.		Forte. Et dans les deux sens Alsace = Back office (60% des exportations de l'Alsace = filiales d'entreprises allemandes)
Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB)	47,6% (ZE Saint Louis)	Fr : + All : -- CH : --	Imposition au lieu de résidence	Prix du foncier, bien qu'élevés, très inférieurs à ceux pratiqués côté suisse. Prix qui ont quasiment rejoint les prix allemands. Nombreux Allemands côté français, installés dans les années 1990. Peu de Suisses (raisons culturelles)	Frictions passées entre Français et Allemands dans la mesure où ces derniers s'étaient parfois regroupés dans des lotissements avec le sentiment d'un non intégration. Phénomène révolu. Phénomène d'éviction des ménages à salaires non suisses.	Forte et surtout une dépendance relative aux travailleurs frontaliers français travaillant à Bâle. Augmentation forte du chômage côté français du fait de la mutation de l'économie bâloise qui a licencié de nombreux frontaliers alsaciens. Bâle dépend des infrastructures côté français (aéroport)
Métropole franco-valdo-genevoise	37,8% (ZE Genevois français)	Fr : -- CH : --	Imposition au lieu de travail	Prix du foncier, bien qu'élevés et en hausse constante, très inférieurs à ceux côté genevois. Très nombreux Suisses et travailleurs frontaliers installés côté français. Grave crise foncière liée à la situation frontalière et aux restrictions de la construction côté genevois.	Grave problème d'éviction des ménages à revenu non suisse. Exil d'un certain nombre d'habitants contraints de résider plus loin. Tensions sociales entre frontaliers et non frontaliers et entre Français et Suisses résidant en France.	Très forte tant au niveau de l'interpénétration des bassins d'emploi et de résidences que des entreprises. Côté français = back office de Genève.
Métropole Côte d'Azur	4,9% (ZE Menton, Nice, Cannes-Antibes) (41% Menton)  0,06% (ZE Menton, Nice, Cannes-Antibes)	Fr : -- Monaco : --  It : --	Imposition au lieu de résidence	Prix des logements, bien que très élevés, inférieurs côté français au côté monégasque.  * Prix des logements très élevés et légèrement supérieur au côté italien.	Résidence à Monaco réservée aux très riches, français comme italiens. Essentiel des frontaliers résident côté français.  Nombreux Italiens aisés habitant côté français.	Assez forte entre Monaco et sa proche périphérie française (emploi des frontaliers).  - Faible intégration transfrontalière locale - Nice = ville internationale
Eurocité basque Bayonne – San Sebastian	1,1% (ZE Bayonne)	Fr : -- Esp : --	Imposition au lieu de résidence	Prix côté français inférieurs au côté basque espagnol, les plus élevés d'Espagne. Nombreux Espagnols qui s'installent depuis 10 ans sur le littoral sud (Hendaye).	Hausse très forte des prix du foncier liée à la fois à la présence des Espagnols sur l'extrémité sud du littoral et aux cadres en fin de carrière et retraités aisés s'installant dans la région.	- Faibles : tissus économique différents. France = services, tourisme Pays basque espagnol = industrie

INDICATEURS	7 PIB/habitants comparés (causes)	8 Fiscalité des entreprises comparée (+/- : étranger par rapport à France)	9 Charges sociales de l'employeur comparées (+/- : étranger par rapport à France)	10 Transports	11 Reversement (pour le foncier et les transports)	12 Concurrence commerciale	13 Enjeux stratégiques majeurs
<b>SITES</b>  <b>Plate-forme transfrontalière West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque - Côte d'Opale</b>	- Nord (2000) : 19 794 € - Région NPC (2006) : 22 458 € - France (2006) : 28 356 €  - Flandre (2003) : 26 900 € - Belgique (2005) : 28 500 €	-	-	Transports collectifs transfrontaliers très faible en franco-belge (2 lignes de bus dont une estivale). Métropolisation de Dunkerque par Lille à travers le TER GV.	NON	Oui même si bonne complémentarité en terme d'offres et de jours d'ouverture.	- GECT en cours de création - Exploitation du Tunnel sous la Manche (transfrontalier)
<b>Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai</b>	- Nord (2000) : 19 794 € - Région NPC (2006) : 22 458 € - France (2006) : 28 356 €  - Flandre (2003) : 26 900 € - Wallonie (2002) : 18 336 € - Belgique (2005) : 28 500 €	-	-	Transports collectifs transfrontaliers avec de nombreuses lignes de bus et 2 lignes de TER, mais coûteuses et peu cadencées. Donc part modale faible, également à cause de l'éclatement des provenances et des destinations. Grosse marge de progression. Très bonne connexion européenne de Lille : TGV, Thalys et Eurostar	NON	Oui même si bonne complémentarité en terme d'offres et de jours d'ouverture.	- GECT créé en janvier 2008
<b>Nord lorrain</b>	- Meurthe-et-Moselle (2000) : 19 952 € - Moselle (2000) : 19 644 € - Région Lorraine (2006) : 23 596 € - France (2006) : 28 356 €  - Land de Sarre (2006) : 26 900 € - Allemagne (2005) : 27 300 €  - Bas-Rhin (2000) : 24 512 € - Région Alsace (2006) : 26 532 € - France (2006) : 28 356 €  - Land Bade-Wurtemberg (2006) : 31 400 € - Allemagne (2005) : 27 300 €	--	--	Nombreuses lignes de bus et de trains transfrontalières convergeant surtout vers le Luxembourg. Lignes performantes mais surchargées. Infrastructures routières saturées. Bonne connexion du sillon lorrain et du Luxembourg au réseau européen	OUI pour lignes bus PED-Luxembourg	Oui (notamment pour les grandes surfaces implantées côté français à la frontière).	- Mettre en place un reversement alimentant un fonds d'aménagement transfrontalier - GECT envisagé pour porter le projet
<b>Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est</b>	- Moselle (2000) : 19 644 € - Région Lorraine (2006) : 23 596 € - France (2006) : 28 356 €  - Land de Sarre (2006) : 26 900 € - Allemagne (2005) : 27 300 €	-	-	Quelques lignes de bus, un TER et un tram train. Marge de progression importante. TGV Paris-Sarrebruck-Francfort	NON		- GECT envisagé
<b>Eurodistrict Strasbourg Ortenau</b>	- Bas-Rhin (2000) : 24 512 € - Région Alsace (2006) : 26 532 € - France (2006) : 28 356 €  - Land Bade-Wurtemberg (2006) : 31 400 € - Allemagne (2005) : 27 300 €  - Haut-Rhin (2000) : 22 264 € - Région Alsace (2006) : 26 532 € - France (2006) : 28 356 €  - Cantons de Bâle Ville+Campagne (2002) : 33 350 € - Suisse (2005) : 39 500 €	-	-	1 ligne de TER transfrontalier et 1 ligne de bus transfrontalière. Aéroports : guerre concurrentiel, Entzheim menacé et concurrencé également par le TGV Rhin : problème fiscal	NON	Oui, notamment avec le cas de magasins d'usine côté allemand. Prix de l'alimentation moins cher côté allemand.	Articuler Eurorégion/ Euroinstituts
<b>Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB)</b>	- Haut-Rhin (2000) : 22 264 € - Région Alsace (2006) : 26 532 € - France (2006) : 28 356 €  - Cantons de Bâle Ville+Campagne (2002) : 33 350 € - Suisse (2005) : 39 500 €  - Ain (2000) : 20 379 € - Haute-Savoie (2000) : 23 848 € - Région Rhône-Alpes (2006) : 28 792 € - France (2006) : 28 356 €  - Canton de Genève : (Chiffre non connu) - Canton de Vaud : (Chiffre non connu) - Suisse (2005) : 39 500 €	--	--	Plusieurs lignes de bus transfrontalières, 1 ligne de TER cadencée. Pb avec al prolongation des trams bâlois côté français. Enjeu de créer 1 gare TGV Rhin Rhône dans l'Euroairport.	OUI	Oui, avec le côté allemand attractif pour l'alimentaire, le carburant. Côté suisse devenu récemment attractif du fait du taux de change	- Créer un fonds de développement transfrontalier - Promouvoir zone France Euroairport - Europort fluvial
<b>Métropole franco-valdo-genevoise</b>	- Alpes-Maritimes (2000) : 23 101 € - Région PACA (2006) : 27 095 € - France (2006) : 28 356 €  - Monaco (2005) : 49 899 €  - Alpes-Maritimes (2000) : 23 101 € - Région PACA (2006) : 27 095 € - France (2006) : 28 356 €  - Ligurie (2004) : 23 600 € (en SPA) - Piémont (2004) : 25 700 € (en SPA) - Italie (2005) : 24 200 €	--	--	Nombreuses lignes de bus et de TER, première AO transfrontalière de transports en Europe. Projet CEVA. Part modale toutefois faible. TGV et aéroport international avec sortie en France.	OUI	Oui, partie française concurrentielle sur les produits alimentaires même si niveau de taux de change entraîne 1 diminution des flux	- Articuler Projet d'agglomération et CRFG - Mobiliser le reversement sur les projets transfrontaliers
<b>Métropole Côte d'Azur</b>	- Alpes-Maritimes (2000) : 23 101 € - Région PACA (2006) : 27 095 € - France (2006) : 28 356 €  - Monaco (2005) : 49 899 €  - Alpes-Maritimes (2000) : 23 101 € - Région PACA (2006) : 27 095 € - France (2006) : 28 356 €  - Ligurie (2004) : 23 600 € (en SPA) - Piémont (2004) : 25 700 € (en SPA) - Italie (2005) : 24 200 €	--	--	Réhabiliter infrastructures : autoroute saturée, TER nombreux mais ligne saturée. Mauvaise interconnexion ferroviaire avec le reste de la France et l'Italie, Aéroport international. Enjeu du transport de proximité par mer. Idem Enjeu d'une meilleure interconnexion France-Italie, d'un cadencement des TER et de création de lignes de bus.	NON	Oui : notamment sur le plan touristique + marché de Vintimille	- Monter un GECT trinational. - Articulation CIG - Relancer EURES
<b>Eurocité basque Bayonne – San Sebastian</b>	- Pyrénées-Atlantiques (2000) : 21 051 € - Région Aquitaine (2006) : 25 693 € - France (2006) : 28 356 €  - Communauté autonome Pays basque (2004) : 25 000 € - Espagne (2005) : 20 800 €	- Déduction sur les bases	- (notamment TPE)	Enjeu de coopération : - aéroports (étendre l'influence de celui de Biarritz) - ports Améliorer transports fer de proximité (projet tram-train). Problème de différence d'écartement des rails. Opportunité de l'arrivée du TGV	NON	Oui, nombreux centres commerciaux espagnols situés à la frontière et qui drainent une clientèle exclusivement française (Ibardin).	

## Du point de vue des acteurs publics, des situations contrastées

### Pour l'Etat français

Avantages/gains	Inconvénients/surcoûts
<b>Emploi et formation</b>	
<p>Réserve d'emploi de l'autre côté de la frontière permettant de faire diminuer le chômage côté français</p>	<p>Dépendance vis-à-vis de l'évolution de l'économie du territoire riverain notamment en cas de reflux</p> <p>Coût de la prise en charge des chômeurs dont le niveau de qualification ne leur permet pas d'accéder au marché de l'emploi de l'autre côté de la frontière ou des chômeurs de nationalité de l'Etat voisin résidant en France et inscrits à l'ANPE mais cherchant uniquement des emplois de l'autre côté de la frontière</p> <p>Coût de la formation des résidents français allant travailler de l'autre côté des frontières</p>
<b>Economie</b>	
<p>Développement d'une économie résidentielle côté français induite par les dépenses des frontaliers</p>	<p>Risques de déséquilibre du tissu d'entreprises et d'inégale répartition sur la zone frontalière</p> <p>Accueil d'entreprises n'ayant pas trouvé d'implantation de l'autre côté de la frontière (trop consommatrices d'espaces, trop polluantes)</p> <p>Croissance des prix du foncier et du logement du fait de l'arrivée de frontaliers</p>
<b>Fiscalité des personnes physiques</b>	
<p>Imposition des frontaliers au lieu de résidence : Allemagne, Suisse hors Genève, Monaco et dans une moindre mesure Belgique (réforme en cours), Italie et Espagne</p>	<p>Manque à gagner fiscal du fait de l'imposition des salariés résidant en France et travaillant au Luxembourg ou à Genève où ils sont imposés (dans le cas de Genève, compensation par un reversement vers les collectivités locales françaises) et de l'absence d'imposition des entreprises installées à l'étranger employant des résidents français.</p>



<b>Prestations sociales</b>	
Régime de sécurité sociale unique pour les frontaliers : au lieu de travail, soit majoritairement à l'étranger, générant une économie dans le paiement des prestations sociales	Prise en charge des chômeurs dans leur recherche d'emploi à leur lieu de résidence et sur la base des salaires élevés perçus de l'autre côté de la frontière.

### **Pour les collectivités frontalières et leurs groupements**

<b>Avantages/gains</b>	<b>Inconvénients/surcoûts</b>
<b>Fiscalité</b>	
Attractivité résidentielle des territoires français pour les frontaliers : perception de la taxe d'habitation et des taxes foncières Pouvoir d'achat dépensé par les travailleurs frontaliers	Manque à gagner des collectivités locales en matière de taxe professionnelle du fait de l'implantation des entreprises de l'autre côté de la frontière, donnant lieu éventuellement à une augmentation du taux de la taxe professionnelle qui peut avoir un effet dissuasif sur l'implantation des entreprises
<b>Services publics et équipements</b>	
Demande des résidents bénéficiant de revenus frontaliers plus élevés en termes de services publics de haut niveau ou d'équipements et infrastructures adaptés à leurs besoins en transfrontalier ; possibilité de maintenir des équipements ou services publics ou privés qui ne seraient plus viables autrement	Coût des services et des équipements en transfrontalier pour lesquels les collectivités frontalières de résidence des frontaliers ne disposent pas de ressources issues des taxes liées à l'activité économique pour les financer. Incapacité à financer des équipements à la hauteur des exigences de travailleurs frontaliers et de leurs revenus.

### **Une nécessaire régulation par des mécanismes appropriés**

Le SESGAR Lorraine a tenté sur le territoire nord lorrain une analyse financière des différents paramètres : dans cet esprit, il importera de mener de façon systématique des études sur l'économie productive et résidentielle de ces territoires transfrontaliers et ses conséquences sur la cohésion et les finances publiques.

**Ce qui est certain aujourd'hui, c'est que gains ou pertes, selon les acteurs publics ou privés, sont aujourd'hui implicites et leurs conséquences, parfois ressenties intensément par les territoires frontaliers français, restent peu ou pas régulées.**

Pour des territoires « classiques », les déséquilibres entre communes sont régulés par des mécanismes locaux (intercommunalité) ou nationaux (péréquation de la taxe professionnelle).

**En tout état de cause, au-delà des bilans positifs ou négatifs selon les acteurs et les frontières, la situation des territoires transfrontaliers n'est, de toute évidence, pas optimisée au regard du potentiel non valorisé qu'ils représentent. Cet état de fait n'est pas conforme à l'objectif même de l'intégration européenne.**

## **2-3 Diagnostic de la réponse de la puissance publique au fait frontalier**

Il importe d'examiner la coordination et l'interopérabilité des cadres légaux qui coexistent de part et d'autre des frontières (2-3-1) ainsi que la réponse de la puissance publique locale au fait transfrontalier (2-3-2) mais également la prise en compte par les services de l'Etat fait transfrontalier (2-3-3).

### **2-3-1 Une coordination *a minima* des cadres légaux aux frontières**

Les zones frontalières sont sous l'influence de forces centrifuges, les législations et réglementations européennes favorisant la mobilité au-delà des frontières, instaurant le marché et la monnaie uniques et contribuant au développement de projets transfrontaliers communs.

Il ne faut toutefois pas ignorer l'existence de forces centripètes qui rendent ces projets difficiles : les droits internes se complexifient, les législations nationales se multiplient sans prendre en compte leurs conséquences sur les territoires transfrontaliers.

Les réunions de travail de la mission ont permis d'appréhender cette complexité institutionnelle. Différents pays connaissent des évolutions structurelles fondamentales : par exemple, le fédéralisme en Belgique a contribué à dédoubler la législation des collectivités flamande et wallonne. De même, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne sont des Etats où il existe des « régions<sup>73</sup> » à pouvoirs législatifs autonomes par rapport au pouvoir central<sup>74</sup>.

**La décentralisation en France a donné des compétences aux collectivités territoriales sans pour autant définir les conditions de l'action transfrontalière.**

Cette multiplication des règles et des acteurs contribue à rendre de plus en plus complexe la définition de solutions communes aux difficultés identifiées aux frontières.

#### **2-3-1-1 L'empilement des dispositifs juridiques**

Le fait frontalier, s'il est favorisé par la construction européenne, remet en cause le principe même de fonctionnement des dispositifs juridiques s'appliquant aux personnes physiques, aux entreprises, aux administrations publiques et aux relations entre ces trois groupes qui sont fondées sur une corrélation entre droit applicable et territoire de résidence, d'activité ou d'intervention. En transfrontalier, chaque situation personnelle ou collective est régie par des règles propres qui trouvent leur source dans des accords internationaux, des dispositions communautaires ou la confrontation des droits internes.

Par exemple, la situation personnelle d'un travailleur frontalier est régie par des dispositions différentes concernant le paiement de ses cotisations sociales, de ses impôts sur le revenu ou concernant le bénéfice de droits sociaux pour lui et sa famille. Ces règles peuvent de surcroît évoluer dans le temps, comme le montre le récent avenant à l'accord franco-belge visant à éviter les doubles impositions. A cela, s'ajoutent d'autres dispositions quand il franchit la frontière pour acheter des biens et services, utiliser des équipements ou s'il souhaite envoyer ses enfants étudier de l'autre côté de la frontière.

---

<sup>73</sup> Le terme est employé dans un sens générique

<sup>74</sup> Dans le cadre de cette mission, il s'agit des régions flamandes et wallonnes, des Länder allemands frontaliers de Sarre et du Bade-Wurtemberg, des cantons suisses de Bâle-ville et de Genève, de la communauté autonome espagnole du pays basque

De même, une entreprise située d'un côté de la frontière qui souhaite étendre son activité de l'autre côté, de manière permanente ou temporaire, sera, partiellement ou totalement, régie par de normes différentes en matière de TVA, de normes sociales, juridiques, environnementales ou fiscales.

Ces questions sont maîtrisées par les entreprises internationales qui ont les services compétents pour réaliser des implantations territoriales mais peuvent être pénalisantes pour les PME ou les particuliers qui souhaitent exercer leurs activités de l'autre côté de la frontière.

### **2-3-1-2 Le problème de l'interopérabilité des systèmes nationaux**

**Si le fait transfrontalier est conséquent dans les agglomérations transfrontalières, il a peu d'impact sur les politiques à l'échelle nationale.** Par exemple, la population active frontalière était de l'ordre de 250 000 personnes au recensement général de la population de 1999 pour une population active française de plus de 25 000 000 d'individus à cette même date. Les frontaliers représentent moins d'1% de la population active française<sup>75</sup>. Pourtant à l'échelle de la Lorraine, les frontaliers sont estimés par le SGAR Lorraine à 14% de la population active régionale.

C'est pourquoi, en dehors des questions liées aux prérogatives régaliennes des Etats (fiscalité, limites territoriales, douanes, sécurité), il n'y a pas ou peu, aux échelons nationaux, de recherche d'interopérabilité entre dispositifs existant de part et d'autre de la frontière.

**Le fait transfrontalier n'est guère intégré dans les normes juridiques qui s'appliquent aux personnes physiques et morales, à l'exception, côté français, des dispositions relatives au statut fiscal des frontaliers sur certaines frontières et à la coopération décentralisée des collectivités locales.**

### **2-3-1-3 Complexité inédite des procédures juridiques et administratives de la vie quotidienne<sup>76</sup>**

Au quotidien, les personnes physiques, comme les PME voire les administrations locales dans leurs démarches de coopération transfrontalière ne connaissent pas toujours l'étendue des dispositifs et des normes qu'ils doivent respecter quand ils interviennent en dehors de leurs limites nationales.

Ces problèmes, souvent évoqués lors des réunions, se manifestent :

- quand les lieux de travail et résidence sont dissociés de part et d'autre de la frontière pour les personnes physiques ;
- lors de la création d'un établissement de l'autre côté de la frontière ou détachement de personnel pour les entreprises ;
- pour le développement d'équipements et de projets communs entre collectivités ;
- l'accès aux marchés publics pour des entreprises situées de l'autre côté de la frontière.

**Pour l'instant, la seule réponse proposée en transfrontalier est la création d'instances comme les EURES-T ou la publication de guides** permettant de détailler les principes régissant les cas particuliers, notamment pour les personnes physiques, via

---

<sup>75</sup> INSEE Recensement général de la population de 1999

<sup>76</sup> Cf le rapport du 8 juin 2008 de M. Alain Lamassoure, député européen au Président de la République : « Le citoyen et l'application du droit communautaire.

des initiatives comme le projet transfrontalier de l'URSSAF de Bayonne (guide des droits et obligations des salariés et entreprises, observatoire, action commune de contrôle, formation).

#### **2-3-1-4 Diversité des sources et des fondements juridiques de la coopération transfrontalière**

L'acceptation de la coopération transfrontalière dans le droit interne français est très étroite. Elle concerne les relations entre les collectivités locales françaises et leurs groupements avec d'autres collectivités locales ou groupements de collectivités situés de l'autre côté des frontières.

Le cadre juridique est différencié selon les frontières : national (district européen, société d'économie mixte locale), international (quatre accords bilatéraux distincts aux frontières françaises<sup>77</sup> et GLCT), communautaire (règlement 1082/2006 créant le GECT et Groupement Européen d'Intérêt Economique ou GEIE).

Ce cadre juridique ne permet pas de dépasser les différences d'environnement juridique administratif, fiscal et social existant de part et d'autre de la frontière. Pour les collectivités locales et leurs groupements, la coopération doit se faire dans les limites des compétences des collectivités partenaires.

A cet égard, M. Michel Casteigts, professeur associé à l'université de Pau et des pays de l'Adour a rappelé à l'occasion d'un colloque sur le développement économique transfrontalier soutenu par la DIACT<sup>78</sup> que les démarches transfrontalières se structuraient le plus souvent « avec du bricolage institutionnel<sup>79</sup> ».

Il est important de noter que le GECT, outil de coopération prévu à l'échelle européenne, permet d'élargir ce champ de la coopération à l'ensemble des « pouvoirs adjudicateurs » au sens communautaire, c'est-à-dire à côté des collectivités locales, de leurs groupements, les autres personnes morales appliquant les règles européennes relatives aux marchés publics : tous les établissements publics administratifs qu'ils soient rattachés ou non à des collectivités, mais également les Etats.

Le GECT de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, créé avant même l'adaptation du droit interne français au règlement communautaire<sup>80</sup>, permet d'associer l'ensemble des niveaux compétents, de la commune à l'Etat, sur ce territoire transfrontalier franco-belge.

### **2-3-2 Le processus de gouvernance des territoires transfrontaliers**

#### **2-3-2-1 La gouvernance transfrontalière, de la théorie à la pratique**

Les travaux successifs de la MOT permettent d'identifier les paramètres de la

---

<sup>77</sup> Accord de Bruxelles (France-Belgique), 2002, Accord de Karlsruhe (France-Luxembourg-Allemagne-Suisse), 1996, Accord de Rome (France-Italie), 1993, Traité de Bayonne (France-Espagne), 1995

<sup>78</sup> Le développement économique et universitaire transfrontalier et la gouvernance territoriale dans le Grand Est, colloque organisé par l'association nationale des clubs partenaires pour agir, la préfecture de région Lorraine et le conseil régional de Lorraine à l'ENACT de Nancy le 18 octobre 2006

<sup>79</sup> En référence à la notion de « bricolage » introduite par M. Claude Lévi-Strauss dans son ouvrage, *La pensée sauvage*, pour indiquer comment les groupes humains arrivent toujours à résoudre des problèmes concrets alors que les outils formalisés ne permettent pas de le faire

<sup>80</sup> Ce GECT a été créé par arrêté préfectoral du 21 janvier 2008. La loi relative à l'adaptation du CGCT ayant été promulguée le 16 avril 2008 (JO du 17 avril 2008), c'est l'accord franco-belge de 2002 relatif à la coopération transfrontalière et, notamment, les articles 10 et 17 qui ont servi de fondements juridiques pour la création de ce GECT

gouvernance transfrontalière<sup>81</sup> qui s'est développée sur certains espaces urbains transfrontaliers du Nord de la France. D'après elle, la gouvernance transfrontalière, au sens politique du terme, peut se définir comme un processus dans lequel les décideurs politiques concernés (des niveaux local, régional et national) réfléchissent ensemble au contenu de la démarche transfrontalière afin de répondre aux besoins du territoire et de ses habitants, à la définition d'un cadre adapté aux spécificités de la coopération transfrontalière et à sa transcription dans des outils juridiques.

M. Michel Casteigts<sup>82</sup> définit ce processus de gouvernance transfrontalière comme « le passage de la logique d'un gouvernement institutionnel à la logique de coproduction de l'intérêt général ».

De fait, les métropoles transfrontalières (ou les autres acteurs) tentent de réguler l'action collective dans des logiques de projets et de garantir la cohérence de l'action collective dans les espaces transfrontaliers qui sont avant tout des « espaces charnières ». Ce pilotage politique des projets de coopération est indispensable et il a un triple objectif : impliquer les acteurs politiques, les responsabiliser en tant qu'interlocuteurs des habitants et des entreprises et mettre en place des « lieux » où on peut apprendre à se connaître et à débattre.

Pour remplir ces objectifs, il est nécessaire d'avoir un minimum de structuration juridique. Il faut également que tous les acteurs aient conscience des particularismes propres au droit de l'autre partie qu'il convient de respecter. La mise en place de démarches transfrontalières intégrées et pérennes nécessite en amont l'expression d'une volonté politique forte partagée de part et d'autre de la frontière, permettant la définition de stratégies et d'actions communes par thème de coopération.

Les initiatives de coopération transfrontalière existant dans les espaces métropolitains transfrontaliers répondent-elles à ces critères ? La réponse dépend du contexte de chaque territoire et avant tout de l'état d'avancement de sa démarche.

### **2-3-2-2 Des initiatives locales portées par les élus sur une ou deux décennies**

Les démarches de coopération transfrontalière ne procèdent pas d'une démarche d'ensemble ou d'une stratégie concertée à l'échelle de chaque frontière mais se sont développées à partir d'initiatives locales, le plus souvent portées par un groupe d'élus partageant les mêmes engagements et la même vision de part et d'autre de la frontière concernant le développement de leur territoire.

**Le rapport de mission ne peut que mentionner la diversité innombrable des démarches de coopération.**

Il est toutefois important de rappeler que les démarches transfrontalières se caractérisent en premier lieu dans le temps long : elles concernent de nombreux acteurs et sont évolutives dans le temps. La coopération sur le territoire du PED remonte aux années 1980, Lille ou Bayonne se sont lancés dans des initiatives de coopération dès le début des années 1990, le refus de la Suisse d'adhérer à la CEE en 1992 a été un facteur déclenchant de la coopération franco-valdo-genevoise.

La caractéristique commune aux démarches de coopération transfrontalière est leur extrême diversité dans leur objet, leur partenariat ou leur montage. La création du premier GECT à Lille comme la coopération de deux Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) relèvent de démarches purement locales.

---

<sup>81</sup> Cf. *Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe ; Assistance au groupe de travail parlementaire franco-belge, MOT, 2006 ; Actes « Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien », Rencontres européennes des 8 et 9 novembre 2007 à Lille, MOT, avril 2008*

<sup>82</sup> *Actes du colloque du 18 octobre 2006 précité*

## **Les modèles locaux de gouvernance transfrontalière sont hétérogènes et contractuels.**

Les dispositifs de gouvernance existant aux frontières, quel que soit leur dénomination (plate-forme, eurodistrict, eurométropole, eurocité, agglomération transfrontalière), résultent d'une coopération contractuelle, basée sur la recherche d'un consensus entre acteurs et volonté des élus. Cet état de fait a plusieurs conséquences :

- les **modèles de gouvernance sont très hétérogènes** tant en terme de partenariat que de champ d'intervention ou de mode de représentation du territoire ;
- les **périmètres retenus sont des périmètres politiques** : à ce titre, les EPCI, sont, côté français, au cœur des démarches de coopération, comme le souligne M. Pierre Mauroy<sup>83</sup>, président du GECT de l'Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai<sup>84</sup>. **Il n'y a pas nécessairement coïncidence avec les territoires « vécus »**
- les **cadres juridiques et institutionnels sont différenciés** d'une agglomération à l'autre en fonction des outils disponibles pour formaliser cette coopération mais également en fonction de la répartition des compétences entre collectivités et Etats de part et d'autre des frontières

## **Les modèles de gouvernance sont par conséquent difficilement reproductibles d'une frontière à l'autre.**

**Cette coopération contractuelle n'évite pas les superpositions de structures et de périmètres sur un même territoire** : par exemple pour le Rhin supérieur, la conférence du Rhin supérieur recouvre le périmètre du conseil rhénan et de quatre eurodistricts. Pour l'eurocité basque, une conférence eurorégionale recouvre le territoire de l'eurocité basque qui inclut elle-même une coopération intercommunale transfrontalière, le consorcio Hendaye-Irun-Fontarrabie.

**Cette multiplication des structures et cette superposition des échelles n'est pas toujours garante d'une bonne gouvernance des territoires côté français.** Dans l'espace de la Grande Région ou de l'espace franco-valdo-genevois, les différents représentants de l'Etat, unanimes, déplorent les difficultés entre les différents niveaux de collectivités (communes, EPCI, départements et région) à parler d'une même voix face à leurs interlocuteurs uniques du Luxembourg (Grande Région) ou du canton de Genève (agglomération franco-valdo-genevoise).

### **Principaux organes de gouvernance des espaces métropolitains transfrontaliers : dénomination, forme juridique et composition**

#### **Frontière franco-belge (Nord-Pas-de-Calais)**

**Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai** (GECT) : tous les niveaux, des communes/EPCI (CU de Lille) à l'Etat  
**Plate-forme transfrontalière West-Vlaanderen - Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale** (conférence sans personnalité juridique) : tous les niveaux, des EPCI (CU de Dunkerque/pays à l'Etat)

#### **Grande Région (Lorraine/Belgique, Luxembourg, Allemagne)**

**Commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat occidental** (comité interrégional sans personnalité juridique dépendant d'une commission intergouvernementale : Etats français et luxembourgeois, régions françaises, belges, allemandes, départements français, communautés linguistiques belges)

**Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est** (association Zukunft Saar Moselle Avenir : communes et EPCI, communauté d'agglomération de Forbach et Sarreguemines, Sarrebruck)

<sup>83</sup> Entretien du 26 mars 2008

<sup>84</sup> Auquel Mme Martine Aubry a succédé le 1<sup>er</sup> septembre 2008

**Alzette-Belval** (pas de structure ni de dénomination officielle : communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette, ville d'Esch-sur-Alzette)

**Pôle Européen de Développement – Longwy** (association transfrontalière de l'agglomération du Pôle Européen de Développement : EPCI, communauté de communes de l'agglomération de Longwy à l'Etat)

#### **Rhin supérieur (Alsace/Suisse/Allemagne)**

**Conférence du Rhin supérieur** (conférence interrégionale sans personnalité juridique dépendant d'une commission intergouvernementale : Etat français, collectivités territoriales de la région Alsace .Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat, des cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Jura et de Soleure).

**Conseil rhénan** (sans personnalité juridique, regroupe les élus des départements du Haut et du Bas-Rhin, de la région Alsace, des communes françaises et allemandes, des Landkreise allemands et des parlements cantonaux)

**Eurodistrict Strasbourg Ortenau** (institution sui generis née d'une convention de coopération transfrontalière entre la communauté urbaine de Strasbourg et côté allemand, l'Ortenaukreis et les villes de Lahr, Kehl, d'Achern et d'Oberkirch,)

**Agglomération trinationale de Saint-Louis, Bâle et Weil-am-Rhein** : Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB), association de droit alsacien-mosellan regroupant les communes du canton de Bâle-ville, Bâle-campagne, le Planungsverband Fricktal Regio du canton d'Argovie, les communes de Bättwil et Witterswil du canton de Soleure ainsi que les cantons précités en Suisse, les communes du Landkreis Lörrach ainsi que les villes de Wehr et Bad Säckingen en Allemagne et les trois communautés de communes du pays de Saint-Louis du coté français.)

#### **Frontière franco-suisse hors Bâle (espace franco-valdo-genevois)**

**Comité régional franco-genevois** (comité interrégional sans personnalité juridique dépendant d'une commission intergouvernementale, Etat, canton de Genève, départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, région Rhône-Alpes)

**Association Régionale de Coopération** (ARC) rassemblant les EPCI français limitrophes de Genève (communautés de communes des pays de Gex, du bassin bellegardien, de Saint-Julien, de l'agglomération annemassienne).

#### **Frontière franco-italienne (Est des Alpes-Maritimes Riviera Ponente Ligure)**

**Association de la Conférence des Alpes franco-italiennes** (C.A.F.I) : départements français des Alpes - Maritimes, des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie, - provinces italiennes d'Imperia, Cuneo et Torino et région autonome de la vallée d'Aoste

Au sud-est, pas de structure ni de dénomination officielle : communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur, communauté d'agglomération de la riviera française, département des Alpes-Maritimes, principauté de Monaco, province d'Imperia, commune de Vintimille

#### **Frontière franco-espagnole (eurocité basque)**

**Communauté de Travail des Pyrénées** (CTP) (consorcio, toutes les régions française et espagnole limitrophes)

**Conférence eurorégionale** (convention entre communauté autonome d'Euskadi, territoire historique de Guipuzkoa et en France, région Aquitaine, préfecture et département des Pyrénées-Atlantiques, conseil des élus du pays basque).

**Eurocité basque Bayonne-San Sébastien** (GEIE de l'agence transfrontalière pour le développement de l'eurocité basque Bayonne Saint Sebastian, communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz et Diputacion foral de Guipúzcoa)

### **2-3-2-3 La coopération transfrontalière permet une connaissance locale des besoins de la population mais ne constitue pas encore un enjeu politique clairement identifié.**

Les actions de coopération dans les espaces métropolitains transfrontaliers ont permis de nombreuses avancées dans l'observation des territoires transfrontaliers, le recensement des besoins de la population (sous forme de diagnostics ou livres blancs) ainsi que de très nombreuses réalisations concrètes. Ces réalisations concernent aussi bien des enjeux environnementaux (stations d'épuration transfrontalières) que des infrastructures (ponts sur le Rhin par exemple), l'organisation de nombreux services et de manifestations en direction des habitants (en matière de transport, de santé, de culture, de formation ou d'information des citoyens et consommateurs).

Pour un aperçu de la diversité des domaines abordés dans le cadre de la coopération transfrontalière, on pourra utilement consulter les travaux de la MOT<sup>85</sup>.

### **Il est toutefois nécessaire de constater que la coopération transfrontalière ne représente pas un enjeu électoral disputé.**

Le plus souvent, les décisions essentielles pour l'engagement des démarches de coopération sont mis en parenthèse quand il y a une échéance électorale d'un côté de la frontière et sont reportées à l'issue de cette échéance. Dès lors, les enjeux transfrontaliers ne sont pas soumis à l'appréciation populaire.

La pratique quotidienne des territoires transfrontaliers ne suscite d'ailleurs pas particulièrement de sentiment pro-européen chez les citoyens eux-mêmes, comme le fait remarquer M. Michel Foucher<sup>86</sup> analysant les résultats du référendum de mai 2005 sur le projet de constitution européenne. C'est notamment le cas dans le Nord lorrain où les votes ont été massivement négatifs alors même qu'il s'agit de l'un des territoires les plus dépendants de l'activité transfrontalière.

---

<sup>85</sup> Cf. Actes du colloque, *Les territoires transfrontaliers, l'Europe au quotidien*, Lille, novembre 2007

<sup>86</sup> *L'obsession des frontières*, Perrin, 2007



## 2-3-3 Diagnostic de la réponse des niveaux supérieurs d'administration

### 2-3-3-1 Départements et régions à l'articulation de l'échelle locale, de l'action de l'Etat et de l'Europe

Si les communes et les EPCI sont au cœur des démarches de coopération transfrontalière et du fait de leurs compétences, les plus à mêmes de répondre aux besoins des habitants, les collectivités régionales et départementales sont également concernées par les démarches de coopération transfrontalière.

Certains projets entrent directement dans leurs domaines de compétences, comme les transports routiers interurbains ou l'action sociale pour les départements, la formation, ou les transports ferroviaires régionaux<sup>87</sup> pour les régions.

Les régions, à travers les contrats de projets Etat-région participent à nombre d'investissements stratégiques. Il est essentiel d'examiner dans quelle mesure les contrats de projet Etat-région (et en particulier leur déclinaison territoriale), censés identifier une stratégie et des actions communes de développement des territoires, prennent ou non en compte nos territoires frontaliers et la dimension transfrontalière de leurs projets.

Cette analyse se trouve en annexe 2 du présent rapport. **La conclusion est que cette prise en compte, est très en deçà de ce qu'on aurait pu espérer eu égard aux enjeux. Seuls trois contrats (Lorraine, Alsace et Rhône-Alpes) opèrent objectivement cette prise en compte.**

D'aucunes objecteront qu'il existe pour cela, un outil dédié à la coopération, l'objectif «coopération territoriale européenne», troisième objectif de la politique de cohésion économique et sociale pour la période de programmation communautaire 2007-2013. S'agissant de ces programmes européens de coopération transfrontalière, les régions sont impliquées aux côtés des préfetures de région à leur mise en œuvre, voire sont elles-mêmes autorités de gestion de ces programmes et les départements y sont associés et même, souvent en charge d'une déconcentration de leur gestion dans le cadre d'antennes territoriales.

L'article 33 du projet de loi de modernisation de l'économie<sup>88</sup> tend à modifier la loi du 13 août 2004 et permet, à titre expérimental, de confier aux régions, aux autres collectivités territoriales et **aux GECT** la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification de programmes relevant, pour la période 2007-2013, de l'objectif de coopération territoriale européenne de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

Cependant, les programmes opérationnels transfrontaliers sont financièrement moins dotés, et les acteurs stratégiques s'y investissent moins. Comme on le verra ci-après (§ 2-3-3-5), ils intègrent peu les enjeux des métropoles transfrontalières.

Il est à noter enfin que les commissariats à l'industrialisation ont été remplacés par des agences de développement régional, comme NFX (Nord France Experts) ou ADELIOR

---

<sup>87</sup> L'article 21-5 (rédaction de l'Ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004) de la Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs précise que « La région peut, le cas échéant, conclure une convention avec une autorité organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un Etat voisin pour l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de voyageurs dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et les traités en vigueur. A défaut d'autorité organisatrice de transport dans la région limitrophe de l'Etat voisin, la région peut demander à la Société nationale des chemins de fer français de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'Etat voisin pour l'organisation de tels services transfrontaliers. »

<sup>88</sup> L'article 33 du projet de loi de modernisation de l'économie, n° 842 déposé le 28 avril 2008 devant l'Assemblée nationale est devenu l'article 135 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

(Lorraine) qui relèvent de l'échelle régionale. Chargées de la promotion du territoire, elles ne semblent pas avoir développé de stratégies transfrontalières en dehors de quelques contacts et actions ponctuels.

### **Quelles places pour les départements et les régions dans les concertations intergouvernementales et interrégionales menées par l'Etat ?**

Les régions et parfois les départements frontaliers sont quelquefois associés aux rencontres intergouvernementales. A titre d'exemple, lors de la rencontre franco-espagnole de haut niveau du 17 octobre 2005 entre le chef du gouvernement espagnol et le Premier ministre français, plusieurs ministres et présidents de régions des deux pays ont été associés à la réunion de travail qui a porté sur les questions européennes et la coopération décentralisée<sup>89</sup>.

Les régions et les départements sont également associés à titre d'observateurs aux délégations régionales, conduites par le préfet de région qui participe aux instances interrégionales franco-allemande (Rhin supérieur), franco-belgo-germano-luxembourgeoise (Grande Région) et franco-suisse (comité régional franco-valdo-genevois).

### **2-3-3-2 Les services déconcentrés de l'Etat juges et parties face à la dynamique transfrontalière**

Il convient de distinguer le rôle de l'Etat en région (préfet et services déconcentrés) et le rôle des ministères et des autres institutions. Les entretiens menés aux différentes frontières ont permis d'identifier trois approches du rôle des services de l'Etat en région par rapport aux frontières.

#### **L'Etat est tout d'abord acteur de la coopération dans les domaines régaliens (défense, justice, affaires étrangères, ordre public).**

A ce titre, les services de l'Etat collaborent avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière, de niveau national ou régional dans les domaines de la coopération policière et douanière, de risques naturels et technologiques majeurs et d'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave.

#### **Les services de l'Etat collaborent également avec leurs homologues en tant que garants de la régulation des situations individuelles aux frontières dans les domaines de compétences de l'Etat.**

Cette coopération, évoquées à l'occasion de nombreuses réunions, concerne de nombreux domaines dont :

- la fiscalité des résidents français ou d'autre nationalité ayant le statut de frontaliers ;
- la coordination des régimes de sécurité sociale, inscriptions à l'ANPE ;
- le traitement des plaintes des particuliers en matière de consommation.

Il s'agit également de débusquer les fraudes des personnes physiques comme des entreprises :

- problèmes de recouvrement liés au fait frontalier ;
- tentatives de soustraction à leurs obligations par les entreprises ;
- lutte contre le travail illégal (ce domaine donnant lieu à la mise en place de coopération permanente, dépassant le simple cadre du traitement des situations individuelles).

---

<sup>89</sup> Source : ministère des affaires étrangères et européennes

A titre d'exemple, c'est dans l'optique de garantir des droits (déclaration des embauches) et de lutter contre la concurrence déloyale des entreprises (identification des entités économiques responsables d'obligations sociales) que l'URSSAF de Bayonne a souhaité créer une cellule en charge des questions transfrontalières relatives au recouvrement des cotisations sociales.

L'Etat est naturellement un acteur majeur pour nombre de politiques publiques telles que la santé, l'éducation, les grandes infrastructures ou l'environnement.

### **Enfin, dans une troisième approche, l'Etat en région est à la fois l'arbitre des coopérations transfrontalières et l'acteur de ces coopérations.**

Les services de l'Etat en région ont alors une double fonction et assurent à la fois :

- un **rôle de suivi et de coordination des politiques, financements et investissements nationaux et européens** essentiellement réalisé par les SGAR. Ces derniers représentent l'Etat dans les instances interrégionales et **engagent des actions d'observation et de coordination transfrontalière** comme l'atlas transfrontalier franco-belge, fruit du travail collectif de la direction régionale de l'équipement Nord-Pas-de-Calais, de la direction régionale de l'INSEE et du conseil régional, côté français et de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du ministère de la région wallonne et de l'institut national de statistiques, côté belge<sup>90</sup> ;
- le **contrôle de légalité des actes** des collectivités locales en matière de coopération transfrontalière et des structures de coopération créées aux frontières ;
- et **participent** à certaines instances et démarches de coopération transfrontalière comme l'association de l'agglomération du PED ou du GECT franco-belge.

### **En conclusion,**

Cette large palette d'intervention des services de l'Etat ne doit pas cacher une réalité très contrastée. Il en résulte la situation suivante :

- les besoins ne sont pas les mêmes en fonction des frontières et de l'importance et de la nature des flux existants de part et d'autre des frontières ;
- les coopérations existantes reposent le plus souvent sur des initiatives menées à titre expérimental, sans stratégie d'ensemble en termes d'observation ou de rationalisation de l'action de l'Etat aux frontières.

### **2-3-3-3 Une coopération intergouvernementale inégale d'une frontière à l'autre**

#### **Depuis près de trente ans, toutes les frontières, à l'exception de la Belgique, disposent de commissions pour traiter les questions de voisinage...**

Différents accords internationaux signés par la France ont conduit à la mise en place de commissions intergouvernementales entre la France et les Etats riverains afin de traiter les questions dites de voisinage. Ces commissions abordent les questions d'intérêt commun ou litigieuses entre Etats dans les zones frontalières.

*« Certaines de ces commissions intergouvernementales disposent, par ailleurs, d'une commission régionale (espace franco-genevois, Rhin supérieur, Saar-Lor-Lux-Trèves-Palatinat occidental). Ce sont les préfets de régions concernés qui président les*

<sup>90</sup> L'atlas comporte un total de 9 tomes (démographie, habitat, activités économiques, emploi-formation, planification territoriale, environnement et cadre de vie, histoire et cadre euro-régional, tourisme et culture, transports et infrastructures)

délégations françaises au sein de ces commissions. Du côté allemand et suisse, l'Etat fédéral a généralement un statut d'observateur car ce sont les Länder allemands et les cantons suisses qui président les délégations. »<sup>91</sup>

Si la commission internationale des Pyrénées a été créée dès 1875 pour l'ensemble de la frontière, il a fallu attendre près d'un siècle pour que d'autres commissions soient mises en place :

- la commission mixte franco-suisse créée en 1973 pour l'espace franco-genevois dont le champ géographique couvre, en France, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie ;
- la commission franco-germano-suisse pour le Rhin supérieur créée en 1975 dont les compétences ont été redéfinies en 2000, couvre, du côté français, la région Alsace ;
- la commission franco-germano-luxembourgeoise « Saar-Lor-Lux-Trèves-Palatinat occidental » créée en 1980, récemment élargie à la Wallonie couvre, du côté français, la région Lorraine ;
- la commission franco-italienne, créée en 1981, dont le champ géographique couvre, côté français, les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse.

Comment fonctionnent-elles ? « Ces commissions font des recommandations aux Gouvernements, mais elles ne sont pas destinées à régler des questions opérationnelles. En outre, elles ne se réunissent généralement que lorsque plusieurs questions sont à l'ordre du jour ».<sup>92</sup>

### **...Avec des résultats inégaux**

Dans son rapport de 2005 sur la coopération transfrontalière des collectivités locales<sup>93</sup>, M. Alain Lamassoure, député européen et ancien ministre, dressait un bilan qui reste tout-à-fait d'actualité : « En règle générale, ces accords instituent des commissions mixtes, censées se réunir à intervalles réguliers d'un ou deux ans. Cette périodicité n'est que rarement respectée. La commission franco-italienne ne s'est plus réunie depuis 1996 sans qu'une explication convaincante ait pu être donnée ; elle a laissé place à plusieurs commissions spécialisées (Lyon-Fréjus, Fréjus, Mont-Blanc, Alpes de Sud), dont le suivi par l'Etat n'est pas systématiquement organisé et qui ne couvrent pas l'ensemble des problèmes à la frontière. La Commission internationale des Pyrénées, créée en 1875, ne traite que de questions de frontière stricto sensu et ne s'intéresse pas aux grandes questions de la vie quotidienne autour de celle-ci.

Les trois commissions qui sont encore en activité, d'ailleurs irrégulière, - Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, Saar-Lor-Lux, commission régionale franco-genevoise - ont, pour l'essentiel, à connaître des problèmes de voisinage qui ne peuvent être résolus dans le cadre de commissions régionales correspondantes, et ont pour mandat de faire des recommandations aux gouvernements. Force est de constater que celles-ci sont rarement entendues ou suivies d'effets.

L'absence de coordination interministérielle dûment organisée, l'inertie des administrations spécialisées pour lesquelles les questions transfrontalières restent marginales et la lenteur de la transposition du droit communautaire ne permettent pas de résoudre les problèmes identifiés depuis de nombreuses années.

---

<sup>91</sup> Rapport n° 1964 déposé le 1er décembre 2004 par M. Bruno Bourg-Broc à l'occasion de l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics

<sup>92</sup> Idem

<sup>93</sup> Rapport de M. Alain Lamassoure ancien ministre, député européen, sur les relations transfrontalières des collectivités locales françaises (mai 2005)

*En outre, le niveau de représentation des membres de la délégation française ne permet pas à celle-ci de prendre des engagements. Par conséquent, l'Etat se trouve exposé aux critiques de ses partenaires, qui, pour leur part, sont en mesure de tirer avantage de leur structure fédérale pour répartir les responsabilités. »*

### **Des nouveaux modes de concertation ont été mise en place depuis 2002 sur les frontières franco-monégasque et franco-belge.**

Le traité destiné à adapter et confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la principauté de Monaco de 2002 permet l'organisation de consultations sur des sujets d'intérêt commun dont certains peuvent certainement avoir des aspects transfrontaliers.

Enfin, il est intéressant de noter que l'accord de Bruxelles de 2005 sur la coopération transfrontalière, innove par rapport au système antérieur. En l'absence d'une commission intergouvernementale, l'article 2 de cet accord prévoit que les représentants de l'Etat dans les régions et départements français frontaliers avec la Belgique peuvent étudier, avec les autorités de l'Etat fédéral, des communautés et des régions belges concernées, les questions de coopération transfrontalière qui relèvent, en France, de la compétence de l'Etat et qui sont partagées, du côté belge, entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions.

### **En conclusion,**

A ces commissions s'ajoutent de nombreuses instances bilatérales issues d'accords spécialisés dans des domaines comme la prévision et prévention des risques majeurs, l'assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles, les transports et infrastructures.

### **2-3-3-4 Administrations centrales et réseau diplomatique**

Tous les ministères sont concernés par les questions frontalières en fonction de leurs domaines d'intervention, du ministère chargé du budget pour les douanes par exemple, à celui de l'agriculture, en passant par le ministère chargé de la santé (coopération sanitaire<sup>94</sup>) mais aucun ne dispose de service dédié exclusivement à la situation des régions frontalières et au traitement du fait transfrontalier.

---

<sup>94</sup> De fait, sur certaines frontières, la coopération hospitalière transfrontalière existe déjà : par exemple, sur la frontière franco-belge, **les projets de coopérations entre établissements hospitaliers français et belges résultent d'initiatives locales, motivées notamment par la proximité des structures situées de part et d'autre de la frontière ainsi que par les possibilités de complémentarités identifiées.** Ils ont pour but d'apporter une réelle valeur ajoutée au niveau des plateaux techniques des hôpitaux et des équipes soignantes pour améliorer l'accès aux soins et la qualité des soins en faveur des patients, des prestataires et des établissements, dans le respect des politiques nationales de planification sanitaire. Après études préalables, des conventions sont élaborées entre l'assurance maladie, l'Agence Régionale de l'Hospitalisation compétente, et les établissements. Elles permettent aux patients de s'affranchir de l'autorisation préalable habituellement nécessaire pour les soins hospitaliers reçus dans un autre Etat membre. Généralement, conformément au règlement européen 1408/71, la prise en charge s'effectue sur la base du tarif en vigueur dans le pays d'affiliation. Conventions en vigueur : Centre hospitalier régional de Mouscron (B) et centre hospitalier de Tourcoing (F), centre hospitalier de Sambre-Avesnois (Maubeuge) (F) et centre hospitalier de Mons (B), centres hospitaliers de Charleville-Mézières (F) et de Dinant (B), centres Hospitaliers de Tournai (B) et de Valenciennes (F), clinique régionale Yan Yperman de Ypres (B) et CPAM d'Armentières et de Dunkerque (F), CHRU de Lille (F) et le CH de Renaix (Ronse) (B). Projets de convention : centre hospitalier de Valenciennes (F) et site du Péruwelz (B) du RHMS (Réseau Hospitalier de Médecine Sociale) (B), Etablissement Public de Santé Mentale Lille Métropole d'Armentières (F) et Psychiatrisch Centrum de Menin (B), Koningin Elisabeth Instituut d'Oostduinkerke (B) et CH de Dunkerque (F) ;

## Les instances dédiées à la coopération décentralisée

C'est le domaine de la coopération décentralisée ou « action extérieure des collectivités locales » qui fait l'objet d'un suivi interministériel associant notamment le ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et plus particulièrement, la direction générale des collectivités locales, la DIACT en tant que service du Premier ministre et le ministère des affaires étrangères et européennes.

Dès 1983<sup>95</sup> a été créé un Délégué à l'Action Extérieure de Collectivités Locales (DAECL), nommé en Conseil des ministres et placé actuellement auprès du directeur général de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères et européennes.

Il a notamment vocation à recueillir et analyser les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales afin d'informer le Gouvernement des problèmes d'actualité, d'apporter son concours aux ambassades et consulats français ainsi qu'aux préfetures, de contribuer à l'élaboration des textes juridiques et d'assurer le secrétariat de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD).

La délégation à l'action extérieure des collectivités locales est également chargée de la coordination interministérielle en la matière.

La composition de la CNCD, décrite à l'article L. 1115-6 du CGCT, rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales et de tous les ministères concernés par la coopération décentralisée. Bien qu'elle ait vocation à formuler toutes propositions visant à améliorer et renforcer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée, **elle ne comporte pas d'instance spécifique dédiée à la coopération transfrontalière.**

## La Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires

La DIACT joue, bien entendu, un rôle majeur vis à vis des régions et territoires frontaliers de par ses responsabilités :

- de coordination interministérielle en matière d'aménagement des territoires, y compris pour la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion pour laquelle elle est l'interlocuteur de la Commission. Elle assure, à ce titre, le suivi stratégique des CPER et du CRSN ;
- de coordination verticale vis-à-vis de l'échelon régional en liaison avec les SGAR et les conseils régionaux ;
- et d'animation de la coopération transfrontalière soutenue par les fonds européens.

Il faut noter que cette dernière mission l'amène à animer d'une façon innovante et fructueuse le réseau des SGAR et des conseils régionaux qui assurent conjointement les responsabilités de mise en œuvre, du suivi, dans le respect des réglementations communautaire et nationale, des programmes opérationnels relevant, pour la période 2007-2013, de l'objectif de coopération territoriale européenne de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

L'ensemble du processus de pilotage des programmes opérationnels transfrontaliers, depuis la DG Regio jusqu'aux autorités uniques de gestion, en général assurées par une région soit française soit étrangère, et secrétariats techniques des programmes opérationnels suppose un suivi attentif des modalités de gestion financière qui semblent trop souvent prendre le pas sur l'approche stratégique des programmes.

---

<sup>95</sup> Circulaire n° 1789/SG du Premier ministre sur l'action extérieure des collectivités locales en date du 26 mai 1983

**Ce pilotage gagnerait à mieux investir les questions de stratégie et d'aménagement du territoire. Ceci nécessite toutefois que les administrations à tous les niveaux mobilisent des ressources, notamment humaines, plus importantes afin d'assurer une plus grande coordination à l'égard des enjeux du transfrontalier tant en interne que dans leur partenariat avec les autres acteurs.**

### **La Mission Opérationnelle Transfrontalière**

Dès 1997, l'Etat a pris conscience des enjeux majeurs de la coopération transfrontalière. Constatant que la « gestion administrative des projets a parfois pris le pas sur l'efficacité opérationnelle » et « que des projets, limités dans leur portée, se concrétisent difficilement », le CIADT d'avril 1997 a créé la MOT « mission rattachée à la DATAR destinée à apporter une aide opérationnelle aux porteurs de projet et, plus globalement, aux territoires transfrontaliers »<sup>96</sup>. Portée par plusieurs ministères et la Caisse des Dépôts et Consignations, elle est suivie par un comité de pilotage interministériel piloté par la DATAR auquel ont été associés, au départ, cinq sites pilotes d'agglomérations transfrontalières<sup>97</sup>, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ayant demandé aux préfets de région de solliciter les collectivités territoriales intéressées pour expérimenter des montages de projets transfrontaliers.

**L'originalité de l'organisation de la MOT, association qui rassemble des acteurs de terrain et, en tout premier lieu, des élus**<sup>98</sup> est de favoriser un dialogue permanent entre les autorités nationales et les porteurs de projets locaux.

**Les trois axes d'intervention illustrent son rôle au quotidien : une assistance opérationnelle aux porteurs de projets, la mise en réseau des acteurs transfrontaliers afin de faire remonter leurs besoins en matière de coopération transfrontalière, l'aide à la définition de stratégies d'ensemble en matière transfrontalière.**

Ses recherches ainsi que l'expression des besoins alimentent les réflexions de l'Etat sur de possibles évolutions législatives ou réglementaires. A noter qu'il s'agit d'un organisme unique en Europe, aujourd'hui fort d'une cinquantaine de membres (collectivités situées de part et d'autre des frontières françaises et principalement, à la frontière belgo-germano-luxembourgeoise). La MOT a initié en 2007 la création d'un réseau européen d'autorités locales transfrontalières, l'EUROMOT<sup>99</sup>. L'Etat devra soutenir cette initiative française contribuant ainsi au rayonnement de l'action publique française.

### **L'action du réseau diplomatique et des réseaux consulaires**

Les ambassades et les consulats de France dans les Etats riverains ont avant tout un rôle diplomatique de représentation des intérêts français et d'interlocuteur administratif des Français résidant à l'étranger.

**Il faut cependant noter l'existence d'un réseau spécifique, celui des missions économiques.** Chaque mission économique est rattachée à l'ambassade et regroupe les services de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTEPE). Chaque mission économique travaille en liaison avec des partenaires tels que les directions régionales de commerce extérieur, UBIFRANCE, la COFACE, les conseillers du commerce extérieurs de la France, les CCI françaises à l'étranger, le MEDEF international, les fédérations professionnelles...

---

<sup>96</sup> Les citations de ce paragraphe sont issues de l'extrait de décisions du CIADT d'Auch tenu le 10 avril 1997

<sup>97</sup> Lille Métropole, l'Alsace (Saint-Louis/Bâle et Strasbourg/Kehl), l'espace franco-genevois, la métropole Côte d'Azur (Menton-Ventimiglia) et la conurbation Bayonne-San Sebastian

<sup>98</sup> M. Pierre Mauroy a présidé la MOT de 2001 à 2008. M. Michel Delebarre, ancien ministre d'Etat, député-maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, du syndicat mixte de la Côte d'Opale et premier vice-président du comité des régions, lui a succédé à la présidence le 29 mai 2008

<sup>99</sup> Voir le manifeste pour la coopération transfrontalière en Europe (avril 2008), [www.espacefrontaliers.eu](http://www.espacefrontaliers.eu)

Elle remplit différentes missions au bénéfice de l'administration et des entreprises françaises :

- analyse de la situation économique et financière du pays considéré ainsi que des conditions d'accès au marché ;
- mise en place de la coopération financière entre la France et le pays de résidence ;
- soutien des efforts commerciaux des entreprises françaises et promotion des investissements français dans le pays concerné ;
- information des entreprises et administration sur l'offre française promotion des investissements étrangers en France en partenariat avec l'AFII.

Au regard des réponses fournies par ces missions économiques (via la DGTPE) dans le cadre de cette mission, il apparaît que **ces missions** qui ont su se doter d'une information économique de qualité et de grande précision, **ne disposent pas toujours d'une vision d'ensemble du fait transfrontalier c'est-à-dire des interactions entre territoires de part et d'autre de la frontière.**

S'agissant des ambassades et consulats, le très fructueux entretien avec notre ambassadeur en Belgique a permis de dégager un constat de première importance : **dans un pays fédéral comme la Belgique, l'ambassadeur est le réceptacle d'informations et de demandes qui concernent des enjeux locaux notamment frontaliers alors que du côté français, la préoccupation du réseau des ambassades est clairement orientée sur les enjeux de grande politique entre Etats.**

Ce constat semble également valable non seulement pour l'Allemagne et la Suisse mais aussi pour les pays fortement décentralisés comme l'Espagne et l'Italie donc la quasi totalité de nos voisins.

### **2-3-3-5 L'Europe**

Des programmes opérationnels de coopération sont mis en place sur l'ensemble des frontières et un programme, INTERACT, a vocation à assurer la mise en réseau de l'ingénierie de programme au niveau européen. Il s'est beaucoup attaché lors de la période 2000-2006 à capitaliser les savoir-faire en matière de gestion transfrontalière afin de répondre aux soucis des gestionnaires de répondre aux exigences de la réglementation communautaire.

**Dans quelle mesure les Programmes Opérationnels (PO) intègrent-ils les enjeux des métropoles transfrontalières<sup>100</sup> ?**

**C'était une recommandation du CRSN français mais encore fallait-il que le partenariat transfrontalier accepte politiquement cette reconnaissance.** Or si la majorité des PO évoquent ces territoires dans le diagnostic, ils ne sont vraiment présents dans les axes des programmes que dans deux PO (Grande Région et France/Suisse) et, dans une moindre mesure, dans le PO franco-belge.

C'est une logique sectorielle qui prévaut. Le financement de projets peut bénéficier à toutes les métropoles transfrontalières dans tous les PO, toutefois, il est dommage que celles-ci ne soient pas plus clairement identifiées comme des enjeux stratégiques

Si l'approche partenariale préconisée par la Commission européenne dans tous les dispositifs de mise en œuvre a obligé progressivement les partenaires clé de chaque côté des frontières (Etats, collectivités territoriales, en premier lieu régions et départements pour la France, mais aussi partenaires socio-économiques) à établir un dialogue qui a favorisé une connaissance et des habitudes communes, elle n'a toutefois pas éliminé les

---

<sup>100</sup> Voir détail en annexe 1 du présent rapport



conséquences concrètes des concurrences économiques entre territoires qui restent une réalité. Même si le développement économique transfrontalier est une priorité affichée dans tous ces programmes, son traitement évite soigneusement de traiter les questions de concurrence.

**De plus, il n'existe au niveau européen ni pilotage stratégique ni outil d'assistance technique aux projets bien que la Commission européenne préconise largement, notamment dans le cadre du nouveau programme INTERACT, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques en la matière.**

La capitalisation à l'échelle européenne et le transfert des bonnes pratiques en matière d'aménagement du territoire transfrontalier est pourtant une nécessité au regard de l'enjeu que représentent les territoires transfrontaliers pour l'intégration européenne. Pour ne pas les laisser qu'à la seule initiative des acteurs locaux et afin de donner vie au quotidien dans les territoires transfrontaliers, elle fait désormais l'objet d'une attention particulière dans tous les programmes de coopération et le programme ORATE va également permettre d'approfondir certaines données relatives aux agglomérations transfrontalières. La capitalisation devrait ainsi s'enrichir de toutes les initiatives prises par les acteurs régionaux et locaux.

L'EUROMOT fait la proposition de contribuer à cette assistance technique de niveau communautaire<sup>101</sup>.

### **2-3-3-6 En conclusion,**

La complexité des interactions économiques et sociales entre territoires frontaliers, des situations de concurrence ou de complémentarité au sein des métropoles transfrontalières fait que la coopération transfrontalière menée par l'Etat et les collectivités se situe à la charnière entre aménagement du territoire et relations diplomatiques et appelle, non pas une approche strictement institutionnelle ou sectorielle mais bien une **démarche transversale et interministérielle**.

**Le fait transfrontalier (économique, politique, fiscal, social, environnemental, sanitaire) est traité séparément par des services sans liens fonctionnels ou opérationnels, sur des bases juridiques diverses, à des niveaux institutionnels souvent dissymétriques de part et d'autre de la frontière, avec des calendriers et des priorités différentes quand aux actions et réponses à apporter.**

**Ce constat appelle des propositions concrètes d'évolution du rôle des autorités publiques et surtout, un véritable changement de regard sur la frontière.**

---

<sup>101</sup> Voir le manifeste pour la coopération transfrontalière en Europe (avril 2008), [www.espaces.transfrontaliers.eu](http://www.espaces.transfrontaliers.eu)

### **3. Construire des communautés de vie transfrontalières**

#### **3.1 En préambule, quelques réflexions de terrain à destination des décideurs**

##### **3-1-1 La frontière doit redevenir une vitrine du rayonnement de la France**

Si nos frontières ne sont plus depuis un demi-siècle le théâtre de conflits, elles sont encore à bien des égards des lieux délaissés : espaces souvent affaiblis car dominés économiquement par le voisin, territoires tronqués par une absence de prise en charge politique ou stratégique ignorant voire excluant l'autre côté de la frontière, territoires peu dotés en services publics.

Il convient de se rappeler que tel n'a pas toujours été le cas et que notre Pays pouvait légitimement être fier de ses frontières, offrant à nos voisins européens le sentiment d'un « art de vivre », une capacité reconnue d'accueil et une représentation de pays privilégié y compris en matière économique.

Une prise de conscience en la matière serait, semble-t-il, la bienvenue !

##### **3-1-2 Avoir le réflexe frontalier**

Les services de l'Etat ont été, pour la mission, des centres précieux de ressources documentaires. La mission a pu bénéficier d'une information de qualité dans tous les domaines de l'action administrative française. Mais, concomitamment, il convient de regretter l'absence quasi-systématique d'informations comparatives avec le pays limitrophe : peu d'indicateurs avec ceux du pays voisin, y compris en matière fiscale ou sociale. Seuls des éléments ponctuels et partiels sont en leur possession. La mission a eu cette étrange impression que, pour l'administration française, le territoire s'arrêtait à la frontière, sorte de monde fini. Certes, les fonctionnaires ne méconnaissent pas l'interpénétration des politiques mais sans la mesurer ni d'ailleurs en avoir pris l'initiative. L'administration centrale n'échappe pas à la règle : sauf erreur de sa part, la mission n'a pu trouver ni dans les services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ni dans ceux du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, les données comparatives des indicateurs fiscaux et sociaux des pays limitrophes au nôtre, pas davantage à l'Agence Française pour les Investissements Internationaux ou à l'INSEE. Et pourtant, cette comparaison serait bien utile aux décideurs lors des sommets bilatéraux.

##### **3-1-3 Donner une réponse aux besoins quotidiens des habitants en réévaluant le rôle de l'Etat...**

Au-delà de la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'administration territoriale, au-delà des responsabilités des administrations déconcentrées ou décentralisées, la réponse de la puissance publique, quand elle existe, est trop souvent, sur certains territoires transfrontaliers, méconnue de nos concitoyens et même de leurs élus. Il n'est guère envisageable de ne pas donner de réponses concrètes aux problèmes de proximité de certaines frontières : la mission souligne le cas de la frontière franco-luxembourgeoise et le lancinant problème du développement d'Alzette-Belval ou celui de la frontière franco-suisse et la continuation de la ligne de tramway de Bâle vers l'agglomération de Saint-Louis. A cet égard, les conditions d'utilisation des infrastructures transfrontalières de transport sont souvent parmi celles qui sont les plus critiquées par nos concitoyens.

Par ailleurs, les espaces frontaliers sont toujours des lieux de complexité et de diversité car ils sont des lieux d'échanges. Pour ces territoires, la population et leurs élus, l'appui de l'Etat est indispensable car les frontières ne sont pas abolies même si leur vocation a changé. **Les élus rencontrés ont tous été unanimes pour réclamer plus et mieux d'Etat.** Il s'agit bien de « **desserrer le polygone des contraintes** » administratives, juridiques et institutionnelles qui freine l'intégration des territoires transfrontaliers et les échanges entre les hommes.

Les frontières restent, en grande partie, de la compétence première de l'Etat car seul, il est doté d'un pouvoir de régulation non seulement de par ses fonctions régaliennes mais aussi par ses fonctions économiques et sociales. Certes, les différents niveaux des collectivités territoriales doivent être associés car bien souvent, ce sont leurs élus qui initient la coopération transfrontalière de proximité. **Mais, on ne saurait oublier que l'Etat est le premier responsable de ses frontières.**

### **3-1-4 ...mais en veillant que l'Etat respecte sa parole**

La construction européenne et la décentralisation des compétences ont accru l'importance du rôle de l'Etat : il est devenu également un partenaire contractant. Le sentiment d'une demande de plus et de mieux d'Etat de la part des acteurs locaux frontaliers vise aussi le respect de ses engagements. C'est le cas de l'aménagement de la zone transfrontalière d'Alzette-Belval<sup>102</sup>, 5 années après les deux CIADT des 26 mai et 18 décembre 2003 – ce dernier le qualifiant de « grand projet » - 3 années après le schéma général d'aménagement de la zone et la publication de la Directive Territoriale d'Aménagement. Si les Luxembourgeois ont, depuis 2000, créé des équipements ou transféré des services, souvent valorisants et performants de l'autre côté de la frontière, force est de constater que, du côté français, les décisions ont longuement tardé à être mises en œuvre malgré « l'attente d'implication forte de l'Etat exprimée par les élus et les responsables locaux et de l'importance de mettre en œuvre une gouvernance efficace pour définir un projet ambitieux pour ce territoire<sup>103</sup> ».

---

<sup>102</sup> Voir notre rapport « Alzette-Belval » de juillet 2007

<sup>103</sup> Au profit duquel des initiatives viennent d'être prises courant 2008 suite à la lettre du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et du ministre des affaires étrangères et européennes du 24 janvier 2008 adressée au préfet de la Moselle, préfet de la région Lorraine

### **3-2 Adapter l'organisation de l'Etat en affirmant la dimension interministérielle de la coopération transfrontalière**

La prise en compte par l'Etat des territoires frontaliers, l'amélioration de leur compétitivité face aux économies des territoires de l'autre côté de la frontière, nécessitent l'organisation, à toutes les échelles d'intervention de l'Etat, d'une démarche transversale. Cette démarche doit rassembler l'ensemble des services concernés par le « fait frontière », relevant aussi bien du ministère chargé de l'intérieur que de ceux en charge des affaires étrangères, de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'éducation, de la santé, de l'équipement, de l'écologie...

Cette approche transversale permettra d'avoir une vision d'ensemble des mutations en cours aux frontières, d'échanger les informations, de définir une stratégie commune et de la mettre en œuvre, à chaque niveau et avec l'ensemble des partenaires.

#### **3-2-1 Au niveau central**

##### **3-2-1-1 Aborder le transfrontalier dans les sommets bilatéraux en associant les collectivités territoriales**

Cette proposition<sup>104</sup> répond à la demande tant des collectivités territoriales françaises que de nos partenaires des pays voisins. Sur la base des travaux de notre actuel ambassadeur pour les commissions et la coopération transfrontalières, les sommets bilatéraux pourraient non seulement être des instances d'appel pour les questions n'ayant pas trouvé de solution au niveau intergouvernemental mais aussi conduire, très en amont des décisions territoriales, la prospective, le devenir et la stratégie des territoires transfrontaliers. L'association des collectivités aux délégations nationales a été initiée dans certains sommets : il est proposé de la systématiser.

##### **3-2-1-2 Traiter le transfrontalier en Conférence nationale des exécutifs**

Le Premier ministre a installé, au mois d'octobre 2007, la Conférence Nationale des Exécutifs (CNE) en présence du président de l'association des maires de France, du président de l'assemblée des départements de France et du président de l'Association des régions de France. La CNE est destinée à être le lieu de concertation au plus haut niveau entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales. L'une de ses missions sera de mesurer l'impact sur les collectivités territoriales de la législation européenne qui est encore insuffisamment pris en compte dans le processus de préparation des normes européennes. Une collaboration entre le Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE) et les chargés de mission « Europe » des associations d'élus a été décidée.

Il est proposé que dans le cadre des travaux de la CNE sous la présidence du Premier ministre et en présence des membres du Gouvernement, les problèmes afférents à la coopération transfrontalière soient débattus en présence d'élus frontaliers désignés par leurs pairs.

---

<sup>104</sup> Voir *La France et l'Espagne relancent leur coopération transfrontalière* par M. H. de Bresson dans *Le Monde* du 12 janvier 2008

### **3-2-1-3 Affirmer la compétence en matière de coopération territoriale de la Commission Nationale de Coopération Décentralisée**

La CNCD rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales et de tous les ministères concernés par la coopération décentralisée. Elle peut formuler toutes propositions visant à améliorer et renforcer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée. La CNCD a été réformée par le décret du 9 mai 2006 : celui-ci a modifié la composition de cette commission présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le ministre chargé de la coopération. Avec un nombre plus réduit de membres mais une composition désormais ouverte, à côté des trois grandes associations nationales d'élus (communes, départements, régions), à celles spécialisées sur l'international (Cités unies France et l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe), l'objectif est de faire de la CNCD l'instrument privilégié du dialogue entre l'État et les collectivités locales dans le sens d'une meilleure coordination et d'une plus grande complémentarité sur le plan international.

Le domaine de la coopération décentralisée ne recouvre pas totalement celui de la coopération territoriale donc transfrontalière. **Or, il n'est pas moins légitime pour la coopération territoriale que pour l'action extérieure des collectivités locales de faire l'objet d'un examen national en suscitant des avis des représentants des collectivités locales.** La coopération territoriale (dans ses composantes transfrontalière, transnationale et interrégionale) n'est-elle pas l'un des outils majeurs de la politique de cohésion ?

C'est pourquoi, il est proposé d'ajouter à l'article L. 1115-6 du CGCT, cette nouvelle compétence.

### **3-2-1-4 Créer la fonction de Délégué à la Coopération Territoriale**

Donner une compétence clairement reconnue en matière de coopération territoriale donc transfrontalière au DAECCL devenu Délégué à la Coopération Territoriale, découle logiquement de la proposition précédente.

Pour le sujet d'étude de la mission, le transfrontalier, il est fondamental que les dossiers de coopération soient organiquement soumis aux autorités gouvernementales et arbitrés régulièrement en réunions interministérielles. Il est tout aussi essentiel que le Gouvernement puisse fixer des objectifs par frontières et soit en mesure d'évaluer les résultats de l'action. Il est proposé que le Délégué puisse exercer cette compétence en liaison opérationnelle étroite avec les préfets et les ambassadeurs.

Comme les problèmes transfrontaliers concernent tous les aspects de la vie quotidienne, il est intellectuellement logique que le Délégué soit rattaché au Premier ministre.

Or, « une telle réforme reviendrait sans doute à le priver en pratique de tout support administratif » souligne le Conseil d'Etat<sup>105</sup>.

Si tel est le cas, il est permis de proposer une alternative :

Son rattachement au ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales ne manquerait pas de pertinence car le Délégué aura prioritairement un dialogue opérationnel à conduire avec les préfets territoriaux.

Son positionnement actuel au ministère des affaires étrangères et européennes n'est pas illogique si on veut valoriser la relation avec les autorités diplomatiques sans compter la dimension de l'action extérieure des collectivités locales qui ne doit pas être perdue de vue.

---

<sup>105</sup> Voir l'Étude du Conseil d'Etat : le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales parue en 2006 à la Documentation française

La décision du Gouvernement est donc sollicitée et son arbitrage portera sur le choix de savoir si la coopération territoriale concerne davantage l'aménagement du territoire et, partant, le réseau préfectoral ou la politique extérieure et donc, le réseau diplomatique.

Au vu des entretiens organisés, des réponses au questionnaire proposé et des demandes de rencontre reçues, il est permis de penser que les préfets – et les élus territoriaux – considèrent les domaines de la coopération transfrontalière comme participant à la dynamique territoriale de leur espace de compétences.

Quoi qu'il en soit, la mise à disposition auprès du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales d'un diplomate ou celle d'un préfet au ministère des affaires étrangères et européennes seraient, sans doute, de nature à régler ce dilemme.

Il convient, dans tous les cas, de lui donner les moyens d'un fonctionnement de qualité et d'en tirer les conséquences sur les aspects budgétaires.

### **3-2-1-5 Affirmer le rôle de la Mission Opérationnelle Transfrontalière en tant qu'expert et conseil des administrations**

Créée par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire d'avril 1997, la MOT a su développer des réseaux d'experts susceptibles de fournir des diagnostics, notamment en matière juridique et de proposer des solutions pour le montage de projets. C'est en quelque sorte une plate-forme où se rencontrent les besoins du terrain en matière transfrontalière et un dispositif interministériel où ces questions peuvent être analysées de manière approfondie avant d'envisager, le cas échéant, les réponses que l'Etat est susceptible d'apporter.

Cette structure originale lui permet à la fois de faire remonter les besoins des acteurs locaux vers l'Etat et de relayer les orientations de celui-ci.

Sa bonne connaissance des projets territoriaux doit être mise au service des administrations centrales de l'Etat et auprès des services déconcentrés de l'Etat.

La MOT pourrait être, en particulier, l'outil du Délégué.

De plus, la MOT du fait de ses partenariats au sein de l'EUROMOT, est devenue un outil européen de référence qui peut être mobilisé tant au plan communautaire (entre les Etats et avec les institutions européennes) que sur chaque frontière. La présidence française de l'Union au 2<sup>e</sup> semestre 2008 peut être l'occasion de le rappeler.

### **3-2-1-6 Demander aux corps d'inspection un rapport par frontière sur les obstacles à la coopération transfrontalière et mettre en place un système d'observation**

Les entretiens effectués amènent la mission à conclure sur la plupart des frontières à une situation de concurrence fiscale et sociale parfois vivement ressentie par les acteurs locaux.

Les conventions bilatérales dont l'équilibre a été pour la plupart de nos voisins négocié pendant les années 1960, prennent peu en compte les évolutions économiques des pays limitrophes comme du nôtre.

Aucune administration centrale ou territoriale ne dispose d'une base de données permettant d'effectuer un comparatif des charges fiscales et sociales des entreprises et des personnes physiques de part et d'autre des frontières.

Il est aujourd'hui urgent, frontière par frontière, de réaliser un état des lieux comme celui qui a été initié dans le présent rapport<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Voir ci-dessus le § 2.2.7

**Il importe aujourd'hui de demander aux corps d'inspection (inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires étrangères et inspection générale des affaires sociales) un rapport par frontière sur les obstacles à la mobilité des entreprises et des citoyens européens.**

Au-delà de l'état des lieux, le rapport pourrait définir les conditions d'une observation permanente conduisant :

- à mettre en place sur chaque frontière un observatoire de l'évolution régionale des charges sociales et fiscales permettant de mesurer son impact sur le développement local transfrontalier. L'étude est d'autant plus délicate que la concurrence territoriale peut concerner plusieurs Etats ;
- à coordonner, à l'échelle nationale, ces observatoires.

Un tel dispositif permettrait la mise à jour régulière d'un état comparatif de la situation française et des Etats limitrophes.

Il serait particulièrement utile aux services de l'Etat, aux services des collectivités territoriales mais également aux organismes de promotion des territoires frontaliers auprès des investisseurs étrangers pour engager des politiques actives en faveur de ces territoires.

### **3-2-2 Au niveau territorial**

#### **3-2-2-1 Créer auprès de chaque préfet de région, un pôle régional en charge de la coopération territoriale**

Le décret du 5 octobre 2004<sup>107</sup> a créé les pôles régionaux de l'Etat. Au nombre de 8, ils couvrent l'ensemble des fonctions de l'Etat déconcentré.

Il est proposé, dans les régions frontalières, d'en créer un neuvième dont l'intitulé pourrait être « coopération territoriale européenne » ce qui aurait pour avantage de traiter d'un bloc les coopérations transnationales, interrégionales et transfrontalières conformément aux décisions du sommet de Lisbonne.

Sa composition mobiliserait autant de services déconcentrés que de thèmes traités par la coopération territoriale et intégrerait les cadres compétents des SGAR qui, auprès des préfets de région, animent et suivent en liaison avec les conseils régionaux les programmes de coopération transfrontalière. **L'ambassadeur et ses services en résidence dans le pays limitrophe devraient y être conviés ce qui aurait pour effet d'institutionnaliser le dialogue entre autorités territoriales et autorités diplomatiques et de rendre l'action de l'Etat, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières, plus coordonnée, plus cohérente et donc, plus lisible. La présence du Délégué à la Coopération Territoriale lui permettrait à la fois de rappeler les objectifs gouvernementaux et de mesurer, sur le terrain, leur avancement.**

#### **3-2-2-2 Confier aux sous-préfets frontaliers la concertation permanente avec les autorités diplomatiques françaises à l'étranger et la mise en œuvre locale de la stratégie de l'Etat aux côtés des collectivités locales**

Les sous-préfets frontaliers ont initié eux-mêmes une réflexion sur leur rôle particulier.

---

<sup>107</sup> Le texte du rapport a été rédigé avant la publication de la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat (JO du 9 juillet 2008). Le sens de la proposition du paragraphe n'en est pas altéré

Leur connaissance de la proximité transfrontalière « française », des projets des élus<sup>108</sup> ou des acteurs de leur arrondissement, devrait pouvoir être complétée par une concertation plus étroite et plus régulière avec les autorités diplomatiques françaises en résidence dans les pays limitrophes : consuls et services économiques, notamment. Ceci permettrait une meilleure information des préfets et pourrait être garante d'une meilleure réactivité des autorités territoriales déconcentrées.

Le dernier alinéa de l'article 14 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements pourrait être réécrit dans ce sens.

### 3-2-2-3 Développer l'expérimentation en transfrontalier

#### Expérimentation à droit constant

Sur chacune des frontières présentant les enjeux les plus aigus (Nord lorrain, Eurodistrict Trinational de Bâle), **il pourra apparaître opportun** de mettre en place, à l'exemple du groupe parlementaire franco-belge<sup>109</sup>, **un groupe de travail parlementaire** chargé d'examiner les dysfonctionnements existant sur la frontière, de faire des propositions aux Gouvernements, d'accompagner le développement de structures de gouvernance adaptées<sup>110</sup>.

#### Expérimentation au sens de la loi française

Concernant l'action de l'Etat et des collectivités territoriales, il serait intéressant d'utiliser le droit à l'expérimentation afin de réformer ou d'unifier les procédures de coopération territoriale sur les frontières, non seulement pour les collectivités mais aussi pour les services de l'Etat qui ne trouvent pas toujours de dispositions adéquates leurs permettant d'engager des actions de coopération avec leurs homologues de l'autre côté des frontières.

---

<sup>108</sup> Les élus regrettent « une absence de d'information et de concertation, particulièrement sensible quand il s'agit de dossiers de coopération interrégionale ou transfrontalière. » (Rapport d'information annexé au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2007 fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'émancipation de la démocratie locale par M. Jean Puech, sénateur

<sup>109</sup> La création d'un groupe parlementaire franco-belge a été présentée par le CIADT du 18 décembre 2003 dans ces termes : « L'identification des freins juridiques au développement du transfrontalier se heurte à deux difficultés. D'une part, la matière est fort complexe, d'autre part les analyses doivent se conduire dans un cadre bi-national, voire multipartite compte tenu des compétences des entités fédérées belges. Pour avancer des propositions concrètes, le gouvernement français proposera aux autorités belges de constituer une **mission parlementaire franco-belge** qui aura pour tâche de proposer aux gouvernements, dans le délai de 12 mois, les modifications législatives ou réglementaires nécessaires et les expérimentations à envisager, notamment dans la perspective d'un district européen. »

<sup>110</sup> Cf. <http://www.nord.pref.gouv.fr/> ; Accueil > Action de l'Etat : Europe > Coopération franco-belge > Groupe de travail parlementaire franco-belge



### **3-3 Inclure l'action territoriale transfrontalière dans les politiques d'aménagement et de compétitivité des territoires**

#### **3-3-1 Inclure un volet d'actions transfrontalières dans les plans d'action stratégiques de l'Etat des régions frontalières**

Il importera d'établir un volet d'orientations transfrontalières dans les plans d'actions stratégiques de l'Etat (PASED et PASER) déclinant la stratégie par frontière évoquée dans la proposition 4.

La stratégie de mise en œuvre des politiques gouvernementales dans chaque région et chaque département est préparée par les préfets dans les Projets d'Actions Stratégiques de l'Etat (PASE) qui sont déclinés au niveau régional et départemental<sup>111</sup>. Il est proposé que la prochaine génération des Projets d'Actions Stratégiques de l'Etat prenne en compte les enjeux transfrontaliers des territoires.

#### **3-3-2 Inclure un volet d'orientations transfrontalières dans les contrats de projets Etat-région des régions frontalières**

Pour préparer le contrat de projets, il est indispensable de fixer une stratégie. Ce principe vaut pour l'Etat comme pour la région.

Dans les régions frontalières, il est donc proposé que le conseil régional élabore, préalablement au contrat de projets et en coordination avec les départements, les collectivités territoriales concernées ou leurs groupements, une note de stratégie sur le développement transfrontalier. L'exemple de la note stratégique qu'a établie le gouvernement flamand<sup>112</sup> est un exemple de ce que l'on peut faire de mieux sur le sujet<sup>113</sup>.

Le CPER prendrait en compte les projets retenus par les parties après les orientations retenues de part et d'autre, prendrait en compte les projets retenus par les parties.

Il importe donc d'entreprendre, dès à présent, la réflexion pour que cela soit fait dans le cadre d'une éventuelle révision à mi-parcours des CPER dans la perspective ultérieure à 2013.

Cette exigence est d'autant plus souhaitable que tous les contrats conclus pour la période 2007/2013 n'abordent pas la dimension transfrontalière. Pourtant, certains enjeux d'aménagement du territoire appellent par leur portée, en termes stratégiques et financiers, une prise en charge commune de l'Etat et des collectivités territoriales.

Un exemple emblématique est celui des infrastructures de transport compte tenu des montants des investissements en jeu et de l'impact considérable de ces infrastructures sur l'attractivité des territoires. Plusieurs des territoires métropolitains transfrontaliers, objets de l'étude, sont confrontés :

- à des situations de concurrence entre équipements existants (la concurrence étant à la fois infra-nationale et transfrontalière) : cas des aéroports dans la région du Rhin supérieur ou du pays basque ;

---

<sup>111</sup> articles 5 et 12 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

<sup>112</sup> « Note stratégique France » établie en 2008 par le gouvernement flamand : le gouvernement flamand a approuvé une « note stratégique France », communiquée au parlement flamand qui présente les axes de la politique de la Flandre vis-à-vis de la France. Ce document aborde non seulement les enjeux des relations avec la France mais également les questions relatives à la coopération avec le Nord-Pas-de-Calais, établit un bilan à la fois des facteurs de concurrence et de coopération et définit des objectifs stratégiques et opérationnels dans tous les champs de l'aménagement du territoire transfrontalier : transports et logistique, développement économique, innovation, culture, langue et patrimoine, enseignement et recherche...

<sup>113</sup> si on veut bien exclure la dimension délibérément « étatique » donnée à ce document par le gouvernement flamand qui ne correspond en rien à l'architecture institutionnelle de la France

- à l'arrivée plus ou moins proche de nouvelles LGV (mêmes territoires que ceux cités ci-dessus plus celui de Nice) posant des questions de tracé, de localisation des gares, d'interconnexion multimodale.

**A terme, comme pour toutes les questions d'aménagement du territoire, c'est la coopération qui garantit les choix optimaux. Compte tenu du processus d'intégration européenne, il n'en est pas autrement pour les choix d'infrastructures qui doivent respecter les logiques européenne et transfrontalière.**

### **3-3-3 Réaffirmer l'enjeu des métropoles transfrontalières au plan national et au plan européen à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne**

#### **3-3-3-1 En France, relancer la politique de coopération métropolitaine, notamment dans sa dimension transfrontalière**

La politique de coopération métropolitaine lancée par le CIADT de décembre 2003 est novatrice à double titre : au plan national, la procédure d'appel à projets a permis de rénover l'approche des « métropoles d'équilibre » en tenant compte de la décentralisation ; au plan européen, elle a innové en prenant en compte pour la première fois une politique nationale des territoires transfrontaliers. **Des dynamiques locales ont été ainsi impulsées : l'Etat doit maintenant réaffirmer l'importance qu'il leur accorde**<sup>114</sup>.

#### **3-3-3-2 A l'échelon communautaire, faire reconnaître les métropoles transfrontalières comme lieux de convergence des politiques nationales et communautaires au service des objectifs de Lisbonne et Göteborg**

La contribution des territoires transfrontaliers et singulièrement des agglomérations et métropoles à la compétitivité de l'Union doit être reconnue dans les processus politiques en cours : suivi stratégique de la politique de cohésion 2007/2013, projet de Livre Vert sur la cohésion territoriale, Agenda Territorial (Leipzig, mai 2007) et programme d'actions (Açores, novembre 2007) mis en œuvre par les présidences de l'Union.

Les agglomérations et métropoles transfrontalières doivent être mises en réseau à l'échelle européenne. Une assistance technique au montage opérationnel et financier des projets transfrontaliers aux frontières européennes peut être développée (réalisation de projets ponctuels et gouvernance de projets de territoire) en s'appuyant notamment sur le savoir-faire acquis par le réseau de la MOT et sur l'EUROMOT.

A cette fin, le projet « *aires métropolitaines transfrontalières polycentriques* » (développé par la Suisse, le Luxembourg, l'Allemagne et la France dans le cadre du programme d'actions de l'agenda territorial approuvé à Ponta Delgada par les ministres européens de l'aménagement du territoire les 25 et 26 novembre 2007) pourrait être mis en valeur lors de la conférence sur la cohésion territoriale et l'avenir de la politique de cohésion convoquée par la présidence française les 30 et 31 octobre 2008 à Paris et lors de la réunion des ministres en charge de l'aménagement du territoire les 24 au 26 novembre 2008.

---

<sup>114</sup> Voir le rapport de M. Dominique Perben, député du Rhône : « Imaginer les métropoles d'avenir » (janvier 2008), pages 57 et suivantes

### **3-3-4 Coordonner au niveau régional le pilotage des territoires transfrontaliers**

Pour répondre aux besoins des entreprises et des habitants, l'ensemble des acteurs publics devait mieux coordonner leurs politiques transfrontalières en définissant préalablement à l'action, une gouvernance commune, un projet de territoire puis le mettre en œuvre en fonction de ses compétences respectives. La **répartition asymétrique des compétences en France** impose une communauté de vues et d'actions à l'Etat, à la région, aux départements, aux agglomérations, si l'on veut que les politiques publiques soient efficaces. Le niveau régional est le juste niveau d'intervention.

#### **3-3-4-1 Favoriser la gouvernance des agglomérations transfrontalières au service du projet de territoire transfrontalier**

Une structure de gouvernance transfrontalière doit rassembler services techniques compétents autour d'un projet de territoire transfrontalier délimité. Cette gouvernance doit associer les différents niveaux institutionnels selon leurs compétences, en particulier les services de l'Etat mais aussi ceux des collectivités territoriales importantes.

Le GECT peut être l'outil adéquat.

Pour mettre en œuvre ce projet, des outils d'observation et d'ingénierie territoriale transfrontalière sont indispensables. Sur les espaces frontaliers français dépourvus de tels outils, la relance des agences d'urbanisme fédérant les partenaires français et développant une coopération transfrontalière avec les structures équivalentes de l'autre côté de la frontière, peuvent être un moyen adéquat.

#### **3-3-4-2 Fonder les services publics transfrontaliers aux ménages et aux entreprises par des documents d'aménagement de qualité**

Les services publics sont facteurs autant d'attractivité et de compétitivité du territoire que de cohésion sociale.

Or, les documents d'aménagement du territoire sont, parfois incomplets voire inexistants ou obsolètes. La prise en compte de la situation des territoires riverains frontaliers dans les documents d'aménagement doit être systématique et déboucher sur la création de services transfrontaliers susceptibles d'être mutualisés de part et d'autre des frontières et donc, de permettre la réalisation d'économies d'échelles importantes.

Ces services doivent être développés en matière :

- d'urbanisme (Plan Local d'Urbanisme) ;
- d'habitat (Programme Local de l'Habitat) ;
- de transports publics (lignes de bus ou de TER transfrontalières avec tarification commune, démarches de type « Plan de Déplacement Urbain ») ;
- de santé (vers une communauté transfrontalière d'établissements de santé ?) ;
- d'environnement (usine de traitement des eaux ou des déchets, gestion des cours d'eau frontaliers...).

#### **3-3-4-3 Conforter le développement des bassins d'emploi transfrontalier**

##### **Conforter les dispositifs EURES-T(transfrontalier) sur toutes les frontières :**

L'enjeu est de développer de véritables bassins de vie et d'emploi transfrontaliers ce qui nécessite une coopération transfrontalière entre les acteurs publics non seulement de

l'emploi et de la formation mais aussi de toutes les politiques censées répondre aux besoins des travailleurs qui sont aussi habitants, parents, citoyens, tout à la fois nationaux et européens.

La continuité transfrontalière du dispositif EURES-T doit être assurée en veillant à trois caractéristiques : développer la mobilité transfrontalière, confier aux représentants des acteurs transfrontaliers la gouvernance des EURES-T et surtout, favoriser l'extension du dispositif EURES-T sur l'ensemble des frontières en développant les possibilités d'échange d'expériences.

### **Développer la formation dans un contexte transfrontalier**

Il convient de favoriser les démarches de validation transfrontalière des expériences acquises en formation et en entreprise, en s'appuyant sur le dispositif ECVET (système européen de crédits d'apprentissage pour l'enseignement et la formation professionnelle) que la Commission européenne vient de présenter.

Il s'agit d'une recommandation que les Etats peuvent adopter sur une base volontaire : ce dispositif prend tout son sens dans le contexte transfrontalier. **La France pourrait s'engager, lors de sa présidence, à l'adopter en coordination avec chaque pays voisin.**

L'apprentissage de la langue pratiquée de l'autre côté de la frontière doit être une priorité de l'éducation nationale pour les régions frontalières ainsi que le développement des filières binationales et bilingues.

### **Coordination entre Etats des aides à l'emploi**

L'émergence d'un bassin d'emploi et de vie transfrontalier suppose une plus grande fluidité des aides à l'emploi aux frontières. Afin d'éviter le cumul des aides - frein à l'acceptation par les Etats d'une telle fluidité - il convient de mettre en place des règles de coordination préétablies<sup>115</sup>. Les Etats membres doivent intégrer, de façon cohérente, la dimension transfrontalière dans l'élaboration de dispositifs nationaux. **La France pourrait appuyer ce besoin de coordination européenne à l'occasion de la présidence française du 2<sup>e</sup> semestre 2008.**

### **3-3-4-4 Favoriser le développement économique en transfrontalier**

#### **Enrichir les pôles de compétitivité d'une dimension transfrontalière**

Il importe de mettre en réseau local transfrontalier les universités, les centres de recherche et les entreprises au sein de « clusters » ou pôles de compétitivité transfrontaliers<sup>116</sup> et d'adapter en conséquence le dispositif français de soutien aux pôles de compétitivité qui sera mis en place pour 2009/2011 suite à l'évaluation actuellement

---

<sup>115</sup> Il conviendrait de créer un mécanisme de coordination au niveau européen comparable au mécanisme existant dans le règlement CE 883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale ; le principe de la compétence de l'Etat de résidence des frontaliers au chômage pour payer leurs allocations de chômage doit être adopté pour les aides au demandeur d'emploi. En ce qui concerne les aides aux entreprises, l'Etat où l'entreprise a son siège pourrait être déclaré compétent y compris lorsque la personne embauchée réside à l'étranger. La base juridique communautaire pour créer une telle disposition pourrait être l'article 308 du traité CE qui prévoit que : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

<sup>116</sup> Voir dans ce sens, l'avis du Conseil économique et social du 9 juillet 2008 sur le rapport de M. André Marcon : « Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale »

en cours. La difficulté sera de coordonner les exonérations fiscales et les régimes d'aide en transfrontalier.

### **Créer des PRES transfrontaliers**

Le développement de la recherche et de l'enseignement supérieur doit être coordonné en transfrontalier via le dispositif des PRES<sup>117</sup>.

### **Créer des instruments à la disposition des entreprises s'engageant dans l'activité transfrontalière**

Comment faciliter l'implantation des entreprises de part et d'autre de la frontière, garante d'un développement équilibré des territoires transfrontaliers ?

Plusieurs pistes sont envisageables qui peuvent d'ailleurs se combiner entre elles :

- créer des plates-formes d'entreprises (réseau de coopération, d'échange d'expérience et de bonnes pratiques, d'accompagnement dans leurs démarches) ;
- développer, à l'instar des pays voisins, des dispositifs de « guichets uniques » avec un seul interlocuteur pour accompagner l'implantation des entreprises ;
- coordonner en transfrontalier les aides aux entreprises « horizontales » (aides aux PME, aides à l'innovation), liées aux grands objectifs de l'Union européenne, en les finançant dans le cadre des programmes de coopération (par exemple, financement de fonds de capital risque pour les PME investissant en transfrontalier) à l'instar du fonds EUREFI à la frontière franco-belgo-luxembourgeoise ;
- promouvoir la création des lieux d'activités tels que des zones économiques transfrontalières avec équipements et services communs.

### **Promouvoir la mise en réseau et la capitalisation d'expériences du développement économique transfrontalier au niveau européen**

Les mêmes questions se posant sur d'autres frontières européennes, notamment les nouvelles frontières issues des récents élargissements de l'Union, il serait particulièrement intéressant, **à l'occasion de la réunion du 13 septembre 2008 des ministres en charge de l'économie à Nice sous présidence française de l'Union européenne**, de proposer à nos partenaires européens (Etats membres et DG Entreprises) de :

- développer les réseaux d'experts et d'assistance technique au développement économique transfrontalier ;
- rendre visibles les travaux menés en la matière afin d'essaimer l'expérience acquise sur d'autres territoires transfrontaliers ;
- favoriser la prise de conscience, par les acteurs publics et privés, de la valeur ajoutée de la coopération en matière de développement économique ;
- promouvoir la dimension transfrontalière des pôles de compétitivité, notamment en mettant en réseau les pôles transfrontaliers au niveau européen et en créant un label particulier afin de les rendre plus identifiables de l'extérieur.

---

<sup>117</sup> Voir dans ce sens, la contribution du Conseil économique et social à la préparation du programme national de réforme 2008-2010 « Accomplir la stratégie Lisbonne » à la suite de la communication de M. Christian Dellacherie du 8 juillet 2008

### **3-4 Adapter et mobiliser les outils juridiques**

C'est dans le cadre juridique de l'action transfrontalière des acteurs publics et privés qu'il faut trouver les moyens de «desserrer le polygone des contraintes» qui contribue aux déséquilibres économiques constatés de part et d'autre des frontières et freine les initiatives visant à remédier à ces déséquilibres.

#### **3-4-1 Utiliser le Groupement Européen de Coopération territoriale, outil de souplesse et de simplification**

L'Union européenne a choisi, dans le cadre de sa nouvelle période de programmation, de doter les acteurs publics d'un outil de coopération à l'échelle européenne, le GECT créé par le règlement communautaire 1082/2006 en date du 5 juillet 2006. La France a récemment mis en conformité son droit avec le règlement communautaire<sup>118</sup>.

##### **3-4-1-1 Engager résolument l'Etat, seule manière de résoudre la répartition asymétrique des compétences de la France avec celle des Etats voisins**

Le règlement communautaire prévoit la possibilité pour les Etats membres de participer aux GECT dans leurs domaines de compétences aux côtés des collectivités.

Cette participation permet de dépasser les dissymétries dans la répartition des compétences entre collectivités de part et d'autre des frontières :

- soit des compétences centralisées côté français, comme l'enseignement ou la santé, sont décentralisées aux régions de l'autre côté des frontières (Espagne, Suisse) ;
- soit les interlocuteurs sont des Etats (Cf. Luxembourg, Andorre, Monaco) ;

Cette disposition a été reprise dans la loi d'adaptation du droit interne français à ce règlement communautaire.

Elle se heurte néanmoins à l'acceptation communément admise<sup>119</sup> de la coopération transfrontalière en tant que domaine réservé des collectivités locales où les services de l'Etat ne joueraient qu'un rôle d'arbitre à travers le contrôle de légalité exercé par le préfet.

L'Etat participe déjà au GECT de Lille-Kortrijk-Tournai et il est essentiel d'encourager ce type de partenariat dans les autres projets de GECT ayant vocation à porter des structures de gouvernance territoriale afin de mieux coordonner l'action et les financements publics au service du développement des métropoles transfrontalières et faire en sorte que toutes les autorités compétentes puissent participer à la définition des stratégies, objectifs communs et des programmes d'action.

##### **3-4-1-2 Etendre son application pour les Etats limitrophes non membres de l'Union européenne**

Le règlement communautaire a prévu la possibilité de créer des GECT avec les Etats limitrophes extra-communautaires mais membres du Conseil de l'Europe (Andorre, Monaco et la Suisse). Pour être applicable à une frontière externe de l'Union européenne,

---

<sup>118</sup> Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du CGCT avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, publiée au JO du 17 avril 2008

<sup>119</sup> Confusion des concepts de coopération décentralisée et de coopération territoriale

le règlement communautaire prévoit que le GECT doit réunir préalablement des membres issus de deux Etats membres de l'Union Européenne.

De ce fait, la création d'un GECT franco-monégasque, franco-suisse ou franco-andorran pour un projet bilatéral se révèle impossible s'il n'est pas fait appel à un troisième partenaire communautaire, italien pour Monaco, allemand ou italien pour la Suisse ou espagnol pour Andorre.

Or le GECT, qui permet une coopération commune des collectivités territoriales et de l'Etat, serait particulièrement adapté aux coopérations avec Andorre et Monaco dont les collectivités, uniquement des communes, ne disposent pas de pouvoirs suffisants pour engager de réelles coopérations avec les collectivités françaises limitrophes. De même le GECT permettrait d'associer les services de l'Etat aux coopérations avec les cantons suisses qui disposent de nombreuses prérogatives détenues, côté français, par l'Etat.

**Il conviendrait, par une action au niveau européen, de remédier à ce problème à l'occasion de l'examen du règlement communautaire prévu en 2012 et de veiller dans le cadre de dans le cadre du Protocole n° 3 à la Convention de Madrid à la cohérence des instruments juridiques avec les pays extérieurs à l'Union.**

### **3-4-2 Le contrôle de légalité**

L'attention de la mission a été appelée par le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais sur le contrôle de légalité des GECT. En effet, le préfet a pris une part déterminante dans le projet de création du GECT de Lille-Kortrijk-Tournai : à cet égard, il a participé aux réunions préparatoires de sa création tant avec les partenaires français et belges en engageant l'Etat.

Or, il est constitutionnellement chargé du contrôle de la légalité des actes constitutifs, notamment ceux qui émanent préalablement des collectivités territoriales.

Il est donc ce que l'on appelle communément « juge et partie ».

### **3-5 Mettre en place ou adapter les outils financiers**

Un certain nombre de territoires frontaliers français ne sont pas en mesure d'offrir des conditions « compétitives » d'accueil d'entreprises face aux législations existantes dans les Etats riverains comme le Luxembourg, la Suisse, Monaco et, dans une moindre mesure, l'Espagne. Plus grave encore, devant la « fuite » des entreprises vers ces Etats, les collectivités territoriales concernées se retrouvent souvent avec des budgets de fonctionnement ne permettant pas de rendre les services que demandent les populations transfrontalières.

Il convient, par conséquent, de réformer certains dispositifs financiers des collectivités territoriales, en termes de dotations, d'exonérations fiscales ou d'écarternements de base fiscale sur le modèle des dispositifs existant de l'autre côté des frontières.

Le **droit à l'expérimentation** constitue, sans doute, une piste de réflexion qui n'a pas été suffisamment développée.

#### **3-5-1 Assurer une égalité de traitement entre l'intercommunalité transfrontalière et l'intercommunalité nationale**

##### **3-5-1-1 Instituer une majoration de la Dotation Globale de Fonctionnement au bénéfice des intercommunalités transfrontalières sous réserve de réciprocité**

M. Alain Lamassoure, dans son rapport précité, proposait l' : « *institution d'une bonification de Dotation Globale de Fonctionnement au bénéfice des structures transfrontalières : Au plan interne, les communautés (de communes, d'agglomération, urbaines) bénéficient d'une dotation d'intercommunalité majorée pour inciter à l'intégration. Il serait intéressant de s'en inspirer pour promouvoir l'intercommunalité transfrontalière. Ainsi, sous condition de réciprocité, pourrait-on envisager une bonification pour les structures transfrontalières. Cette majoration aurait un effet incitatif certain pour les collectivités s'engageant dans une telle démarche, et serait peu coûteuse sur le plan budgétaire, en raison de sa portée territoriale limitée.* »

##### **3-5-1-2 Instituer un remboursement de la TVA au bénéfice des communes françaises membres d'une intercommunalité transfrontalière**

En France, le Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA) est un fond national qui a pour objet de compenser de manière forfaitaire les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics ont été amenés à effectuer sur leurs investissements.

Pour les collectivités participant à des structures ayant leur siège à l'étranger, il serait intéressant de prévoir qu'elles puissent bénéficier du remboursement de la TVA sur les investissements réalisés par des structures de coopération transfrontalière dont elle serait membre et qui aurait leur siège à l'étranger, au prorata de leurs contributions à ces investissements transfrontaliers.

#### **3-5-2 Etudier la faisabilité d'instruments spécifiques pour les zones d'activités transfrontalières**

Il existe des zones franches héritées de l'histoire : zones franches douanières autour de Genève, zone de droit mixte autour de l'aéroport de Bâle : sur territoire français, accueil d'entreprises suisses travaillant sous droit suisse mais acquittant leurs impôts locaux auprès des collectivités locales françaises.



Frontière par frontière, il conviendrait de recenser ces exceptions fiscales de part et d'autre des frontières et d'examiner l'opportunité de les dupliquer afin de favoriser le développement de nouveaux types de zones franches<sup>120</sup> répondant aux besoins des territoires frontaliers et leur permettant de faire face à la concurrence des territoires riverains. Ce travail pourrait être conduit dans le cadre de la mission confiée aux corps d'inspection (proposition 6).

### **3-5-3 Prendre en compte et corriger le déséquilibre des relations sur certaines frontières**

#### **3-5-3-1 Développer la solidarité transfrontalière au sein des métropoles transfrontalières : créer des fonds de développement transfrontalier**

Les agglomérations ou aires métropolitaines disposent d'institutions (communautés urbaines, communautés d'agglomération) et de moyens juridiques et financiers (aménagement, fiscalité) permettant de programmer le développement du territoire commun, de financer et de mettre en œuvre conjointement équipements et services aux entreprises et aux ménages.

Ces dispositifs prennent en compte l'existence de territoires à dominante productive ou, plus souvent, résidentielle.

A la frontière franco-suisse<sup>121</sup>, il existe des conventions fiscales bilatérales visant à éviter les doubles impositions et prévoyant un partage des ressources fiscales, fondé sur un pourcentage de la masse salariale brute des frontaliers. Ce dispositif s'est, peu à peu, révélé ne pas être totalement adapté au regard de la croissance des flux de frontaliers depuis la signature de ces conventions. **En effet, il est sans lien direct avec les charges effectivement supportées par les collectivités de résidence et de destination et leur évolution dans le temps.**

Mais, il conviendrait de s'en inspirer en mettant en place un dispositif financier, de type « **fonds de développement transfrontalier** ».

Ce fonds n'assurerait pas comme aujourd'hui un simple partage de recettes fiscales mais une compensation des charges supportées par les collectivités locales de part et d'autre des frontières, pour limiter les distorsions induites par l'intégration transfrontalière croissante des territoires, illustrée notamment par les flux de travailleurs frontaliers. Les montants alloués seraient fléchés vers des projets contribuant au développement du territoire transfrontalier commun avec une clé de répartition en fonction des charges supportées de part et d'autre de la frontière.

Trois catégories de financement pourraient être individualisées : ingénierie transfrontalière, investissements transfrontaliers et mise en place de services publics transfrontaliers.

Il est toutefois nécessaire de privilégier une approche par bassin de vie ou espace métropolitain plutôt que par frontière.

**Cette proposition vise prioritairement les frontières où les différentiels fiscaux ou sociaux sont déterminants comme, par exemple :**

---

<sup>120</sup> Comme le propose M. Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin, dans un courrier adressé au directeur de cabinet du Premier ministre en date du 29 février 2008, l'expérimentation de zones franches ciblées sur des secteurs clé (comme les secteurs pharmaceutiques et biotechnologiques dans l'agglomération de Bâle) pourrait être envisagée ainsi que le développement de fonds d'investissements basés sur un partage des recettes fiscales induites par le travail des frontaliers tel qu'il existe à Genève au bénéfice des communes françaises de résidence des frontaliers

<sup>121</sup> Cf. Annexe 3 : conventions fiscales bilatérales

- le Nord lorrain, à la frontière luxembourgeoise : il est à noter que le Luxembourg opère déjà une compensation au profit des communes belges de résidence des frontaliers travaillant au Luxembourg et résidant en Belgique<sup>122</sup> ;

- sur l'agglomération trinationale de Bâle où il existe déjà un partage de recettes entre l'Etat et les cantons où travaillent les frontaliers résidant en France.

Sur la frontière franco valdo-genevoise, le dispositif actuel pourrait être évalué pour mesurer le niveau de financement des projets transfrontaliers.

### **3-5-3-2 Notifier un régime d'aides spécifique aux entreprises sur la frontière suisse**

Certains cantons suisses accordent, en plus de l'application des normes fiscales fédérales, des aides spécifiques aux entreprises, assimilables à des aides d'Etat.

La Commission les juge incompatibles avec l'accord de libre échange de 1972 entre la Suisse et l'Union européenne.

Ces aides constituent une concurrence déloyale vis à vis des entreprises frontalières des pays riverains et pourraient justifier l'adoption par les Etats membres concernés<sup>123</sup> d'un régime d'aides notifié portant sur des réductions fiscales en application de la « clause d'alignement » entre Etats membres de l'Union européenne et Etats non membres, introduite en 1996 par la Commission dans le cadre des aides d'Etat à la Recherche/Développement.

En l'absence de tels dispositifs, le risque est grand de voir les territoires frontaliers situés côté français devenir des zones résidentielles tournées exclusivement vers une économie liée à la consommation des frontaliers ou servant de zones de relégation pour les activités indésirables de l'autre côté de la frontière et subissant sans possibilité de réaction les aléas de l'économie des territoires étrangers.

### **3-5-4 Mettre les programmes de l'objectif communautaire « coopération territoriale européenne » au service des territoires transfrontaliers : structurer les autorités de gestion sous forme de GECT**

Les programmes INTERREG, jusqu'en 2007 et les programmes de l'Objectif « coopération territoriale européenne » qui s'en suivent depuis 2008, sont l'outil européen de financement de la coopération transfrontalière. Comme on a pu le voir, ils sont surtout mobilisés sur une multitude de projets de développement territorial qui prennent insuffisamment en compte les projets de territoires dans leur globalité et notamment, des agglomérations transfrontalières.

Sur chaque frontière, ces programmes se déclinent en « programme opérationnel », comportant un ensemble cohérent d'axes prioritaires composés de mesures pluriannuelles, approuvé par la Commission européenne.

La gestion de chaque programme est assurée, sous la responsabilité d'une autorité unique de gestion (en général, un conseil régional) qui s'appuie sur les décisions prises par le comité de suivi qui rassemble les représentants du partenariat (collectivités locales, Etat et partenaires socio-économiques) avec l'aide d'un secrétariat technique conjoint).

Ce qui est ici en jeu est la difficulté à mobiliser les instances en charge de la gestion de ces programmes sur les enjeux stratégiques d'aménagement du territoire. Nos partenaires européens frontaliers considèrent trop souvent ces instances comme des seuls canaux financiers. Il importe d'affirmer qu'elles doivent être des lieux d'élaboration

<sup>122</sup> Accord entre la Belgique et le Luxembourg en date du 14 décembre 2001

<sup>123</sup> dont la France au premier chef, conformément au courrier du préfet de la région Franche-Comté du 25 mars 2008 adressé aux autorités gouvernementales compétentes

et de mise en œuvre de véritables stratégies d'aménagement intégrant notamment nos métropoles transfrontalières.

Afin d'affirmer la fonction stratégique et durable de ces instances, la France pourrait proposer à ses partenaires de structurer à moyen terme les autorités uniques de gestion des programmes européens (à l'image du programme de la Grande Région) sous forme de GECT<sup>124</sup>. Par ailleurs, dans le cadre des programmes transfrontaliers et si elles s'engagent à rendre compte à l'autorité unique de gestion, les agglomérations transfrontalières, constituées en GECT, pourraient bénéficier d'une subvention globale pour mener à bien les actions s'inscrivant dans leur projet de territoire.

Les comités de suivi devraient ainsi s'articuler avec les conférences existantes pour proposer les décisions stratégiques que le GECT/autorité unique de gestion mettra en œuvre. Ces assemblées réuniraient à l'échelle de chaque frontière ou de chaque espace transfrontalier cohérent (Rhin supérieur, Grande Région), les représentants territoriaux des Etats concernés (en France, préfets de région et conseils régionaux) en associant les principales collectivités infra-régionales (et notamment les représentants des métropoles transfrontalières).

---

<sup>124</sup> Voir note 88 p. 89

# Synthèse des propositions

## Proposition 1

Faire précéder chaque sommet bilatéral avec les Etats limitrophes d'un examen interministériel des dossiers de coopération transfrontalière en associant les autorités locales compétentes pour la partie de l'ordre du jour les concernant.

## Proposition 2

Aborder régulièrement le thème de la coopération transfrontalière dans le cadre de la conférence nationale des exécutifs, lieu de concertation au plus haut niveau entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales.

## Proposition 3

Affirmer la compétence en matière de coopération territoriale, donc transfrontalière de la Commission Nationale de Coopération Décentralisée.

## Proposition 4

Faire du Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Locales, le Délégué à la Coopération Territoriale chargé de la préparation des arbitrages interministériels et de la mise en œuvre d'une stratégie de développement par frontière.

## Proposition 5

Affirmer le rôle de la Mission Opérationnelle Transfrontalière en tant qu'expert et conseil des administrations nationales tant au niveau des administrations centrales que des services déconcentrés de l'Etat.

## Proposition 6

Demander aux corps d'inspection un rapport par frontière permettant d'effectuer un comparatif des charges fiscales et sociales des entreprises et des personnes physiques de part et d'autre des frontières, de mesurer son impact sur le développement local transfrontalier et de définir les conditions d'une observation permanente.

## Proposition 7

Créer auprès de chaque préfet de région, un pôle régional en charge de la coopération territoriale relayant l'action du Délégué à la Coopération Territoriale, donc transfrontalière (proposition 4).

## Proposition 8

Confier aux sous-préfets frontaliers la concertation permanente avec les autorités diplomatiques françaises à l'étranger et la mise en œuvre locale de la stratégie de l'Etat aux côtés des collectivités locales.

#### **Proposition 9**

**Développer l'expérimentation en transfrontalier, en particulier mettre en place des groupes de travail parlementaires transfrontaliers à l'instar du groupe de travail parlementaire franco-belge.**

#### **Proposition 10**

**Inclure dans les plans d'actions stratégiques de l'Etat (PASED et PASER) des régions frontalières, un volet d'actions transfrontalières.**

#### **Proposition 11**

**Inclure dans les contrats de projets Etat-région des régions frontalières un volet d'actions transfrontalières basé sur une stratégie conjointe entre Etat et région pour l'aménagement de l'espace frontalier.**

#### **Proposition 12**

**Relancer la politique nationale de coopération métropolitaine, notamment dans sa dimension transfrontalière, faire reconnaître l'enjeu européen des métropoles transfrontalières et favoriser leur mise en réseau à l'échelle européenne.**

#### **Proposition 13**

**Favoriser une gouvernance des agglomérations transfrontalières en créant une équipe opérationnelle dédiée auprès d'un projet de territoire commun.**

#### **Proposition 14**

**Prendre en compte les besoins de services publics transfrontaliers des ménages et des entreprises dans les documents d'aménagement du territoire.**

#### **Proposition 15**

**Permettre le développement des bassins d'emploi transfrontaliers en confortant le dispositif EURES-T sur toutes les frontières, en développant la formation dans un contexte transfrontalier et en coordonnant les aides à l'emploi entre Etats.**

#### **Proposition 16**

**Favoriser le développement économique via le développement en transfrontalier des pôles de compétitivité, des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, via l'accompagnement des entreprises « transfrontalières » et la capitalisation des expériences au niveau européen.**

#### **Proposition 17**

**Promouvoir l'utilisation du GECT en tant qu'outil de coopération Etat/collectivités sur toutes les frontières, y compris avec des Etats limitrophes non membres de l'Union européenne.**

**Proposition 18**

**Assurer une égalité de traitement entre l'intercommunalité transfrontalière et l'intercommunalité nationale concernant la Dotation Globale de Fonctionnement et le remboursement de la TVA.**

**Proposition 19**

**Etudier la faisabilité d'instruments spécifiques pour les zones d'activités transfrontalières portant sur des régimes fiscaux et douaniers dérogatoires.**

**Proposition 20**

**Créer des fonds de développement transfrontaliers sur certaines frontières.**

**Proposition 21**

**Notifier un régime d'aides spécifique aux entreprises sur la frontière suisse.**

**Proposition 22**

**Structurer sous forme de GECT les autorités de gestion des programmes opérationnels de l'objectif « coopération territoriale européenne » de la politique de cohésion économique et sociale communautaire et les mettre au service de projets de territoires transfrontaliers.**

## **Annexes**

## **Annexe 1 : La prise en compte de la dimension transfrontalière des agglomérations dans les Programmes Opérationnels 2007-2013**

La politique de coopération territoriale européenne représente un enjeu important pour la France qui est associée à 19 programmes de coopération dont 9 transfrontaliers, 5 transnationaux, 3 transfrontaliers/transnationaux pour les régions d'outre-mer et 2 programmes qui couvrent l'ensemble de l'Union européenne pour soutenir les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre régions et entre villes. **La France bénéficie à ce titre de 860 M€ de FEDER pour 2007-2013.**

### ***I. Contexte : le transfrontalier dans l'objectif de coopération territoriale européenne 2007-2013***

La coopération territoriale européenne en général et son volet transfrontalier en particulier ont fait l'objet depuis la fin des années 1980 d'une attention croissante de la part des instances communautaires, des Etats membres et des représentants des collectivités territoriales.

Outre son intérêt en termes d'impact sur la cohésion territoriale et le développement notamment sur les zones frontières « finistères » des Etats, cette action présente une plus value communautaire incontestable en favorisant le rapprochement des populations, le brassage des cultures et des économies au bénéfice de l'intégration européenne. Les pays partenaires non membres de l'UE comme la Suisse sont pleinement associés à ces démarches.

Par ailleurs il convient de noter que la transformation de l'initiative communautaire INTERREG en objectif à part entière de la politique de cohésion (objectif 3) a renforcé son importance et sa place dans les politiques territoriales mises en œuvre en complément de la convergence et compétitivité régionale et emplois.

### **1. La France est associée à 20 programmes de coopération et bénéficie directement à ce titre de 860 M€ DE FEDER.**

Dans le cadre de « l'objectif 3 » de la politique communautaire de cohésion 2007-2013, la France est impliquée dans 19 programmes de coopération, conduits en partenariat avec les autres Etats membres. Ces programmes rassemblent, à différentes échelles territoriales, des collectivités territoriales (régions, départements et villes), des administrations et des acteurs des sphères socio-économiques, scientifiques et culturelles des Etats membres et pays partenaires de l'UE.

A cet effet, la France bénéficie d'une enveloppe de 860M€ de FEDER ce qui la place au premier rang des Etats bénéficiaires le montant total de l'UE étant évalué à 8,5MDS € (cf. tableau de répartition). Cela représente pour la nouvelle période une augmentation de plus de 50% sur l'enveloppe 2000-2006, et pour la France, plus du double de la période précédente (410M€).

#### **Les programmes sont principalement déclinés en 3 volets :**

- le **transfrontalier** vise la **mise en œuvre d'actions conjointes et le traitement de problèmes communs au bénéfice de l'économie et des populations transfrontalières**. Tous les départements français des frontières externes et internes de l'UE sont éligibles, y compris dans leur dimension maritime.



La France est concernée par 12 programmes transfrontaliers, dont 3 pour les DOM, sur l'ensemble de ses frontières (Espagne, Italie, Suisse, Allemagne, Luxembourg, Belgique, Royaume-Uni, Brésil, Surinam, Caraïbes, Océan Indien). L'ensemble de ces programmes représente un montant global de 1, 158 Mds€ de FEDER dont 605 M€ proviennent de la dotation française (cf. tableau ci-dessous).

<b><u>Transfrontalier</u></b>	<b>Coût total éligible</b>	<b>FEDER total</b>	<b>FEDER France</b>	<b>FEDER autres Etats membres</b>
<b>Programme Manche</b>	335 138 119	<b>178 094 783</b>	89 578 615	88 516 168
<b>Programme Mer du Nord</b>	341 124 154	<b>170 562 077</b>	46 861 896	114 795 444
<b>France / Belgique</b>	276 266 661	<b>138 133 331</b>	80 695 951	57 437 380
<b>Grande Région</b>	211 993 034	<b>105 996 517</b>	55 964 815	50 031 702
<b>Rhin supérieur</b>	130 793 546	<b>67 228 023</b>	43 378 172	23 849 851
<b>France / Suisse</b>	90 212 393	<b>55 052 315</b>	55 052 315	-
<b>Alcotra</b>	199 583 127	<b>149 687 345</b>	62 267 729	87 419 616
<b>France / Italie / Iles</b>	161 976 352	<b>121 482 265</b>	26 553 874	94 928 391
<b>France / Espagne</b>	257 372 851	<b>168 641 485</b>	76 848 562	91 792 923

- **le transnational** vise le développement durable, intégré et équilibré, du territoire de l'UE par la mise en œuvre d'actions de coopération à l'échelle de grands ensembles géographiques.

Toutes les régions sont concernées et rassemblées dans 13 espaces de coopération. 7 concernent la France (Méditerranée, Atlantique, Alpes, Sud-Ouest européen, Nord-Ouest européen) dont 2 pour les DOM (Caraïbes, Océan Indien). L'ensemble de ces programmes représente un montant global de 933 M€ dont 252M€ proviennent de la dotation française.

- **l'interrégional** : ce programme est doté de 321M€ non répartis entre les Etats. Il couvre l'ensemble des régions de l'UE et vise à améliorer et rendre plus efficaces les politiques régionales par l'échange d'expériences, de bonnes pratiques et le transfert de savoir faire, plus particulièrement en matière d'innovation, de compétitivité et d'environnement.

Dans cet ensemble **la coopération transfrontalière** constitue donc un axe majeur puisqu'elle représente près de 74% de l'ensemble de la dotation communautaire et en France plus de 70%.

## **2. Le volet transfrontalier : quatre générations de programmes qui touchent tous les domaines du développement territorial fondé sur une approche commune intégrée**

**Le principe d'intervention était, et demeure : que les frontières nationales ne doivent pas être un obstacle au développement équilibré et à l'intégration du territoire européen.** L'isolement des zones frontalières comporte deux aspects : d'une part, la présence de frontières sépare les communautés frontalières tant économiquement que socialement et culturellement et fait obstacle à une gestion cohérente des écosystèmes. D'autre part, les zones frontalières ont souvent été négligées dans le cadre des politiques nationales, ce qui leur a donné, sur le plan économique, un caractère périphérique au sein du territoire national.

Le marché unique et l'UEM jouent un rôle important de catalyseur pour remédier à cette situation et l'élargissement de l'UE a renforcé l'utilité de ces interventions.

Depuis sa création les financements INTERREG ont été principalement consacrés à la promotion de démarches communes en matière de développement des PME, d'enseignement, de formation et d'échanges culturels, de problèmes de santé dans les régions frontalières, de protection et d'amélioration de l'environnement, de réseaux d'énergie, de transports et de télécommunications (qui sont les principaux domaines d'intervention dans les régions de l'Objectif 1) ainsi que pour des systèmes de gestion conjoints et des organismes transfrontaliers.

Par ailleurs l'approche partenariale préconisée par la Commission européenne dans tous les dispositifs de mise en œuvre a obligé progressivement les partenaires clé de chaque côté des frontières (Etats, collectivités territoriales en premier lieu régions et départements pour la France mais aussi partenaires socio-économiques) à établir un dialogue qui a favorisé une connaissance et des habitudes communes sans toutefois éliminer les conséquences concrètes des concurrences économiques entre territoires qui restent une réalité.

Les zones d'activités sont rarement transfrontalières et les parcs scientifiques, les clusters sont concurrents plus qu'ils ne recherchent leurs intérêts communs et cela malgré la priorité accordée à une meilleure implication des acteurs économiques. Cet aspect est certainement un des défis de la nouvelle génération des programmes transfrontaliers 2007-2013 : accompagner de manière plus efficace la stratégie de Lisbonne et de Göteborg en faveur de l'innovation, de la croissance, de l'emploi et du développement durable et au bénéfice de ces territoires transfrontaliers.

Par ailleurs cette approche ciblée de politique sectorielle se croise et complète le souci de mieux agir sur les villes et le lien urbain-rural.

### **3 - Un instrument juridique au service du partenariat transfrontalier pour porter programmes et projets de territoires : le GECT**

Né de constats de difficultés multiples pour asseoir juridiquement les partenariats les plus avancés et complexes, ce nouvel instrument juridique a été fortement soutenu par la France lors de la négociation des règlements de la politique de cohésion 2007-2013.

Un des premiers obstacles constatés étaient d'une part, la réticence de nombreux partenaires d'entrer dans des structures juridiques de droit étranger même lorsque des traités transfrontaliers les y autorisaient et d'autre part, l'impossibilité pour les Etats d'entrer dans ces structures communes même lorsque leurs compétences devaient être mobilisées au profit des projets.

Depuis l'adoption du règlement en août 2006, le nombre de projets de GECT en gestation montre bien le besoin de disposer de droit communautaire pour cadrer des outils communs mais aussi la force et la volonté des partenaires d'aller vers des systèmes plus intégrés de développement, de management et de mise en œuvre.

### **4 - L'implication forte des collectivités territoriales françaises dans la mise en œuvre des programmes : un rôle reconnu pour les régions**

Depuis la fin des années 1990, les régions ont démontré leur intérêt grandissant pour la mise en œuvre de ces programmes. INTERREG I et II fonctionnaient sur une gestion séparée.

La mise en place depuis 2000, d'une gestion unique par espace portée par une seule autorité de gestion désignée par l'ensemble des partenaires a permis de faire un saut

qualitatif incontestable par les mécanismes d'intégration du partenariat (programmes et projets) qu'elle induit.

Ainsi les pays partenaires ont désigné, par programme, une **autorité unique de gestion**. Lorsque cette responsabilité est assumée par la France, c'est une région qui porte le programme (cf. tableau ci-dessous). Leur savoir-faire et leur efficacité ont été reconnus par l'ensemble des partenaires.

**Programmes de coopération territoriale 2007-2013 : autorités uniques de gestion par espace de coopération et autorités nationales, volet transfrontalier**

<u>Programme</u>	Autorité unique de gestion
France/ Espagne	Consortio de la communauté de travail des Pyrénées, siège à Jaca en Espagne, il rassemble les 7 régions transfrontalières concernées
France/Italie	Piémont (Italie)
France/Italie/Iles	Toscane (Italie)
France/Suisse	Région de Franche Comté
France/Allemagne/Suisse	Région Alsace
Grande Région	Wallonie à titre transitoire puis GECT
France/Belgique	Wallonie
France/UK/FL/PB	
Zone Manche/mer du Nord	Région Nord-Pas-de-Calais
Zone manche	Région Haute-Normandie

**Les modalités de fonctionnement** découlent des **règlements communautaires**.

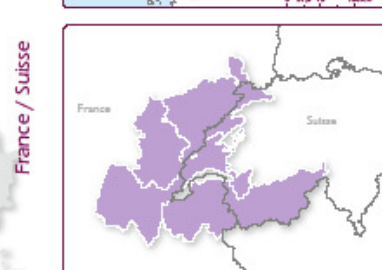
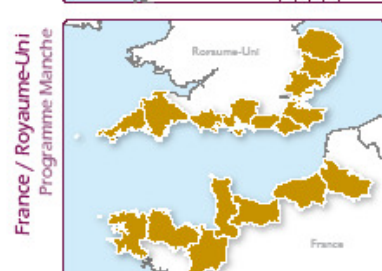
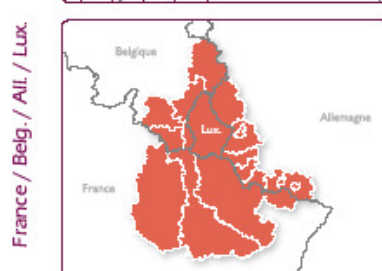
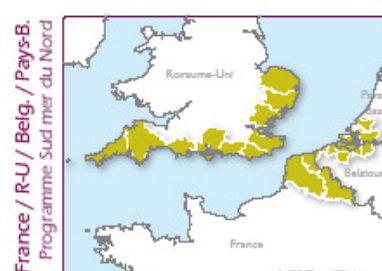
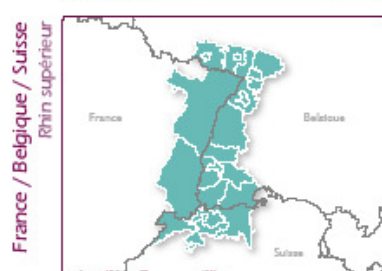
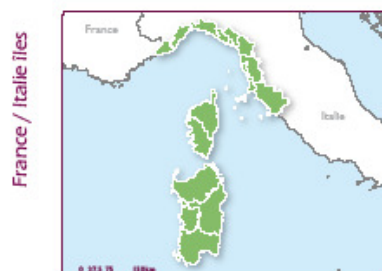
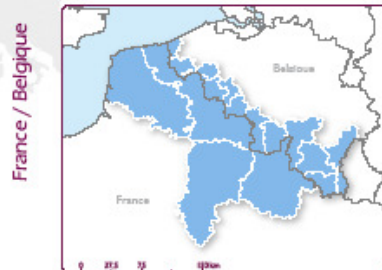
En fait, les dispositifs de suivi et de décision, bien que coordonnés et mis en œuvre par **l'autorité de gestion, relèvent d'un mécanisme collégial et consensuel intégrant étroitement le partenariat transfrontalier**. Celui-ci rassemble, avec des variantes dans le nombre et la composition selon les espaces considérés et leur ampleur, des représentants des Etats, des collectivités territoriales, des représentants socio-économiques et de la Commission européenne.

Le processus de décision est ainsi assuré par les **comités de suivi et de programmation transfrontaliers**. Par ailleurs les autorités de gestion et les partenaires s'appuient sur des **secrétariats techniques conjoints**, représentatifs des nationalités impliquées dans un programme qui œuvrent au quotidien pour l'animation et la mise en œuvre du programme.

Les programmes sont mis en œuvre sur la base d'une stratégie pluriannuelle négociée avec les partenaires, respectant les grandes orientations communautaires (stratégie de Lisbonne-Göteborg) et fonctionnant selon des appels à projets. Les cofinancements nationaux sont principalement apportés par les collectivités territoriales, en France, régions et départements.

## Carte des espaces de coopération transfrontalière

# Coopération transfrontalière 2007-2013



© EuroGeographics pour les limites administratives  
Source : Commission Européenne  
Réalisation : Diact - Observatoire des territoires, mai 2007

Ces dispositifs de gouvernance ouverts sur un large partenariat sont avalisés dans les programmes adoptés par la Commission et ont largement favorisé l'intérêt et l'importance croissante de la coopération territoriale et transfrontalière comme un facteur clé d'intégration européenne.

**S'agissant du partenariat français, l'Etat a entériné la décentralisation de la gestion des programmes de coopération transfrontalière sur la base du volontariat et d'accords partenariaux concrétisés par des conventions ce qui n'exclut pas sa présence dès lors que sa compétence est sollicitée pour accompagner certains projets.**

## ***II. Prise en compte des agglomérations ou métropoles transfrontalières dans le diagnostic et la stratégie***

La majorité des PO prennent en compte l'existence d'agglomérations ou de métropoles transfrontalières dans les parties « diagnostics ou analyses » dite « AFOM » (pour Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces).

Les PO Grande Région, Rhin supérieur ou France-Suisse identifient les agglomérations transfrontalières présentes sur leurs territoires (Saarbrücken-Moselle Est, eurodistricts de Strasbourg et de Bâle ou agglomération franco-valdo-genevoise). Le dernier PO présente un certain nombre de projets concernant l'agglomération genevoise comme des opportunités dans le domaine de l'urbain (CEVA, Rectangle d'Or)

Le PO France-Andorre-Espagne ne mentionne pas l'existence d'une agglomération transfrontalière sur son territoire, à savoir l'eurocité basque Bayonne-San Sebastian même s'il la cite comme une structure de coopération transfrontalière au sein de la zone éligible.

Le programme ALCOTRA ne traite pas de la métropole transfrontalière de la riviera franco-italo-monégasque.

### ***1. Prise en compte des agglomérations et des métropoles transfrontalières dans les priorités des PO***

La plupart des PO analysés font référence aux agglomérations ou aux métropoles transfrontalières dans leurs axes ou leurs priorités d'actions de manière plus ou moins explicite (aires métropolitaines dynamiques, développement des agglomérations, développement coordonné de l'aménagement). Seuls les PO Rhin supérieur et ALCOTRA ne les mentionnent pas.

Il importe toutefois de noter que le PO ALCOTRA propose un dispositif intéressant, celui des « Plans Intégrés Transfrontaliers » (PIT) faisant l'objet d'appels à projets spécifiques. Un PIT est un plan plurithématique constitué d'un ensemble de projets de coopération touchant différents domaines et thèmes mais qui ont un objectif commun de développement économique et social d'un territoire spécifique. Ce dispositif pourrait être utilisé pour soutenir la coopération d'un espace urbain transfrontalier.

### ***2. Participation des sites urbains transfrontaliers dans les comités de suivi ou groupes de travail du PO***

Si la plupart des PO identifient des sites urbains transfrontaliers ainsi que les structures de coopération qui en assurent la gestion, celles-ci ne sont pas pour autant conviées dans les instances de suivi du programme (comités de suivi, groupes de travail). Elles peuvent cependant être consultées à titre indicatif comme c'est le cas de l'eurodistrict Strasbourg-Ortenau et de l'ETB dans le PO Rhin supérieur.

### 3. Prise en compte du GECT et de projets de GECT sur le territoire du PO

Il est fait référence aux GECT dans la plupart des PO mais aucun des documents analysés n'aborde la structuration en GECT des métropoles transfrontalières. Le PO France Espagne mentionne les GECT comme bénéficiaires potentiels.

### 4. Bilan

Si la réalité des agglomérations transfrontalières semble intégrée dans la plupart des PO traités, seuls certains d'entre eux placent ces territoires au cœur de leurs priorités d'actions. On peut également regretter que les agglomérations transfrontalières ne soient pas représentées dans les comités de sélections des projets et de suivi des programmes.

<b>Synthèse P-O 2007-2013</b>	<b>France-Wallonie-Flandre</b>	<b>Grande Région</b>	<b>Rhin Supérieur</b>	<b>France-Suisse</b>	<b>ALCOTRA</b>	<b>Espagne-Andorre-France</b>
Prise en compte des « aires métropolitaines » ou des « potentiels métropolitains transfrontaliers »	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>
Prise en compte des sites transfrontaliers étudiés	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>
Participation des sites urbains transfrontaliers dans les comités de suivi ou groupes de travail	<b>NON</b>	<b>NON</b>	<b>NON (sauf info)</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>
Prise en compte des GECT (ou GLCT ; GEIE)	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>	<b>OUI</b>

## **Annexe 2 : La prise en compte de la dimension transfrontalière des agglomérations dans les CPER 2007-2013**

### **1. Prise en compte des agglomérations ou métropoles transfrontalières**

Parmi les CPER des régions traitées, seules deux d'entre elles (Lorraine et Rhône-Alpes) mentionnent l'existence d'agglomérations transfrontalières. Il s'agit de Saarbrücken-Moselle Est et de la zone d'Alzette-Belval pour le premier, de l'agglomération franco-valdo-genevoise pour le second.

Certains CPER qui abordent la question des agglomérations transfrontalières n'identifient par forcément tous les sites pris en compte dans cette étude. C'est le cas de la Lorraine qui ne cite pas le PED de Longwy ou de l'Alsace qui ne mentionne pas explicitement l'Eurodistrict Trinational de Bâle alors que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est spécifié.

Parmi les autres CPER traités, aucun ne semble considérer comme prioritaire le thème des agglomérations transfrontalières. Celles-ci ne font, par conséquent, pas l'objet de projets contractés entre leurs régions respectives et l'Etat.

La dimension métropolitaine des agglomérations et de certains espaces régionaux semble mieux intégrée que celle de la dimension transfrontalière. Parfois même, les dimensions métropolitaines et transfrontalières sont traitées ensemble comme dans le cas de la Lorraine avec l'agglomération transfrontalière de Saarbrücken-Moselle Est qui a été retenue dans le cadre de l'appel à la coopération métropolitaine de la DIACT. En Alsace, l'Agglomération Trinationale de Bâle fait partie du projet métropolitain Rhin-Rhône mais la dimension transfrontalière n'est pas mentionnée.

Dans la Région Nord-Pas-de-Calais, le caractère transfrontalier n'est pas mentionné pour la « métropole lilloise » mais il l'est pour la Côte d'Opale. Enfin, certains contrats, comme ceux de Provence Alpes-Côte d'Azur ou Aquitaine, n'abordent les espaces étudiés par la mission ni dans le cadre français ni *a fortiori* dans leur dimension transfrontalière.

### **2. Prise en compte du transfrontalier dans les priorités des CPER**

Seuls trois CPER prennent en compte la dimension transfrontalière des métropoles dans leurs priorités (Lorraine, Alsace et Rhône-Alpes). Des actions ont vocation à promouvoir la métropolisation (aire de Sarrebruck, Sillon lorrain), à financer l'ingénierie de coopération des métropoles (comme pour Strasbourg Ortenau ou métropole franco-valdo-genevoise).

### **3. Bilan**

Pour la période 2007-2013, seuls trois CPER (Lorraine, Alsace et Rhône-Alpes) tiennent compte des agglomérations ou métropoles transfrontalières. Cette prise en compte dans les contrats de projets entre les régions frontalières et l'Etat est donc le plus souvent très en deçà de ce qu'on pourrait attendre. Ces sites urbains constituent effet, pour la plupart d'entre eux, des pôles majeurs pour l'organisation de ces territoires transfrontaliers et leur gestion devrait faire l'objet d'une plus grande attention de la part des autorités publiques que ce soit dans les domaines de l'emploi (travailleurs frontaliers), des transports (déplacements domicile-travail, transports en commun, équipements métropolitains), environnement, éducation.

<b>Synthèse CPER</b>	<b>Nord Pas de Calais</b>	<b>Lorraine</b>	<b>Alsace</b>	<b>Rhône- Alpes</b>	<b>PACA</b>	<b>Aquitaine</b>
Prise en compte des « agglomérations transfrontalières »	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>
Prise en compte des « aires métropolitaines » ou des « potentiels métropolitains transfrontaliers »	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>
Prise en compte des sites transfrontaliers étudiés	<b>NON</b>	<b>OUI / NON</b>	<b>OUI</b> (Strasbourg) / <b>NON</b> (Bâle)	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	<b>NON</b>



### **Annexe 3 : Conventions fiscales bilatérales**

La France a signé entre 1958 et 1995 des conventions visant à éviter la double imposition de l'ensemble de ses résidents percevant des revenus (immobiliers, de leur activité...) dans les Etats riverains à l'exception des Etats hors OCDE : Andorre (pas de convention) et Monaco (convention signée en 1963 sans impact sur les frontaliers). A noter qu'il existe deux conventions pour la frontière franco-suisse : une pour les frontaliers du canton de Genève et une pour les frontaliers des autres cantons.

→ Pour les pays membres de l'OCDE, ces conventions se classent en plusieurs catégories :

- 1) convention prévoyant une imposition exclusive au lieu d'exercice de l'activité, sans statut du frontalier (France/Luxembourg et France/Belgique à partir de 2009 sauf pour les frontaliers résidant en France et bénéficiant antérieurement du statut de frontalier) ;
- 2) convention prévoyant une imposition exclusive des frontaliers au lieu de résidence sous réserve du respect de critères temporaires et géographiques (France/Belgique jusqu'en 2008 et après pour les frontaliers résidant en France et bénéficiant déjà du statut de frontalier, France/Allemagne, France/Italie, France/Espagne) ;
- 3) convention prévoyant une imposition des frontaliers au lieu de résidence sous réserve du respect de critères temporaires et géographiques avec partage de recettes, sans affectation des recettes, (France/Suisse hors canton de Genève<sup>125</sup>) ;
- 4) convention prévoyant une imposition des frontaliers au lieu de résidence sous réserve du respect de critères temporaires et géographiques, complétée par une convention prévoyant un partage de recettes et affectation des recettes aux collectivités supportant les charges liées au travail transfrontalier (France/ canton de Genève).

→ Pour les pays hors OCDE, seul Monaco dispose d'une convention bilatérale avec la France qui prévoit que tout ressortissant français travaillant à Monaco est assujéti à l'impôt sur le revenu français sauf s'il résidait à Monaco avant 1957. Par conséquent, les frontaliers français travaillant à Monaco et résidant dans les territoires riverains paient l'impôt sur le revenu dans les mêmes conditions que s'ils travaillaient en France.

---

<sup>125</sup> Cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura

Etat frontalier	Convention Bilatérale (statut du frontalier)	Conditions application convention et/ou statut du frontalier	Lieu d'imposition des frontaliers	Frontaliers hors conditions du statut fiscal	Reversement et montant (année)
<b>Luxembourg</b>	1 <sup>er</sup> avril 1958 (pas de statut du frontalier)	<b>Employeur/exécution du travail</b> Etablissement employeur /mission réalisée dans le même Etat : pas de condition (imposition à la source) <b>Etablissement employeur dans un Etat, mission réalisée dans l'autre :</b> condition temporaire (mission supérieure à 183 jours, jours de congés et fériés compris)	Pas de statut du frontalier	Lieu de travail	Non
<b>Belgique jusqu'en 2009</b>	10 mars 1964 (statut du frontalier) avant l'avenant du 13 décembre 2007	<b>Spatiale</b> Zone transfrontalière résidence/emploi incluant toutes les communes situées au moins en partie à 20 km ou moins de la frontière)	Lieu de résidence	Lieu de travail sauf autres exceptions (moins de 183 jours...)	Non
<b>Belgique à partir de 2009</b>	10 mars 1964 (statut du frontalier) + l'avenant du 13 décembre 2007 (suppression statut de frontalier)	<b>Statut de frontalier</b> Conservé pour uniquement pour les frontaliers résidant en France et exerçant leur activité en Belgique pendant 25 ans, sous réserve que l'exercice de l'activité hors zone frontalière n'exécède pas 30 jours par an.	Lieu de résidence	Lieu du travail	France vers Belgique pour les frontaliers français travaillant en Belgique (25 millions d'euros en 2009)

Etat frontalier	Convention Bilatérale (statut du frontalier)	Conditions application convention et/ou statut du frontalier	Lieu d'imposition des frontaliers	Frontaliers hors conditions du statut fiscal	Reversement
<b>Allemagne</b>	21 juillet 1959 (statut du frontalier)	<p><b>Spatiale</b> Zone transfrontalière résidence/emploi : - résidence dans départements limitrophes/emploi en Allemagne à moins de 30 km de la frontière</p> <p>- ou résidence en Allemagne/emploi en France à moins de 20 km de la frontière</p> <p><b>Temporaire</b> (revenir régulièrement au domicile = règle des 45 jours/retour hebdomadaire)</p>	Lieu de résidence	Lieu de travail sauf autres exceptions (moins de 183 jours...)	Non
<b>Espagne</b>	10 octobre 1995 (statut du frontalier)	<p><b>Administrative</b> Etre titulaire de la carte frontalière</p>	Lieu de résidence	Lieu de travail sauf autres exceptions (moins de 183 jours, emploi exercé dans l'autre Etat...)	Non
<b>Italie</b>	5 octobre 1989 (statut du frontalier)	<p><b>Spatiale</b> zone transfrontalière résidence/emploi : Régions frontalières en Italie, Département en France</p>	Lieu de résidence	Lieu de travail sauf autres exceptions (moins de 183 jours, lieu exercice réel emploi dans l'autre Etat...)	Non

Etat frontalier	Convention Bilatérale (statut du frontalier)	Conditions application convention et/ou statut du frontalier	Lieu d'imposition des frontaliers	Frontaliers hors conditions du statut fiscal	Reversement et montant (année)
<b>Suisse hors Genève</b> <sup>126</sup>	11 avril 1983 (statut du frontalier et compensation financière)	<p><b>Employeur</b> Employeur établi dans l'Etat dont le frontalier n'est pas résident</p> <p><b>Spatiale</b> Concerne côté suisse les résidents et employeurs des cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura,</p> <p><b>Temporaire</b> retourner, en règle générale, chaque jour dans l'Etat de résidence</p>	Lieu de résidence	Lieu de travail  sauf autres exceptions (moins de 183 jours...)	France vers Suisse pour les frontaliers français travaillant en Suisse (111 millions d'euros en 2004)  Suisse vers France pour les frontaliers suisses travaillant en France (chiffre non connu)
<b>Genève</b>	9 septembre 1966 (double imposition) et 29 janvier 1973 (compensation financière)	Temporaire retourner, en règle générale, chaque jour dans l'Etat de résidence, retour hebdomadaire possible depuis juin 2002	Lieu de travail		Genève vers France uniquement (97 millions d'euros en 2006) <sup>127</sup>
<b>Monaco</b>	18 mai 1963 (pas de statut du frontalier)	« les personnes physiques de nationalité française qui ne peuvent pas justifier de cinq ans de résidence habituelle à Monaco à la date du 13 octobre 1962 sont assujetties en France à l'impôt sur le revenu »	Pas de statut du frontalier	Lieu de résidence	Non

<sup>126</sup> Cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura ;

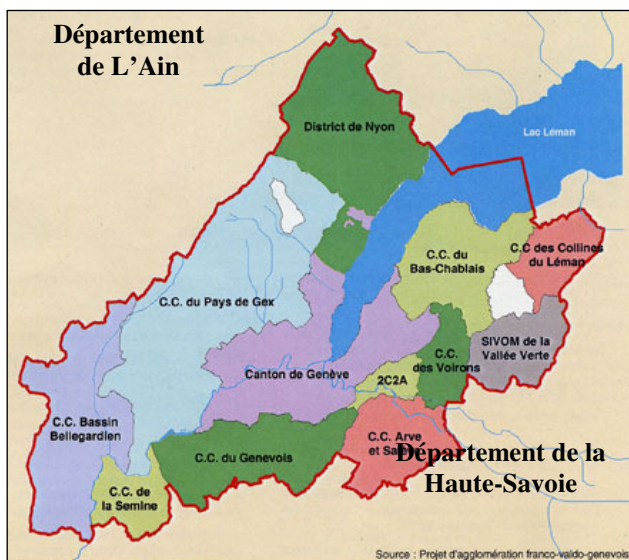
<sup>127</sup> Source : Sous-Préfecture de Gex

## L'exemple franco-genevois

Le canton de Genève « impose [...] conformément à la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966, les rémunérations perçues par les travailleurs frontaliers français travaillant à Genève. Cependant, ce canton a accepté par un accord du 29 janvier 1973 de verser une compensation financière annuelle égale à 3,50 p. 100 de la masse salariale payée par les employeurs genevois aux frontaliers français »<sup>128</sup>, à l'exception des fonctionnaires internationaux.

Cette compensation financière a été négociée pour tenir compte des « charges publiques que certaines communes des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie supportent à raison de leurs habitants travaillant à Genève », de « l'importance des ressources que, dans les circonstances présentes, ces travailleurs apportent sur divers plans à l'économie genevoise » et de « la solidarité croissante qui existe entre l'agglomération genevoise et les collectivités locales françaises concernées »<sup>129</sup>

Contrairement à l'accord de 1983, cette compensation n'est pas effectuée entre Etats, mais est « versée aux collectivités locales françaises où résident ces personnes parce qu'elle correspond à la rétrocession de la fraction de l'impôt sur le revenu helvétique qui est normalement affectée aux communes suisses en fonction du domicile des contribuables. »<sup>130</sup>



Cette rétrocession est à sens unique, de Genève vers la France et l'accord prévoit explicitement qu'elle est affectée aux collectivités locales françaises.

### Principales conséquences : pour le canton et les collectivités locales françaises limitrophes :

Le canton de Genève a perçu en 2005 plus de 400 millions de francs suisses (plus de 256 millions d'euros) au titre de l'impôt sur le revenu des frontaliers travaillant à Genève et résidant dans les zones frontalières françaises<sup>131</sup>.

En 2006, l'application du taux de 3,5 % à la masse salariale brute perçue par les frontaliers correspondait à une somme de 159 millions de francs suisses (97 millions

euros)<sup>132</sup> versé par le canton aux collectivités locales françaises<sup>133</sup>. Cette compensation est supportée à hauteur de 75% par le canton et de 25% par les communes genevoises.

Elle est répartie entre les départements de l'Ain (24 %) et de la Haute-Savoie (76 %) soit, au titre de la rétrocession 2006, des montants de l'ordre de 23,3 et 73,7 millions d'euros.

A noter qu'en 2005, le canton de Genève a demandé à ce que soit déduit de son versement 250 000 francs suisses (129 000 euros) au titre des travaux d'entretien du téléphérique du Salève (transfrontalier).

<sup>128</sup> Réponse du ministre du budget publiée au JO Sénat du 12 mai 1994 à la question écrite de M. Louis Souvet

<sup>129</sup> Préambule de l'Accord sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève du 29 janvier 1973, Cf. Annexe 5 ;

<sup>130</sup> Réponse du ministre du budget publiée au JO Sénat du 12 mai 1994 à la question écrite de M. Louis Souvet

<sup>131</sup> Source : canton de Genève ;

<sup>132</sup> Source : sous-préfecture de Gex ;

<sup>133</sup> Le canton comptabilisant 51 300 titulaires de permis de travail à Genève : source : OCSTAT, Office Cantonal de la Statistique ;

Concernant l'affectation des sommes versées aux deux départements, la dotation de l'Ain est répartie en deux parts :

- la première qui représente 60 % de la somme dédiée est reversée aux communes de la zone frontalière, à raison de 70 % au prorata du nombre de frontaliers résidant dans la commune<sup>134</sup> et de 30 % au prorata des impôts sur les ménages ;
- le solde de la dotation dédiée soit 40 % est affecté au financement des équipements collectifs dans la zone frontalière.

La répartition de ces 40 % est examinée par une commission spéciale qui soumet une proposition au conseil général lequel garde tout pouvoir de décision en la matière<sup>135</sup>.

La dotation de la Haute-Savoie est répartie de la manière suivante<sup>136</sup> :

- 60 % aux communes de résidence, au prorata du nombre de personnes travaillant sur Genève quelle que soit leur nationalité ;
- 20 % aux structures intercommunales ou communales ;
- 20 % au département pour ses engagements en zone frontalière.

Cet accord constitue le type d'accord le plus avancé en matière de compensation des charges induites par le travail transfrontalier dans la mesure où il prévoit un principe d'affectation de la compensation aux collectivités locales et une répartition majoritairement au prorata du nombre de frontaliers. Le « fléchage » des sommes versées au titre de cette compensation s'arrête néanmoins au budget des collectivités locales bénéficiaires qui sont libres d'affecter les sommes perçues dans les limites de l'enveloppe financière et des compétences qu'elles exercent.

Une évaluation, vingt-cinq ans après son instauration, du dispositif général d'affectation des dépenses au financement des projets transfrontaliers paraît judicieuse.

---

<sup>134</sup> quelle que soit leur nationalité

<sup>135</sup> Source : agence de développement économique du pays de Gex et du bassin bellegardien

<sup>136</sup> Source : conseil général de Haute-Savoie

## **Annexe 4 : Fiche synthétique sur les sites frontaliers**

Les fiches ci-dessous complètent les données présentées dans la première partie de l'étude :

- 1 Plate-forme West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque-Côte d'Opale ;
- 2 Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ;
- 3 Nord lorrain ;
- 4 Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est ;
- 5 Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ;
- 6 Eurodistrict trinational de Bâle ;
- 7 Métropole franco-valdo-genevoise ;
- 8 Métropole Côte d'Azur ;
- 9 Eurocité basque Bayonne-San Sebastián.

## **1 Plate-forme West-Vlaanderen-Flandre Dunkerque-Côte d'Opale**

### **Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier**

---

Frontière concernée : France (Nord Pas de Calais) / Belgique (Flandre) ;

Population côté français : 450 000 pour la plate-forme (périmètre restreint) et 800 000 pour le périmètre large (aire métropolitaine) ;

Population de l'autre côté de la frontière : 389 000 habitants pour le périmètre restreint et pour le périmètre élargi 1 141 866 habitants sur l'ensemble de la province de Flandre occidentale ;

Population totale : 840 000 habitants sur le périmètre de la plate-forme et 2 000 000 habitants (aire métropolitaine Flandres-Côte d'Opale) ;

Type de métropole et caractéristiques géographiques : région métropolitaine transfrontalière multipolaire et littorale avec un noyau frontalier autour de Dunkerque et un périmètre élargi qui comporte plusieurs agglomérations importantes (Calais, Boulogne et Saint-Omer, côté français), Bruges, Ostende et Ypres, Furnes, Diksmuide, côté belge.

### **Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier**

---

#### **Flux de frontaliers :**

- Sens France-Belgique : 1 000 frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique (essentiellement des ouvriers peu qualifiés sans maîtrise du néerlandais) ;
- Sens Belgique- France : environ 200 frontaliers résidant en Belgique et travaillant en France (2003).

**Principales infrastructures de transports et leurs localisations** (TGV, aéroport transfrontalier) :

- Gare TGV Dunkerque (France), gare TGV et Eurostar Calais-Fréthun, tunnel sous la Manche (Coquelles-Calais) ; nombreuses autoroutes.

#### **Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :**

- Ports : ports de Dunkerque (fret), Calais (voyageurs), Boulogne (pêche), Ostende (plaisance), Zeebrugge (fret) ;
- Université du littoral côté français avec des implantations à Dunkerque, Calais, Boulogne et Saint-Omer (11000 étudiants) ; côté belge, collège d'Europe à Bruges (plus ancien institut de formation postuniversitaire spécialisé dans les études européennes), Hogeschool West-Vlaanderen (HOWEST) à Bruges et Ostende, Katholieke Hogeschool Brugge Oostende (KHBO).

### **Concurrence territoriale**

---

#### **Avantages comparatifs côté français :**

- Coût salarial : existence d'un salaire minimum (SMIC) de 1254,28 € mensuel brut ;
- fiscalité individuelle moins forte en France qu'en Belgique ;
- Consommation : la France reste attractive pour les Belges notamment en matière de produits alimentaires dans les hypermarchés et pour l'habillement (certains sont dimensionnés côté français afin de recevoir les clients belges) ;



- Prix du foncier et de l'immobilier inférieurs par rapport au côté belge ; de nombreux Belges sont installés côté français notamment sur le littoral qui est recherché pour les résidences secondaires.

### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière :**

- Guichet unique à destination des entreprises permettant aux territoires d'être plus réactifs et efficaces à l'égard des entreprises et des porteurs de projets professionnels ;
- Offre commerciale de proximité (jardinerie, ameublement) et de loisirs (parcs d'attraction, « méga-dancings ») ;
- Taux de chômage très faible ;
- PIB par habitant plus important en Flandre que dans les départements français frontaliers, (125% de la moyenne de l'UE 15) qui peut renforcer l'attractivité des territoires flamands belges frontaliers (phénomène de « clustering »)<sup>137</sup> ;
- Le système fiscal belge peut paraître plus attractif pour les investisseurs étrangers<sup>138</sup> :
  - la fiscalité du patrimoine, et singulièrement sur les grandes fortunes, de l'épargne et des transferts de capital est plus modérée qu'en France ;
  - la Belgique connaît une fiscalité du revenu des personnes physiques moins favorable qu'en France mais compense partiellement ce handicap par un niveau de cotisations sociales moins élevé.

### **Désavantages côté français :**

- Offre territoriale aux entreprises :
  - o Charges fiscales et sociales (droit du travail et prélèvements sociaux) ;
  - o Niveau de formation insuffisant de la main d'œuvre.
- Barrière linguistique : insuffisance de la maîtrise de la langue néerlandaise par les Français : manque de salariés bilingues ;
- Fiscalité de l'ISF : les redevables de l'ISF cherchent à s'installer côté belge ;
- Taux de chômage élevé, notamment dans le Calaisis qui détient le record du taux de chômage le plus élevé de France.

### **Désavantages de l'autre côté de la frontière :**

- Fiscalité des personnes (cf. ci-dessous) sauf les redevables de l'ISF et ceux qui disposent d'un large patrimoine ;
- Le coût du travail demeure relativement élevé en Belgique du fait notamment du poids très important de l'impôt sur le revenu, prélevé à la source : par exemple, en 2004, dans l'industrie manufacturière<sup>139</sup>, le coût horaire de travail en Belgique était supérieur de plus de 30% au coût horaire français dans la même branche.

### **Existence de situations d'interdépendance :**

La Flandre connaît de très importants besoins en main d'œuvre (chômage inférieur à 4%) alors que la région frontalière en France connaît encore un chômage important (Calais, Dunkerque...) <sup>140</sup>.

### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

<sup>137</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

<sup>138</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

<sup>139</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

<sup>140</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

Faibles conséquences (1000 frontaliers) dans la mesure où le travail en Flandre est conditionné par la maîtrise du néerlandais.

### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

Il existe une convention fiscale franco-belge en date du 10 mars 1964 prévoyant un statut du frontalier réformé par l'avenant du 13 décembre 2007.

#### **Conséquences pour les personnes physiques**

Les frontaliers résidant d'un côté de la frontière et travaillant de l'autre côté sont imposés au lieu de résidence s'ils effectuent leurs déplacements « domicile-travail » dans une zone transfrontalière (résidence/emploi) incluant toutes les communes situées, pour tout ou partie, à moins de 20 km de la frontière.

Ce système est particulièrement avantageux pour les frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique avec des salaires peu élevés. Ils échappent à l'imposition sur le revenu à la source côté belge et bénéficie d'un régime fiscal plus favorable côté français du fait d'une imposition déclarative et par foyer fiscal.

Ils sont toutefois peu nombreux (1 000) du fait notamment de la barrière linguistique avec la Flandre.

#### **Conséquences pour les Etats**

Jusqu'à l'avenant de décembre 2007, il y avait une perte de recette fiscale principalement pour l'Etat belge mais limitée du fait du nombre de frontaliers. Il n'y avait pas de conséquences fiscales pour la France (frontaliers imposés au lieu de résidence).

Depuis l'avenant du 13 décembre 2007, non encore ratifié, le statut du frontalier est supprimé et remplacé par l'imposition au lieu de travail sauf pour les frontaliers résidant en France et déjà titulaires d'un contrat de travail en Belgique, cette exception devant être maintenue pour les 25 prochaines années.

En compensation du manque à gagner fiscal lié au maintien de l'imposition en France des frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique, l'Etat français versera 25 millions d'euros en 2009 à l'Etat belge si l'avenant est ratifié d'ici là.

#### **Conséquences pour les collectivités locales**

Les collectivités locales belges perçoivent une part de l'impôt sur le revenu de leurs résidents indépendamment de leur lieu de travail à condition que les résidents paient leur impôt sur le revenu en Belgique. Les communes d'accueil des frontaliers belges résidant en Belgique et travaillant en France (200) connaissent donc un faible manque à gagner.

### **La gouvernance transfrontalière**

---

#### **Principales collectivités concernées en France :**

Pour la coopération métropolitaine : Collectivités du syndicat mixte de la Côte d'Opale (communauté urbaine de Dunkerque, communautés d'agglomération de Calais, Boulogne et Saint-Omer), conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais ;

Pour la plate-forme transfrontalière : communauté urbaine de Dunkerque, pays des Moulins de Flandre et Cœur de Flandre et leurs conseils de développement respectifs, sous-préfet de Dunkerque, syndicat mixte de la Côte d'Opale, agence d'urbanisme de Dunkerque (AGUR), conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, conseil général du Nord.

#### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

Pour l'aire métropolitaine : intercommunales de Flandre occidentale (WVI), député permanent de la province Flandre occidentale ;

Pour la plate-forme transfrontalière : la province de Flandre occidentale, le gouverneur, la WVI, le Westhoekoverleg et le Resoc Westhoek.

**Ancienneté de la coopération** : dès le début des années 1990 sur un périmètre de proximité entre Dunkerque et la Flandre Occidentale. Plate-forme transfrontalière créée en juin 2005.

**Type d'outils mis en place :**

- Plate-forme transfrontalière : structure sans personnalité juridique et à périmètre d'intervention variable ;
- Création d'un système géographique transfrontalier ;
- Eures Channel (F-B-GB) qui permet de faciliter la mobilité transfrontalière de l'emploi.

**Domaines de coopération et principales réalisations communes :**

- l'aménagement du territoire ;
- la mobilité : quelques lignes de bus transfrontalières, volonté d'interconnexion avec la ligne ferroviaire à La Panne ;
- l'emploi (Eures Channel) ;
- le développement économique ;
- la culture : bilinguisme promu dans les écoles de part et d'autre de la frontière ;
- le tourisme : route des « places fortes » ;
- la santé : PETSCAN Ypres-Dunkerque, SMUR ;
- l'environnement : les Wateringues du Nord, (réseaux de petits canaux dans le Dunkerquois) font également l'objet de ce type d'aménagements transfrontaliers (projet LUTON). Dans les deux cas, l'interlocuteur belge est la province de Flandre Occidentale. Le parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale développe plutôt un partenariat fondé sur des projets d'échanges techniques ponctuels ;
- Gestion transfrontalière des zones côtières ;
- Observation statistique transfrontalière : SIG transfrontalier (AGUR).

## **2 Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**

### **Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier**

Frontière concernée : France (Nord Pas de Calais) / Belgique (Flandre-Wallonie) ;

Population côté français : 1 100 000 pour Lille Eurométropole (périmètre restreint) et 3 600 000 pour le périmètre large (aire métropolitaine) ;

Population de l'autre côté de la frontière : 700 000 habitants pour le périmètre belge de l'eurodistrict (intercommunalités belges d'Ypres, Courtrai, Tournai et Mouscron), lui-même inclus dans l'aire métropolitaine constituée dans le cadre de l'appel à projets métropolitains de la DATAR ;

Population totale : 1 800 000 habitants sur le périmètre de l'eurodistrict, 4 400 000 pour l'aire métropolitaine transfrontalière (dans le cadre de l'appel à projets métropolitains de la DATAR) ;

Type de métropole et caractéristiques géographiques : Métropole transfrontalière multipolaire avec un noyau frontalier central autour de Lille Roubaix-Tourcoing-Mouscron et des centres secondaires tels Courtrai, Tournai, Ypres côté belge mais également les villes du bassin minier, Valenciennes et Maubeuge dans le cadre de l'aire métropolitaine.

### **Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier**

#### **Flux de frontaliers :**

##### Sens France-Belgique :

- 3 600 frontaliers résidant en France et travaillant en Flandre (essentiellement des ouvriers peu qualifiés sans maîtrise du néerlandais) ;
- 10 000 frontaliers résidant en France et travaillant en Wallonie (sans compter Charleroi ni Mons en destination plus éloignée de Lille mais proche de la partie valenciennoise de l'aire métropolitaine).

##### Sens Belgique- France :

- Environ 600 frontaliers résidant en Flandre et travaillant en France ;
- 3 200 frontaliers résidant en Wallonie et travaillant en France (sans compter les flux provenant de Mons et de Charleroi plus à destination du Valenciennois).

#### **Principales infrastructures de transports et leurs localisations**

Gares TGV Lille Flandre et Lille Europe, Aéroport Lille Lesquin, nombreuses autoroutes.

#### **Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :**

- Universités de Lille (66 000 étudiants), grandes écoles (commerce, ingénieurs, institut d'études politiques), université catholique de Lille (18 500 étudiants), université du Hainaut à Valenciennes (18 000 étudiants), université d'Artois avec des implantations dans le bassin minier (10 000 étudiants) ; Hogeschool West-Vlaanderen (HOWEST) à Courtrai, Katholieke Universiteit Campus Kortrijk (KULAK), antenne courtraisienne de l'université catholique de Leuven (KUL) ;
- Salles de spectacle : palais des congrès de Lille (Lille Grand Palais), opéra de Lille, Lille nouveau siècle, nombreux théâtres...

## **Concurrence territoriale**

### **Avantages comparatifs côté français :**

- Accessibilité : excellente (TGV, Eurostar, Thalys) ;
- Coût salarial : existence d'un salaire minimum (SMIC) de 1254,28 € mensuel brut ;
- Consommation : La France est attractive pour les Belges notamment en matière de produits alimentaires dans les hypermarchés et pour l'habillement (certains sont dimensionnés côté français afin de recevoir les clients belges). A ce titre, le « Vieux Lille » présente une offre commerciale très haut de gamme sans équivalent de l'autre côté de la frontière, attirant de nombreux Belges ;
- Offre foncière sans équivalent en Belgique dans le périmètre de l'eurométropole : côté français, on observe que le développement de l'eurométropole a coïncidé avec le développement sans précédent du marché de bureaux dans l'agglomération lilloise (avec 193 900 m<sup>2</sup> de bureaux commercialisés en 2006). Les prix demeurent modérés du fait de l'importance et la variété de l'offre et notamment, de l'offre de locaux neufs qui suit le développement de la demande (projet Euralille). Concernant la Belgique, il n'existe pas de marché à la proximité immédiate de la frontière qui soit aussi important que Lille ;
- Prix du foncier et de l'immobilier inférieurs au côté belge sauf en ce qui concerne le centre de Lille. De nombreux Belges sont installés côté français, essentiellement des Wallons qui continuent de travailler en Belgique (entre un quart et un tiers des effectifs des travailleurs frontaliers vers la Belgique) afin de bénéficier d'une fiscalité plus avantageuse côté français ;
- Services : Lille est une véritable métropole, proposant de nombreux services tant en terme d'équipements (infrastructures de transports liée à son excellente interconnexion avec les réseaux ferroviaires européens – Londres, Paris, Bruxelles) qu'en matière de services à la personne. Offre commerciale très haut de gamme qui capte de nombreux Belges (Vieux Lille) ;
- Fiscalité plus faible pour les salaires moyens.

### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière :**

- Guichet unique à destination des entreprises permettant aux territoires d'être plus réactifs et efficaces à l'égard des entreprises et des porteurs de projets professionnels ;
- Offre commerciale de proximité (jardinerie, ameublement) et de loisirs (parcs d'attraction, « méga-dancings »). Par ailleurs, ouverture six jours par semaine, parmi lesquels le dimanche sur option du commerçant, avec limitation de l'amplitude quotidienne et respect d'une heure limite en soirée compensé par l'existence des « magasins de nuit », ouverts exclusivement entre 18 et 7 heures ;
- Taux de chômage très faible ;
- PIB par habitant plus important en Flandre que dans les départements français frontaliers (125% de la moyenne de l'UE 15) qui peut renforcer l'attractivité des territoires flamands belges frontaliers (phénomène de « clustering »)<sup>141</sup> ;
- Le système fiscal belge peut paraître plus attractif pour les investisseurs étrangers<sup>142</sup> :
  - la fiscalité du patrimoine, et singulièrement sur les grandes fortunes, de l'épargne et des transferts de capital est plus modérée qu'en France ;
  - la Belgique connaît une fiscalité du revenu des personnes physiques moins favorable qu'en France mais compense partiellement ce handicap par un niveau de cotisations sociales moins élevé.

---

<sup>141</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, Mission économique de Bruxelles, Avril 2008

<sup>142</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, Mission économique de Bruxelles, Avril 2008

### **Désavantages côté français :**

- Taux de chômage assez élevé ;
- Offre territoriale aux entreprises : charges fiscales et sociales (droit du travail et prélèvements sociaux) ;
- Barrière linguistique : insuffisance de la maîtrise de la langue néerlandaise par les Français. Manque de personnes bilingues ;
- Fiscalité de l'ISF : les redevables de l'ISF cherchent à s'installer côté belge.

### **Désavantages de l'autre côté de la frontière :**

- taux de chômage côté wallon plus élevé que côté français ;
- Les régions les plus pauvres de la zone frontière sont en Belgique et non en France (PIB inférieur à 17 000 euros par habitant dans les provinces de Namur et du Hainaut). Ces anciens sites industriels concentrent également les plus forts taux de chômage de Belgique<sup>143</sup> ;
- Fiscalité des personnes sauf les redevables de l'ISF et ceux qui disposent d'un large patrimoine ;
- Le coût du travail demeure relativement élevé en Belgique du fait notamment du poids très important de l'impôt sur le revenu prélevé à la source et de systèmes d'indexation des salaires au coût de la vie en Wallonie : par exemple, en 2004, dans l'industrie manufacturière<sup>144</sup>, le coût horaire de travail en Belgique était supérieur de plus de 30% au coût horaire français dans la même branche.

### **Existence de situation d'interdépendance :**

La Flandre connaît d'importants besoins en main d'œuvre du fait de sa situation enviable du point de vue de l'emploi et de perspectives démographiques dégradées. La zone transfrontalière se caractérise également par une prédominance forte du secteur industriel (40%) singulièrement en Wallonie<sup>145</sup>.

### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

Les frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique sont relativement nombreux dans l'agglomération (13 600) qui concentre, côté français, un tiers des frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique.

### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

Il existe une convention fiscale franco-belge en date du 10 mars 1964 prévoyant un statut du frontalier réformé par l'avenant du 13 décembre 2007.

### **Conséquences pour les personnes physiques**

Les frontaliers résidant d'un côté de la frontière et travaillant de l'autre côté sont imposés au lieu de résidence s'ils effectuent leurs déplacements domicile-travail dans une zone transfrontalière (résidence/emploi) incluant toutes les communes situées, pour tout ou partie, à moins de 20 km de la frontière.

Ce système est particulièrement avantageux pour les frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique avec des salaires peu élevés. Ils échappent à l'imposition sur le revenu à la source côté belge et bénéficie d'un régime fiscal plus favorable côté français du fait d'une imposition déclarative et par foyer fiscal. Ils sont toutefois peu nombreux (1 000) du fait notamment de la barrière linguistique avec la Flandre.

---

<sup>143</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

<sup>144</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

<sup>145</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

## Conséquences pour les Etats

Jusqu'à l'avenant de décembre 2007, il y avait une perte de recette fiscale principalement pour l'Etat belge mais limitée du fait du nombre de frontaliers. Il n'y avait pas de conséquences fiscales pour la France (frontaliers imposés au lieu de résidence). Depuis l'avenant du 13 décembre 2007, non encore ratifié, le statut du frontalier est supprimé et remplacé par l'imposition au lieu de travail sauf pour les frontaliers résidant en France et déjà titulaires d'un contrat de travail en Belgique, cette exception devant être maintenue pour les 25 prochaines années. En compensation du manque à gagner fiscal lié au maintien de l'imposition en France des frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique, l'Etat français versera 25 millions d'euros en 2009 à l'Etat belge si l'avenant est ratifié d'ici là.

## Conséquences pour les collectivités locales

Les collectivités locales belges perçoivent une part de l'impôt sur le revenu de leurs résidents, indépendamment de leur lieu de travail à condition que les résidents paient leur impôt sur le revenu en Belgique. Les communes d'accueil des frontaliers belges résidant en Belgique et travaillant en France (3 800) connaissent donc un manque à gagner fiscal.

## La gouvernance transfrontalière

---

### Principales collectivités concernées en France :

Pour la coopération métropolitaine : 11 intercommunalités françaises (dont Lille Métropole, communauté urbaine), la Conférence Permanente des Intercommunales Transfrontalière (COPIT), le syndicat mixte d'études du SCOT de l'Artois (SMESCOTA), la mission « bassin minier » et trois partenaires associés : conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais ;

Pour l'eurométropole transfrontalière : l'Etat, la région Nord-Pas-de-Calais, le département du Nord, Lille Métropole communauté urbaine.

### Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :

Pour l'aire métropolitaine : les intercommunales wallonnes des arrondissements de Mouscron (IEG) de Tournai (IDETA) et les intercommunales flamandes d'Ypres, Roulers (Ieper Roeselare) et Tielt, (Intercommunale de Flandre Occidentale ou WVI) et de Kortrijk (*Leiedal*), province de Flandre Occidentale et province du Hainaut ;

Pour l'eurométropole transfrontalière : l'Etat fédéral, la région et la communauté flamandes, la province de Flandre Occidentale, l'intercommunale Leiedal, au nom des communes de l'arrondissement de Kortrijk, l'intercommunale WVI, au nom des communes des arrondissements de Roeselare, Ieper et Tielt, la région wallonne, la communauté française de Belgique, la province de Hainaut, l'intercommunale Ideta, au nom des communes de l'arrondissement de Tournai à l'exception de la commune d'Estaimpuis et de l'arrondissement d'Ath ainsi que des communes de Lessines, Sillery et Enghien, l'intercommunale IEG au nom des communes de l'arrondissement de Mouscron et de la commune d'Estaimpuis.

**Ancienneté de la coopération** : Depuis le début des années 1990 sur un périmètre de proximité entre Lille et les quatre intercommunalités précitées (deux flamandes et deux wallonnes) au sein de la COPIT, structure créée en 1991 sous forme d'une conférence informelle et transformée en association en 2000. Elle a été dissoute en 2007 au moment de la création du GECT « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ».

### Type d'outils mis en place :

- Atelier transfrontalier jusqu'à la dissolution de la COPIT qui a produit toute une série de cahiers sur différents thèmes relatifs au territoire transfrontalier ;
- Eures Channel (F-B-GB) permet de faciliter la mobilité transfrontalière de l'emploi ;

- Euro 3, GEIE des organismes consulaires français et belges ;
- GECT eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai depuis janvier 2008.

### **Domaines de coopération et principales réalisations communes :**

- l'aménagement du territoire : coopération métropolitaine qui implique également la partie belge ;
- la mobilité : treize lignes de bus transfrontalières, 2 lignes de TER transfrontalières, volonté d'améliorer la desserte et de créer un tram-train transfrontalier ;
- l'emploi : Eures Channel ;
- le développement économique : nombreux acteurs impliqués dans un domaine hautement concurrentiel de part et d'autre de la frontière : APIM, réseau Nord France Expert (NFX lié à l'AFII), groupe Euro3, CTE-Go Kmo, Euro info centre Nord-Pas-de-Calais ;
- la culture : bilinguisme promu dans les écoles de part et d'autre de la frontière. Lille a été capitale européenne de la culture en 2004 et a associé le versant belge ;
- la santé : nombreuses coopération sanitaires (Mouscron-Tourcoing, Vallées de la Lys), accord franco-belge sur la coopération sanitaire (le premier signé par la France en matière de santé), observatoire franco-belge de la santé, migrations nombreuses de personnes âgées dans les maisons de retraite belges et de jeunes handicapés dans les établissements scolaires spécialisés en Belgique ;
- l'environnement :

Eau : l'Escaut constitue un des Districts Hydrographiques Internationaux (DHI) les plus industrialisés et peuplés (13 millions d'habitants sur son bassin versant de 36 400 km<sup>2</sup>). Long de 350 km et comportant 250 barrages et écluses, il fait l'objet d'une coopération transfrontalière depuis une dizaine d'années (rapport sur la qualité de l'eau, système d'alerte des pollutions accidentelles, prévention des inondations et de la sécheresse...) ;

Le parc naturel régional Scarpe Escaut entre Lille et Valenciennes et le parc belge Plaines de l'Escaut ont une coopération très intense (projet de fusion des deux parcs afin de créer le parc transfrontalier du Hainaut).

- Observation transfrontalière : en projet.



### 3 Nord lorrain

#### **Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier**

---

Frontières concernées : France/Belgique et France/Luxembourg ;

Population côté français : 1 220 000 habitants répartis entre les 19 communes, membres du pôle européen de développement de Longwy (60 000 habitants) et le sillon lorrain (zones d'emplois de Thionville, Metz, Nancy, Epinal accueillant 1 160 000 habitants) ;

Population de l'autre côté de la frontière :

- Belgique : 3 communes du pôle européen de développement (Musson, Aubange, Messancy) : 26 674 habitants (en 2006) ;
- Luxembourg : 3 communes du pôle européen de développement (Pétange, Bascharage, Differdange) : 40 237 habitants (2005) ;

Population totale : environ 1 500 000 habitants ;

Type de métropole et caractéristiques géographiques : région urbaine/métropolitaine transfrontalière au tissu urbain plus ou moins continu le long du sillon mosellan.

La définition d'un périmètre cohérent se heurte aux découpages retenus dans le cadre de l'appel à projet métropolitain de la DIACT. Par exemple, la ville d'Epinal ne se situe pas du tout dans une logique transfrontalière bien qu'incluse dans le périmètre de coopération métropolitaine. A l'inverse, le pôle européen de développement de Longwy, non inclus dans le périmètre officiel métropolitain du sillon lorrain est un des épacentres transfrontaliers locaux.

Luxembourg joue le rôle d'une centralité économique même si Metz et Nancy possèdent également ce rôle notamment sur le plan des services, des équipements et de l'administration.

#### **Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier**

---

**Flux de frontaliers**<sup>146</sup> :

- Sens France-Belgique : 4 200 frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique ;
- Sens Belgique-France : 130 frontaliers résidant en Belgique et travaillant en France ;
- Sens France-Luxembourg : 62 500 frontaliers résidant en France et travaillant au Luxembourg ;
- Sens Luxembourg-France : 200 frontaliers résidant au Luxembourg et travaillant en France ;
- Sens Belgique-Luxembourg : 24 800 frontaliers résidant en Belgique et travaillant au Luxembourg.

**Principales infrastructures de transports et leurs localisations :**

- Gares : Gare Lorraine TGV, Gare TGV Metz, Gare TGV Thionville, Gare TGV Luxembourg-Ville ;
- Aéroport de Luxembourg-Findel ;
- Institutions internationales (Luxembourg) : Cour de justice des Communautés européennes, banque européenne d'investissement, Cour des comptes européenne, secrétariat général du Parlement européen, office des publications ainsi que différents services de la Commission européenne.

---

<sup>146</sup> Source : Statistiques en bref, 2008 - Office statistiques de la Grande Région - janvier 2008

### **Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :**

- Universités : Université de Metz (14 000 étudiants), universités de Nancy qui accueillent des étudiants luxembourgeois (40 000), université de Luxembourg (4 000 étudiants dont 15% viennent de France) ;
- Salles de spectacle, culture : théâtres, opéra de Nancy, implantation du centre Pompidou à Metz.

### **Concurrence territoriale**

---

#### **Avantages comparatifs côté français :**

- Coût du foncier inférieur côté français par rapport au Grand-Duché de Luxembourg et disponibilités plus importantes notamment sur le plan foncier ;
- Bonne accessibilité (sauf le PED) par les infrastructures de transports (TGV Est) ;
- Qualité de la formation des salariés formés en France.

#### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière (Luxembourg)**

- Investissements publics en matière d'équipements très importants ;
- Dynamisme économique et politique salariale avantageuse ;
- Taxes, charges patronales et salariales inférieures au côté français ;
- Le niveau des contributions obligatoires est également un facteur d'attractivité forte du Luxembourg par rapport à la France<sup>147</sup> : absence de taxe professionnelle, possibilité d'obtenir une bonification d'impôt pour investissements sur les acquisitions effectuées au cours de l'exercice et d'imputer des pertes réalisées à l'étranger au revenu imposable dans le Grand-Duché ;
- Avec la fin de l'impôt sur la fortune luxembourgeois en 2006, le régime d'imposition des personnes physiques est attractif pour les personnes disposant d'un patrimoine important ;

Ces disparités sont un facteur extrêmement important dans les secteurs à fort besoin de main d'œuvre et dans ceux pratiquant des niveaux de salaires élevés.

#### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière (Belgique)**

- Coût du foncier le moins élevé.

#### **Désavantages côté français :**

- Structure fiscale défavorable sur le plan des charges patronales et sociales pour les entreprises et les salariés ;
- Collectivités locales de résidence des frontaliers qui doivent financer des équipements et des services correspondants à ces travailleurs à hauts revenus alors qu'elles ne disposent pas des ressources fiscales pour le faire en l'absence de bases suffisantes de taxe professionnelle ou de mécanismes de mutualisation avec les communes luxembourgeoises de travail des salariés résidant sur leur territoire.

#### **Désavantages de l'autre côté de la frontière (Luxembourg) :**

Foncier très cher et de plus en plus rare.

#### **Existence de situation d'interdépendance :**

Economie : le Luxembourg a besoin de la main d'œuvre française et d'une partie des infrastructures françaises (TGV, autoroutes...). Le fort taux de frontaliers côté français a contribué à faire baisser le taux de chômage lorrain, à maintenir une population, voire à

---

<sup>147</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Bruxelles, avril 2008

en attirer un nouvelle qui ne se serait pas installée en l'absence d'offres nombreuses d'emploi au Luxembourg. Cette situation génère une forte dépendance économique de l'économie lorraine à l'égard du Luxembourg du fait notamment des dépenses induites par les frontaliers. On peut estimer le retour de pouvoir d'achat en Lorraine des frontaliers à environ 1,4 milliard d'euros pour l'année 2004<sup>148</sup>.

### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

On constate le développement d'une « économie résidentielle » basée sur les dépenses des frontaliers travaillant au Luxembourg (Cf. pôle commercial de Longwy).

### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

Il existe une convention fiscale entre la France et le Luxembourg<sup>149</sup> en date du 1<sup>er</sup> avril 1958 qui ne prévoit pas de statut du frontalier.

#### **Conséquences pour les personnes physiques**

Les frontaliers résidant en France et travaillant au Luxembourg sont imposés au Luxembourg (62 500 personnes concernées). Les différences de régimes fiscaux n'entrent pas directement en ligne de compte dans le choix d'un emploi au Luxembourg sauf pour les chefs d'entreprises.

#### **Conséquences pour les Etats**

Il y a une perte de recettes fiscales pour l'Etat français qui n'impose pas les frontaliers résidant en France et travaillant au Luxembourg.

#### **Conséquences pour les collectivités locales**

Il n'y a pas de pertes de recettes fiscales directes pour les collectivités mais des coûts supplémentaires liés à la croissance du nombre de frontaliers (services et équipements publics).

### **La gouvernance transfrontalière**

---

#### **Principales collectivités concernées en France :**

Pôle européen de développement de Longwy : 19 communes dont certaines font partie de la communauté de communes de l'agglomération de Longwy ;

Pour le sillon lorrain : comité de pilotage métropolitain dont sont membres :

- \* Villes et agglomérations du sillon Lorrain : Thionville, Metz, Nancy et Epinal ;
- \* Préfecture de région ;
- \* Conseil régional de Lorraine.

A noter que cette démarche métropolitaine ne prévoit pas de participation de partenaires étrangers même si dans les faits, le Grand-Duché de Luxembourg et la ville de Luxembourg assistent aux travaux de la conférence métropolitaine (instance d'échanges et de débat des projets). Leurs représentants ont également participé aux groupes de travail qui élaborent le document métropolitain d'orientations du sillon Lorrain.

#### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

Dans le cadre du PED :

- Côté belge : Musson, Aubange, Messancy, Saint-Léger ;
- Côté luxembourgeois : Pétange, Bascharage, Differdange.

---

<sup>148</sup> Source SESGAR Lorraine

<sup>149</sup> Pour la situation franco-belge, voire la fiche relative à l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

**Ancienneté de la coopération :**

- Accord de coopération entre les Etats français, belge et luxembourgeois destiné à implanter des emplois sur d'anciens sites industriels et permettant la création d'outils techniques de management territorial (1985) ;
- Création de l'association transfrontalière de l'agglomération du pôle européen de Longwy (1996) : cette initiative unique en Europe implique la collaboration active entre différents niveaux de décision (européenne, nationale, transnationale et locale) dont le but initial était de favoriser l'installation d'entreprises de main d'œuvre pour faire face à la crise industrielle ;
- Création d'un observatoire de l'urbanisme devenu AGAPE (fin des années 1990) : il s'agit de la première agence d'urbanisme trinationale.

**Type d'outils mis en place :**

- AGAPE : agence d'urbanisme transfrontalière (SIG transfrontalier) ;
- Programme local de l'habitat à l'échelle transfrontalière ;
- Schéma de développement de l'agglomération transfrontalière du PED de Longwy.

**Domaines de coopération :**

- Environnement ;
- Tourisme ;
- Formation ;
- Culture ;
- Urbanisme.

**Principales réalisations communes :**

Aménagement de la zone d'activités du PED ;

Observation territoriale : base de données urbaines, sur les zones d'activités, études territorialisées ;

Animation territoriale : programme local de l'habitat transfrontalier ; schémas de développement : de développement économique (zones d'activités), des équipements collectifs, des transports et du développement environnemental.

## **4 Eurodistrict Saarbrücken-Moselle Est**

### **Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier**

---

Frontières concernées : France/Allemagne ;

Population côté français : 200 000 (les structures intercommunales autour de Forbach, Saint-Avold, Sarreguemines et Sarralbe) ;

Population de l'autre côté de la frontière : 400 000 (au sein du Regionalverband de Sarrebruck) ;

Population totale : 600 000 habitants ;

Type de métropole et caractéristiques géographiques : agglomération transfrontalière polycentriques au tissu urbain discontinu avec un centre principal (Sarrebruck) et des centres secondaires.

### **Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier**

---

#### **Flux de frontaliers :**

- Sens France-Allemagne : 9 000 frontaliers résidant en France et travaillant en Sarre<sup>150</sup>, 21 000 sur l'ensemble de la Lorraine (2006) ;
- Sens Allemagne-France : 1 200 frontaliers résidant en Sarre et travaillant en Lorraine (2006).

#### **Principales infrastructures de transports et leurs localisations :**

- Gare TGV Forbach, Gare TGV Sarrebruck ; aéroport de Sarrebruck.

#### **Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :**

- Universités : Université de Sarre à Sarrebruck (15 500 étudiants dont le pôle médical à Hombourg). Siège administratif à Sarrebruck de l'Université Franco-Allemande (UFA) constituée par un réseau d'établissements d'enseignement supérieur français et allemands.

### **Concurrence territoriale**

---

#### **Avantages comparatifs côté français :**

- Disponibilités foncières importantes ;
- Présence d'une main d'œuvre de moindre coût, germanophone pour une partie d'entre elle.

#### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière :**

- Présence de nombreux services ;
- Tissu d'entreprises plus denses ;
- Aéroport dédié au « Low Cost ».

#### **Désavantages côté français :**

- Inadéquation de la qualification de la main d'œuvre ;
- Reconversion préalable des terrains miniers et sidérurgiques.

#### **Désavantages de l'autre côté de la frontière :**

---

<sup>150</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Berlin, avril 2008,

- Faible disponibilité foncière ;
- Conséquences de la crise minière et sidérurgique.

### **Existence de situation d'interdépendance :**

Economie : Les liens entre tissus économiques mosellans et sarrois se font essentiellement via la sous-traitance des entreprises sarroises présentes sur des marchés internationaux aux entreprises françaises. Aujourd'hui, de nombreuses entreprises allemandes qui sous-traitaient dans les années 1970 et 1980 dans la partie mosellane ont trouvé des sous-traitants dans des pays à coût de main d'œuvre plus bas et notamment dans les anciens Länder d'Allemagne de l'Est.

### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

De nombreux Allemands sont installés côté français (immobilier et foncier moins chers, système d'imposition jusqu'alors plus favorable) et conservent leur emploi côté allemand. Quand ils se retrouvent au chômage, ils perçoivent leurs allocations de chômage au lieu de résidence, c'est-à-dire du côté français (à l'heure actuelle, 1 000 Allemands dans ce cas) même s'ils recherchent un emploi exclusivement en Allemagne.

### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

La convention du 21 juillet 1959 prévoit un statut dérogatoire pour les frontaliers répondant à un critère de lieu de résidence et d'emploi et de permanence du travail à l'étranger. Ils sont imposés au lieu de résidence.

#### **Conséquences pour les personnes physiques**

Pour les frontaliers, la situation la plus avantageuse est : lieu de résidence en France, lieu de travail en Allemagne : ils bénéficient de salaires plus élevés et d'une imposition sur le revenu moins forte du fait de l'imposition par foyer fiscal (quotient familial).

#### **Conséquences pour les Etats**

Il n'y a pas de pertes de recettes fiscales pour l'Etat côté français qui impose les frontaliers travaillant en Allemagne et résidant en France.

#### **Conséquences pour les collectivités locales**

Il y a une perte de recette fiscale pour la part de l'impôt sur le revenu qui revient aux collectivités locales allemandes.

### **La gouvernance transfrontalière**

---

#### **Principales collectivités concernées en France :**

Villes de Forbach, de Sarreguemines, communauté de communes du Warndt, communauté de communes du district Urbain de Faulquemont, communauté de communes du pays naborien, communauté de communes de Freyming Merlebach, communauté de communes du pays d'Albe et des lacs, communauté d'agglomération de Forbach, Porte de France, communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences.

#### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

Ville de Sarrebruck et Regionalverband Sarrebruck.

#### **Ancienneté de la coopération et type d'outils mis en place :**

Dès 1997, les structures intercommunales et les communes autour de Sarrebruck, Forbach, Saint-Avold, Sarreguemines et Sarralbe ont créé une association de droit alsacien-mosellan, « Zukunft Sarre Moselle avenir ».

Cette association « a pour objet le développement et l'approfondissement de la coopération entre les villes, communes et établissements de coopération intercommunale voisins dans le Land de Sarre et le Département de la Moselle et le rapprochement des populations françaises et allemandes concernées, par la formation d'un véritable réseau européen de villes et de communes entre la France et l'Allemagne ».

Elle met essentiellement en place des projets à destination de la population (tickets pour les musées français et allemands, coopérations culturelles et en matière de formation). Parallèlement, les partenaires ont engagé des projets d'investissements transfrontaliers (eurozone de Forbach/Sarrebruck, station d'épuration).

Depuis 2004, les communes et les structures intercommunales de l'espace Saarbrücken-Moselle Est se sont constituées en eurodistrict, outil constituant une nouvelle étape dans la structuration de la coopération transfrontalière qui permet d'associer d'autres collectivités de l'espace géographique en question.

Par ailleurs, la candidature de l'ensemble du territoire transfrontalier Saarbrücken-Moselle Est a été reçue favorablement par le programme de coopération métropolitaine de l'Etat français en 2005. Le projet métropolitain devrait conduire en 2008 à la réalisation de démarches comme la constitution d'une plate-forme d'urgence transfrontalière, la mise en place d'une licence en droit privé franco-allemand ou la réalisation d'un guide des loisirs sur internet.

### **Domaines de coopération et principales réalisations communes**

Economie : Eurozone Forbach-Sarrebruck (mise en réseau transfrontalier de zones d'activités), projet d'eurozone Creutzwald-Uberherrn ;

Transports : plusieurs lignes de bus transfrontalières, ligne tram-train Sarrebruck-Sarreguemines, pistes cyclables ;

Culture : valorisation des anciens sites industriels, bilinguisme, télévision transfrontalière ;

Enseignement supérieur : projet de licence en droit privé franco-allemande dans le cadre de la démarche métropolitaine ;

Tourisme : itinéraires transfrontaliers ;

Environnement : projets de « renaturation » de cours d'eau et de stations d'épuration ;

Urbanisme : plusieurs projets urbains pour le centre de Sarrebruck ayant des répercussions sur l'ensemble de l'espace transfrontalier (restauration de la Berliner Promenade, Stadtmitte am Fluss/valorisation des bords de la Sarre) ;

Santé : centre lorrain des technologies de la santé à Forbach.

## 5 Eurodistrict Strasbourg Ortenau

### Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier

---

Frontière concernée : France (Alsace) / Allemagne (Bade Wurtemberg) ;

Population côté français : communauté urbaine de Strasbourg : 452 600 habitants (1999) ;

Population de l'autre côté de la frontière : Ortenaukreis : 415 900 habitants (2005) ;

Population totale : environ 900 000 habitants ;

Type de métropole et caractéristiques géographiques : Strasbourg est le centre de gravité de l'agglomération transfrontalière franco-allemande. La partie allemande est beaucoup plus étendue, avec de larges portions rurales sur son territoire. Ce choix d'inclure l'ensemble de l'Ortenau Kreis dans le périmètre transfrontalier permet d'avoir un équilibre de population entre la partie française et la partie allemande.

### Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier

---

Flux de frontaliers :

- Sens France-Allemagne : Au 1er trimestre 2006, près de 6 200 résidents de la zone d'emploi de Strasbourg allaient travailler en Allemagne<sup>151</sup>, pour les deux tiers dans l'industrie<sup>152</sup>. Pour mémoire au recensement général de la population de 1999, ils étaient 6 339 frontaliers dont 1% de nationalité allemande ;
- Sens Allemagne-France : 300 résidents en Allemagne travaillant sur l'ensemble de la région Alsace<sup>153</sup>.

Principales infrastructures et leurs localisations :

- Gares : TGV Strasbourg ; ICE Kehl ;
- Aéroport international Strasbourg-Entzheim.

Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :

- Ports : Port autonome de Strasbourg, port de Kehl ;
- Institutions européennes : Parlement européen, Conseil de l'Europe, Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg ;
- Universités : fusion des 3 universités de Strasbourg pour former l'université européenne de Strasbourg : 42 000 étudiants ;
- Salles de spectacles : Théâtre national, Opéra national du Rhin, Zénith à Strasbourg.

### Concurrence territoriale

---

**Avantages comparatifs côté français :**

- Cadre de vie exceptionnel côté strasbourgeois (centre historique) et présence de nombreux services ;
- Coût salarial : existence d'un salaire minimum (SMIC) de 1254,28 € mensuel brut ;

---

<sup>151</sup> La zone d'emploi de Strasbourg, OREF Alsace, 2007

<sup>152</sup> Avec la répartition suivante dans les catégories professionnelles : ouvriers (64%), employés (6%), cadres supérieurs (6%), autres catégories (24%)

<sup>153</sup> Rhin supérieur, faits et chiffres, Conférence du Rhin supérieur, 2008



- Emplois : offre d'emplois de haut niveau, présence de nombreuses universités et de hautes écoles ;
- Nombreux services et offre commerciale haut de gamme à Strasbourg qui attirent les clients allemands ;
- Infrastructures de transport (aéroport d'Entzheim est en difficulté du fait notamment de la concurrence des aéroports allemands qui accueillent des compagnies « Low Cost » et l'arrivée du TGV Est.

#### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière :**

- Les coûts du foncier et de l'immobilier sont moins chers côté allemand (-20 à -40% environ) même si les prix ont récemment augmenté. En 2005, 70% des acheteurs étaient français. De plus, habiter du côté allemand permet de ne pas payer de taxe d'habitation et de s'acquitter d'une taxe foncière moins chère ;
- Coût salarial : absence de salaire minimum (sauf dans le secteur du bâtiment) ;
- Consommation : les prix des produits alimentaires et de l'essence sont moins chers ;
- taxes d'aéroport moins élevées pour les compagnies aériennes : avantage pour les vols « Low cost ».

#### **Désavantages côté français :**

- Prix de l'immobilier croissant.

#### **Désavantages de l'autre côté de la frontière :**

- Barrière linguistique : insuffisance de la maîtrise de la langue française par les Allemands.

#### **Existence de situation d'interdépendance :**

Importance des investissements allemands en Alsace : les fluctuations de l'économie du Bade-Wurtemberg ont des conséquences directes sur l'économie alsacienne.

#### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

- Concurrence entre le port de Kehl et le port autonome de Strasbourg ;
- Quand les frontaliers de nationalité allemande résidant en France et travaillant en Allemagne sont au chômage, ces derniers perçoivent leurs allocations de chômage au lieu de résidence, c'est-à-dire côté français même s'ils recherchent un emploi exclusivement en Allemagne. En 2006, près de 600 chômeurs allemands étaient indemnisés dans le bassin d'emploi de Strasbourg.

#### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

La convention du 21 juillet 1959 prévoit un statut dérogatoire pour les frontaliers répondant à un critère de lieu de résidence et d'emploi et de permanence du travail à l'étranger. Ils sont imposés au lieu de résidence.

#### **Conséquences pour les personnes physiques**

Pour les frontaliers, la situation la plus avantageuse est un lieu de résidence en France et un lieu de travail en Allemagne : ils bénéficient alors de salaires plus élevés et d'une imposition sur le revenu moins forte du fait de l'imposition par foyer fiscal (quotient familial).

#### **Conséquences pour les Etats**

Il n'y a pas de pertes de recettes fiscales pour l'Etat côté français qui impose les frontaliers travaillant en Allemagne et résidant en France.

## **Conséquences pour les collectivités locales**

Il y a une perte de recette fiscale pour la part de l'impôt sur le revenu qui revient aux collectivités locales allemandes.

## **La gouvernance transfrontalière**

---

### **Principales collectivités concernées en France :**

- Communauté urbaine de Strasbourg : 28 communes.

### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

- Ortenaukreis : 51 communes (dont Kehl).

### **Ancienneté de la coopération :**

Début de la coopération dans les années 1970 (au niveau municipal) ;

Création de l'eurodistrict Strasbourg Ortenau en octobre 2005.

### **Type d'outils mis en place :**

- Conseil de l'Eurodistrict : organe décisionnel. Il compte 14 membres et se réunit au minimum tous les 6 mois. Il propose et soutient des projets communs et s'accorde sur des positions communes ;
- Livre blanc transfrontalier Strasbourg-Ortenau : publié en 2004.

### **Domaines de coopération :**

- Education et bilinguisme ;
- Emploi ;
- Santé publique ;
- Environnement ;
- Formation professionnelle ;
- Déplacements ;
- Sports ;
- Télécommunications ;
- Aide aux personnes âgées.

### **Principales réalisations communes :**

- Infobest Kehl Strasbourg : instance d'information et de conseil sur les questions transfrontalières ;
- Euro-Info-Consommateurs : centre européen des consommateurs pour la France et l'Allemagne ;
- Euro-Institut de Kehl : organisme franco-allemand de formation continue destiné notamment aux agents publics des deux pays ;
- Jardin des deux rives : aménagement des bords du Rhin et construction d'une passerelle transfrontalière.

## 6 Eurodistrict Trinational de Bâle

### Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier

---

Frontière concernée : France (Alsace) / Allemagne (Bade Wurtemberg) / Suisse (cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne) ;

Population côté français : 67 000 habitants (2000) ;

Population de l'autre côté de la frontière : 248 000 habitants (Allemagne), 515 000 habitants (Suisse) ;

Population totale : 829 000 habitants ;

Type de métropole et caractéristiques géographiques : métropole transfrontalière multipolaire qui s'étend sur trois pays (Suisse, France, Allemagne) et dont le centre principal est Bâle. La ville suisse est un pôle économique de premier ordre en tant que pôle chimique (capitale mondiale du médicament) et un grand centre bancaire et assurantiel.

### Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier

---

#### Flux de frontaliers<sup>154</sup> :

Sens France-Suisse : 31 000 frontaliers résidant en France (Alsace) et travaillant à Bâle en 2006. Au recensement général de la population de 1999, parmi ces frontaliers, figuraient 1 200 Suisses (soit 3,8%) ;

Sens Suisse-France : 100 frontaliers environ résidant à Bâle et travaillant en Alsace ;

Sens France-Allemagne : 3 300 frontaliers résidant en France et travaillant en Allemagne ;

Sens Allemagne-France : 300 frontaliers sur l'ensemble du Bade-Wurtemberg.

#### Principales infrastructures de transports et leurs localisations :

- Gare TGV Bâle, futur TGV Rhin-Rhône;
- Aéroport international Euroairport Bâle-Mulhouse-Fribourg (basé à Saint-Louis, France).

#### Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :

- Ports : port de Kleinhüningen (Bâle-ville) ;
- Universités : université de Mulhouse (8 000 étudiants), université de Bâle (10 000 étudiants).

### Concurrence territoriale

---

#### Avantages comparatifs côté français :

- Foncier : il y a une forte disponibilité foncière mais en tension. Le prix du foncier dans le pays de Saint-Louis figure parmi les plus élevés d'Alsace<sup>155</sup>. Le prix du foncier côté français a quasiment rattrapé le niveau du coût du foncier allemand mais reste encore très en deçà des prix bâlois qui sont, en moyenne, quatre fois plus chers. La partie française a été attractive pour les ménages allemands dans les années 1990 mais ce phénomène d'installation se tarit du fait de l'alignement des prix du foncier. Paradoxalement, il y a peu de Suisses installés côté français, le niveau de services

---

<sup>154</sup> Rhin supérieur, faits et chiffres, conférence du Rhin supérieur, 2008

<sup>155</sup> 2300 à 2500 €/m<sup>2</sup> en 2004 pour un appartement dans le bassin de Saint-Louis

proposés étant jugé insuffisant. Au surplus, l'installation poserait également le problème de la langue de scolarisation de leurs enfants ;

- Coût salarial : existence d'un salaire minimum (SMIC) de 1254,28 € mensuel brut ;
- Consommation : La France est attractive pour les Suisses au niveau alimentaire sauf pour l'alimentation de base et l'essence dont les prix restent plus attractifs côté allemand.

#### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière (Bâle/Allemagne) :**

- Foncier : réserves foncières encore importantes, essentiellement du côté allemand mais faiblement mobilisable du fait d'une législation très protectrice. Les réserves foncières quasi inexistantes sur Bâle-Ville ;
- Coût salarial : salaires plus élevés que du côté français (de +30% à +70%) ;
- Emplois : marché attractif pour les personnes très diplômées, côté suisse ;
- Consommation : prix des carburants et alimentation de base attractifs côté allemand, commerce haut de gamme et biens culturels attractifs côté suisse ;
- Impôts : taux d'impôt sur les sociétés très bas (taux fédéral d'impôt sur les sociétés : 8,5%) et des impositions sur le revenus plus favorables, côté suisse ;
- Cadre de vie très soigné côtés suisse et allemand, accès à de nombreux services aux entreprises, côté bâlois.

#### **Désavantages côté français :**

- Offre territoriale aux entreprises :
  - o Charges fiscales et sociales (droit du travail et prélèvements sociaux) ;
  - o Niveau de formation insuffisant de la main d'œuvre ;
  - o Accès aux financements bancaires plus difficile qu'en Suisse et en Allemagne.
- Fiscalité : moins avantageuse pour les entreprises qu'en Suisse ;
- Barrière linguistique : insuffisance de la maîtrise de la langue allemande par les Français : manque de personnes bilingues.

#### **Désavantages de l'autre côté de la frontière :**

- Foncier : prix très élevés et absence de réserves foncières à Bâle-Ville<sup>156</sup>, foncier plus disponible mais très cher à Bâle-Campagne. Foncier très réglementé côté allemand ;
- Coût salarial : absence de salaire minimum doublé d'une obligation de souscrire une assurance-maladie privée ;
- Faible connaissance du français, notamment côté allemand ;
- Emploi : semaine de 42 heures. Licenciement sans préavis. Marché peu attractif pour les personnes peu diplômées ;
- Impôts : les personnes physiques résidentes de Suisse sont imposables à raison de l'ensemble de leurs revenus suisses et étrangers.

#### **Existence de situation d'interdépendance :**

- Existence de deux bassins d'emplois transfrontaliers (à sens unique) : France-Allemagne (3 300 frontaliers) et France-Suisse (31 000 frontaliers) ;
- Le côté suisse est le principal pourvoyeur d'emplois (50% des actifs de la zone d'emploi de Saint-Louis) dans un contexte où la partie française dispose de

---

<sup>156</sup> 3000 à 5000 €/m<sup>2</sup> pour un appartement ancien en 2005

beaucoup de foncier disponible, notamment aux abords de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ;

- la Suisse a particulièrement besoin de travailleurs étrangers en raison de sa démographie et de la pénurie locale de main d'œuvre sur le marché du travail. De plus, les frontaliers résidant en France peuvent être engagés à un salaire moins élevé qu'un travailleur suisse alors qu'ils présentent les mêmes, voire de meilleures compétences<sup>157</sup>.

### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

Il existe une concurrence totale entre les acteurs de la promotion économique bien que la partie française soit plutôt considérée comme l'espace d'implantation des activités annexes (« back office »<sup>158</sup>) en regard des activités principales implantées à Bâle.

### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

La convention du 11 avril 1983 prévoit un statut dérogatoire pour les frontaliers répondant à un critère de lieu de résidence et d'emploi et de permanence du travail à l'étranger : ils sont imposés au lieu de résidence. Elle prévoit également un partage des recettes fiscales entre territoires de résidence et territoires de travail inspiré du système suisse de partage des recettes entre commune de résidence et commune de travail.

#### **Conséquences pour les personnes physiques**

Pour les frontaliers, la situation la plus avantageuse est : lieu de résidence en France, lieu de travail en Suisse. Ils bénéficient de salaires plus élevés et d'une imposition sur le revenu moins forte du fait de l'imposition par foyer fiscal (quotient familial).

#### **Conséquences pour les Etats**

L'Etat français impose les frontaliers résidant en France et, conformément à l'accord ci-dessus mentionné, reverse à la Suisse 4,5% de la masse salariale brute des frontaliers qu'il a imposée. En 2004, ce montant était de 111 millions d'euros.

#### **Conséquences pour les collectivités locales**

Il y a une perte de recettes fiscales pour la part de l'impôt sur le revenu qui revient aux collectivités locales suisses compensé par le reversement français.

### **La gouvernance transfrontalière**

---

#### **Principales collectivités concernées en France :**

Pays de Saint-Louis : 41 communes dont Saint-Louis.

#### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

Suisse : cantons de Bâle-Ville (3 communes), Bâle-Campagne (86 communes) et d'Argovie (232 communes) ;

Allemagne : Landkreis Lörrach (42 communes) dont Lörrach.

#### **Ancienneté de la coopération :**

- Début du projet d'agglomération transfrontalière avec la naissance de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB) en 1994 ;
- Création de l'association ATB en 2002 ;
- L'ATB devient Eurodistrict Trinationale de Bâle (ETB) en 2006.

---

<sup>157</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Berne, avril 2008

<sup>158</sup> Activités consommatrices d'espaces ou à faible valeur ajoutée

**Type d'outils mis en place :**

- Eurodistrict Trinationnel de Bâle (ETB) : association de droit alsacien-mosellan ;
- Document fondateur de l'ATB : concept de développement global de l'agglomération trinationnelle de Bâle ;
- Conférence d'agglomération : instance de décision.

**Domaines de coopération :**

- Urbanisation ;
- Habitat ;
- Transports ;
- Développement économique ;
- Protection de l'environnement ;
- Organisation politique.

**Principales réalisations communes :**

- Etudes d'aménagement : pôle de la gare Saint-Louis Ouest, transports publics Arc Nord, développement paysager ATB-Est ;
- Système d'Information Géographique (SIG) ;
- Réalisations opérationnelles : passerelle piétonne Huningue-Weil am Rhein, projet de prolongation du tramway bâlois, côté français.

## 7 Métropole franco-valdo-genevoise

### Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier

Frontière concernée : France (Ain et Haute-Savoie) / Suisse (canton de Genève et district de Nyon) ;

Population côté français : 251 000 habitants (estimations 2005) ;

Population de l'autre côté de la frontière : 517 000 habitants (2005) ;

Population totale : 768 000 habitants (2005) ;

Caractéristiques morphologiques principales : l'agglomération franco-valdo-genevoise est unipolaire, polarisée par Genève.

Elle est l'un des sites transfrontaliers les plus intégrés d'un point de vue géographique (morphologie urbaine imbriquée et nombreux flux transfrontaliers).

La ville de Genève, qui constitue le centre d'équilibre de l'agglomération transfrontalière, est un centre tertiaire de niveau mondial qui accueille des établissements bancaires, industriels, universitaires et des institutions internationales de premier rang.

### Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier

#### **Flux de frontaliers :**

- Sens France-Suisse (canton de Genève) : 75 000 travailleurs frontaliers dont 60 630 titulaires d'un permis de travail frontalier (fin décembre 2007) dont ¾ sont résidents de la Haute-Savoie et ¼ sont résidents de l'Ain<sup>159</sup>. Les frontaliers occupent environ 28% des emplois des cantons de Genève et de Vaud<sup>160</sup> ;
- Sens Suisse-France : absence de flux de travailleurs frontaliers.

#### Principales infrastructures et leurs localisations :

- Gare TGV Genève (Annemasse ayant sa propre gare TGV) ;
- Aéroport international de Genève avec un accès binational.

#### Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :

- Institutions internationales : ONU, OMC, OMS, CERN ;
- Equipement culturels (Genève) : Opéra, théâtre, musées ;
- Université : Université de Genève : 14 500 étudiants en 2006 (accès aux étudiants français pour ceux qui ont 12 et plus de moyenne général au baccalauréat).

<sup>159</sup> Le différentiel entre le nombre de frontaliers (75 000) et le nombre de titulaires d'un permis de travail (60 000) s'explique par le nombre de frontaliers dispensés de l'obtention d'un permis de travail pour pouvoir travailler en Suisse : les Suisses, les « binationaux » ainsi que les fonctionnaires internationaux résidant côté français et travaillant en Suisse

<sup>160</sup> Catégories socioprofessionnelles les plus représentées : cadres supérieurs, professions intermédiaires, employés, ouvriers

## Concurrence territoriale

---

### Avantages comparatifs côté français :

- Foncier/immobilier : disponibilités foncières importantes (tant pour les activités que pour le logement) et prix des logements moins élevés que du côté suisse<sup>161</sup> malgré un récent renchérissement des prix ;
- Commerce : coûts des produits alimentaires plus bas que du côté suisse même si l'écart s'est beaucoup réduit<sup>162</sup> avec le renchérissement de l'euro face au franc suisse ;
- Coût salarial : main d'œuvre moins chère pour les employeurs côté français : en moyenne le salaire est inférieur de 75% à celui pratiqué à Genève.

### Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière :

- Emplois : emplois très qualifiés et mieux rémunérés qu'en France ;
- Fiscalité : TVA suisse de 7,6% (contre 19,6% en France) ;
- Présence de très nombreux services de haute qualité et d'un environnement culturel riche.

### Désavantages côté français :

- Fiscalité : sur les entreprises ;
- Salaires : les salaires, inférieurs côté français, ne permettent pas de recruter ou de fidéliser une main d'œuvre qualifiée qui part souvent côté suisse alors même qu'elle a été formée côté français<sup>163</sup>.

### Désavantages de l'autre côté de la frontière :

- Foncier/immobilier : le canton de Genève est géographiquement très contraint : il est exigu et les droits à construire sont quasi inexistant du fait notamment d'une loi fédérale obligeant les cantons, dans les documents d'urbanisme locaux, à réserver une zone d'assolement agricole d'autosuffisance cantonale en cas de conflit extérieur ce qui permet de geler l'urbanisation. Par conséquent, les prix du foncier et de l'immobilier y sont très élevés<sup>164</sup> ;
- Emplois : déficit de main d'œuvre pour pourvoir les emplois créés sur le territoire genevois.

### Existence de situation d'interdépendance : forte

Dépendance fonctionnelle genevoise à l'égard de la partie française : le canton de Genève est quasiment enclavé en France avec plus de 100 km de frontière commune contre 4 km avec le canton de Vaud. Il y a par conséquent une dépendance de Genève à l'égard de la France sur son accessibilité autoroutière et ferroviaire, environnementale (bassins versants, épuration...).

Les développements futurs de la métropole ne peuvent se penser sans la périphérie française, principal réceptacle du développement actuel. La dépendance est également foncière et en terme de main d'œuvre (cf. ci-dessus).

---

<sup>161</sup> Prix d'un appartement ancien : de 1800 à 2500 €/m<sup>2</sup> côté français (2003) soit 50% moins cher en moyenne que dans le canton de Genève

<sup>162</sup> La part des dépenses des ménages suisses en France est passé de 13% en 2001 à 5,4% en 2007, la baisse concernant surtout les produits non alimentaires

<sup>163</sup> Par exemple les infirmières, en l'absence côté genevois d'une réserve de personnel qualifié suffisante pour pourvoir ce type d'emploi

<sup>164</sup> Prix d'un appartement ancien : de 2800 à 3200 €/m<sup>2</sup> côté suisse (2003)



Dépendance importante de la partie française en matière économique à l'égard du canton de Genève. Près de 50% de la main d'œuvre de la zone d'emploi du Genevois français bénéficie du travail frontalier.

### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

- Implantations d'un certain nombre d'activités de « back office »<sup>165</sup> côté français ;
- Difficulté à recruter et conserver les travailleurs qualifiés ;
- Effet d'éviction sociale d'une partie de la population qui travaille côté français (qui n'hésite pas à habiter de plus en plus loin de la périphérie genevoise notamment le long de l'axe de l'Arve et vers Annecy) et ne touche pas de salaire suisse, d'où une difficulté pour accéder au logement et des tensions avec ceux qui touchent les salaires suisses.

### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

Les relations fiscales entre la France et Genève sont régies par la convention du 9 septembre 1966 (relative aux doubles impositions) et celle du 29 janvier 1973 (instaurant une compensation financière).

#### **Conséquences pour les personnes physiques :**

Les frontaliers résidant en France et travaillant à Genève sont imposés sur leur lieu de travail à condition de retourner chaque jour en France ou, depuis juin 2002, chaque semaine.

#### **Conséquences pour les Etats :**

Il y a par conséquent un manque à gagner fiscal pour l'Etat français qui n'impose pas les frontaliers travaillant à Genève.

#### **Conséquences pour les collectivités locales :**

Il n'y a pas de pertes de recettes fiscales directes du fait du travail des frontaliers mais des coûts supplémentaires pour ces communes du fait de leur présence, qui fait l'objet d'une compensation depuis 1973 par le canton de Genève qui reverse aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, au prorata du nombre de frontaliers, une somme équivalente à 3,5% de la masse salariale brute des frontaliers (87 millions d'euros en 2005).

Chaque département opère librement la répartition de ces sommes en direction des communes de résidence.

### **La gouvernance transfrontalière**

---

#### **Principales collectivités concernées en France :**

Association Régionale de Coopération (ARC), conseil régional Rhône-Alpes, conseils généraux de Haute-Savoie et de l'Ain, préfetures de Haute-Savoie et de l'Ain.

#### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

Cantons de Genève et de Vaud, ville de Genève, ACG, région de Nyon et ville de Nyon.

#### **Ancienneté de la coopération :**

- **Comité Régional Franco-Genevois** (CRFG) créé en 1974 : son rôle à l'origine était de gérer les problèmes de voisinage sur la frontière franco-genevoise et d'encadrer la

---

<sup>165</sup> Activités consommatrices d'espaces ou à faible valeur ajoutée ;

rétrocession financière du canton de Genève à l'Etat français qui la reverse à la Haute-Savoie et à l'Ain en compensation des impôts sur le revenu des travailleurs frontaliers français prélevés à la source côté genevois.

Le CRFG a voulu s'impliquer d'avantage dans la coopération transfrontalière de proximité depuis 1992, en passant de la gestion des questions de voisinage à des projets d'agglomération transfrontalière.

Les travaux du CRFG sont structurés au sein de cinq commissions dont les thématiques principales sont la mobilité, l'économie et la formation professionnelle, l'aménagement du territoire transfrontalier, la prévention et la santé, la culture, l'éducation et le sport. Chacune des commissions est co-présidée par un élu des collectivités territoriales françaises ou un représentant de l'Etat français ainsi que par un représentant du Conseil d'Etat genevois.

Les commissions sont composées de membres et d'experts des services de l'Etat, des collectivités locales, des milieux socio-économiques et du monde associatif. Ces commissions et les groupes de travail qui les composent définissent des politiques communes et coordonnées et préparent des projets concrets à mettre en œuvre par les collectivités membres :

- **Livre Blanc** (1992) dressant l'inventaire des défis à relever pour cet espace et proposant une série de mesures concrètes transfrontalières ;
- **Charte transfrontalière** (1997) réalisée par le CRFG : proposition d'axes thématiques transfrontaliers avec des projets concrets, accompagnée d'un schéma d'aménagement de l'espace franco-valdo-genevois ;
- **Projet d'agglomération franco-valdo-genevois**, commencé en 2004, bénéficiant d'une double labellisation, tant côté français dans le cadre de la coopération métropolitaine (2005) que côté suisse, dans le cadre la politique des agglomérations suisses au sein de la Confédération helvétique (2001).

Cette démarche bénéficie d'une équipe dédiée consacrée à l'animation, la coordination et la gestion du projet. Le territoire retenu dans le cadre du projet d'agglomération est formé par le canton de Genève, le district de Nyon (canton de Vaud) et par les dix EPCI français limitrophes, regroupés dans l'Association Régionale de Coopération (ARC)<sup>166</sup>, englobant par là-même l'ensemble de la zone urbanisée de l'agglomération transfrontalière de Genève ainsi que sa proche campagne périurbanisée.

#### **Type d'outils mis en place :**

- **Bureau du CRFG** : décide des orientations stratégiques proposées par le comité de pilotage du projet d'agglomération qui sont soumises ensuite à la décision de chaque instance partenaire ;
- **Comité de pilotage du projet d'agglomération** dans le cadre du CRFG : regroupe les élus des différentes institutions partenaires du projet. Il est composé d'une équipe de projet qui assure la coordination technique du projet et d'un comité de projet composé de 18 partenaires du projet (9 représentants français et 9 représentants suisses) assurant le suivi technique du projet ;
- **Schéma d'agglomération** : réalisation d'un schéma d'orientation territoriale « GENEVE AGGLO 2030 » qui a vocation à dessiner une agglomération compacte, multipolaire et verte ;
- **Charte des Transports Publics Régionaux (DTPR)**, élaborée dans le cadre d'une démarche co-pilotée par le canton de Genève et la région Rhône-Alpes : elle

---

<sup>166</sup> L'ARC a été créée en juillet 2002 afin de répondre favorablement à l'initiative du canton de Genève de réaliser un projet d'agglomération commun transfrontalier (source : projet d'agglomération franco-valdo-genevois, juin 2006)

a été signée en juin 2003 par l'ensemble des collectivités locales françaises et des autorités suisses concernées.

**Domaines de coopération :**

- Urbanisation, planification spatiale ;
- Mobilité ;
- Logement ;
- Formation ;
- Santé ;
- Environnement ;
- Culture.

**Principales réalisations communes :**

- Observatoire statistique transfrontalier ;
- Cinq contrats de rivières transfrontaliers ;
- Traitement transfrontalier des eaux usées avec création d'une structure juridique transfrontalière (« GLCT Galerie de Chouilly ») ;
- Tarification unique pour les lignes de transports collectifs de voyageurs avec création de la première autorité organisatrice de transports transfrontaliers ;
- Liaison ferroviaire « Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse » (CEVA), véritable RER transfrontalier en cours de réalisation ;
- Projet urbain Etoile-Annemasse-Genève (en cours de réalisation).

## **8 Métropole Côte d'Azur (France-Italie-Monaco)**

### **Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier**

---

Frontière concernée : France (Côte d'Azur)/ Italie/Monaco ;

Population côté français : environ 500 000 habitants ;

Population de l'autre côté de la frontière : environ 50 000 habitants côté italien et 30 000 à Monaco ;

Population totale : près de 600 000 habitants ;

Type de métropole et caractéristiques géographique : bande littorale entrecoupée d'espaces montagneux interstitiels, densément peuplée et partagée entre la France, Monaco et l'Italie. La partie la plus peuplée est l'agglomération de Nice Côte d'Azur<sup>167</sup> qui a une fonction importante de centralité (université, CHU, aéroport international, services). Cependant, le territoire transfrontalier est fonctionnellement structuré autour de Monaco, un des principaux pourvoyeurs d'emplois transfrontaliers (pour les Français et les Italiens).

### **Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier**

---

Flux de frontaliers :

- Sens France-Italie : environ 500 résident en France travaillant en Italie<sup>168</sup> ;
- Sens Italie-France (Alpes-Maritimes) : 1 580 travailleurs frontaliers dont de nombreuses professions libérales et artisanales (métiers du bâtiment)<sup>169</sup>. Beaucoup de travailleurs frontaliers dans ce sens sont à temps partiel côté français, le reste de l'activité étant exercée en Italie ;
- Sens Italie-Monaco : 3 500 travailleurs frontaliers résident en Italie et travaillant à Monaco ;
- Sens France-Monaco : 28 000 travailleurs frontaliers français et 6000 Monégasques habitant en France ;
- Sens Monaco-France : absence de flux de travailleurs frontaliers.

Principales infrastructures de transport et leurs localisations :

- Gare SNCF Nice, Gare SNCF Monaco, Gare Vintimille : à l'échelle des frontières françaises, la ligne ferroviaire Cannes-Vintimille possède la plus forte fréquentation quotidienne en nombre de voyageurs, pour un tronçon frontalier de proximité (près de 12 000 voyageurs/jours). En l'absence de réseau TGV, d'une bonne connexion interrégionale avec l'Italie (Nice-Gênes) et du fait de la saturation de la ligne, la desserte ferroviaire est considérée comme insuffisante par la France et l'Italie ;
- Aéroport de Nice Côte d'Azur : 10 millions de voyageurs/an (2<sup>ème</sup> aéroport en France).

Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :

- Equipements culturels : Musées (Nice et Monaco), théâtres (Nice et Monaco), Auditorium Rainier III (Monaco), opéra de Monte Carlo (Monaco), opéra de Nice ;

---

<sup>167</sup> 350 000 habitants pour la ville de Nice

<sup>168</sup> Cadres supérieurs, professions intermédiaires, employés, ouvriers (DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Rome, avril 2008)

<sup>169</sup> DGTPE- Réseaux d'expertise et de veille internationales, mission économique de Rome, avril 2008,

- Equipements à but événementiel : Centre de congrès Grimaldi Forum (Monaco), centre de congrès Espace Antipolis (Sophia Antipolis), palais de la Méditerranée ;
- Université : Université de Nice Sophia Antipolis : 25 963 étudiants ; développement d'un PRES franco-italien : 180 000 étudiants pour 12 500 enseignant et chercheurs ;
- Santé : CHU de Nice, centre hospitalier Princesse Grâce à Monaco, très nombreux hôpitaux et cliniques.

## **Concurrence territoriale**

---

### **Avantages comparatifs côté français :**

- Foncier/immobilier par rapport à Monaco : plus de foncier disponible qu'à Monaco et prix du logement inférieurs. Si les coûts des logements dans les Alpes-Maritimes restent moins chers qu'à Monaco, ils subissent cependant un renchérissement qui rend onéreux l'accès au logement<sup>170</sup> ;
- Secteur des Hautes-Technologies par rapport à Monaco et à l'Italie : technopôle de Sophia-Antipolis ;
- Tourisme par rapport à l'Italie et Monaco: la Côte d'Azur est la destination touristique-phare du littoral franco-italien. Elle attire de nombreux touristes, notamment pour des courts séjours. Le département des Alpes-Maritimes représente 1% du tourisme mondial<sup>171</sup> et compte 150 000 résidences secondaires. La partie italienne (Ponente Ligure) est également très touristique mais d'un niveau légèrement inférieur en qualité de l'offre ;
- Equipements métropolitains : les Italiens sont assez dépendants des équipements situés côté français et à Monaco que ce soit l'aéroport, les centres de congrès et de spectacles, les centres universitaires et de recherches (Sophia-Antipolis).

### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière :**

#### **Côté italien : économies et territoires proches donc faibles différences**

- Foncier/immobilier : encore quelques disponibilités foncières remarquables côté italien à l'embouchure de la Roya à Vintimille et de l'Argentina près de San Remo. Les prix des logements sont plus bas que dans les Alpes-Maritimes. De nombreux espaces agricoles sont protégés ;
- Commerce : la zone commerciale de Vintimille est attractive pour les acheteurs français et monégasques, intéressés par les produits locaux. La France et Monaco sont attractifs pour les Italiens en quête de produits de luxe ;
- Tourisme : il ne constitue pas une concurrence pour le marché touristique français ou monégasque mais plutôt une complémentarité ;
- Agriculture : floriculture très développée et même protégée côté italien ;
- Impôts : certains impôts sont moins élevés côté italien, en particulier pour les frontaliers travaillant à Monaco qui ne sont pratiquement pas imposables en l'absence d'une convention bilatérale italo-monégasque.

#### **Côté monégasque**

- Emplois : premier fournisseur d'emplois qualifiés et avec des rémunérations élevées ;
- Coût salarial : la rémunération est plus importante qu'en France pour les travailleurs français si les impôts sont payés en France, les charges sociales et les

---

<sup>170</sup> Prix de vente d'un appartement ancien dans les communes du littoral azuréen : de 3000 à 4500 €/m<sup>2</sup> (Perval, 2006)

<sup>171</sup> 3 000 entreprises, 12 120 emplois dans l'hôtellerie/restauration (35% des emplois)

ASSEDIC payés à Monaco. Ainsi, près de 90 millions d'euros de salaires sont versés par des entreprises de Monaco à des Français (en 2003) ;

- Fiscalité : le régime fiscal spécifique de la principauté de Monaco a été propice à la création de nombreuses entreprises dans divers domaines en particulier, dans celui des services.

#### **Désavantages côté français :**

- Langue : la pratique de l'italien n'est pas suffisante côté français ce qui conduit à une plus grande sélection de la main d'œuvre ;
- Foncier/immobilier : les prix côté français sont plus élevés que côté italien. Les disponibilités foncières sont limitées en raison d'un relief très contraint ce qui rend difficile l'accueil de nouvelles populations actives sur ce territoire. Seuls 10% des terrains (2 500 hectares) de l'agglomération sont plats et sont essentiellement situés dans la plaine du Var qui fait l'objet d'une opération d'intérêt national pour le développement des activités économiques ;
- Les territoires situés côté français connaissent une éviction sociale des actifs avec les plus faibles revenus avec, par conséquent, un accroissement de la zone de résidence autour de Nice où le « moyen pays » est désormais dans l'orbite de l'agglomération littorale. Ces territoires connaissent également une pression foncière et immobilière, liée à la configuration géographique et à la forte attractivité du lieu pour les populations extérieures<sup>172</sup> ;
- Environnement : on constate un mitage très important des pentes les plus proches du littoral par une urbanisation à forte croissance dans un paysage de montagne littorale qui fait toute la renommée et l'attractivité du site ;
- Transports : les voies de communication sont saturées notamment l'autoroute A8 par 5 000 poids lourds/jour mais également par le trafic local. Face à cette congestion des infrastructures, peu de solutions sont envisageables du fait de la contrainte du relief rendant difficile leur réalisation.

#### **Désavantages de l'autre côté de la frontière :**

##### **Côté italien**

- Environnement : les prix de l'immobilier augmentent côté italien du fait de l'installation de nombreux actifs travaillant à Monaco. La présence de serres rend le paysage moins attractif que sur la Côte d'Azur ;
- Déplacements : augmentation des flux de « navetteurs » entre l'Italie et la France/Monaco conduisant à une saturation des infrastructures de transport ;
- Langue : la pratique du français par les Italiens n'est pas suffisante et certains travailleurs frontaliers (notamment des ouvriers du BTP) se trouvent discriminés pour accéder au marché de l'emploi des Alpes-Maritimes ;
- Emploi : l'accès au marché de l'emploi est plus facile pour les Français installés côté italien (5 690 en 2003 soit 11% de la population de la province d'Imperia) que pour les frontaliers.

##### **Côté monégasque**

- Foncier/immobilier : le coût du logement est encore plus élevé qu'en France : de cinq à dix fois plus cher. De plus, en raison de l'exiguïté du territoire (2km<sup>2</sup>), le foncier est très rare et les constructions se caractérisent principalement par des immeubles de grande hauteur. Pour les mêmes raisons, la principauté est amenée à financer des zones d'activités côté français ;

---

<sup>172</sup> moins du fait de la présence des Italiens en particulier mais de l'ensemble de riches particuliers qui investissent les lieux : Russes, Américains, Britanniques...

- Fiscalité : En raison de la convention fiscale franco-monégasque du 18 mai 1963, les Français installés à Monaco sont assujettis au régime fiscal français (impôt sur le revenu). De plus, depuis 1989, les Français domiciliés à Monaco doivent s'acquitter de l'impôt sur la fortune ;
- Accès et infrastructures de transport : la principauté est dépendante des infrastructures de transports françaises (aéroport, train). Les voies d'accès à la principauté sont saturées et exposées à des glissements de terrain dans un territoire à fort risque sismique et géologique.

### **Existence de situations d'interdépendance :**

#### **France-Italie**

Les Italiens sont plus dépendants des équipements français, notamment de l'aéroport de Nice, de la maternité de Menton.

#### **France-Monaco**

Monaco est le premier employeur de la zone transfrontalière mais est totalement enclavé en France et dépend d'elle pour tout ce qui est approvisionnement, accès, réseaux, infrastructures.

### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

#### **Relations franco-italiennes :**

Ces conséquences sont faibles car il n'existe qu'une faible interpénétration des deux économies : sur les 1 500 entreprises des Alpes Maritimes à capitaux étrangers, moins de 10% fonctionnent sur la base de capitaux italiens et uniquement sur des marchés restreints comme la restauration ou les commerces.

#### **Relations franco-monégasques**

Monaco, par ses emplois très qualifiés et ses avantages fiscaux, est une « locomotive » économique des territoires français et italiens limitrophes. A noter l'économie pour l'Etat français de 70 millions d'euros en matière de charges sociales et de 350 millions d'euros en matière d'ASSEDIC dans les deux cas payés à Monaco. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu des frontaliers de Monaco représente un revenu important pour les finances publiques françaises.

### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

Il existe une seule convention fiscale prévoyant un statut de frontalier entre la France et l'Italie en date du 5 octobre 1989. Concernant les relations franco-monégasques, l'accord du 18 mai 1963 prévoit que les frontaliers résidants en France et travaillant à Monaco sont imposés en France.

#### **Conséquences pour les personnes physiques :**

Il convient de distinguer les frontaliers qui bénéficient du statut dérogatoire de la convention franco-italienne, peu nombreux (quelques milliers de personnes) des frontaliers travaillant à Monaco et résidant en France (30 000 personnes). Les 3 000 frontaliers italiens travaillant en France paie leurs impôts en Italie à condition de résider dans une région italienne frontalière et de travailler dans un département français frontalier. Les 30 000 frontaliers résidant en France et travaillant à Monaco payent leurs impôts en France. Du point de vue fiscal, il n'y a pas d'avantage fiscal à résider en France et à travailler à Monaco.

#### **Conséquences pour les Etats :**

Côté français, il n'y a pas de pertes de recettes fiscales pour les 30 000 frontaliers résidant en France et travaillant à Monaco. Les effets de la convention fiscale franco-italienne sont limités, compte tenu des faibles flux concernés.

## **Conséquences pour les collectivités locales :**

En termes de recettes fiscales, il n'y a pas de pertes directes des collectivités locales mais pour les communes d'accueil des frontaliers de Monaco, des coûts supplémentaires liés à la présence de ces frontaliers (services publics) existent.

## **La gouvernance transfrontalière<sup>173</sup>**

---

### **Dans les relations franco-italiennes**

#### **Principales collectivités concernées en France :**

Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF) anciennement structurée en syndicat intercommunal à vocation transfrontalière.

#### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

Commune de Vintimille, province d'Imperia (Ligurie), province de Cuneo (Piémont).

#### **Ancienneté de la coopération :**

- Protocole d'intention sur la coopération de proximité signé en 1991 entre les maires de Menton et de Vintimille ;
- Création du syndicat intercommunal pour le développement local transfrontalier (1993) : périmètre d'études ébauché à l'échelle transfrontalière s'étendant de Villefranche-sur-Mer à la frontière ;
- Création de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française autour de Menton (2002) : accélération des relations transfrontalières ayant permis de réaliser quelques projets sectoriels (coopération sanitaire, exploitation transfrontalière d'une source sous-marine d'eau douce à Menton, projet de lignes de bus et de traitement des déchets transfrontaliers).

#### **Type d'outils mis en place :**

- Aucune structure transfrontalière créée à ce jour sur ce territoire ;
- Aucun document stratégique transfrontalier n'a encore été défini.

#### **Domaines de coopération :**

- Etudes transfrontalières menées dans les domaines du traitement des déchets et des lignes de bus dans le cadre d'un partenariat franco-italo-monégasque ;
- Dans les faits et menés par des acteurs sectoriels : formation, santé, environnement.

#### **Principales réalisations communes :**

- Coopération inter-hospitalière entre Menton et la province d'Imperia ;
- Projet LiRiCa : amélioration dans la gestion de l'offre en matière de transports publics transfrontaliers ;
- Captage d'eau douce en milieu marin au large de la côte ;
- Coopération interuniversitaire Nice-Gênes.

### **Dans les relations franco-monégasques**

#### **Principales collectivités concernées en France :**

- Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF) : 10 communes ;

---

<sup>173</sup> Ni la principauté de Monaco, ni les collectivités territoriales frontalières italiennes ne sont membres du projet métropolitain



- Communauté d'Agglomération de Nice Côte d'Azur (CANCA) : 24 communes.

**Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

- Ville de Monaco.

**Ancienneté de la coopération :**

- Protocole d'intention sur la coopération de proximité signé en 1991 entre les maires de Menton et de Vintimille ;
- Création du syndicat intercommunal pour le développement local transfrontalier (1993) : périmètre d'études ébauché à l'échelle transfrontalière s'étendant de Villefranche-sur-Mer à la frontière ;
- Création de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française autour de Menton (2002) : accélération des relations transfrontalières ;
- Mise en place d'une commission chargée des questions locales de coopération transfrontalière entre Monaco et la France associant l'Etat français, la principauté et la ville de Monaco et les communes avoisinantes sous la présidence du préfet des Alpes-Maritimes et d'une conférence territoriale sous présidence du préfet qui a délégué pour régler les questions locales.

**Type d'outils mis en place :**

- Aucune structure transfrontalière créée à ce jour sur ce territoire ;
- Aucun document stratégique transfrontalier n'a encore été défini.

**Domaines de coopération :**

- Aucun domaine de coopération n'a été précisé du fait de l'absence de structure de commune de concertation technique ou politique.

## 9 Eurocité basque

### Présentation générale de l'espace métropolitain transfrontalier

Frontière concernée : France (Pyrénées-Atlantiques)/Espagne (communauté autonome du pays basque) ;

Population côté français : environ 200 000 habitants (dont 105 000 dans la communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz) ;

Population de l'autre côté de la frontière : 400 000 environ (Diputacion foral du Guipúzcoa autour de San Sebastian) ;

Population totale : 600 000 ;

Type de métropole et caractéristiques géographique : conurbation littorale transfrontalière dont les principales villes sont Bayonne, Anglet, Biarritz côté français et San Sebastian côté espagnol. Morphologie urbaine très différente de part et d'autre de la frontière : agglomération dense et littorale, contrainte par un relief escarpé côté espagnol, agglomérations peu denses côté français (essentiellement pavillonnaires avec beaucoup d'espaces ruraux interstitiels) et qui s'étendent plus loin à l'intérieur que du côté espagnol (où l'urbanisation est freinée par les reliefs).

### Caractéristiques du territoire métropolitain transfrontalier

Flux de frontaliers : flux de travailleurs frontaliers relativement faibles dans les deux sens, absence d'évaluation depuis le recensement général de la population de 1999. On constate actuellement plus de frontaliers de l'Espagne vers la France que l'inverse :

- Sens France-Espagne : 1 054 frontaliers en 1999 (dont 735 Espagnols et 290 Français) ;
- Sens Espagne-France : 922 travailleurs frontaliers en 1999.

Principales infrastructures et leurs localisations :

- Aéroport de Biarritz-Parme, aéroport de San Sébastien/Fontarabie ;
- Gares : TGV à Bayonne, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz, Hendaye, Irun, RENFE San Sebastián.

Autres équipements/implantations remarquables de niveau métropolitain :

- Equipements culturels : Opéra de Saint Sébastien, théâtres, projet de Zénith à Bayonne ;
- Université : Université de Pau et des pays de l'Adour, 12 000 étudiants (dont IUT de Bayonne, 540 étudiants) ; université Deusto (San Sebastián), 11 000 étudiants ; université du pays basque, 48 000 étudiants (dont campus de San Sebastián, 12 000 étudiants) ;
- Equipements de congrès : palais des congrès dans l'ancien casino à Biarritz, palais des congrès de San Sebastián (Kursaal), projet de Zénith à Bayonne.

### Concurrence territoriale

Avantages comparatifs côté français :

- Foncier/immobilier : les prix de l'immobilier sont moins élevés (mais toujours en hausse) et les disponibilités foncières sont plus importantes que du côté espagnol

même si le territoire arrive à saturation<sup>174</sup>. On constate une installation massive d'Espagnols sur la partie sud du littoral (Hendaye, Urrugne, Ciboure...) ;

- Image plus touristique et plus champêtre que du côté espagnol.

#### **Avantages comparatifs de l'autre côté de la frontière :**

- Coût salarial : inférieur au côté français ;
- Commerce : nombreux produits moins chers (notamment moins taxés) que du côté français : produits alimentaires, cigarettes, spiritueux, essence moins chers. Emergence de centres commerciaux espagnols à la frontière française qui drainent de très nombreux consommateurs français.

#### **Désavantages côté français :**

- Coût salarial et charges sociales plus élevés ;
- Certaines taxes à la consommation plus élevées qui amènent les consommateurs à acheter côté espagnol.

#### **Désavantages de l'autre côté de la frontière :**

- Foncier/immobilier : prix de l'immobilier et du foncier parmi les plus élevés de toute l'Espagne<sup>175</sup> ;
- Bien que touristique, image plus industrielle que côté français.

#### **Existence de situation d'interdépendance :**

Relativement faible en l'absence de flux transfrontaliers.

#### **Conséquences de l'économie du territoire riverain sur la partie française :**

Relativement faible en l'absence de flux transfrontaliers à l'exception d'une pression accrue sur certains biens immobiliers et du constat de situations marginales de fraude en matière de droit du travail ou de lieu de résidence fiscale.

#### **Convention fiscale visant à éviter les doubles impositions**

---

Il existe une convention fiscale franco-espagnole en date du 10 octobre 1995 prévoyant un statut dérogatoire pour les frontaliers.

#### **Conséquences pour les personnes physiques :**

Les frontaliers sont imposés à leur lieu de résidence à condition d'être titulaire d'une carte frontalière. Les flux sont très faibles sur l'ensemble de la frontière pyrénéenne.

#### **Conséquences pour les Etats :**

Peu d'impact compte tenu de la faiblesse des flux.

#### **Conséquences pour les collectivités locales :**

Peu d'impact compte tenu de la faiblesse des flux.

#### **La gouvernance transfrontalière**

---

##### **Principales collectivités concernées en France :**

- Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (ex district BAB).

##### **Principales collectivités concernées de l'autre côté de la frontière :**

- Diputacion Foral de Guipúzcoa.

---

<sup>174</sup> Appartements anciens : de 1022€/m<sup>2</sup> à 2972 €/m<sup>2</sup> dans le pays basque français (2005)

<sup>175</sup> Appartements anciens : 3878 €/m<sup>2</sup> à San Sebastian (2005) et 3618 €/m<sup>2</sup> en Guipuzcoa (2005)

**Ancienneté de la coopération :**

- Entrée de l'Espagne dans l'UE (1986) : prémices de la coopération transfrontalière ;
- Lancement du projet d'eurocité basque (1993) ;
- Création d'un observatoire transfrontalier Bayonne-San Sebastián (1997) sous la forme d'un GEIE composé exclusivement de la Diputacion Foral de Guipúzcoa et du district BAB, devenu agence transfrontalière pour le développement de l'eurocité basque Bayonne-San Sebastián » en 2000.

**Type d'outils mis en place :**

- GEIE de l'agence transfrontalière pour le développement de l'eurocité basque Bayonne-San Sebastián (1997) : outil technique et politique qui a vocation à animer la coopération transfrontalière à travers 4 missions : réaliser ou faire réaliser des études, rechercher des financements, coordonner des initiatives publiques ou privées et développer des initiatives communes à l'égard des instances nationales et de niveau européen ;
- Livre blanc (2000) : document prospectif ;
- Conférence eurorégionale (2007) entre le conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le Guipuzkoa. Elle a pour principaux objectifs de préserver la qualité de vie et favoriser les échanges et la mobilité en matière d'infrastructures, d'environnement et de la communication et travaille sur des thèmes comme la gestion des flux autoroutiers, la coopération hospitalière, la prévention et la lutte contre les drogues ainsi que de nouveaux chantiers (création d'un pôle transfrontalier à l'URSAFF, prévision des crues, prise en charge transfrontalière des handicapés).

**Domaines de coopération :**

- Transports ;
- Santé ;
- Culture ;
- Economie.

**Principales réalisations communes :**

- Livre blanc (2000) : document prospectif donnant une vision à moyen terme de l'eurocité basque ;
- Convention transfrontalière relative au traitement des déchets ;
- Création du Consorcio Bidassoa-Txingudi : structure intercommunale transfrontalière rassemblant Hendaye, Irun et Fontarabie ;
- Projet d'euro-institut Atlantique-Pyrénées ;
- Coopération interhospitalière et médico-sociale (CH côte basque, hôpitaux d'Irun et de Saint Sébastien) : urgence, mutualisation des équipements, toxicomanie ;
- Economie : coopération entre les CCI.

## **Annexe 5 : Liste des personnes et institutions rencontrées ou ayant répondu au questionnaire**

### **Liste des entretiens et réunions**

- ✓ Le 24 décembre 2007 au MAEE avec Monsieur Antoine JOLY, délégué à l'action extérieure des collectivités locales
- ✓ Le 16 janvier 2008 avec Monsieur Jacques ANDRIEU, préfet, ancien délégué à l'action extérieure des collectivités locales
- ✓ Le 30 janvier 2008 à la DIACT avec Monsieur Laurent FISCUS, directeur chargé des mutations économiques
- ✓ Le 13 février 2008 à la DIACT avec Monsieur Victor DAVET, chargé de mission (pôles de compétitivité)
- ✓ Le 6 mars 2008 à l'AFII avec Monsieur Serge BOSCHER, directeur général,
- ✓ Le 18 mars à la préfecture de région Lorraine à Metz, sous la présidence de Monsieur Bernard NIQUET, préfet de région, et en présence de :
  - Monsieur Gérard CALAIS, directeur du SESGAR, préfecture de région
  - Madame Martine KIRCHHOFF, chargée de mission, préfecture de région
  - Monsieur Bertrand LANOTTE, chef du département secteur public local à la trésorerie générale de région
  - Monsieur Michel MEYER, directeur adjoint de l'ADEILOR (Agence pour le Développement des Investissements extérieurs en LORraine)
  - Madame Solange OSETE, adjointe du département d'action et d'expertise économiques à la trésorerie générale de région
  - Monsieur Patrice PIERRE, directeur départemental adjoint des services fiscaux de la Moselle
  - Monsieur Michel SINGER, directeur interrégional de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- ✓ Le 20 mars 2008 à la préfecture de région Alsace à Strasbourg, sous la présidence de Madame Sandrine GODFROID, secrétaire général aux affaires régionales et européennes de la préfecture de région et en présence de :
  - Monsieur Pierre BOIS, chef du service régional de l'environnement industriel à la division de la protection de l'environnement à la direction régionale de l'industrie et de l'environnement
  - Monsieur Guy BOURGEY, directeur régional de l'INSEE
  - Monsieur Michel CHABERT, inspecteur principal de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction départementale du Bas-Rhin
  - Monsieur Jean-Marc FREY, expert en fiscalité internationale à la direction des services fiscaux du Bas-Rhin
  - Monsieur Michel HUPAYS, directeur de l'aviation civile Nord-Est

- Monsieur Marc JANNIER, directeur des services douaniers, chef du pôle orientation des contrôles à la direction régionale des douanes et droits indirects de Mulhouse
  - Monsieur Bernard MARKOWNA, receveur des finances, chef du département de l'action et de l'expertise économiques à la trésorerie régionale de région
  - Monsieur Benjamin MARTINEZ, directeur régional adjoint du commerce extérieur
  - Madame Brigitte MATHIS, directrice du travail, directrice régionale déléguée du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
  - Monsieur Philippe ROESCH, directeur du SESGAR
  - Monsieur Christophe TAMISIER, chargé de mission coopération transfrontalière à la préfecture de région
  - Monsieur Marc THIEBAUD, adjoint au chef de bureau à la préfecture du Haut-Rhin
- ✓ Le 25 mars à la préfecture des Alpes-Maritimes à Nice, sous la présidence du Monsieur Dominique VIAN, préfet des Alpes-Maritimes et en présence de :
- Monsieur Thierry BAHOUAGNE, responsable de la mission de préfiguration OIN de la plaine du Var
  - Monsieur Michel CARTIER-DUROCHER, directeur des actions interministérielles de la préfecture des Alpes-Maritimes
  - Monsieur Gérard FUSARI, directeur départemental adjoint du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
  - Monsieur Michel LE CLAINCHE, trésorier-payeur général
  - Monsieur Christophe MAROT, sous-préfet de Nice-montagne
  - Monsieur Jean-Marc PRODHOMME, secrétaire général du groupe de coordination interministérielle de Sophia Antipolis (DIACT)
  - Monsieur Yves RIPERT, directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
  - Monsieur Jean-Claude THURET, inspecteur de l'éducation nationale
  - Madame Gisèle VAQUÉ, directrice adjointe des services fiscaux
- ✓ Le 26 mars 2008 au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi avec Monsieur Vincent TOUSSAINT, chef du bureau Réseaux d'expertise et de veille internationales à la direction générale du trésor et de la politique économique, Monsieur Valéry ALVES, bureau Réseaux d'expertise et de veille internationales et Madame Hélène LEBEDEFF, directrice Industrie des technologies de l'information et de la communication à Invest in France Agency
- ✓ Le 26 mars 2008 avec Monsieur Pierre MAUROY, ancien Premier ministre, président de Lille Métropole communauté urbaine et de l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, président de la MOT,
- ✓ Le 27 mars 2008 à la préfecture de région Nord-Pas-de-Calais à Lille sous la présidence de Monsieur Daniel CANEPA, préfet de région et en présence de :
- Monsieur Yves DURUFLE, secrétaire général pour les affaires régionales
  - Monsieur Gérard FLAMENT, directeur des études et de l'évaluation au SGAR
  - Monsieur Nicolas GROSSE, chargé de mission Coopération internationale au SGAR
  - Madame Marie-Pierre KALUSOK, chargée d'études au SGAR

- ✓ Le 28 mars 2008 à la sous-préfecture de Bayonne, sous la présidence de Monsieur Eric MORVAN, sous-préfet de Bayonne et en présence de :
  - Madame Mila AIBAR, CCI de Bayonne pays basque,
  - Monsieur Patrick, ARROSTEGUY, chef d'entreprise Immo Contact
  - Madame Dominique BARROUQUERE, directrice déléguée de l'ANPE
  - Monsieur Jean BOUTSOQUE, directeur général de Guyenne & Gascogne
  - Monsieur Michel CASTEIGTS, professeur associé à l'université de Pau et des pays de l'Adour
  - Monsieur Bernard CAZALA, président de la chambre de métiers et de l'artisanat des Pyrénées-Atlantiques
  - Monsieur Bernard CREMON, secrétaire général de la sous-préfecture de Bayonne
  - Monsieur André GARRETA, responsable PME à la CCI de Bayonne pays basque,
  - Monsieur Didier GARRIGUES, directeur départemental adjoint du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
  - Monsieur Gérard GUILLONNEAU, consul général de France à Bilbao
  - Monsieur Didier HAUG, directeur régional des douanes et droits indirects de Bayonne
  - Monsieur Laurent HAURIE, stagiaire à l'URSSAF
  - Monsieur Didier HERBERT, direction des services fiscaux des Pyrénées-Atlantiques,
  - Monsieur Vincent MASSOL, banque de France,
  - Monsieur Sébastien MOUNIER, chambre régionale de commerce et d'industrie,
  - Madame Caroline PHILLIPS, conseil de développement du pays basque,
  - Monsieur Bruno ROUSSEL, chargé de mission au SGAR
  - Madame Martine SARTHOULET, directrice de l'URSSAF
  - Monsieur Jean VIGNAU, trésorerie générale des Pyrénées-Atlantiques,
- ✓ Le 1<sup>er</sup> avril à la préfecture de région Rhône-Alpes à Lyon, sous la présidence de Monsieur Jacques GERAULT, préfet de région et en présence de :
  - Monsieur Michel BILAUD, préfet de Haute-Savoie
  - Monsieur Marc CHALLEAT, secrétaire général aux affaires régionales
  - Madame Christine ALLAUME, inspectrice départementale, experte en fiscalité internationale des particuliers à la direction des services fiscaux de Haute-Savoie
  - Monsieur Georges CHAMOIX, chargé de mission à la direction départementale de l'équipement de Haute Savoie
  - Monsieur Olivier LAURENS-BERNARD, sous-préfet de Gex
  - Monsieur Vincent LE CALONNEC, directeur régional de l'INSEE
  - Monsieur Olivier MARTINON, directeur d'études à la préfecture de région
  - Madame Pascale PREVEIROULT, chargée de mission pour les affaires internationales à la préfecture de région

- Madame Anne RACZ-DUCHATEAU, coordonnatrice emploi-formation à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Ain,
- Monsieur Luc VILAIN, sous-préfet de Saint-Julien-en-Genevois
- ✓ Le 8 avril à l'ambassade de France à Bruxelles sous la présidence de Monsieur Dominique BOCHÉ, ambassadeur de France en Belgique et en présence de :
  - Monsieur Patrick FERS, consul général de France à Liège
  - Monsieur Pierre LEBOVICS, premier conseiller à l'ambassade
  - Monsieur Pierre LEBOVICS, premier conseiller à l'ambassade
  - Monsieur Jean-Charles HIRONDEL, attaché agricole à la mission économique
  - Monsieur Raphael SODINI, stagiaire de l'école nationale d'administration
- ✓ Le 18 avril 2008 à Saint-Louis avec Monsieur Jean UEBERSCHLAG, député-maire de Saint-Louis et Monsieur Roland IGERSEIM, président de la communauté de communes des trois frontières
- ✓ Le 18 avril 2008 à Colmar avec Monsieur Charles BUTTNER, président du conseil général du Haut-Rhin
- ✓ Le 25 avril 2008 à Paris avec Monsieur Alain LAMASSOURE, ancien ministre, député européen, vice-président de la MOT
- ✓ Le 7 mai 2008 à Paris avec Monsieur Adrien ZELLER, ancien ministre, président du conseil régional d'Alsace
- ✓ Le 28 mai 2008 à Paris avec Madame Bernadette MALGORN, préfète, secrétaire générale du ministère de l'intérieur
- ✓ Les 12 juin et 30 octobre 2008 à Paris avec M. Nicolas METTRA, ambassadeur pour les commissions et la coopération transfrontalières
- ✓ Le 18 juin 2008 à Paris avec M. Michel CASTEIGTS, inspecteur général de l'administration
- ✓ Le 19 juin 2008 à Paris avec M. Jean-Benoît ALBERTINI, directeur de la coordination et de l'action interministérielle, adjoint au délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
- ✓ Le 25 juin 2008 à Paris avec Mme Claude MARCORI, chargée de mission à l'équipe Europe de la DIACT
- ✓ Les 8 juillet et 6 août 2008 à Paris avec M. Pierre DARTOUT, préfet, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
- ✓ Le 28 juillet 2008 à Paris avec M. Gérard ERRERA, ambassadeur de France, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes

### **Liste des réponses aux questionnaires**

L'ensemble des personnes rencontrées lors des réunions ci-dessus ont répondu aux questions posées (Cf. questionnaire ci-dessous).

Des réponses écrites ont également été envoyées par les représentants des institutions suivantes :

- Une synthèse de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, basée sur les contributions :



- des missions économiques de Berlin, Bruxelles, Rome, Berne,
  - de la DRIRE et la DRCE Alsace,
  - des DRCE Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Midi-Pyrénées.
- A la frontière franco-allemande :
- consulat général de France à Sarrebruck,
  - direction régionale de l'équipement de Lorraine,
  - établissement public foncier de Lorraine,
  - direction régionale du travail et de l'emploi de Lorraine,
  - conseil général du Haut-Rhin,
  - M. Jean-Marie BOCKEL, secrétaire d'Etat à la défense et aux anciens combattants, maire de Mulhouse,
  - CCI Sud Alsace Mulhouse,
  - Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Alsace,
  - Direction régionale de l'industrie et de l'environnement d'Alsace.
- A la frontière franco-suisse
- maison de l'économie et du développement d'Annemasse.
- A la frontière franco-italienne
- M. Roger BROCHIERO, consul honoraire de Vintimille,
  - M. Robert BOTTEGHI, professeur associé à l'université de Nice Sophia Antipolis, ingénieur territorial en chef au conseil général des Alpes-Maritimes.

## Questionnaire envoyé

### **Introduction : observation des mutations et promotion économique du territoire**

- Sur votre territoire, connaissez-vous une ou des structures qui auraient réalisé un travail d'observation des mutations économiques et de l'attractivité du territoire par rapport au territoire riverain de l'autre côté de la frontière ?
- Quelle(s) structure(s) assure(nt) la promotion économique active de votre territoire auprès des entreprises ? Comment traite(nt)-elle(s) le cas des espaces frontaliers ?
- De part et d'autre de la frontière, les acteurs de la promotion économique du territoire sont-ils en concurrence ou se coordonnent-ils ?

### **1. Approche en termes d'offre territoriale aux entreprises**

#### **Attractivité :**

- considérez-vous que votre territoire est plus attractif que le territoire riverain de l'autre côté de la frontière ou au contraire qu'il est moins attractif ? Pour quelles catégories d'entreprises ? Quels sont les facteurs différenciants de l'attractivité de part et d'autre de la frontière (qualité des services publics, offres de formation, tissu économique, équipements structurants, agrément du cadre de vie...) ?
- Avez-vous engagé ou envisagez-vous d'engager des actions de coopération pour renforcer l'attractivité du territoire à l'échelle transfrontalière ?

#### **Accessibilité :**

- Comment jugez vous l'accessibilité de votre territoire, du territoire riverain de l'autre côté de la frontière, de l'ensemble du territoire transfrontalier ?
- Avez-vous engagé ou envisagez-vous des actions de coopération pour renforcer l'accessibilité du territoire transfrontalier ?

#### **Implantations commerciales**

Dans ce domaine, êtes vous plutôt en situation de concurrence ou de complémentarité avec le territoire riverain ? Considérez vous que votre territoire est plus ou moins attractif que le territoire de l'autre côté de la frontière ? Envisagez-vous des actions de coopération ?

#### **Niveau des impôts et taxes :**

- Avez-vous déjà réalisé des comparaisons en transfrontalier des niveaux respectifs d'impôts et de taxes des ménages et des entreprises ?
- L'imposition côté français vous paraît-elle moins ou plus favorable que de l'autre côté de la frontière ? Pour quelles catégories de contribuables ?

#### **Enseignement supérieur et centres de recherche,**

- Avez-vous déjà réalisé des comparaisons en transfrontalier de l'offre en matière d'enseignement supérieur et de centres de recherche ?
- Dans ces domaines, êtes vous plutôt en situation de concurrence ou de complémentarité avec le territoire riverain ?
- Avez-vous engagé ou envisagez-vous des actions de coopération dans ces domaines ?

## **Disponibilités foncières**

- Avez-vous déjà réalisé des comparaisons en transfrontalier de l'offre foncière (disponibilité, prix,...) ?
- Considérez-vous que vous avez la même approche et/ou les mêmes préoccupations de part et d'autre de la frontière en terme de politique foncière ?
- Vous considérez-vous en situation de concurrence ou de complémentarité ?
- Avez-vous engagé ou envisagez-vous des actions de coopération dans ce domaine ?

## **2. Approche en termes de marché de l'emploi, de formation et de fonctionnement des bassins d'emploi**

---

- Considérez-vous que votre territoire et le territoire riverain constituent un bassin d'emploi transfrontalier (caractérisé par des flux de travailleurs transfrontaliers) ?
- Le marché du travail transfrontalier est-il fluide ? Quels sont les obstacles à sa fluidité ?
- En matière d'emploi, considérez-vous que vous êtes plutôt en situation de concurrence ou de complémentarité (selon les différents segments du marché du travail) ?
- La formation initiale et continue prend-elle en compte la dimension transfrontalière ?
- Avez-vous engagé ou envisagez-vous des actions de coopération dans ce domaine (gestion prévisionnelle et financement de la formation, partenariats EURES,...) ?

## **3. Accords fiscaux et conventions sociales s'appliquant en transfrontalier**

---

- Parmi les acteurs du transfrontalier (ménages, entreprises, collectivités publiques des différents niveaux), quels sont les gagnants et les perdants de la dynamique transfrontalière actuelle de part et d'autre de la frontière ?
- Quel est l'impact sur les territoires des accords fiscaux et conventions sociales existants ?
- Quelle est leur évolution et quel impact aura-t-elle ?
- En l'absence de tels accords, vous paraît-il opportun d'en établir ?

## **4. Mécanismes et outils de gouvernance territoriale transfrontalière**

---

- Sur votre territoire, existe-il ou non des mécanismes de coordination à l'échelle du territoire transfrontalier et/ou à l'échelle de l'ensemble de la frontière (du type groupe de travail parlementaire franco-belge ou Comité Régional franco-genevois) ?
- Souhaiteriez-vous en mettre en place ? Sur quels sujets ? Avec quels niveaux de compétences ?
- Comment articulez-vous les démarches de coopération transfrontalière menées à l'échelle des territoires transfrontaliers et l'utilisation des outils de financement ?
- Les programmes communautaires 2007/2013 (Objectifs 2 et 3) et les CPER prennent-ils en compte les territoires frontaliers dans une optique de compétitivité ?

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier M. Pierre MIRABAUD, préfet, ancien délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires qui m'a donné les moyens de mener à bien cette étude en prenant appui sur la Mission Opérationnelle Transfrontalière dont les collaborateurs sont des experts de grande qualité et de grand dévouement : MM. Jacques HOUBART, directeur général, Jean PEYRONY, directeur du développement, Mme Françoise SCHNEIDER-FRANÇAIS, directrice de projet, MM. Olivier DENERT, directeur de projet, Jean RUBIO, chargé de mission aux études territoriales ainsi que Mme Sophie DOS RAMOS, assistante de direction.

Je souhaite associer M. Jean-Marc GARNIER, responsable des actions territoriales et des partenariats à la direction du développement territorial et du réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations et le remercier pour son écoute attentive.

La DIACT ne saurait être oubliée : M. Jean-Benoît ALBERTINI, directeur de la coordination et de l'action interministérielle, adjoint au délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, Mme Claude MARCORI, chargée de mission à l'équipe « Europe », Mme Ketty DANINTHE, son assistante ainsi que M. Abdel BOUSLAH, chef du service intérieur.

Je remercie Mme Bernadette MALGORN, préfète, secrétaire général du ministère de l'intérieur, MM. Gérard ERRERA, ambassadeur de France, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes et Pierre DARTOUT, préfet, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires de leurs conseils avisés.

Enfin que l'ensemble des préfets et sous-préfets, l'ambassadeur pour les commissions et la coopération transfrontalières, l'ambassadeur de France en Belgique qui nous ont reçu, les collaborateurs de la MOT et moi-même et les élus, fonctionnaires ou personnes ayant participé aux réunions de « terrain » ou répondu aux questionnaires soient remerciés car sans la matière apportée, rien n'aurait été possible.

Préfet Gérard Lemaire.