

Centre d'Études Supérieures d'Aménagement
Département Aménagement de l'École Polytechnique de Tours

Projets transfrontaliers et Institutions

Le cas du Consorcio Bidasoa-Txingudi

Mémoire de recherche

Véronique JACOD
Magistère d'Aménagement du territoire 3^{ème} année
Année 2003-2004

0A93 NR 2004 JAC



Remerciements

Je tiens à remercier **Monsieur Jean-Paul CARRIERE**, tuteur de mon mémoire de recherche, pour sa disponibilité et l'attention apportée à la conduite de mon travail.

Je tiens également à remercier l'ensemble des personnes que j'ai rencontrées pour leurs réponses à mes questions :

Madame BARRY-TONNEY, chargée de mission à l'Agence d'urbanisme transfrontalière de l'Eurocité basque,

Monsieur ETCHEBARNE, chargé de mission au Conseil de développement des élus du Pays basque et chargé de mission du PACT ARIM à Bayonne,

Monsieur ETCHEGOIN, directeur de l'Institut culturel Basque.

Madame FUERTES, animatrice du Consorcio Bidassoa-Txingudi

Madame URTASUN, chargée de mission à Interreg au Conseil Régional Aquitaine,

Madame URREIZTIETA, responsable du service relations transfrontalières au Conseil Général des Pyrénées Atlantiques,

Madame VIDAL, chargée de mission à Interreg au Conseil Général des Pyrénées Atlantiques,

Sommaire

Remerciements	1
Introduction générale.....	3
Partie I Les Institutions dans la coopération transfrontalière	5
Introduction	6
<u>I. Des déséquilibres importants entre les acteurs du transfrontalier.....</u>	<u>7</u>
I.1. La notion de frontière	7
I.2. Les moyens d'action des collectivités françaises et espagnoles	8
<u>II. Les échelons de coopération : leurs objectifs et leurs enchevêtrements.....</u>	<u>12</u>
II.1 L'Eurocité basque Bayonne-Saint-Sebastien.....	12
II.2. Le Consorcio Bidasoa-Txingudi	14
II.3. Le Conseil Régional d'Aquitaine.....	16
<u>III. Les moyens juridiques et financiers à disposition des acteurs du transfrontalier</u>	<u>17</u>
III.1. La Convention cadre de Madrid et les accords bilatéraux de coopération.....	17
III.2. Formes de coopération autorisées par le droit	21
III.3. Les outils financiers inadaptés à la coopération transfrontalière.	25
Conclusion.....	31
Partie II Le projet transfrontalier : gestion d'un déséquilibre	32
Introduction	33
<u>I. La notion de frontière à travers l'intégration</u>	<u>34</u>
<u>II. Le facteur humain</u>	<u>36</u>
II.1. La forte volonté politique.....	36
II.2. L'association d'autres acteurs	39
<u>III. Le facteur organisationnel</u>	<u>45</u>
III.1. Les divergences comme limitation des projets.....	45
III.2. La flexibilité comme facteur de réussite des projets	49
Conclusion.....	51
Conclusion générale	52
Table des matières	53
Bibliographie.....	55
Table des annexes.....	59

Introduction générale

La construction européenne, par l'ouverture des frontières en 1993, a contribué à modifier considérablement le rôle des zones frontalières. Espaces auparavant périphériques d'une nation, ces zones ont évolué vers un rôle de relation et de coopération.

J. PALARD définit la frontière par deux concepts interdépendants : *frontier* et *boundary*. Celui de *frontier* renvoie à une zone de contact où les relations de contiguïté et de voisinage donnent lieu à des avantages pour les territoires nationaux respectifs. Celui de *boundary* renvoie quant à lui, à une ligne de séparation entre des compétences étatiques.

La frontière est donc une ligne de séparation entre deux ou plusieurs espaces juxtaposés mais distincts. L'élaboration de projets transfrontaliers et la structuration de son espace de référence sont déterminés par la capacité des acteurs constituant cet espace à coopérer et à construire un avenir commun.

D'après la Mission Opérationnelle Transfrontalière¹, des actions de coopération transfrontalière sont efficaces si les collectivités coopèrent de part et d'autre d'une frontière :

- Dans des domaines communs de compétences : Si les capacités d'actions sont semblables entre deux collectivités frontalières, les actions menées sont à priori plus aisées ;
- Selon les procédures prévues par leurs statuts : Le droit opérationnel transfrontalier encadre certaines modalités d'intervention des collectivités et organismes transfrontaliers ;
- Conformément à la législation nationale ;
- Dans le respect des engagements internationaux pris par les Etats dont elles relèvent ;
- Et pour mener à bien un projet transfrontalier présentant un intérêt commun.

La plupart des projets recensés aux frontières françaises par la Mission Opérationnelle Transfrontalière, sont élaborés à l'échelle des collectivités locales dont les marges de manœuvre restent limitées à leur cadre interne. La réussite des projets transfrontaliers peut dans une certaine mesure être conditionnée par une limitation des divergences entre les cadres nationaux de référence. Il existe donc un paradoxe entre les capacités juridiques et administratives des acteurs locaux à intervenir au-delà de la frontière nationale, et leur volonté de mettre en place des projets à cette échelle.

¹ MOT : Détail de ses missions en annexe I

Nous allons tenter dans ce rapport d'expliquer ce paradoxe à travers l'exemple du Consorcio.Bidasoa-Txingudi. Situé à la frontière franco-espagnole sur la côte atlantique, il regroupe, comme la plupart des espaces de coopération en France, des collectivités locales. Il s'agit ici de trois communes, l'une française Hendaye et les deux autres espagnoles, Irun et Fontarrabie. Territoire de proximité, il mène des projets divers concernant la vie quotidienne des habitants. Le cas du sport sera approfondi car il fait preuve d'une très forte volonté politique mais est confronté à de grosses difficultés institutionnelles.

Nous allons consacrer la première partie à présenter la structuration du Pays Basque comme espace de divergences politico-administratives et comme espace de coopération. Nous mettrons l'accent sur un manque de moyens juridiques et financiers adaptés à la coopération transfrontalière opérationnelle à une petite échelle.

Les divergences internes à chaque Etat et les rigidités administratives de certaines procédures limitent les possibilités des projets à être mis en place sur des petits espaces de coopération. Nous nous poserons alors dans la seconde partie la question de savoir si l'intégration spatiale transfrontalière comme limitation des divergences et des rigidités nationales peut être un facteur de réussite des projets.

Partie I
Les Institutions dans la coopération
transfrontalière

Introduction

La frontière est une démarcation, une ligne de séparation. Contribue-t-elle à entretenir les divergences politico-administratives ? La mise en place de projets est confrontée à ces différences mais nous pouvons nous demander quels en sont les effets sur les espaces de coopération du Pays Basque.

Les moyens définis par l'Union Européenne et les Etats sont mis à la disposition des collectivités frontalières. Sont-ils pour autant adaptés à leurs enjeux ? Permettent-ils de leur dégager des marges de manœuvres transfrontalières supplémentaires pour les acteurs de la coopération ?

Le paradoxe du transfrontalier/national est inhérent à la frontière. Quelles sont les conséquences en terme de projets ? Celui-ci est-il limité par des outils supranationaux définis par l'Union Européenne ?

Cette partie vise à mettre en perspective, dans un contexte de différences politico-administratives internes, la capacité des espaces de coopération existants au Pays Basque à être opérationnels tant d'un point de vue juridique que financier.

I. Des déséquilibres importants entre les acteurs du transfrontalier

I.1. La notion de frontière

La notion de frontière est bivalente. Elle est à la fois délimitation entre deux espaces et relation entre deux territoires juxtaposés. Elle produit des effets sur les territoires situés de part et d'autre de cette ligne de séparation.

C. RAFFESTIN définit la frontière comme étant, outre une ligne de séparation, pourvue de fonctions dont les effets sont susceptibles de se manifester sur les territoires situés de part et d'autre de cette limite.

Les caractères linéaire et zonal de la frontière sont donc indissociables. « La frontière est [alors] comme une « membrane » qui règle des échanges entre un territoire et son environnement ». Elle est une interface dynamique assurant quatre fonctions :

- Fonction de traduction dans la mesure où elle délimite deux territoires souverains sécrétant des politiques spécifiques,
- Fonction de régulation : les décisions ayant lieu sur un territoire frontalier peuvent être prises en toute autonomie par rapport au territoire étranger,
- Fonction de différenciation : la frontière est une limite créatrice d'oppositions ou de contrastes entre deux espaces sociaux dont les règles, les normes et les signes diffèrent,
- Fonction de relation dans la mesure où elle peut stimuler les échanges ou engendrer des oppositions entre deux territoires juxtaposés.

Ces « effets frontière » structurent les espaces frontaliers mais conditionnent parfois leur fonctionnement. Elle reste toujours une coupure entre deux territoires politiques, économiques, juridiques, législatifs, normatifs et sociaux différenciés. « La frontière est une construction politique qui se fait par conflit et par compromis entre deux pouvoirs ».[REITEL-2002]

Même s'il existe un cadre juridique européen pour la coopération transfrontalière, chaque pays possède ses propres normes, lois et règlements définissant le champ d'intervention de ces acteurs. Nous allons essayer alors de comprendre les moyens mis à leur disposition dans chaque pays.

I.2. Les moyens d'action des collectivités françaises et espagnoles

I.2.1. Les compétences des niveaux d'administration territoriale

La France possède différents niveaux d'administration territoriale. Au Pays Basque, ce sont :

- La Région Aquitaine
- Le Département
- Les Communes

Chaque niveau a des compétences prédéfinies par l'Etat. La commune a des compétences propres qui peuvent être transférées à une structure intercommunale dont elle est membre. Celles-ci peuvent s'associer en Pays².

Chaque échelon territorial a une relation directe avec l'Etat par la présence des Préfets de Région et des Préfets de Département qui contrôlent leur activité. L'Etat est donc un acteur local à part entière.

L'Espagne a un contexte politique et administratif différent de la France. Les niveaux d'administration territoriale au Pays basque espagnol sont, outre l'Etat :

- La Communauté Autonome du Pays Basque et Communauté Forale de Navarre
- Les Provinces (Diputacion de Guipuskoa, Provinces de Biscaye et d'Alava au Pays Basque)
- Les Municipalités (comme Irun et Fontarrabie)

Les provinces sont de simples échelons administratifs correspondant au département français par la taille mais sans ressources ni compétences à l'exclusion de certaines infrastructures comme les routes.

Les municipalités disposent d'organes élus mais n'ont que des compétences limitées et très peu de ressources.

La Communauté Autonome dispose d'un parlement élu et d'un gouvernement calqué sur le gouvernement central espagnol ainsi que des compétences très étendues, et parfois partagées avec l'Etat.³

Le rôle de l'Etat dans l'action même des collectivités territoriales est différent entre la France et l'Espagne. En France, la présence de l'Etat à un niveau local constitue une autorité sur l'action des collectivités locales, ce qui n'existe pas en Espagne.

² Pays défini par la Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999

³ Les compétences sont développées dans la partie suivante.

Tableau n°1. Comparaison de la répartition de compétences principales entre deux collectivités d'échelon régional : l'Aquitaine et l'Euskadi

Conseil régional d'Aquitaine	Communauté autonome d'Euskadi	
	Compétences exclusives	Compétences en application de la législation nationale
<ul style="list-style-type: none"> - Transports - Culture - Développement économique - Amélioration des infrastructures de transport - Transports collectifs de voyageurs - Construction et entretien des lycées - Santé - Enseignement et formation supérieure - Recherche et développement 	<ul style="list-style-type: none"> - Législation - Institutions basques - Culture et patrimoine - Economie: montagne, agriculture, pêche, coopératives, industrie, commerce, tourisme,... - Transports terrestres - Condition féminine - Fonction publique territoriale - Santé - Bourses de commerce - Sécurité alimentaire - Moyens de communication - Urbanisme - Institutions de crédit - Enseignement - Intérieur (police autonome) - Recherche et développement 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement du territoire - Environnement - Pêche - Banque - Energie - Relations du travail - Propriété intellectuelle - Gestion des ports et aéroports d'intérêt général - Justice - Ordres civil, pénal et administratif

Source : Réalisation personnelle

Au niveau régional, les compétences d'Euskadi sont très nombreuses comparativement à celles de la Région Aquitaine. Le gouvernement d'Euskadi, disposant d'un niveau de compétences élevé notamment du fait du processus de décentralisation engagé après le franquisme, possède une grande marge de manœuvre.

L'Etat central espagnol garde tout de même l'exclusivité de l'intervention dans les domaines de la défense, des affaires étrangères, de la sécurité sociale, de l'ordre public, des infrastructures et de la justice.

Malgré cette grande différence d'attribution des compétences entre les collectivités françaises et espagnoles, certaines d'entre elles sont similaires : culture,

développement économique, santé, enseignement, recherche et développement. D'après la Mission Opérationnelle Transfrontalière, la coopération est possible dans des domaines communs de compétences, les domaines précédemment cités seraient à privilégier. Cependant, le type de compétences de la Région Aquitaine étant bien inférieur à celui d'Euskadi, une coopération transfrontalière entre ces collectivités en dehors de ces champs d'intervention serait à ce niveau territorial difficile.

L'échelon intermédiaire ou départemental est constitué, au Pays Basque, du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques et de la Diputacion de Gipuzkoa. L'attribution de leurs compétences sont les suivantes.

Tableau n°2. Comparaison de la répartition de compétences principales entre deux collectivités d'échelon intermédiaire/départemental: le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et la Diputacion de Gipuzkoa

Conseil général des Pyrénées-Atlantiques	Diputacion de Gipuzkoa
<ul style="list-style-type: none"> - Maintien et développement des infrastructures - Equipements scolaires de second degré - Aides sociales - Transport public - Développement économique: aides aux entreprises, à l'agriculture, au tourisme et à la culture 	<ul style="list-style-type: none"> - Planification des infrastructures de transport - Travaux publics et planification de la construction - Services sociaux - Environnement: protection de la montagne, des forêts et des terres agricoles - Routes et autoroutes - Logement - Sport - Vie culturelle (bibliothèques, musées, institutions culturelles)

Source : Réalisation personnelle

Au niveau intermédiaire, correspondant au niveau départemental en France, les compétences de la Diputacion de Gipuzkoa sont aussi plus nombreuses que celles du département des Pyrénées Atlantiques. Par contre, les compétences de ces deux acteurs sont similaires au niveau des infrastructures, du social, de la culture et de l'agriculture.

L'échelon communal est le plus petit échelon de chaque côté de la frontière franco-espagnole. Ces collectivités ont des compétences communes dans les domaines du traitement et de la collecte des déchets et la voirie. Les communes d'Irun, de Fontarrabie en Espagne et d'Hendaye en France forment un espace de coopération transfrontalière. Ces deux collectivités espagnoles ayant respectivement environ 56 000 et 15 000 habitants possèdent les compétences élargies aux parcs publics, marchés, bibliothèques publiques et traitement des déchets.

Ainsi, les mêmes compétences sont présentes de chaque côté de la frontière franco-espagnole, mais à des échelons de collectivités territoriales différents à l'exception de la législation propre à la Communauté autonome d'Euskadi.

Les domaines de compétences entre les collectivités sont déséquilibrés à chaque niveau territorial, à part certains champs de compétences communs. Or la mise en place de projets transfrontaliers demande une adéquation des compétences. La coopération dans certains domaines précis de compétence comme les transports et l'urbanisme doit donc faire appel à un niveau territorial différent selon le pays, la France ou l'Espagne.

I.2.2. Les moyens financiers des collectivités territoriales

Les budgets des collectivités locales sont alimentés par des dotations de l'Etat, de l'Europe, de fonds propres sur la fiscalité directe et indirecte.

Tableau n°3. Budgets des échelons territoriaux en 2002

Echelons territoriaux	Collectivités	Budget 2002 (euros)
Régional	Communauté autonome d'Euskadi (CAE)	5 931 930 000
	Communauté Forale de Navarre	2 684 000 000
	Conseil régional d'Aquitaine	660 600 000
Départemental ou équivalent	Diputacion de Gipuzkoa	531 000 000
	Conseil général des Pyrénées Atlantiques	390 000 000

Source : Réalisation personnelle

La différence de compétences entre les collectivités régionales de la France et de l'Espagne se retrouvent dans leurs budgets. La CAE, peuplée de 2 millions d'habitants, dispose d'un budget neuf fois supérieur à celui du Conseil Régional d'Aquitaine, peuplé de 2.9 millions d'habitants. Cette différence s'explique par le fait que le budget de la CAE intègre la gestion des services publics.⁴

Le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques, pour une population de 600 000 habitants, dispose d'un budget inférieur d'un tiers à celui de la Diputacion de Gipuzkoa pour une population de 690 000 habitants. Les différences de compétences se retrouvent dans leurs budgets réciproques.

⁴ Exemple : personnels et fonctionnement de l'enseignement, des hôpitaux...

Les dotations financières des collectivités donnent une marge de manœuvre dans l'élaboration de projets transfrontaliers. Le niveau de budget des collectivités par rapport à leur population est disproportionné. Ce déséquilibre peut limiter la représentativité d'un acteur français par rapport à son homologue espagnol dans l'élaboration d'un projet commun.

II. Les échelons de coopération : leurs objectifs et leurs enchevêtrements

II.1 L'Eurocité basque Bayonne-Saint-Sebastien

II.1.1. Une coopération d'études et de réflexion.

L'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz et la Diputacion de Guipuskoa ont formalisé leur coopération par la signature d'une convention de coopération en 1993. En 1997, un nouvel accord a été signé, créant l'Observatoire transfrontalier de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastian, sous la forme d'un GETE⁵. Le but de celui-ci est de réfléchir à une politique concertée d'aménagement et de positionner la conurbation Bayonne-San Sebastian, cordon urbain littoral de 50 km, à l'échelle de l'Europe.

Les missions de l'Observatoire sont de l'ordre du volontarisme politique et de l'étude, à savoir :

- La réalisation d'études générales et de prospectives,
- La centralisation et la mise en cohérence de données,
- La coordination d'actions à l'échelle de la conurbation,
- L'animation de la coopération par la création et le suivi de commissions, de programmes de travail et des budgets consacrés.

Le Livre Blanc de l'Eurocité basque, publié en 2000, est un schéma d'agglomération pour la conurbation. Il est un document local définissant un projet d'agglomération transfrontalière par une stratégie d'aménagement et de développement. Il présente vingt cinq actions à mener dans les quinze années à venir réparties en trois objectifs majeurs :

- La constitution d'une plate-forme atlantique de transport, de communication et d'information,
- La structuration de l'agglomération transfrontalière en réseau,
- La protection et la valorisation du patrimoine et de l'environnement.

⁵ GEIE : Groupement européen d'intérêt économique, cf § III25

Ce document donne une ligne de conduite commune aux acteurs membres de l'Eurocité et Madame BARRY-TONNEY, chargée de mission à l'Agence transfrontalière, doute de sa capacité opérationnelle.

Le Livre Blanc n'est pas une norme juridique à respecter de manière obligatoire car il n'a pas de capacité juridique et il n'a pas été assumé littéralement par l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz et la Diputacion. Il s'agit d'un outil qui permet de commencer à débattre. Les objectifs sont ambitieux par rapport au temps accordé pour les atteindre. Depuis 10 ans, la CABAB⁶ et la Diputacion du Guipuskoa réfléchissent à une politique d'aménagement concertée. Mais Alain Lamassoure⁷ explique que ce temps a été nécessaire pour « apprendre à se connaître, mettre en place des méthodes de travail et identifier les enjeux de l'avenir du territoire »⁸

En 2004, le Livre Blanc a abouti à la mise en place d'un atelier environnement et à la réalisation de deux études, l'une relative aux déchets, l'autre relative aux transports.

Il existe donc un décalage entre les objectifs du Livre Blanc et le temps nécessaire à leur application.

Les objectifs sont issus d'un diagnostic complet et d'observations pragmatiques mais le Livre Blanc est de l'ordre du « symbole »⁹ et du « défi commun »¹⁰ et reste « le premier pas vers une construction littéraire »¹¹. Ce document reste donc pour une grande part politique.

II.1.2. Une coopération déséquilibrée

Le Livre Blanc stipule seize avancées à réaliser dans le but de donner une validité aux propositions. L'une d'entre elles consiste en ce que « les institutions dont dépend l'Agence Transfrontalière doivent donner leur appui institutionnel au débat avec les autres institutions concernées et les représentants de la société civile ».

L'Agence transfrontalière de l'Eurocité basque est constituée de deux membres officiels en 1997 : la CABAB et la Diputacion de Guipuskoa.

La faiblesse des moyens financiers et des compétences de la CABAB par rapport aux moyens financiers et aux compétences de la Diputacion de Guipuskoa limite sa représentativité au sein de l'Eurocité. Ce déséquilibre de marges de manœuvre peut donc engendrer un découragement des élus politiques espagnols à s'investir au maximum de leur possibilité ou de leur volonté. Par ailleurs, la CABAB n'a pas les capacités pour atteindre le même niveau de mobilisation financière dans un projet que la Diputacion de Guipuskoa. Sa légitimité est alors remise en cause. Le niveau de

⁶ CABAB : Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz

⁷ Député européen, Président de l'Agence transfrontalière de l'Eurocité basque

⁸ Citations issues du Livre Blanc

⁹ Propos des membres de l'Eurocité lors de la réunion du 27 septembre 2001 du Conseil Général du Consorcio

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

marges de manœuvre politique et financier trop différent entre les deux acteurs de part et d'autre de la frontière tend à limiter la valeur ajoutée par l'acteur étant le plus doté.

Depuis 2001, le Consorcio¹² adhère à l'Eurocité. Le Conseil général des Pyrénées Atlantiques participe ponctuellement à l'Eurocité dans le domaine touristique, compétence non attribuée à la CABAB.

La participation de nouveaux partenaires institutionnels à l'Eurocité élargit les domaines de compétence de la partie française et tend à rééquilibrer les marges de manœuvres des acteurs de la coopération.

II.2. Le Consorcio Bidasoa-Txingudi

II.2.1. Une coopération pour le quotidien des habitants

La coopération transfrontalière entre les communes espagnoles d'Irun, d'Hondarrabia et la commune française d'Hendaye a commencé en 1990 avec la « Déclaration institutionnelle du Bassin de la Bidasoa face au Marché Unique ». Ces trois communes juxtaposées souhaitent mener une réflexion et une analyse prospective sur l'avenir de leur territoire.

Cette réflexion a été formalisée dans un « Plan stratégique 1993 » définissant des objectifs dans les domaines social, économique et culturel à plus ou moins long terme. La création d'une structure juridique pour coordonner les différentes administrations et institutions était un des objectifs.

Ce dernier objectif s'est concrétisé par la création en 1999 du Consorcio Bidasoa-Txingudi, constitué par une convention inter-administrative de collaboration entre les trois communes. Cette convention de coopération transfrontalière définit des objectifs communs et des engagements réciproques tout en surmontant les différences d'organisation administrative et institutionnelle entre les Etats. Le Consorcio a toute liberté pour définir son contenu et surtout sa portée dans le respect du cadre juridique de la coopération transfrontalière.

Une des principales préoccupations du Consorcio est de permettre « un développement harmonieux des trois communes à travers leur collaboration [et la participation des citoyens] dans le but de construire l'aménagement de la ville de Txingudi intégrée et intégrante »¹³. La participation des habitants par leur identification aux projets doit permettre leur viabilité. Le Consorcio mène des actions dans les domaines du tourisme, de la culture, du social et de l'économique. Elles sont de petite envergure et à destination des habitants afin de leur offrir une même qualité de prestation. L'objectif est donc de trouver un équilibre des ressources entre les trois communes.

¹² cf § suivant

¹³ La ville de Txingudi est une image représentant le bassin de Bidasoa Txingudi. Présentation du Consorcio transfrontalier Bidasoa-Txingudi, programme de travail de Sport 2000

Les domaines d'action du Consorcio, définis dans ses statuts, sont issus des réflexions antérieures et ont une crédibilité vis à vis des élus et des habitants des trois communes.

Le Consorcio est membre de l'Eurocité depuis 2001. Les membres du Conseil général du Consorcio¹⁴, organe commun de décision, se sont portés favorables à l'adhésion de Consorcio du fait de la similarité des domaines de réflexion menés et de la complémentarité de leurs échelles territoriales. Ils ont souhaité que cette adhésion ne paralyse pas les actions déjà engagées par le Consorcio à son échelon.

Les objectifs de l'Eurocité et ceux du Consorcio sont d'ordre différent, ceux du premier étant axés sur l'image et le positionnement en Europe, ceux du second exprimant un besoin des habitants.

Le Consorcio mène des actions de plusieurs ordres :

- Etudes et diagnostics
- Actions de promotion et organisation d'évènements transfrontaliers
- Mise en place de services communs
- Gestion de structures communes

Le degré des capacités opérationnelles des actions voulues par le Consorcio est très supérieur à celui de l'Eurocité. Pourtant les municipalités ont une divergence importante de moyens.

L'envergure limitée d'un projet transfrontalier dans ses objectifs et la capacité de la population à se l'approprier tendent à crédibiliser le projet et donc à augmenter ses chances de mise en œuvre.

II.2.2. Un fonctionnement flexible

Le fonctionnement du Consorcio est organisé autour d'un Conseil Général qui prend les décisions, d'un Comité de direction et de commissions de travail (sport, culture, communication, tourisme, suivi des études, urbanisme, formation et emploi).

Ces commissions de travail sont composées de responsables politiques, de techniciens du Consorcio et de techniciens des trois communes.

Un programme de travail est décidé annuellement par le Conseil Général. Ses objectifs sont discutés au sein des commissions de travail, organes de réflexion et de projets, qui sont constituées en fonction des thématiques fortes que le Consorcio et les communes souhaitent aborder.

¹⁴ 9 représentants : les trois maires des trois communes et deux conseillers élus par chacun des trois conseils municipaux

La structure Consorcio n'a pas un fonctionnement rigide. Les commissions de travail peuvent adapter les objectifs du programme annuel en fonction des besoins de la population et les objectifs des projets sur lesquels elles travaillent sont amenés à évoluer.

II.3. Le Conseil Régional d'Aquitaine

II.3.1. La Communauté de Travail des Pyrénées

Depuis 1993, la région Aquitaine fait partie de la Communauté de travail de Pyrénées (CTP), organe de réflexion, de débats et d'échanges, comprenant également les régions françaises Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, la Principauté d'Andorre et le Communauté Forale de Navarre. Elle ne peut pas prendre de décisions mais lance des appels à projets dans les domaines des transports, de la formation et du développement durable.

Ces appels à projets ne relèvent pas du transfrontalier au sens strict mais des volets B et C du programme Interreg III.

Madame URREIZTIETA, responsable du service relations transfrontalières au Conseil général des Pyrénées Atlantiques doute de la pertinence de la CTP pour mettre en place de réels projets transfrontaliers car elle n'est pas un outil opérationnel mais un groupe de réflexion. La CTP se réunit une à deux fois l'an, ce qui est insuffisant pour mener une réelle coopération de projets.

II.3.2. La gestion des fonds transfrontaliers

La coopération au niveau régional entre l'Aquitaine et l'Euskadi a pour objectif la gestion des fonds communs Aquitaine/Euskadi¹⁵ et n'est pas marquée par la mise en place de projets. Par ailleurs, le Conseil régional d'Aquitaine s'est vu confié par Bruxelles la gestion du volet A du programme Interreg III¹⁶ pour la période 2000-2005.

D'après C. PENEAU : « Les fonds Interreg et le fonds commun Aquitaine/Euskadi sont des outils de coopération transfrontalière, ce qui est à distinguer d'une « politique transfrontalière » »¹⁷.

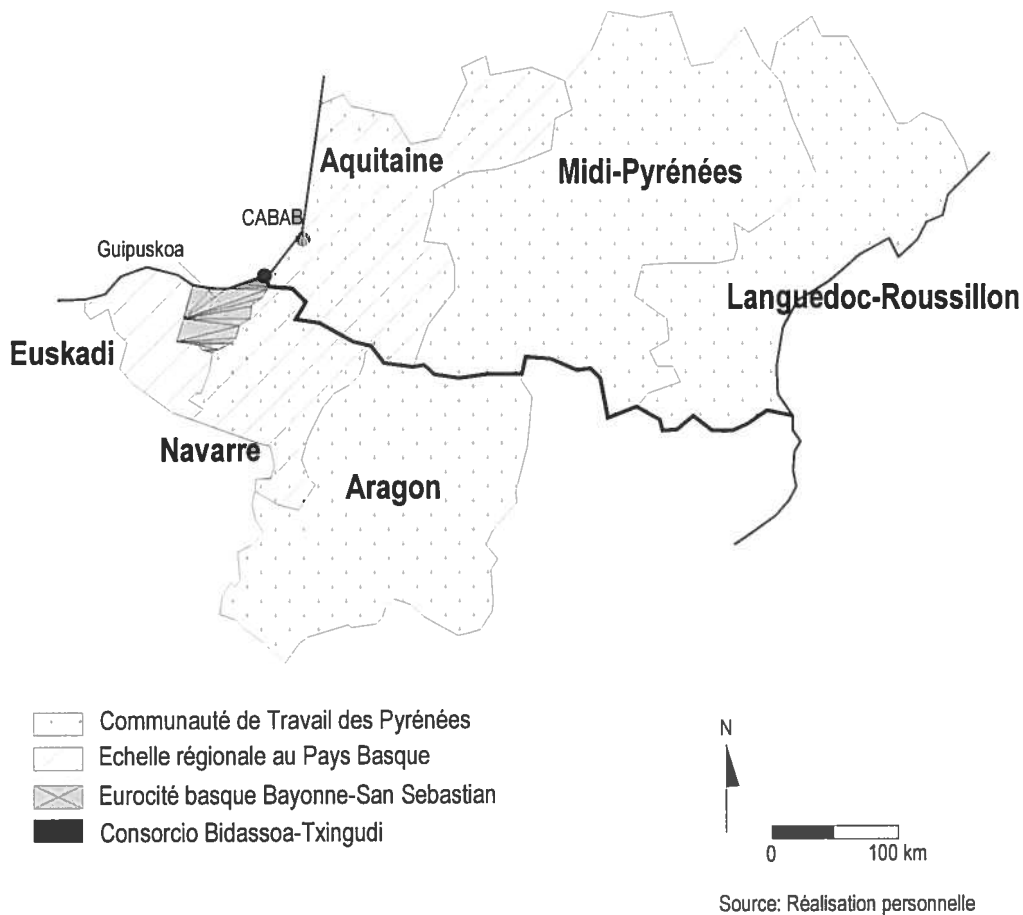
La coopération menée par la région Aquitaine est donc administrative du fait qu'elle détermine l'attribution de subventions à des porteurs de projets divers.

¹⁵ Cf partie III31 développant les modalités d'attribution de ce fonds

¹⁶ Fonds européen : volet A : coopération transfrontalière ; volet B : coopération transnationale ; volet C : coopération interrégionale

¹⁷C. PENEAU : « communication et structuration d'un espace transfrontalier, p. 31

LES ECHELONS DE COOPERATION



III. Les moyens juridiques et financiers à disposition des acteurs du transfrontalier

III.1. La Convention cadre de Madrid et les accords bilatéraux de coopération

III.1.1. Le cadre général

La Convention-cadre européenne signée à Madrid le 21 mai 1980 constitue « l'acte fondateur » [MOT-DATAR-1998] du cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales en Europe. Mais la portée de cette convention internationale, en France, est limitée par l'existence d'accords entre l'Etat français et un ou plusieurs Etats voisins. L'Etat garde donc le monopole dans les actions extérieures.

Un accord de coopération inter étatique est un accord entre deux ou plusieurs Etats qui permet aux collectivités de part et d'autre de la frontière de conclure des conventions de coopération avec des collectivités étrangères dans leurs domaines communs de compétences.

En France, en parallèle avec ces accords, le Code Général des Collectivités Territoriales, avec la Loi du 06 février 1992¹⁸ permet « aux collectivités locales françaises de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »¹⁹. Il n'en reste pas moins que cette loi ne leur confère pas de compétences nouvelles. Les collectivités locales ne peuvent donc pas coopérer en dehors du cadre de leur compétence.

Nous avons pu observer dans la première partie du rapport un fort déséquilibre de compétences aux échelons régional, départemental et communal. « La signature d'une convention de coopération par une commune française doit être autorisée par une délibération du Conseil Municipal, soumise au contrôle de légalité du Préfet dans les conditions de droit commun. En pratique, une collectivité ne peut réaliser dans le cadre d'une action de coopération transfrontalière, que ce qu'elle peut accomplir sur son propre territoire ». Le champ de compétences dans lesquelles interviennent les collectivités locales françaises reste donc limité en raison des prérogatives de l'Etat.

III.1.2. Le cas de la frontière franco-espagnole : le traité de Bayonne

Le Traité de Bayonne a été signé le 10 mars 1995 entre la France et l'Espagne. Il est le texte de référence définissant les modalités de coopération entre ces deux pays.

Camille PENEAU explique dans son mémoire de recherche le fait que le traité de Bayonne, a été signé en 1995, soit 15 ans après la signature de la Convention de Madrid. « La coopération [transfrontalière] apparaissait [alors] comme une menace pour la souveraineté des Etats, ce qui explique cette longue durée d'inertie ». Cette dernière provient des réticences des Etats à perdre leurs prérogatives.

Le champ d'application de ce Traité s'étend aux collectivités locales listées dans l'article 2 du Traité c'est-à-dire à l'ensemble de la frontière pyrénéenne à l'exception de la Principauté d'Andorre.

¹⁸ Loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (loi ATR)

¹⁹ Article 131 de la loi de 6 février 1992 sus dite

Article 2²⁰ :

Dans le présent Traité, le terme de collectivité territoriale désigne :

- pour la Partie française : les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, ainsi que les départements, les communes et leurs groupements compris dans le territoire desdites régions ;

- pour la Partie espagnole : les communautés autonomes du Pays basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne ainsi que les Territoires historiques, les provinces et les communes appartenant aux quatre communautés autonomes précitées. Il désigne également, à condition que les communes susvisées y soient incluses, les « Comarcas » ou autres entités regroupant plusieurs communes, instituées par les communautés autonomes précitées, ainsi que les « Aeras Metropolitanas » et les « Mancomunidades de Municipios », créées conformément à la législation sur le régime local.

Cependant, la profondeur d'application de ce texte est large et des porteurs de projets situés loin de la frontière ont une appréhension ponctuelle du phénomène transfrontalier. Cette appréhension est différente de celle perçue sur le territoire du Consorcio et les enjeux sont donc différents.

Article 3²¹ :

Dans le cadre de ce présent Traité, les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière peuvent entreprendre des actions de coopération transfrontalière lorsque l'objet de cette coopération est, en vertu du droit interne de chacune des Parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité territoriale – ci-après dénommées conventions – constitue le moyen de la coopération transfrontalière dans le cadre du présent Traité. Ces conventions sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie pour chacune d'entre elles par le droit interne de chaque Partie contractante qu'elle relève. Ces conventions ont pour objet de permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions. Elles peuvent prévoir que les collectivités territoriales créent des organismes de coopération ou participent à des organismes existants, dotés ou non de personnalité juridique, dans les conditions prévues par le présent Traité. Ne peuvent faire l'objet de conventions ni les pouvoirs de justice ni ceux de réglementation ni les attributions que les collectivités territoriales ou leurs autorités exercent en tant qu'agent de l'Etat pour la Partie française ou en raison du pouvoir délégué par l'Etat pour la Partie espagnole.

Des actions de coopération transfrontalière peuvent être mises en œuvre entre des collectivités françaises et espagnoles dans des domaines précis, en dehors du champ de compétence de l'Etat. Ce dernier, ne voulant perdre ses prérogatives, restreint ainsi le champ d'action extérieure des collectivités à un domaine strictement d'enjeu local.

Chaque Etat étant libre de conclure un accord bilatéral avec son voisin, la situation juridique aux frontières est diversifiée. Les frontières franco-belge et franco-anglaise et une partie de celle franco-suisse en sont dépourvues.

Un accord donnant un cadre juridique de coopération entre les collectivités, nous pouvons alors nous poser la question de l'incidence de la présence d'un accord interétatique sur la mise en place de projets.

²⁰ Extrait du Traité de Bayonne du 10 mars 1995 entre la République française et le Royaume d'Espagne

²¹ Idem

Tableau n°4. Nombre de projets par frontière en fonction de la présence d'un accord interétatique²²

Frontière	Accord/Année	Nombre de projets	Année moyenne de mise en place du projet
France-Suisse-Allemagne-Luxembourg	Accords de Karlsruhe/1996	10	1997
France-Italie	Traité de Rome/1993	7	1994
France-Espagne	Traité de Bayonne/1995	6	1996
France-Belgique-Allemagne-Luxembourg	Projets inclus en partie dans un accord	4	1990*
France-Suisse	Projets inclus en partie dans un accord	4	1991
France-Belgique	NON	5	1996*
France-Royaume-Uni	NON	1	1999

Source : Mission Opérationnelle Transfrontalière-2003

Réalisation personnelle

** Certaines dates de projets n'ont pas été communiquées par la Mission Opérationnelle Transfrontalière*

Le nombre de projets recensés par la Mission Opérationnelle Transfrontalière fluctue d'une frontière à l'autre de manière corrélée avec la présence d'un accord inter étatique, excepté pour le cas de la frontière franco-belge. Le nombre de projets tend à être plus important si la frontière est dans le champ d'intervention d'un accord inter étatique. De plus, ces projets ont été mis en place essentiellement après l'accord bilatéral. La présence d'une convention inter étatique tend donc à contribuer à la mise en place de projets au sein des espaces de coopération. Mais la présence d'un accord inter étatique n'est pas une condition sine qua non à la mise en place de projets.

Les accords inter-étatiques permettent aux acteurs de la coopération de créer des structures juridiques transfrontalières. Nous pourrions penser, par le fait que les projets sont plus nombreux aux frontières rentrant dans le champ d'un accord inter étatique, que les structures juridiques facilitent la mise en place de projets en donnant aux acteurs un contexte favorable à leur élaboration.

²² La liste des projets recensés par la Mission Opérationnelle Transfrontalière par frontière est en annexe II

III.2. Formes de coopération autorisées par le droit²³

III.2.1. L'association loi 1901

Une association sans but lucratif loi 1901 est une structure de droit privé. Le recours à la forme associative est commun aux différents systèmes juridiques européens et ce type de structure pouvant passer des contrats ou disposer d'un patrimoine. D'après la Mission Opérationnelle Transfrontalière, les associations existantes sont des structures :

- De concertation politique ou technique entre ses membres
- De promotion d'une activité ou d'un projet transfrontalier
- D'études de planification

Une association possédant un régime de droit privé, ne peut pas participer à toutes les actions de coopération et doit garder son autonomie par rapport aux collectivités locales et aux organismes publics. Pourtant, elle est l'une des plus utilisée dans les projets.

III.2.2. La Société d'Economie Mixte Locale Transfrontalière

Une Société d'Economie Mixte Locale (SEML) est une structure de droit français qui a une portée transfrontalière depuis la loi du 6 février 1992. L'article L-1522-1 du Code Général des Collectivités Territoriales permet « d'associer des collectivités locales françaises et étrangères de participer à parité au capital d'une SEML ». Ces dispositions permettent la création d'outils de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de projets transfrontaliers et autorisent les collectivités à mettre en place un outil commun de réalisation.

III.2.3. Le Groupement d'Intérêt Public Transfrontalier

Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) transfrontalier est une structure de droit français ouverte aux collectivités locales de droit privé. Il permet de réaliser des études et des actions prévues par un programme de coopération transfrontalière. Sa durée limitée à quelques années et le fait de retreindre la participation des collectivités étrangères au sein de la structure d'un niveau inférieur à la collectivité française ne favorise pas l'utilisation du GIP transfrontalier.

III.2.4. Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière

Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) est une structure de droit public prévue par l'Accord de Karlsruhe²⁴. Au sein d'un GLCT, aucune

²³ L'essentiel de cette partie est tiré des fiches « Structures juridiques » de la Mission Opérationnelle Transfrontalière disponibles sur son site Internet (www.espaces-transfrontaliers.org).

²⁴ Accord entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse signé le 23 janvier 1996.

collectivité ne peut détenir la majorité des sièges à elle seule. Cette structure est reconnue par les collectivités de tous les Etats signataires.

III.2.5. Le Groupement Européen d'Intérêt Economique

Le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) est une structure de droit privé permettant à des personnes morales de droit public ou privé et à des personnes physiques de se regrouper au sein d'un même organisme. Du fait de ce statut, il ne peut pas obtenir de compétences des collectivités membres. Celles-ci restent toutes alors autonomes vis à vis de la structure transfrontalière.

Le GEIE est devenu une structure de coopération transfrontalière choisie par défaut en l'absence de structures plus adaptées aux projets des collectivités membres. Il ne peut se substituer aux organismes membres mais a une activité autonome.

Son fonctionnement est régi par trois principes :

- L'intérêt local à la participation d'une collectivité
- L'adéquation des compétences des collectivités membres et des missions du GEIE
- L'impossibilité du GEIE d'intervenir dans les domaines purement administratifs ou relevant de la mission de puissance publique des collectivités locales.

Le GEIE de l'Eurocité basque n'a en pratique qu'une mission d'étude et de « promotion » du transfrontalier, sans toucher au domaine de compétences de ses membres. Cette structure n'a pas de vocation opérationnelle et de montage de projets à l'échelle transfrontalière.

III.2.6. Le Consorcio

Le Consorcio est une personne morale de droit espagnol. Des collectivités locales ou des organismes privés sans but lucratif peuvent en devenir membres mais la participation d'une collectivité locale française est limitée à l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat. L'Etat reste donc souverain de l'action extérieure des collectivités.

Les communes d'Hendaye, d'Irun et de Fontarrabie participent volontairement au Consorcio Bidassoa-Txingudi, structure associative d'entité locale à budget propre. Ce type de structure a été choisi par ces trois communes pour sa souplesse d'organisation. L'article 36 des statuts du Consorcio permet une représentation financière proportionnelle au poids démographique des collectivités membres²⁵.

²⁵ L'intégralité des statuts du Consorcio sont en annexe III

CHAPITRE IV-FONCTIONNEMENT DES ORGANES DU GOUVERNEMENT²⁶

Article 26 : Majorité d'approbation

Les décisions seront adoptées à la majorité simple des membres présents, en cas d'égalité, le vote du Président sera prépondérante.

Toutefois, le vote favorable d'au moins 2 des 3 représentants de chaque municipalité au Conseil Général du Consorcio, et l'accord favorable de toutes les municipalités adhérentes sera nécessaire pour l'adoption des décisions dans les domaines suivants :

- Modification des statuts
- Opération de crédit à long terme
- Elargissement, dissolution du Consorcio ou retrait d'une commune.

CHAPITRE VI-REGIME FINANCIER

Article 36 : Participation des municipalités

Les municipalités participent en prenant à leur charge, le déficit des charges de fonctionnement du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASSOA-TXINGUDI selon la répartition suivante : 50% Irun, 25% Hendaye et 25% Fontarrabie.

Pour chacune des opérations d'investissement, le vote d'au moins 2 des 3 représentants de chaque municipalité au Conseil Général du CONSORCIO, et l'accord favorable de toutes les municipalités adhérentes sera nécessaire. Les municipalités devront verser leur contribution dans un délai maximum de 2 mois, à compter de la date de réception de la demande.

Alors que Irun est la commune la plus peuplée des communes du Consorcio et a plus de poids financier au sein du Consorcio, on pourrait supposer qu'Hendaye aurait donc moins de représentativité. Or le Consorcio Bidassoa-Txingudi est organisé autour d'un Conseil Général, organe de décision, composé de 9 représentants. Il s'agit des trois maires et de deux conseillers élus par chacun des trois conseils municipaux. La majorité des votes est nécessaire à la prise de décision comme le précise l'article 36. Cette organisation contribue donc à un équilibre politique entre ses membres. Chaque commune possède donc une même légitimité au sein du Consorcio.

Nous pouvons comparer les cadres d'intervention des structures juridiques définies par le droit avec le nombre de projets transfrontaliers par structure juridique aux frontières françaises afin de mettre en évidence une corrélation entre ces deux éléments.

²⁶ Extrait des statuts du Consorcio

Tableau n°5. Structures juridiques prévues par les accords de coopération conclus aux frontières françaises

Accords de coopération	Dénomination	Traité de Rome	Traité de Bayonne	Accords de Karlsruhe
	Date	26 novembre 1993	10 mars 1995	23 janvier 1996
Frontière d'application		France-Italie	France-Espagne	France-Allemagne-Suisse-Luxembourg
Structures de coopération	Droit public	GIP	GIP	GIP
		SEML	SEML	SEML
		-	Consortio	GLCT
	Droit privé	Association de droit français ou italien	Association de droit français	ASBL de droit interne de chaque Etat
		GEIE	GEIE	GEIE
	Autre	Convention de coopération (sans personnalité juridique)	Convention de coopération (sans personnalité juridique)	Convention de coopération (sans personnalité juridique)

Source : MOT-2003
Réalisation personnelle

Par les différents Traités et Accords relatifs à la coopération transfrontalière, les collectivités françaises et étrangères peuvent être membres de structures juridiques à vocation transfrontalière.

Le Groupement d'Intérêt Public, la Société d'Economie Mixte Locale, les associations et le Groupement Européen d'Intérêt Economique sont utilisables par les porteurs de projets à toutes les frontières concernées par ces Traités et Accord.

Par ailleurs, les collectivités situées dans le champ d'intervention du Traité de Bayonne peuvent constituer un Consortio et celles de l'Accord de Karlsruhe, un Groupement Local de Coopération Transfrontalière.

Parmi les projets situés sur le tableau ci-contre, nous pouvons constater que les formes de coopération les plus courantes sont des conventions de coopération et des associations. Par ailleurs, il n'existe pas de GIP et une seule SEML est constituée. Le GEIE est présent quatre fois dont deux fois à la frontière franco-italienne. Le GLCT et le Consortio sont peu nombreux car ils sont chacun spécifiques à une frontière.

Les structures juridiques utilisées par les porteurs de projets sont récurrentes. Cette récurrence montre une adéquation entre les besoins recherchés par les acteurs pour mettre en place un projet transfrontalier et le champ d'intervention attribué à la forme de coopération. La durée limitée d'action d'un GIP, le manque de parité entre

les membres étrangers et français d'une SEML et le manque de capacité opérationnelle d'un GEIE sont des obstacles à leurs objectifs et à leurs capacités d'actions. Les structures informelles et les associations sont des formes de coopération moins rigides quant à leurs attributions et à leur fonctionnement. Le Consorcio, association de droit espagnol, possède les mêmes principes de fonctionnement que les associations de droit français.

III.3. Les outils financiers inadaptés à la coopération transfrontalière

L'accompagnement de la coopération transfrontalière est marqué par la création d'outils financiers mobilisables par les porteurs de projets menant des actions transfrontalières. Ces outils sont peu nombreux.

III.3.1. Les fonds Interreg IIIA

Interreg est un programme d'initiative communautaire qui finance les projets de coopération européenne. Il a pour but de réduire l'impact négatif des frontières internes et externes de l'Europe sur le développement économique et l'intégration territoriale. Interreg III est la troisième génération d'Interreg prévue pour la période 2000-2006. Il comprend trois volets²⁷ et est cofinancé à 50% par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

La coopération transfrontalière (volet A), qui a pour objectif le développement économique et social transfrontalier à partir de stratégies communes de développement territorial, joue un rôle clé dans l'application du SDEC²⁸

III.3.1.1. Le mode de gestion d'Interreg IIIA France-Espagne

La commission européenne a défini un mode de fonctionnement et un rôle précis à toutes les autorités chargées de sa mise en œuvre. Elle impose des structures de gestion, de paiement et de secrétariat. Les porteurs de projets doivent répondre à cette procédure qui comprend de nombreuses étapes [DATAR-2002] :

- Les partenaires du projet doivent désigner un chef de file ou correspondant national. Il veille à toute la chaîne procédurière afin que les partenaires puissent obtenir les fonds. Il est responsable technique et financier du projet approuvé.
- La cellule technique conjointe, revenue au Conseil Général des Pyrénées Atlantiques, est au service de l'ensemble des partenaires et des porteurs de projets dans chaque espace de coopération. Elle assure la coordination, l'information et la communication du programme. Elle comprend le Comité territorial de pré-programmation qui donne un avis provisoire sur le projet.
- L'autorité de gestion, le Conseil Régional d'Aquitaine, assure la responsabilité globale vis-à-vis de l'Etat et de la Commission européenne. Elle est l'interlocuteur

²⁷ Volet A : Coopération transfrontalière, Volet B : Coopération Transnationale, Volet C : Coopération interrégionale

²⁸ Schéma de Développement de l'Espace Communautaire

et le correspondant de la Commission européenne, le coordinateur des chefs de file nationaux. Elle comprend le Comité Territorial de Programmation co-présidé par le Préfet qui assure la sélection des projets financés.

- L'autorité de paiement, le Ministère des Finances espagnol, reçoit les fonds communautaires et engage les dépenses aux vues des décisions prises en commun par les partenaires. Le chef de file doit certifier ses dépenses deux fois par an auprès de la cellule technique de référence.
- La procédure à suivre par les porteurs de projets, définie par Bruxelles, doit être appliquée par chaque intervenant selon des règles strictes et rigides. Elle reste une opération relativement complexe²⁹:
- Le porteur de projet doit tout d'abord vérifier l'éligibilité de son projet dans le DOCUP³⁰ applicable à la frontière franco-espagnole et son complément de programmation. Cette étape peut se révéler laborieuse tant ces documents sont complexes à lire.

Lorsque le projet remplit les conditions d'éligibilité et que les cofinancements hors crédits européens ont été trouvés, il convient de demander un dossier de subvention à l'Autorité de Gestion, le Conseil régional d'Aquitaine. Le dossier complété par les porteurs de projets lui est envoyé. Le dossier est instruit par différents services instructeurs. Les dossiers de demande de subventions demandent une multitude de pièces devant obligatoirement y être jointes. Cette demande nécessite l'intervention de plusieurs intervenants parfois méconnus par les porteurs de projets eux-mêmes. Ce n'est qu'au bout de deux mois minimum que le porteur de projet sait si son dossier est complet. En cas de pièces manquantes, le projet peut être encore retardé de deux mois.

Le comité de programmation, co-présidé par le Préfet de Région et par le Président du Conseil régional d'Aquitaine prend alors la décision d'attribuer ou non la subvention. Ce comité ne se réunit que tous les deux mois.

La procédure Interreg IIIA implique sa connaissance approfondie et une « expertise » du domaine. Cela la rend difficile d'accès à des petits porteurs de projets.

De plus, cette complexité rend la procédure très longue. Le délai entre le dépôt du dossier de demande de subventions à l'autorité de gestion, l'accord de celle-ci pour l'attribution des fonds et le versement aux partenaires est de l'ordre de deux à trois ans. Ce délai n'est pas supportable par des petites structures car elles ne peuvent pas faire l'avance des fonds sur plusieurs années.

La procédure de demande de subventions Interreg IIIA tend à prouver que la charge administrative est devenue disproportionnée par rapport aux enjeux du projet et à la capacité administrative de certains porteurs de projets. Dans le cas des petites

²⁹ Ces éléments sont tirés des Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, Juillet 2003

³⁰ Document Unique de Programmation : il détaille les bilans des fonds Interreg des générations précédentes, les axes stratégiques auxquels peuvent être éligibles les projets et les instances auxquels le porteur de projets doit faire appel dans la procédure de montage du dossier.

structures comme le Consorcio, le coût induit par le montage du projet est supérieur au montant obtenu par les subventions.

III.3.1.2. Le champ d'intervention d'Interreg IIIA France-Espagne

Le programme Interreg IIIA France-Espagne couvre les départements limitrophes des frontières nationales³¹. Il permet de cofinancer des actions de coopération entre agents socio-économiques français et espagnols pour la réalisation de projets communs autour de trois axes:

1. Structurer et renforcer les espaces transfrontaliers
2. Développer les activités et l'emploi
3. Favoriser les échanges, l'intégration sociale et l'égalité Hommes/Femmes

Les règles d'éligibilité des projets sont inscrites dans le document de programmation Interreg IIIA France/Espagne. Il a pour objectif de privilégier les petits projets.

En complémentarité, le type de projets ayant obtenu des fonds est contradictoire avec les règles d'éligibilité. (cf tableau page suivante)

Le coût moyen de chaque projet est très élevé (plus de 900 000€), variable selon l'axe des projets. Les fonds Interreg IIIA permettant de couvrir 50 % du budget d'un projet, la structure doit donc chercher 50% du coût global auprès d'autres sources de financements.

Sachant que la procédure est complexe, longue, ce qui demande des moyens financiers, humains et matériels, et que le financement par Interreg IIIA ne parvient qu'après justification des dépenses acquittées par le porteur de projets ce ne sont que les grosses structures qui peuvent passer outre ces difficultés. Les petites structures comme le Consorcio Bidasoa-Txingudi ne sont pas consommatrices de crédits car elles mobilisent trop de temps et d'énergie pour une valeur ajoutée faible.

³¹ Pour la partie française : départements des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes Pyrénées, de la Garonne, de l'Ariège et des Pyrénées Atlantiques
Pour la partie espagnole : Communauté forale de Navarre, les Provinces du Guipuskoa, de Huesca, de Lerida et de Girona.

Tableau n°6. Répartition des projets à la frontière franco-espagnole et moyenne de leurs coûts par axe au 1er janvier 2004

Axes		Mesures		Nombre de projets	Coût moyen par projet (Euros)
Numéro	Dénomination	Numéro	Dénomination		
1	Structurer et renforcer les espaces transfrontaliers	1	Les espaces naturels communs: connaissance, valorisation, gestion concertée et prévention des risques	15	1 452 481
		2	Promouvoir un développement urbain et rural de qualité et améliorer le cadre de vie de la zone transfrontalière	8	
		3	Améliorer le transport et les infrastructures d'intérêt transfrontalier	8	
2	Développer les activités et l'emploi	4	Assurer le développement de l'économie touristique	21	892 277
		5	Amélioration de la qualité et valorisation des produits locaux	21	
		6	Promouvoir la création, le développement, le reprise d'entreprises et d'activités d'intérêt transfrontalier	13	
		7	Développer la recherche et le transfert de technologie	16	
3	Favoriser les échanges, l'intégration sociale et l'égalité Hommes/Femmes	8	Promouvoir et développer les formations communes	11	618 087
		9	Développer et mettre en œuvre des instruments communs sur les thèmes de l'emploi, la formation, la santé, l'égalité hommes-femmes et l'intégration sociale	7	
		10	Promouvoir et développer les actions culturelles communes et le multiculturalisme	24	
TOTAUX				144	932 904

Source : Conseil Régional Aquitaine
Réalisation personnelle

III.3.2. Les Fonds Communs Aquitaine/Euskadi

En 1990, le Conseil Général d'Aquitaine a mis en place avec les « régions » espagnoles limitrophes trois « Fonds Communs »³². Ils ont pour but de promouvoir les actions de coopération entre des porteurs de projets socio-économiques français et espagnols pour la réalisation de projets communs. Ces derniers doivent contribuer à la création d'emplois et d'activités dans trois domaines :

- L'enseignement, la recherche, les centres de technologie
- L'action économique, l'innovation technologique
- La formation, la culture et le sport

L'attribution de ce fonds est définie par un appel à projets annuel. Le budget des fonds communs est constitué à 50% de dotations particulières de chaque Région (Aquitaine et Euskadi) et à 50% de crédits européens éventuellement affectés dans le cadre du programme Interreg IIIA. L'attribution de ces fonds nécessite un co-financement. Or la dotation de la Région dans le cadre du Fonds commun ne peut pas être cumulée avec une subvention provenant d'autres lignes budgétaires du Conseil Régional. Le nombre de co-financeurs est donc limité.

Les partenaires doivent de plus présenter simultanément leurs dossiers de demande de financement à la Région Aquitaine pour la partie française et à la Communauté Autonome d'Euskadi pour la partie espagnole. La gestion séparée des dotations est volontaire de la part des deux régions. Pourtant elle crée un doublon dans la procédure de demande de subvention, la complexifiant pour les porteurs de projets.

Pourtant, la procédure de demande de subvention est beaucoup plus simple que celle d'Interreg et apporte une valeur ajoutée aux porteurs de projets par la rapidité d'octroi de subventions. En effet, le dossier est à remplir avant avril de l'année en court et le paiement est effectué avant décembre de chaque année.

Cependant, l'octroi de ces subventions n'est pas pérenne d'une année sur l'autre. Le Conseil Régional d'Aquitaine ne s'engage pas à financer le projet sur plusieurs années.

CHAPITRE II : Octroi des subventions³³

2. Cas spécifiques :

En ce qui concerne les projets pluriannuels, l'octroi d'une subvention n'engage pas le Conseil Régional pour les années suivantes de réalisation du projet. Dans tous les cas, un nouveau dossier devra être présenté l'année suivante. Toutefois, chaque dossier devra comporter un bilan qualitatif et financier des années précédentes. Il n'y a pas de financement systématique d'un projet pluriannuel. De plus, le seuil est fixé à trois années.

³² Fonds Aquitaine/Euskadi, Fonds Aquitaine/Navarre, Fonds Aquitaine/Aragon

³³ Extrait de l'appel à projets des fonds Aquitaine/Euskadi

D'après Pilar FUERTES, animatrice du Consorcio Bidasoa-Txingudi, « cela va à l'encontre des projets d'enjeu quotidien car il ne permet pas de consolider une action dans le temps ».

Le « Fonds commun Aquitaine/Euskadi » ne permet donc pas non plus le financements de projets transfrontaliers pérennes.

III.3.3. La Convention spécifique Pays Basque

Signée en 2000 entre l'Etat, la Région, le Département, le Conseil des Elus du Pays Basque et la Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, cette convention comprend neuf volets³⁴ déclinés en 70 actions pour une enveloppe globale de 400 millions d'euros.

Le volet transfrontalier (9.16 millions d'euros) se limite à trois axes :

- Mettre en valeur le patrimoine de la Baie de Txingudi
- Concrétiser des préconisations du Livre Blanc de l'Eurocité
- Créer un fonds d'aide à la création de structures juridiques transfrontalières

Les projets mis en place dans le cadre du Consorcio Bidasoa-Txingudi doivent être éligibles à Interreg IIIA. Le Consorcio a été subventionné par Interreg IIIA en 2003 pour le projet de chemin de la Baie. Il n'est pas aujourd'hui terminé.

Cette dotation est à destination des porteurs de projets français et se limite au territoire français. Par ailleurs, les collectivités espagnoles ont leur propre système de subvention. La frontière crée donc une séparation administrative de fait entre les acteurs français et espagnols pour un projet identique.

³⁴ Politique linguistique, culture, environnement, agriculture, pêche, industrie et formation professionnelle, tourisme, infrastructures et urbanisme et transfrontalier

Conclusion

L'idée selon laquelle la capacité des espaces de coopération à mettre en place des projets est liée à leurs moyens d'action à l'échelle transfrontalière a guidé la réflexion de cette partie. Les structures juridiques transfrontalières mises à leur disposition ne leur permettent pas d'aboutir à la réalisation de projets par leur manque de caractère opérationnel. Les lourdeurs administratives, notamment de demande de financements, sont en décalage par rapport aux enjeux d'un projet transfrontalier de proximité et aux moyens des acteurs de ce projet.

L'efficacité de la coopération transfrontalière dépend, selon la Mission Opérationnelle Transfrontalière, d'un niveau de convergence des capacités d'action des acteurs coopérants. Or, les outils juridiques de coopération transfrontalière inadaptés et les contextes politico-administratifs internes différents compliquent l'action des collectivités locales. Pourtant, malgré ces différences, le Consorcio mène des projets communs grâce à une forte volonté politique.

Nous pouvons alors nous demander si l'atténuation des différences internes par un niveau d'intégration suffisant des zones transfrontalières est un facteur de réussite de projets transfrontaliers.

Partie II
Le projet transfrontalier : gestion d'un déséquilibre

Introduction

Nous avons constaté dans la première partie que les différences institutionnelles et les lourdeurs administratives peuvent compliquer les procédures d'élaboration d'un projet transfrontalier.

Nous pouvons alors supposer que l'atténuation de ces divergences par une intégration transfrontalière dans sa dimension politico-administrative contribue à créer des conditions d'une efficacité dans l'élaboration d'un projet transfrontalier.

Un projet est efficace s'il atteint les objectifs que les acteurs lui ont fixés. Comment l'aplanissement des différences nationales peut-il alors rendre plus efficace l'élaboration d'un projet ? Dans quelle mesure le contexte transfrontalier détermine-t-il cette efficacité ? Le manque d'adéquation dans les cadres politico-administratifs nationaux engendre-t-il une évolution de ses objectifs ?

L'intégration comme facteur de réussite des projets sera donc le fil conducteur de cette partie. Nous l'aborderons tout d'abord dans sa dimension humaine, la forte volonté politique pouvant être un contrepoids à la rigidité des cadres administratifs nationaux. La dimension organisationnelle, comme facteur de flexibilité dans l'élaboration d'un projet, sera expliquée en seconde partie. Nous allons maintenant définir la notion de frontière à travers le prisme de l'intégration.

I. La notion de frontière à travers l'intégration

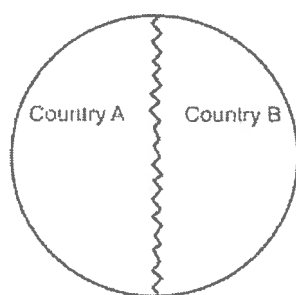
Dans la notion d'intégration transfrontalière, nous devons distinguer « intégration » et « transfrontalier ».

Le dictionnaire de l'aménagement du territoire définit la notion d'intégration comme un terme « pouvant être utilisé chaque fois que la rencontre entre deux réalités distinctes donne lieu à un mélange dissymétrique produisant une nouvelle réalité. »

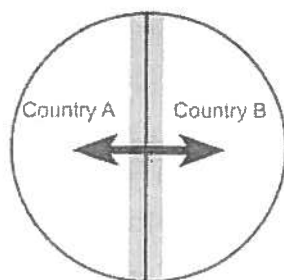
L'intégration transfrontalière est l'établissement d'une interdépendance étroite entre les membres d'une société ou d'un espace issus de deux territoires nationaux distincts. Ce n'est pas une inclusion qui imposerait à l'un des membres de perdre son identité propre qui lui confère son individualité, son originalité et sa particularité. Si chacun garde sa spécificité, il se constitue une entité distincte des deux membres. L'intégration est donc différente d'une fusion.

Un espace transfrontalier est une zone incluant deux parties juxtaposées issues de deux territoires nationaux distincts. La frontière joue un rôle de séparation entre ces deux espaces mais est aussi à l'origine d'interactions. Ces interactions peuvent contribuer à une intégration transfrontalière.

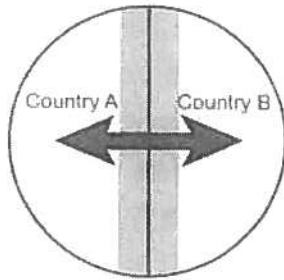
Guy BAUDELLE, Catherine GUY et Jean OLLIVRO expliquent la notion d'intégration transfrontalière à travers les interactions entre les régions frontalières. Ils mettent en évidence quatre étapes d'intégration des zones frontalières.



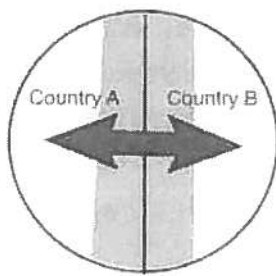
1. La frontière aliénée : La tension prévaut. La frontière est fermée et l'interaction transfrontalière totalement absente ou presque. Les résidents de chaque pays se considèrent comme des étrangers.



2. La frontière coexistante : La stabilité reste précaire et la frontière à peine ouverte, n'autorisant que des interactions binationales limitées. Les résidents de chaque Pays commencent à avoir des liens entre eux, plus étroitement entre frontaliers.



3. La frontière interdépendante : La stabilité l'emporte. La complémentarité économique et sociale ayant accrue l'interaction transfrontalière, les zones frontalières se développent. Les frontaliers entretiennent des relations amicales et coopératives.



4. La frontière intégrée : La stabilité est forte et permanente. Les économies des deux pays sont fonctionnellement confondues et il n'y a plus aucune restriction aux flux de biens et de personnes à travers la frontière. Les frontaliers se perçoivent les uns les autres comme faisant partie d'un seul système social.

La définition de la frontière intégrée met en avant deux termes ayant un impact sur la mise en place de projet transfrontaliers.

- La stabilité : Elle induit un équilibre dans le temps des deux parties. Elle peut être politique et institutionnelle.
- La similitude : Elle induit une confusion des deux parties et une limitation de la fonction séparative de la frontière.

Dans le cas du Consorcio, nous allons déterminer dans quelle mesure la notion d'intégration transfrontalière peut être un facteur de réussite des projets.

II. Le facteur humain

La définition du terme « coopération transfrontalière » entre collectivités ou autorités territoriales est prise par l'article 2 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales qui stipule ce qui suit :

« Est considérée comme coopération transfrontalière, [...], toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin »³⁵.

La coopération nécessite donc une concertation entre des acteurs français et étrangers. Elle implique une démarche politique volontaire et suppose la recherche de partenaires pour mettre en place des projets.

II.1. La forte volonté politique

La construction d'un espace transfrontalier nécessite la collaboration d'acteurs politiques pour définir des objectifs partagés et des engagements réciproques.

Dans le contexte franco-espagnol, les acteurs constituant le Consorcio Bidasoa-Txingudi sont les trois communes d'Hendaye, d'Irun et de Fontarrabie. Elles ont formalisé leur réflexion transfrontalière depuis 1993 dans un « Plan stratégique »³⁶

La notion de partenariat implique une association de deux ou plusieurs partenaires dans des relations étroites pour atteindre ensemble un objectif commun. D'après Olivier CASTRIC, « il suppose une certaine institutionnalisation de la concertation ainsi qu'une certaine stabilité et une reconnaissance mutuelle des partenaires. Pour fonctionner efficacement, il suppose un consensus sur les domaines des décisions qui sont partagées ».

D'après l'article 22, le Conseil Général du Consorcio, instance de décision des actions, doit se réunir au moins deux fois par an. Or dans les faits, il s'est réuni au moins quatre fois par an depuis sa constitution en 1999. Les membres de droit sont présents à toutes les réunions. L'un des conseillers de chaque municipalité étant excusé un tiers des réunions.

³⁵ Définition tirée de la Recommandation^oR(2000)1 du 12 janvier 2000 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la promotion de la coopération transfrontalière, Conseil de l'Europe

³⁶ Voir page 14 de ce rapport

D'autres personnes participent aux réunions du Conseil Général :

- des représentants des partis politiques des trois communes,
- le secrétaire général de la mairie d'Hendaye,
- des représentants de Bidasoa-Activa, structure intercommunale entre Irun et Fontarrabie,
- un responsable et un membre du comité de direction du Consorcio.

La participation d'autres représentants du territoire aux réunions du Conseil Général depuis 1999 montre l'intérêt porté aux objectifs et aux projets de cette structure. Les collectivités locales sont donc conscientes de la nécessité de mener un programme de travail à l'échelle transfrontalière.

Ces intervenants, n'ayant pas le droit de vote, peuvent prendre la parole au cours des réunions. Leurs avis sont directement pris en compte dans la prise de décision du Conseil Général. Les objectifs de travail peuvent en être modifiés³⁷. Les décisions prises tiennent compte de manière égale les points de vue exprimés, qu'ils soient espagnols ou français.

Les décisions prises par le Conseil Général se font à l'unanimité. Les accords entre les communes, issus de la prise en compte des arguments de chaque Partie, constituent une forme d'intégration politique car chacune d'entre elles garde son identité et ses spécificités. Elles apportent une réflexion au projet commun du Consorcio.

Le programme de travail défini par le Conseil Général détermine des objectifs pour le Consorcio. La volonté politique n'est pas seulement portée par cette instance décisionnelle, mais également par le comité de direction et des commissions de travail pour chaque thématique³⁸.

Le Comité de direction est l'organe qui élabore les propositions d'actions qui sont données aux commissions de travail. Il les organise dans un programme de travail. Une fois le projet accepté, il en réfère au Conseil Général.

Pour chaque thématique, il existe une commission de travail et un comité technique.

Les commissions de travail ou comités politiques fournissent les orientations du plan de travail et des décisions d'application à chaque commune. Les comités techniques préparent et appliquent le plan de travail. La commission de travail Sport et le comité technique Sport sont en lien direct avec les sept groupes de travail par activité sportive.

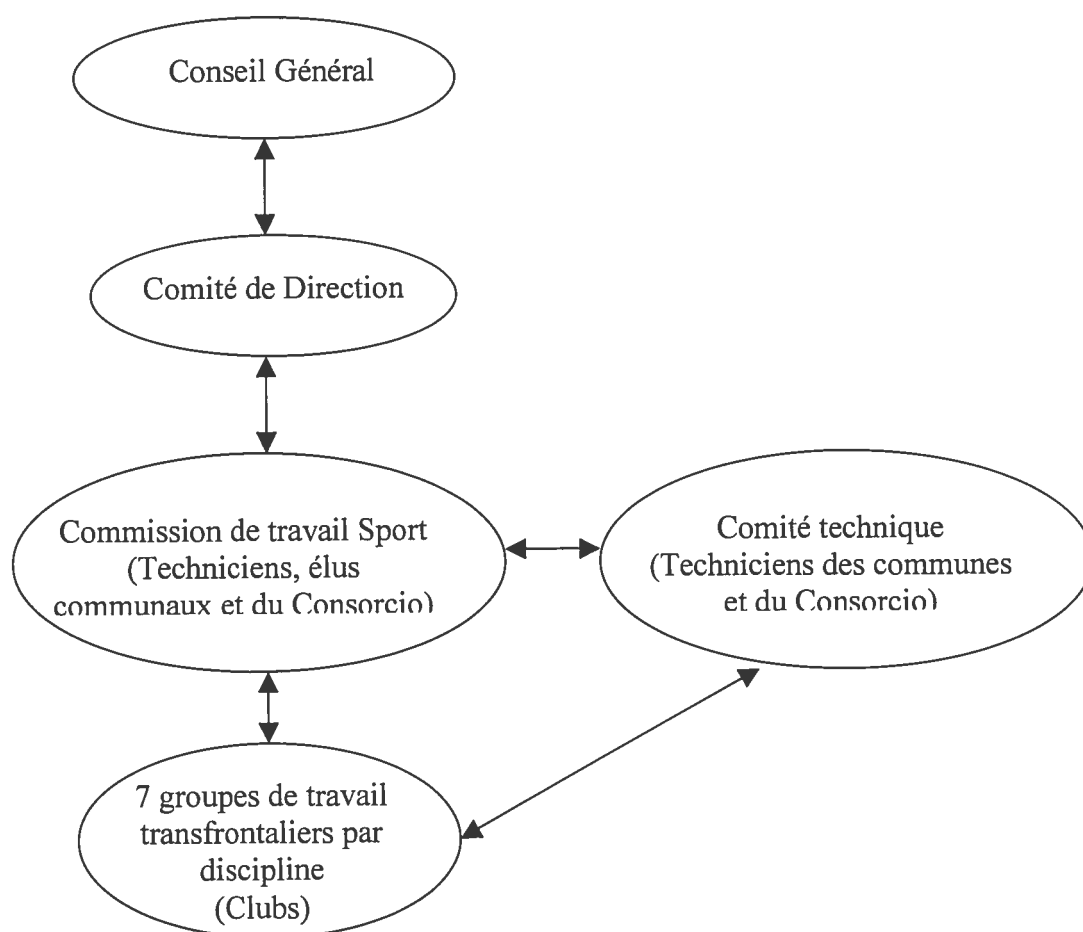
³⁷ Cf Extrait du Compte-rendu de la réunion du 19 avril 2002 du Conseil Général en annexe IV

³⁸ Pelote, rugby, base-ball, cyclisme, handball, tennis de table, basket

La présence de techniciens de chaque commune au sein du comité politique crée une proximité entre les objectifs politiques et les moyens mis en place pour les atteindre. Cette adéquation peut rendre plus efficace l'élaboration de projets.

Les clubs participant aux groupes de travail, partenaires des projets, proposent des actions dans leur champ d'intervention. Le fait que ces membres proviennent des trois villes apporte une cohérence aux actions menées dans le cadre transfrontalier. Cette organisation semblable à tous les niveaux de réflexion permet un rapport étroit et lisible entre eux. Elle donne un cadre de référence commun à tous les niveaux de réflexion et à l'échelle transfrontalière.

Schéma n°1. Organisation des instances et groupes de travail du Consorcio



Source : Réalisation personnelle

Les décisions du Conseil Général prennent en compte les projets initiés par la population par l'intermédiaire des clubs. Les objectifs politiques ont alors un degré semblable de convergence avec les besoins de la société civile. Cette organisation transfrontalière donne alors une légitimité de fait aux élus.

Le Tour cycliste de la Bidasoa est une épreuve espagnole de grande envergure dans le domaine du cyclisme néo-professionnel. Son comité d'organisation a proposé en 2000 un début ou une fin d'étape sur Hendaye en collaboration avec le Vélo club hendayais, membre du comité. La participation d'Hendaye à l'organisation et au parcours de cet évènement a été choisie par les clubs. Elle montre une volonté de la population d'intégrer la ville d'Hendaye dans un contexte transfrontalier.

Les groupes de travail auxquels participe la société civile constituent des moyens d'expression à une échelle transfrontalière. Ils font émerger une conscience transfrontalière des habitants. Ils établissent un même niveau de discussion entre les partenaires d'un projet et créent les conditions favorables pour atteindre les objectifs.

Le mode d'organisation du Consorcio au sein de groupes de travail est choisie par cette structure et par la société civile. Il contribue à une mobilisation volontaire et importante des différents acteurs à leur niveau respectif. Cette organisation crée les conditions favorables à une légitimité politique des élus car elle crée un équilibre entre les acteurs du Consorcio.

L'élaboration et la mise en place de projets ne peuvent être efficaces que si la volonté politique du Consorcio est complétée par la participation d'autres acteurs compétents. La volonté politique prend alors toute sa dimension.

II.2. L'association d'autres acteurs

La coopération institutionnelle avec des acteurs supplémentaires³⁹ à ceux inclus dans le cadre du partenariat est une dimension indispensable à la coopération transfrontalière dans son volet opérationnel. La mise en place de projets est en effet déterminée par la participation de ces acteurs supplémentaires qui viennent compléter ou justifier l'intervention des précédents à différents niveaux :

- Les compétences d'un des acteurs inclus dans le cadre du partenariat sont insuffisantes. Le champ de compétences d'un acteur supplémentaire peut venir compléter le champ d'intervention du premier.
- L'obtention d'autorisations ou de financements est nécessaire à la poursuite du projet.

L'association d'un acteur supplémentaire est parfois une condition *sine qua non* à la mise en place d'un projet mais peut limiter son avancement.

II.2.1.1. La rigidité du cadre d'intervention des acteurs

L'association d'institutions dans le cadre d'un projet nécessite un degré suffisant de partenariat. Il s'agit d'atteindre en commun un objectif propre au projet en question.

³⁹ Nous les nommerons par le terme générique « d'institution » dans cette partie pour des raisons de commodité de langage

Cet objectif doit rentrer dans le cadre d'intervention de l'institution. Celui-ci reste déterminé par des cadres nationaux.

Dans le cadre de la France, l'Etat intervient dans l'attribution de subventions aux clubs sportifs par l'intermédiaire des collectivités locales et dans la réglementation des activités sportives par l'intermédiaire de la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports, administration déconcentrée de l'Etat. Le Fonds National est une subvention destinée aux associations sportives agréées par le Ministère, aux fédérations sportives dans le cadre de conventions d'objectifs annuelles et aux collectivités locales pour des projets d'équipements sportifs.

Le Conseil Général de Pyrénées Atlantiques ne peut intervenir dans le domaine sportif que dans le financement d'opérations d'équipements sportifs.

La Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports et le Conseil Général de Pyrénées Atlantiques interviennent dans ce cadre précis de compétences fondé sur une légitimité nationale. Leur territoire de référence se limite au département. Les financements accordés par la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports et par le Conseil Général de Pyrénées Atlantiques sont territorialisés et seule la population d'Hendaye peut bénéficier des prestations de clubs de la commune.

Cette rigidité a été marquée dans le cas du rugby. Ce sport n'existant pas en Espagne, les clubs d'Hendaye ont proposé aux jeunes d'Irun et de Fontarrabie de participer à leurs entraînements et à leurs compétitions. Du fait de la réglementation française, les licences n'ont pas pu être accordées.

Dans le cadre de l'Espagne, le sport constitue une prérogative de la Communauté autonome, des Diputacions, et des municipalités. La Communauté Autonome Euskadi détermine l'organisation de la pratique du sport et les règlements qui en découlent.

Ces cadres administratifs, dans le domaine du sport, sont particuliers à chaque pays, la France et l'Espagne. Nous avons pu observer dans la première partie du rapport que les compétences des collectivités locales françaises diffèrent d'une part de celles de l'Espagne et d'autre part d'un niveau territorial à l'autre. Ces compétences, attribuées de droit sont réglementées et chaque institution possède un territoire de référence s'inscrivant dans des limites nationales.

A une échelle locale, nous pouvons souligner le même constat. Le groupe de travail sport a mis en évidence le fait qu'il existe une divergence manifeste de ressources, de moyens, de population et des capacités de gestion entre Irun, Fontarrabie et Hendaye, qui détermine en grande partie les possibilités d'exécution tant au niveau des mairies que des clubs, ainsi que des variations de niveaux de règlements.

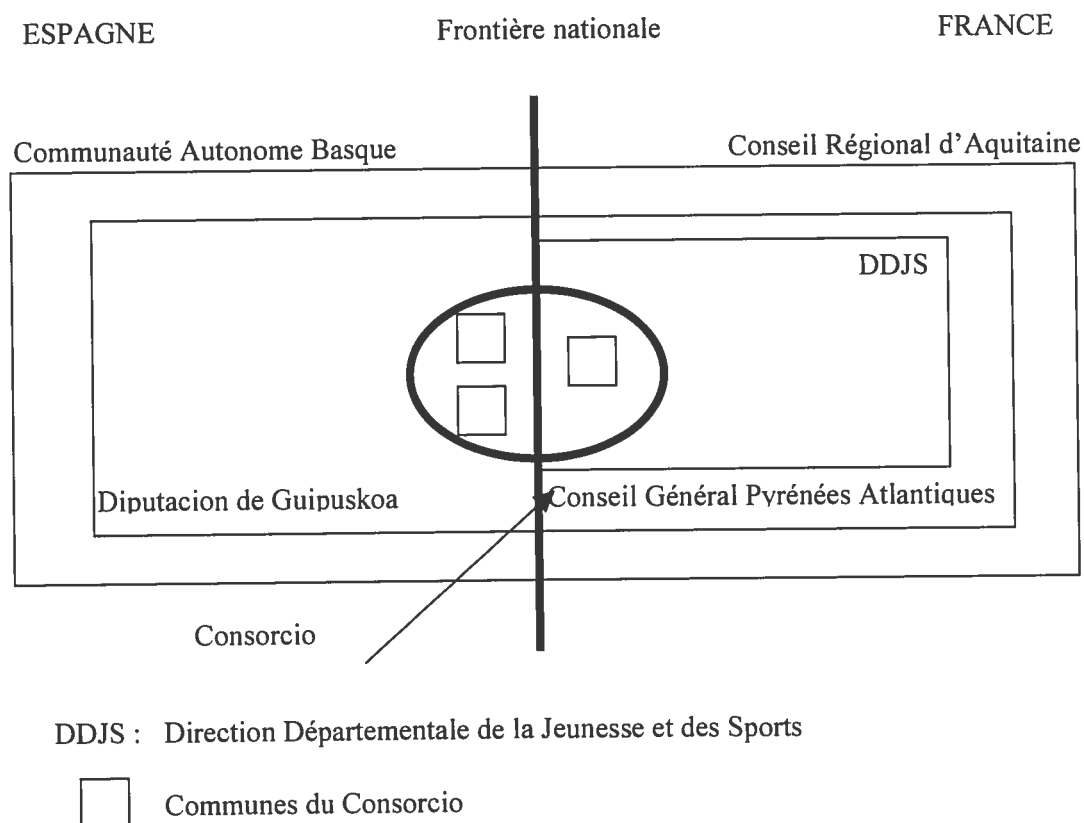
Cette divergence s'explique par le fait que les systèmes politico-administratifs ont fonctionné en toute indépendance l'un de l'autre jusqu'à l'ouverture des frontières par

l'Union Européenne en 1993. Le maillage politico-administratif des territoires nationaux et les attributions des acteurs qui y sont associés se sont modifiés indépendamment l'un de l'autre, constituant aujourd'hui une divergence importante de leurs champs d'intervention.

Le territoire de référence des collectivités locales se limitait alors à la frontière nationale. Marie-Pascale ZANETTIN parle alors de « local infra-national frontalier » pour caractériser l'espace sur lequel interviennent les acteurs locaux. Il constitue l'espace d'appartenance des acteurs politiques dans une situation géopolitique où les Etats voisins sont séparés par une frontière politique complètement fonctionnelle. La frontière hermétique confortait alors le champ géographique d'action des élus locaux à un contexte national.

Aujourd'hui, la possibilité ouverte par les Traités bilatéraux de coopération transfrontalière de constituer des structures juridiques transgressant la frontière nationale a modifié le territoire de référence des acteurs politiques locaux sans pour autant élargir leurs limites administratives.

Schéma n°2. Champ d'intervention des acteurs nationaux ayant un lien avec le Consorcio



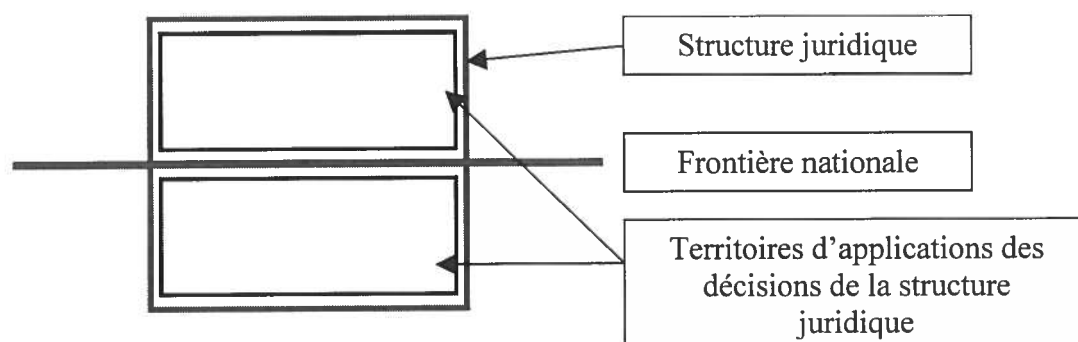
Source : Réalisation personnelle

Le Traité de Bayonne signé en 1995 entre la France et l'Espagne est entré en vigueur en 1997 et a permis aux communes de Hendaye, Irun et Fontarrabie de créer en 1999 un Consorcio. Depuis déjà 1993, avait été mis en place une instance de coordination, sans personnalité juridique, l'Eurodistrict, officialisant la coopération entre ces trois communes. Le territoire d'appartenance des élus politiques des communes s'est donc étendu à un espace transfrontalier.

Mais ces accords n'ont pas modifié juridiquement le champ géographique d'intervention des acteurs nationaux, intégré ou non dans un espace de coopération. Le Consorcio est confronté à la frontière comme rupture dans les partenariats à engager avec des acteurs nationaux. Cette rupture crée un doublon dans les procédures et les acteurs à associer lors de l'élaboration d'un projet.

Ce fait est marqué au niveau du cadre juridique de référence de la coopération transfrontalière avec la Convention cadre de Madrid. Son protocole additionnel définit dans les articles 4 et 5⁴⁰ les conditions juridiques de partenariat entre les Parties. Dans le cas de la France et de l'Espagne, seul l'article 4 a été ratifié.

Schéma n°3. Principe d'application de l'article 4 du protocole additionnel de Madrid



Source : Réalisation personnelle

Les Parties contractantes ne s'engagent donc pas à accorder aux collectivités territoriales ayant engagé une coopération transfrontalière les mêmes facilités que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne. Le champ et les modalités d'intervention des structures juridiques sont dépendantes des lois et règlements nationaux et des collectivités locales internes. La structure transfrontalière correspond à une nouvelle identité territoriale résultant de l'union de deux espaces contigus nationaux.

Le contexte transfrontalier peut mettre en évidence certaines tendances à la prise de décision transfrontalière des acteurs coopérants. La décision du Conseil général

⁴⁰ cf extrait de la Convention-cadre de Madrid en annexe V

pour mettre en place un projet sera confrontée à l'absence de cadre légal à l'échelle transfrontalière. Cette décision n'est donc pas soumise à une application juridique nationale. Elle n'aura alors de portée opérationnelle que si les acteurs nationaux s'engagent volontairement à les appliquer.

La concrétisation des projets se heurte aux systèmes de planification et aux réglementations qui continuent d'évoluer dans des cadres nationaux selon des principes et des rythmes différents. Une forte volonté doit exister pour que ces projets se concrétisent dans chaque partie nationale de l'espace de coopération transfrontalière, ce qui suppose un consensus, d'intenses négociations et un sentiment commun d'appartenance.

II.2.1.2. La négociation politique comme contrepoids à cette rigidité

La négociation est une série d'entretiens, d'échanges qu'on entreprend pour parvenir à un accord. Dans le cadre transfrontalier, elle doit permettre l'association d'acteurs nationaux en vue d'atteindre un objectif transfrontalier.

Dans le cadre de manifestations sportives transfrontalières, le représentant local de la Jeunesse et de Sports a été invité à la réunion du groupe de travail « sport » du Consorcio du 4 octobre 2000. Au cours de la discussion, ce représentant propose de déposer une demande de financements accompagnée du programme de travail à la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports qui étudiera la possibilité d'apporter un financement sur la base d'un fonds de subvention d'activités européennes de la Direction Régionale de la Jeunesse et Sports d'Aquitaine. Suite à cette négociation, une subvention exceptionnelle a été attribuée en 2001⁴¹ pour financer des projets sportifs.

Dans le cadre de la Fête du sport scolaire, l'Education Nationale est l'acteur à privilégier dans un projet mené avec les écoles du côté français. Faute des mêmes ambitions et objectifs, elle a ignoré le Consorcio. Celui-ci a alors proposé un outil pédagogique qui rentrait dans ses préoccupations : les Rencontres du sport. L'Education nationale y a trouvé une valeur ajoutée pédagogique. L'avancement du projet a été dépendant de l'association de ce partenaire et de sa volonté de le faire rentrer dans ses propres objectifs. Il a fallu cependant plusieurs années de négociations pour convaincre ce partenaire.

L'école Lissardy d'Hendaye est l'école pilote du Contrat Educatif Local pour une durée de trois ans. Il est proposé d'inclure la Fête du Sport dans le cadre des activités culturelles de l'école. L'idée à long terme serait d'inclure ces activités dans le calendrier scolaire des écoles d'Hendaye, d'Irun et d'Hondarribia. Ce contrat a été signé par les communes, les écoles et les associations mais le Consorcio n'y est pas inséré. Toutefois, c'est lui qui essaie de faire avancer ce projet mais des blocages

⁴¹ Cf annexe VII

persistent notamment concernant le passage de la frontière par les écoles primaires hendayaises pour participer à la fête du sport.

Le Consorcio a rencontré l'Education Nationale qui considère le bassin Bidassoa-Txingudi comme une zone de proximité et qui autorise les déplacements de l'autre côté de la frontière. D'ailleurs, l'Education Nationale a envoyé à toutes les écoles d'Hendaye un communiqué qui stipule expressément que les déplacements vers Irun et Hondarribia sont des déplacements de proximité. Il a fallu une seule rencontre de l'acteur pour que le problème soit résolu.

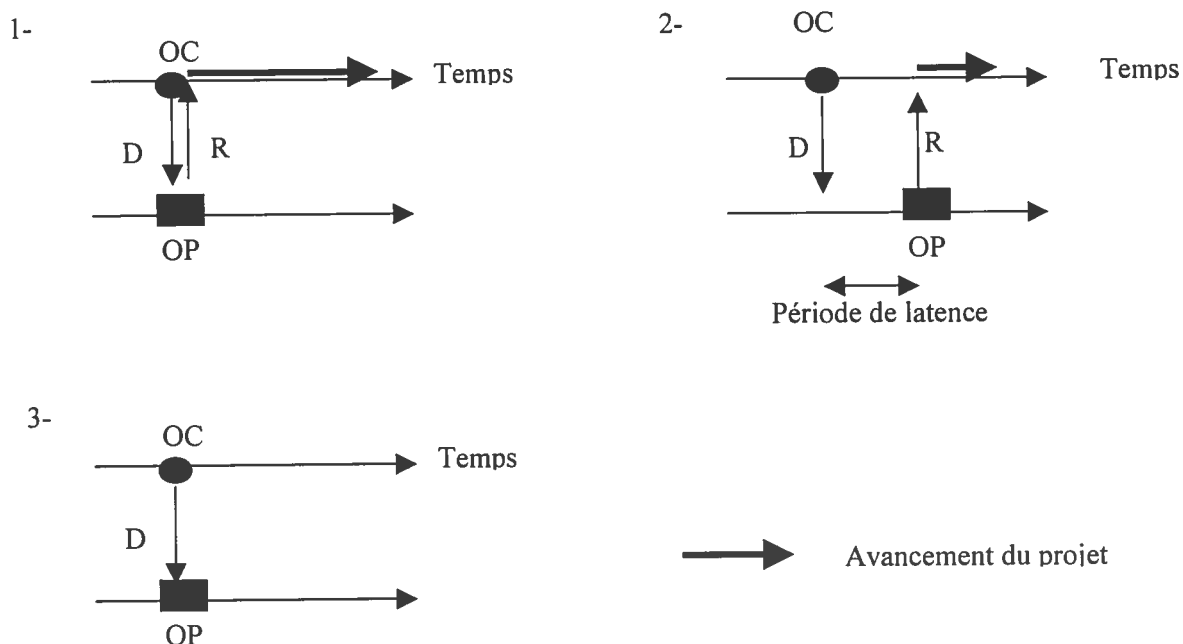
Le caractère rigide des institutions nationales peut donc être de façon ponctuelle modifiée vers des objectifs transfrontaliers. Mais l'association de ces partenaires dépendent des priorités de ceux-ci à un moment donné. L'avancement du projet est dépendant de l'adéquation des priorités des institutions nationales avec celles du Consorcio.

Pilar Fuertes a expliqué le fait que « La viabilité d'une action peut donc dépendre de la capacité à convaincre un acteur de participer. ».

Il doit donc se situer une convergence des acteurs à deux niveaux :

- Les objectifs : les priorités du partenaire doivent correspondre aux objectifs du projet.
- Le temps : La demande d'association de ce partenaire pour ce projet doit être faite au moment où l'objectif du projet rentre dans ses priorités.

Schéma n°4. Corrélation entre les objectifs des partenaires et l'avancement d'un projet



Source : Réalisation personnelle

Dans le cas 1, où l'objectif du projet du Consorcio (OC) est similaire à un objectif du partenaire (OP) à un temps T, la demande (D) du Consorcio a des chances d'aboutir à une réponse positive (R). Il en découle un avancement du projet.

Dans le cas 2, où l'objectif du projet du Consorcio (OC) à un temps T, est similaire à un objectif du partenaire (OP) à un temps T', la demande du Consorcio ne peut aboutir du fait d'un décalage temporel. Le Consorcio devra attendre que les objectifs soient concomitants pour avoir des chances d'aboutir à une réponse positive. L'avancement du projet se fera mais plus tardivement, après une période de latence entre la demande et la réponse du partenaire.

Dans le cas 3, où l'objectif du projet du Consorcio (OC) est différent d'un objectif du partenaire (OP) de manière permanente, la demande du Consorcio n'est pas acceptée et l'avancement du projet est bloqué.

La mise en place de projets est donc dépendant d'opportunités ouvertes par les partenaires. La construction d'un projet est un équilibre à trouver entre les partenaires, leurs préoccupations et leurs objectifs. La corrélation entre les objectifs des partenaires et l'avancement du projet est valable d'une part des deux côtés de la frontière et d'autre part entre des acteurs différents. Il se crée alors une superposition des objectifs et des préoccupations des partenaires. Elle a pour conséquence une durée plus importante d'élaboration du projet. La convergence des objectifs de chaque acteur de part et d'autre de la frontière au même moment étant quasiment impossible, la multiplicité des partenaires inhérente au contexte transfrontalier se retranscrit donc dans la durée. L'avancement du projet, impliquant un doublon du fait de la frontière, est plus long.

Les réseaux d'acteurs nationaux doivent s'inscrire simultanément dans le champ des intérêts politiques locaux transfrontaliers pour créer une opportunité d'avancement du projet. Pour cela, les acteurs des espaces de coopération doivent former une entité politique dépassant le contexte national. Sans avoir de cadre juridique, elle structure pourtant les relations des élus avec la population. Elle se fixe des règles du jeu à l'organisation de cette entité.

III. Le facteur organisationnel

III.1. Les divergences comme limitation des projets

III.1.1. Le niveau de divergence dans la gestion des équipements sportifs

Les difficultés liées à la mise en place de projets peuvent être d'ordre pratique, différent du niveau politique du Consorcio.

En France, la mairie gère les équipements sportifs, qui sont publics. Elle veille à ce que les clubs et les écoles bénéficient d'une priorité et d'une gratuité dans l'accès aux infrastructures. Elle a délégué à l'Office Municipal des Sports (OMS) la distribution des subventions du Ministère de la Jeunesse et des Sports. Il s'agit de subventions destinées aux clubs qui poursuivent leurs activités en dehors du temps scolaire.

L'OMS souhaite cependant étendre son rôle et devenir un centre fédérateur des clubs. Ainsi, quand un club voudra organiser une manifestation ou sera en difficulté, l'OMS mobilisera les autres clubs pour lui venir en aide.

En Espagne, la mairie d'Hondarribia a opté pour une gestion mixte des installations.

Certaines infrastructures font l'objet d'une gestion publique à travers « Le service des sports » qui se charge de la planification et de la gestion des infrastructures dont on lui a confié la gestion.

D'autres installations font l'objet d'une gestion privée avec contrôle public. L'entreprise Kirolzer est ainsi chargée de la gestion du complexe sportif Hondartza, et le service des sports contrôle son activité. Si la gestion du complexe sportif a été confiée à l'entreprise Kirolzer après une procédure d'adjudication, une convention lie la mairie à l'entreprise : le document précise les horaires, les prix et les activités. La majorité des décisions sont prises par décrets municipaux.

La mairie d'Irun gère le sport à travers un organisme autonome local : le « Patronato Municipal de Deporte ». Il a une personnalité juridique propre, une autonomie financière et fonctionnelle, un patrimoine propre et exerce les compétences de la mairie en matière de sport.

La mairie d'Irun approuve le budget, le personnel, les prix, les taux et exerce une fiscalisation de la gestion. Dans les autres domaines, le Patronato bénéficie d'une autonomie de gestion.

Son action consiste d'une part en la gestion des infrastructures. Selon les statuts son rôle est : « La promotion, la gestion des installations sportives des villes, comme la conservation, la réparation, l'administration, la conception et la construction de nouvelles installations. ».

La municipalité d'Irun associe à la gestion directe du Patronato une gestion indirecte des infrastructures à travers les clubs ou entreprises comme le champ de tir et le Stadium Gal. Les gestionnaires doivent cependant respecter une convention signée par le Patronato et le gestionnaire. Une commission de suivi contrôle cette gestion. Elle est composée de représentants du Patronato et des clubs.

Ce niveau de divergence dans les modes de gestion des infrastructures sportives implique une incertitude dans l'aboutissement des objectifs d'un projet transfrontalier porté par le Consorcio.

III.1.2. Incertitude dans l'aboutissement des objectifs

Les élus des trois communes souhaitent faciliter l'accès des habitants du bassin de Txingudi aux infrastructures sportives de ces trois communes.

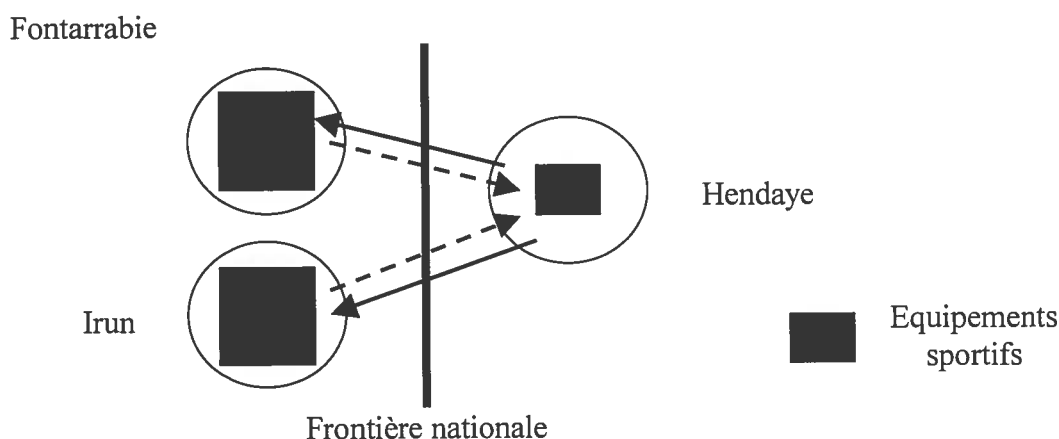
Le mode de gestion des équipements sportifs détermine la capacité des clubs à pouvoir bénéficier d'un créneau horaire pour leurs entraînements.

A Hendaye, l'utilisation des installations sportives par les clubs français est aujourd'hui saturée. La municipalité les utilise au maximum des possibilités prévues par la législation française et ne peut pas étendre les horaires d'utilisation au-delà de 22h00.

La participation d'un club espagnol est donc conditionnée par la libération d'une tranche horaire par un club français. Les clubs doivent donc négocier entre eux des arrangements d'horaires.

En Espagne, les installations sportives ne sont pas saturées. Le prêt d'installations à un club français est conditionné par un accord du Patronato pour Irun et du service des sports pour Fontarrabie.

Schéma n°5. Degré d'accès aux infrastructures sportives par les habitants d'Hendaye, de Fontarrabie et d'Irun



Source : Réalisation personnelle

L'accès aux équipements sportifs d'un côté à l'autre de la frontière est déséquilibré. Cette inégalité d'accès est due à des différences dans leurs capacités d'accueil et de gestion des infrastructures communales. Il est difficile d'organiser des rencontres sportives à Hendaye faute de capacité suffisante des infrastructures. Ce

mode de gestion est imprégné dans les habitudes nationales qui sont facteurs de désaccords difficiles à effacer.

L'aboutissement d'un projet transfrontalier est aussi déterminé par des divergences nationales d'ordre pratique. Ceci est marqué dans le cadre de la Fête du sport du bassin de Txingudi. Il s'agit d'une fête rassemblant les écoles des trois communes dans le but de mettre fin à l'année scolaire à travers des activités ludiques qui se dégagent du cadre habituel de l'enseignement. Les écoles des trois communes ont marqué un grand intérêt à participer à l'élaboration et la mise en place du projet.

Cependant, les écoles françaises d'une part et les écoles espagnoles d'autre part ont voulu organiser cette fête à des jours différents de la semaine, les écoles d'Irun et de Fontarrabie la souhaitant hors des périodes scolaires, le mercredi ou le samedi, celles d'Hendaye préférant le vendredi après-midi entre 14h et 17h, pendant les heures d'école. Les écoles ont dû trouver un compromis.

L'espace transfrontalier est une rencontre entre deux systèmes de représentation dont la convergence est déterminée par des compromis réciproques voulus par les acteurs du projet. « Les réflexes stéréotypiques alimentent continûment une vision de l'autre et de sa culture qui passe par le prisme de la *frontière-coupure*. » [SAEZ-1997]. Dans ce contexte, l'action politique volontaire doit s'attacher à créer des conditions souhaitées par la société civile pour éviter des échecs dans la négociation pour la construction du projet.

Mais les deux systèmes de fonctionnement, très différents, s'organisent difficilement en matière de coopération. « La frontière semble rigidifier « les visions du monde » des uns et des autres dès lors que des acquis institutionnels sont menacés. » [FAURE-1997]. Leur imbrication et leur dépassement par un mode de gouvernement transfrontalier tendraient à limiter les rapports de domination des collectivités coopérantes avec celles nationales auxquelles elles se réfèrent lors de l'élaboration d'un projet. Cependant, les procédés de coopération construits à l'échelle transfrontalière sous la forme de groupes de travail butent de façon inhérente sur une armature politico-administrative et des habitudes nationales rigides.

Le fait qu'il existe des groupes de travail transfrontaliers au sein du Consorcio permet une même représentativité des membres entre eux car ils sont issus des trois communes. De part cette légitimité que cela leur confère, ils peuvent faire valoir leur réflexion auprès du Comité de Direction. La stratégie la plus opérationnelle pour les élus du Consorcio est celle de la collaboration.

Ces outils de coopération sont pourtant ici des modalités performantes d'action publique car ils permettent de structurer l'espace politique transfrontalier en dehors des normes juridiques imposées de façon nationale.

III.2. La flexibilité comme facteur de réussite des projets

La coopération transfrontalière, même si elle est de fait la juxtaposition entre deux systèmes politico-administratifs distincts, peut dépasser ces contraintes par une recherche de flexibilité et d'adaptation. Si la recherche de partenariat avec les acteurs nationaux - coopération verticale - ne peut pas aboutir à un résultat, une coopération forte entre les acteurs du transfrontalier - coopération horizontale - peut compenser l'absence de résultat du premier. Une construction politique transfrontalière est un moyen de dépasser ces contraintes car au-delà d'une simple délimitation spatiale, elle est basée sur une appropriation du territoire de référence par ses habitants.

La constitution de groupes de travail transfrontaliers comme outils à la construction d'un projet peut permettre une souplesse dans ses objectifs et être alors un déterminant de sa réussite.

Le groupe de travail transfrontalier constitué dans le cadre de la Fête du Sport scolaire a depuis 1999 souhaité rechercher un consensus et des solutions aux problèmes politico-administratifs pour permettre la réussite de cette fête.

En 1999, les enfants des écoles hendayaises n'y ont pas participé. Le groupe a souhaité ardemment réfléchir aux possibilités de leur participation l'année suivante soit à travers une équipe représentante, soit avec une participation totale de la ville d'Hendaye dans son organisation.

En 2000, la volonté de faire participer les trois villes s'est de nouveau manifesté, malgré la difficulté d'organiser la fête avec les écoles hendayaises du fait d'une différence de fonctionnement par rapport à Irun et Fontarrabie. Elles ne pouvaient intervenir que si les actions étaient organisées dans les heures scolaires du lundi au vendredi de 8h à 17h. Le groupe a cependant trouvé deux solutions possibles en adaptant les horaires soit en organisant les activités le vendredi et négocier avec les écoles pour qu'elles s'y rendent, soit de faire deux journées différentes, le vendredi pour les écoles, le samedi pour les clubs.

A la réunion de février 2001, le problème de l'absence de participants des écoles d'Hondarribia a de nouveau été soulevé. Cette absence conditionnait la reconduction de la fête les années suivantes. Le groupe a alors été unanime quant au fait de fixer la date de la fête dès maintenant à la convenance d'Hondarribia. Il est également décidé de poursuivre l'organisation de la fête du sport, suite à l'accord donné par l' élu d'Hondarribia, afin de ne pas décevoir les inscrits et de respecter les engagements vis-à-vis des financeurs. De même, le groupe souhaite obtenir une participation d'Hondarribia quitte à fournir les moniteurs d'accompagnement et à commencer dès la rentrée la sensibilisation et les procédures administratives pour que les écoles d'Hendaye participent en 2002.

La fonction des groupes de travail comme espaces de débat transfrontaliers tend à limiter les divergences politico-administratives nationales par la volonté d'un

consensus entre tous les acteurs au sein du Consorcio. Ces groupes de travail suscitent des ouvertures vers des acteurs extérieurs et contribuent à une meilleure connaissance réciproque. Ils ne figent pas les objectifs d'un projet mais les discutent et les modifient éventuellement. Le fait de baser l'élaboration d'un projet sur la participation des acteurs directement concernés par celui-ci améliore ses chances de réussite car la discussion aplanit les divergences.

Ce fonctionnement est un modèle de gouvernement pragmatique dépassant les contextes nationaux. Les collectivités locales mettent en place leur programme d'action par la constitution de réseaux transfrontaliers afin de rendre leur politique publique la plus légitime et la plus efficace possible vis à vis de la population. Les interventions les plus réussies proviennent des niveaux de décision les plus impliqués. Dans le cas du Consorcio, les groupes de travail par discipline sportive sont constitués de manière volontaire par les membres de clubs pour un projet précis. Leur participation en est alors plus active.

La gouvernance comme mode de fonctionnement d'un espace politique transfrontalier permet de faciliter la prise de décision. Pierre LE GALES l'a définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains ». Par l'implication des habitants-usagers-citoyens et la recherche de solutions au cas par cas, cette gouvernance assure alors une viabilité des projets. Elle crée une situation d'égalité de droit des acteurs devant la structure transfrontalière faute d'une situation d'égalité de ressources. Ces habitants-usagers-citoyens sont des forces capables d'engendrer des mouvements de résistances/propositions à l'échelle transfrontalière.

Une des conditions de réussite d'un projet transfrontalier consiste donc à son appropriation par les habitants et les autres acteurs concernés par celui-ci et par leur meilleure participation.

Conclusion

La mise en place d'un projet transfrontalier est incluse dans un processus de coopération. Son élaboration est conditionnée par les marges de manœuvres des acteurs impliqués dans l'élaboration du projet.

L'intégration est un processus aboutissant à un mélange dissymétrique de deux Parties. Dans le cas du Consorcio, il s'agit des communes d'Hendaye, de Fontarrabie et d'Irun. Elles constituent une structure juridique reconnue par le Traité de Bayonne transcendant la frontière. Elle est une forme d'intégration politique dans la mesure où chaque commune s'investit dans un portage politique fort et consensuel.

L'élaboration d'un projet transfrontalier est confrontée aux différences internes de chaque Etat, et à la limitation des compétences et champs géographiques d'action des acteurs locaux au contexte interne. Le doublon alors créé sur l'espace transfrontalier par la frontière -barrière hermétique- complique la mise en place d'un projet à cette échelle.

En donnant aux acteurs la possibilité de s'organiser de manière informelle et transfrontalière, le Consorcio leur ouvre des marges de manœuvre à l'échelle du territoire politique de référence, transfrontalier. Celles-ci se situent au niveau de la parole et du politique. Par l'organisation de ceux-ci à travers des espaces de débats transfrontaliers, la construction de projets en est plus efficace car elle aboutit à une limitation des divergences nationales, à un gommage de la frontière-coupure.

Conclusion générale

Ce travail est parti d'un constat empirique selon lequel la mise en place de projets transfrontaliers est confrontée à des difficultés du fait même qu'ils se trouvent à l'intersection entre deux ou plusieurs systèmes politico-administratifs nationaux distincts. Mettre en perspective ce constat nécessite le rappel de la notion de frontière.

La frontière est définie par J. PALARD d'une part comme « *boundary* », ligne de séparation entre des compétences étatiques et d'autre part comme « *frontier* », zone de contact où les relations de contiguïté et de voisinage donnent lieu à des avantages pour les territoires nationaux respectifs.

La frontière, dans sa fonction séparatrice, souligne le rôle des territoires nationaux comme espace de légitimité des compétences et des marges de manœuvre des collectivités locales et des administrations nationales. L'espace de coopération transfrontalière est donc à cheval sur deux systèmes politico-administratifs différents.

La frontière, dans sa fonction de zone de contact et de relations, conforte l'idée que les zones transfrontalières sont des espaces de coopération et de projets. Ces espaces se structurent par une forte volonté politique de deux ou plusieurs acteurs frontaliers visant à tirer partie des avantages de chacun. Elle vise à construire un avenir et des projets communs.

Ces deux fonctions de la frontière se superposent et sont indissociables. La mise en place d'un projet est alors confrontée à un déséquilibre entre le local et l'international, entre des cadres politico-administratifs déterminés de façon interne à chaque Etat. Elle doit, pour être efficace, gérer un doublon du fait de la frontière-coupe, ce qui complique sensiblement l'action des acteurs de la coopération.

La réussite d'un projet est donc limitée à la capacité des acteurs à se donner des marges de manœuvres propres à l'espace de coopération en question sans contredire les cadres politico-administratifs nationaux. Ces marges ne sont alors que de l'ordre de l'organisation de la volonté des élus et de la société civile faute d'autres légitimités transfrontalières. Il s'agit alors d'une construction transfrontalière d'un modèle de gouvernement souple et adapté au contexte local. Faute d'outils juridiques internationaux suffisants pour mettre en place des projets, la bonne réponse semble se situer dans une structuration informelle juridiquement mais légitime pour les habitants. Celle-ci permettrait aux partenaires de Pays de droits différents de construire en commun un projet transfrontalier dont les objectifs peuvent être adaptés et adaptables aux acteurs concernés. Si l'intégration institutionnelle est loin d'être une réalité et crée des blocages dans l'élaboration d'un projet, celle des organisations politiques locales est un facteur de réussite.

Table des matières

Remerciements	1
Sommaire.....	2
Introduction générale.....	3
Partie I Les Institutions dans la coopération transfrontalière	5
Introduction	6
<u>I. Des déséquilibres importants entre les acteurs du transfrontalier.....</u>	<u>7</u>
I.1. La notion de frontière	7
I.2. Les moyens d'action des collectivités françaises et espagnoles	8
I.2.1. Les compétences des niveaux d'administration territoriale	8
I.2.2. Les moyens financiers des collectivités territoriales	11
<u>II. Les échelons de coopération : leurs objectifs et leurs enchevêtrements.....</u>	<u>12</u>
II.1 L'Eurocité basque Bayonne-Saint-Sebastien.....	12
II.1.1. Une coopération d'études et de réflexion.....	12
II.1.2. Une coopération déséquilibrée	13
II.2. Le Consorcio Bidasoa-Txingudi	14
II.2.1. Une coopération pour le quotidien des habitants	14
II.2.2. Un fonctionnement flexible	15
II.3. Le Conseil Régional d'Aquitaine	16
II.3.1. La Communauté de Travail des Pyrénées	16
II.3.2. La gestion des fonds transfrontaliers	16
<u>III. Les moyens juridiques et financiers à disposition des acteurs du transfrontalier</u>	<u>17</u>
III.1. La Convention cadre de Madrid et les accords bilatéraux de coopération.....	17
III.1.1. Le cadre général	17
III.1.2. Le cas de la frontière franco-espagnole : le traité de Bayonne	18
III.2. Formes de coopération autorisées par le droit	21
III.2.1. L'association loi 1901	21
III.2.2. La Société d'Economie Mixte Locale Transfrontalière	21
III.2.3. Le Groupement d'Intérêt Public Transfrontalier	21
III.2.4. Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière	21
III.2.5. Le Groupement Européen d'Intérêt Economique	22
III.2.6. Le Consorcio	22
III.3. Les outils financiers inadaptés à la coopération transfrontalière.....	25
III.3.1. Les fonds Interreg IIIA	25
III.3.2. Les Fonds Communs Aquitaine/Euskadi	29
III.3.3. La Convention spécifique Pays Basque	30

Conclusion.....	31
Partie II Le projet transfrontalier : gestion d'un déséquilibre	32
Introduction	33
<u>I. La notion de frontière à travers l'intégration</u>	<u>34</u>
<u>II. Le facteur humain</u>	<u>36</u>
II.1. La forte volonté politique	36
II.2. L'association d'autres acteurs	39
<u>III. Le facteur organisationnel</u>	<u>45</u>
III.1. Les divergences comme limitation des projets	45
III.1.1. Le niveau de divergence dans la gestion des équipements sportifs	45
III.1.2. Incertitude dans l'aboutissement des objectifs	47
III.2. La flexibilité comme facteur de réussite des projets	49
Conclusion.....	51
Conclusion générale	52
Table des matières	53
Bibliographie	55
Table des annexes.....	59

Bibliographie

Ouvrages généraux

BAUDELLE G., CATAGNEDE B., *Le polycentrisme en Europe*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube / DATAR, 2002, 267 p.

BIOT V., CHARLES J., COLARD A., *Développement territorial, coopérations interrégionales transfrontalières et enjeux européens*, in VANDERMOTTEN Ch., INSTITUT DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Le développement durable des territoires*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2002, 231 p.

BODINEAU P., VERPEAUX M., *La coopération locale et régionale*, Paris, PUF, 1998, 128p.

CHICHOWLAZ Ph., *Les enjeux de la nouvelle politique régionale* in ALLAIN R. et alii, *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Rennes, les PUR, 2003, p. 271-286

COLL J.L., *Question de la contribution des espaces transfrontaliers à la construction de l'Europe polycentrique* in ALLAIN R. et alii, *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Rennes, les PUR, 2003, p. 141-148

EUROREGIO Rhin-Waal, Symposium international, *Organisation administrative de coopération transfrontalière*, Kleve, Euroregio Rhin-Waal, 1994, 112 p.

MORATA F., *L'état des autonomies, un modèle hybride*, in MENY Y.(ss dir), *L'administration territoriale en Europe*, Paris, La documentation française / IAAP / Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, 1993, p. 37-55

MANGIN Ch., *Les coopérations interrégionales*, Paris, La documentation française / DATAR, 2002, 103 p.

PALARD J. (ss dir), *L'Europe aux frontières : la coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*, Paris, PUF, 1999, 168 p.

PEYRONY J., *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, Paris, Editions La documentation française / DATAR, 2002, 103 p.

REITEL B. (ss dir.), *Villes et frontières*, Paris, Anthropos, 2002, 275 p.

SAEZ G., LERESCHE J.P., BASSAND M. (ss dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997, 314 p.

TEYS J., *Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments* in WACHTER S. et alii, *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, L'Aube/DATAR, 2000, p. 225-259

VANDELLI L., La régionalisation inachevée, in MENY Y. (ss dir), *L'administration territoriale en Europe*, Paris, La documentation française / IAAP / Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, 1993, p.57-82

Revues

BERTHIER I., CHAVALET C., et alii, Coopération sans frontières-dossier, *Diagonal*, n°144, 2000, p. 26-54

BAUDELLE G., LABORATOIRE RESO, L'Europe de demain sera-t-elle polycentrique ?, *Territoires 2020*, n°3, 2001, p. 125-137

CASTEIGTS M., Enjeux et limites de la coopération transfrontalière, *Territoires 2020*, n° 7, 2003, p. 75-83

CATTAN N., GRASLAND C., ORATE/EPSON : un réseau de coopération pour un meilleur aménagement du territoire européen, *Territoires 2020*, n° 7, 2003, p. 141-156

LORNE M., La coopération transnationale dans le domaine de l'aménagement du territoire, *Territoires 2020*, n°7, 2003, p. 29-37

METTAN N., Coopération transfrontalière et aménagement du territoire, *RERU*, n°5, 2003, p. 951-972

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, Droit et pratique de la coopération transfrontalière, *Les cahiers de la MOP*, n°2, 2002

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, Les agglomérations transfrontalières, *Les cahiers de la MOP*, n°3, 2003

RAFFESTIN C., Eléments de problématique des régions transfrontalières, *L'Espace géographique*, n°1, 1974, p.12-18

RAFFESTIN C., Autour de la fonction sociale de la frontière, *Espaces et Sociétés : Identités, espaces, frontière*, Ed : L'Harmattan, n° 70-71, 1993, p. 157-164

TAULELLE F., Le SDEC, instrument de l'aménagement du territoire européen ?, *Territoires 2020*, n°1, 2000, p. 58-67

Etudes

DATAR, Equipe Europe, *Interreg IIIA : répartition financière européenne 2001-2006*, site www.datar.gouv.fr

DATAR, Equipe Europe, *Répartition des tâches de gestion par espace Interreg III*, site www.datar.gouv.fr

ESPON 1.1.1., *The role, specific situation and potentials of urban area as nodes in a polycentric development*, Third Interim Report Part 3 (chapter 5-7), Stockholm Nordregio, 2002-2004, p. 183-347.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, *Atlas de la coopération transfrontalière : dynamiques transfrontalières et projets de territoires*, 2002,

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, SCET, *Coopération transfrontalière à la frontière franco-allemande*, 2002, 7 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, SCET, *Coopération transfrontalière à la frontière franco-belge*, 2002, 6 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, SCET, *Coopération transfrontalière à la frontière franco-espagnole*, 2002, 6 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, SCET, *Coopération transfrontalière à la frontière franco-italienne*, 2002, 5 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, SCET, *Coopération transfrontalière à la frontière franco-luxembourgeoise*, 2002, 5 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, SCET, *Coopération transfrontalière à la frontière franco-suisse*, 2002, 9 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, *Dynamiques transfrontalière et projet de territoire*, Actes du colloque tenu à Biarritz le 8, 9 et 10 décembre 1999, 2000, 112 p.

Travaux universitaires

CASTRIC O., *Quels partenariats pour les régions de l'Union européenne ?*, thèse, Centre de recherches européennes de Rennes, Editions Apogée, 2002, 424 p.

COULON S., *La coopération transfrontalière et l'inadaptation du cadre juridico-institutionnel*, dossier optionnel Mag 3, 1995, 55 p.

CHABANOL, Les réalités des espaces transnationaux : le cas de l'espace méditerranéen latin, mémoire de recherche Mag 3, 2002, 63 p.

PENEAU C., *Communication et structuration d'un espace transfrontalier : la conurbation Bayonne-San Sebastian*, mémoire de recherche Mag 3, 2003, 98 p.

ZANNETTIN M.-P., *La coopération transfrontalière basque : réalités, représentations, symboliques (le cas de la conurbation Bayonne/Saint-Sébastien)*, thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1996, 361p.

Internet

Général

Datar : www.datar.gouv.fr

Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) : www.espaces-transfrontaliers.org

ORATE : www.espont.lu

Volet A du programme Interreg : www.interreg3a.net

Frontière franco-espagnole

Eurocité basque : www.eurocite.org

Consortio : www.bidasoa-txingudi.com

Conseil Régional d'Aquitaine : www.aquitaine.fr

Conseil général des Pyrénées Atlantiques : www.cg64.fr

Table des annexes

Annexe I : Présentation de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Annexe II : Liste et caractéristiques des projets recensés par la Mission Opérationnelle Transfrontalière aux frontières françaises en décembre 2003

Annexe III : Statuts du Consorcio

Annexe IV Compte-rendu de la réunion du Conseil Général du Consorcio du 19 mai 2002

Annexe V : Extrait de la Convention Cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980 par les membres du Conseil de l'Europe.

Annexe I. Présentation de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Origine et organisation

Naissance d'une ambition

Créée en 1997 à l'initiative de la DATAR lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) rassemble des collectivités territoriales, des opérateurs économiques et sociaux et des institutions qui souhaitent travailler en réseau et offrir leur expertise dans le contexte de l'intégration européenne.

Pilotée par un comité interministériel, la MOT s'efforce dans un premier temps d'apporter des réponses concrètes aux demandes de cinq sites pilotes candidats à l'expérimentation : 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.

De la réflexion à l'action

En janvier 1998, le colloque "les projets transfrontaliers dans la construction européenne", organisé par la MOT, lui permet de se positionner comme une plate-forme d'échanges et marque la création d'une association chargée de mettre en réseau les porteurs de projets. L'originalité de l'organisation de la MOT, comité interministériel d'une part et association d'autre part, favorise 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 ;
- l'aide à la définition d'une stratégie d'ensemble en matière transfrontalière.

Son objectif est de faciliter la réalisation de projets opérationnels transfrontaliers initiés par l'État et les collectivités territoriales en favorisant l'articulation des territoires de pays différents et en participant à l'émergence de projets réellement transfrontaliers.

Assistance opérationnelle

Une expertise de terrain

Loin de se cantonner à une réflexion sur l'évolution des politiques transfrontalières, la MOT apporte, avant tout, une aide concrète et opérationnelle aux acteurs locaux désireux de s'engager dans la construction de projets. Tous les adhérents à l'association peuvent demander à la MOT de les aider à la réalisation de leurs projets, à condition que ceux-ci soient véritablement transfrontaliers.

L'apport de la Mission se décline en termes de production et d'assistance opérationnelle selon trois modes :

- faire connaître, valoriser les pratiques et favoriser leur transfert ;
- mobiliser les ressources des partenaires fondateurs : compétences, moyens financiers des réseaux DATAR, Groupe Caisse des Dépôts et Ministère de l'Équipement ;
- apporter une expertise en fonction des besoins exprimés.

L'équipe de la Mission a pour fonction d'adapter son expertise à toutes les demandes exprimées par son réseau, en constituant des groupes de travail ad hoc. Le champ d'intervention de l'assistance opérationnelle n'est donc pas limité à des thématiques ou à des territoires. Il concerne tout projet ayant un caractère transfrontalier, c'est-à-dire porté par des partenaires de pays contigus, sur des objectifs communs, avec une réalisation commune et, si possible, une structure de gestion commune.

Mise en réseau

De l'échange au partenariat

Le réseau de la Mission Opérationnelle Transfrontalière est matérialisé par l'association qui rassemble une trentaine de personnes morales : collectivités territoriales, associations, grandes entreprises... Les relations entre ces différentes structures passent par l'équipe technique de la Mission, qui assure une mise en réseau territoriale et thématique.

Actuellement, la Mission Opérationnelle Transfrontalière est présidée par Pierre MAUROY (Lille Métropole Communauté Urbaine) et ses deux vice-présidents en sont Alain LAMASSOURE (Eurocité basque Bayonne San Sebastian) et Jean-Claude GUBAL (Menton). Christiane ECKERT (Mulhouse) en assure le secrétariat et la Caisse des Dépôts et Consignations la trésorerie. La représentation de ces hommes et femmes à ces fonctions respecte l'éclectisme à la fois politique et géographique, poursuivi par la MOT.

À travers différents outils d'information, la MOT crée des liens avec tous les acteurs concernés et diffuse la connaissance des pratiques et des actions de ses partenaires. Sa lettre d'information trimestrielle "Espaces Transfrontaliers" rend compte des différentes avancées dans la vie de l'association, les chantiers transfrontaliers et les textes, elle est le lien le plus tangible du réseau, notamment avec les pages actualité qui informent de l'évolution des projets. La MOT organise également des colloques européens permettant au réseau de se retrouver, d'échanger sur les problématiques communes rencontrées aux frontières et d'être reconnu comme un partenaire incontournable des instances nationales ou communautaires.

Les instruments du réseau, précédemment présentés, ainsi que le dispositif de formation encouragent les échanges de bonnes pratiques. Certaines rencontres organisées par la MOT entre des porteurs de projets de territoires différents ont abouti à de nouvelles dynamiques ou à la résolution de situations complexes. Plus qu'un simple réseau d'information, le réseau de la MOT devient un réseau de transfert de savoir-faire.

Le dispositif de formation aux pratiques transfrontalières

Le dispositif de formation aux pratiques transfrontalières participe également à cette mise en réseau. Mis en place avec le soutien pédagogique du CUCES (Université de Nancy) et l'appui technique du Collège Européen de Technologie de Longwy, ce dispositif permet d'identifier les savoir-faire et d'organiser le transfert des compétences. Ainsi, le nombre de professionnels susceptibles d'aider à faire émerger les projets, mobiliser les partenaires utiles et piloter les montages opérationnels sur le terrain augmente de manière significative. Des groupes de formation de type "recherche action", c'est-à-dire fondés sur un principe participatif et d'échange, assurent cette mission. Ils prennent la forme de séminaires à destination des gestionnaires de programmes, des porteurs de projets et des acteurs du développement des espaces transfrontaliers. Les thèmes abordés sont très divers et tous les ans plus nombreux : transports, gestion de programme, développement économique, santé, agglomérations, pays, espaces naturels, emploi-formation, outils juridiques transfrontaliers, coopération maritime...

Aide à la définition de politiques

De l'expertise à la stratégie

Le positionnement original de la MOT permet de sensibiliser les autorités publiques à la réalité des projets et d'aider à la définition d'une politique transfrontalière cohérente. Cette mission d'assistance stratégique s'exerce le plus souvent à la demande de l'État, mais elle émane aussi parfois des porteurs de projets désireux de faire prendre conscience à l'État des besoins du terrain. La Mission favorise la définition d'une politique nationale transfrontalière en faisant remonter des propositions issues des sites transfrontaliers et en aidant à la définition de méthodologies d'ensemble (planification, agglomérations, pays, santé, transports...).

Centre de ressources

Dans ce contexte, une recherche sur des thématiques transversales a été entreprise. Elle se concrétise par la mise en place progressive d'un centre de ressources :

- un fonds sur le droit opérationnel transfrontalier recense les formes juridiques possibles de part et d'autre de la frontière et la façon dont on articule les droits nationaux autour des projets. De cet état des lieux naîtront des propositions prospectives pour faire évoluer le droit de la coopération transfrontalière ;
- un fonds cartographique dont une partie est réunie ici dans le présent atlas. Il donne à voir des réalités géographiques et économiques souvent ignorées, grâce à un postulat géographique différent : représenter l'existant au-delà de la frontière.

Planification stratégique

À la demande de l'État, la MOT a mené une réflexion méthodologique sur la dimension transfrontalière des contrats de plan Etat- Régions (CPER), les contrats d'agglomération et les contrats de pays pour aider ces territoires à intégrer leurs projets transfrontaliers dans les planifications nationales et communautaires (Interreg III 2000-2006). Cette démarche devrait permettre aux porteurs de projet de trouver plus facilement des sources de financement, en particulier dans le volet territorial des contrats de plan.

Evolution de la loi

Les récentes évolutions législatives illustrent le travail stratégique mené par la MOT au niveau national. Pierre Mauroy a déposé au Sénat, sur proposition de la MOT, deux amendements à la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains. Ces textes relatifs à l'urbanisme transfrontalier et à ses outils de mise en œuvre ont été adoptés par le Parlement. Désormais, les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes. Au cours de leur élaboration, les collectivités territoriales françaises pourront notamment consulter les collectivités et tout autre organisme compétent des Etats limitrophes. Ces textes permettent également :

- aux collectivités territoriales des pays limitrophes de participer au capital de sociétés d'économie mixte à parité avec les collectivités françaises ;
- à des collectivités de pays différents d'investir en commun pour réaliser des opérations d'aménagement et non plus seulement "d'exploiter un service public d'intérêt commun".

Annexe II. Liste et caractéristiques des projets recensés par la Mission Opérationnelle Transfrontalière aux frontières françaises en décembre 2003¹

¹ Les données manquantes situées dans les cases grises des tableaux ne sont pas communiquées sur le site Internet de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Projets à la frontière franco-belge

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
COPIT	Association (loi 1901)	1992	Aménagement du territoire	Promouvoir un développement et un aménagement intégré de la métropole	Lille-Métropole-Communauté-Urbaine (LMCU)	4 intercommunales: LEIEDAL (Courtrai), WVI (Bruges), IEG (Mouscron) et IDETA (Tournai)	OUI
Rekken-Ferrain	Association de droit belge	1998	Aménagement / Equipement, Développement économique, Culture	Reconversion de l'ancienne plate-forme douanière en un centre culturel et touristique	CU de Lille	Intercommunale de Courtrai (LEIEDAL)	OUI
Lille 2004- Capitale européenne de la culture	Association (loi 1901)	2000	Culture	Evènements culturels pendant un an	Lille-Métropole-Communauté-Urbaine (LMCU), 71 autres communes de toute "l'Eurorégion"		NON
Grootstad	Convention (structure sans personnalité juridique)		Aménagement du territoire	Schéma transfrontalier d'aménagement de l'agglomération lilloise	Lille-Métropole-Communauté-Urbaine (LMCU)	4 intercommunales: LEIEDAL (Courtrai), WVI (Bruges), IEG (Mouscron) et IDETA (Tournai)	NON
Euro 6	GEIE		Développement économique	Promouvoir l'intégration économique de l'Eurorégion lilloise	Chambres de commerces	Chambres de commerces flamandes et wallonnes	NON

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

Projets à la frontière franco-belgo-germano-luxembourgeoise

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Pôle Européen de Développement de Longwy	Association (loi 1901)		Aménagement du territoire	Harmoniser le développement du territoire en élaborant une vision commune	Observatoire de l'urbanisme ² , Préfets de région et de département	Communes belges, Intercommunales, Région Wallonne, Communes et ministères luxembourgeois	NON
Collège Européen de Technologie (CET) France-Luxembourg-Belgique	Convention tripartite (structure sans personnalité juridique)	1985	Emploi, Formation	Accompagner le redéploiement économique de l'Euro région lilloise	Groupe ment d'Intérêt Public "Collège Européen de Technologie", CC, Centres de recherche	Groupe belge "Collège Européen de Technologie" ³ et mission "Collège Européen de Technologie" luxembourgeoise ⁴	NON
L'EuRegio	Association de droit luxembourgeois	1995	Concertation interne et externe sur la coopération transfrontalière	Favoriser et coordonner la coopération transfrontalière	Communes	SYVICOL (L), Landkreise de Sankt Wendel (D), Landkreise Trier-Saarburg (D)	NON
EUREFI	Société de capital-risque de droit français		Fonds transfrontaliers de développement	Financer la création et l'extension d'entreprises dans un rayon de 200 km autour du PED	Partenaires industriels publics et privés	Partenaires industriels publics et privés luxembourgeois et belges, Union Européenne	NON

Source : d'après MOT - réalisation personnelle

² Regroupe 19 communes

³ Géré par le Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF)

⁴ Géré par le Centre de Recherche Public Henri Tudor (CRPHT) et par le Centre de Recherche Public Gabriel Lippmann

Projets à la frontière franco-espagnole

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Aménagement transfrontalier de la Garonne et le site du Plan d'Arrem	District hydrographique ⁵	2000	Aménagement/Equipement, Environnement, Tourisme	Aménagement touristique, gestion globale et équilibrée de la Garonne	Syndicat mixte d'Etudes et d'aménagement de la Garonne, Pays, Département, Région	Conseil général du Val d'Aran, Communauté autonome	NON
Eurocité basque Bayonne-San Sebastian	GEIE (rebaptisé Agence Transfrontalière en 2000)	1997	Environnement, développement	Agglomération transfrontalière, traitement des déchets	Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, Région, Département, ADEME	Disputation Foral de Gipuzkoa, Région, Gouvernement autonome	NON
Consorcio Bidazoa-Txingudi	Consorcio	1998	Aménagement/Equipement, Environnement, Culture, Droit, Tourisme		Commune d'Hendaye, Département, Région	Communes de Irun et Hondarribia, Région	NON
Communauté de Travail des Pyrénées	Association (loi 1901)	1983	Développement, Conseil aux collectivités, Communication	Devenir interlocuteur privilégié dans la mise en œuvre des programmes européens	Régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	Communautés autonomes d'Aragon, Catalogne, Navarre et du Pays Basque, Comuns de la Principauté d'Andorre	NON

Source : d'après MOP- réalisation personnelle

⁵ La Communauté européenne a adopté en septembre 2000 une directive prévoyant la cration de "districts hydrographiques internationaux"

Projets à la frontière franco-espagnole (suite)

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Euro-institut Atlantique Pyrénées	Association (loi 1901)	2000	Emploi, Formation	Centre de formation et de ressources sur l'Eurocité basque	Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, Région Aquitaine, Département Pyrénées-Atlantiques	Disputation Foral de Gipuzkoa, Communauté autonome d'Euskadi	OUI
Parc national des Pyrénées - Parque nacional de Ordesa y Monte Perdido	Charte transfrontalière (même organisation administrative des deux parcs)	1998	Espaces naturels	Protéger un espace naturel en favorisant le développement durable et la gestion commune du territoire	Parc national des Pyrénées, Départements des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantique, Régions Aquitaine et Midi-Pyrénées	Parque nacional de Ordesa y Monte Perdido, Région Aragon	NON

Source : d'après MOP- réalisation personnelle

Projets à la frontière franco-allemande

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Eurozone	GLCT "Eurozone Sarrebrück-Forbach"	2003	Développement économique		Département de Moselle, CA de Forbach, Région Lorraine, Etat	Land de Sarre, Commune de Sarrebrück	NON
Euro-institut de Kehl	GLCT	2003	Emploi, Formation	Création d'un organisme de formation continue et un centre de compétence transfrontalière	CU de Strasbourg, Région Alsace, Département du Bas-Rhin, Etat	Ville de Kehl, Land de Bade-Wurtemberg	NON
Agence Euro-Info-Consommateurs allemand	Association de droit allemand	1993	Développement économique	Informar, conseiller les consommateurs français et allemands ⁶	Chambre de Consommation d'Alsace, CU de Strasbourg, Département du Bas-Rhin	Chambre de Consommation allemande, Villes de Kehl et de Ortenaukreis, Land de Bade-Wurtemberg ⁷	NON
Club des Développeurs de l'espace Panima	Association sur la base du volontariat	1998	Développement économique	Impulser une dynamique forte par l'information auprès des entreprises	50 agences de développement, chambres consulaires et collectivités territoriales, Panima		NON

Source : d'après MOP - réalisation personnelle

⁶ Réglementation européenne et règlements de litiges transfrontaliers

⁷ Ministère de l'Economie

Projets à la frontière franco-allemande (suite)

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Saar Moselle Avenir	Association de droit local Alsace-Moselle (loi 1908)	1997	Aménagement / Equipement, Développement économique, Urbanisme / Habitat, Environnement, Culture, Tourisme	Encourager la coopération entre les collectivités locales de Moselle et de Sarre, et le rapprochement de la population	26 collectivités (communes, EPCI de Moselle-Est et de Sarre dont CA de Sarreguemines et Forbach et CC de Freyming-Merlebach), Land de Sarre, Département de Moselle, Région Lorraine		NON
Jardin des deux rives	Aucune structure (convention de coopération ⁸)	2001	Aménagement / Equipement, Urbanisme / Habitat, Tourisme	Vaste projet urbain en bordure du Rhin	CA de Strasbourg	Ville de Kehl	OUI

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

⁸ Entre Kehl et Strasbourg (Kehl est le seul maître d'ouvrage du projet)

Projets à la frontière franco-anglaise

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Liaison Transmanche Dieppe-Newhaven	SEML	1999	Transport, Aménagement/Equipement	Développer les liaisons maritimes entre Dieppe et Newhaven	Département de Seine Maritime, CCI	Newhaven economic Partnership	NON

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

Projets à la frontière franco-suisse

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet ou fonction	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Conférence Transjurassienne (CTJ)	Structure informelle (convention de coopération)	2002	Développement, Aménagement / Equipement, Environnement, Culture, Santé publique, Tourisme	Institution consultative examinant les questions d'intérêt commun et proposant des recommandations	Région de Franche-Comté, Préfectures	Cantons de Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura	OUI
Comité régional franco-genevois (CRFG) ⁹	Structure informelle	1974	Transports, Aménagement / Equipement, Développement économique, Urbanisme / Habitat	Institution consultative examinant les questions d'intérêt commun et proposant des recommandations	Départements de l'Ain et de Haute-Savoie, Région Rhône-Alpes	Canton de Genève	NON
Conseil du Léman	Structure informelle	1987	Transports, Aménagement / Equipement, Développement économique, Urbanisme / Habitat	Institution consultative examinant les questions d'intérêt commun et proposant des recommandations	Départements de l'Ain et de Haute-Savoie	Cantons de Genève, de Vaud et du Valais	NON

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

⁹ Le CRFG regroupe, sous l'égide de la Confédération de l'Etat français, le Canton de Genève, les départements de Haute-Savoie et de l'Ain.

Projets à la frontière franco-suisse (suite)

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet ou fonction	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Maison transfrontalière européenne	Association	2003	Accueil, Conseil	Création d'un guichet d'information transfrontalière qui centralise les informations et les diffuse au public	Groupement transfrontalier européen, Région Rhône-Alpes, Départements de Haute-Savoie et de l'Ain	Fédération Romande des Consommateurs, Cantons de Genève, de Vaud et du Valais	NON

Source : d'après MOP- réalisation personnelle

Projets à la frontière franco-suisse-allemande

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet ou fonction	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Conférence du Rhin supérieur	Structure informelle (Convention en 1975 puis Accords de Bâle ¹⁰)	1991	Développement, Aménagement / Equipement, Environnement, Culture, Santé publique, Tourisme	Institution consultative examinant les questions d'intérêt commun et proposant des recommandations	La conférence est née du regroupement des comités régionaux tripartites franco-germano-suisse et bipartite franco-allemand prévus par l'Accord de Bonn de 1975	Cantons suisses de Bâle-Ville, Bâles-Campagne, Argovie, Jura, Soleure, Lands allemands du Bade-Wurtemberg ¹¹ et de Rhénanie-Palatinat ¹²	NON
					Région Alsace, Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, (représentants de l'Etat et des collectivités locales)		
Agglomération trinationale de Bâle (ATB)	Association de droit alsacien-mosellan (loi 1908)	1996	Transports, Aménagement / Equipement, Planification, Développement économique, Urbanisme / Habitat, Droit	Mise en place d'une politique globale de développement et d'aménagement urbain	CC des Trois Frontières, Département du Haut-Rhin, Région Alsace	Canton suisse de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, Commune et groupements locaux allemands de Wail-am-Rhein et Lörrach	OUI

Source : d'après MOP- réalisation personnelle

¹⁰ Accord Intergouvernementale franco-germano-suisse de 2000 élargit champs du partenariat (accords de Bonn)

¹¹ Régions Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein et les Landkreise Lörrach et Walschut

¹² Région Palatinat rhénan

Projets à la frontière franco-suisso-allemande (suite)

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet ou fonction	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Infobest Palmrain	Réseau de 4 instances le long de la frontière (travail pour le compte d'organismes publics et privés)	1993	Travailleurs transfrontaliers / Fiscalité	Information et conseil sur les questions transfrontalières de la zone	12 collectivités publiques et privées allemandes, suisses et françaises		NON

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

Projets à la frontière franco-italienne

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Hospices du Petit Saint-Bernard	GEIE	1996	Culture, Tourisme	Restauration de l'édifice prestigieux des hospices du Petit Saint-Bernard	L'Ordre Mauricien (propriétaire du bâtiment), SIVOM de Haute-Tarentaise	Commune de Thuile d'Aoste	NON
GIR ¹³ Maralpin	Association (loi 1901)	1996	Transports, Aménagement / Equipement	Rassembler enseignants, chercheurs, experts, français et étrangers	Départements de Haute-Provence et des Alpes-Maritimes, Région PACA, Ministère de l'Environnement	Régions de Ligurie et du Piémont	NON
Communauté de santé Menton-Vintimille	Communauté de santé (convention de coopération)	2002	Santé	Améliorer l'accès et la qualité des soins par la complémentarité franco-italienne	Centre hospitalier de Menton	Agence sanitaire locale d'Imperia (communes de Vintimille et de Bordighera)	NON
"Sud Mont-Blanc"	GEIE	1991	Tourisme et développement local	Promotion du site et études correspondantes	Régie touristique autonome de la Rosière	Société FUNIVIE PICCOLOSAN BERNADO S.P.A., Concessionnaire	NON

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

¹³ Groupe interdisciplinaire de réflexion notamment sur l'aménagement durable du territoire maralpin. Il fait partie de la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA)

Projets à la frontière franco-italienne (suite)

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
GIP "Transalpes"	GIP	1996-2000	Transport	Etudes et actions liées au projet de liaisons ferroviaires "Lyon-Turin et sillon alpin"	Région Rhône-Alpes, SNCF, Entreprises publiques, CCI de Lyon	Région du Piémont	NON
Parc Marin International des Bouches de Bonifacio	Aucune actuellement (seulement un comité de pilotage franco-italien)	1994	Espaces naturels, Environnement	Préserver et valoriser un site exceptionnel et particulièrement fragile	Réserve Naturelle des Bouches de Bonifacio, Réserve Naturelle des îles Cervicale, Réserve Naturelle des Tre Padule de Suartone, Conservatoire du littoral, Région Corse et département de Corse du Sud	Parc national de l'archipel de la Maddalena, Région Sardaigne	NON
Parc National du Mercantour / Parc Naturel Alpi Maritime	Jumelage	1987	Espaces naturels, Environnement, Tourisme	Protection des milieux fragiles	Parc National du Mercantour, Département des Alpes Maritimes, Région PACA et 28 communes	Parc Naturel Alpi Maritime, Province de Cuneo, Région Piémont et 4 communes	NON

Source : d'après MOT - réalisation personnelle

Projets à la frontière franco-suisse-italienne

Nom	Structure	Date de création	Thème	Objet du projet	Acteurs français	Acteurs étrangers	Assistance par la MOT
Espace Mont-Blanc	Conférence Transfrontalière Mont-Blanc (CTMB) - Volonté d'aboutir à un GLCT	1991	Espaces naturels, Environnement, Tourisme	Mettre en œuvre une politique commune de valorisation de la montagne par la protection de l'environnement et la promotions d'activités socio-économiques	Syndicat Intercommunal "Espace Nature Mont-Blanc" (15 communes des départements de Haute-Savoie et de Savoie)	République et canton du Valais (Suisse) / Région autonome Vallée d'Aoste (Italie)	OUI
					Constituée de 15 membres, 5 par pays dont 3 représentants locaux ou régionaux au minimum		

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

Structures juridiques existantes à chaque frontière

Frontière /Structure juridique	France-Royaume-Uni	France-Suisse	France-Suisse-Allemagne	France-Belgique	France-Belgique-Allemagne-Luxembourg	France-Allemagne	France-Italie	France-Italie-Suisse	France-Espagne	Total
Structure informelle	-	3	2	1	1	1	4	1	1	14
GEIE	-	-	-	1	-	-	2	-	1	4
Association	-	1	1	3	2	3	1	-	2	13
GIP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
SEML	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
GLCT	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Consorcio	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Autre (district ou société)	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2
Total	1	4	3	5	4	6	7	1	6	37

Source : d'après MOT- réalisation personnelle

Annexe III. Statuts du Consorcio Bidasoa-Txingudi



CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA – TXINGUDI

CHAPITRE 1 - CARACTERE JURIDIQUE DU CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI

Article 1 - Cadre juridique, statut et appellation

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASSOA-TXINGUDI créé en vertu de la convention de coopération transfrontalière souscrite à cet effet (date) para les municipalités d'Irun, Fontarrabie et Hendaye, dans le cadre du Traité entre le Royaume d'Espagne et la République française sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, qui est régi par les présents statuts, prend l'appellation "CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASSOA-TXINGUDI".

Article 2 - Composition et personnalité

Les communes d'Irun, Fontarrabie et Hendaye participent volontairement à ce Consorcio. Il s'agit d'une entité associative d'entités locales avec personnalité et la pleine capacité juridique pour la réalisation de ses objectifs.

Article 3 - But et objectifs

Le CONSORCIO a pour objectif de se concerter sur des actions communes dans les domaines suivants:

TOURISME

- * élaboration d'un livre blanc de l'offre touristique des trois municipalités
- * réalisation d'études visant à définir une politique commune de l'offre touristique
- * promotion de produits touristiques: publicité, foires, séminaires, conférences....
- * mise en place au sein du CONSORCIO d'un service pour les actions communes de développement touristique dénommé Centre d'Initiative Touristique de Bidasoa-Txingudi
- * création d'une liaison piétonne et cyclable entre les trois villes
- * création d'un itinéraire touristique entre les trois municipalités
- * création d'un service commun à vocation touristique

CULTURE

- * création et gestion de structures pédagogiques permettant l'apprentissage, le perfectionnement et le développement des langues
- * réalisation de cours de formation qualifiante
- * collecte et enregistrement de données historiques et culturelles des trois municipalités
- * réalisation d'un recensement des sites d'intérêt historique, culturel, archéologique et leur classement
- * réalisation de manifestations communes culturelles, festives, sportives
- * réalisation de toute étude d'intérêt culturel.

SOCIAL

- * collecte des informations sur les législations sociale et sanitaire des deux pays afin de conseiller les professionnels et les citoyens
- * mise en place d'un service commun d'accueil des populations migrantes en difficultés



- * mise en place d'un bureau d'information sociale

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

- * création d'une cellule d'information, de conseil et de formation auprès des porteurs de projets et d'appui aux entreprises des trois municipalités
- * promouvoir les échanges entre les entreprises existantes
- * organisation de transports réguliers transfrontaliers de personnes
- * favoriser la mise en place d'une plate-forme multimodale et participer à sa gestion
- * réalisation d'études visant à délivrer la coopération socioéconomique, culturelle,...

Afin d'organiser la collaboration des trois municipalités, le CONSORCIO favorisera une connexion au réseau informatique de leurs services administratifs et techniques.

Article 4 - Attributions.

Afin de réaliser ses buts et parvenir à ses objectifs, le CONSORCIO Transfrontalier Bidasoa-Txingudi disposera des attributions suivantes:

- * Administrer son patrimoine
- * Conclure des obligations
- * Accepter des héritages, legs, dons et obtenir des subventions et des aides de personnes publiques ou privées de quelque nature que ce soit
- * Réglementer son propre fonctionnement
- * Acquérir, posséder et louer des biens meubles et immeubles, de même que transférer, hypothéquer, constituer des cautions et autres garanties.
- * Contacter des prêts et emprunts
- * Engager du personnel, passer des contrats pour des travaux, prestations de service et d'approvisionnement
- * Négocier des actions ou aides économiques bénéfiques au profit de la région territoriale du CONSORCIO avec l'Union Européenne, ou avec les Gouvernements d'un des deux Etats ou Régions auxquels sont rattachées les trois municipalités.

Article 5 - Siège

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI aura son siège à l'Agencia para el Desarrollo del Bidasoa (ADEBISA).



Article 6 - Durée

La durée du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI résultera de la création de la Convention Bidassoa-Txingudi en vigueur, et subsistera tout au long des renouvellements successifs qui interviendront dans le cadre de la Convention.

Article 7 - Droit applicable

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI est régi par le Droit espagnol, plus précisément par la législation espagnole en matière de Régime Local et par les présents statuts, et par analogie, pour autant qu'il puisse s'appliquer au CONSORCIO par le régime prévu pour les fédérations.

Article 8 - Domaine territorial

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI exerce ses activités sur le territoire des municipalités d'Irun, Fontarribie et Hendaye.



CHAPITRE II - LES ACTIVITES DU CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI

Article 9 - Exercice des activités

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI pourra exercer son activité par toutes les formes de gestion des services prévus par la législation espagnole en matière de Régime Local.

Article 10 - Collaboration avec d'autres entités

Pour l'exercice de ses fonctions, le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI pourra collaborer avec d'autres entités publiques et privées, tant espagnoles que françaises par des conventions ou contrats, selon le cas.

Article 11 - Signes d'identification

Pour le développement de ses activités et objectifs, le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI pourra utiliser des noms, marques, logos et autres signes d'identification dont il pourrait avoir besoin.

Article 12 - Responsabilité face à des tiers

Dans le développement de son activité, le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI sera responsable face aux tiers, conformément à la législation en vigueur, mais cette responsabilité ne s'étendra pas aux municipalités du CONSORCIO.



CHAPITRE III - ORGANES DE GOUVERNEMENT ET D'ADMINISTRATION

Article 13 - Organes de gouvernement et d'administration

Les organes du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI sont les suivants:

- * le Conseil Général du Consorcio
- * le Président
- * le 1er Vice-Président
- * le 2e Vice-Président
- * le Directeur

Article 14 - Le Conseil Général du Consorcio

Le Conseil Général du Consorcio assurera les fonctions de gouvernement et de gestion du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI, et sera composé de neuf représentants, trois de chaque municipalité, qui seront élus par les Conseils Municipaux respectifs, parmi lesquels siègera obligatoirement le Maire.

Le mandat des représentants cesse à l'occasion du renouvellement des organes pour lesquels ils ont été désignés.

Article 15 - Président et Vice-Présidents

Les charges de Président et des deux Vice-Présidents seront tournantes, pour des périodes d'un an, par les représentants en exercice des trois municipalités, chaque municipalité ne pouvant détenir que l'un de ces postes.

Article 16 - Compétence du Conseil Général du Consorcio

Les attributions suivantes incomberont au Conseil Général du Consorcio:

- * Election du Président, 1er Vice-Président et 2e Vice-Président
- * Nomination du Directeur
- * Approbation du règlement intérieur
- * Approbation du budget et des comptes du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI
- * Approbation de la gestion du personnel, des postes de travail et fixation des rémunérations
- * Approbation de l'achat et de la vente d'éléments du patrimoine
- * Approbation de la passation de marchés de travaux, de services et de fournitures
- * Contrôle de la gestion des instances dirigeantes
- * Approbation des formes de gestion des services
- * Proposition d'adhésion de nouvelles entités au CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI
- * Approbation, sur proposition du Président, du programme d'activités du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI
- * Ester en justice
- * Approbation des opérations de crédit et de trésorerie
- * Fixation des participations financières des Mairies membres
- * Approbation du rapport annuel d'activités et transmission aux membres du CONSORCIO
- * Adoption des directives et instructions générales les plus idoines au meilleur développement des activités
- * Approbation, sur proposition du Président, de la constitution, la réglementation et du contenu des commissions de travail



- * Approbation de l'élaboration conjointe de projets ou d'actions communes dans le cadre des programmes et aides de l'Union Européenne

Article 17 - Attributions du Président

Les attributions suivantes incomberont au Président:

- * Représenter le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI devant toutes les instances pertinentes
- * Convoquer, présider, suspendre et lever les séances du Conseil Général. Approuver l'ordre du jour.
- * Veiller à l'accomplissement des décisions du Conseil Général du CONSORCIO
- * Proposer au Conseil Général du CONSORCIO le programme annuel d'activités
- * Elaborer et présenter le rapport annuel d'activités
- * Proposer au Conseil Général du CONSORCIO la constitution et la composition des commissions de travail
- * Présider les réunions des commissions, s'il l'estime nécessaire
- * Ordonner les mesures jugées opportunes pour le bon fonctionnement du CONSORCIO, en utilisant les moyens les plus larges d'instruction, de direction, d'inspection, de surveillance et de contrôle de tous les services, activités et équipements du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI
- * Représenter le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI à la signature des documents publics et privés
- * Ordonner les encaissements et les paiements
- * Ordonner les achats et les dépenses si le montant ne dépasse pas le million de pesetas
- * Signer, avec l'accord préalable du Conseil Général du CONSORCIO, tout type de prêt et crédit à court et long terme
- * En cas d'urgence, engager des actions administratives ou judiciaires et en rendre compte au Conseil Général du CONSORCIO
- * Ouvrir, suivre, modifier, proroger et annuler les comptes courants ordinaires, extraordinaires ou autres indépendamment de la banque, Caisse d'Epargne ou autre organisme de crédit espagnol, français ou étranger
- * Retirer des biens, remettre, accepter, endosser, réclamer et renouveler des documents commerciaux ou de crédit selon la forme et les termes qu'il juge les plus opportuns, et recevoir des aides des organismes publics.



Article 18 - Information du Conseil Général du Consorcio

Le Président fera compte rendu résumé au Conseil Général du CONSORCIO des résolutions qu'il a adoptées.

Article 19 - Attributions du Directeur

Les attributions du Directeur sont celles qui ont fait l'objet de délégations formelles par le Président ou par le Conseil Général du CONSORCIO.

Article 20 - Attributions des deux Vice-Présidents

Le 1er Vice-président se substitue au Président dans toutes ses fonctions en cas d'absence, de vacance ou de maladie. En cas d'empêchement ou d'impossibilité du Président et du 1er Vice-Président, le 2e Vice-Président se substituera au Président dans toutes ses fonctions.

Article 21 - Le Secrétaire du Conseil Général du Consorcio

Dans l'exercice de ses fonctions publiques, le Secrétaire du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI exercera les fonctions de Secrétaire du Conseil.



CHAPITRE IV - FONCTIONNEMENT DES ORGANES DU GOUVERNEMENT

Article 22 - Séances

Le Conseil Général du CONSORCIOse réunira en séances ordinaires, selon la périodicité établie par propre le Conseil, au moins deux fois l'an et en séance extraordinaire lorsque le Président le jugera nécessaire, ou lorsqu'un quart des Conseillers en fera la demande.

Article 23 - Ordre du jour

Le Président, assisté du Secrétaire et du Directeur, établira l'ordre du jour en tenant compte de tous les sujets qui lui seront présentés par écrit par les membres du Conseil.

Article 24 - Convocation

Les convocations seront établies par le Président et devront être notifiées aux membres du Conseil au moins cinq jours francs auparavant, sauf en cas d'urgence. Dans tous les cas, les convocations seront accompagnées de l'ordre du jour.

Article 25 - Quorum

En première convocation, pour délibérer valablement, la séance requiert la présence d'au moins deux des trois représentants de chaque commune participant au CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI.

La seconde convocation sera adressée au moins trois jours auparavant, et la séance se déroulera su un élu au moins de chaque municipalité y participe.

Pour garantir la validité des séances, la présence du Président et du Secrétaire est exigée ou celle des personnes chargées d'assurer leur intérim.

Article 26 - Majorité d'approbation

Les décisions du Conseil seront adoptées à la majorité simple des membres présents, en cas d'égalité, la voix du Président sera prépondérante.

Toutefois, le vote favorable d'au moins 2 des 3 représentants de chaque municipalité au Conseil Général du CONSORCIO, et l'accord favorable de toutes les municipalités adhérentes sera nécessaire pour l'adoption des décisions dans les domaines suivants:

- * Modification des statuts
- * Opérations de crédit à long terme
- * Elargissement, dissolution du CONSORCIO, ou retrait d'une commune

Article 27 - Compte-rendu



Chaque séance fera l'objet d'un compte-rendu établi par le Secrétaire, qui reprendra tous les accords retenus et le décompte des votes pour les décisions qui n'ont pas été adoptées à l'unanimité. Les comptes-rendus, après approbation du Conseil Général du CONSORCIO, seront transcrits au registre des comptes rendus.

Article 28 - Régime supplétoire

Pour tout ce qui n'est pas prévu aux articles précédents concernant le fonctionnement des organes du Conseil Général du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI, les dispositions de la législation espagnole ayant trait au Régime Local qui régissent le fonctionnement de l'Assemblée plénière des Collectivités Locales seront appliquées.



CHAPITRE V - REGIME JURIDIQUE DU CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI

Article 29 - Fonctions d'habilitation nationale

Le Secrétaire de la Mairie d'Irun et le contrôleur financier de la Mairie de Fontarrabie exerceront à l'égard du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI, les fonctions publiques assignées par la législation espagnole concernant le Régime Local, aux fonctionnaires de l'Etat.

Article 30 - Procédure administrative et juridiction

En ce qui concerne la procédure, le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI sera régi par les dispositions de la législation espagnole en matière de Régime Local et de procédure administrative.

Les contentieux pouvant naître des contrats et actes des organes du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI seront soumis aux tribunaux administratifs espagnols.

Article 31 - Langue

Les statuts, ordres du jour, comptes-rendus de séances et la correspondance officielle du CONSORCIO seront rédigés en espagnol, français et basque.

Article 32 - Passation de contrats

Le CONSORCIO aura la capacité juridique de passer des contrats. Les contrats publics seront conclus et exécutés selon le droit espagnol. En ce qui concerne les procédures relatives à la publicité, aux contrats et adjudications, on adoptera les mesures conformes aux obligations, domaines préalablement cités résultant de la législation espagnole en matière de Régime Local et de Contrats des Administrations Publiques, en tenant compte de l'objet et de son prix.

Article 33 - Personnel

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI pourra disposer de son propre personnel. Les contrats et relations de travail seront régis par le droit espagnol. Les procédures de recrutement devront se faire dans le respect des obligations émanant de la législation espagnole en matière de Régime Local et de personnel au service des Administrations Publiques.



Article 34 - Information aux municipalités membres

Indépendamment des informations que les municipalités adhérentes obtiendront par leurs représentants au Conseil Général du CONSORCIO celui-ci procurera les informations et documents suivants:

- * Comptes rendus du Conseil Général du CONSORCIO
- * Rapport annuel d'activités
- * Budget et l'arrêté des comptes.



CHAPITRE VI - REGIME FINANCIER

Article 35 - Capacité financière et recettes

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI devra s'autofinancer. Ces finances auront pour origine:

- * les recettes provenant de son patrimoine et autres de droit privé
- * les subventions
- * les recettes provenant des prestations de service
- * les recettes provenant d'opérations de crédit
- * les apports des communes membres inclus dans leur propre budget
- * toute autre contribution pouvant lui être attribuée dans le respect et dans le cadre du Traité de Bayonne.

Article 36 - Participations des municipalités

Les municipalités participent en prenant à leur charge, le déficit des charges de fonctionnement du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI selon la répartition suivante: 50% Irun, 25% Hendaye, et 25% Fontarrabie.

Pour chacune des opérations d'investissement, le vote d'au moins 2 des 3 représentants de chaque municipalité au Conseil Général du CONSORCIO, et l'accord favorable de toutes les municipalités adhérentes sera nécessaire. Les municipalités devront verser leur contribution dans un délai maximum de 2 mois, à compter de la date de réception de la demande.

Article 37 - Budget annuel

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI établira un budget annuel qui tiendra compte de manière conjointe, chiffrée et systématique qu'il peut prendre et des droits qu'il prévoit d'acquitter durant l'exercice, qui coïncidera avec l'année civile.

Seront imputés à l'exercice comptable:

- * les droits acquittés pendant l'exercice quelle que soit la période d'enregistrement
- * les obligations constatées au cours de l'exercice

Article 38 - Elaboration et approbation

L'élaboration, la structure et l'approbation du budget seront réalisées conformément au droit espagnol, applicable aux entités locales.

Article 39 - Bilan et compte de résultats annuels

Il conviendra de présenter un bilan et un compte de résultats annuels.

Article 40 - Contrôle par le comptable

Il appartient au comptable de contrôler les actes du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI qui donnent lieu à la reconnaissance et à la liquidation des droits et obligations, ou des frais à caractère



économique, des recettes et dépenses qui en découlent, ainsi que des recettes, investissements et utilisation des fonds publics gérés.

Article 41 - Audit externe

Indépendamment du contrôle et suivi opéré par le comptable dans le cadre de ses fonctions assorties d'une habilitation nationale, le budget et les comptes annuels feront l'objet d'un audit externe indépendant.

Article 42 - Contrôle financier des municipalités de Cour des Comptes

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI doit satisfaire aux contrôles diligentés par les Mairies membres et la Cour des Comptes.

Article 43 - Patrimoine

Le patrimoine du CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI sera constitué des biens que les communes adhérentes lui apporteront pour l'accomplissement de ses objectifs et des biens que le CONSORCIO pourra acquérir avec ses fonds propres.

Article 44 - Attribution de biens

Les communes membres pourront apporter au CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI des biens de service public et immeubles pour l'accomplissement de ses objectifs.

Les biens et droits attribués conservent leur caractère et leur titularité d'origine. Il appartient au CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI de les conserver et d'en faire usage conforme à ses objectifs, tels qu'ils ont été définis au moment de l'attribution.

Article 45 - Responsabilité financière

Les Mairies seront responsables à hauteur de leur participation financière, fixée par la Convention.



CHAPITRE VI - MODIFICATION ET DISSOLUTION

Article 46 - Modification des statuts

La modification des statuts, décidée par le Conseil Général du Consorcio, devra être approuvée selon la majorité établie à l'article 26.

Article 47 - Adhésion de nouveaux membres

N'importe quelle autre municipalité ou entité territoriale incluse dans le domaine d'application du Traité de Bayonne pourra solliciter son adhésion au CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI.

L'admission de nouveaux membres sera ratifiée par la convention opportune d'adhésion, ce qui entraînera la modification des statuts.

Article 48 - Dissolution

Le CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI pourra être dissout quand les municipalités qui le composent le décideront, avec l'accord préalable du Conseil Général du CONSORCIO dans les conditions prévues à l'article 26.

La dissolution sera effective quand on aura réalisé les opérations de liquidation, établissant le bilan de l'actif et du passif, déterminer la destination des biens et des droits et, en son cas, la prise en charge par les municipalités respectives des obligations en cours face aux tiers, selon un calendrier et des conditions déterminés par les municipalités associées, et approuvés par le Conseil Général du CONSORCIO.

Article 49 - Renonciation des membres du Consorcio

Le retrait volontaire d'un membre du CONSORCIO, n'affectera pas la nature de celui-ci en tant qu'entité de coopération transfrontalière, protégée par le Traité de Bayonne, si toutefois les entités territoriales dépendent des Etats espagnol et français y demeurent. Le retrait sera effectif à la clôture de l'exercice budgétaire en cours.

Annexe IV. Compte-rendu de la réunion du Conseil Général du Consorcio du 19 mai 2002

Point 2: APPROBATION DU DOCUMENT SUR LA PROPOSITION DE SOLUTIONS CONCERNANT LA PROBLÉMATIQUE DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES ET DES COMMUNICATIONS

Lecture de la proposition d'accord suivante :

« **Vu** la Déclaration Institutionnelle sur la problématique actuelle concernant les infrastructures routières et des communications de Bidasoa-Txingudi, adoptée par le Conseil Général du Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi, le 27 octobre 2000, et son renvoi à la Députation de Gipuzkoa, au Gouvernement Basque, à la Délégation du Gouvernement au Pays Basque, à la Sous-Préfecture du Département des Pyrénées Atlantiques et à la Préfecture de la Région d'Aquitaine.

Attendu qu'aucune communication ni réponse n'a été fournie par les entités compétentes ci-dessus pour le traitement conjoint de la problématique mentionnée.

Vu le document sur la proposition de solutions élaboré par le Comité de Direction du Consorcio lors de la réunion du 11 mars 2002, portant sur les points mentionnés dans la Déclaration Institutionnelle sur le problème des infrastructures de voirie et de communication approuvé par le Conseil Général du Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi.

Attendu qu'il s'agit d'une problématique conjointe de la plus grande importance et qui exige la somme des efforts des différentes institutions compétentes.

Est présentée au Conseil Général du Consorcio la proposition d'accord suivante :

1. Approuver le document sur la proposition de solutions concernant la problématique des infrastructures routières et des communications.
2. **Faire parvenir cet accord la Députation de Gipuzkoa, le Gouvernement Basque, la Délégation du Gouvernement au Pays Basque, la Préfecture de la Région d'Aquitaine et la Sous-Préfecture du Département des Pyrénées Atlantiques.**
3. **Le présent accord met fin à la voie administrative. Il pourra faire l'objet d'un recours de renvoi, préalable au contentieux administratif, dans un délai à compter du lendemain de la date de sa notification, ou être directement contesté par-devant la salle des contentieux administratifs du Tribunal Supérieur de Justice du Pays Basque dans un délai de deux mois à compter du lendemain de la date de sa notification, indépendamment de tout autre considéré opportun"**

Interventions :

M. Borja Jauregui, Président du Consorcio, prend la parole afin de signaler que cet accord vient confirmer la déclaration que le Consorcio avait adoptée il y a presque deux ans, que l'on complète ainsi avec un document apportant des données concrètes pour que les administrations compétentes se penchent sur le sujet.

M. Borja Semper fait un commentaire sur la forme concernant le document sur les possibles solutions, en disant que dans certains passages du texte on énumère et désigne l'administration compétente et dans d'autres non, et que l'on devrait s'efforcer de citer l'Administration compétente dans chacun des points

mentionnés. Ainsi par exemple, dans le 3ème point on existe une Administration compétente qui est la Députation Forale de Gipuzkoa qui devrait être désignée directement. Idem pour les 4ème, 5ème et 6ème points et dans le cas concret du 4ème point, lorsque l'on parle de transformer l'autoroute à son passage par Irun en Déviation Sud du Bassin de Bidassoa-Txingudi, soit via l'élargissement d'une troisième voie dans l'autoroute, soit en la libérant et en construisant les sorties adéquates à hauteur des quartiers d'Ibarla et Olaberria, il estime que l'on devrait demander les deux solutions à la fois, en enlevant l'expression « soit » et en utilisant l'expression « en libérant et en construisant les sorties de la déviation nord ».

M. Jauregui répond à cette intervention en signalant tout d'abord qu'en ce qui concerne la citation des organismes compétents en mentionnant expressément la Députation Forale de Gipuzkoa, cela lui semble convenable mais il considère que dans cette logique on devrait aussi mentionner le Ministère du Développement puisque la station intermodale est d'une importance capitale. Il souligne que toutes les Administrations sont impliquées dans le traitement de cette problématique et que l'on devrait les mentionner ainsi, et demande à ce moment au maire d'Hendaye de préciser si toutes les Administrations compétentes sont mentionnées selon lui.

Dans un deuxième temps, il considère qu'il serait prudent, étant donné qu'en ce moment il existe un débat sérieux à l'assemblée de la Députation sur la politique à développer en matière de financement des routes qui transcende les solutions sur Irun, avec la route Eibar-Vitoria et avec la récupération de la concession de l'autoroute en 2003, de laisser sur ce sujet la voie ouverte pour ne pas conditionner la discussion qui a lieu à la députation et ne voit pas pourquoi le Bassin de la Bidassoa devrait avoir des solutions différentes au reste du territoire du Guipuzcoa, en sachant que l'année prochaine l'autoroute revient à la Députation. M. Jauregui estime que l'on donnera une image plus cohérente si l'on envisage ce problème dans le cadre de la stratégie de gestion des routes dans le Guipuzkoa et le Pays Basque.

M. Alberto Buen, maire d'Irun, intervient pour signaler que, indépendamment du fait que dans le Programme de Gouvernement de la Mairie d'Irun ce thème est abordé de cette manière, en suivant la logique dans laquelle s'est manifestée son opinion sur le problème de la libéralisation de l'autoroute, et indépendamment du fait que cela serait son souhait, on ne peut écarter le débat qui est en train de se produire à l'Assemblée des Députés et les accords souscrits par les groupes politiques de cette assemblée et la Députation.

La rédaction du texte tel qu'il est en ce moment lui paraît convenable car on est en train d'apporter des solutions possibles et cela n'empêche pas que chaque mairie continue à défendre ce qu'il a approuvé de faire en son sein. D'un autre côté, il se montre d'accord pour concrétiser davantage le thème des Institutions et il lui semble que la politique des transports est une politique européenne et que l'on manque d'une directive européenne claire qui définisse quand et comment on peut circuler dans les routes européennes, et que ce ne soit pas les régions ou les Etats individuellement qui interdisent la circulation tel ou tel jour.

M. Buen considère que ce qu'il faut c'est une politique sérieuse pour les Etats parce que c'est nous qui souffrons les conséquences de permettre ou de ne pas permettre la circulation à certaines dates. Par conséquent, il accepte l'idée mais il lui semble opportun de demander au Commissaire européen de Transport qu'il agisse sur ce thème, en lui transmettant l'inquiétude existante.

M. José Louis Ecenarro, Maire d'Hendaye, prend la parole et souligne que du côté français il est jugé intéressant d'associer toutes les parties pour le traitement de ces problèmes. Il constate que, suite aux contacts maintenus avec la Préfecture et la Sous-Préfecture, toutes les parties ont manifesté leur intérêt pur traiter ce thème et que la participation du Commissaire aux Transports lui paraît très importante. En ce qui concerne la partie sud de la Bidassoa, il signale que cela correspond à cette dernière de désigner les organismes compétents.

Mme Elena Etxegoyen intervient et souligne que le document présenté est un document de travail et les solutions qui sont envisagées sont de possibles solutions. Ce qui lui semble important c'est l'idée de réunir les organismes compétents pour travailler conjointement et que le Consorcio puisse être celui capable de réunir différentes administrations pour le traitement en commun de cette problématique. L'important c'est que celui qui vienne assister au débat, qui que ce soit, ait l'opportunité de venir en ayant connaissance des solutions que l'on peut apporter.

M. Borja Semper reprend la parole et, sans vouloir trop allonger le débat, se montre d'accord avec l'intervention de Mme Elena Etxegoyen et précise que son intervention antérieure relevait plutôt d'une question de formes en voulant fuir de positionnements politiques. Au sujet de l'intervention de M. Jauregui, il se montre d'accord pour que l'on cite le Ministère de Développement mais s'il ne l'avait pas mentionné avant c'est parce que la Station Intermodale n'apparaît dans aucune partie du texte.

Au sujet du 4^{ème} point, indépendamment de quelle sera la rédaction finale, il pense qu'en dehors du débat de l'Assemblée des Députés de Gipuzkoa ou d'autres institutions, ce Consorcio et ses Mairies doivent travailler dans la défense des intérêts de leurs villes. Son intervention antérieure ne s'est faite que pour demander la libéralisation du péage payant, car comme l'a signalé le Maire d'Irun, le Programme de Gouvernement de la mairie d'Irun le prévoit ainsi et il pense que c'est une déclaration d'intérêt pour le Bassin au-dessus de tout positionnement politique. Il est conscient du fait qu'il s'agit d'un thème de plus grande transcendance politique qui dépasse le cadre du Consorcio et qui est débattu dans d'autres instances.

M. Jean Baptiste Sallaberry prend la parole, en considérant que le plus intéressant pour le Consorcio c'est le 6^{ème} point du texte car tous les autres dépassent les compétences du Consorcio, pour demander qui financera l'étude sur la Cité du Transport.

M. Borja Jauregui répond en précisant que ce que l'on entend par là c'est le souhait non pas de résoudre le passage de camions mais d'attirer au Bassin toute l'activité économique et sociale qu'engendre l'activité du transport, ce qui a été l'un des grands changements socio-économiques suite à la disparition des frontières dans le bassin. En ce moment on envisage de transmettre ce souhait aux autres administrations qui ont une plus grande capacité que le Consorcio et les trois mairies, en évaluant ce problème en sachant que la planification territoriale qui n'est pas une compétence municipale mais du Gouvernement Basque dans le cas d'Irun et Hondarribia. De la même manière on prétend voir également de quelle manière on pourrait organiser une collaboration entre les Administrations. C'est une première réflexion transmise aux autres Administrations Publiques pour qu'elles en prennent connaissance et sachent quelle est notre préoccupation à ce sujet.

M. José Louis Ecenarro ajoute que l'intérêt d'un accord comme celui-ci c'est d'apporter une précision sur l'importance du transport et peut-être faut-il dire que Irun soit reconnue comme une ville grande importance en ce qui concerne le transport et que Irun puisse être désignée comme la commune où l'on devrait se trouver la Cité du transport dont on parle du fait de son emplacement.

M. Buen signale que dans le texte, nous parlons d'un positionnement pour lequel l'aide d'autres institutions est nécessaire mais si nous étions réellement capables de mettre en place une Cité du transport pour 500 véhicules, elle serait sûrement autofinancée, puisque tous les services annexes autour du transport rendent possible que celle-ci se gère seule.

Dans la troisième phase de Zaisa on parle d'un financement qui permette qu'il n'y ait pas à faire d'autres apports de la part des Institutions, bien que lors des premières phases on ait eu besoin de la participation de différentes Administrations. Le plus grand problème qui se présente selon le Maire d'Irun c'est la disponibilité de terrain pour l'endroit où l'on pourrait installer cette Cité du Transport.

M. Jauregui reprend la parole pour réaffirmer, comme l'avait suggéré Elena Etxegoyen, l'importance de suivre l'Assemblée des Députés du Gipuzkoa dans la politique générale en matière de voies routières, et par ailleurs de tenir compte du fait qu'il s'agit d'un débat plus large, c'est pourquoi il demande à ce que l'on soit respectueux de cette assemblée à un moment où le débat est en cours. Avec ce texte que l'on propose, il s'agit de poser simplement les besoins et les carences existantes.

M. Jauregui fait ainsi conclure le débat, étant donné que sa position est acceptée par les autres intervenants, il soumet la proposition au vote avec l'ajout de la première proposition de M. Semper allant dans le sens d'incorporer toutes les Administrations compétentes dans l'ordre suivi pour les solutions aux problèmes que ce texte énonce, et en maintenant le 4^{ème} point avec la rédaction actuelle.

M. Semper demande une précision concernant l'affirmation de M. Jauregui sur le fait que son argumentation a été acceptée par les autres, afin de savoir à qui il se réfère. M. Jauregui précise qu'il s'agit de Mme Etxegoyen et les autres intervenants.

La proposition est mise aux voix et adoptée à l'unanimité, après introduction des modifications accordées.

Annexe V. Extrait de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980 par les membres du Conseil de l'Europe

Article 4 *(Résolutions des difficultés et concertation des parties)*

Chaque Partie contractante s'efforcera de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et se concentrera autant que de besoin avec la ou les autres Parties contractantes intéressées

Article 5 *(Alignement des conditions de coopération transfrontalières sur le droit interne)*

Dans le cas d'une coopération transfrontalière entreprise conformément aux dispositions de la présente Convention, les Parties contractantes envisageront l'opportunité d'accorder aux collectivités ou autorités territoriales qui y participent les mêmes facilités que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne.