



DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TRANSFRONTALIER : INTRODUCTION À LA THÉMATIQUE

Synthèse

Entre janvier 2014 et septembre 2015, la Mission Opérationnelle Transfrontalière s'est engagée, avec le soutien du programme national d'assistance technique Europ'act, dans une étude sur le développement économique dans les territoires transfrontaliers aux frontières françaises. Ce travail vise à présenter la situation actuelle, tant du point de vue de la coopération entre acteurs privés que de l'action publique. Il comprend neuf portraits de territoires frontaliers aux frontières terrestres entre la France et ses voisins européens, ainsi que trois exemples sur d'autres frontières européennes ; une analyse des thématiques transversales du développement économique transfrontalier, comprenant quelques recommandations spécifiques au contexte français, dans le contexte de la réforme ambitieuse de l'action publique territoriale en cours en France ; des fiches projets illustrant les composantes du développement économique transfrontalier ; et un guide pratique, édité sur une seconde brochure, complétant cet ouvrage introductif, et se composant de deux parties, une première visant à dynamiser le partenariat des acteurs publics et privés, une seconde pour faciliter l'émergence de projets de développement économique transfrontalier.

Les résultats de ce travail sont destinés à l'ensemble des acteurs concernés par le développement économique des territoires transfrontaliers : collectivités et autorités territoriales, services des États, entreprises, chambres consulaires, organisations patronales et sectorielles, agences de développement, services publics de l'emploi, institutions financières publiques comme la

Caisse des Dépôts et Bpifrance, autorités des programmes européens, institutions et réseaux européens.

Hypothèses : approche territoriale intégrée ; sphère productive et sphère présentielle

Ce travail se situe résolument dans l'hypothèse de l'approche territoriale intégrée, qui par opposition à une approche sectorielle, vise à traiter simultanément les questions d'emploi, de développement économique et d'aménagement, en portant attention aux territoires dans lesquels elles sont mises en place.

D'autre part, le développement économique territorial est traditionnellement abordé sous l'angle de l'économie productive, c'est-à-dire des lieux de production. Plus récemment, des économistes ont développé une analyse de l'économie territoriale prenant en compte la population présente sur un territoire et les biens et services marchands consommés par celle-ci. Aujourd'hui, d'un point de vue statistique, l'INSEE retient deux sphères économiques, productive et présentielle. La première compte les biens et services produits localement pour être consommés localement, la seconde retient les autres productions de biens et de services, qui sont donc produits localement et majoritairement consommés hors de la zone considérée.

Comme dans tout territoire, les deux dimensions (productive et présentielle) sont présentes dans un territoire frontalier ou transfrontalier. Mais parfois, la frontière fait office de séparation entre une zone plus « productive », avec des industries produisant des biens et services qui ne sont pas nécessairement destinés au territoire et une zone plus « présentielle », où les commerces, l'offre touristique, les services à la population sont plus développés. Certains territoires frontaliers constituent ici un cas de figure emblématique du fait de l'intensité des flux domicile-travail franchissant la frontière (vers le Luxembourg, les métropoles de Bâle ou de Genève, depuis les territoires environnants...).

La dichotomie entre territoire à dominante productive et territoire à dominante résidentielle ferait l'objet, au sein d'un Etat unique, de réglementations publiques variées (planification spatiale visant à un rééquilibrage des flux, solidarité financière, réorganisation du gouvernement local,...) Mais de telles politiques publiques sont ici hautement problématiques, du fait même qu'une frontière passe entre territoire à dominante résidentielle et territoire à dominante productive.

Une réflexion transfrontalière est alors importante, notamment sur le maillage des lieux de vie et l'offre de services. Cette dimension d'aménagement du territoire n'est pas toujours partagée en transfrontalier : c'est ici qu'intervient parfois une divergence dans le rôle de l'intervention publique pour le développement économique.

Même si toutes les frontières ne présentent pas une telle polarisation, la mobilité des personnes, des biens, des services, des capitaux, et partant, l'intégration des territoires, ne joue désormais plus au sein de chaque Etat, mais au sein de l'espace européen (Union européenne et pays tiers comme la Suisse). L'hypothèse de ce travail est que cette mobilité joue ou peut jouer de façon plus intense dans le cadre d'espaces transfrontaliers, où elle est facteur potentiel de prospérité, si elle est régulée de façon coordonnée entre Etats voisins.

Dans cette hypothèse, le développement économique territorial doit faire l'objet d'un traitement transfrontalier : en simplifiant, il s'agit de penser le développement économique sur un territoire partagé entre deux Etats, nécessitant une coordination des acteurs du développement économique, publics et privés, dans deux systèmes juridiques, administratifs, fiscaux différents.

Opportunités économiques transfrontalières

Dans le contexte transfrontalier, les différentiels de fiscalité, de salaires, de taux de chômage, de prix, la diversité linguistique, administrative, culturelle,... sont autant d'opportunités ou de contraintes, selon l'angle considéré.

Ménages et entreprises tirent profit de ces différentiels dans leur choix d'implantation et de recours aux marchés (consommation, immobilier, travail,...). La maîtrise par la population ou par les entreprises de deux langues, de deux cultures, de deux environnements administratifs,... constitue un atout pour ouvrir leur horizon, non seulement au territoire transfrontalier, mais de façon plus large à l'ensemble des pays concernés, voire au niveau européen ou global.

Les entreprises, comme les territoires, sont en concurrence, au sein même des espaces nationaux et encore plus en contexte transfrontalier. Les autorités publiques, quant à elles, agissent le plus souvent dans un cadre national, pour leurs démarches de développement économique.

Mais en participant à l'espace européen (Union européenne, ou Etats tiers ayant des accords avec elle), les Etats ont choisi de coopérer. Dans les territoires transfrontaliers, l'enjeu est d'exploiter conjointement le capital territorial commun.

Les acteurs publics et privés se trouvent donc dans un jeu complexe entre concurrence et coopération de part et d'autre de la frontière. Considérer un territoire comme transfrontalier, c'est l'occasion de profiter des avantages présents des deux côtés de la frontière pour en faciliter le développement économique ; souvent perçue comme périphérique dans un contexte national, une zone frontalière qui devient partie intégrante d'un territoire transfrontalier peut promouvoir les avantages des deux parties nationales. A l'intérieur se développe un phénomène de « co-opétition », utilisé pour indiquer que la concurrence existe toujours, mais que de nouvelles synergies peuvent être trouvées par la coopération, au



bénéfice du développement de l'ensemble du territoire transfrontalier.

Deux logiques pour coopérer, la logique de complémentarité et la logique d'économie d'échelle

Quand deux ou trois systèmes correspondant à autant d'Etats, se rencontrent sur une frontière il y a la possibilité pour les entreprises de faire jouer la complémentarité, et de « prendre ce qui est le mieux » dans chaque système national. Ce qui semble à première vue être une difficulté constitue aussi une opportunité : les entreprises peuvent tirer profit des différences en choisissant le système adapté à leur besoin (une entreprise localise ses fonctions tertiaires d'un côté de la frontière et ses fonctions logistiques de l'autre côté), ou encore en exploitant le potentiel multiculturel ou multilingue du territoire ; il en est de même pour les ménages, qui peuvent jouer comme consommateurs sur les deux tableaux en termes de résidence, de travail, de consommation.

D'autre part, la coopération transfrontalière "agrandit" le territoire pour les habitants ou les entreprises, pouvant lui permettre de faire jouer des économies d'échelle ou d'agglomération, en termes de taille des marchés, d'équipements et de services publics. L'une des retombées les plus importantes concerne la division des coûts d'investissement relatives aux infrastructures publiques ou privées (par exemple en matière de recherche, souvent très coûteuses dans les secteurs innovants). Une promotion commune des entreprises, une présence commune aux foires internationales permettent d'être plus visible et de partager les coûts.

Pour une PME, le développement transfrontalier constitue une modalité particulière d'internationalisation, lui permettant, de monter en puissance pour conquérir des marchés locaux, européens et globaux, tout en restant enracinée dans un territoire. En dépassant le contexte local, on peut parvenir en transfrontalier à une situation

"gagnant-gagnant" pour les territoires, leurs entreprises et leurs habitants.



Mettre en valeur le développement économique transfrontalier

La mise en avant des atouts économiques propres aux territoires transfrontaliers permet une démarche de valorisation interne (pour les agents économiques présents sur le territoire) et externe (à destination des investisseurs étrangers) nécessaire à leur développement économique. Cette mission incombe aux collectivités territoriales, chambres consulaires et agences de développement économique, qui sont compétentes en matière de stratégie et promotion territoriales et d'accompagnement des entreprises. Or, il apparaît que celles-ci se retrouvent assez démunies pour mener à bien

des actions de sensibilisation à l'intérêt de projeter l'avenir d'une entreprise, d'un secteur économique ou d'un territoire sur le versant voisin.

Le premier obstacle renvoie à la difficulté d'objectiver les retombées concrètes d'une coopération économique transfrontalière. Rares sont les études et diagnostics territoriaux permettant de mettre en lumière l'existence ou le potentiel d'un marché transfrontalier, notamment en raison des divergences affectant les systèmes statistiques nationaux, qui restreignent l'usage d'indicateurs communs permettant de quantifier et de qualifier les flux économiques transfrontaliers. La capitalisation et la médiatisation des bonnes expériences de coopération économique restent par ailleurs faibles. A l'heure où l'évaluation des politiques publiques prend une place prépondérante dans leur mise en œuvre et/ou leur reconduction, la rareté de l'information tend à réduire les efforts investis dans des actions de promotion commune à destination des agents économiques du territoire et étrangers.

Les obstacles à l'intégration transfrontalière et l'action publique transfrontalière

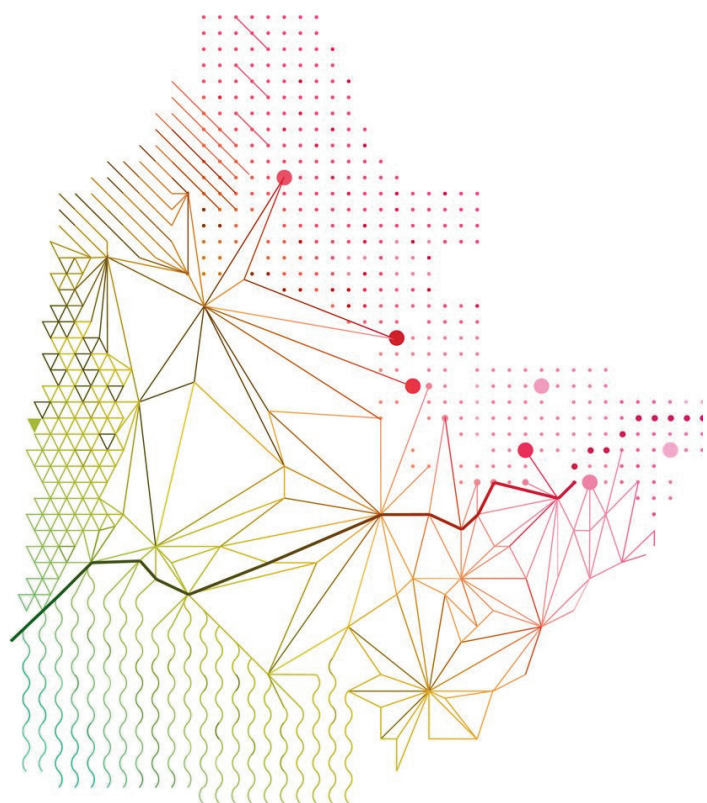
Le fait de traverser la frontière représente au départ un facteur de difficultés supplémentaires : celle-ci constitue une barrière administrative, culturelle et souvent linguistique, voire une cause de méfiance.

En outre, si au sein de l'Union européenne, les capitaux, les biens et les personnes circulent librement, les Etats font évoluer unilatéralement leurs politiques en matière de fiscalité : les territoires frontaliers sont les premiers confrontés aux divergences que cela peut engendrer et qui constituent tout à la fois, pour les entreprises des contraintes (concurrence, instabilité,...) et des opportunités (pour celles qui jouent des différentiels).

De ce fait, le potentiel du développement économique des territoires transfrontaliers n'est pas suffisamment utilisé : chômeurs dans les zones frontalières ne bénéficiant pas des postes disponibles de l'autre côté de la frontière, PME ne parvenant pas à nouer des partenariats transfrontaliers en dépit des nombreuses synergies et des opportunités de développement international; forte concurrence ressentie entre les entreprises, sans pour autant la mise en place de partenariats bénéfiques à tous (recherche et développement, mise en réseau avec les universités et les laboratoires de recherche...).

Un investissement préalable est nécessaire pour connaître le voisin et son mode de fonctionnement, avant de **travailler avec lui, chez lui ou encore pour lui**, trois des principales modalités de la relation entre acteurs économiques que peut induire la frontière.

Au-delà, les acteurs publics peuvent intervenir de deux manières différentes (potentiellement complémentaires) : d'une part ils peuvent unilatéralement décider d'accompagner leurs entreprises, ou leurs habitants de l'autre côté de la frontière, les encourager à accéder au marché voisin (débouché, marché du travail,...). Dans ce cas, c'est le marché qui est le moteur de l'intégration transfrontalière.



L'action publique est plus « frontalière » que transfrontalière.

D'autre part, ils peuvent constituer une gouvernance transfrontalière, considérant le territoire transfrontalier dans son ensemble, où notamment une action économique commune peut être encouragée au bénéfice des deux versants. Cela suppose une capacité à connaître le territoire (difficultés liées à l'absence de statistiques adaptées en transfrontalier), mais aussi à décider en commun de certaines actions à mener. L'intégration transfrontalière présente alors un caractère non seulement économique, mais aussi politique. Ce cas de figure n'est pas fréquent, mais on en trouve l'amorce dans des territoires tels que l'Euregio Meuse Rhin.

La coopération transfrontalière se heurte parfois à des conceptions différentes, entre une vision du développement économique laissé à la seule initiative du marché, et une vision où le développement se crée aussi grâce à l'intervention publique. En France, les acteurs publics, des collectivités territoriales à l'Etat, en passant par les chambres consulaires, sont fortement mobilisés autour de l'aménagement du territoire et du développement économique (formation professionnelle, accompagnement public pour la création d'entreprises, le développement à l'international, etc.). Dans les pays voisins, l'intervention publique peut être moins importante dans le champ du développement économique (Suisse, ...), où elle veille cependant à créer des conditions-cadres favorables (infrastructures, fiscalité). Souvent, une moindre intervention publique se constate aussi lorsque l'économie d'un territoire est florissante.

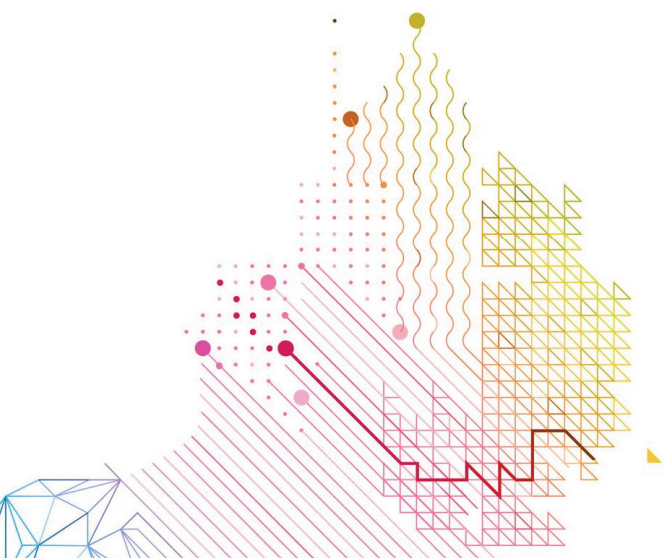
Une situation globalement déséquilibrée aux frontières françaises

Les territoires frontaliers français présentent un problème de compétitivité clairement établi vis-à-vis de leurs voisins, principalement sur les frontières nord et est de l'Hexagone (de Dunkerque à Genève), qui se traduit en termes de PIB par habitant, de taux de chômage ou de captage d'IDE. Les entreprises mettent principalement en avant, au-delà des différences fiscales et sociales (coût du travail), l'instabilité normative dans ces domaines. Toutefois, ce problème de compétitivité est relativisé par certaines dispositions avantageant les territoires français, dont le crédit d'impôt recherche ou le statut Jeune entreprise innovante. De plus, les réformes en cours sont orientées vers un effort de simplification. Enfin, en transfrontalier, il reste extrêmement complexe d'apprécier la réelle compétitivité des territoires français face à leurs voisins, celle-ci étant nuancées par les propres conditions cadres du voisin, le secteur d'activité (plus ou moins réglementé, concurrentiel, mondialisé, etc.) et la stratégie propre de développement de l'entreprise.

Différentes facettes du développement économique transfrontalier

Les territoires transfrontaliers aux frontières françaises témoignent d'une grande diversité de leur structuration économique. Le développement économique transfrontalier s'apprécie donc à travers différentes facettes.

- **L'économie de la connaissance et de l'innovation** est devenue un des objectifs prioritaires de la politique de cohésion de l'Union européenne ; il est possible de travailler en transfrontalier sur les regroupements d'entreprises, la mise en réseau de laboratoires de recherche et d'universités des deux côtés de la frontière, autour de l'innovation et du transfert technologique (pôles de compétitivité ou clusters).
- **L'export transfrontalier** est aussi une des thématiques de travail possibles avec les TPE et PME : il permet de

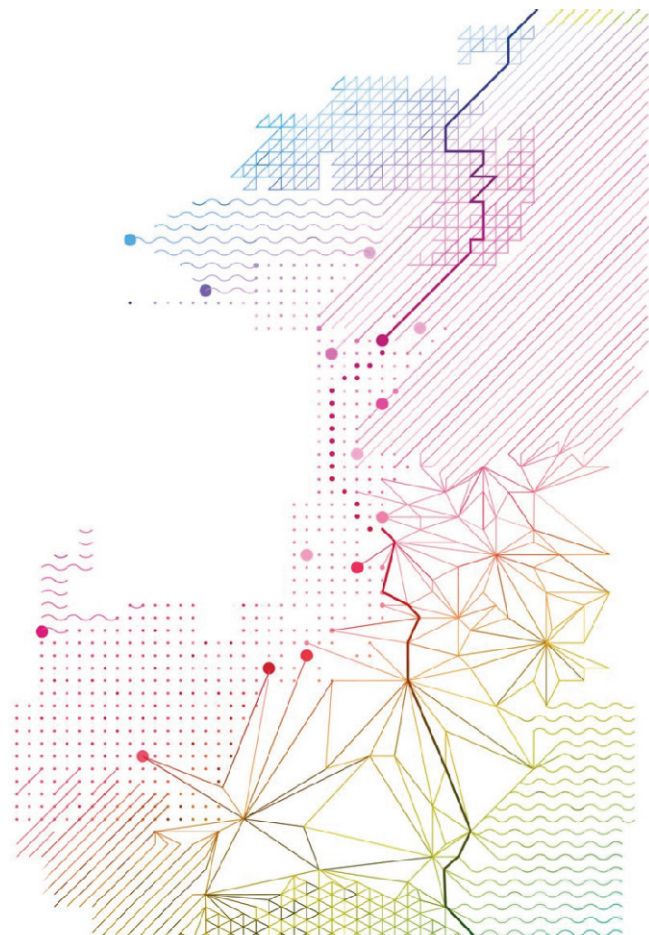


développer les connaissances pour exporter au-delà du territoire transfrontalier et favorise ainsi la croissance de ces entreprises.

- **La reprise d'entreprise en transfrontalier** permet d'assurer la poursuite de l'activité d'une entreprise (TPE, PME) à la retraite de son dirigeant.
- **Les prestations de service en transfrontalier**, facilitées par la directive « services », sont à prendre en compte dans le développement économique transfrontalier, avec de nombreuses entreprises artisanales travaillant en transfrontalier (secteur du bâtiment, ...).
- **Le tourisme** est un exemple où concurrence et coopération sont inséparables, avec à la fois de nombreuses synergies et projets (notamment dans les zones rurales et de montagne) et une concurrence persistante dans la promotion et la commercialisation des offres.
- **Les activités commerciales** répondent elles aussi à une logique transfrontalière propre, utilisant les avantages des territoires (prix plus bas, offre plus dense, etc.) pour élargir leur zone de chalandise à l'autre côté de la frontière.
- **L'accompagnement des entreprises** révèle notamment un déficit de communication et compréhension entre sphère publique et sphère privée, la seconde attendant principalement de la première une aide non pas financière, mais technique, dans la connaissance des conditions cadres (simplifiées) et surtout l'identification des compétences d'accompagnement et de leurs porteurs, ainsi que leur maillage territorial, ceci devant être fait en transfrontalier.

Marché de l'emploi, formation professionnelle, apprentissage, qualifications

Les mobilités quotidiennes (pendulaires) augmentent, alors que la mobilité résidentielle est faible (dans toute l'Europe et plus particulièrement en France). L'intérêt de fluidifier les réallocations d'emplois en transfrontalier s'accroît donc. Cela se fait naturellement aux frontières françaises, avec plus de 380 000 travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant de l'autre côté de la frontière (soit 40 % des flux européens), mais ne s'accompagne pas nécessairement de politiques publiques transfrontalières concertées et adaptées (aménagement, transports publics, économie, mobilité facilitée via la formation initiale et professionnelle, la reconnaissance des diplômes et la VAE). Il importe de prendre en compte l'existence réelle d'un bassin d'emploi déjà transfrontalier de fait, pour y adopter des politiques publiques qui accompagnent des carrières professionnelles devenues transfrontalières. Des bonnes pratiques existent sur différentes frontières, allant de centres d'information aux maisons d'emploi transfrontalières, en passant par des politiques de formation linguistique à la langue du voisin.



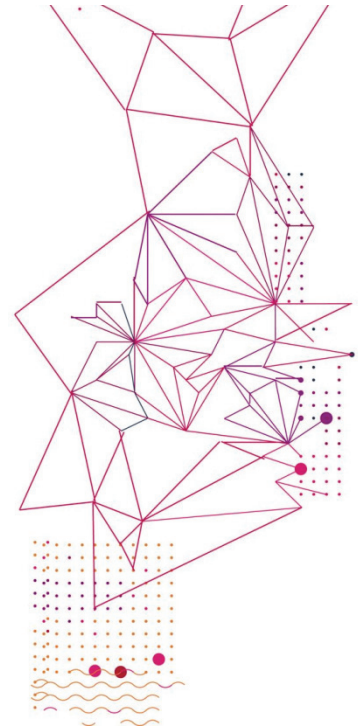
Financements des partenariats et des projets

Les cadres de financement des partenariats et des projets sont aussi diversifiés que leurs attributeurs et bénéficiaires potentiels sont nombreux. Les financements européens sont à distinguer des organismes de financement nationaux et fonds des collectivités, ainsi que des fonds de capital-risque transfrontaliers. En transfrontalier, les fonds européens mobilisables sont principalement constitués du FEDER, avec les programmes CTE. Côté France, Bpifrance notamment a pour rôle d'encourager le financement d'activités, pouvant être orientées vers le transfrontalier. Les collectivités, sur leurs propres fonds, développent plus rarement des appels à projet transfrontaliers (financièrement plus réduits). Enfin, il existe des exemples de fonds de capital-risque transfrontalier.

Gouvernance économique transfrontalière

La gouvernance économique d'un territoire regroupe une multitude d'acteurs publics, parapublics et privés, collectifs et individuels, nationaux et internationaux. Un territoire transfrontalier se révèle donc encore plus complexe à gérer, d'autant plus que le manque de données statistiques n'incite pas naturellement les différents acteurs à se tourner vers le transfrontalier. Pour ce faire, une réflexion sur les coûts engendrés par une absence d'action publique transfrontalière est à envisager. En résumé, le processus de construction d'une gouvernance transfrontalière est progressif, avec un partenariat restreint au départ, s'élargissant du national au transfrontalier, puis du transfrontalier restreint à plus d'acteurs. La gouvernance se construit avec une logique de coopération, qui n'ignore pourtant pas la concurrence subsistant entre deux ou trois territoires nationaux coexistant sur la frontière (coopétition). Différents processus peuvent

aussi changer la composition de cette gouvernance et la construction des partenariats (réforme territoriale en France, avec un renforcement de la région et des métropoles comme acteurs majeurs du développement économique).



Stratégies

La stratégie transfrontalière doit traduire en actions le concept de coopétition : elle peut se décliner sous différentes formes : d'une logique unilatérale, d'accompagnement du développement économique d'un seul côté de la frontière, vers les opportunités identifiées chez le voisin (stratégie « frontalière », situation de concurrence) ; à une logique de co-construction (stratégie « transfrontalière », situation de coopération). Ces deux logiques ne sont pas exclusives, la seconde (coopération) étant cependant plus complexe et longue à définir et mettre en œuvre, aussi bien politiquement que techniquement (manque de données objectivant la coopération transfrontalière nécessaire).

Les stratégies régionales d'innovation, du fait qu'elles sont requises par l'UE, sont souvent propices à la mise en place de partenariats transfrontaliers. Il s'agit de rechercher les points de convergence entre les stratégies des différentes entités partenaires, et de mettre en exergue les intérêts communs de l'espace transfrontalier.

Même si une stratégie de développement économique pleinement coopérative n'est pas toujours possible, une stratégie transfrontalière de développement territorial, portant notamment sur les conditions locales du développement économique, est possible et souhaitable sur l'ensemble des frontières françaises. Sur la frontière nord et est de la France en particulier, caractérisée par des différentiels de compétitivité, et une forte concurrence économique qui rendent la coopération économique complexe, une telle stratégie coopérative de développement territorial est de nature à permettre un jeu gagnant-gagnant au moins sur cette dimension de la coopération.

Enfin, la prise en compte des différentes échelles territoriales d'intervention est importante dans cette approche d'« aménagement », du niveau local du bassin d'emploi transfrontalier (avec l'immobilier d'entreprise, les transports urbains, ...), jusqu'à une échelle stratégique régionale plus large (avec les transports régionaux, les services rares, les universités...).



Mission Opérationnelle Transfrontalière

38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris – France

www.espaces-transfrontaliers.eu

tél. : +33 1 55 80 56 80

mot@mot.asso.fr



Ce document est cofinancé par l'Union européenne
dans le cadre du programme Europ'Act.
L'Europe s'engage en France avec le Fonds
européen de développement régional.