

# Préfecture de région Midi-Pyrénées

Étude financée par l'État français au titre du FNADT



> REALITE DES RAPPORTS ECONOMIQUES ENTRE LES DEUX COTES DE LA FRONTIERE FRANCO-ESPAGNOLE ET REGARD SUR L'EFFICIENCE DES POLITIQUES DE COOPERATION MENEES DANS CE DOMAINE DANS LE CADRE DES PROGRAMMES INTERREG.

*Synthèse des conclusions et préconisations*

*Septembre 2011*



En partenariat avec :



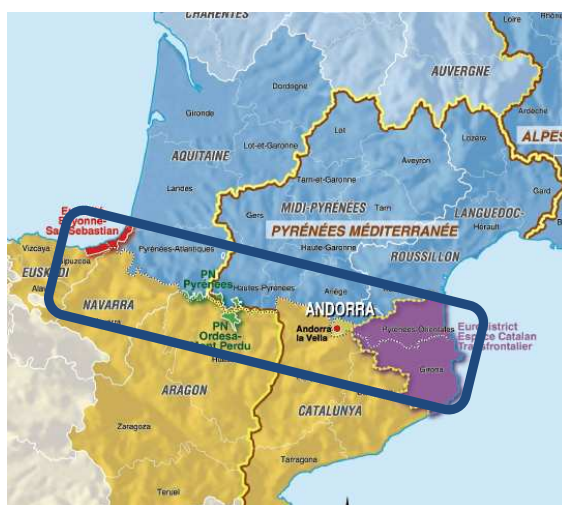
# Contexte et objectifs de la démarche

## Le contexte et les objectifs de l'étude :

Suite au rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière remis au mois de Juin 2010 au Premier ministre et à la demande de la DATAR, la Préfecture de la région Midi-Pyrénées a souhaité engager une étude afin de mieux appréhender l'état des échanges économiques sur la zone frontalière franco-espagnole, y compris la Principauté d'Andorre.

Cette étude avait une triple finalité :

1. mieux comprendre l'état des échanges économiques transfrontaliers et notamment la valeur ajoutée réelle des coopérations entre la France et l'Espagne,
2. dégager des pistes d'actions pour l'échelle régionale et inter-régionale,
3. contribuer à la réflexion nationale et européenne nécessaire à la préparation de la prochaine politique de coopération.



Source cartographique : site internet de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Territoires frontaliers concernés
Pyrénées Atlantiques (Département)
Hautes-Pyrénées (Dép)
Haute-Garonne (Dép)
Ariège (Dép)
Pyrénées Orientales (Dép)
Gipuzkoa (Province)
Huesca (Prov)
Navarre (Reg)
Andorre (Principauté)
Lerida (Prov)
Gerone (Prov)

## La méthodologie retenue :

Les deux cabinets mandatés, EDATER en France et Iniciativas Innovadoras en Espagne, ont réalisé leurs travaux de Janvier à Juillet 2011 en mobilisant différents outils :

1. pour la partie « étude de la réalité des échanges économiques », les analyses documentaires et statistiques et une cinquantaine d'entretiens auprès d'acteurs publics et privés menés des deux côtés de la frontière ainsi qu'en Andorre ;
2. pour la partie « regard sur l'efficacité des politiques de coopération économique », une enquête en ligne auprès des partenaires et chefs de file de 74 projets à dimension économique soutenus par les programmes INTERREG IIIA (2000-2006) ou POCTEFA (2007-2013).

La synthèse qui suit présente les principaux constats effectués ainsi que les pistes de recommandations suggérées.

Elle s'articule en 3 parties distinctes ; parties qui correspondent aux objectifs d'analyse spécifique fixés dans le cahier des charges :

1. La qualification de la nature et l'intensité des relations économiques entre les deux versants ;
2. L'évaluation des effets de distorsion liés aux différences de législation sociale et fiscale notamment ;
3. L'analyse et l'appréciation des coopérations entre acteurs institutionnels du monde économique dans le cadre d'INTERREG.

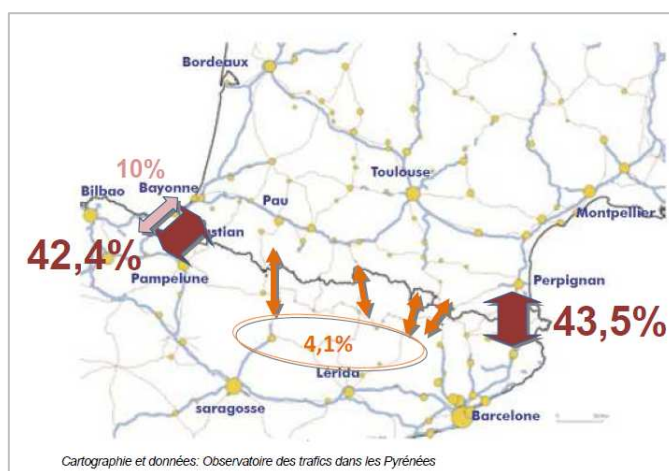
# Conclusions et préconisations

## 1.1 Qualification de la nature et de l'intensité des relations économiques

**Conclusion n°1 :** Les relations économiques de part et d'autre de la frontière existent mais elles sont plus faibles en volume que sur les autres zones transfrontalières de France. Elles sont hétérogènes du fait des profils des bases économiques, de la configuration géographique des territoires et des organisations institutionnelles, sociales et culturelles locales. Elles restent souvent difficiles à mesurer.

Les relations économiques (flux de marchandises et de personnes) se concentrent principalement aux extrémités Est et Ouest de la frontière, au niveau des deux zones littorales. Plus de 90% du trafic de marchandise s'effectue ainsi sur les parties est et ouest de la chaîne pyrénéenne.

### Trafic des poids lourds de marchandises par jour en 2008 (en %)



Pour leurs parts, les migrations professionnelles les plus importantes sont observables dans le sens nord-sud en pays basque (vraisemblablement plus de 2000 migrations quotidiennes). Elles sont plus faibles et plutôt dans le sens sud-nord dans la zone Perpignan-Gérone (plus de 1000, y compris Cerdagne). L'Andorre, quant à elle, est principalement tournée vers l'Espagne : on estimait à environ 1600 le nombre de travailleurs de nationalité espagnole allant travailler en Andorre.

Ces flux de travailleurs restent faibles en comparaison à la situation observable sur d'autres frontières françaises : on atteint 30 000 travailleurs français en Belgique (2006), 74 000 au Luxembourg (2009), 53 000 en Allemagne (2009) et 135 000 en Suisse (source : MOT). Les relations inter-entreprises sont, en revanche, plus difficiles à mesurer et à suivre dans le temps mais elles existent (tourisme, agro-alimentaire, sylviculture, imprimerie, ...). Elles se manifestent aux plans individuels (prise de participation, donneur d'ordre/sous-traitant) ou collectifs (20% des 50 clusters connus affichent une coopération transfrontalière).

### ⇒ Préconisations

**P1 : Maintenir et/ou renforcer les mesures économiques dans les axes des programmes de coopération (INTERREG ou locaux) en recherchant des projets qui pourront avoir des effets visibles.** Il s'agit ici de poursuivre l'impulsion et la mise en œuvre d'actions en faveur de l'économie et des entreprises en visant 2 ou 3 problématiques particulières dans l'objectif d'orienter les prochains appels à projets : par exemple sur les effets de la crise économique, l'enjeu de l'ouverture à l'export ou encore la diffusion de l'innovation de premier niveau.

**P2 : Production d'un bilan territorialisé approfondi sur l'ensemble des actions de coopération dans le domaine économique mises en place entre les acteurs des deux versants.** L'objectif serait de produire un état des lieux consolidé et homogène autour duquel communiquer et ainsi donner envie aux entrepreneurs d'entrer dans un projet de coopération en valorisant les effets concrets pour l'entrepreneur (via notamment le recueil de témoignages démonstratifs).

**P3 : Conforter le suivi et l'observation des indicateurs de flux économiques sur la zone frontalière.** Aucun dispositif de suivi des données économiques et sociales (ou structure d'observation) n'est en activité (mis à part l'observatoire franco-espagnol des trafics) sur l'ensemble des 11 territoires concernés par l'étude. Les systèmes existants ne sont pas nécessairement homogènes de part et d'autre de la frontière et d'une communauté ou régions à l'autre. Or l'information est nécessaire pour éclairer les diagnostics puis certains arbitrages stratégiques ou opérationnels lors de la mise en œuvre d'actions publiques ou privées.

**Conclusion n°2 :** Une différence nette de législation fiscale et sociale existe mais les agents économiques souffrent aussi d'un déficit d'information et de connaissance sur ce point et tous les paramètres ne sont pas nécessairement perçus.

Les entretiens réalisés avec les entreprises révèlent une certaine méconnaissance des spécificités économiques (tissu économique et potentiels partenaires existants) mais aussi réglementaires du pays voisin. Mis à part quelques grands groupes à vocation internationale (notamment implantés sur les zones Est et Ouest, portes d'entrée du territoire), le tissu économique reste majoritairement constitué de TPE et PME manquant d'outils et de moyens pour acquérir à elles seules cette compétence.

Ici encore cette méconnaissance ou difficultés d'accès à l'information peut constituer un frein au développement des échanges.

#### ⇒ Préconisation

**P4 : Renforcer les actions de communication et d'information sur le champ économique de l'entreprise et sur la fiscalité et le droit social, par territoire et à l'échelle de la zone transfrontalière.** Cette recommandation pourrait se déployer en deux temps :

1. Procéder à un bilan des actions de communication sur ce thème mises en place sur les deux versants (par les services de l'Etat ou des collectivités, les organismes consulaires ou de branche...);
2. En fonction des résultats mis en avant par ce diagnostic, un plan d'action pourra alors être dressé visant à combler les lacunes en termes de communication (en ciblant le cas échéant les organismes relais et les clusters ou filières organisées).

**Conclusion n°3 :** On observe clairement des relations économiques entre les entreprises, sous forme collectives ou individuelles, mais d'autres potentialités existent par ailleurs.

Bien que les bassins économiques soient quelques peu hétérogènes sur certaines zones de la frontière franco-espagnole (par exemple entre la province de Gérone particulièrement industrielle et les Pyrénées Orientales au contraire davantage dotées en entreprises du secteur des services), certaines complémentarités réelles ou potentielles apparaissent (en matière de tourisme ou d'industrie agro-alimentaire par exemple). Des tendances à la coopération sont également visibles dans certaines filières économiques telles que l'agroalimentaire, les énergies renouvelables ou encore la filière bois-forêt. Ces coopérations, qui peuvent relever soit d'initiatives privées (entreprises), soit de formes plus organisées (clusters), sont révélatrices d'un réel potentiel en termes de complémentarités. L'analyse de ce potentiel mériterait toutefois d'être approfondie afin de le renforcer de manière significative.

#### ⇒ Préconisation

**P5 : Procéder à des investigations plus poussées dans certaines filières d'excellence afin d'identifier les potentialités de coopération et faciliter leur stimulation :**

Suite à la production d'un premier état des lieux présenté dans le rapport détaillé, un approfondissement pourrait être lancé afin de comprendre plus précisément ces organisations et leur projet, mais aussi alimenter un processus d'échanges avec les opérateurs ou acteurs d'interface (via la rencontre de visu des principaux acteurs)

**Conclusion n°4 :** Le tourisme, secteur clef de l'économie régionale, s'illustre lui aussi par des coopérations mais elles semblent hétérogènes et vraisemblablement à consolider ou développer.

Les trois versants (français, espagnol et andorran) semblent se positionner sur des segments d'activité communs tels que les sports d'hiver, le thermalisme, le tourisme rural et de plein air ou encore, pour la France et pour l'Espagne, un tourisme balnéaire et littoral.

Dans la zone centrale, où le tourisme rural et de pleine nature, le tourisme sportif et les sports d'hiver apparaissent prépondérants, les analyses montrent une forte tendance à un tourisme de proximité régionale et une clientèle étrangère limitée.

En matière de coopération, peu d'actions d'initiative privée ont pu être identifiées, mais malgré tout, il faut noter une coopération concernant les professionnels du ski espagnols et français (Groupes Aramon et NP'Y).

A l'Ouest, une forte identité culturelle commune basque est mise en avant dans des actions de promotion touristique concertées. A l'Est, en revanche, la coopération est moins apparente et les deux versants semblent jouer sur des spécificités différentes : une offre d'hôtellerie de plein air importante sur le versant nord de la frontière franco-espagnole qui capte davantage une clientèle française contrairement à la Costa Brava où l'hôtellerie s'est fortement déployée et est fréquentée par de nombreux touristes étrangers.

#### ➔ Préconisation

**P6 : Poursuivre le processus de soutien aux projets touristiques tout en accentuant le suivi de leurs effets (projets INTERREG) et en intégrant dans les projets deux priorités : « élargissement des zones de provenance de la clientèle » et « développement durable ».** Il s'agira de renforcer le suivi des impacts des projets afin d'améliorer la compréhension des retombées et des effets « système » de certaines actions ainsi que d'encourager, voire soutenir de manière prioritaire les projets de coopération s'inscrivant dans un référentiel de tourisme durable et ainsi renforcer les positionnements différenciateurs sur le marché et anticiper les modifications de comportements de la clientèle (par une augmentation et une diversification de la qualification des professionnels de la filière, ...).

**Conclusion n°5 :** Le déficit de qualité des infrastructures de communication est souvent mentionné comme facteur limitant les échanges, notamment dans la partie centrale de la zone transfrontalière.

A la différence des deux zones littorales extrêmement bien connectées, les infrastructures de communication s'avèrent être un véritable frein pour les acteurs économiques, notamment ceux situés en zone centrale de la frontière (en 2008, seuls 4,1% du trafic de poids lourds de marchandises se faisait via les 4 passages intérieurs). L'amélioration de l'offre du réseau d'infrastructures routières reste un enjeu important pour le développement des coopérations pour une grande partie de l'espace frontalier.

#### ➔ Préconisation

**P7 : Maintenir un axe (ou une mesure) dédié aux projets structurants d'infrastructures de communication transfrontaliers**

Même si des possibilités ont été ouvertes dans le cadre de la programmation 2007-2013 (comme la mise aux normes du Tunnel de Bielsa), le financement de grands projets d'infrastructures de transport est délicat compte tenu du coût de telles actions et de l'impossibilité de financer tous les projets. Cette recommandation a donc pour objectif de soutenir les réflexions qui pourraient :

- préparer la réalisation de grands projets ;
- expérimenter sur ces thèmes (étude de faisabilité des opérations de co-voiturage, ...) ;
- en même temps constituer un matériau de communication grand public.

## 1.2 Evaluation des effets de distorsion liés aux différences de législation sociales et fiscales

**Conclusion n°6** : De réelles différences sociales et fiscales observables entre la France, l'Espagne et l'Andorre pouvant être génératrices de distorsions de concurrence ou à l'origine de freins pour le développement des échanges économiques.

La France est en apparence, d'un point de vue fiscal et social, la moins avantageuse des trois économies : en 2009/2010, on y recense notamment les cotisations sociales et le salaire minimum les plus élevés des trois pays. Mais il convient de relativiser cette « faiblesse » au regard de qualités reconnues telles que le niveau de formation des actifs, la qualité des infrastructures, ...ainsi qu'une fiscalité sur la R&D et l'innovation très avantageuse (avec un dispositif très attractif du crédit impôt recherche renforcé en 2008).

### Les principaux indicateurs fiscaux et de prélèvements sociaux

	France	Espagne	Andorre
Volume des PO sur les entreprises en 2010 (en % du PIB)	34,4%	30%	Données non disponibles
<b>Impôts:</b>			
Impôts sur les sociétés taux normal	33,33%	30%	Pas d'IS
Impôts sur les sociétés taux réduit	15%	25% - 20%	
TVA taux normal	19,6%	18%	Pas de TVA
TVA taux réduit	5,5%	8%	
<b>Charges sociales:</b>			
Taux de prélèvement (en % du PIB)	18,5%	13,20%	Données non disponibles
Part patronale (en % du salaire brut)	45%	30%	13%
<b>Droit du travail:</b>			
Salaire minimum légal mensuel net	1 072,07 €	641,40 €	927,09 €
Temps de travail hebdomadaire	35 heures	40 heures	40 heures
Majoration des heures supplémentaires	25% de la 36 <sup>ème</sup> heure à la 43 <sup>ème</sup> - 50% partir de la 44 <sup>ème</sup> heure	Aucune majoration obligatoire	25% pour les quatre premières heures - 50% pour les quatre suivantes - 75% au-delà
Salaire moyen brut en 2008	32 413,40 €	21 883,42 €	23 360,83 €

Source : Cass, CLEISS, Eurostat, impôt.gouv. Synthèse : Edater

A l'inverse, l'absence de TVA, d'impôts sur les bénéfices ou encore la faiblesse des charges sociales, font du territoire de la Principauté d'Andorre l'économie la plus avantageuse des trois, mais celui-ci reste enclavé, avec un marché de consommation de proximité limité et des évolutions du système fiscal qui pourraient voir le jour rapidement.

Les deux versants étant positionnés sur des secteurs globalement similaires (et donc des mêmes produits), ces différences peuvent créer des distorsions de

concurrence frontales comme mais sur des secteurs spécifiques tels le secteur agricole et l'agro-alimentaire, l'activité du BTP ou la restauration (pour le tourisme).

### ➔ Préconisations

#### **P8 : Pousser les investigations afin de déterminer et mesurer plus finement les impacts économiques et financiers de ces différences en matière sociale et fiscale sur les branches d'activités les plus concurrentielles**

Les analyses ont fait état de l'existence de distorsions. Néanmoins, les aspects sociaux et fiscaux peuvent varier en fonction des secteurs d'activité et de la taille des entreprises. De même, des évolutions ont été récemment introduites ou vont prochainement l'être. Il apparaîtrait donc utile de procéder à des investigations plus précises en prenant compte des spécificités des entreprises au moins dans les secteurs d'activité clefs (l'agriculture et les industrie-agroalimentaires, la logistique et les transports...)

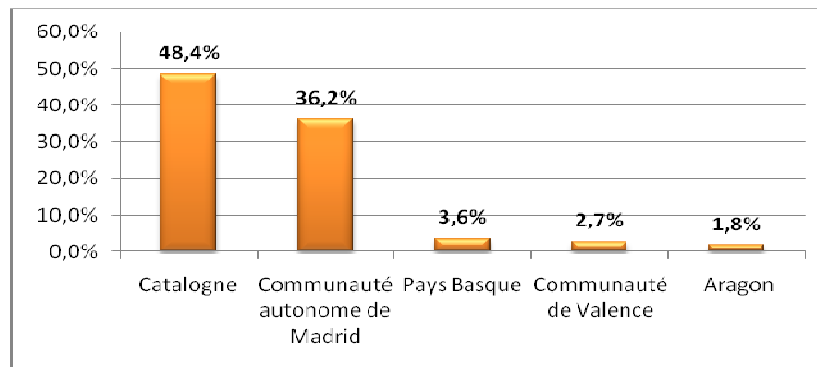
#### **P9 : Expérimenter les pôles de développement économique transfrontaliers (PDET) :**

Cette piste, évoquée par le rapport de la Mission Parlementaire (rapport du 18 Juin 2010, Blanc-Keller, Sanchez-Schmidt), vise à créer des zones économiques à statut spécifique à fort effet de levier. Cette piste pourrait être approfondie dans le cadre d'une étude d'opportunité et de faisabilité puis le cas échéant pourraient être expérimentées sur une période de 3 à 5 ans « sur des emprises limitées pour des activités encadrées pour rétablir des équilibres concurrentiels ».

**Conclusion n°7 :** Les différences doivent cependant être relativisées car elles n'empêchent pas toute initiative d'implantation, prise de participation ou développement d'entreprises, et ceci de manière réciproque (d'un côté de la frontière à l'autre).

Des différences sociales et fiscales sont constatées entre les trois pays de la zone d'étude et peuvent impacter certaines relations économiques. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de l'implantation et du développement des entreprises, ces différences ne semblent pas constituer un facteur décisif dans les décisions. En effet, selon la nature et l'objet de l'entreprise ou du projet, d'autres critères plus importants interviennent telles que la qualification de la main d'œuvre, les infrastructures, l'existence d'un marché, l'environnement économiques et sociales (organismes de recherche ou de formation, ...) ou encore les aides financières. S'il existe bien des différences en matière sociale et fiscale, comme le montre le graphique suivant, elles ne neutralisent cependant pas toute relation économique entre la France et l'Espagne.

**Communautés autonomes les plus concernées par les implantations de sociétés à participation française** (en % du total des implantations de sociétés à participation française en Espagne)



Source : *Chambre de commerce française à Barcelone, 2010*

#### ⇒ Préconisation

Ce constat renvoie à la préconisation P4 : « Renforcer les actions de communication et d'information sur le champ économique et de l'entreprise et sur la fiscalité et le droit social, par territoire et à l'échelle de la zone transfrontalière »

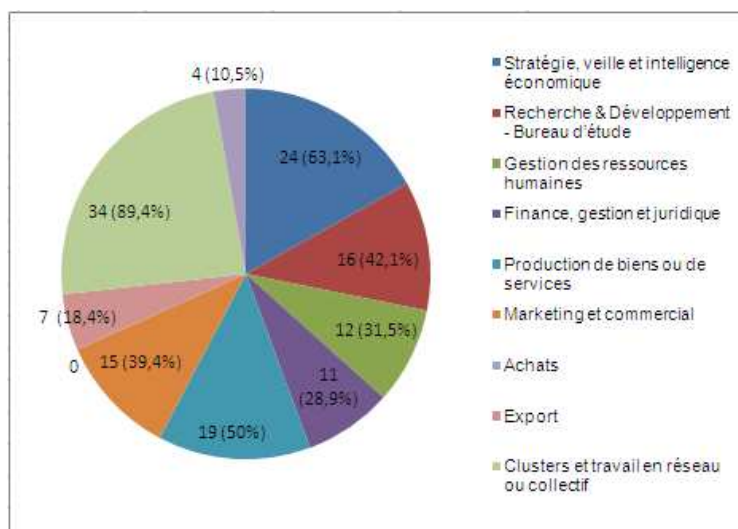
### 1.3 Analyse des coopérations INTERREG et de leurs conséquences économiques transfrontalières

**Conclusion n°8 :** Les projets de coopération sont perçus par les bénéficiaires comme étant essentiels au rapprochement des acteurs des deux versants. Néanmoins, le suivi de leurs impacts économiques reste difficile ce qui ne permet pas d'appréhender leur réelle valeur ajoutée

Les programmes INTERREG III A et POCTEFA sont généralement considérés comme importants par les porteurs de projets interrogés pour stimuler la coopération franco-espagnole : sur 30 réponses obtenues lors de l'enquête, 26 considèrent que ces programmes ont un impact positif ou très positif, 2 considèrent que l'impact est d'une importance moyenne et 2 d'une importance faible.

Les projets de coopération concernent majoritairement les thématiques du développement de l'entreprise et les actions de mutualisation (notamment la mise en réseau des acteurs et entreprises et le transfert de technologies) mais peu les phases de créations ou reprises d'entreprises.

## Les projets au regard des « fonctions » de l'entreprise



Source : Enquête EDATER auprès de bénéficiaires des programmes INTERREG IIIA et POCTEFA, février-avril 2011

Néanmoins, les effets des projets restent difficilement valorisables notamment en termes d'impacts sur l'emploi.

### ➔ Préconisation

#### **P10 : Renforcer le processus de suivi des effets et impacts des projets financés**

Ce suivi pourrait se mettre en place au travers deux méthodes :

1. Mise en place d'évaluation en interne des projets (de l'opération au niveau dossier, puis à un niveau plus élevé au niveau du projet)
2. Evaluation en continu : suivi de cohortes ou enquêtes annuelles par échantillon ou sur cible

**Conclusion n°9 :** Des points de blocage persistent pour la mise en œuvre du programme POCTEFA, obstacles notamment soulignés par les porteurs de projets :

- un secteur privé qui reste minoritaire malgré une évolution constatable entre les deux générations de programmes.
- des complexités dans les procédures administratives (montage des dossiers, suivi administratif des projets et les pièces justificatives à apporter).

Ces obstacles ont déjà été mis en avant lors des précédentes évaluations (évaluation ex-post INTERREG IIIA, évaluation à mi-parcours POCTEFA) et la présente étude confirme ces tendances (tendances révélées par l'enquête menée auprès d'un échantillon de porteurs de projet INTERREG IIIA et POCTEFA).

### ➔ Préconisation:

#### **P11 : Pérenniser et transmettre les acquis (technique de gestion et suivi) des porteurs de projets.**

Cette pérennisation pourrait s'effectuer par la mise en place :

- d'un « Guide de Bonnes Pratiques de Gestion » développé à partir des expériences de projets INTERREG III et POCTEFA,
- d'un module de formation pour les nouveaux coordinateurs de projets
- encore d'un « forum » pour la présentation de solutions en matière de coopérations économiques et problématiques des entreprises.



## Votre correspondant pour cette mission

Jacques CARRILLO

Directeur associé

EDATER

Tél. : 04 67 02 29 02

[carrillo@edater.fr](mailto:carrillo@edater.fr)



Tour Polygone

265, avenue des Etats du Languedoc

F-34000 MONTPELLIER

[www.edater.fr](http://www.edater.fr)

Tél. : 04 67 02 29 02

Fax : 04 67 79 56 76

[contact@edater.fr](mailto:contact@edater.fr)