

Concours administratifs  
Catégories A et B

# MÉTHODOLOGIE

de la

# NOTE DE SYNTHÈSE

- *La méthode pas à pas*
- *De nombreux exemples*
- *Des conseils pratiques et astuces*
- *Des sujets corrigés et commentés*

Thomas Govedarica



Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

## CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2018

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

**Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.**

Durée : 4 heures  
Coefficient : 4

**SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

### À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 35 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Attaché territorial, vous êtes chargé(e) de mission auprès du directeur général adjoint (DGA) au développement et à l'attractivité de la métropole d'Admi-métro (380 000 habitants).

Le président, qui est également maire de la ville-centre, a récemment été reçu par son homologue maire d'une métropole d'un État frontalier de la France, membre de l'Union européenne. Enchanté de sa visite et des échanges noués, qui ont mis en évidence plusieurs problématiques d'intérêt commun (économie, culture, enseignement supérieur, environnement...), il entend développer avec cette ville des relations plus institutionnalisées.

Dans ce contexte, le DGA vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des éléments du dossier, une note sur l'action internationale des collectivités territoriales.

#### Liste des documents :

- Document 1 :** « Définir les périmètres optimaux des partenariats » (extrait) - Développement économique transfrontalier. Guide pratique : la construction des partenariats - *Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)* - Septembre 2015 - 8 pages
- Document 2 :** « Rappel du cadre juridique de la coopération décentralisée et de l'action extérieure des collectivités territoriales » - Circulaire du Ministre des Affaires étrangères et du développement international et du Ministre de l'Intérieur - 2 juillet 2015 - 3 pages
- Document 3 :** « Coopération décentralisée : le jeu de chaises musicales entre régions, métropoles et intercos » - *LaGazette.fr* - 6 septembre 2017 - 1 page
- Document 4 :** « Cadre juridique de la coopération transfrontalière. Outils juridiques au service des projets transfrontaliers » (extraits) - *Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)* - Décembre 2013 - 6 pages
- Document 5 :** Chapitre V : Action extérieure des collectivités territoriales - Articles L1115-1 et s. & D1115-1 et s. du Code général des collectivités territoriales - *Legifrance* - 5 pages
- Document 6 :** « La coopération décentralisée. Une diplomatie des territoires » (extrait) - *diplomatie.gouv.fr* - site consulté en juin 2018 - 1 page
- Document 7 :** « L'action internationale des métropoles en question. Entre attractivité et pratiques de coopération » (extrait) - Hadrien Rozier - *L'Harmattan* - 2015 - 4 pages
- Document 8 :** « Partenariat avec un pays étranger - réglementation » - Question écrite n° 97532 de M. Pascal Deguilhem et réponse du Ministère des collectivités territoriales - *Assemblée Nationale* - JO du 31 janvier 2017 - 2 pages
- Document 9 :** « Action internationale des collectivités territoriales : pourquoi dépenser ailleurs ? » - Alexandre Guillo - *Le Lab territorial* - consulté le 27 août 2018 - 3 pages

#### Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

# Définir les périmètres optimaux des partenariats

La complexité de l'action publique et des interactions public-privé en matière de développement économique est amplifiée dans un contexte transfrontalier du fait de la dissymétrie de part et d'autre des frontières. Ainsi, constituer une gouvernance efficiente du développement économique transfrontalier relève du défi.

Cela implique d'abord de définir les périmètres optimaux des partenariats au service du développement économique transfrontalier, en identifiant les acteurs et les compétences indispensables, les leviers d'actions, les complémentarités entre acteurs, les éléments fédérateurs, etc. Les thématiques concernées (accès à l'innovation, marché de l'emploi, etc.), peuvent nécessiter des actions à des échelles différentes.

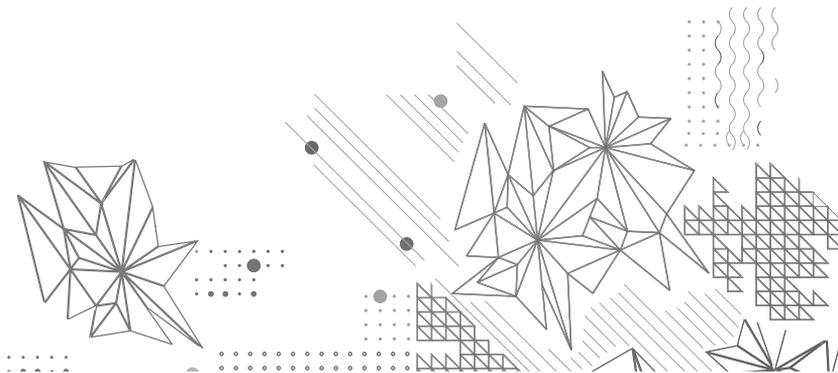
Ensuite, il est important d'améliorer l'articulation des échelles territoriales et des différentes dimensions thématiques du développement économique.

A chaque échelle d'autorité publique est rattaché un jeu de compétences et de thématiques : à cet égard, la réforme territoriale en cours en France marque une évolution vers un rôle économique plus important des régions et des métropoles.

Enfin, il est nécessaire de pérenniser les partenariats. Pour obtenir un effet réel sur le territoire, l'action en faveur du développement économique doit être pensée à long terme, raison pour laquelle la pérennité de la gouvernance est l'une des clés du succès des politiques publiques dans ce domaine.

## DOCUMENT 1

(...)



# COMMENT CLARIFIER ET RATIONALISER LA GOUVERNANCE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

Les configurations impliquant un nombre trop important d'acteurs peuvent se révéler une source d'inertie ou d'inefficacité. Pour cette raison, distinguer plusieurs cercles de partenariat permet de concilier efficacité et besoin de rassembler tous les acteurs pertinents.



↳ Il est utile de distinguer **trois cercles** : un «noyau dur» d'autorités publiques, les partenaires associés et enfin les acteurs économiques privés.

- Le «noyau dur» est formé notamment par les autorités publiques ayant une compétence en matière de développement économique et une vision stratégique des priorités à poursuivre. Ce cercle d'acteurs a pour missions la définition des politiques en faveur du développement économique transfrontalier, le leadership, voire le financement de stratégies de développement<sup>1</sup>.

- Les partenaires associés sont des structures comme les agences de développement, les chambres consulaires, les organisations patronales et salariales, les services publics pour l'emploi, etc. Ces acteurs détiennent une connaissance fine du terrain et ont un rôle clé d'accompagnement des acteurs économiques. Les partenaires associés doivent être consultés lors de l'élaboration des stratégies et politiques de développement et impliqués par la suite dans la mise en œuvre d'axes de travail concrets.

- Enfin, les acteurs économiques privés, dont l'activité est au cœur du développement des territoires

transfrontaliers, représentent les bénéficiaires finaux des stratégies et politiques. Pour cette raison, les mécanismes de consultation, de dialogue et de sensibilisation des acteurs économiques doivent être renforcés.

## EXEMPLE :

### Les acteurs de la Région Métropolitaine Trinationale (RMT) du Rhin supérieur

sont structurés en quatre piliers (politique, économique, scientifique et société civile), ayant chacun leur coordonnateur et chargés de mettre en œuvre une dimension de la stratégie de la RMT. Cette organisation vise une meilleure coordination entre les acteurs existants et la création de passerelles entre les quatre dimensions. Le pilier politique rassemble les autorités publiques regroupées dans les quatre instances de coopération institutionnelle (la Conférence du Rhin Supérieur, le Conseil Rhénan, les quatre Eurodistricts, et le Réseau des Villes). Le pilier économique est composé quant à lui des chambres de commerce des trois versants du Rhin supérieur (français, allemand et suisse).

Le pilier scientifique regroupe des institutions d'enseignement supérieur, des organismes de recherche, des acteurs chargés de la promotion de l'innovation et du transfert technologique.

<http://www.mtmo.eu/fr/home.html>



↳ De nombreux cloisonnements entre les différents types d'acteurs subsistent et représentent un frein pour une approche plus intégrée du développement économique transfrontalier. Par conséquent, il est important de **renforcer les liens entre différents types de partenaires**, surtout lorsque leurs rôles sont complémentaires. Il faut développer notamment **les articulations entre les collectivités et les acteurs économiques, entre le monde de la recherche et les entreprises, entre les services publics de l'emploi et les entreprises.**

## EXEMPLES :

### Le Business Club transfrontalier PAMINA

est composé d'agences de développement, de collectivités territoriales et de chambres consulaires françaises et allemandes. Ce business club a comme objectif d'améliorer les activités de conseil de ses membres au niveau transfrontalier et d'organiser la remontée d'information des acteurs économiques.

<http://www.pamina-business.com>

### En Europe, il existe plus de 20 partenariats transfrontaliers

**EURES**, qui ont comme mission de répondre aux besoins d'information et de coordination en matière de mobilité professionnelle transfrontalière. Les EURES-T constituent de précieux points de contact entre les administrations de l'emploi et les partenaires sociaux. Les périmètres des partenariats varient selon le territoire, mais rassemblent en général des services publics pour l'emploi et la formation professionnelle, des organisations patronales et syndicales, des autorités locales (collectivités ou services de l'État).

#### EURES Transfrontalier PED (FR-BE-LUX)

<http://www.eureslux.org>

#### EURES-T Rhin supérieur (FR-DE-CH)

<http://www.eures-t-oberrhein.eu>

#### Eureschannel (FR-BE-UK)

<http://www.eureschannel.org>



↳ Il est nécessaire de clarifier le partage des compétences, les équivalences des missions en transfrontalier et les interactions entre acteurs, par exemple à travers la **réalisation d'une cartographie dynamique des acteurs et de leurs compétences.**

Il s'agit d'identifier quels acteurs publics, parapublics ou privés, doivent dialoguer entre eux et sur quels sujets. L'objectif est de dépasser l'instabilité induite

<sup>1</sup> Pour une analyse complète du rôle des différents acteurs publics et parapublics impliqués dans le développement économique transfrontalier, consulter l'« Introduction à la thématique ».

par les fréquentes réformes des politiques publiques et de clarifier les rôles de chaque partenaire. Cela permet par ailleurs d'éviter la création de doublons au niveau des structures, des partenariats ou des projets transfrontaliers.

L'information sur le rôle de chaque acteur doit être renouvelée en permanence, d'une part parce que le turnover du personnel dans le domaine de la coopération transfrontalière est assez rapide et d'autre part parce que les partenariats transfrontaliers dépendent beaucoup de l'implication personnelle des responsables.

#### EXEMPLE :

##### L'Almanach Benelux 2011

donne un aperçu des acteurs publics, des initiatives et des structures de coopération transfrontalière sur plusieurs thématiques dont le développement économique. Le recueil explique par ailleurs la structure de l'administration publique et le partage des compétences en Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, France et Allemagne.

[http://www.benelux.int/files/4213/9177/0845/almanach\\_2011-2015.pdf](http://www.benelux.int/files/4213/9177/0845/almanach_2011-2015.pdf)



↳ Dans les configurations complexes de gouvernance comme celles au service du développement économique transfrontalier, il est utile d'**identifier un animateur ou un chef de file du partenariat**. Ainsi, deux grandes options se dessinent :

- Un modèle plus hiérarchique, dans lequel un type d'acteurs joue un rôle de chef de file ou de coordination, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie de

développement économique transfrontalier. L'orientation donnée par les récentes réformes en France renforce le rôle de chef de file des régions ou d'un binôme région-métropole.

- Un modèle plus collégial, en réseau, dans lequel un acteur joue le rôle d'animateur neutre du partenariat, chargé notamment de faciliter le travail collectif des acteurs. Ce rôle se rapproche plus de celui des structures transfrontalières (eurorégions, eurodistricts, métropoles transfrontalières).

## COMMENT ARTICULER LES ÉCHELLES TERRITORIALES ET LES THÈMES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?



↳ Le travail d'identification de la valeur ajoutée du développement économique transfrontalier consiste également à **définir la bonne échelle territoriale en fonction des thématiques**, tout en gardant une part de flexibilité dans la définition des périmètres.

- **Le niveau des bassins d'emploi - agglomérations et métropoles transfrontalières**, Eurodistricts, parcs naturels transfrontaliers, etc. - est pertinent pour les enjeux d'aménagement : transports urbains, foncier, zones d'activités, services publics quotidiens.

- **Le niveau régional** - Eurorégions (Grande Région, Aquitaine-Euskadi) - est pertinent notamment pour l'innovation et la recherche, les clusters, les grandes infrastructures de transport (aéroports, transports

régionaux). Il peut donner lieu à l'élaboration de stratégies eurorégionales d'innovation ou de développement économique et territorial.

- **Le niveau national et européen** reste structurant en termes législatif, de cohésion, de redistribution etc. De point de vue transfrontalier, c'est la coordination interétatique qui est importante (coordination des législations en matière fiscale, de grandes infrastructures de transport, RTE-T, ou d'énergie, RTE-E, etc.).

L'échelle pertinente de coopération peut différer en fonction du secteur économique et de la réalité du territoire transfrontalier. De manière générale, dans les domaines à forte intensité technologique, l'échelle de coopération est plus grande (régionale à mondiale). En revanche, dans les secteurs d'activité rurale ou d'économie présentielle, qui caractérisent certaines frontières à accessibilité plus réduite (montagnes, etc.) où dominent souvent les petites PME, une

échelle plus localisée peut mieux convenir.



↳ Étant donné le nombre important de partenaires publics et privés potentiellement concernés par le développement économique, il est plus pragmatique de **créer des partenariats à géométrie variable**, pour éviter les configurations de gouvernance trop complexes.

Il est plus efficace de partir d'un périmètre large de coopération possible, avec une gouvernance informelle, à partir duquel former ensuite des partenariats plus restreints, par exemple lorsqu'il s'agit de définir des stratégies économiques sectorielles ou des plans d'actions sur un sujet en particulier.

#### EXEMPLE :

**La région transfrontalière TTR-ELAt (Top Technology Region/Eindhoven-Leuven-Aachen Triangle)**, est née en 2009 de la fusion de TTR et ELAt, deux projets à dimension économique dans une région

considérée par l'OCDE comme « innovation leader ». Elle regroupe 3 pays (B/NL/D), 6 régions et 6 villes qui coopèrent pour développer des liens transfrontaliers dans trois secteurs : les matériaux innovants, les systèmes high-tech et les sciences de la vie.

Il s'agit d'une coopération plus pragmatique que formelle, ce qui se traduit notamment par la création de sous-groupes ad-hoc ou de coopérations bilatérales sur des sujets précis. C'est une coopération « à la carte », basée sur le volontariat et la spécialisation intelligente.

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsdocuments/TTR-ELAt.pdf>

↳ Dans un contexte transfrontalier, les asymétries de compétences entre les partenaires de part et d'autre de la frontière peuvent représenter un défi pour la coopération. Par ailleurs, dans un pays comme la France, sur de nombreux sujets économiques importants (la fiscalité par exemple), le pouvoir décisionnaire est au niveau central, alors que la connaissance fine du terrain est

au niveau local. Par conséquent, il est utile de **renforcer les canaux d'information locaux – nationaux et la gouvernance multi-niveaux.**

EXEMPLES :

**Plusieurs Commissions Intergouvernementales (CIG)** sont chargées de faciliter l'étude et la résolution des problèmes de voisinage dans les régions transfrontalières

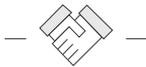
(franco-germano-luxembourgeoise, franco-luxembourgeoise, franco-germano-suisse, franco-suisse). Les CIG formulent des recommandations, des révisions de textes contractuels par exemple, à l'intention des gouvernements. Elles peuvent faire appel à des experts, tels que des représentants des ministères ou des collectivités locales.

**Les dialogues franco-suisse et franco-allemand** sur la coopération transfrontalière ont des objectifs similaires aux CIG. Ils rassemblent des représentants ministériels, des services déconcentrés de l'État et des collectivités régionales et traitent des différentes questions transfrontalières, y compris de fiscalité et d'économie.

## COMMENT PÉRENNISER LE PARTENARIAT ?

Une gouvernance efficace du développement économique transfrontalier requiert la pérennité du partenariat stratégique. L'objectif est de s'engager dans la durée, voire d'évoluer vers des relations contractuelles, structurelles et d'allouer un financement pour la mise en œuvre de stratégies conjointes. Le défi est de dépasser l'implication personnelle des techniciens ou des élus, pour engager la structure dans son ensemble et à long terme.

Par ailleurs, pérenniser ne veut pas dire préserver le même partenariat inchangé pendant des années. Cela peut signifier faire évoluer la composition de la structure de gouvernance, en variant à la marge les partenaires impliqués, ou bien modifier les objectifs poursuivis.



**La pérennisation du partenariat peut être influencée par plusieurs facteurs :**

- Les calendriers des élections de part et d'autre des frontières et le turnover des personnes rendent complexe la mise en place d'une coopération continue et durable. En ce sens, la capacité à **surmonter les différences de calendrier** influe beaucoup sur la pérennité du partenariat.
- La **bonne connaissance mutuelle des partenaires** (en termes d'organisation territoriale, compétences, stratégies et politiques) est un gage de pérennité. Les almanachs, les annuaires, ainsi que les formations permettent de diffuser et d'actualiser cette connaissance.

- En plus du partenariat stratégique, qui rassemble le plus souvent les collectivités, les chambres de commerce, les agences de développement, il est utile de créer un **réseau d'experts** (appartenant par exemple à des clusters, centres de recherche, zones d'activité ou bien à la société civile), qui alimente la réflexion stratégique en informations précises et actualisées. Cela permet de créer un lien précieux entre le niveau décisionnaire et le terrain, ainsi que d'assurer la transmission de la connaissance et la capitalisation.

- Un **engagement pluriannuel contractuel** (convention de coopération, structure transfrontalière) permet de s'inscrire dans la durée en formalisant des axes de travail et, éventuellement, un apport financier.

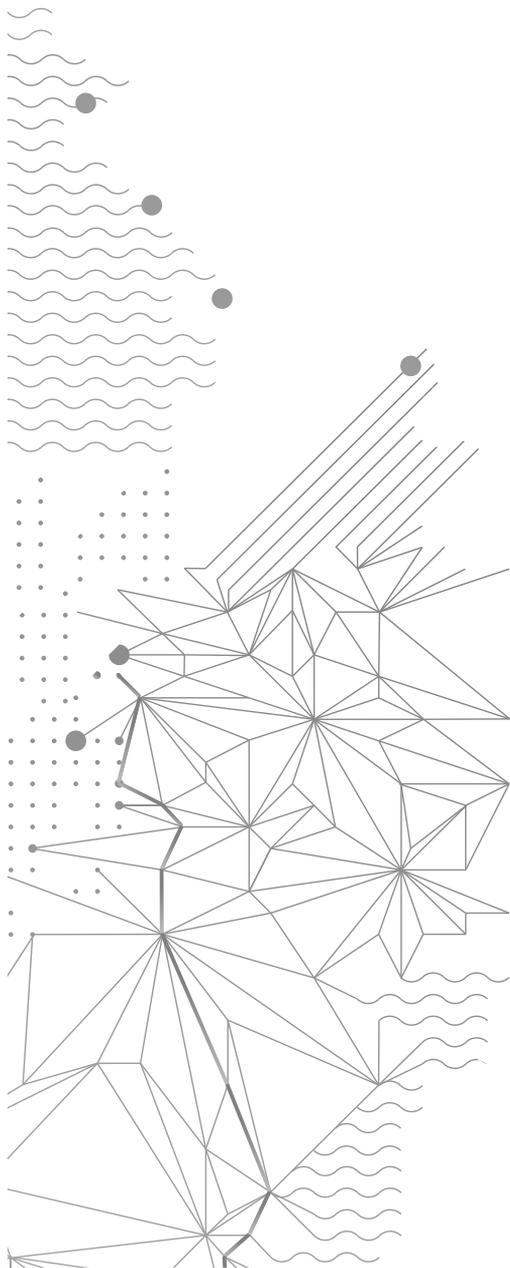
- **L'évaluation de l'impact des stratégies et des actions entreprises** peut encourager la structuration du partenariat dans la durée, mais aussi son évolution pour améliorer les politiques mises en œuvre. Il est important de définir des indicateurs pertinents qui peuvent être mesurés en transfrontalier (PIB, taux de chômage, taux d'activité, création d'entreprise, nombre d'emplois, etc.).

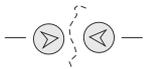
- Enfin, **renforcer la visibilité du partenariat pour les citoyens et les entreprises** peut avoir des retombées positives sur l'adhésion aux stratégies et leur mise en œuvre. Cela peut passer par une communication sur l'impact de la coopération ou des témoignages sur des projets concrets.

# Dépasser les logiques de concurrence entre les territoires frontaliers

Bâtir un partenariat stratégique en faveur d'une vision commune du développement d'un territoire transfrontalier peut relever du défi dans un domaine intrinsèquement concurrentiel comme l'économie. En effet, non seulement les acteurs économiques, mais les territoires eux-mêmes sont en concurrence (différentiels fiscaux etc.).

Avant même d'œuvrer à la structuration d'une gouvernance dans ce domaine, il faut d'abord dépasser les logiques de concurrence qui peuvent exister entre les autorités publiques, les agences parapubliques. Ainsi, il est nécessaire de surmonter le réflexe de défendre uniquement son territoire (implantation de nouvelles entreprises et localisation des emplois, vision purement nationale des filières économiques présentes sur le territoire), puisque la coopération se révèle souvent « gagnant-gagnant ». Les acteurs publics doivent construire une philosophie commune de coopération en matière de politiques publiques de soutien du développement économique.





↳ Cela passe tout d'abord par la **recherche des complémentarités** entre les tissus économiques de part et d'autre de la frontière. En effet, au sein d'un espace européen où la libre circulation est censée être au bénéfice de tous, la concurrence, comme la coopération, doivent jouer à l'échelle transfrontalière. Plus la connaissance des tissus économiques de part et d'autre de la frontière est approfondie, plus il est facile de trouver, d'une part, des similitudes pouvant justifier une mutualisation (économies d'échelle) ou la création d'une économie d'agglomération et, d'autre part, des facteurs de différenciation et des complémentarités, et donc de potentiel à nouer des liens. Par exemple, la diversité (multiculturalisme, tissu économique hétérogène, différents niveaux de développement, etc.) d'un territoire transfrontalier peut représenter un potentiel d'innovation (effet « serendip », transfert de technologie ciblée, etc.).

Ainsi, pour nouer des liens transfrontaliers, les acteurs d'un même secteur économique doivent identifier des partenaires complémentaires (sous-traitance, produits compatibles). En ce sens, les acteurs publics peuvent mettre en avant les avantages potentiels à travailler en commun, par la mise en place de groupes de travail sur les thématiques spécifiques, la réalisation d'études, etc.

#### EXEMPLE :

En perspective de la période de programmation 2014-2020, **la Région Nord-Pas de Calais et la Flandre occidentale ont comparé leurs stratégies d'innovation et de spécialisation intelligente (SRI-SI)** afin d'identifier les secteurs communs et les filières complémentaires. L'objectif à long terme est de favoriser les interactions entre les acteurs économiques de part et d'autre de la frontière.



↳ Il faut **identifier des situations gagnant-gagnant**. En matière de développement économique transfrontalier, deux types d'intérêts antagoniques peuvent être soulignés : d'une part, les entreprises mobiles qui s'installent dans la région où elles ont le plus d'avantages et, d'autre part, les collectivités qui veulent attirer les entreprises et fixer les emplois sur leurs territoires, de part et d'autre de la frontière, surtout quand il y a des différentiels de développement. Dans ce contexte, il est plus constructif de se concentrer sur l'identification des situations gagnant-gagnant et favoriser ainsi le développement des liens économiques transfrontaliers.

#### EXEMPLE :

**Pour une entreprise, une stratégie de bi-localisation** peut consister à créer une filiale ou une succursale dans le pays voisin, pour bénéficier des avantages respectifs de deux pays frontaliers (par exemple à la frontière franco-suisse).



↳ Le **marketing territorial orienté vers l'extérieur** permet de promouvoir un territoire transfrontalier à des investisseurs tiers. En mettant ensemble les atouts des territoires de part et d'autre d'une frontière, la destination commune devient plus visible et attractive. La confiance mutuelle, qui peut requérir un processus de construction de plusieurs années, s'installe lorsque les partenaires acceptent que la localisation d'une entreprise de l'autre côté de la frontière peut avoir des retombées positives aussi pour eux.

#### EXEMPLES :

**Le projet Upper Rhine Valley (2013 - 2015)** a eu comme objectif la promotion touristique du Rhin supérieur sur les marchés internationaux, aux tour-opérateurs et à la presse. Selon la philosophie du projet, les trois versants du Rhin supérieur ont à gagner chacun en se présentant ensemble sous une marque commune.  
<http://www.upperrhinevalley.com>

**La plateforme web « Invest in Eurométropolis »** met en avant les atouts de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai pour des investisseurs. Il cartographie les clusters, les sites d'excellence, les centres de recherche, la logistique, les parcs d'activités, les opérateurs de tourisme d'affaires. Dans le cadre de l'initiative « Invest in Eurométropolis », les partenaires ont également été présents au MIPIM sur un stand commun.  
<http://www.investineurometropolis.fr>

**Le projet « The Growth Centre – Success for the Danish-German Region »** a développé un marketing interrégional basé sur six atouts : tourisme, alimentation, technologies de la santé et du bien-être, énergies renouvelables, logistique, connaissance.  
<http://www.dinregionsportal.eu/361>