

Contribution de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Avant-projet de loi relatif à la « Décentralisation, à la Différenciation, à la Déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale »

Préambule

Depuis la mise en place du marché unique et de l'espace Schengen, de nouvelles possibilités ont été créées dans les régions frontalières, qui **ont cessé d'être des périphéries** et se sont transformées en lieux de croissance ; mais de nombreux obstacles subsistent. Les citoyens vivant dans des régions frontalières continuent de se heurter à des difficultés dans leur vie quotidienne, que ce soit pour trouver un emploi, accéder aux services de santé, ou se déplacer. De même, les entreprises sont en butte à des barrières qui entravent leur croissance, et les collectivités locales et régionales restent confrontées à des défis quand il s'agit de mettre en place une coopération transfrontalière plus approfondie, par exemple des services publics transfrontaliers.

Ces défis et obstacles sont devenus encore plus manifestes au cours de la crise de la COVID-19, lorsqu'après des décennies de libre circulation, les frontières ont été fermées du jour au lendemain... Mais la crise a également mis en évidence les interdépendances et la solidarité transfrontalières, lesquelles doivent désormais être organisées et renforcées au moyen de politiques publiques européennes et nationales, prenant pleinement en compte les spécificités des régions transfrontalières.

Aussi, la **mise à l'agenda politique de la loi « 4D » est une bonne nouvelle** pour les territoires frontaliers :

- L'idée de **renforcer la décentralisation et la déconcentration** leur offrent des perspectives intéressantes, dans la mesure où ils côtoient des pays qui se caractérisent par un degré plus élevé de décentralisation et de déconcentration.
- De plus, **l'affirmation du principe de différenciation territoriale** doit permettre de garantir des adaptations au cas par cas pour la mise en œuvre de projets précis, au bénéfice des habitants et de l'environnement des territoires concernés, et plus largement, de conduire à la prise en compte des dynamiques fonctionnelles propres à ces territoires et donner de nouvelles marges de manœuvre de coopération transfrontalière.
- L'articulation des trois principes de différenciation, de décentralisation et de déconcentration combinés avec l'ambition de décomplexifier les procédures administratives est également de bon augure pour la lisibilité et l'efficacité des politiques transfrontalières. Elle doit en effet faciliter la coordination des compétences de chaque niveau institutionnel au sein des espaces transfrontaliers autour d'un même projet de développement territorial.

Enfin, ce projet de loi 4D s'inscrit dans la droite ligne de différentes initiatives devant permettre de donner plus de marges de manœuvre aux territoires, en particulier frontaliers :

- **La loi MAPTAM de 2014** instituant pour les métropoles frontalières l'élaboration des **Schémas de Coopération Transfrontalière (SCT)**, et à la **loi de 2019 portant création de la Collectivité Européenne d'Alsace**. De l'obligation légale de développement de ces SCT, les collectivités qui s'en sont saisies l'ont traduite en opportunités nouvelles de coopération entre territoires et de coordination entre partenaires.

- Le **Traité d'Aix-la-Chapelle (TALC)**, signé en 2019 entre la France et l'Allemagne, contient un chapitre entier à la coopération régionale et transfrontalière, et notamment l'**article 13** qui stipule la nécessité de doter « les collectivités territoriales des territoires frontaliers, et les entités transfrontalières comme les Eurodistricts, de **compétences appropriées**, de ressources dédiées et de **procédures accélérées** »
- La **proposition de règlement européen ECBM** (European cross border mechanism), présentée par la Commission européenne en 2018, soutenue par la France, et qui propose à la fois une modalité particulière d'adaptation et de dérogation aux normes applicables dans le contexte frontalier, et une coordination entre Etats voisins via leurs « points de coordination transfrontalière », généralisant ainsi la logique du TALC,
- L'**Alliance européenne pour les citoyens transfrontaliers**, proposée et scellée le 9 novembre dernier lors du Borders Forum, entre le Comité des régions, l'ARFE, le CESCO et la MOT, et qui comporte 10 principes / attentes fortes à destination notamment des Etats de l'UE et de l'UE elle-même, et qui reprend et soutient les initiatives engagées par le Traité d'Aix-la-Chapelle et le projet de règlement ECBM,
- Le **projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations**, déposé au Parlement cet été, adopté le 3 novembre en 1^{ère} lecture au Sénat, qui vise à simplifier les conditions d'entrée et de sortie applicables à ces expérimentations, avec pour objectif de mettre en œuvre le principe de différenciation territoriale.

Principes

Le développement des territoires transfrontaliers, situés à la limite de l'action des Etats nationaux, a conduit au fil des quatre dernières décennies à la création d'outils et d'instances de gouvernance de ces espaces, fédérant de part et d'autre de la frontières différents niveaux de collectivités et d'institutions, pour faciliter sur ces territoires la coordination des politiques d'aménagement et la résolution des problématiques propres à l'intersection des compétences. Le Groupement Européen de Coopération Territoriale créé par le règlement (CE) n°1082/2006 et modifié par le Règlement (UE) n°1302/2013 du Parlement Européen et du Conseil en constitue la forme la plus aboutie à ce jour.

Cependant, de nombreux obstacles de nature juridique, administrative, linguistique, des obstacles à la mobilité, liés à des disparités économiques, aux différences socio-culturelles, etc. continuent d'entraver la coopération transfrontalière¹.

La présente note vise à enclencher un processus de consultation afin d'explorer en quoi la Loi 4D pourrait répondre aux besoins des territoires frontaliers français, et expose plusieurs principes qui nous semblent d'ores-et-déjà à prendre en compte voire à mettre en débat.

Principe 1 – Appuyer l'exercice différencié de compétences par les collectivités frontalières et leurs groupements, à travers notamment la définition d'un « intérêt transfrontalier », inspiré du principe de subsidiarité

Suivant la définition **du principe de subsidiarité**, au cœur de la construction européenne, la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action, le niveau supérieur ne devant intervenir que si cela est nécessaire. Ainsi, sur cette base, **la MOT souhaite que les collectivités frontalières disposent de la capacité d'action dans les domaines qui relèvent du transfrontalier.**

Pour ce faire et à l'instar de ce qui existe avec la définition de « l'intérêt métropolitain », **la définition d'un intérêt transfrontalier** pourrait ici consister à distinguer dans une **compétence** les actions qui par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière et leur rayonnement devraient être prises en charge par la collectivité frontalière. L'intérêt transfrontalier devrait être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines d'action des collectivités frontalières et ceux qui relèvent du niveau national.

L'initiative du TALC (Traité d'Aix-la-Chapelle) pourrait plus loin être prise en exemple pour faciliter l'octroi aux collectivités locales et à leurs groupements de compétences appropriées en transfrontalier. L'esprit du traité qui prend acte d'un certain

1 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-borderregions/results/overcoming_obs-tacles_fr.pdf

nombre d'évolutions au profit d'un véritable pouvoir décisionnel des collectivités et groupements frontaliers, permet de doter ces derniers de compétences appropriées en passant notamment par des délégations de compétences étendues. Cela pourrait être un premier pas permettant de pallier le différentiel de compétences des deux côtés de la frontière (différentes traditions juridiques, culturelles...) ; ces compétences étant appropriées par rapport à une situation frontalière ou transfrontalière.

Cf proposition 5.

Principe 2 - Agir à l'échelle de l'espace fonctionnel, y compris quand cet espace fonctionnel est transfrontalier, pour la mise en œuvre de politiques publiques et associer systématiquement les autorités voisines compétentes dans les politiques publiques locales françaises

La MOT propose de prévoir la possibilité d'une mise en œuvre de politiques publiques locales à **l'échelle de l'espace fonctionnel, y compris quand cet espace fonctionnel est transfrontalier.**

La crise sanitaire en raison de la pandémie de COVID-19 a révélé l'absence dommageable de concertation transfrontalière dans la mise en œuvre des politiques publiques en période de crise. **Les frontières ont été fermées unilatéralement et sans prendre en compte l'espace fonctionnel de vie autour de la frontière.** Associer systématiquement le voisin frontalier dans nos politiques publiques doit pouvoir favoriser la continuité des relations entre les territoires situés de part et d'autre de frontières nationales.

Plusieurs exemples peuvent être évoqués pour illustrer ce principe en matière de santé, de mobilité, de formation, de planification, etc.

Cf. propositions de la MOT n° 1, 2, 3, 4 et 6.

Principe 3 - S'inspirer des normes du voisin pour faire évoluer les nôtres

Afin **de favoriser la résolution d'obstacles au développement de projets transfrontaliers**, la MOT propose de prévoir une **consultation** des « normes en vigueur chez nos voisins européens, afin d'évaluer l'efficacité de nos propres normes et la nature des applications »². Ces normes en cours au sein de l'espace transfrontalier pourraient servir la réglementation française à venir, que cela soit par le biais du pouvoir de dérogation des préfets (déconcentration)³, mais aussi du pouvoir réglementaire propre des collectivités territoriales frontalières (décentralisation) et ainsi donner plein effet à la différenciation.

Cette proposition de principe s'inspire de la méthodologie proposée par le Comité de coopération transfrontalière créé à la suite du Traité d'Aix-la-Chapelle, et de la réflexion menée dans le cadre de la proposition de règlement ECBM.

Cf proposition 7.

Principe 4 - Favoriser la coordination transfrontalière à l'échelle nationale

Pour favoriser la coordination transfrontalière à l'échelle nationale, la MOT propose que soit créé un **point de coordination transfrontalière français**, associant notamment la DGCL et le MEAE, et dont le fonctionnement interministériel serait institué. Suivant les termes de la proposition de règlement ECBM, ce point de coordination transfrontalière national concrétiserait l'établissement d'un pilotage interministériel de la coopération transfrontalière. Il serait chargé de traiter les remontées des obstacles non résolus sur les différentes frontières (notamment par le CCT du TALC à la frontière franco-allemande), en s'appuyant notamment sur un point focal national tel que la MOT.

Cf. proposition 8.

2 Discours d'Emmanuel Macron au Sénat lors de la Conférence nationale des territoires, le 18 juillet 2017

3 Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet

Propositions

1. **Faciliter l'accès et le partage des données et des informations transfrontalières** de part et d'autre de la frontière. *Principe 2.*

2. Veiller à une prise en compte renforcée des bassins de vie transfrontaliers dans les **documents de planification et de programmation** (PLU(i), PLH, PDU, SCoT, SRADDET) en intégrant systématiquement des Personnes Publiques Associées (PPA) transfrontalières dans le processus de consultation. A l'heure actuelle, cette consultation est possible mais non systématisée. *Principe 2.*

- Amendement : modification de l'art. L132-12 du code de l'urbanisme : « 3° Les communes limitrophes **et équivalents transfrontaliers le cas échéant** »
- Amendement : modification de l'art. L4251-5 du CGCT : « III. – Le conseil régional peut consulter le conseil régional des régions limitrophes, **leurs équivalents transfrontaliers le cas échéant**, et tout autre organisme ou personne sur tout ou partie du projet de schéma

3. Permettre la création d'**aires marines protégées transfrontalières**. *Principe 2.*

4. Créer des **schémas stratégiques thématiques transfrontaliers**. Par exemple, en matière de santé, cohésion sociale et éducation, se donner la possibilité d'élaborer des **contrats locaux de santé transfrontaliers (CLST)**. *Principe 2.*

- Amendement : modification de l'art. L1434-1 du code de la santé publique : IV. La mise en œuvre du projet régional de santé peut faire l'objet de contrats locaux de santé, **le cas échéant transfrontaliers**, conclus par l'agence, notamment avec les collectivités territoriales et leurs groupements, **le cas échéant transfrontaliers**, portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social et social.

De la même façon, il peut être souhaitable de se donner la possibilité **d'organiser des communautés professionnelles territoriales de santé transfrontalières (CPTST)**.

- Amendement : modification de l'art. L1434-12 du code de la santé publique : Afin d'assurer une meilleure coordination de leur action et ainsi concourir à la structuration des parcours de santé mentionnés à l'article L. 1411-1 et à la réalisation des objectifs du projet régional de santé mentionné à l'article L. 1434-1, des professionnels de santé peuvent décider de se constituer en communauté professionnelle territoriale de santé, **en associant le cas échéant des partenaires transfrontaliers**, sous réserve pour les professionnels du service de santé des armées de l'autorisation du ministre de la défense

Aussi, en matière de mobilités et de transport, **l'élaboration des Plans de déplacements urbains (PDU)**, peut prendre plus systématiquement en compte le versant transfrontalier.

-
- Amendement : modification de l'art. L.1214-1 du code des transports : Le plan de mobilité détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. Il est élaboré par cette dernière en tenant compte de la diversité des composantes du territoire ainsi que des besoins de la population, en lien avec les collectivités territoriales limitrophes, **le cas échéant transfrontalières**.

En matière de transition écologique et d'alimentation, **les projets alimentaires territoriaux (PAT) peuvent eux aussi inclure une partie transfrontalière** de façon à permettre la mise en place de circuits-courts transfrontaliers.

- Amendement : modification de l'art L.111-2-2 du code rural et de la pêche maritime : Les projets alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire, **le cas échéant transfrontalier**, et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées, à la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique.

5. Favoriser la création d'**AOM transfrontalières** en vertu de la loi LOM du 24 décembre 2019 qui permet une délégation de compétence en matière de mobilité aux syndicats mixtes, et par extension aux structures transfrontalières côté français. *Principe 1*

6. Mettre en place des **consultations citoyennes transfrontalières** via les collectivités et structures frontalières. *Principe 2.*

7. **Prendre en compte « l'impact transfrontalier » dans les études d'impact de projets de loi.** Sauf exceptions prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, tous les projets de loi sont accompagnés d'une étude d'impact, réalisée par le Gouvernement, définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences. La MOT préconise que ces études d'impact prennent en considération, le cas échéant, « l'impact transfrontalier » des projets de loi portés au Parlement, et plus particulièrement les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales transfrontalières dudit projet. *Principe 3.*

8. Favoriser la **coordination transfrontalière entre les ministères au niveau national** en s'appuyant notamment sur un point focal national tel que la MOT. Cette proposition s'inspire du schéma des points de coordination transfrontalière nationaux et régionaux au sein des États membres aux côtés du point de coordination au niveau de l'UE, proposé par la Commission européenne pour assurer l'application du mécanisme de résolution des obstacles européen (ECBM). *Principe 4.*



Mission opérationnelle transfrontalière
38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France
Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80 - www.espaces-transfrontaliers.eu



MINISTÈRE
DE LA COHESION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES
AFFAIRES FINANCIÈRES

BANQUE des
TERRITOIRES