

25 janvier 2017

En résumé

Cette note a pour objet d'examiner les conséquences des récentes réformes territoriales françaises, belges et UK sur la coopération transfrontalière entre les territoires transfrontaliers concernés. La démarche est globale et tend à identifier à la fois les nouveaux partenaires actuels et potentiels de cette coopération mais également les compétences s'y rapportant.

D'une manière générale, il s'agit de dresser un tableau actuel du cadre transfrontalier franco-belgo-anglais (les territoires frontaliers anglais étant exclusivement concernés au sein de l'UK). Ainsi seront clarifiées, dans un premier temps, les compétences respectives des niveaux locaux concernés ; ensuite, il sera question des partenariats et projets communs envisageables d'un point de vue tant organique que matériel.

Contexte

La Communauté urbaine de Dunkerque s'est adressée à la MOT afin de solliciter son analyse de l'impact des évolutions législatives à l'origine de nouvelles compétences, ainsi que de nouveaux périmètres de part et d'autre des frontières France-Belgique-UK sur les territoires transfrontaliers.

L'analyse porte sur les dernières évolutions législatives de part et d'autre des frontières France-Belgique-Angleterre.

Du côté français :

- ≡ **Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral**
- ≡ **Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM)**
- ≡ **Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral**

≡ **Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe)**

Du côté belge,

Les six vagues de réformes successives de l'Etat fédéral (1970, 1980, 1988-89, 1993, 2001 et 2012-2014), notamment :

- ≡ **La sixième réforme de l'Etat issue de l'accord institutionnel de décembre 2011 intitulé « Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes ». La réforme a été divisée en deux volets successifs votés respectivement en juillet 2012 et en janvier 2014, et s'est achevée par la publication des modifications à la Constitution, des lois spéciales et des lois exécutives le 31 janvier 2014.**

Du côté anglais,

- ≡ **Local Government Act 1972: définition de la forme du gouvernement local anglais (création de 46 comtés et 296 districts anglais) ;**
- ≡ **Local Government Act 1985: suppression des six comtés métropolitains;**
- ≡ **Local Government Act 1992: redécoupage territorial et mise en place d'autorités locales (création de 34 conseils de comtés, de 36 conseils d'arrondissement métropolitains, de 238 districts et de 46 conseils unitaires);**
- ≡ **Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009: privatisation de la gouvernance régionale (suppression des chambres régionales remplacées par des associations volontaires, Local authority leaders' board) ;**
- ≡ **June 2010 : suppression du niveau régional et transfert des compétences au gouvernement local (comtés et districts) ;**
- ≡ **Cities and Local Government Devolution Act 2016**

Contact MOT :

Petia TZVETANOVA
Expertise juridique
+33 (0)1 55 80 56 92

Force est de constater que les différentes évolutions qui ont affecté le niveau local au sein de ces trois pays ont entraîné des divergences notables. Ainsi une certaine dissymétrie semble d'ores et déjà frapper les structures locales de part et d'autre de la frontière France-Belgique-UK.

D'une part, la tendance actuelle dans les pays européens autres que l'Angleterre est d'amoinrir le niveau intermédiaire entre la région, désignée comme chef de file du gouvernement local, et les communes considérées comme niveau de la vie locale de référence. En **Angleterre** ce niveau intermédiaire n'existe tout simplement pas.

D'autre part, alors que la démarche française et belge a été celle de doter le niveau régional de plus de pouvoirs et financements correspondants, la tradition centralisatrice anglaise n'a pas permis la même évolution outre-manche. Bien que les régions anglaises aient existé en tant qu'échelon local pendant un certain temps, en 2010, la coalition gouvernementale au pouvoir a décidé de supprimer la région personne publique. Désormais le niveau local est constitué des seuls

comtés et districts dont l'action et l'exercice des compétences dépendent directement du Parlement du Royaume-Uni. Bien que depuis 2009, en Angleterre les autorités locales aient la possibilité de créer des autorités mixtes ou conjointes (Combined Authorities), leur fonctionnement même dépend des compétences que déciderait de leur confier le secrétaire d'Etat par décret. L'adoption de ce décret est un préalable obligatoire à leur constitution. De même, les autorités constituantes ont également la possibilité d'accorder des compétences aux autorités mixtes.

Cela étant précisé, la coopération transfrontalière France-Belgique-UK ne fait intervenir à l'heure actuelle aucune autorité mixte à la frontière anglaise, le projet de création de l'autorité mixte du Norfolk & Suffolk ayant échoué courant 2016. Ainsi les interlocuteurs locaux outre-manche se révèlent être les seuls comtés et districts frontaliers.

En **France**, surtout depuis la réforme territoriale de 2015, la démarche a consisté à renforcer l'échelon régional au détriment du niveau intermédiaire constitué par les départements. En plus, la réforme a affirmé les intercommunalités que sont les métropoles, créées en 2010 sous la forme d'EPCI à fiscalité propre. Le territoire français compte désormais 15 métropoles exerçant des compétences propres en tant que structures intercommunales. Les métropoles limitrophes d'un Etat étranger sont notamment chargées de la rédaction d'un « Schéma de coopération transfrontalier ».

Par ailleurs, la réforme a également doté chaque région d'une conférence territoriale de l'action publique chargée de rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. La CTAP peut aussi être saisie de la coordination des relations transfrontalières entre les collectivités territoriales.

En **Belgique**, le niveau intermédiaire, à savoir les provinces belges, dépendent pour leur organisation et leurs compétences du pouvoir régional et/ ou communautaire pour la Flandre. Dans la région de Bruxelles, l'échelon provincial est même absent. La région et/ ou la communauté exerce un véritable pouvoir de tutelle sur les provinces et communes qui se situent sur son périmètre.

Depuis 1980, la région flamande, qui est principalement concernée par la coopération transfrontalière France-Belgique-UK, a fusionné avec la communauté flamande. Formellement, les compétences de la région flamande sont exercées par la communauté flamande, au sein d'un seul Parlement flamand (siégeant à Bruxelles, territoire sur lequel la communauté flamande peut exercer ses compétences) et d'un seul gouvernement.

Les nouvelles compétences des autorités locales France-Belgique-UK

Les compétences des collectivités locales françaises

Les régions

La **région** est qualifiée de « chef de file » pour l'exercice des compétences relatives :

- ≡ À l'aménagement et au développement durable du territoire ;
- ≡ À la protection de la biodiversité ;
- ≡ Au développement économique, notamment politique de soutien aux PME et entreprises de taille intermédiaire ;
- ≡ Au soutien de l'innovation ;
- ≡ À l'internationalisation des entreprises ;
- ≡ À l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports ;
- ≡ Au transport interurbain et de transport scolaire (régulier et à la demande, sauf dans le cas de syndicats mixtes de transports déjà existants) ;
- ≡ Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Les orientations régionales figureront dans un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). **Ce schéma pourra contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes.**

La région est également chargée de l'aménagement durable du territoire, via l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). **Contrairement au SRDEII, il n'est pas expressément fait mention pour le SRADDET d'une possible association des collectivités territoriales d'États limitrophes ; toutefois le « conseil régional peut consulter tout autre organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma » (article 10). Une consultation d'une collectivité limitrophe étrangère pourrait donc être envisagée.**

Les départements

Le département est chargé du pilotage des politiques publiques locales suivantes :

- ≡ Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- ≡ Autonomie des personnes ;
- ≡ Solidarité des territoires.

La loi prévoit une consultation du département par la région en préalable à l'élaboration du contrat de plan conclu entre l'Etat et la région afin de tenir compte des spécificités de son territoire.

Par ailleurs, le département peut aussi exercer pour le compte de la région des compétences attribuées à cette dernière (délégation par convention).

Les communes et leurs groupements

La commune (ou éventuellement l'EPCI à fiscalité propre auquel ces compétences ont été déléguées) est responsable de la coordination des acteurs territoriaux en matière de :

- ≡ Mobilité durable ;

- ≡ Organisation des services publics de proximité ;
- ≡ Aménagement de l'espace ;
- ≡ Développement local.

Les établissements publics de coopération intercommunale sont dotés de nouvelles compétences obligatoires en matière de collecte et de traitement des déchets, de promotion touristique, d'aires d'accueil des gens du voyage, d'eau et d'assainissement (à partir de 2020).

Les métropoles

Contrairement aux collectivités territoriales, les EPCI ne peuvent agir que dans le cadre de compétences qui leur sont déléguées, dont l'énumération est déterminée par la loi.

Les métropoles exercent de plein droit des compétences de leurs communes membres dans les domaines suivants :

- ≡ Développement et aménagement économique, social et culturel ;
- ≡ Aménagement de l'espace métropolitain ;
- ≡ Politique locale de l'habitat ;
- ≡ Politique de la ville ;
- ≡ Gestion des services d'intérêt collectif ;
- ≡ Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Elles exercent également des compétences départementales (en totalité ou en partie), par convention passée avec le département (à la demande de la métropole ou du département), notamment dans les domaines suivants :

- ≡ Missions confiées au service public départemental d'action sociale ;
- ≡ Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- ≡ Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires ;
- ≡ Zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques ;
- ≡ Personnes âgées et action sociale ;
- ≡ Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges ;
- ≡ Compétences exercées par le département en matière de tourisme, en matière culturelle et en matière de construction, d'exploitation et d'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport.

Les métropoles peuvent aussi exercer des compétences régionales sur son territoire (en totalité ou en partie), si le Conseil régional les lui délègue, dans les domaines du développement économique et de la construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des lycées.

L'Etat peut déléguer par convention à la métropole certaines de ses compétences dans le domaine de l'habitat (dès lors que la métropole dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire). Cela concerne notamment l'attribution des aides au logement locatif social, l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé et la signature des conventions, la garantie du droit à un logement décent et indépendant.

Si la métropole le demande, l'Etat peut également lui transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

Enfin, la métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transports et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche, lorsque ces schémas et documents ont une incidence ou un impact sur le territoire de la métropole.

Les compétences des collectivités locales belges (Flandre)

La communauté flamande

La communauté flamande dispose d'un large éventail de compétences qu'elle exerce seule ou en complément du niveau fédéral.

Il est important de noter que l'Etat fédéral n'exerce pas de contrôle sur les actes juridiques de la communauté pris par ses organes législatif et exécutif.

Compétence du niveau fédéral, partagées avec la communauté flamande

- ≡ Fiscalité ;
- ≡ Emploi et économie ;
- ≡ Santé et aide aux personnes (sauf certaines allocations et les règles cadres de la santé qui restent fédérales) ;
- ≡ Energie, environnement et agriculture (sauf l'énergie nucléaire, gestion fédérale)
- ≡ Emploi des langues (sauf région bilingue de Bruxelles-Capitale et certaines communes) ;
- ≡ Sécurité routière

Compétences de la communauté flamande

- ≡ Politique économique ;
- ≡ Politique de l'emploi ;
- ≡ Aménagement du territoire dont l'urbanisme et la politique foncière ;
- ≡ Politique de l'eau ;
- ≡ Politique agricole ;
- ≡ Environnement ;

- ≡ Rénovation rurale et la conservation de la nature ;
- ≡ Energie ;
- ≡ Logement ;
- ≡ Travaux publics ;
- ≡ Transports ;
- ≡ Commerce extérieur ;
- ≡ Tutelle des communes et provinces ;
- ≡ Enseignement, recherche et formation ;
- ≡ Culture

Concernant les relations internationales, il est important de noter que la communauté a la **capacité de conclure les traités** portant sur les matières qui relèvent de la compétence de son Parlement.

Les provinces flamandes

L'article 41 de la constitution belge pose comme principe que « *les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux* ».

Sur la base de cet article, les provinces et les communes peuvent se charger de toutes les matières qui ne sont pas attribuées à l'Etat fédéral ou à la communauté par la constitution, une loi ou un décret communautaire.

Les compétences des provinces et communes se répartissent en trois catégories :

- ≡ Missions obligatoires de type régalien : délivrance d'autorisations et de permis, Etat civil, etc. ;
- ≡ Missions d'initiative locale : urbanisme, infrastructures pour les citoyens, gestion des services et espaces publics de proximité non pris en charge par les autres niveaux ;
- ≡ Participations dans d'autres services (centre d'action sociale, intercommunales...).

En Flandre, les compétences de la Province sont déterminées dans le *provinciedecreet* (décret provincial). Sur cette base, une province peut être chargée :

- ≡ de la construction et de la gestion des pistes cyclables, des sentiers pédestres et des zones d'intérêt provincial ;
- ≡ de la gestion des cours d'eau et de la prévention des inondations ;
- ≡ de l'aménagement du territoire et de l'environnement provincial ;
- ≡ de la gestion des services de la jeunesse et des sports ;
- ≡ de la coordination de la politique de l'aide sociale, l'économie, l'emploi, la santé dans la province ;
- ≡ de la coordination de crise à l'échelle provinciale.

Les communes

Le même principe d'intérêt communal s'applique au fonctionnement des communes qui peuvent prendre toute initiative contribuant à la réalisation des politiques locales.

Elles sont également chargées d'un certain nombre de missions obligatoires, dont :

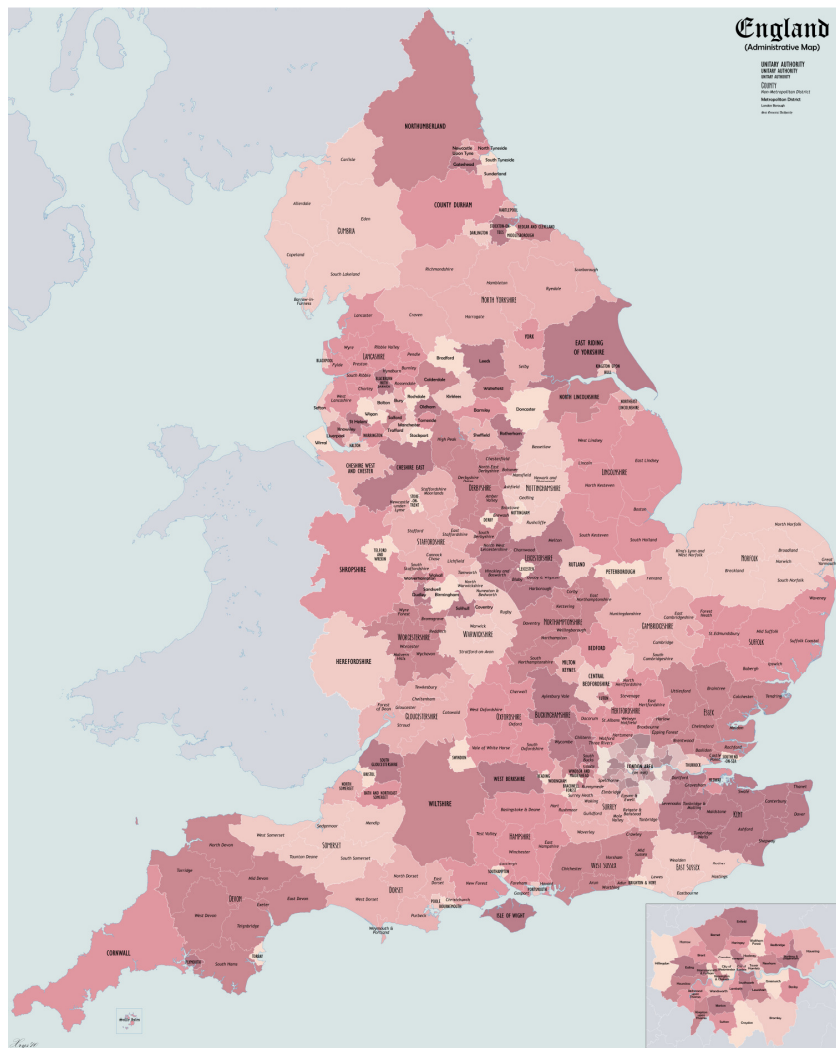
- ≡ la gestion de l'Etat civil et des registres de population ;
- ≡ l'établissement des listes électorales ;
- ≡ la police municipale ;
- ≡ l'enseignement primaire ;
- ≡ la gestion et le financement du centre d'action social communal ;
- ≡ la gestion des voiries communales.

Les missions facultatives peuvent comprendre le tourisme, la culture, la circulation, la sécurité incendie...

Les compétences des collectivités locales anglaises

En raison de l'absence de parlement ou d'assemblées régionales en Angleterre, la législation qui concerne le gouvernement local anglais est adoptée par le parlement du Royaume-Uni.

Les comtés outre-manche concernés par la coopération transfrontalière avec les collectivités continentales françaises et belges sont essentiellement les comtés du Medway, du Kent avec ses 12 districts (environ 300 villes et paroisses civiles), mais aussi le East Sussex au Sud-Est avec ses 5 districts.



Le comté de Kent et de East Sussex

- ≡ Education ;
- ≡ Planification de transport ;
- ≡ Transports publics ;
- ≡ Autoroutes ;
- ≡ Planification stratégique ;
- ≡ Bibliothèques ;
- ≡ Services d'urgence ;
- ≡ Services de lutte contre l'incendie ;
- ≡ Services sociaux ;
- ≡ Sécurité publique ;
- ≡ Elimination des déchets

Les districts (subdivisions des comtés)

- ≡ Logement ;
- ≡ Procédures de planification ;
- ≡ Loisirs ;
- ≡ Collecte des déchets ;

- ≡ Environnement ;
- ≡ Recouvrement des impôts locaux

L'autorité unitaire du Medway

Le comté de Medway est une autorité unitaire et en ce sens il combine les compétences d'un conseil de comté avec celles du district.

- ≡ Education ;
- ≡ Planification de transport ;
- ≡ Transports publics ;
- ≡ Autoroutes ;
- ≡ Planification stratégique ;
- ≡ Bibliothèques ;
- ≡ Services d'urgence ;
- ≡ Services de lutte contre l'incendie ;
- ≡ Services sociaux ;
- ≡ Sécurité publique ;
- ≡ Elimination des déchets
- ≡ Logement ;
- ≡ Procédures de planification ;
- ≡ Loisirs ;
- ≡ Collecte des déchets ;
- ≡ Environnement ;
- ≡ Recouvrement des impôts locaux

Le conseil du comté de Kent et le conseil de Medway coopèrent de différentes manières ; actuellement, pour l'élaboration du Plan local du Kent et du Medway, mais aussi au sein d'agences conjointes.

Les deux comtés ont également une représentation commune au sein du Parlement du Royaume-Uni.

Conclusion

La coopération transfrontalière France-Belgique-UK se retrouve tributaire des évolutions institutionnelles récentes notamment en France et en Angleterre, dont la trajectoire est divergente. En effet tandis que les compétences de la région flamande et des provinces flamandes sont nombreuses et plus nombreuses que celle de l'Etat fédéral, que les régions françaises constituent les nouveaux chefs de file de l'action locale avec des pouvoirs renforcés, le Royaume Uni, pour sa partie anglaise, a entrepris depuis le début des années 2010 une véritable recentralisation des pouvoirs du niveau local vers le Parlement national.

Enfin, le vote du Brexit ne permet pas d'envisager dans l'immédiat la facilitation de cette coopération. Néanmoins, on peut espérer et même prévoir la mise en place de nouveaux modes de coopération avec les collectivités territoriales françaises et belges. Une telle réflexion s'impose au vu notamment de la volonté des collectivités britanniques de substituer l'actuel cadre de coopération transfrontalière à un

nouveau, sans se résoudre à ce que la coopération transfrontalière disparaisse complètement. Seules les négociations prochaines des modalités du Brexit permettront d'apporter une réponse pratique et concrète à cette inconnue.