

Pilotage national des enjeux transfrontaliers à l'aune du TALC

Accompagnement de la MOT – Programme de travail 2020

Le contexte du pilotage national des enjeux transfrontaliers est en évolution rapide :

- mise en place de l'ANCT
- mise en place sur la frontière franco-allemande du Comité de coopération transfrontalière (CCT) résultant du Traité d'Aix-la-Chapelle (TALC) ; transposition de ce modèle aux autres frontières françaises
- innovations résultant des projets de règlements européens en cours de négociation, notamment celui concernant les obstacles à la coopération transfrontalière (ECBM)

La présente note explore les conséquences du TALC sur le pilotage national des enjeux transfrontaliers, et l'appui que la MOT peut lui apporter dans le cadre de son programme de travail pour 2020, qui sera approuvé par l'Assemblée générale du 8 septembre.

Pilotage national des enjeux transfrontaliers - Point d'étape

La MOT a été créée en 1997 par le gouvernement pour contribuer à ce pilotage. Le livre blanc Diplomatie et territoires de 2016 a clairement identifié les enjeux, confirmé le rôle de la MOT, et dessiné des solutions que la MOT considère comme encore d'actualité. Il a été acté qu'elles seraient expérimentées sur les frontières de la Région Grand Est, sous la coordination du Préfet. La mise en place du Comité de coopération transfrontalière (CCT) résultant du TALC, à Hambach le 20 janvier 2020, éclaire sous un jour nouveau cette expérimentation.

Le Comité « est chargé de coordonner (...) l'observation territoriale transfrontalière, de définir une **stratégie commune de choix de projets prioritaires**, d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et **d'émettre des propositions en vue d'y remédier**, ainsi que **d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers** »¹

Le Comité dispose maintenant d'un règlement intérieur; ses travaux ont été lancés, et un secrétariat est en cours de mise en place. La MOT a vocation à apporter son appui au CCT. Cette note formule des propositions concrètes d'accompagnement des actions du Comité, en lien avec l'ensemble de ses missions, dans le contexte spécifiquement franco-allemand, à l'échelle nationale et européenne, puisque le TALC se situe d'emblée dans cette perspective.

¹ Article 14 du Traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019

Nos propositions d'accompagnement

Il importe de décliner les 3 missions du Comité : observation, stratégie, et résolutions des obstacles, sur la frontière franco-allemande, mais aussi sur les autres frontières françaises ou européennes, la méthodologie du TALC ayant vocation à y être transposée. La présente note traite donc, pour chacune des 3 missions, de ces différentes échelles.

A) Observation

S'agissant de l'observation, préalable nécessaire à toute action de co-développement transfrontalier, les actions à mener sont déjà lancées ; elles tirent profit de la coopération bien établie entre l'Allemagne et la France. La brochure² de janvier 2019 préparée par la MOT et le BBSR en donne les perspectives. Le Comité Stratégique Transfrontalier, co-piloté par le CGET-désormais l'ANCT- et la MOT, et dont la MOT assure le secrétariat, en a récemment précisé les premières actions à mener.

Sur la frontière franco-allemande, 3 actions ont d'ores-et-déjà été déterminées, et sont poursuivies en 2020

- ▶ Recenser les besoins et thématiques prioritaires d'observation aux frontières françaises, en coordination avec le plan d'action allemand, qui répond aux mêmes objectifs. La MOT et le CGET ont lancé une enquête en 2019.
- ▶ Engager un partenariat France / Allemagne sur l'observation transfrontalière, le projet allemand MORO consacré à ce sujet aux frontières allemandes³ actuellement en cours est une 1ère opportunité. La MOT en est partie prenante.
- ▶ Mettre en réseau les initiatives française et allemande avec l'initiative engagée par la Commission Européenne quant à un recensement des observatoires transfrontaliers locaux en Europe⁴.

Il importera de mettre ce sujet à l'ordre du jour du groupe de travail pour l'observation territoriale transfrontalière créé par le règlement intérieur du CCT.

Sur l'action de la MOT en général

Les actions à mener concernent l'ensemble des frontières françaises, car la coopération franco-allemande est ouverte aux pays voisins respectifs et à la Commission européenne. Elle est fondée sur l'approche multi niveaux (répondre aux besoins des territoires locaux (en cours de recensement par l'Observatoire des territoires et la MOT) ; action au niveau national (Observatoire, INSEE et MOT), intergouvernemental (réseaux des administrations nationales en charge de la cohésion territoriale, et des instituts statistiques) et européen (DG REGIO, Eurostat, ESPON,...).

Ces différents écosystèmes étant complexes à organiser et à représenter, la MOT travaille actuellement à l'élaboration d'un schéma multiniveau de l'observation transfrontalière, en lien direct avec l'un de ses adhérents.

En 2020, cette action fera l'objet d'un policy paper co-produit avec ESPON. Le stand commun sur l'observation transfrontalière prévu lors de la semaine des villes et des régions à Bruxelles en octobre (projet porté par MOT, BBSR, Institut statistique NL), a été annulé du fait de la crise sanitaire.

² http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/FR_observation_transfrontaliere_fr_de_2019.pdf

³ http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/images/Actu_Events/2019_12_Bonn_Introduction-BBSR.pdf

⁴ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/lallemagne-et-la-france-a-lavant-garde-de-lobservation-transfrontaliere-en-europe/>

B) Stratégie

S'agissant de la « stratégie de projets prioritaires » (dont certains sont déjà identifiés, cf. liste publiée lors de la signature du TALC), le processus doit être relié à celui de la programmation post 2020 (qu'il s'agisse des fonds européens, des CPER etc...). Il n'est pas séparable des questions de gouvernance (rôles respectifs des structures, le cas échéant transfrontalières, portant ces stratégies ; coordination relations entre elles).

Sur la frontière franco-allemande, actuellement, les acteurs se préparent à la programmation post 2020

- ▶ acteurs français (Schéma de coopération transfrontalières (SCT) de Strasbourg, SCT de la future CEA ; stratégie transfrontalière de la région Grand est, etc...)
- ▶ acteurs allemands
- ▶ structures transfrontalières (stratégie de la RMT du Rhin supérieur, SDTGR de la Grande région, Eurodistricts, ...)
- ▶ et bien-sûr programmes Interreg.

La MOT agit en appui et contribue à la coordination de ces démarches.

En 2020, la MOT participe activement, en lien avec l'ADEUS, et aux côtés de la Région Grand est et de l'ANCT, au montage d'un projet pilote MORO franco-allemand sur les enjeux de développement territorial, qui constituera un outil précieux ; la MOT étant l'unique instrument d'ingénierie couvrant l'ensemble de la frontière franco-allemande et ses 3 départements côté français. L'objectif de ce projet MORO est de réaliser un *Planspiel*⁵ transfrontalier. Il s'agit de décliner ce Planspiel sur 2 sites pilotes de la frontière franco-allemande : le premier site serait dans le Rhin Supérieur associant les 2 Eurodistricts de Strasbourg-Ortenau et PAMINA ; le second site serait dans la Grande Région et pourrait être celui de l'Eurodistrict SaarMoselle.

La MOT participe dans le cadre de l'Akademie für Raumforschung und Landsplanung (ARL) allemande à un groupe de travail franco-allemand (associant également l'ANCT et le BBSR), qui produit un ouvrage sur les politiques urbaines menées par les 2 pays ; elle co-rédige un chapitre sur la coopération transfrontalière franco-allemande. L'ouvrage sera présenté à Berlin lors d'une conférence le 22 octobre, dans le cadre de la présidence allemande de l'UE ; ce sera l'occasion de formuler des recommandations européennes, en perspective de l'agenda territorial 2030 qui sera approuvé par les ministres de l'aménagement du territoire à Leipzig le 1er décembre.

Sur l'action de la MOT en général

L'élaboration de stratégies territoriales en amont de programmes est souhaitée par la Commission européenne (projet de règlements Interreg, Border orientation papers, possibilité de mobiliser du FEDER régional pour la coopération transfrontalière), et a vocation à être étendue à l'ensemble des frontières.

La frontière DE-FR est d'ailleurs donnée en exemple par le plus haut niveau de l'Etat aux acteurs des autres frontières françaises – ce qui a déclenché par exemple l'élaboration d'une stratégie sur la frontière basque.

La MOT joue un rôle d'appui aux différents niveaux sur chaque frontière, mais aussi favorise les échanges entre frontières et avec le niveau national et européen. Concrètement, elle est à l'origine et a organisé la réunion sur les SCT avec les métropoles frontalières concernées et la DG REGIO (unités coopération transfrontalière, transnationale, urbaine et France) le 19 décembre 2019. Le but est de clarifier les échelles fonctionnelles de la coopération, et le rôle des différents échelons territoriaux et programmes. Elle est particulièrement attendue par ses adhérents sur ce rapprochement horizontal (entre les territoires frontaliers) et vertical (cf. enquête menée auprès de son réseau en 2019).

En 2020 :

- ▶ La MOT est intervenue à la demande de la DG REGIO dans un webinaire sur l'approche territoriale transfrontalière organisé par Interact.
- ▶ La MOT poursuit l'animation du groupe de travail sur les SCT
- ▶ La MOT produit un cahier sur la démarche des SCT.

⁵ La méthode du Planspiel interroge et met en lumière les différentes approches et défis de l'aménagement du territoire transfrontalier. Il va questionner les pratiques en rassemblant des professionnels de l'aménagement du territoire du territoire étudié. Ce jeu de rôle a pour objectif de fournir une plateforme de réflexion en capacité d'identifier les possibilités d'action frontalière et les obstacles possibles tout en misant sur un processus d'apprentissage mutuel.

C) Résolution des obstacles

La 3e mission du CCT concerne la **résolution des obstacles** ; elle a été de loin celle la plus évoquée lors de la phase de la mise en place du CCT. Un programme de travail pour l'année 2020 a été arrêté à Hambach, comprenant une liste d'obstacles et de projets, avec pour chacun un rapporteur. Une méthode est indispensable pour mettre en œuvre ce programme: évaluer la nature de ces obstacles et leurs sources, le niveau et le type de solution éventuelle, assurer une coordination méthodologique, et, dès lors qu'une approche nationale est requise (modification législative ou réglementaire), contribuer à un pilotage national (liens avec les ministères concernés et le Parlement, ainsi qu'avec les autres frontières). La MOT dispose sur ce sujet d'une longue expérience ; la résolution des obstacles apparaissant dans la réalisation de projets de services publics transfrontaliers, de mobilité transfrontalière, au-delà des enjeux spécifiques à Interreg, est l'une de ses raisons d'être. Pour se limiter à la période actuelle, c'est la MOT qui a accompagné la présidence luxembourgeoise de 2015, puis le groupe de travail intergouvernemental co-présidé par la France, dont la proposition ayant abouti au projet de règlement ECBM de 2018. Le travail réalisé dans ce cadre (voir rapport final du groupe de travail en 2017)⁶, ainsi que par la DG REGIO avec sa « revue transfrontalière »⁷ est considérable.

La MOT mène par ailleurs une action concrète de résolution des obstacles, en intervenant directement auprès des territoires transfrontaliers, tant à l'échelle régionale (ex projets EuropAct engagés par les régions Grand Est et Sud en 2019) que locale (ex B-Solutions aux frontières FR-ES et FR-BE sur la santé).

Les principales leçons tirées figurent sur le site de la MOT⁸ et sont résumées ci-dessous ; des propositions d'actions à mener, et le rôle que la MOT pourrait jouer, sont indiqués.

La résolution des obstacles à la coopération transfrontalière est **de nature systémique** et nécessite **un processus multi-niveaux**. Elle implique en effet à la fois de combiner plusieurs domaines thématiques d'action dans l'appréhension des problématiques, de croiser différentes échelles de compétences institutionnelles pour leur résolution, et de prendre en compte le fait que chaque obstacle combine le plus souvent une dimension proprement juridique avec des dimensions économiques, politiques, voire humaines (« manque de propension à coopérer »).

« A l'échelle de chaque frontière, de nombreux obstacles peuvent être résolus, notamment ceux de nature administrative ou résultant d'un manque de connaissance, de concertation, ou de coordination transfrontalière, entre les acteurs locaux/régionaux (collectivités, services déconcentrés des États,...) de part et d'autre de la frontière. Sur une frontière donnée, la résolution d'un obstacle peut nécessiter l'évolution du droit de l'un ou des deux (ou plus) pays concernés, voire un accord interétatique ; dans ce cas, elle devra impliquer au niveau central les États (le cas échéant fédérés) concernés.

Il est souhaitable de transposer sur chaque frontière la démarche entreprise par le groupe parlementaire franco-belge, permettant à la fois de traiter ce qui peut l'être localement, et de faire remonter les obstacles non résolus au niveau supérieur. »

Le contexte actuel ajoute à cela les perspectives de la loi 3 D dans ses 3 aspects, notamment différenciation, et déconcentration (cf. l'adaptation locale des normes réglementaires par les préfets).

Sur la frontière franco-allemande, à droit constant et dans le cadre du TALC et des travaux du Comité de coopération transfrontalière, en 2020 la MOT pourra intervenir

- ▶ **par un appui méthodologique**, sur les sujets non ponctuels (tels que la santé, l'apprentissage, la fiscalité liée au droit du travail, etc...), comme lors de l'actualisation des travaux du groupe de travail parlementaire franco-belge par la préfecture de région Nord Pas de Calais à l'époque ;
- ▶ **en appui individuel, à leur demande**, aux acteurs locaux et régionaux, et aux services déconcentrés de l'Etat lors du traitement des obstacles identifiés (évaluation de leur nature, identification de leurs sources, recommandation de solutions éventuelles et de niveau d'intervention) ;
- ▶ **en appui au réseau des correspondants frontaliers** territoriaux et thématiques de la mission diplomatique placée auprès du Préfet Grand Est, qui ont été désignés pour chaque préfecture de département frontalier et pour chaque direction régionale thématique. Un tel dispositif a vocation à être mis en œuvre dans l'ensemble des régions frontalières (voir ci-après). Elle pourra enfin appuyer le secrétariat du CCT (méthodologie de recensement des obstacles signalés, processus de traitement, sur la base des travaux existants (MOT, DG REGIO,...)).

⁶ http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/REPORT_20170628_WG_on_Innovative_Solutions_to_Cross-Border_Obstacles.pdf

⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/

⁸ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/obstacles/>

Sur l'action de la MOT en général

Tout d'abord ces actions sont à **transposer sur les autres frontières** - cela résulte tant des messages portés par l'Etat que de la réforme proposée par la Commission européenne pour l'après 2020 (appui des programmes Interreg à la résolution des obstacles ; projet de règlement ECBM).

L'appui de la MOT aux services déconcentrés, ainsi qu'au réseau diplomatique (conseillers diplomatiques, postes des pays voisins,...) est en fait depuis longtemps une réalité (hotline utilisée par les personnes qui la connaissent ; possibilité d'accès à l'extranet de la MOT, à ses revues de presse frontalières, à sa base juridique, au forum, etc...) ... à la condition que les services aient connaissance de son existence. Cela nécessite la mise en place par les ministères concernés de procédures systématiques d'information des réseaux diplomatiques et préfectoraux, qui n'existent pas jusqu'à présent.

En 2020, cet appui est à formaliser, en liaison à la fois :

- ▶ avec l'ANCT (les préfets de départements étant ses correspondants sur le terrain ; courrier à adresser sous double timbre ANCT/MOT ?)
- ▶ avec le MEAE (animation du réseau des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région, à laquelle la MOT a vocation à contribuer)
- ▶ avec la DGCL (consultation sur la loi 3D, que la MOT a vocation à appuyer sur les aspects transfrontaliers en liaison avec ses adhérents).
- ▶ avec chaque préfecture de région (transposition de la mission diplomatique mise en place en Grand est).

Puis il faut agir au niveau national :

« Au niveau national, il importe d'assurer un pilotage interministériel de la coopération transfrontalière permettant de traiter les modifications réglementaires et législatives nécessaires, ainsi que la négociation éventuelle d'accords interétatiques.

Ce pilotage a été jusqu'à présent assuré en France par le CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires), avec le projet de constituer un groupe de travail national structurant le dialogue interministériel sur les questions transfrontalières, afin de répondre aux besoins exprimés par les territoires, contribuer à l'établissement d'une vision d'ensemble, et alimenter le groupe des experts européens. »

Le projet de règlement ECBM, soutenu par plusieurs pays dont la France et le Luxembourg, prévoit la mise en place par chaque Etat d'un **point de contact frontalier**⁹ – en miroir de celui établi à la DG REGIO, qui dialogue avec les autres DG. Même si la négociation du règlement reste à finaliser, la philosophie générale du processus bottom up de résolution des obstacles via un réseau de points de contacts (généralisation du TALC) est d'ores et déjà applicable.

Le pilotage national est justifié non seulement par le fait que les processus législatifs et réglementaires sont nationaux, mais aussi que le niveau national est logique pour assurer une mutualisation des solutions (cas maintes fois rapportés de solutions existantes transposables sur d'autres frontières). **La MOT a vocation à appuyer ce pilotage national, auprès des ministères, des parlementaires nationaux.** A la demande du CGET, la MOT a mis au point sur son site un forum¹⁰ de résolution des obstacles, qui doit être mobilisé.

En 2020 la MOT :

- ▶ propose aux députés et aux sénateurs la création d'une coordination de la thématique transfrontalière, qu'elle pourra appuyer ; elle systématisera les contacts avec les ministères concernés.
- ▶ abordera le sujet de la loi 3 D lors de son AG à Colmar le 8 septembre.
- ▶ réactivera le forum en ligne.

⁹ Ce point de contact peut être national ou régional (pour le cas des Etats fédéraux). A noter que même dans le cas fédéral de l'Allemagne, le Bund reste pleinement impliqué, cf. la composition du CCT.

¹⁰ http://www.espaces-transfrontaliers.org/no_cache/ressources/forum/

Et enfin il faut agir au niveau européen:

« Certains obstacles peuvent être résolus par l'intervention du niveau européen.

Au niveau européen, la résolution des obstacles à la coopération peut passer par un changement de législation européenne ; la création d'outils spécifiques, comme le GECT ou celui proposé par le Luxembourg ; l'animation d'un processus transversal à la Commission européenne (groupe interservices) et inter-institutionnel (Comité des Régions, Parlement européen [groupe de travail sur la coopération transfrontalière],...) ; l'animation d'un pilotage d'ensemble via la politique de cohésion (diffusion des bonnes pratiques). »

En 2020, la MOT :

- ▶ Appuiera le Luxembourg et la France dans une relance du groupe de travail sur l'ECBM (en lien avec les résultats des projets B solutions)
- ▶ Soutiendra le travail mené par Anne Sander au Parlement européen
- ▶ Promouvra cette approche dans le cadre du projet d'Alliance pour les citoyens transfrontaliers, et du Forum des frontières des 9 et 10 novembre, en partenariat avec la Commission européenne et le Comité européen des régions

Plus d'information :

- ▶ [Traité d'Aix-la-Chapelle \(TALC\)](#)

Annexes :

- ▶ Voir notes de bas de pages

Contact MOT :

Jean PEYRONY
Directeur général
+33 (0)1 55 80 56 80
jean.peyrony@mot.asso.fr



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France

Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80 - www.espaces-transfrontaliers.eu

