

Contribution de la Mission Opérationnelle Transfrontalière à la préparation de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 : propositions

Préambule

Le monde est soumis à une crise sanitaire, économique et sociale sans précédent, qui accélère les multiples transitions en cours ; la MOT est convaincue que l'Europe doit constituer notre cadre d'action. C'est dans ce contexte que la France assurera la Présidence du Conseil de l'Union européenne au 1^{er} semestre 2022, Présidence qui se construira autour de trois mots-clés, trois notions : **Relance ; Puissance ; Appartenance**.

A ce titre, Clément Beaune, Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes a sollicité la contribution des associations, dont la MOT, à la préparation de la Présidence française de 2022, dans la perspective de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. La MOT se tient prête à travailler avec l'Etat et l'ensemble de ses partenaires, tant dans le champ des politiques européennes (dont la politique de cohésion) que dans celui du processus intergouvernemental, pour contribuer, avec son réseau et au nom des citoyens transfrontaliers, au succès de la Présidence française de 2022 et de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe ; elle détaille par la présente note ses propositions.

Contexte européen : la crise a heurté de plein fouet les régions frontalières, et suscité leur mobilisation dans l'Alliance européenne pour les citoyens transfrontaliers, qui fera des propositions à la Conférence sur l'avenir de l'Europe, aux côtés du Comité européen des régions.

Les habitants des régions frontalières (30 % de la population européenne) ont été particulièrement touchés par la crise, et par les fermetures de frontières qu'elle a provoquées. La crise a aussi révélé les interdépendances transfrontalières multiples (travail transfrontalier, soins médicaux,...), soudainement interrompues, et la capacité des acteurs frontaliers à se mobiliser pour reprendre la coopération. La fermeture des frontières ne constitue pas une solution. Au contraire, les défis de **la relance** et des transitions à venir requièrent plus de coordination entre Etats voisins, et plus d'intégration européenne, tant en matière de gestion des frontières que de développement des territoires, notamment transfrontaliers. Cela contribuera grandement à conforter le sentiment d'appartenance européenne.

Lors du Borders Forum¹ tenu à l'initiative de la MOT les 9 et 10 novembre 2020 à Paris, sous le haut-patronage du Président de la République, une **Alliance européenne pour les citoyens transfrontaliers** a vu le jour, soutenue par le Comité européen des régions, par les réseaux européens, et par près de 170 acteurs de la coopération². Les citoyens qui vivent dans des régions frontalières, les structures transfrontalières (GECT,...)³, les collectivités locales et régionales, les organisations non gouvernementales et les entreprises, et tous ceux que cette problématique intéresse, sont invités à signer la déclaration ; et à rejoindre l'Alliance.

¹ http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Borders-forum-ACTES-FR.pdf

² <https://cor.europa.eu/fr/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx>

³ Pour un état des lieux de ces coopérations, voir le Dictionnaire critique des frontières, de la coopération transfrontalière et de l'intégration européenne, dont la MOT a réalisé la cartographie. <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/un-dictionnaire-sur-les-frontieres-et-la-cooperation/>

Le Comité européen des régions a effectué une **consultation publique sur « L'avenir de la coopération transfrontalière à horizon 2050 »**. Des dialogues citoyens transfrontaliers seront organisés en collaboration avec les associations, les Régions, les Groupements européens de coopération territoriale (GECT). En se fondant sur les apports récoltés, le Comité européen des régions adoptera une **résolution sur l'avenir de la coopération transfrontalière à l'horizon 2050**, qui constituera une contribution officielle à la Conférence sur l'Avenir de l'Europe. Le Comité européen des régions et les membres de l'Alliance organisent **le 5 juillet 2021 une conférence en ligne** autour de cette vision d'avenir.

Un état des lieux

Les habitants des régions frontalières et les acteurs de la coopération transfrontalière européenne ont été, et sont toujours, fortement impactés par la pandémie de Covid-19 débutée au printemps 2020 en Europe, par les confinements et restrictions qui en ont résulté, et par ses conséquences sur la vie économique, sociale et politique, conséquences que nous commençons seulement à percevoir au travers ce qui apparaît comme l'une des pires crises économiques et sociales des dernières décennies. Crise devant être comprise dans sa double acception, négative et positive : frappant les personnes, les sociétés et les territoires de façon inégalitaire, mais aussi propice à un discernement individuel et collectif sur la façon d'aborder les multiples transitions (démographique, économique, écologique, numérique,...) en cours, dont la nécessité était déjà patente avant la crise.

Dans le monde d'avant le Covid-19 - ou plus précisément, d'avant les suspensions temporaires des accords de Schengen, qui ont eu cours depuis les crises migratoire et sécuritaire de 2015 - les frontières certes continuaient d'exister, mais étaient devenues largement invisibles, en tout cas sur des segments importants de ces frontières (pour la France, de Dunkerque à Genève). Or depuis 2015, et de façon accélérée avec la crise du Covid-19, de nombreux passages frontaliers ont été bloqués ou strictement contrôlés. Sur ces frontières, la crise a impacté d'abord les habitants des bandes frontalières. Leur vie quotidienne, qui les amène d'ordinaire à franchir les frontières pour le travail, la consommation ou simplement les relations humaines, au sein des « territoires transfrontaliers », a été bouleversée. Les élus des collectivités frontalières sont souvent engagés dans des coopérations transfrontalières, qui se sont révélées plus ou moins efficaces à l'occasion de la crise. Les acteurs des services publics locaux ou nationaux, dont le fonctionnement, voire la structure même (hôpital de Cerdagne) sont transfrontaliers, ont été mis à rude épreuve. Les services des Etats ont accompli leur devoir, parfois contradictoire - entre les services de police ou de douane chargés de contrôler, dans le cadre unilatéral des Etats souverains, et les diplomates chargés de rétablir la coopération. Les institutions européennes ou les programmes Interreg, soutenus par l'Europe, ont dans la mesure de leurs mandats et moyens tenté d'agir pour plus de coopération.

Cette crise, terrible à maints égards, doit être **l'occasion d'une appréhension du fait frontalier, plus rigoureuse et partagée**, indispensable pour un traitement approprié par les politiques publiques, au service des personnes. Les personnes ne sont pas seulement des acteurs économiques, puisque l'économie a été fortement freinée au nom de la protection de la santé ; elles ne sont pas seulement des citoyens, la notion de citoyen national ayant montré ses limites, quand des familles binationales étaient séparées par une frontière qui se refermait. Les personnes sont aussi engagées dans des couples, des familles, avec des personnes âgées qu'il faut visiter, parfois par-delà la frontière. Ce sont aussi des usagers des services publics, comme la santé ou les transports, dont la crise a montré l'impérieuse nécessité de les penser par-delà les frontières. Elles sont aussi informées, porteuses de culture et de valeurs- jamais la planète n'avait été notre horizon commun autant que dans la crise du Covid-19, où chacun a pu suivre en temps réel le développement de la pandémie et ses conséquences, et s'est forgé une opinion sur ce qu'il importait de faire.

La pandémie a révélé la nécessité d'une action publique transfrontalière plus efficace à l'avenir. Car cette crise n'a pas seulement été un « crash test » pour la gouvernance transfrontalière. Elle a été aussi un révélateur de nos interdépendances socio-économiques ou humaines, non seulement à l'échelle globale ou européenne, mais aussi à l'échelle locale, notamment transfrontalière. Ces interdépendances appellent désormais à construire ou conforter une intégration transfrontalière et européenne qui soit aussi politique. Le thème de la santé et de la gestion de crise devrait logiquement y figurer⁴.

⁴ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/publications/la-crise-du-covid-19-aux-frontieres-retours-dexperience-du-reseau-de-la-mot/>
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/etude-europeenne-menee-par-la-mot-pour-le-compte-de-la-dg-regio-quels-impacts-des-restrictions-aux/>

Différentes échéances temporelles rythment ces perspectives :

- ▶ Il est possible d'agir dès maintenant à droit constant (notamment dans le cadre de la programmation 21 27).
- ▶ Des modifications législatives sont possibles dans le cadre des traités européens ou des constitutions nationales existantes.
- ▶ Enfin des changements plus significatifs pourraient nécessiter de modifier les constitutions ou les Traités. La Conférence sur l'avenir de l'Europe a précisément pour objet d'explorer une telle hypothèse.

La présidence française de 2022 constituera une étape politique importante pour les politiques transfrontalières. La France aura l'opportunité de promouvoir ses priorités en la matière, mais également de démontrer leur pertinence en les mettant en œuvre avec les pays voisins en faveur des territoires transfrontaliers, tout en renforçant leur sentiment d'« appartenance » à l'Europe, car ils constituent de fait l'Europe du quotidien, et le trait d'union des peuples européens entre eux. Comment se sentir européen si les habitants des régions frontalières ne se sentent unis au sein d'un même territoire ? La MOT souhaite y contribuer activement.

Vers de nouvelles politiques publiques, françaises, européennes et globales ; actions proposées

Le plan de relance et la programmation 21 27, au service des territoires transfrontaliers

La crise du Covid-19 appelle à renforcer la coopération européenne et transfrontalière. Les programmes 2021-2027, dont la préparation se finalise, devront en tirer les leçons, en exploitant pleinement le potentiel de développement à 360° des territoires transfrontaliers. Les **règlements adoptés fin 2020** présentent des **innovations favorables aux territoires transfrontaliers**, qui répondent à leurs attentes, notamment via l'intégration de deux nouveaux objectifs, « **Une Europe plus proche des citoyens** », qui favorisera une approche territoriale répondant aux besoins des populations dans leurs territoires de vie, notamment transfrontaliers, et « **Meilleure gouvernance de la coopération** », qui favorisera la structuration de la gouvernance transfrontalière, via l'observation statistique, l'accompagnement des acteurs dans la résolution des obstacles frontaliers, ou encore des micro-projets pour favoriser la rencontre citoyenne. L'enjeu est de promouvoir la boîte à outils complète: politique de cohésion pour financer les projets ; GECT pour porter leur gouvernance, et projet de règlement **ECBM pour résoudre les obstacles, préfiguré par le TALC** (voir ci-dessous).

Il faut prendre en compte les territoires transfrontaliers, au-delà des programmes Interreg, dans les PO régionaux et les CPER, les **contrats de relance et de transition écologique**, en synergie avec les acteurs des pays voisins.

Actions à mener – [Relance et Appartenance] :

En cette période de démarrage de la programmation 21/27, systématiquement **promouvoir la dimension transfrontalière**, pour illustrer les bénéfices de l'intégration transfrontalière et européenne.
Événements sur différentes frontières, et notamment à Strasbourg, promouvant la coopération bilatérale sur le modèle franco-allemand du TALC.

Améliorer les politiques transfrontalières françaises, un enjeu pour les territoires, mais aussi pour promouvoir la vision française

Sur chaque frontière, lieu spécifique de rencontre de 2 systèmes nationaux différents, il importe de construire une gouvernance transfrontalière, de définir des stratégies et de lever les obstacles aux projets transfrontaliers locaux. C'est ce que permettent les **innovations apportées par le Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle (TALC)**, en affirmant que **les collectivités et les groupements transfrontaliers doivent disposer de « compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées »**, et en associant les Etats, les pouvoirs exécutifs territoriaux, les parlementaires nationaux et les structures de gouvernance transfrontalière dans un comité de pilotage commun (CCT). Le TALC et le CCT ont vocation à être transposés sur les autres frontières françaises, comme c'est déjà envisagé avec l'Espagne et l'Italie

La Présidence française de l'UE doit être l'occasion de **promouvoir le modèle du TALC sur les autres frontières françaises**, et européennes avec l'ECBM. L'enjeu est de libérer les potentiels de développement aux frontières, sur tout le linéaire frontalier.

La création de de la Collectivité européenne d'Alsace, avec des compétences transfrontalières spécifiques, marque la volonté nationale de prendre davantage en compte les spécificités territoriales, et d'agir en faveur du principe de différenciation des compétences des collectivités, dans la droite ligne du Traité d'Aix-la-Chapelle. Début 2021, le gouvernement français a mis à l'agenda politique **le projet de loi dit 4D** – Décentralisation, déconcentration, différenciation, décomplexification, ce qui constitue une bonne nouvelle pour les territoires frontaliers français. 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.

La loi 4D pourrait être l'occasion de mettre en place, via un titre spécifique dédié à la coopération transfrontalière, un pilotage interministériel permettant de définir une stratégie d'ensemble (voir Livre blanc de 2016), de traiter de façon optimale les modifications réglementaires et législatives nécessaires, ainsi que la négociation éventuelle d'accords interétatiques, sur le modèle du TALC. Un **point de coordination transfrontalière français** - dispositif prévu par le projet de règlement ECBM - fonctionnant en interministériel, pourrait être institué. A l'horizon de la PFUE, cela marquerait l'engagement de la France vis-à-vis de l'ECBM.

Action à mener – [Relance et Appartenance] :

Faire de l'année 2021 l'année de l'exemplarité transfrontalière et européenne, avec le volet transfrontalier de la loi 4D et la création d'un point focal transfrontalier anticipant la mise en œuvre du règlement ECBM.

Inventer les futures politiques européennes et globales

Face à la faible interopérabilité des législations nationales, qui entrave la construction de projets transfrontaliers, **le projet de règlement européen ECBM**, vise la création d'un « mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier ». S'il est adopté, il créera un processus permettant aux acteurs frontaliers de proposer aux Etats des solutions innovantes, via un réseau de points focaux nationaux, se coordonnant sur chaque frontière, et dans le cadre d'un réseau européen, piloté par le point de contact DG REGIO.

Ce projet de règlement est soutenu par le Parlement européen, le Luxembourg (qui l'a initié), la France, et la Hongrie, mais suscite des réactions négatives chez certains Etats, au nom d'une conception trop étroite de la souveraineté nationale. Il convient d'œuvrer à son adoption, car il mettra en place un dispositif multi-niveaux impliquant solidairement les niveaux local, national et européen, souhaité par les acteurs de la coopération. Il reviendra à la France de faire adopter ce règlement lors de sa présidence, ce qui implique une mobilisation intense en 2021.

Action à mener - [Relance et Appartenance]:

Appuyer la promotion de l'ECBM, et plus largement la gouvernance multi niveaux de la coopération, via la relance du groupe de travail co-présidé par LU et FR, dont la MOT assure le secrétariat, et via toutes démarches de promotion possibles, notamment dans le cadre de l'Alliance.

Au-delà, la Conférence sur l'avenir de l'Europe doit inventer les politiques européennes de demain. La crise sanitaire a ravivé, si besoin en était, l'urgence de penser de nouvelles politiques publiques mettant en œuvre les transitions nécessaires. **La souveraineté européenne et l'approche multilatérale que la France entend promouvoir doivent se décliner dans une diplomatie des territoires, notamment sur les frontières.**

La frontière franco-allemande est l'une des plus actives en Europe en matière de coopération, et constitue une illustration grandeur nature de la capacité du couple franco-allemand à constituer un moteur indispensable pour l'Europe ; le TALC a réaffirmé la volonté des 2 pays de jouer un rôle moteur en Europe, notamment dans le champ de la coopération, par exemple en matière d'observation transfrontalière. Celle-ci se déploie, non seulement sur la frontière commune mais aussi sur l'ensemble des frontières respectives des 2 pays. Les projets pilotes allemands « MORO » y contribuent, en particulier un projet franco-allemand, qui a identifié deux sites pilotes (l'un dans le Rhin Supérieur, l'autre dans la Grande Région).

Cette approche globale a vocation à être transposée sur les autres frontières, et au plan européen.

Adoptés fin 2020 sous la présidence allemande, l'agenda territorial 2030 et la nouvelle charte de Leipzig dressent des perspectives ambitieuses pour l'avenir des politiques territoriales et urbaines, de l'intégration transfrontalière et européenne. Il revient à la France, après le Portugal et la Slovaquie en 2021, de prendre la présidence de ce processus intergouvernemental.

L'agenda territorial insiste sur les enjeux de **l'interdépendance des territoires, des régions fonctionnelles, de l'intégration par-delà les frontières, et de la lutte contre les obstacles à la coopération**. Suite à l'intervention de la MOT, il promeut le **co-développement transfrontalier, et l'implication des citoyens par-delà les frontières**. Il sera notamment mis en œuvre via des actions pilotes réunissant différents Etats et collectivités de l'UE, dont l'une d'entre elles porte directement sur les enjeux transfrontaliers: l'« **Aménagement du territoire transfrontalier, une vision zéro-carbone pour la région fonctionnelle transfrontalière** », proposée par le Luxembourg.

Dans la dynamique du TALC, le moteur franco-allemand est à l'œuvre aussi sur les sujets territoriaux et urbains, au travers de projets pilotes, de réflexions et de publications associant décideurs et chercheurs, dans une perspective pleinement européenne.

La prospective a son rôle à jouer pour développer des idées nouvelles et les mettre en débat entre acteurs publics, chercheurs, mais aussi la société civile, en mettant sur la table un éventail de scénarios, depuis les plus régressifs (comme le Brexit) jusqu'aux plus disruptifs (Europe des régions fonctionnelles), et de faire émerger des compromis intermédiaires. C'est l'enjeu de **l'échéance 2050 proposée par le Comité européen des régions ou le programme ESPON, dont il reviendra à la Présidence française d'accueillir le séminaire biennuel**.

Le Comité européen des régions joue un rôle majeur d'animation des politiques territoriales, notamment transfrontalières (**plateforme des GECT**, groupe animé par Pavel Branda, co-organisation de la **Semaine de villes et des régions (EWRC)** avec la Commission), et a fait de la coopération une priorité pour 2021 (résolution qui sera votée le 30/06, et **conférence du 5/7**).

Parmi les sujets à traiter: la gouvernance multi niveau des territoires européens; la prise en compte des territoires fonctionnels, depuis les agglomérations transfrontalières jusqu'aux macro-régions comme l'espace alpin - la France continuera en 2021 d'assurer la présidence de la SUERA ; de nouvelles compétences pour les GECT ou structures équivalentes ; le développement de services publics transfrontaliers, et leur maintien en cas de crise ; le nécessaire co-développement à mettre en œuvre ; l'association des citoyens, le pilotage démocratique de la coopération.

Le prochain Forum Urbain Mondial se déroulera en juin 2022 à Katowice (Pologne), et sera l'occasion pour la France, qui prépare depuis 10 ans ces FUM au travers du PFVT - partenariat français pour la ville et les territoires - de porter haut le message d'une France ambitieuse sur la scène européenne, et sur la scène globale au travers de sa place en Europe et des propositions innovantes qu'elle saura formuler. Ce sera notamment le rôle de l'un de groupes de travail du PFVT, **le groupe « coopération territoriale et transfrontalière »**, qui proposera un **chemin vers des politiques renouvelées de coopération et de cohésion par-delà les frontières, tant en Europe que dans le monde**, intégrant les enjeux de co-développement, de gouvernance et d'interdépendances territoriales, de financement, de démocratie transfrontalière.

Actions à mener – [Appartenance et Puissance] :

Faire en sorte que les agendas bilatéraux, européen (dialogue interinstitutionnel et coopération intergouvernementale) et global (PFVT), concourent à une stratégie transfrontalière globale, comme l'une des ambitions majeures de la PFUE et de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Les futures politiques françaises et européennes doivent être conçues, non seulement pour, mais aussi avec, les citoyens. Cela vaut également pour dans le contexte transfrontalier, via **l'organisation de dialogues citoyens transfrontaliers, dès 2021 et au-delà. Certains sont déjà prévus, dans un format adapté à la crise sanitaire.**

Action à mener – [Appartenance] :

Des dialogues citoyens transfrontaliers seront organisés en collaboration avec les partenaires de l'Alliance, notamment les GECT, dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, pour préparer sa conclusion lors de la PFUE ; de tels dialogues devront être poursuivis au-delà, car l'enjeu à terme est de faire vivre une véritable démocratie transfrontalière.

Les problématiques transfrontalières ont trop longtemps été l'apanage de techniciens ou de spécialistes, et ont été peu portées dans le débat public par les décideurs politiques. La pandémie de Covid-19 et ses impacts aux frontières françaises et européennes ont démontré, si besoin en était, le besoin de porter haut ces enjeux, de leur donner une caisse de résonance politique, et en ce sens de médiatiser ces débats.

La MOT y contribuera notamment dans le cadre des événements qu'elle organisera en 2021 et 2022.

Action :

La MOT contribuera à la PFUE et à sa préparation, en associant ses partenaires dans le cadre de l'Alliance européenne :
- A l'occasion de son AG à Morteau du 21 au 23 septembre 2021 - journées européennes de la CTE, qui sera l'occasion de mettre en débat le projet de loi 4D, et de préparer notre contribution à la Conférence sur l'avenir de l'Europe.
- Lors du Borders Forum au 1^{er} semestre 2022, qui mettra en débat cette contribution.