



Analyse de l'impact des mesures frontalières prises par les États membres dans le cadre de la lutte contre le COVID-19

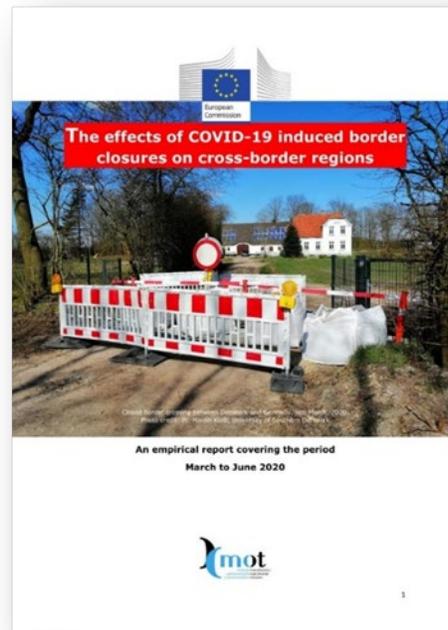
Mise à jour et suivi

Principaux résultats

*Mission Opérationnelle Transfrontalière
(MOT)*

Notre mission : évaluer la gestion des frontières pendant la crise, pour mieux faire face aux futures crises, et améliorer la gouvernance des régions transfrontalières

- Suite de la 1ère étude menée par la MOT pour la CE, après la 1ère vague de la pandémie; mise à jour jusqu'à Mars 2022
- Frontières internes (y compris CH, NO, AD, LI)



• 5 tâches:

1. Évaluer les effets des lignes directrices de la CE (travailleurs mobiles, 03/20; santé, 04/20)
2. Analyser l'évolution des restrictions à la frontière pendant ces 2 années
3. Comprendre l'impact sur les interactions et la vie quotidienne transfrontalière
4. Evaluer le rôle des différents niveaux de gouvernement
5. Faire des recommandations pour le futur (gouvernance, Code Schengen, ...)

Méthodologie

20 interviews

Menées au printemps 2022

Ministères Nationaux*
Points d'information frontaliers et leurs usagers
Structures de coopération transfrontalière
Réseaux nationaux et Européens de régions frontalières...

40 contributions reçues via une enquête en ligne

33 structures locales de coopération transfrontalières ou programmes Interreg

7 administrations nationales, notamment membres du EGTCUM

Bibliographie:
Etudes d'échelle européenne ou régionale, recherches publiées pendant les 2 ans de la pandémie

English EN Choose country Search

Your Europe > Citizens Doing business >

Help and advice for EU nationals and their family

Допомога ЄС Україні

EU assistance to Ukraine

Travel Work & Retirement Vehicles Residence formalities

Analyse des demandes effectuées par des citoyens européens via le portail en ligne « **Your Europe** »

* Selon les EM: *Intérieur, Affaires étrangères, Affaires Sociales, Cohésion Territoriale, Finances, Développement régional, etc.*

Leçons et recommandations (tâche 5)

Partie I :

Leçons:

La crise du COVID-19 a révélé la **vie des personnes dans les bassins de vie transfrontaliers**, et les dommages résultant du **manque de coordination entre les États** dans la gestion des frontières.

6 dimensions:

- économique (travailleur transfrontalier,...)
- fonctionnelle (usager de services publics, ...)
- institutionnelle (citoyen transfrontalier, ...)
- mais aussi informationnelle, culturelle, interpersonnelle (personne informée, inspirée, en relation)

Partie II :

Recommandations :

Les **bassins de vie transfrontaliers** pourront **mieux s'intégrer** à l'avenir, en tirant les leçons de la crise

- au niveau local des **régions transfrontalières**
- **avec le soutien d'une gouvernance multi-niveaux** (locale et régionale, nationale, européenne)

Leçons de la crise

- La coordination a manqué entre Etats, mais aussi **au sein des systèmes nationaux : verticalement** entre les autorités locales et nationales, et **horizontalement à l'intérieur du système étatique** lui-même.
- **Plusieurs ministères concernés** s'occupant respectivement
 - des **missions régaliennes**: contrôle des frontières, considérées comme des lignes
 - **du développement régional**: suivi de la situation des régions pendant la crise, mais **sans tenir compte de leur dimension frontalière**
 - **faiblement coordonnés entre eux.**

➤ À l'avenir, la gestion des frontières nécessitera

- dans chaque État, **une approche intégrée**
- **une responsabilité solidaire explicite des acteurs publics** (aux différents niveaux, et de part et d'autre de la frontière) **vis-à-vis des frontaliers**
- **aller de la coopération (volontaire) à la collaboration (obligatoire) -> vers des mandats d'action transfrontalière pour les acteurs publics** (collectivités, préfets, GECT,...)
- une coordination à la fois **verticale** (dans chaque pays), **horizontale** (de l'autre côté de la frontière et vers les citoyens transfrontaliers), et **diagonale** (cf dissymétrie de la gouvernance territoriale par-delà la frontière)
- **une vision systémique de la communication**, intégrant les relations entre **institutions**; les **médias**; les **réseaux sociaux**; les **réseaux interindividuels informels**.

Recommandations au niveau local de la région transfrontalière

Gouvernance

Diverses options sont sur la table:

Les GECT (ou structures équivalentes) devraient-ils être investis de **compétences, et pas seulement de missions** (règlement actuel sur les GECT)?

S'ils reçoivent des compétences, **sous quel contrôle démocratique ?**

Cela dépend des contextes locaux.

Dans tous les cas, la gouvernance locale transfrontalière devrait avoir un **rôle plus important, avec des moyens accrus:**

- créer des **centres d'information transfrontalière** pour les travailleurs, les consommateurs, les entreprises, **maintenus en cas de crise**
- développer les **services publics transfrontaliers** (par exemple santé) ; et **les maintenir en cas de crise**
- jouer un **rôle de facilitation, coordination**, également en cas de crise (**stratégies conjointes de crise**)
- créer des espaces **d'interactions entre les politiciens et les citoyens** -> vers une **démocratie transfrontalière**

(dimensions économique, fonctionnelle, institutionnelle)

Recommandations au niveau local de la région transfrontalière

Mais aussi **développer**:

- des **observatoires transfrontaliers locaux**, fournissant des données harmonisées (flux, zones fonctionnelles à différentes échelles) **soutenus par les niveaux national et européen**
- des **médias, des programmes éducatifs transfrontaliers** (histoire, culture); une **formation interculturelle et linguistique** -> connaissance du pays voisin; des **visions communes transfrontalières**, partagées par les habitants -> surmonter les récits divergents
- des projets interpersonnels pour **(re)construire la confiance**
- des **réseaux de personnes** (prêts à être activés en cas de crise); exercices annuels au niveau des cadres dirigeants

(dimensions informationnelle, culturelle, interpersonnelle)

Recommandations au niveau local de la région transfrontalière

Vers une carte de résident transfrontalier ?

- délivrée dans le cadre d'une **convention de bassin de vie transfrontalier**, donnant accès à des **services publics transfrontaliers**, maintenus en cas de crise (approche fonctionnelle)
- **liée à une carte verte européenne**, comme le certificat Covid UE ? Avantage: lier une mesure concrète pour les habitants des régions transfrontalières et la citoyenneté européenne

Bonne pratique: cartes euro-citoyennes (ES/PT)

Recommandations pour la gouvernance multi-niveaux des frontières

Améliorer le cadre européen pour la gestion des frontières internes → révision du code Schengen (en cours)

Obligation pour les États membres de **désigner des « régions transfrontalières »**, qui feraient l'objet de dérogations aux mesures restreignant la libre circulation aux frontières intérieures en cas de crise.

- **Comment les définir ?** Vers des régions fonctionnelles fondées sur les données ? Nécessaire, mais pas encore disponible.
- Compte tenu de la diversité des frontières, privilégier **approche « bottom up »**, bilatérale
- critères fonctionnels basés sur l'accessibilité et le temps: « règle des 24 heures » (seules les personnes qui rentrent quotidiennement chez elles doivent être prises en compte) plutôt que les critères basés sur la distance.

Bonne pratique: zones de petit trafic frontalier (frontières extérieures)

Recommandations pour la gouvernance multi-niveaux des frontières

Créer des processus visant à résoudre les obstacles à l'intégration transfrontalière

- Donner plus de moyens d'agir aux acteurs locaux frontaliers
- **différenciation** (lois nationales: ex FR de la loi 3DS), **adaptation**, reconnaissance mutuelle entre les réglementations nationales ?
- **coordination entre États** pour résoudre les obstacles transfrontaliers, par le biais de **traités bilatéraux** (ex: article 13 du traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Allemagne) ou **multi-latéraux** (Conseil nordique,...)
- **donner suite au projet de règlement EU ECBM: obligation de coordination interne et sur chaque frontière**

Politiques sectorielles

L'UE devrait se voir confier de nouvelles compétences, dans des domaines tels que:

- **L'harmonisation des crises** au niveau européen: plans d'urgence transfrontaliers...
- **Les politiques de santé:** intégration transfrontalière
- **L'éducation** à la citoyenneté transfrontalière et européenne.

Recommandations pour la gouvernance multi-niveaux des frontières

Principes généraux pour l'intervention de l'UE:

Diversité des frontières, et des contextes nationaux pour la gestion des frontières (taille du pays, degré de décentralisation,...)

→ **Arrangements spécifiques à chaque pays/frontière**. Pas de solutions « top down »; plutôt approches « **soft** ».

L'UE devrait:

- **concevoir un cadre européen de convergence**
- **définir des objectifs** ; les États membres sont libres de choisir la manière dont ils les mettent en œuvre, sous la surveillance de l'UE (rapports annuels des EM, évalués par la CE)
- jouer un **rôle général de coordination** - **DG HOME** pour la gestion des frontières (code Schengen) ; **DG REGIO** pour la cohésion territoriale (ECBM)
- **coordonner un réseau de points de contact frontaliers nationaux**
- **promouvoir l'expérimentation; les examens par les pairs; capitaliser et diffuser les bonnes pratiques**
- Généraliser les **analyses d'impact transfrontalier de la législation**
- **développer et diffuser l'information sur les régions transfrontalières** (Eurostat, JRC, ESPON)

Recommandations pour la gouvernance multi-niveaux des frontières

Une question brûlante: le « Statut des travailleurs frontaliers », bousculé par la question du télétravail:

- Pendant la crise sanitaire, le **télétravail (y compris transfrontalier)** a été une solution. **Beaucoup souhaitent continuer**; ce serait aussi une **bonne option pour les territoires**.
 - Mais la crise a révélé **l'inadaptation des règles fiscales** pour les travailleurs transfrontaliers. Or les États membres sont compétents, contrairement aux règles de sécurité sociale (compétence de l'UE).
- Dans le cadre des **renégociations des conventions bilatérales**, **simplifier la définition du « statut fiscal »** des travailleurs frontaliers et la rapprocher de la définition du « statut des travailleurs frontaliers » (règlement (CE) n° 883/2004).
- réexaminer le « **Modèle de convention bilatérale** » de l'**OCDE** sur la non-double imposition des personnes, au regard des situations frontalières
- encourager la Commission européenne à **initier une évolution du règlement (CE) n° 883/2004** relatif aux règles de sécurité sociale → **tenir compte du télétravail transfrontalier**.

Recommandations pour la gouvernance multi-niveaux des frontières

Outils de financement

Le coût des investissements transfrontaliers requis va souvent bien au-delà des enveloppes Interreg → mobiliser d'autres fonds européens ou nationaux.

Obstacles: manque de coordination, dissymétrie de la capacité de financement → **aller vers une stratégie et un financement communs; un « co-développement » transfrontalier.**

Bonnes pratiques:

- financement fédéral CH des « projets d'agglomération » aussi pour l'Eurodistrict trinational de Bâle et le Grand Genève
- Compensation financière (Grand Genève)

Programmes Interreg: rôle incitatif pour

- développer des synergies entre les programmes
- approches territoriales intégrées (objectif 5 « Une Europe plus proche des citoyens »)
- renforcer la gouvernance (Objectif ISO 1 « Meilleure gouvernance de la coopération »).

Au cœur de la politique de cohésion, à l'intersection de

- approche bottom-up: **chaque frontière est spécifique,**
- approche top down: **les États, compétents pour la réglementation des frontières et la fiscalité, doivent exercer leur souveraineté en commun**

L'UE donne **un cadre pour construire le marché unique et les biens communs, faire face aux transitions.**

Merci



© European Union 2020

Unless otherwise noted the reuse of this presentation is authorised under the [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license. For any use or reproduction of elements that are not owned by the EU, permission may need to be sought directly from the respective right holders.

Slide xx: **element concerned**, source: e.g. [Fotolia.com](https://www.fotolia.com/); Slide xx: **element concerned**, source: e.g. [iStock.com](https://www.istock.com/)

