



Evaluation d'Impact Transfrontalier 2019

Sommaire



Evaluation d'Impact Transfrontalier 2019

Sommaire

L'Institut pour la coopération et la mobilité transfrontalières transnationales et eurégionales / ITEM est le pivot de la recherche scientifique, du conseil, de l'échange de connaissances et des activités de formation en matière de coopération et de mobilité transfrontalière.

ITEM est une initiative de l'Université de Maastricht (UM), du Centre d'expertise néerlandais sur les changements démographiques (NEIMED), de l'Université Zuyd des sciences appliquées, de la ville de Maastricht, de l'Eurégio Meuse-Rhin (EMR) et de la Province néerlandaise du Limbourg.



Table des Matières

1. Introduction	1
2. Mise en œuvre de l'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM : Processus et méthode	3
2.1 Le processus de l'évaluation de l'impact	3
2.2 Application de la méthode	3
2.3 Les dossiers du rapport 2019 sur l'impact transfrontalier de l'ITEM	6
3. Les Dossiers de 2019	7
3.1 Le statut de contribuable non-résident qualifié (règle des 90 %) : une évaluation d'impact ex post	7
3.2 Le régime de sécurité sociale et de retraite du fonctionnaire transfrontalier après l'application de la loi sur la normalisation de la position juridique des fonctionnaires (Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren - WNRA)	9
3.3 « Mécanisme transfrontalier européen » - Évaluation ex ante des effets frontaliers pour résoudre les obstacles aux frontières dans les régions frontalières BE/NL/DE	12
3.4 La « Gouvernance » sous la nouvelle réglementation INTERREG 2021–2027	15
3.5 Suivi statistique transfrontalier : un véritable défi	17
3.6 Effets transfrontaliers de la directive européenne Nitrates et quotas de lisier NL/DE (Dossier étudiant)	18
Liste des chercheurs	21
Annexe - Le rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM comme base d'action : Retour sur les activités de suivi des rapports 2016, 2017 et 2018 sur l'impact transfrontalier de l'ITEM	23

Introduction

L'Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM apporte une contribution scientifique à la mobilité et la coopération transfrontalières. L'une de ses principales activités consiste à analyser les effets frontaliers dans ses rapports annuels sur l'impact transfrontalier de la réglementation. Depuis sa création en 2015, l'ITEM a rédigé quatre rapports sur l'impact réglementaire. Le présent document est la dernière édition du rapport sur l'impact transfrontalier.¹

Avec son évaluation de l'impact transfrontalier, l'ITEM apporte un éclairage additionnel sur les initiatives législatives et politiques à l'échelle européenne et nationale. Le rapport sur l'impact de l'ITEM se veut un outil précieux pour aider les décideurs politiques au niveau régional, national et européen à prendre des décisions concernant les régions frontalières. Ces évaluations annuelles de l'impact permettent notamment d'identifier les effets frontaliers existants ou futurs et ainsi d'alimenter le débat politique. Par ailleurs, les résultats des recherches menées pour des dossiers individuels permettent également d'amender rapidement les propositions législatives pendant leur phase d'adoption.

L'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM a un double objectif, à savoir reconnaître *ex ante* les effets négatifs ou positifs potentiels des initiatives législatives ou politiques prévues et identifier *ex post* les effets transfrontaliers négatifs ou positifs de la politique ou de la législation existante (voir ci-après). En remplissant ce double objectif, le rapport de l'ITEM peut contribuer à une meilleure évaluation *ex ante* et *ex post* de la législation et de la politique pour les États membres et les législateurs régionaux. Par ailleurs, la méthode appliquée dans ces rapports sur l'impact transfrontalier peut apporter une valeur ajoutée à l'analyse *ex ante* sur l'impact de la réglementation de la Commission européenne et à l'évaluation de la législation existante. Dans ce contexte, la Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne (DG Regio) qualifie les rapports sur l'impact transfrontalier réalisés par l'ITEM de bonne pratique dans sa publication « Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne ».² La Commission, qui souligne dans cette même publication à quel point il est important d'identifier les impacts transfrontaliers sur les processus législatifs et politiques, en a même fait une mesure d'action explicite.³ L'importance des évaluations de l'impact transfrontalier prend également de l'ampleur au niveau national. Par exemple, le secrétaire d'État néerlandais Knops a récemment reconnu l'importance des analyses des effets transfrontaliers potentiels au cours d'un débat à la Chambre des représentants.⁴

Plusieurs instruments d'évaluation des effets transfrontaliers existent au niveau européen et national. Citons notamment l'évaluation de l'impact réglementaire de la Commission européenne, l'évaluation de l'impact territorial d'ESPO et l'*Impact Assessment Toolkit for Cross-Border Cooperation* (guide d'évaluation de l'impact pour la coopération transfrontalière) de l'Euro-Institut et du Centre for Cross Border Studies. Chacune de ces initiatives présente un axe et un objectif différents. Le rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM vient compléter ces initiatives d'évaluations existants. La complémentarité de l'évaluation de l'ITEM se manifeste dans l'attention particulière accordée à une région frontalière précise.

Les évaluations approfondies et spécifiques sur l'impact frontalier peuvent être difficiles à réaliser au niveau européen et même au niveau national en raison des grandes différences qui existent entre les régions frontalières européennes. Une étude réalisée en 2016 à la demande de la Commission européenne met en lumière les besoins des régions frontalières en fonction de leurs caractéristiques particulières et montre à quel point les régions frontalières diffèrent les unes des autres.⁵ Par conséquent, les différences entre les régions frontalières compliquent la réalisation de l'évaluation de l'impact transfrontalier au niveau européen. À l'inverse, il est également difficile de

1 Tous les rapports sur l'impact transfrontalier de l'ITEM peuvent être consultés via le lien suivant :

<https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institutes/item/research/item-cross-border-impact-assessment>.

2 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'UE, COM (2017) 534 final, p. 8.

3 Ibid.

4 *Kamerstukken II 2017/18, 32851, 47, p. 18-21*; voir aussi Kamerbrief over grensoverschrijdende samenwerking van de Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninklijke Relaties du 20 avril 2018, 2018-0000244202.

5 SWECO et al., *Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE16oATO44)* Final Report 2016, European Commission.

proposer que les analyses approfondies et spécifiques sur l'impact transfrontalier soient réalisées au niveau national par les ministères compétents car la diversité entre les régions frontalières peut être aussi importante à l'échelle nationale. L'Allemagne, par exemple, compte neuf pays voisins et de nombreux territoires transfrontaliers.

De nombreuses actions sont menées au niveau européen et national pour surmonter ces défis. Par exemple, les experts de l'ITEM ont récemment participé aux projets de la DG Regio et de l'ESPO, qui visent à améliorer les méthodologies appliquées dans les évaluations de l'impact territorial au niveau de l'UE axés sur les territoires transfrontaliers. Au niveau national, le gouvernement néerlandais examine actuellement avec l'ITEM comment améliorer ses analyses de l'impact de la réglementation et son évaluation des politiques en ce qui concerne les effets transfrontaliers. Aux côtés de membres du TEIN (Transfrontier Euro-Institut Network), l'ITEM examine la possibilité d'établir un réseau de partenaires qui seront également amenés à réaliser des évaluations de l'impact sur leurs propres territoires transfrontaliers.⁶

L'idée étant que les effets transfrontaliers devraient être évalués à tous les niveaux : européen, national et régional. Étant donné le grand nombre de régions frontalières et la diversité de leurs caractéristiques, les évaluations de l'impact au niveau européen et national ne peuvent pas tout prendre en compte. De ce fait, il est nécessaire que les acteurs compétents de ces régions (trans)frontalières spécifiques réalisent des rapports sur l'impact transfrontalier supplémentaires à petite et à grande échelle. Ces analyses approfondies sur l'impact transfrontalier pourraient, à leur tour, permettre aux évaluations nationale et européenne d'identifier plus facilement l'impact transfrontalier de la législation et de la politique.

La différence entre *ex ante* et *ex post* n'est pas évidente car les effets d'une législation entrée en vigueur il y a plusieurs années sont souvent retardés par des périodes de transition ou des délais administratifs. Dans les domaines de la sécurité sociale ou du droit fiscal, l'analyse d'impact sur les effets transfrontaliers d'une nouvelle législation va de pair avec l'évaluation des effets des politiques et des réglementations existantes. Par ailleurs, il est souvent difficile de conduire une évaluation complète de certaines mesures et législations en raison du manque de données transfrontalières. Ce manque de données signifie que la recherche *ex post* s'apparente souvent davantage à un rapport d'estimation qu'à une évaluation approfondie.

En ce sens, l'approche prônée par l'ITEM prend en compte la distinction entre l'analyse/estimation de l'impact de la réglementation et l'évaluation de les effets de la politique décrite par l'OCDE.⁷ Cela implique qu'une analyse estimant l'impact réglementaire se concentre sur les effets *potentiels* de l'intervention tandis qu'une évaluation « couvre un plus large éventail de questions telles que le choix du modèle d'intervention, le coût et l'efficacité de l'intervention, ses effets non intentionnels et l'amélioration des interventions futures en s'appuyant sur cette expérience » (ibid.). Par conséquent, si la législation est évaluée *ex post* dans le cadre du rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM, ce dernier se limitera souvent à la question des effets intentionnels et non intentionnels de la législation.

Le rapport annuel sur l'impact transfrontalier de l'ITEM vise donc à répondre aux besoins existants en matière d'analyses approfondies et spécifiques sur l'impact frontalier en évaluant les effets transfrontaliers sur une grande variété de sujets. Le présent document contient un résumé des résultats de l'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM de 2019. Le rapport sur l'impact transfrontalier de cette année se compose de six dossiers couvrant des sujets très différents et analysant à la fois la législation et la politique existantes et futures. Les sujets abordés vont de l'évaluation *ex ante* de la loi néerlandaise sur la normalisation du statut légal des fonctionnaires (*Wet normaliseren rechtspositie ambtenaren - Wnra*) et du nouveau critère de « Gouvernance » inclus pour la période 2021-2027 du prochain programme INTERREG en passant par l'évaluation *ex post* de la Directive européenne « nitrates » en lien avec une fraude au lisier, à une analyse préparatoire.

6 Créé en 2010, le Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN) rassemble 15 partenaires provenant de neuf régions frontalières européennes. La particularité du TEIN est qu'il est composé d'universités, d'instituts de recherche et de centres de formation destinés à l'activité pratique de la coopération transfrontalière en Europe. Voir : <http://www.transfrontier.eu/>. Un atelier TEIN a été consacré à l'évaluation de l'impact transfrontalier le 10 octobre 2019.

7 OCDE (2014), What is Impact Assessment ? (Qu'est-ce que l'analyse de l'impact ?) Document de travail basé sur « Document de travail de l'OCDE sur la science, la technologie et l'innovation (2014) », « Évaluation de l'impact des interventions publiques dans la recherche - Techniques, problèmes et solutions », manuscrit non publié, 1. Extrait de : <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf> (dernière consultation le 4 août 2019). Voir également : <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

2. Mise en œuvre de l'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM: Processus et méthode

2.1 Le processus de l'évaluation de l'impact

En dépit des différents sujets abordés, les chercheurs impliqués dans l'évaluation de l'impact transfrontalier appliquent tous la méthode développée par l'ITEM. La phase de recherche se divise en trois étapes. Dans la première étape, les thèmes à aborder dans le rapport sur l'impact transfrontalier pour l'année concernée sont identifiés par le biais d'une enquête qui permet aux parties prenantes et aux autres parties intéressées d'informer l'ITEM sur la législation et les politiques ayant des effets transfrontaliers potentiels. Au-delà de cette enquête, d'autres sujets sont également identifiés par le biais des activités de base de l'ITEM, comme la recherche scientifique, les activités de conseil, les échanges de connaissances et les formations. Dans la seconde étape, le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM évalue les sujets suggérés. Pendant cette phase d'évaluation, le Groupe de travail (composé de représentants des organisations partenaires) examine la pertinence du sujet, le lien avec le domaine de recherche de l'ITEM, le nombre de demandes soumises et la fréquence à laquelle le sujet est abordé. Une fois les sujets identifiés, la troisième étape peut commencer : les chercheurs peuvent entamer leur recherche. Cette recherche est documentée dans des dossiers séparés qui, ensemble, constituent le rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM pour l'année en question.

2.2 Application de la méthode

Délimiter la recherche - Qu'est-ce qu'une région (trans)frontalière?

Les chercheurs qui participent à l'élaboration du rapport sur l'impact transfrontalier appliquent la méthode développée par l'ITEM, qui commence par la définition de la région (trans)frontalière. Comme mentionné ci-dessus, l'ITEM cherche à combler le manque actuel en créant des évaluations de l'impact plus spécifiques. Les frontières analysées dans le rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM portent sur les zones transfrontalières entourant les frontières des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Allemagne. La définition de la frontière dans l'ensemble de l'analyse de l'impact transfrontalier est donc très large. En fonction des sujets, la frontière peut être définie de façon différente. Par conséquent, cette définition sera affinée dans les dossiers individuels de ce rapport, en fonction du sujet. Cette définition de la frontière en fonction du dossier est privilégiée car l'observation générale révèle peu de causes génériques, voire aucune, des effets transfrontaliers. Tout cela est lié à la mise en œuvre nationale du droit européen, au niveau de coordination entre les pays voisins et à la manière dont sont élaborées certaines législations ou politiques nationales.



Illustration 1 Partenariats transfrontaliers BE/NL/DE/LU

Qui plus est, il est important de souligner que l'ITEM cherche à préserver une perspective réellement transfrontalière (plutôt que nationale) en ce qui concerne les régions frontalières. Le choix d'une telle perspective est délibéré car cela évite de mettre l'accent sur la perspective nationale. La raison de ce choix est d'éviter de privilégier le point de vue d'un pays sur une question donnée plutôt que de représenter une perspective véritablement transfrontalière. Afin de mettre au maximum cette perspective en avant, le point de départ de l'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM n'est pas seulement la région frontalière entre les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne mais surtout les Eurorégions transfrontalières situées dans cette zone.

À partir de cette définition transfrontalière de la région frontalière basée sur un dossier, nous pouvons constater que le rapport sur l'impact transfrontalier pour cette année porte sur plusieurs frontières dans la région frontalière des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Allemagne. Par exemple, l'équipe d'étudiants qui faisait des recherches sur la mise en œuvre de la directive européenne « nitrates » a étudié l'Euregio Rhin-Meuse-Nord ainsi que la partie est de la province néerlandaise du Brabant-Septentrional. Le dossier relatif à la réglementation sur le statut de contribuable non-résident qualifié (règle des 90 %), qui a suivi le rapport 2018 sur l'impact transfrontalier, porte plutôt sur les régions NUTS3/COROP qui se trouvent directement sur les frontières belgo-néerlandaise et germano-néerlandaise. Le dossier relatif à la loi néerlandaise sur la normalisation du statut légal des fonctionnaires (Wnra) interprète de façon plus large la notion de « région frontalière ». Le dossier porte donc sur toute partie des Pays-Bas dans laquelle des activités transfrontalières liées à l'emploi peuvent être mises en place. Dans le dossier consacré au critère de « gouvernance » INTERREG, l'accent a été mis sur tous les domaines du programme INTERREG qui se jouent dans les régions transfrontalières situées le long des frontières néerlandaise, belge et allemande.

Au-delà de cette délimitation territoriale de la région frontalière, les chercheurs effectuent également d'autres délimitations pertinentes selon leurs recherches.

Identifier les thèmes, les principes, les repères et les indicateurs centraux de la recherche

Les effets transfrontaliers prennent toutes sortes de formes. L'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM porte sur trois thèmes principaux pour lesquels les effets transfrontaliers sont analysés :

1. *Intégration européenne* : impact transfrontalier de certaines législations et politiques du point de vue des individus, des associations et des entreprises en lien avec les objectifs et les principes de l'intégration européenne (libertés, citoyenneté et non-discrimination) ;
2. *Développement socioéconomique/durable* : impact transfrontalier de la législation et des politiques sur le développement de l'économie dans la région frontalière ;
3. *Cohésion eurégionale* : impact transfrontalier de la législation et des politiques sur la cohésion et les structures de gouvernance transfrontalières dans les régions frontalières (par exemple, la coopération avec les agences gouvernementales, les particuliers, les entreprises, etc.).

Le premier thème porte sur l'impact potentiel de la législation sur les personnes vivantes et travaillant dans les régions frontalières. Les dossiers portant sur *l'intégration européenne* examinent des questions telles que la mesure dans laquelle certaines dispositions législatives ou politiques violent les principes de non-discrimination et de libre circulation. Le dossier relatif à la loi néerlandaise sur la normalisation du statut légal des fonctionnaires (Wnra) est un exemple de dossier axé sur l'intégration européenne et la libre circulation des travailleurs. Autre exemple, la réglementation sur le statut de contribuable non-résident qualifié (« règle des 90 % ») et ses conséquences pour les travailleurs transfrontaliers.

Les chercheurs qui travaillent sur le *développement socioéconomique/durable* de certaines mesures adoptent une approche différente. Leurs recherches portent sur des questions liées au fonctionnement de l'économie transfrontalière et eurégionale. Le rapport de cette année sur la mise en œuvre de la directive européenne « nitrates » et sur les potentielles exportations illégales de lisier des Pays-Bas vers les régions frontalières allemandes en est un bon exemple. Les questions soulevées portent sur l'impact environnemental et les coûts potentiels pour la santé humaine et animale. Autre exemple dans le rapport sur l'impact actuel, l'évaluation *ex ante* du mécanisme européen transfrontalier (ECBM) proposé et son potentiel de mesures correctives contre les obstacles aux frontières qui entravent la progression (rapide) des projets d'infrastructures transfrontalières. En termes de développement socioéconomique, l'amélioration consécutive de la mobilité transfrontalière pourrait non seulement offrir de réels avantages (en termes de coûts) aux consommateurs et aux entreprises mais surtout

au niveau des investissements et de l'emploi. Le dossier relatif aux défis liés à la production de statistiques transfrontalières est un autre exemple. Dans ce dossier, l'analyse exploratoire met en évidence le besoin en constante augmentation des utilisateurs de disposer de données transfrontalières précises pour formuler et évaluer des politiques.

Enfin, les chercheurs peuvent également se demander quels seront les effets transfrontaliers d'une certaine mesure sur la *cohésion eurégionale*, à savoir la coopération entre les institutions, les entreprises, les contacts et le caractère des activités transfrontalières entre citoyens. Ces aspects jouent un rôle important dans l'évaluation des relations entre la création et la gouvernance des eurorégions et du caractère eurégional des citoyens. Par exemple, les chercheurs évaluant le nouveau critère de « gouvernance » sous la nouvelle réglementation INTERREG 2021-2027 étudient la mesure dans laquelle cette affectation ciblée de fonds européens renforcera la coopération dans la région transfrontalière et contribuera à renforcer durablement les réseaux transfrontaliers au-delà de la durée des projets individuels ou des programmes.

Tableau 1 : Exemples de principes, de repères et d'indicateurs

Thèmes de recherche	Principes	Repères	Indicateurs
1. Intégration européenne	Intégration européenne, Citoyenneté européenne, Non-discrimination	Pas de contrôles aux frontières, marché du travail ouvert, reconnaissance facilitée des qualifications, coordination adéquate des systèmes de sécurité sociale, impôts	Nombre de contrôles aux frontières, navettage transfrontalier, durée et coût de la reconnaissance des diplômes, accès au marché de l'immobilier, etc.
2. Développement socioéconomique /durable	Force concurrentielle régionale, développement durable des régions frontalières	Initiatives transfrontalières pour la création d'entreprises, stratégie du marché du travail eurégional, aménagement du territoire transfrontalier	Eurégional : PIB, chômage, qualité du pôle transfrontalier, impact environnemental (émissions), pauvreté
3. Cohésion eurégionale	Coopération/bonne gouvernance transfrontalière, cohésion eurégionale	Fonctionnement des services transfrontaliers, coopération avec des organisations, procédures de coordination, associations	Le nombre d'institutions transfrontalières, la qualité de la coopération (par rapport au passé), le développement des structures de gouvernance eurégionales, la quantité et la qualité des projets transfrontaliers

Les dossiers peuvent porter sur l'un ou sur l'ensemble de ces thèmes, en fonction de la pertinence du thème pour leur sujet, de l'ampleur de leur recherche et de la disponibilité des données nécessaires. Les recherches effectuées dans le cadre de l'évaluation de l'impact transfrontalier de 2019 reposent non seulement sur des sources dérivées de la législation et des politiques mais aussi sur des données empiriques recueillies par des institutions spécialisées et les chercheurs eux-mêmes. Par exemple, le dossier relatif à la réglementation sur le statut de contribuable non-résident qualifié (« règle des 90 % ») repose sur des données du Bureau central de la statistique (CBS).

Après avoir sélectionné les thèmes de recherche ayant trait à leur dossier, les chercheurs identifient les principes pertinents pour leur dossier. Ces principes servent ensuite de base pour l'élaboration de critères de référence et d'indicateurs utilisés pour examiner si la législation ou d'autres réglementations pourrai(en)t faciliter ou entraver les meilleures pratiques. Le tableau 1 ci-dessus présente des exemples de principes, de repères et d'indicateurs pour les trois thèmes de recherche du rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM.

2.3 Les dossiers du rapport 2019 sur l'impact transfrontalier de l'ITEM

Réalisée entre novembre 2018 et janvier 2019, l'enquête du rapport sur l'impact de cette année a été établie par les parties prenantes de l'ITEM et d'autres parties intéressées. L'ITEM a reçu des réponses écrites à ce questionnaire de la part de différents partenaires. Par ailleurs, un certain nombre de sujets ont été proposés et/ou spécifiquement demandés (par exemple, le dossier ECBM) dans le cadre des activités quotidiennes de l'ITEM. Il est également possible d'identifier d'autres sujets en conduisant une analyse rapide des initiatives ou des programmes politiques (comme l'accord de coalition néerlandais 2017) menées par l'ITEM. Après examen des dossiers et des sujets soumis, six dossiers ont finalement été sélectionnés par le Groupe de travail pour l'évaluation de l'impact transfrontalier. Les dossiers finaux sont le fruit d'une coopération fructueuse entre l'ITEM, ses chercheurs et ses partenaires. Comme ce fut le cas pour les rapports sur l'impact 2016, 2017 et 2018, les recherches effectuées dans certains dossiers ont été possibles grâce aux efforts de plusieurs étudiants. Le tableau 2 ci-dessous donne un aperçu des sujets abordés et des recherches effectuées dans le cadre des dossiers du rapport 2019 sur l'impact transfrontalier de l'ITEM. Comme indiqué précédemment, une de ces dossiers est d'une analyse exploratoire visant à améliorer les aspects méthodologiques afin de réaliser des rapports sur l'impact plus ciblés à l'avenir.

Tableau 2 : Thèmes du rapport 2019 sur l'impact transfrontalier de l'ITEM

N°	Objet	Spécification
Dossiers		
1.	La réglementation sur le statut de contribuable non-résident qualifié (« règle des 90 % ») : Un rapport préliminaire sur l'impact ex-post	En complément des précédents rapports sur l'impact transfrontalier, les chercheurs étudient les tendances à partir de données supplémentaires. Les chercheurs examinent la période 2012-2017 pour voir si des changements notables sont apparus dans le nombre et la composition des employés non-résidents aux Pays-Bas après l'entrée en vigueur de la règle des 90 %.
2.	Effets transfrontaliers de la loi néerlandaise sur le statut légal des fonctionnaires (Wnra)	La nouvelle loi sur la position juridique des fonctionnaires va entrer en vigueur le 1 ^{er} janvier 2020. Cette loi néerlandaise aura des conséquences sur la situation fiscale et le régime de sécurité sociale des fonctionnaires qui sont travailleurs frontaliers. Ce dossier décrit, de manière <i>ex ante</i> , les effets de la nouvelle réglementation.
3.	Évaluation du mécanisme européen transfrontalier (ECBM) proposé	Une évaluation <i>ex ante</i> du mécanisme européen transfrontalier proposé pour faciliter la coopération transfrontalière dans le cadre de projets et de services en résolvant les conflits liés aux dispositions juridiques nationales dans les régions frontalières. Le dossier évalue les avantages potentiels de la proposition législative dans les régions frontalières germano-néerlandaise et néerlandoflamande.
4.	La « Gouvernance » sous la nouvelle réglementation INTERREG 2021-2027	La nouvelle réglementation Interreg pour 2021-2027 impose à chaque domaine de programme Interreg d'allouer au moins 15 % du budget à la « Gouvernance ». Ce dossier fournit une évaluation <i>ex ante</i> de ce que signifie la notion de « Gouvernance » pour les différentes parties prenantes aux domaines de programme dans le Benelux. Il se concentre sur la façon dont la mise en œuvre et l'échelle du programme pourraient être affectées.
5.	Suivi statistique transfrontalier : un véritable défi	La collecte de données a fait l'objet de nombreux débats ces dernières années. Ce dossier met en exergue le fait que la collecte de données se concentre au niveau national et s'arrête souvent à la frontière. Cette étude préliminaire examine les possibilités et les moyens pour obtenir des données transfrontalières.
Dossier étudiant		
6.	Effets transfrontaliers de la directive européenne « nitrates » et les quotas de lisier NL/DE	Ce dossier propose un rapport <i>ex post</i> de la directive européenne « nitrates » de 1991, qui établit des quotas pour l'utilisation de nitrates et de lisier. L'analyse se concentre sur les effets de cette directive et des quotas de lisier. Elle examine notamment les pratiques actuelles concernant le commerce transfrontalier de lisier et les fraudes possibles à la frontière germano-néerlandaise.

3. Les Dossiers de 2019

3.1 Le statut de contribuable non-résident qualifié (règle des 90 %) : une évaluation d'impact ex post

Johan van der Valk
 Myrte ter Horst
 Prof. Dr. Maarten Vink

Le statut de contribuable non-résident qualifié (ci-après : statut de CNRQ), qui est entré en vigueur le 1er janvier 2015, détermine que les contribuables non-résidents aux Pays-Bas peuvent bénéficier des mêmes déductions et avantages fiscaux que les contribuables résidents si au moins 90 % de leurs revenus totaux proviennent des Pays-Bas. Ils ne peuvent pas en bénéficier si la part de leurs revenus provenant des Pays-Bas est inférieure à ce seuil. Le statut de CNRQ peut avoir une influence sur la mobilité de la main-d'œuvre et la mobilité résidentielle, notamment pour les travailleurs frontaliers qui perçoivent moins de 90 % de leurs revenus mondiaux aux Pays-Bas et dont le revenu imposable n'est pas suffisant dans leur pays de résidence.

Dans le rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM 2018, une évaluation d'impact ex-post provisoire a été réalisée afin d'analyser si le nombre de travailleurs non-résidents aux Pays-Bas avait changé après l'introduction du statut de CNRQ. Cette analyse sur la période 2013-2016 n'a révélé aucune modification de la tendance. Dans l'édition actuelle du rapport sur l'impact transfrontalier, l'analyse tient compte de deux nouveaux éléments permettant une meilleure évaluation d'impact ex-post. Premièrement, la période analysée est plus longue cette année, à savoir 2012 à 2017. Cela devrait nous permettre de prendre en compte les éventuels effets à retardement et d'identifier plus facilement les éventuelles ruptures de tendance. Deuxièmement, nous allons mettre en place une analyse longitudinale, qui étudie la façon dont la situation de vie ou de travail de chaque salarié évolue au fil du temps.

L'illustration 1 montre le nombre de salariés non-résidents par pays de résidence de 2012 à 2017. Le nombre de salariés non-résidents qui résident en Pologne et dans d'autres pays a augmenté sur la période 2012-2017. Le nombre de salariés non-résidents qui résident dans les pays voisins que sont la Belgique et l'Allemagne est resté pratiquement identique au cours de cette période. L'illustration 2 montre qu'il en va de même pour les Néerlandais qui résident en Belgique ou en Allemagne et pour les Belges qui résident en Belgique. Cependant, le nombre de non-résidents allemands qui résident en Allemagne a clairement baissé entre 2012 et 2017. Les illustrations 1 et 2 ne montrent pas de changement important dans le nombre de salariés non-résidents entre la période qui précède l'introduction du statut de CNRQ (2012, 2013, 2014) et la période qui la suit (2015, 2016, 2017).

Illustration 1: Nombre de salariés non-résidents par pays de résidence, 2012-2017 (x 1 000)

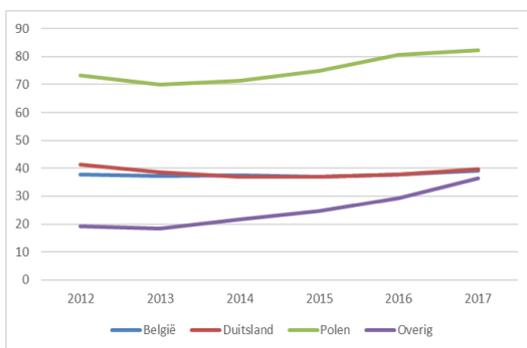
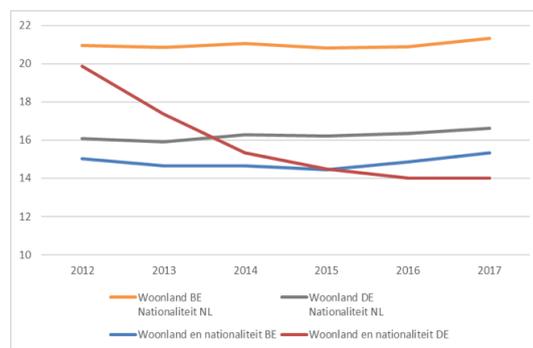


Illustration 2: Nombre de salariés non-résidents par pays de résidence et nationalité, 2012-2017 (x1,000)



Les illustrations 3 et 4 résument l'analyse relative à la mobilité de la main-d'œuvre et la mobilité résidentielle. Dans la mesure où ce dossier cherche avant tout à évaluer les effets possibles du statut de CNRQ sur les zones frontalières, nous nous concentrons dans cette analyse sur les non-résidents qui résident dans les pays voisins que sont la Belgique et l'Allemagne. Les deux illustrations montrent que tous les ans, entre 2012 et 2017, de plus en plus de personnes ont commencé à travailler aux Pays-Bas tandis qu'elles habitaient en Belgique ou en Allemagne

l'année où elles ont commencé à travailler. Par ailleurs, de moins en moins de non-résidents qui habitaient en Allemagne ont cessé de travailler aux Pays-Bas chaque année. Aucun changement important n'a été noté au niveau du nombre de personnes travaillant aux Pays-Bas et ayant déménagé pour s'installer ou quitter le pays. L'analyse montre donc que la mobilité de la main-d'œuvre est supérieure à la mobilité résidentielle et qu'aucun changement important n'a eu lieu après l'introduction du statut de CNRQ.

Illustration 3: Mobilité de la main-d'œuvre et mobilité résidentielle des salariés non-résidents pour le pays de résidence Belgique 2012-2017 (x1,000)

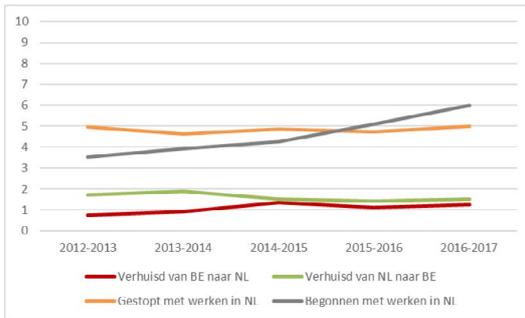
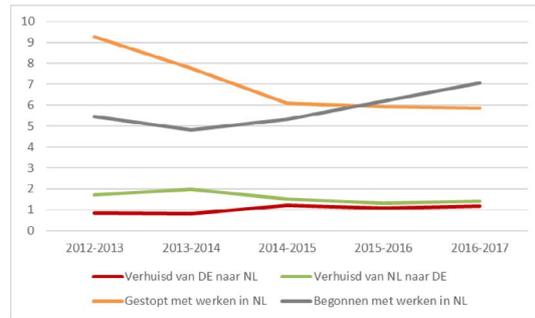


Illustration 4: Mobilité de la main-d'œuvre et mobilité résidentielle des salariés non-résidents pour le pays de résidence Allemagne, 2012-2017 (x1,000)



L'analyse ne suggère donc aucun effet du statut de CNRQ sur le nombre de salariés non-résidents aux Pays-Bas. Le nombre de personnes vivant en Belgique ou en Allemagne et travaillant aux Pays-Bas en tant que salarié est plus ou moins stable depuis 2015. Par ailleurs, l'analyse longitudinale ne démontre pas qu'un plus grand nombre de salariés étrangers est soudainement revenu s'installer aux Pays-Bas depuis 2015 ou que les Pays-Bas sont soudainement devenus une destination de travail moins attractive pour les habitants des pays voisins. Nous n'observons pas non plus de changement important dans la mobilité résidentielle et professionnelle depuis l'introduction du statut de CNRQ.

Bien qu'aucune preuve ne révèle un effet du statut de CNRQ sur le nombre de salariés non-résidents et sur leur comportement en matière de mobilité résidentielle et de main-d'œuvre, cela n'enlève rien au fait que certaines personnes puissent être gênées par la législation. L'introduction du statut de CNRQ implique notamment pour les salariés non-résidents certaines charges administratives qu'ils n'auraient pas dû gérer en l'absence de la loi.

Nous vous recommandons de continuer à suivre les chiffres relatifs aux navetteurs sur une période plus longue. Il est bien entendu possible que les effets ne soient pas immédiatement visibles mais se manifestent sur une période plus longue. Il faudrait pour cela analyser la situation sur une plus longue période.

3.2 Le régime de sécurité sociale et de retraite du fonctionnaire transfrontalier après l'application de la loi sur la normalisation de la position juridique des fonctionnaires (Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren - WNRA)⁸

Prof. Dr. Marjon Weerepas
Charlotte Conjaerts

Introduction

À compter du 1^{er} janvier 2020, la loi sur la normalisation de la position juridique des fonctionnaires (loi WRNA) va vraisemblablement entrer en vigueur.⁹ De ce fait, plusieurs groupes de travailleurs ne seront plus considérés comme des fonctionnaires. D'un autre côté, les personnels de l'UWV (Organisme néerlandais de gestion des assurances sociales) et de la SVB (Banque d'assurance sociale des Pays-Bas) seront considérés comme des fonctionnaires. Une nouvelle loi va amender la loi sur les fonctionnaires 2017 (*Ambtenarenwet*, Aw). Pour les personnels travaillant dans le secteur de l'éducation, une autre loi entrera en vigueur en plus de la Wnra, à savoir la loi visant à modifier plusieurs lois relatives à la normalisation de la position juridique des fonctionnaires de l'éducation (*Wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs*), car il n'est plus jugé souhaitable de faire la distinction entre l'enseignement privé et l'enseignement public.¹⁰

En raison de la législation internationale, il est clair que les travailleurs frontaliers ne peuvent être assujettis à un système de sécurité sociale que dans un seul pays. Alors que pour les salariés, le principe du pays d'emploi est généralement la règle principale. Mais, pour les fonctionnaires, il existe une exception qui stipule que le pays où l'autorité publique est située est généralement responsable de la sécurité sociale. Plus précisément, la loi et la législation proposée peuvent avoir un impact significatif sur les travailleurs de l'éducation travaillant au-delà des frontières (c'est-à-dire dans deux pays ou plus, inclus bureau à domicile).

Ce dossier examine les conséquences possibles de la loi WRNA au 1^{er} janvier 2020 en cas de modification de l'assujettissement obligatoire à un régime de sécurité sociale dans un contexte transfrontalier à partir du 1^{er} janvier 2020. Il convient de noter que seules les conséquences relatives à l'obligation de cotiser sont ici décrites. Les éventuelles conséquences relatives aux allocations de sécurité sociale ne sont pas décrites. Les possibles conséquences de la WNRA quant au droit de prélèvement sur les retraites dans un cadre international sont également décrites.

Absence de chiffres corrects

Nous ne pouvons pas savoir combien de personnes vont être impactées par les conséquences de la WNRA. Aucun chiffre exact n'est disponible. Selon le site Internet du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, la loi WRNA va faire entraîner pour plus d'un demi-million de fonctionnaires une transition d'un contrat de travail de droit public vers un contrat de travail de droit privé.¹¹ La question est de savoir combien de ces fonctionnaires sont affectés par cette réforme législative qui vivent à l'étranger et travaillent aux Pays-Bas. Le Maastricht University Medical Center+ (MUMC+) emploie à lui seul environ 800 travailleurs transfrontaliers : 740 Belges et 60 Allemands. Une des questions qui se pose est de savoir combien de ces personnes, en plus de leur travail aux Pays-Bas, exercent une activité en dehors des Pays-Bas. Un questionnaire a été envoyé à la mi-août au personnel de l'Université Maastricht pour mieux comprendre leurs situations de vie et de travail.¹² Le Bureau central de la Statistique (CBS) ne dispose que de chiffres sur le nombre total de travailleurs frontaliers résidant aux Pays-Bas ou à l'étranger et exerçant respectivement des activités à l'étranger ou aux Pays-Bas. Aucune distinction n'est faite entre fonctionnaires et salariés.

Le CBS pourrait commencer par fournir davantage de renseignements sur le nombre de travailleurs frontaliers ayant le statut de fonctionnaire.

8 Le sujet est en pleine évolution à l'heure actuelle. Ce résumé porte sur la situation au 31^{er} août 2019.

9 Stb. 2017, 123.

10 Documents parlementaires II 2018/19, 35 089, n° 3. La loi a été adoptée en juin 2019 par l'Assemblée Nationale des Pays-Bas. Voir les Documents parlementaires II 2018/19, Stemmingen Normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs (Votes sur la Normalisation de la position juridique des fonctionnaires de l'éducation), p. 94-21-1.

11 Combien de fonctionnaires seront concernés par la loi WRNA ? », site Internet du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume.

12 Cette situation touche également d'autres universités.

Conséquences de la loi WRNA

Obligation d'assurance

L'assujettissement obligatoire à l'assurance sociale peut être modifiée par la loi WNRA si le salarié exerce également un travail à l'étranger. Cette obligation d'assurance peut être modifiée conformément aux règles d'attribution du règlement (CE) n° 883/2004 relatif à l'exercice d'activités dans deux ou plusieurs États membres. L'une des règles stipule que, si un travailleur frontalier est fonctionnaire dans l'État membre A et salarié dans l'État membre B, le travailleur frontalier est assuré dans l'État où il travaille comme fonctionnaire. Dans ce cas de figure, si le poste de fonctionnaire devient un poste de salarié, la règle d'attribution suivante s'applique : (en cas de travailler dans deux ou plusieurs pays de l'UE) il faut d'abord déterminer si le travailleur passe et/ou perçoit 25 % ou plus de son temps de travail et/ou de sa rémunération dans son État de résidence. Si tel est le cas, l'assujettissement obligatoire au régime de sécurité sociale est attribué à l'État de résidence. Si le critère des 25 % n'est pas rempli, l'obligation d'assurance sociale est attribuée, en fonction des faits et des circonstances, soit à l'État de résidence soit à un autre État membre.¹³

Dans le rapport, plusieurs exemples chiffrés sont utilisés pour clarifier les conséquences de la modification de l'assujettissement obligatoire à l'assurance sociale d'un pays. Ces exemples sont basés sur l'année 2018, puisqu'il s'agit d'une année pleine au cours de laquelle les primes de vacances et de fin d'année ont également été prises en compte. La relation avec la Belgique peut offrir un exemple pour illustrer le propos (voir tableau 3 ci-dessous) : Une personne réside en Belgique et travaille à la fois aux Pays-Bas (0,9 ETP) et en Belgique.

Cet exemple montre que les coûts de l'employeur en particulier augmenteront si l'assujettissement obligatoire à l'assurance sociale est attribué à la Belgique plutôt qu'aux Pays-Bas. Cela tient principalement au fait que, contrairement aux Pays-Bas, la Belgique ne fixe pas de plafond pour les cotisations à payer et que l'essentiel des cotisations sociales en Belgique est à la charge de l'employeur. Si un employeur compte plusieurs cas de ce type, l'augmentation des charges de l'employeur peut être qualifiée de substantielle.

Retraites

Dans le cas d'une retraite privée, la compétence liée au prélèvement de la fiscalité est en principe attribuée à l'État de résidence. La question est de savoir si, après l'entrée en vigueur de la loi WNRA, la retraite doit être scindée en une retraite publique et une retraite privée. Après tout, l'employé cotise jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour une retraite de fonctionnaire avant de travailler comme salarié après cette date. Ce sujet a provoqué des problèmes dans le passé.¹⁴ Dans le cas des retraites publiques, le droit de prélèvement est attribué aux Pays-Bas sur les versements de salaire ou de retraite pour services rendus à l'État néerlandais, à l'une de ses entités politiques ou à un organisme local de droit public. Il s'agit de l'application de la situation de caisse (*'kasstaatstelsel'*).

Dans la pratique de mise en œuvre, la présence d'un emploi de fonctionnaire sert généralement de base. Selon le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, ce critère ne fonctionnera plus correctement après l'entrée en vigueur de la loi WNRA. Et pour expliquer la notion de « poste gouvernemental », le critère contractuel de l'emploi dans un organisme de droit public néerlandais servira plus directement de base, qu'il s'agisse d'un emploi de fonctionnaire ou d'un contrat de travail. En principe, la répartition du droit de prélèvement ne change pas, selon le ministre. Les Pays-Bas peuvent continuer à percevoir des impôts sur les retraites. Il est toutefois évident que la Belgique et l'Allemagne doivent en tout état de cause être contactées afin de lever toute incertitude quant au droit de prélèvement sur les retraites publiques.¹⁵ La question se pose de savoir si la Belgique, l'Allemagne et les autres autorités étrangères accepteront ce point de vue.

Conclusion

Une chose est claire, aucun test sur les effets transfrontaliers n'a accompagné le processus législatif de la loi WNRA. Il est donc explicitement recommandé de fournir aux travailleurs frontaliers, aux employeurs (gouvernementaux) et aux autorités concernés les précisions nécessaires avant l'introduction de la loi.

13 Voir l'article 13 du règlement (CE) n° 883/2004 et l'article 14, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 987/2009.

14 Voir par ex. HR 5 décembre 2008, n° 43 722, BNB 2009/199.

15 Lettre du 8 juillet 2019 Questions supplémentaires sur la révision du règlement de l'UE relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale, n° 2019-0000099383, p. 4 et 5.

Tableau 3 : Calcul exemplaire des conséquences possibles (différence de cotisations obligatoires) suite à l'entrée en vigueur de la Wmra au 1er janvier 2020 concernant le changement de l'obligation d'assurance en cas de travail dans deux pays.

Employé 0,9 ETP aux NI, 0,1 ETP en Belgique												
Sécurité sociale belge	Salaire brut	Temps partiel facteur	Cotisation ONSS rémunération normale	Cotisation ONSS pécule de vacances seul	Cotisation ONSS hors indemnité	Cotisation spéciale sécurité sociale	Part salariale sécurité sociale	Charges patronale sécurité sociale	Reduction charges patronales	Cotisation	Part patronale sécurité sociale	Sécurité sociale totale
Total 12 mois	57,399.30	90%	7,553.08	531.38	614.86	607.47	9,306.79	17,069.98	0	-	17,069.98	26,376.77
Sécurité sociale néerlandaise	Salaire brut	Part-time factor	Cotisations de sécurité sociale (tableau)	Cotisations de sécurité sociale (tarif spécial)	-	-	Part salariale sécurité sociale	Cotisation WIA	Cotisation ZVW	Cotisation UFO	Part patronale sécurité sociale	Sécurité sociale totale
Total 12 mois	63,848.05	90%	9,685.67	850.72	-	-	10,536.39	3,698.31	3,768.31	425.87	7,466.62	18,003.01
DIFFÉRENCE TOTALE											-8,373.76	

3.3 «Mécánisme transfrontalier européen» - Évaluation ex ante des effets frontaliers pour résoudre les obstacles aux frontières dans les régions frontalières BE/NL/DE

Dr. Hannelore Niesten¹⁶
(Avec l'assistance de
Dr. Nina Büttgen
Martin Unfried)

Structure - Ce dossier comprend une analyse *ex-ante* (multidisciplinaire) des effets frontaliers du mécanisme transfrontalier européen mis en place suite à une proposition de règlement visant à éliminer les obstacles juridiques et administratifs propres à un contexte transfrontalier. L'objectif principal de ce rapport sur l'impact transfrontalier est d'étudier les possibilités juridiques et pratiques offertes par le mécanisme transfrontalier européen pour les régions frontalières entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne

Objectif - Les régions transfrontalières internes à l'UE contribuent de manière significative à la richesse socioéconomique de l'Europe. Le règlement de l'UE aspire, dans le cadre d'un projet transfrontalier spécifique, à permettre l'adaptation de la législation nationale/régionale. En coopération avec les États membres, les régions et d'autres parties prenantes, le mécanisme transfrontalier européen peut être un instrument sur mesure au niveau de l'UE pour mieux exploiter le potentiel des régions transfrontalières. Le mécanisme doit contribuer à éliminer les obstacles aux frontières par le biais de convention ou de déclaration de la part des autorités responsables, y compris, le cas échéant, par le biais de modifications de la législation nationale. Les États membres de l'UE peuvent opter pour ce mécanisme ou utiliser les méthodes existantes à l'échelle nationale pour résoudre les obstacles juridiques aux frontières. Minimiser les effets négatifs du manque persistant de cohésion territoriale, juridique et administrative dans les régions (trans)frontalières a des implications positives pour le processus d'intégration européenne.

Contenu - Le mécanisme transfrontalier européen propose aux acteurs locaux (d'essayer) des initiatives pour promouvoir les opportunités transfrontalières. Une nouvelle procédure claire et rationalisée (calendrier/requête) est proposée aux initiateurs parties prenantes qui doivent faire face à des obstacles aux frontières lors de la mise en place de projets ou ouvrages frontaliers. Ce mécanisme frontalier horizontal doit encourager les États membres à définir de façon claire les initiateurs, les demandeurs et le calendrier, y compris pour les instruments de coopération nationaux existants. De cette manière, les obstacles aux frontières seront éliminés de manière efficace.

Valeur ajoutée - La valeur (ajoutée) du mécanisme transfrontalier européen pour les pays du Benelux dotés d'un système de *gouvernance* étendu est en principe inférieure à celle des autres États membres. L'union du Benelux dispose déjà de tout un éventail d'instruments frontaliers efficaces et sur mesure. La valeur ajoutée du mécanisme frontalier de l'UE pour les pays/régions frontalières du Benelux consiste surtout à *encourager* l'amélioration du système de *gouvernance* actuel de l'union du Benelux. Après tout, le Benelux n'offre aucun instrument juridique horizontal permettant d'effectuer des adaptations juridiques en dehors des accords sectoriels dans un contexte transfrontalier. Le système de *gouvernance* actuel du Benelux peut donc être complété par un mécanisme horizontal créé sur mesure pour l'union du Benelux. Pour les régions (trans)frontalières dont l'instrumentaire actuel est moins adapté à l'élimination des obstacles aux frontières (principalement dans les pays/régions frontalières d'Europe orientale et méridionale) en raison de l'absence de partenariats multilatéraux ou sur plusieurs niveaux, le mécanisme transfrontalier européen pourrait avoir un effet très bénéfique. Notamment pour les acteurs locaux qui mettent aujourd'hui en place des solutions au cas par cas, en particulier pour les régions frontalières qui ne disposent ni d'accords bilatéraux ni d'infrastructure efficace.

En vertu du mécanisme transfrontalier européen proposé, les régions transfrontalières (par exemple, la Flandre avec l'Allemagne et les régions frontalières néerlandaises avec l'Allemagne, mais aussi la Wallonie avec la France) pourraient collaborer plus efficacement sur la base d'un élargissement de l'instrumentaire du Benelux. Si, par exemple, l'obstacle aux frontières ne peut pas être résolu par le biais d'une coopération régionale ou nationale, un instrument bénéluxois horizontal pourrait être mis en place sur plusieurs niveaux (Benelux) afin de traiter et d'éliminer l'obstacle aux frontières. Par ailleurs, le recensement, le débat et la planification relatifs aux problèmes

¹⁶ Chercheur post-doctoral, Faculté de droit, Université de Hasselt. La position et le présent rapport ont été rendus possibles grâce au soutien financier de la Province du Limbourg (B).

juridiques transfrontaliers pourraient être organisés de façon plus systématique et institutionnalisée au sein du Benelux (par exemple, en s'inspirant du Conseil nordique des ministres/FMC pour créer un « Conseil européen de la libre circulation » pour l'union du Benelux). Une telle organisation viendrait compléter à merveille le système de *gouvernance* actuel du Benelux, de manière à développer davantage la coopération transfrontalière et à éliminer plus efficacement les obstacles aux frontières.

Instrument - Le mécanisme transfrontalier mis en place depuis l'UE sous la forme d'un règlement peut être soutenu. Une directive poserait des problèmes de transposition pour les pays décentralisés (comme la Belgique/l'Allemagne) et pourrait entraîner l'apparition de législations nationales de mise en œuvre différentes. Le règlement est un choix innovant. Le règlement propose, certes, un choix entre le mécanisme transfrontalier européen (convention/déclaration) et l'application de son propre mécanisme (ce qui rend cette phrase facultative). Néanmoins, le règlement imposera aux États membres des obligations directes pour éliminer en un laps de temps clairement défini les obstacles aux frontières qui reposent sur des conflits de législation. En optant pour la forme juridique du règlement, l'objectif d'élimination des obstacles aux frontières peut devenir juridiquement contraignant. À partir du moment où un obstacle aux frontières est identifié, la responsabilité politique d'un État membre est renforcée. Les obligations pour les États membres mises en place en vertu du règlement auraient pour conséquence qu'un État membre pourrait en principe être tenu (juridiquement) responsable si, par exemple, la justification de son refus de signer une convention/une déclaration n'était pas considérée comme légale. Le nouveau statut juridique du mécanisme transfrontalier dans le cadre d'un règlement rendrait l'élimination des obstacles aux frontières de moins en moins dépendante de la propension et de la bienveillance des gouvernements et des autorités à coopérer à plusieurs niveaux. L'initiateur d'un projet transfrontalier confronté à des obstacles dus à des dispositions légales nationales inadaptées pourrait donc suivre une certaine procédure assortie d'un calendrier de mise en œuvre et d'un destinataire précis (autorité compétente de l'État membre). Cette procuration de l'initiateur a pour effet de réduire la nécessité (et le délai d'attente) d'un accord des deux côtés de la frontière pour modifier une éventuelle incompatibilité dans la législation.

Mise en œuvre - Une législation nationale de mise en œuvre est nécessaire pour garantir l'utilisation efficace du mécanisme transfrontalier européen. Le règlement de l'UE confère aux initiateurs un statut solide, avec des pouvoirs et des obligations clairement définis pour les autorités nationales compétentes. Les provinces frontalières doivent soutenir cette idée de base du règlement de l'UE. Il est recommandé que chaque État membre établisse un modèle juridique doté d'un système de *gouvernance* sur mesure afin de réussir à éliminer les obstacles aux frontières pour les projets frontaliers. Le mécanisme mis en place par le règlement impose aux États membres d'établir avec un État membre voisin un mécanisme par frontière (deux États membres) afin d'éliminer les obstacles juridiques dans une région transfrontalière commune. Dans le cadre du traitement de la demande des initiateurs en vue de résoudre les obstacles aux frontières des projets transfrontaliers, les points de coordination nationaux et régionaux envisagés dans toutes les régions frontalières pourraient jouer un rôle crucial. Les parties prenantes des projets transfrontaliers qui sont confrontées à un obstacle aux frontières devraient avoir le droit d'introduire la demande auprès des points de coordination nationaux qui doivent ensuite étudier au *cas par cas* si la demande est recevable et justifiée (même si l'État membre se retire ensuite de la procédure pour régler la situation par d'autres moyens que le règlement de l'UE).

Recommandations - Plusieurs recommandations peuvent être formulées en vue d'améliorer le mécanisme transfrontalier européen proposé. La mise en œuvre du mécanisme transfrontalier européen devrait faire partie d'un débat plus large sur l'amélioration des systèmes de *gouvernance* actuels à partir des instruments de coopération existants. Pour mettre en application le mécanisme transfrontalier européen, il est recommandé que les États membres introduisent dans la législation nationale une disposition explicite qui permette certaines dérogations juridiques pour certaines régions frontalières. Par ailleurs, un cadre avec des explications et des définitions (indispensables) doit être proposé lorsque le mécanisme existant actuel peut suffire. Après tout, certains aspects restent flous (en particulier la portée de l'obstacle aux frontières, le rôle des acteurs, les attentes et les compétences des points de coordination, le caractère volontaire et les conséquences en matière de mise en œuvre). Par ailleurs, est-ce que les États membres peuvent choisir ou les régions (trans)frontalières (ou même au niveau du projet) ? Que se passe-t-il si un État membre choisit d'appliquer le mécanisme transfrontalier mais que le pays voisin refuse ? Faut-il installer des points de coordination transfrontaliers dans chaque État membre ? Ou vaudrait-il mieux les installer dans les régions transfrontalières ? La procédure et certaines définitions doivent être davantage élaborées. La procédure sera clairement décrite (espérons-le), afin qu'elle soit claire pour les parties prenantes qui souhaitent utiliser le mécanisme transfrontalier européen.

Intégration européenne - Au final, les États membres doivent être (espérons-le aussi) convaincus de l'intérêt du mécanisme transfrontalier européen. Le mécanisme transfrontalier européen mis en place en vertu du règlement aide à minimiser les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier pour se rapprocher davantage de l'objectif d'un marché interne européen. Le mécanisme mis en place au niveau national/régional doit être appliqué en accord avec les objectifs et les principes du mécanisme transfrontalier européen (et du Benelux). Au cas où le règlement de l'UE n'est pas adopté en fin de compte, l'explication et la proposition offrent (au moins) un fil conducteur clair pour les États membres concernés en vue d'améliorer la coopération interrégionale.

3.4 La « Gouvernance » sous la nouvelle réglementation INTERREG 2021-2027

Vera Hark
Martin Unfried
Dr. Mariska van der Giessen

En vue de la prochaine période INTERREG VI-A 2021-2027, de nouveaux programmes de coopération (PC) sont en cours de développement à travers l'Europe en vue de définir les stratégies, les buts et les objectifs des différentes zones couvertes par un programme. Pour cette nouvelle saison de programme, la Commission européenne (CE) a développé et proposé une nouvelle réglementation au Parlement européen et au Conseil européen, qui introduit la « Gouvernance » comme nouvel objectif.¹⁷ La notion de « Gouvernance » peut être comprise et définie de différentes manières. Elle apparaît pour la première fois dans une réglementation INTERREG comme un objectif contraignant avec une part de budget obligatoire. Comment les différentes zones couvertes par un programme INTERREG comprennent-elles ce concept et comment envisagent-elles de le concrétiser dans leur PC respectif ? Ce dossier examine les différentes approches pour atteindre l'objectif de « Gouvernance » des trois zones couvertes par un programme INTERREG, à savoir le programme Allemagne-Pays-Bas, le programme Euregio Meuse-Rhin et le programme Grande Région. À cette fin, nous avons mené des entretiens avec les principales parties prenantes dans ces zones ainsi qu'avec un représentant de la DG REGIO de la CE.

Dans notre dossier, nous affirmons que la promotion des activités de « Gouvernance » peut accroître la cohésion eurégionale et servir de base au développement socioéconomique des régions frontalières en luttant contre les obstacles transfrontaliers. D'aucuns pourraient même avancer que l'objectif de « Gouvernance » peut permettre la mise en place d'une réforme substantielle du programme INTERREG, en abandonnant l'habituelle « mode projet » en faveur de construire un « cadre structurel » plus stratégique et durable pour la coopération transfrontalière. Certains considèrent cette « mode projet » comme obsolète après quelque 30 ans de coopération INTERREG tandis que d'autres estiment que « l'objectif global » de la coopération structurelle a été perdu de vue. Un cadre de coopération structurelle innovant axé sur un objectif de « Gouvernance » pourrait donc permettre de mettre en place des processus de coopération transfrontalière plus durables. Cela conduirait à une meilleure cohésion eurégionale ainsi qu'à la création d'emplois et d'opportunités économiques, ce qui stimulerait le développement socioéconomique.

De manière générale, les entretiens révèlent un consensus parmi les parties prenantes d'INTERREG sur l'interprétation de l'objectif de « Gouvernance » : il est censée favoriser une coopération transfrontalière plus durable avec des institutions qui coopèrent de façon structurelle. Dans ce contexte, la mise en place d'un cadre pour améliorer la coopération transfrontalière est une notion clé. En même temps, les points de vue divergent toutefois sur l'approche à adopter pour mettre en œuvre l'objectif de « Gouvernance ». Parmi les suggestions et les plans avancés, citons les plates-formes de réunion pour partenaires potentiels, les formations communes pour les administrations publiques et l'amélioration des relations publiques. La CE, qui a anticipé cette diversité dans les plans de mise en place locaux, a formulé l'objectif au sens large pour tenir compte des différents contextes des régions transfrontalières à travers l'Europe et permettre une mise en œuvre flexible.

La CE préfère éviter de placer des exigences strictes quant à l'objectif mais plusieurs représentants de programmes ont fait savoir lors des entretiens qu'ils aimeraient recevoir des indications plus précises sur la mise en œuvre. Qui plus est, certains ont exprimé leur scepticisme à l'égard du nouvel objectif, estimant qu'il concernait les régions transfrontalières « moins expérimentées » et qu'il n'en voyait pas la pertinence pour la région transfrontalière dont ils sont responsables. Vue de l'extérieur, cette situation demande des efforts de communication supplémentaires pour souligner les opportunités offertes par le nouvel objectif pour les zones couvertes par un programme et pour discuter des approches de mise en œuvre appropriées. Des échanges plus spécifiques entre les représentants de la CE et des zones couvertes par un programme peuvent éviter que l'objectif et les concepts sous-jacents soient mal compris et augmenter les chances de voir les attentes de la DG REGIO satisfaites. À cet égard, l'intérêt de la

17 Commission Européenne, 'Proposition de Règlement du parlement européen et du conseil portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur', COM(2018) 374, Strasbourg, le 29.5.2018.

consultation «*Cross-Border Review 2017*»¹⁸ (revue de la coopération transfrontalière) de la CE, qui présente différents exemples de défis transfrontaliers encore présents dans de nombreuses régions transfrontalières, y compris celles qui sont au centre de ce dossier, pourrait être souligné. Grâce à Interact¹⁹, ce type d'échange sera stimulé. Par ailleurs, il faut noter que les PC seront négociés avec la CE avant leur adoption. Il faudra donc voir si les représentants de la zone couverte par un programme auront des idées plus précises après ces éclaircissements.

Qui plus est, on peut se demander si l'objectif de « Gouvernance » peut et doit être visé avec l'habituelle mode projet ou s'il faut envisager des approches innovantes. L'objectif de « Gouvernance » met l'accent sur le défi d'ubiquité que doivent relever INTERREG et les programmes avec des structures de financement comparables. La nature des projets, leur caractère ponctuel, leurs ressources financières limitées, le fait que les projets réussis bénéficient rarement d'un financement durable par les autorités locales, tout cela va à l'encontre des aspirations en matière de durabilité. Comme suggéré par plusieurs interlocuteurs, il est possible d'envisager d'administrer les fonds envisagés pour la « Gouvernance » différemment pour prolonger la durée de vie des activités et pour rendre les dernières plus structurelles. Ces considérations semblent aller dans le sens de la CE qui veut renforcer la coopération institutionnelle, ce qui augmenterait les chances de créer des structures plus durables pour les activités de coopération.

Enfin, le représentant de la CE que nous avons interrogé a souligné le manque de données sur la qualité de la coopération transfrontalière pour les structures de « Gouvernance » et la nécessité de trouver des méthodes permettant de mesurer les effets positifs de la coopération en matière de « Gouvernance ». Étant donné que seule une petite partie du budget de cohésion de l'Union européenne est allouée à INTERREG, aucune ressource n'est consacrée à ce type de collecte et d'évaluation de données. Par ailleurs, l'évaluation des activités de coopération transfrontalière financée par INTERREG se concentre actuellement sur des indicateurs quantitatifs, qui n'ont pas beaucoup de sens pour l'objectif de « Gouvernance ». Si le nouvel objectif était associé à une liste d'indicateurs qualitatifs, qui clarifient les objectifs et les cibles, sa mise en œuvre serait plus simple pour les représentants du programme. De plus, les programmes pourraient être invités à consacrer une fraction de leur budget à des études sur les effets des activités de « Gouvernance ». À long terme, un type de tableau de bord pour la coopération transfrontalière pourrait être mis au point, à l'instar de « L'indice européen de qualité des administrations publiques 2017 ».²⁰ Cet indice est « le seul outil disponible à l'échelle régionale dans l'Union européenne pour mesurer la qualité des institutions »²¹ mais il n'inclut aucun des aspects de la coopération transfrontalière.

18 Cf. Commission européenne, «*Cross-Border Review*», 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1, last visited 15 July 2019.

19 https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/europe/2014tc16rfiroo2, dernière visite le 15 juillet 2019.

20 Commission européenne : « *Indice européen de la qualité de la gouvernance 2017* », 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance, dernière consultation le 1er juillet 2019.

21 Cf. ib.

3.5 Suivi statistique transfrontalier : un véritable défi

Johan van der Valk

Le suivi statistique transfrontalier et l'évaluation d'impact transfrontalier sont difficiles à réaliser en raison du manque d'informations quantitatives détaillées. Les données transfrontalières sont structurellement nécessaires pour tous les types d'utilisateurs. Les utilisateurs et parties prenantes des informations transfrontalières sont de nature et de secteurs très variés. Ils recherchent des informations spécifiques à leurs objectifs respectifs. Parallèlement, ils profitent tous de données harmonisées et cohérentes aussi bien au niveau international que domestique. Pour les utilisateurs domestiques et internationaux, cela est évident. Les utilisateurs locaux, régionaux et - notamment - eurégionaux en tirent également grand profit.

Les données collectées à la bonne échelle leur permettent de mettre en lumière les aspects qui font leur spécificité. En quoi la situation dans leur région est-elle spécifique par rapport aux autres ? Cela permet d'identifier des opportunités. Ce type d'informations leur permet d'explorer les possibilités disponibles dans leur région en termes de spécialisation. Cela permet également d'identifier les obstacles qui sont plus tenaces dans certaines régions que dans d'autres. Enfin, il permet aux régions (trans)frontalières d'apprendre les unes des autres. Si une mesure est efficace dans une région spécifique, les résultats apparaîtront dans les indicateurs transfrontaliers. Une autre région peut ensuite utiliser ces données pour les mettre à profit. Après tout, la mesure de l'efficacité est essentielle à l'élaboration de politiques fondées sur des preuves. Pour ce faire, il faut définir des indicateurs appropriés et appliquer des critères de référence concrets, en particulier si l'évaluation et la comparaison sont horizontales. Par conséquent, tout manque de cohérence dans la méthodologie (par exemple, des indicateurs variables) et dans la (qualité de la) collecte des données (par exemple, des détails régionaux insuffisants) affecte particulièrement les régions frontalières.

Les producteurs de statistiques sont réunis dans le système statistique européen (SSE). Ils ont la capacité et l'envie de travailler dans ce domaine pour combler ce manque de données transfrontalières. Nous pensons qu'il est également nécessaire de mettre en place un réseau d'instituts de statistique qui élabore des méthodes de production et de diffusion des statistiques transfrontalières. Ils peuvent travailler de manière économique et durable en optimisant l'utilisation des ressources, des méthodes et des infrastructures (inter)nationales existantes. Un tel réseau pourrait fournir les données nécessaires au suivi transfrontalier pour tous les types d'utilisateurs, aussi bien au niveau régional que national ou international. De plus, il pourrait développer des outils visant à transformer les données en informations pratiques via des outils de visualisation. Tout cela pourrait se faire avec le soutien des institut(ion)s européens concernés, comme Eurostat et ESPON. Fait intéressant, la France et l'Allemagne ont récemment décidé de mettre en place un réseau de suivi statistique transfrontalier. Il est parfaitement logique de s'associer à cette initiative bilatérale. Nous encourageons donc les parties concernées à unir leurs forces.

Pour réussir à mettre en place ce réseau et à réaliser les travaux impliqués, il est essentiel de garantir des ressources suffisantes. Nous pensons que la mise à disposition des données transfrontalières relève de la responsabilité nationale plutôt que de la responsabilité régionale ou de l'UE. Il est impératif que les gouvernements nationaux comprennent l'importance des données transfrontalières. Il est crucial que les instituts de statistique cessent de considérer leur pays comme une île isolée. En réalité, les gens, les entreprises et les institutions traversent constamment les frontières. Par conséquent, la situation de l'autre côté de la frontière est pertinente. Par ailleurs, il faut identifier les domaines politiques les plus concernés par ce franchissement des frontières. Pour traduire ces informations en statistiques, il faut que chaque pays connaisse non seulement la situation de l'autre côté de la frontière mais aussi l'ampleur des phénomènes transfrontaliers. Les instituts de statistique devraient lancer ce débat au sein de leurs pays respectifs pour accroître leurs compétences en la matière.

En outre, la CE pourrait soutenir et faciliter le réseau de suivi transfrontalier en allouant des fonds visant à assurer les tâches de coordination. Nous suggérons de soumettre ces idées dans les actions visant à améliorer la « Gouvernance » lors de la prochaine période de programmation d'Interreg.

3.6 Effets transfrontaliers de la directive européenne Nitrates et quotas de lisier NL/DE (Dossier étudiant)

Jurian van Beusekom

Yuri Cremers

Jenny Franke

Enrico Wegner

Zuzanna Zmuda

Ce dossier analyse *ex post* les effets de la directive européenne « nitrates » (91/676/CEE) au niveau des régions frontalières germano-néerlandaises et les implications potentielles sur la fraude en matière de lisier. La région frontalière étudiée est l'Eurorégion Rhin-Meuse-Nord, englobant le nord de la province néerlandaise du Limbourg, l'ouest de l'État allemand de Rhénanie du Nord-Westphalie et - en déviation de la « véritable » définition de l'Eurorégion Rhin-Meuse-Nord - l'est de la province néerlandaise du Brabant-Septentrional. Le dossier aborde deux thèmes principaux : *Intégration européenne* et *développement durable & socioéconomique*. Le thème de la cohésion eurégionale a été omis, principalement parce qu'il était difficile de trouver des données exploitables sur lesquelles baser des conclusions appropriées. Cela est sans doute dû à la sensibilité du sujet de la fraude, ce qui explique pourquoi les autorités et les agriculteurs hésitent à donner des informations. Les deux thèmes qui *sont* abordés, ont été examinés sur la base de critères juridiques et politiques qui permettent de comparer la situation actuelle. Cette comparaison repose sur des indicateurs (voir tableau ci-dessous).

Sujet	Principes	Repères	Indicateurs
Intégration européenne	Article 191 TFUE	Standards de la directive « nitrates »	Analyse légale des traités de l'UE
	Directive européenne « nitrates »	Législation harmonisée	Directives européennes
	Mise en œuvre nationale de la directive	Mise en œuvre efficace	Législation nationale
Développement durable & socioéconomique	Agriculture durable	Baisse des dommages sur l'environnement	Qualité du sol Qualité de l'eau
	Criminalité/économie	Prévention de la fraude	Pollution par les nitrates Production de lisier Exportation

Tableau 4: Thèmes, principes, critères et indicateurs du Dossier sur la directive européenne « nitrates »

Premièrement, le dossier offre une analyse complète du contexte juridique de la situation, à commencer par les traités de l'UE (Traité sur l'Union européenne (TUE), le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)) et le cadre législatif dans lequel s'inscrit la directive. Comme il s'agit d'une compétence partagée (voir article 4(2)(e) du TFUE), les États membres peuvent réguler le secteur de l'environnement mais l'UE peut « prendre le relais » si elle juge cela nécessaire pour garantir le respect du traité. La directive « nitrates » a donc été adoptée au début des années 1990 en raison des taux élevés de pollution à l'azote dans les eaux des États membres et parce que ces eaux ne sont pas confinées à l'intérieur des frontières nationales. Ces niveaux élevés d'azote peuvent avoir un impact négatif sur la vie biologique de l'eau ainsi que sur la santé des animaux et des personnes qui l'utilisent pour boire. La présente directive européenne vise donc à [1] réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles et [2] prévenir toute nouvelle pollution de ce type (article 1).

La directive, qui s'inscrit dans un cadre législatif européen très complet visant à protéger l'environnement et à réguler davantage les utilisations de l'environnement, est un outil permettant d'atteindre - directement ou indirectement - les objectifs énoncés à l'article 191(1) du TFUE (la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement). La directive est également étroitement liée aux politiques de l'UE relatives à l'eau, l'air, le changement climatique et l'agriculture (par exemple, la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE)). Sa mise en œuvre est bénéfique dans tous ces domaines ainsi que dans la politique agricole commune de l'UE, qui soutient la directive par des mesures d'aide directe et de développement rural.

Les États membres doivent élaborer une législation (nationale) pour transposer la directive dans le droit national car les dispositions de la directive ne sont pas directement applicables. Les Pays-Bas et l'Allemagne l'ont fait en incorporant les dispositions dans plusieurs textes législatifs (déjà existants). Aux Pays-Bas, le principal instrument juridique est la loi relative aux engrais (*Meststoffenwet*). En Allemagne, il s'agit de l'ordonnance relative aux engrais (*Düngeverordnung*). Cela étant, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction contre les deux pays par le passé pour non-respect de la directive « nitrates » car sa mise en œuvre était jugée insuffisante. Compte tenu du non-respect continu des niveaux d'azote autorisés, l'accusation de fraude ne semble pas exagérée.

La Cour de justice de l'Union européenne a statué en 2003 que la politique néerlandaise - dont le système MINAS (MINeral Accounting System) était l'instrument central - n'était pas en accord avec les obligations découlant de la directive. Le système a été principalement critiqué pour la façon dont il définissait des normes pour les quantités d'azote autorisées : soit il n'y en avait pas, soit elles n'étaient pas claires. Suite à la décision de la Cour de justice, les Pays-Bas se sont efforcés d'adapter leur législation en concertation avec la Commission européenne. La situation était similaire en Allemagne : malgré des chiffres montrant une aggravation de la pollution par les nitrates des eaux souterraines et des eaux de surface, l'Allemagne n'a pas pris de mesures correctives supplémentaires suffisantes. La Commission a traduit le gouvernement allemand en justice en 2016 alors que ce dernier avait entamé une révision de l'ordonnance sur les engrais afin de la rendre plus concise et obligatoire. La CJUE a récemment statué (en 2018) que la révision allemande n'était en fait pas suffisante pour assurer une protection satisfaisante contre la pollution par les nitrates.

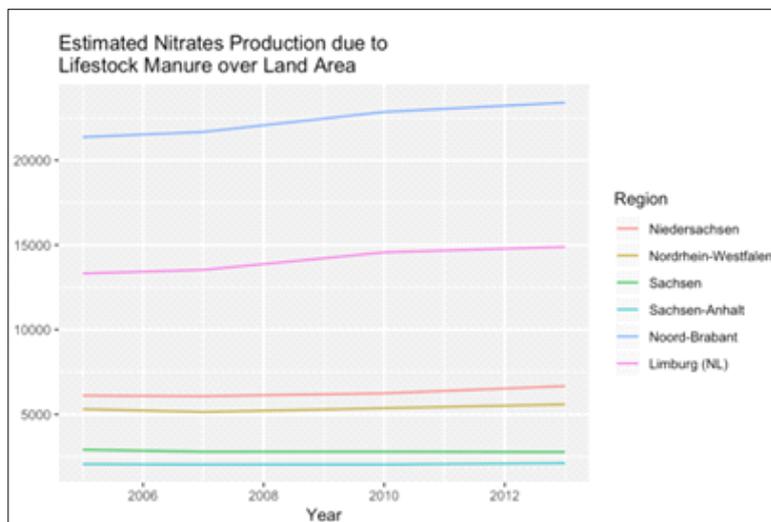


Illustration 1: Manure Production over Land Area (km²). Bron: Data from EUROSTAT 2017.

Au-delà de l'analyse juridique, l'impact environnemental et économique de la directive européenne « nitrates » est également examiné. En ce qui concerne l'impact sur l'environnement, l'analyse porte essentiellement sur l'impact sur la pollution de l'eau, car aucune donnée utilisable sur la pollution du sol n'était disponible. Les effets sur la pollution de l'eau ont été analysés à partir des rapports d'impact officiels publiés aux Pays-Bas (RIVM, 2017) et en Allemagne (BMU, 2017). Les données nationales ont été utilisées car aucune donnée détaillée n'était disponible au niveau de l'Eurorégion. Les conclusions sont donc plus générales que prévu. Elles peuvent néanmoins être utilisées pour obtenir un aperçu général des problèmes actuels de mise en œuvre et d'application de la directive « nitrates ».

Aucun changement significatif dans la pollution des eaux souterraines par les nitrates n'a été enregistré aux Pays-Bas et en Allemagne entre les deux dernières périodes de mise en œuvre. Le fait que les sites montraient davantage de signes de baisse de la pollution plutôt que de signes de hausse de la pollution suggérait une évolution positive. Mais le fait qu'une grande partie des zones qui étaient déjà classées comme des zones à problèmes montre encore des signes de hausse de la pollution de l'eau, en tout cas en Allemagne, est plus inquiétant. Ces résultats suggèrent que la directive n'a aucun effet, en particulier dans les zones vulnérables. Ce qui est particulièrement alarmant au niveau de la mise en œuvre actuelle de la directive « nitrates », c'est qu'une part non négligeable des zones à problèmes se trouve à proximité de la frontière dans les deux pays. Différents rapports font état du commerce de lisier potentiellement excessif à la frontière germano-néerlandaise, expliquant ainsi ces résultats.

Par conséquent, l'impact économique est analysé à l'aide de rapports d'exportation et d'impact (RVO, 2019b) ainsi que des données d'EUROSTAT. Dans ce dernier cas, les données montrent qu'il existe un important « surplus » de lisier du côté néerlandais de l'Eurorégion. Cela se retrouve également dans l'illustration en-dessus où toutes les régions néerlandaises affichent une production de lisier par unité de terrain bien supérieure à celle des régions allemandes. Cela explique également le volume élevé d'exportations légales de lisier des Pays-Bas vers l'Allemagne. L'Allemagne reçoit environ 50 % de toutes les exportations légales de lisier effectuées depuis les Pays-Bas. Simultanément, l'équipe a relevé de nombreuses indications qui suggèrent que beaucoup de fraudes sont commises dans ce secteur au niveau de l'Euregio. Comme l'élimination légale est coûteuse pour les agriculteurs et que les régions d'élimination sont rares, il y a probablement des pressions à la hausse sur les prix pour les exportations de lisier. C'est ce que suggèrent la hausse des niveaux de pollution à l'azote dans les zones à problèmes allemandes proches de la frontière, à savoir que le niveau réel des exportations de lisier néerlandais est non seulement élevé mais illégalement excessif. La hausse des prix peut rendre de moins en moins abordable l'élimination légale du lisier par les agriculteurs et donc rendre la fraude plus probable.

Étant donné que ces régions frontalières sont situées dans l'Eurorégion décrite ci-dessus, il convient d'examiner plus précisément l'efficacité de la mise en œuvre et de l'application actuelles de la directive « nitrates » dans cette région transfrontalière.

4. Liste des chercheurs

Jurian van Beusekomj (Dossier 6)

Étudiant à l'UM - SBE

Charlotte Conjaerts (Dossier 2)

Étudiante à Zuyd - stagiaire ITEM

Youri Cremers (Dossier 6)

Étudiant à l'UM - FASoS

Jenny Franke (Dossier 6)

Étudiante à l'UM - SBE

Dr. Mariska van der Giessen (Dossier 4)

Lectrice, NHL Stenden

Entrepreneuriat international, coopération transfrontalière, développements européens

Vera Hark (Dossier 4)

Chercheur

Myrte ter Horst (Dossier 1)

Chercheur junior

mr. dr. Hannelore Niesten (Dossiers 3)

Chercheur post-doctoral, UHasselt

Réglementation européenne, fiscalité européenne et internationale, personnes européennes économiquement actives de façon transfrontalière

Martin Unfried (Dossier 4)

Chercheur senior et « briseur de frontières »

Politique environnementale de l'UE et politique européenne régionale et transfrontalière

Johan van der Valk (Dossier 1, Dossier 5)

Statisticien

Bureau central de la statistique (CBS)

Prof. Dr. Maarten Vink (Dossier 1)

Professeur d'université, UM

Science politique, sociologie politique, méthodes comparatives, migration, citoyenneté, intégration des immigrants, Européanisation

Prof. Dr. M. J.G.A.M. Weerepas (Dossier 2)

Professeur d'université/Professeur de faculté spécialisé dans les aspects fiscaux du travail transfrontalier, UM
Impôt sur le salaire et cotisation sociale (à l'international), impôt sur les revenus (non-bénéfice), succession

Enrico Wegner (Dossier 6)

Étudiant à l'UM - Droit

Zuzanna Zmuda (Dossier 6)

Étudiante à l'UM - Droit

Merci au groupe de travail du Rapport sur l'impact transfrontalier :

Dr. Nina Büttgen, PhD, LL.M - ITEM

Drs. Veronique Eurlings - ITEM

Lavinia Kortese, LL.M. - ITEM

Maja Ročak - NEIMED

Jan Schlievert - Euregio Meuse-Rhin

Martin Unfried - ITEM

Johan van der Valk - CBS

Annexe - Le rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM comme base d'action : Retour sur les activités de suivi des rapports 2016, 2017 et 2018 sur l'impact transfrontalier de l'ITEM

L'une des tâches de base de l'ITEM consiste à effectuer des rapports annuels sur l'impact transfrontalier. Avec ces rapports, l'ITEM s'efforce de fournir un éclairage sur les effets de la nouvelle législation et des nouvelles politiques dans les régions (trans)frontalières et sur la manière dont les lois et les politiques existantes affectent les régions (trans)frontalières. Depuis sa création en 2015, l'ITEM a réalisé quatre rapports sur l'impact et vous êtes en train de lire le dernier en date. Ces évaluations de l'impact transfrontalier ont été réalisées en grande partie grâce aux efforts des chercheurs de l'Université de Maastricht qui ont effectué des recherches importantes sur les effets de la législation et des politiques dans les régions (trans)frontalières.

Cependant, les analyses de l'impact transfrontalier de l'ITEM ne se contentent pas uniquement de contribuer de façon utile au débat scientifique qui entoure les régions frontalières. Le rapport sur l'impact de l'ITEM s'adresse aux décideurs politiques aux niveaux régional, national et européen qui prennent les décisions relatives aux régions frontalières. Le rapport sur l'impact transfrontalier contribue au débat politique en identifiant les effets existants ou futurs sur les frontières. Dans ce cadre, le rapport 2018 a démontré qu'il pouvait offrir une base solide pour mener des actions et des recherches ultérieures visant à améliorer la mobilité transfrontalière.

Le dossier sur la sécurité sociale du rapport 2017 a conduit à des actions de suivi. L'ITEM a fourni des informations au rapporteur du Parlement européen sur la directive relative au détachement de travailleurs.

Le dossier sur le péage automobile allemand en 2017 illustre bien l'importance d'un rapport d'impact approprié. À l'époque, le gouvernement allemand n'avait pas évalué les impacts sur les territoires transfrontaliers en termes de trafic et de problèmes environnementaux pour certaines municipalités frontalières. Il n'avait pas non plus correctement évalué les incertitudes quant au fait de savoir si la législation allemande serait conforme au droit européen. L'analyse juridique incluse dans le dossier sur le péage automobile allemand du rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM a en partie motivé la décision des Pays-Bas de se joindre à l'Autriche face à l'Allemagne devant la Cour de justice de l'Union européenne. L'ITEM avait conclu à un risque élevé de voir le péage prévu contesté par la Cour de justice. En juin 2019, la Cour a conclu que le droit d'usage de l'infrastructure associé à l'allègement de la taxe sur les véhicules à moteur dont bénéficient les propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité et enfreint donc les principes de libre circulation des marchandises et de libre prestation des services (affaire C-591/17, Autriche contre Allemagne).

En 2018, l'ITEM a conclu dans un rapport sur la prestation allemande « Baukindergeld » (aides au logement destinées aux acheteurs) qu'il était probable que les travailleurs transfrontaliers travaillant en Allemagne mais vivant à l'étranger devraient être éligibles à la subvention allemande. En juillet 2019, Pascal Arimont, membre belge du Parlement européen, a formulé une question connexe à la Commission (E-002147-19) sur la base de cette même hypothèse. Le 7 mars 2019, la Commission a décidé d'envoyer un avis motivé à l'Allemagne en réponse à son refus d'accorder aux travailleurs transfrontaliers une autre prestation, la « Wohnungsbauprämie » (prime au logement). La Commission étudie actuellement si ces subventions pourraient être étendues aux travailleurs transfrontaliers, même si la propriété est située en dehors de l'Allemagne. Comme dans le cas du péage autoroutier, l'ITEM a conclu à plusieurs reprises que le gouvernement allemand n'avait ni évalué ni débattu au préalable ces questions transfrontalières. La Commission européenne exige maintenant une clarification du gouvernement allemand concernant le règlement Baukindergeld. Dans une réponse à la récente question parlementaire, la Commission déclare qu'elle voit effectivement une forme de discrimination indirecte dans certaines des conditions de la subvention Baukindergeld, comme l'obligation de vivre en Allemagne.

Dans le cas du dossier sur les différents âges de départ à la retraite, des activités politiques ont récemment commencé. Les frontaliers belges qui travaillaient aux Pays-Bas faisaient face à un manque à gagner à l'âge de 65 ans en cas de chômage en raison de l'âge de départ à la retraite plus élevé aux Pays-Bas. Le législateur belge a

corrigé cette erreur en décembre 2018 en permettant aux employés concernés de percevoir des allocations de chômage après 65 ans (arrêté royal du 12 décembre 2018).

ITEM a également mis en place des activités de suivi en ce qui concerne la sécurité sociale du travail atypique dans les situations transfrontalières. Le Comité permanent des affaires sociales et de l'emploi (SZW) du Sénat néerlandais a récemment envoyé une lettre au ministre néerlandais des Affaires sociales pour prier le gouvernement de trouver des solutions aux problèmes transfrontaliers concrets auxquels les travailleurs frontaliers sont confrontés au quotidien. Le Comité met en garde, par exemple, contre le manque de coordination transfrontalière entre les régimes de sécurité sociale et les régimes fiscaux des différents pays. Cet appel au gouvernement s'est appuyé sur le rapport sur l'impact transfrontalier de l'ITEM.

Le sujet fait partie d'un projet Interreg (YOUREGION) dans l'Euregio Meuse-Rhin, où l'ITEM développe des outils d'information pour les travailleurs indépendants qui exerceraient ou auraient l'intention d'exercer leur activité de l'autre côté de la frontière. Les contrats de travail non standard pour les travailleurs transfrontaliers faisaient également partie du projet de « Mobilité équitable » lancé par l'ITEM en 2018 pour le compte du réseau syndical transfrontalier. Le 11 juin 2019, les syndicats allemand, néerlandais et belge ont organisé conjointement une conférence sur la mobilité équitable à Duisbourg. Lors de cette conférence, la première partie du rapport de recherche sur le développement d'un « outil de mobilité équitable » a été présentée à un vaste public de syndicalistes, de membres et d'acteurs de la politique transfrontalière de l'emploi et du marché du travail.

Néanmoins, non seulement les dossiers des rapports sur l'impact transfrontalier de l'ITEM ont engendré des actions de suivi mais la méthodologie employée dans le rapport sur l'impact a également gagné en visibilité. Par exemple, la méthodologie employée par l'ITEM et ses chercheurs a été qualifiée de meilleure pratique par la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG Regio) de la Commission européenne dans sa communication *Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'UE (septembre 2017)*. La reconnaissance acquise par l'ITEM a conduit à une coopération accrue entre le Centre d'expertise et la Commission européenne. En particulier, l'ITEM coopère à la fois au niveau européen avec la DG Regio et au niveau national avec le gouvernement néerlandais en vue de l'élaboration d'une méthodologie pour le rapport sur l'impact transfrontalier.²²

En outre, la méthodologie employée dans l'analyse d'impact transfrontalier par l'ITEM ainsi que les conclusions issues de ses dossiers individuels ont été présentées lors de plusieurs événements tout au long de 2019. Des présentations ont été faites, entre autres, lors de la conférence internationale CESCO 10 - Conférence internationale sur le 10e anniversaire du CESCO à Budapest, lors de réunions avec des représentants du gouvernement néerlandais et de l'administration flamande, lors des journées portes ouvertes de la DG Regio de la Commission européenne, lors d'une conférence organisée par l'Euroinstitut à Kehl, lors d'une réunion des représentants du Parlement européen, à un atelier organisé par l'ESPO à Porto, lors d'une rencontre des membres du Landtag NRW et du Parlement Benelux, et à l'occasion d'un séminaire sur les études d'impact Interreg.

Outre les présentations sur la méthodologie et le contenu du rapport sur l'impact transfrontalier, l'ITEM encourage également la réalisation de évaluations de l'impact de façon générale. Étant un fervent partisan des analyses d'impact régulières, spécifiques aux frontières et avec une approche ascendante, l'ITEM a exprimé son soutien et a exprimé le besoin d'effectuer davantage d'analyses d'impact transfrontalier aux Pays-Bas dans plusieurs ministères néerlandais.²³

Enfin, l'ITEM accorde de plus en plus d'attention à l'identification *ex ante* des effets transfrontaliers des lois et des politiques proposées. L'ITEM a mis au point une analyse simple et rapide pour déterminer si un règlement ou une mesure exerce un certain effet sur les régions (trans)frontalières. Cette initiative, qui s'appuie sur la même méthodologie, peut être utilisée pour estimer la mesure dans laquelle un sujet donné doit faire l'objet d'une évaluation plus poussée de l'impact frontalier. En 2017, deux analyses rapides ont été effectuées par l'ITEM. Tandis

22 Presentation of M. Unfried 'Effects on Cross-border territories: The blind spot of regulatory impact assessment' at the TEIN Annual Conference 'Assessing impact across borders' (incorporating the Centre for Cross Border Studies' Annual Brussels Policy Seminar), Brussels, 10 October 2019.

23 M. Unfried et L. Kortese, 'Cross-border impact assessment as a bottom-up tool for better regulation' in: J. Beck (ed.), *Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe*, EUROCLIO vol. 107, Peter Lang, Brussels, 2019, pp. 463-481.

que l'une de ces analyses rapides examinait l'accord de coalition hollandais, l'autre examinait les effets frontaliers de la hausse du taux réduit de TVA aux Pays-Bas. Comme l'indique le rapport sur l'impact transfrontalier pour cette année, deux des thèmes de ces analyses (à savoir l'augmentation du taux réduit de TVA et l'expérimentation de culture légale de cannabis) ont été repris dans les dossiers.

À l'avenir, l'ITEM va continuer à cartographier les effets de la législation et des politiques internationales, européennes, nationales et régionales dans ses rapports sur l'impact transfrontalier. Le Centre d'expertise a par ailleurs l'intention de continuer à développer ses méthodologies pour élaborer ses rapports sur l'impact et ses analyses rapides en coopération avec ses partenaires, les parties prenantes et les chercheurs.

ITEM est une initiative de l'Université de Maastricht (UM), le Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), de Zuyd Hogeschool, de la commune de Maastricht, de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR), et de la Province du Limburg.

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Adresse postale:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht, Pays-Bas

Adresse de visite:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht, Pays-Bas

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht, Pays-Bas

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/>

www.maastrichtuniversity.nl/item

