

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Peyrony

Prénom : Jean

Institution ou entreprise : Mission Opérationnelle Transfrontalière

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ?
- Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

Intitulé de votre contribution : La crise du Covid-19 aux frontières : retours d'expérience du réseau de la MOT

Résumé de votre contribution :

Cette contribution de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) vise à rendre compte, sur la base des témoignages recueillis, d'une enquête et des revues de presse, des impacts et des initiatives liés à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19, au sein des territoires transfrontaliers. Cette restitution présente en premier lieu les mesures et les types de contrôle pris sur chaque frontière avec un Etat voisin de la France. La deuxième partie est consacrée à leurs impacts sur la vie quotidienne et sur les usages qui motivent le franchissement de la frontière : emploi, santé, études, vie familiale, consommation, tourisme. Au-delà des seules mesures de confinement, la proximité d'une frontière a été pendant la crise source de restrictions supplémentaires. Cette partie entend aussi prendre la mesure de ces impacts sur les autorités locales et les structures de gouvernance transfrontalière, en relevant les initiatives qui ont pu être développées. Enfin, la dernière partie s'intéresse aux réactions citoyennes et aux mouvements d'opposition qu'a suscités la fermeture des frontières, ainsi qu'aux formes de discrimination qui ont pu avoir lieu en raison des disparités de contrôles de part et d'autre. In fine, il s'agit d'interroger, à partir des territoires transfrontaliers, comment de nouvelles manières de conduire les politiques publiques - en temps de crise ou non - pourraient voir le jour, reconnaissant les interdépendances transfrontalières, et fondées sur une approche différenciée, multi-niveaux, centrée sur les personnes, et sur le partage de la souveraineté.

RAPPORT

05/2020

**La crise du covid-19 aux
frontières : retours d'ex-
périence du réseau de la
MOT**

*Appel à contributions
« Covid-19, pour un après
soutenable »*

France Stratégie

Réseau de la Mission Opérationnelle Transfrontalière



- Enedis
- Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
- Centre National de la Fonction Publique Territoriale
- Fédération des PNR
- Pôle Emploi Direction Générale
- Fédération française des clubs alpins et de montagne

Catégorie d'adhérents

■ Etats	● Groupements de collectivités territoriales
■ Régions, cantons ou communautés autonomes	● Communes
■ Départements ou provinces	■ Entreprises et CCI
● Groupements plurinationaux de collectivités territoriales	■ Fédérations et agences nationales
■ Dont: Groupements européens de coopération territoriale (GECT)	■ Agences d'urbanisme et pôles métropolitains
	■ Associations de personnes morales et autres structures
	■ Associations de personnes physiques
	■ Personnes physiques

(non représentées sur la carte)



Sommaire

■ RESUME DE LA CONTRIBUTION.....	4
■ INTRODUCTION.....	5
■ PARTIE 1 : MESURES DE CONTROLES AUX FRONTIERES.....	7
1. Types de contrôles	8
2. Moyens engagés	10
3. Evolutions depuis la mise en place des contrôles	11
■ PARTIE 2 : IMPACTS DE CES MESURES SUR LES TERRITOIRES FRONTALIERS	14
1. Impacts sur la mobilité et les travailleurs transfrontaliers.....	14
1.1 Impacts sur la mobilité (trafic routier, transport en commun).....	14
1.2 Impacts sur l'emploi et l'économie (télétravail, impôts...).....	15
2. Impacts sur les patients transfrontaliers	17
2.1 Impacts sur l'accès aux soins transfrontaliers	17
2.2 Condition du passage de la frontière par le personnel sanitaire.....	17
3. Impacts sur les résidents transfrontaliers (étudiants, apprentis frontaliers, vie familiale, consommateurs et commerçants...)	19
3.1 Impacts sur les étudiants et les apprentis frontaliers.....	19
3.2 Impacts pour la vie familiale (services publics, crèches, garde d'enfants, droit de visite).....	20
3.3 Impacts pour l'activité commerciale et touristique	22
4. Impacts sur les autorités locales, les acteurs locaux et les structures transfrontalières	24
4.1 Impacts pour les autorités locales et acteurs locaux frontaliers et les structures transfrontalières	24
4.2 Mesures transfrontalières d'adaptation à la situation liée au COVID-19.....	24
4.3 Exemples de solutions ou des coopérations qui ont été mises en place sur le territoire	25
4.4 Recommandations pour résoudre les difficultés actuelles et préparer une phase coordonnée de déconfinement	25
■ PARTIE 3: PERSPECTIVE CITOYENNE : RESENTI DES HABITANTS VIS-A-VIS DE LA CRISE ET DU DECONFINEMENT.....	27
1. Des mesures extraordinaires globalement acceptées par les citoyens transfrontaliers	27
2. Des mesures restrictives sources de difficultés et d'actes discriminatoires dans les bassins de vie transfrontaliers.....	27
3. Des initiatives citoyennes exprimant un certain mécontentement face à des frontières qui se ferment.....	28
3.1 Manifestations citoyennes lors de la journée de l'Europe.....	29
3.2 Pétitions citoyennes et prises de position en faveur de la réouverture des frontières	29
■ CONCLUSION ET PROPOSITIONS	31

RESUME DE LA CONTRIBUTION

Cette contribution de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) vise à rendre compte des impacts, des difficultés et des initiatives liés à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19, au sein des territoires transfrontaliers. Sur la base de témoignages recueillis auprès des membres du réseau de la MOT, d'une enquête par questionnaire et d'une exploitation minutieuse de revues de presse, il s'agit de donner à voir ici dans quelle mesure les territoires situés aux limites des Etats-nations européens sont reliés par des interdépendances manifestes. Ces bassins de vie aux usages quotidiens nécessitent à leur encontre une approche différenciée des politiques publiques, multi-niveaux, et centrée sur les personnes.

En trois parties, cette restitution présente en premier lieu les mesures et les types de contrôle pris sur chaque frontière avec un Etat voisin de la France.

La deuxième partie est consacrée aux impacts de ces contrôles sur la vie quotidienne et sur les différents usages qui motivent le franchissement de la frontière : emploi, santé, études, vie familiale, consommation, tourisme. Au-delà des seules mesures de confinement, la proximité d'une frontière a pu être pendant la crise source de restrictions et d'handicaps supplémentaires. Cette partie entend aussi à prendre la mesure de ces impacts sur les autorités locales et les structures de gouvernance transfrontalière, en relevant les initiatives de gestion de crise qui ont pu être développées.

Enfin, la dernière partie s'intéresse aux réactions citoyennes et aux mouvements d'opposition qu'a suscité parfois la fermeture des frontières, ainsi qu'aux formes de discrimination qui ont pu avoir lieu en raison des disparités de contrôles de part et d'autre.

In fine, il s'agit d'interroger ici, à partir des territoires transfrontaliers, comment de nouvelles manières de conduire les politiques publiques - en temps de crise ou non - pourraient voir le jour, fondées sur des interdépendances et des souverainetés partagées.

INTRODUCTION

Les membres du réseau de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), et plus généralement les acteurs de la coopération transfrontalière européenne, ont été fortement impactés par la pandémie de Covid 19, par le confinement, et par ses conséquences sur la vie économique, sociale et politique. Ils le sont également par le processus de déconfinement qui commence, ainsi que par la crise économique et sociale qui résulte de ces événements. Crise devant être comprise dans sa double acception, négative et positive: frappant les personnes, les sociétés et les territoires de façon inégalitaire¹, mais aussi propice à un discernement individuel et collectif sur la façon d'aborder les multiples transitions (démographique, économique, écologique, numérique,...) en cours, dont la nécessité était déjà patente avant la crise.

Les territoires frontaliers ont en commun un fait géographique: celui d'être localisés à proximité de frontières d'Etats - étant précisé que cette contribution ne porte que sur les frontières internes européennes - entre pays appartenant à l'Union européenne, ou liés par des accords de libre circulation, comme la Suisse. Dans le monde d'avant le Covid 19 - ou plus précisément, d'avant les suspensions temporaires des accords de Schengen, qui ont eu cours depuis les crises migratoire et sécuritaire de 2015 - ces frontières certes continuaient d'exister, mais étaient devenues largement invisibles, en tout cas sur des segments importants de ces frontières (pour la France, de Dunkerque à Genève). Or depuis 2015, et de façon accélérée avec la crise du Covid, de nombreux passages frontaliers ont été bloqués ou strictement contrôlés, voire certains segments frontaliers fermés par des clôtures. Les frontières font ainsi leur retour², physiquement et dans les têtes.

Sur ces frontières, la crise a impacté d'abord les habitants des bandes frontalières. Leur vie quotidienne, qui les amène d'ordinaire à franchir les frontières pour le travail, la consommation ou simplement les relations humaines, au sein de ce que la MOT appelle « les territoires transfrontaliers »³, a été bouleversée. Les élus des collectivités frontalières sont souvent engagés dans des coopérations transfrontalières, qui se sont révélées plus ou moins efficaces à l'occasion de la crise. Les acteurs des services publics locaux ou nationaux, dont le fonctionnement, voire la structure même (hôpital de Cerdagne) sont transfrontaliers, ont été mis à rude épreuve. Les services des Etats ont accompli leurs devoirs, parfois contradictoires -entre les services de police ou de douane chargés de contrôler, dans le cadre unilatéral des Etats souverains, et les diplomates chargés de rétablir la coopération. Les institutions européennes ou les programmes Interreg, soutenus par l'Europe, ont dans la mesure de leurs mandat et moyens tenté d'agir pour plus de coopération. La MOT représente tous ces acteurs aux frontières françaises, en coordination avec les institutions européennes et autres réseaux européens; elle souhaite rendre compte de leur expérience multiple.

L'hypothèse que formule la MOT est que ce retour des frontières n'est pas une solution durable. Mais la crise doit être l'occasion d'une pensée du fait frontalier, plus rigoureuse et partagée, indispensable pour un traitement plus approprié par les politiques publiques, au service des personnes. Les personnes ne sont pas seulement des acteurs économiques: l'économie n'est pas tout,

¹ Anne Laure Amilhat-Szary, <https://www.pacte-grenoble.fr/actualites/les-confines-ce-sont-les-plus-mobiles>

² Michel Foucher, <https://www.cairn.info/le-retour-des-frontieres--9782271091741.htm>

³<http://www.espaces-transfrontaliers.org/les-territoires-transfrontaliers-la-fabrique-de-leurope/?print=364&cHash=a28317b6a43acbf8d4ab8adc12e646f6>

puisqu'on a arrêté, ou du moins fortement freiné l'économie, au nom de la protection de la santé; mais l'impact de la fermeture des frontières sur le travail ou les approvisionnements a été considérable. Les personnes ne sont pas seulement des citoyens: on a aussi arrêté les élections, mais surtout, la notion de citoyen national a montré ses limites, quand des familles binationales ont été séparées par une frontière qui se ferme. Les personnes sont aussi des individus engagés dans des couples, des familles avec des enfants qu'il faut éduquer malgré la fermeture des écoles, des personnes âgées qu'il faut visiter, parfois par-delà la frontière. Ce sont aussi des usagers des services publics, comme la santé ou les transports, dont la crise a montré l'impérieuse nécessité de les penser par-delà les frontières. Ce sont aussi des êtres informés- jamais la planète n'avait été notre horizon commun autant que dans la crise du Covid, où chacun a pu suivre en temps réel le développement de la pandémie et ses conséquences, et s'est forgé une opinion sur ce qu'il importait de faire.

La MOT, depuis le confinement, a tenté de suivre les faits et leurs conséquences sur la vie des personnes et des territoires, les exemples de non- coopération et de coopération qui se sont fait jour, mais aussi les représentations émergeant dans les opinions. Elle l'a fait via les contacts avec son réseau et via ses revues de presse frontalière. Elle a relayé les initiatives de collectivités ou de groupements transfrontaliers qui faisaient de même à leur échelle, via son site et sa newsletter⁴, et échangé avec les institutions européennes : Commission, Comité des régions⁵, Parlement.

Plus spécifiquement, elle a proposé à son réseau de répondre à un questionnaire⁶, et souhaite maintenant, pour répondre à l'invitation de France stratégie, produire une 1ère synthèse des réponses.

La contribution présente donc successivement, en décrivant pour les différentes frontières ce que notre réseau a observé : les mesures de contrôle prises aux frontières ; leurs impacts sur la mobilité, les travailleurs transfrontaliers et plus largement les acteurs économiques) ; les impacts sur les patients et les systèmes de soins transfrontaliers ; les impacts sur les résidents des territoires transfrontaliers (qui s'y forment, y consomment, font partie de familles qui vivent par-delà la frontière,..) ; les impacts sur les collectivités locales et leurs groupements transfrontaliers ; enfin la perspective citoyenne et le ressenti des habitants.

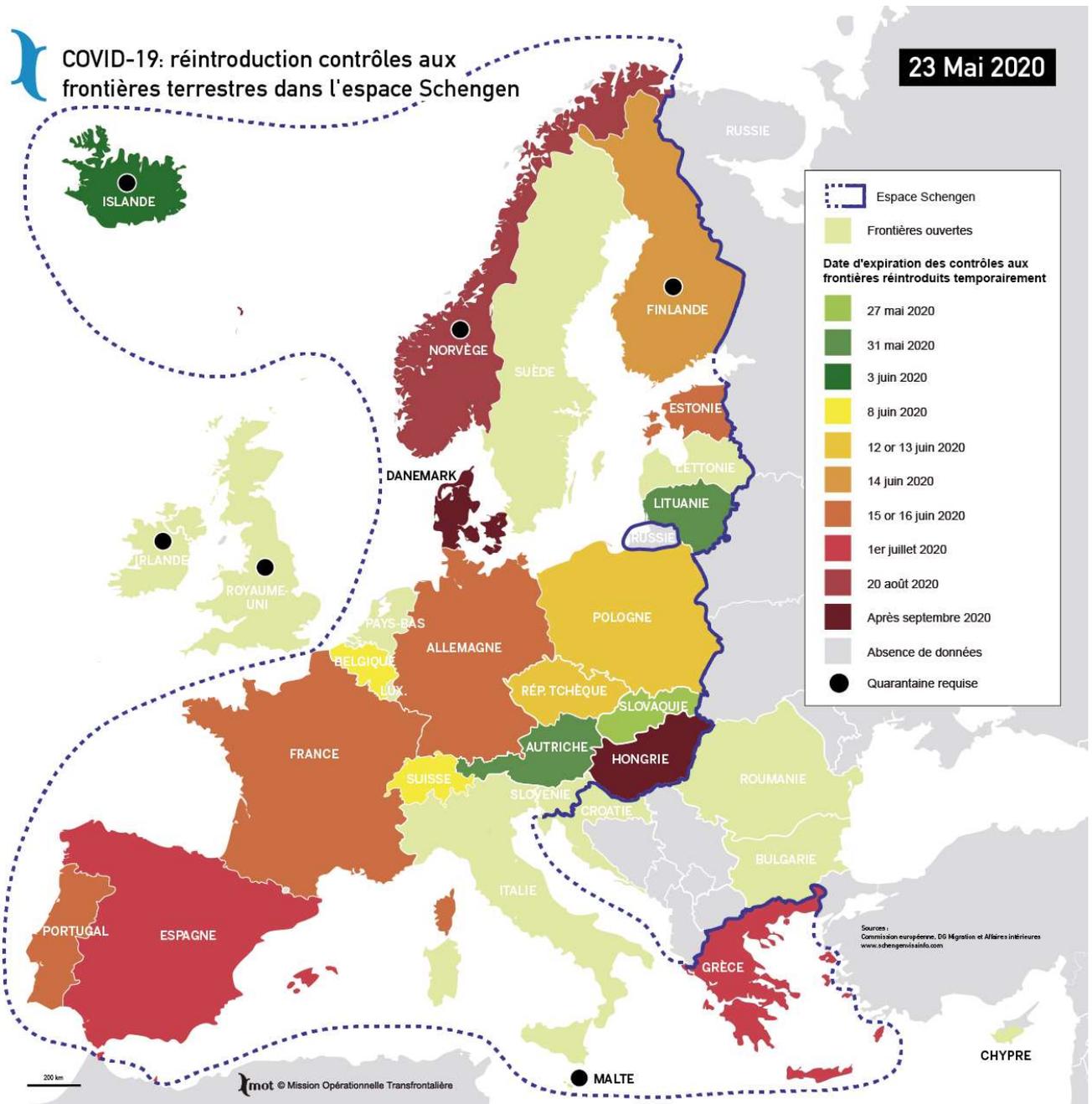
La MOT souhaite également, en conclusion, faire des propositions pour une action publique transfrontalière plus efficace à l'avenir. La plupart de ces propositions datent d'avant la crise, mais celle-ci, loin de les invalider, les a rendues encore plus nécessaires. Car cette crise, n'a pas seulement été un « crash test » pour la gouvernance transfrontalière. Elle a été aussi un révélateur de nos interdépendances socio-économiques ou humaines, non seulement à l'échelle globale ou européenne, mais aussi à l'échelle locale transfrontalière. Ces interdépendances appellent désormais à construire ou conforter une intégration transfrontalière et européenne qui soit aussi politique.

⁴<http://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/publications/newsletter/?print=364&cHash=a28317b6a43acbf8d4ab8adc12e646f6>

⁵ <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/covid19-stories.aspx>

⁶ <http://espaces-transfrontaliers.org/index.php?id=1443>

PARTIE 1 : MESURES DE CONTROLES AUX FRONTIERES



1. Types de contrôles

Questionnaire

11 répondants sur 20 (55 %) indiquent que tous les points de contrôle sont concernés. Pour 6 répondants, il s'agit de contrôles aléatoires et non systématiques (30%). Une certaine homogénéité par frontières dans les réponses, hormis la frontière franco-luxembourgeoise où une minorité de contrôles ont été constatés.

Sont présentées ici les mesures prises au début du confinement.

➤ France-Belgique :

La Belgique a fermé sa frontière jusqu'à nouvel ordre. Dans la période de confinement, les passages ne sont pas autorisés sauf dispositions dérogatoires concernant la garde, la visite ou la poursuite de la scolarité d'un enfant, de même que pour les ressortissants de l'espace européen qui justifient d'un motif économique impérieux et sont munis d'un contrat de travail, en particulier les travailleurs saisonniers agricoles. Le formulaire de déplacement international est exigé lors du passage de la frontière dans les deux sens. Il est accompagné d'un certificat spécifique pour les travailleurs transfrontaliers.

Par ailleurs, la date de la prochaine phase de déconfinement (et donc, potentiellement de nouvelles mesures) est fixée au lundi 8 juin en Belgique contre le 2 juin en France.

➤ France-Luxembourg :

Le Grand-Duché a sa frontière ouverte depuis le début du confinement mais la France a sa frontière fermée jusqu'au 15 juin (sauf pour les travailleurs frontaliers). Les contrôles aux frontières sont très minoritaires.

➤ France-Allemagne :

L'Allemagne a fermé sa frontière avec la France le 16 mars après que la Région Grand Est a été officiellement déclarée « zone à haut risque » par l'Institut Robert Koch. Les autorités allemandes ont instauré des contrôles de différents types qui portaient surtout sur la raison de l'entrée en Allemagne ; des gendarmes alsaciens et lorrains ont prêté main forte aux postes-frontières ouverts. Les travailleurs frontaliers, bien qu'ils aient été priés de rester chez eux, s'ils se munissent d'une attestation, sont autorisés à passer contrairement aux personnes qui souhaitent réaliser des achats (essence, cigarettes, alimentation...). Cependant, ils ont dû subir des temps d'attente importants au passage de la frontière. L'Eurométropole de Strasbourg témoigne du déploiement d'un dispositif sanitaire (tente ou caisson mobile pour vérification sanitaire) en plus des contrôles policiers. De même, des contrôles ont été effectués à l'intérieur de la commune de Kehl en application de l'interdiction pour les frontaliers d'avoir des points d'arrêt sur le trajet AR vers et en provenance de leur lieu de travail (restauration, station-service et commerces alimentaires), selon le décret d'urgence sanitaire du Land de Bade-Wurtemberg.

A Strasbourg, la ligne de tramway Strasbourg-Kehl a interrompu son service transfrontalier et la Passerelle des Deux Rives qui franchit le Rhin a été fermée au public.

Après un assouplissement des contrôles, l'Allemagne envisage de rouvrir ses frontières en même temps que la France, à savoir le 15 juin prochain.

➤ France-Suisse :

A compter du 17 mars, la Suisse a mis en place des contrôles aux frontières, et a fermé ses frontières aux personnes en provenance de pays à risque, dont la France. Cependant, des exceptions permettaient d'entrer en Suisse dans les cas suivants : personnes de nationalité suisse, personnes avec un permis de résidence ou de travail en Suisse (permis B, L et G pour les frontaliers), d'une autorisation de séjour ou d'un visa délivré par les autorités suisses, personnes venant en Suisse pour des raisons professionnelles dans le cadre d'une activité autorisée, professionnels faisant du transport de marchandise et possédant un document de livraison l'attestant, personnes souhaitant passer par la Suisse pour se rendre dans un autre pays, sans rester dans le pays, personnes dans une situation dite d'absolue nécessité⁷.

Les contrôles aux frontières ont provoqué des heures de bouchons aux heures de pointe jusqu'au 11 mai, date du début du déconfinement en France et de la levée des contrôles systématiques côté suisse. Les frontières françaises restent cependant fermées jusqu'au 15 juin.

➤ France-Italie :

« Les frontières ne sont pas fermées entre la France et l'Italie mais très surveillées, afin de n'autoriser sur la péninsule que les passagers venus pour des motifs encadrés : professionnels, de santé, une urgence absolue ou un retour au domicile. Le ministère italien de la Santé oblige toute personne entrant en Italie à se signaler aux autorités sanitaires et, sauf exception, se « soumettre à une mesure d'auto-isolément » pour une période de 14 jours », indique le quai d'Orsay. Ces mesures ne concernent pas officiellement les personnes se trouvant dans le pays pour des raisons professionnelles pour moins de 72 heures, ainsi que les travailleurs transfrontaliers et les professionnels de santé venus en Italie pour travailler.

Cela étant, pour relancer le tourisme, le gouvernement italien va rouvrir ses frontières aux citoyens européens dès le 3 juin prochain. Il annulera également à cette date la quarantaine obligatoire pour les visiteurs étrangers dans la péninsule.

La France, quant à elle, rouvrira sa frontière le 15 juin.

➤ France-Monaco :

La frontière avec Monaco était fermée jusqu'au déconfinement en France le 11 mai dernier. La Principauté a commencé son déconfinement une semaine plus tôt, à savoir le 4 mai, date à partir de laquelle les frontaliers ont été autorisés à passer pour se rendre sur leur lieu de travail, muni d'une attestation. Les passages ont été plutôt fluides.

➤ France-Espagne :

L'Espagne a fermé sa frontière avec la France jusqu'au début juillet. Des négociations pour établir des couloirs sûrs, notamment avec la France, seraient en cours.

Avant cette date, les rares visiteurs qui sont autorisés à rentrer dans le pays se voient imposer un isolement de deux semaines. Ne peuvent ainsi entrer en Espagne que les résidents, les travailleurs transfrontaliers, les professionnels du secteur sanitaire et gériatrique qui vont exercer leur activité, ainsi que les cas de force majeure ou de situation de nécessité.

⁷ Source : travailler-en-suisse.ch

La France rouvrira sa frontière le 15 juin.

➤ France-Andorre :

Tout citoyen andorran qui entre en Andorre est soumis à une quarantaine de 14 jours. Les frontières pour les personnes sont fermées du 14 mars jusqu'à nouvel ordre. Les travailleurs transfrontaliers peuvent passer la frontière (Gouvernement d'Andorre). Des dérogations sont seulement accordées pour les frontaliers et les soins médicaux.

Une première phase de déconfinement y a aussi été franchie en même temps qu'en France, le 11 mai dernier.

➤ France-Royaume-Uni :

Le Royaume-Uni a annoncé la mise en place d'une quatorzaine obligatoire pour les voyageurs arrivant de l'étranger à partir du 8 juin. Cette mesure sera réexaminée toutes les trois semaines. Les voyageurs en quarantaine, à leur domicile ou à l'hôtel, feront l'objet de contrôles aléatoires et les contrevenants s'exposeront à une amende de 1 000 livres.

2. Moyens engagés

Questionnaire

Des dispositifs pour faciliter le passage de la frontière par le personnel médical ont été engagés pour 13 répondants sur 20 (65%).

➤ France-Belgique :

« Tous les points de passage ont été méthodiquement répertoriés et gérés soit par des contrôles de la police (notamment sur les autoroutes ou voies principales), soit par la mise en place de blocs de béton, de monts de terre, de barrières. L'idée a été d'empêcher totalement l'accès aux territoires belge et français via la frontière. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai)

➤ France-Luxembourg :

Les contrôles sont faits directement sur les territoires nationaux de manière aléatoire. Il n'y a pas de contrôle spécifique à la frontière. (GECT Alzette Belval)

Les contrôles sont essentiellement effectués par la police française.

➤ France-Allemagne :

La grande majorité des postes frontières ont été fermés pendant la crise ce qui a tout particulièrement impacté les frontières avec la Sarre et la Rhénanie Palatinat en raison des nombreux passages de frontières terrestres. Au 9 avril seuls 11 passages ont été maintenus sur la frontière FR-DE. Des barrières matérialisant l'interdiction de passage aux frontières ont été installées partout. Dans le cas

des rares passages encore ouverts permettant la circulation des travailleurs frontaliers, un contrôle poussé a été mis en place avec présentation obligatoire des attestations des deux pays concernés. (Région Grand Est)

➤ France-Suisse :

Les passages sont davantage ouverts vers la Suisse, mais avec des restrictions fortes néanmoins liées aux contrôles. Le phénomène « travail frontalier » est d'autant plus intense sur ces espaces (Luxembourg et Suisse) que les restrictions sont moindres mais présentes. (Région Grand Est)

➤ France-Italie :

L'Italie n'a pas officiellement réinstauré de contrôle strict à ses frontières.

➤ France-Monaco :

Des postes frontières filtrent les passages, uniquement autorisés pour se rendre au travail ou se faire soigner.

➤ France-Espagne :

Des moyens ont été engagés par les services de l'Etat (Police des frontières CCPD, Gendarmes) et services du Département notamment pour la signalétique liée à la fermeture des PPA secondaires + demandes des élus locaux de fermetures des accès locaux du fait de forts déplacements périodiques de sud catalans vers leurs résidences secondaires ; appui aérien ponctuel pour assurer les contrôles ; contrôles sur PPA avec des équipes de part et d'autre de la frontière (Mossos/ Guardia civil/ policia côté CAT) - Idem pour les routes locales et les pistes forestières (source : département des Pyrénées-Orientales).

3. Evolutions depuis la mise en place des contrôles

➤ France-Belgique :

Depuis le début des contrôles il n'y a pas eu d'évolution importante, la frontière est restée bloquée (Eurométropole LKT)

La France et la Belgique ont cependant annoncé qu'elles rouvriraient leur frontière le 15 juin.

➤ France-Luxembourg :

La France et le Luxembourg ont annoncé qu'elles rouvriraient leur frontière le 15 juin.

➤ France-Allemagne :

Dans un premier temps il y a eu un blocage très dense et une très forte limitation de la circulation des personnes et des services, principalement en Sarre qui a quasi immédiatement, dès le début de crise réalisé un block out total de ses frontières ; très vite suivie par les autres Länder allemands frontaliers.

Le tout produisant des effets induits, excessifs avec des témoignages notamment de personnes qui se sont vues refuser l'accès à certains services y compris hospitaliers alors qu'elles se faisaient habituellement soignées (ex : dialyse) de manière récurrente avant la crise. (Région Grand Est).

Témoignage – territoire strasbourgeois

Evolution 1 : le dispositif côté allemand a pu être assoupli dans les effectifs déployés, mais les contrôles restaient identiques, bien que plus ou moins poussés selon les agents en faction. A noter lors du pic de l'épidémie sur Strasbourg une présence renforcée avec des policiers lourdement armés et des camionnettes à même les trottoirs, donnant le sentiment d'une volonté d'endiguement et de mesures disproportionnées eu égard au risque épidémiologique et au flux très réduits empruntant les 2 passages filtrants sur le territoire. Signal politique sans équivoque dans la perception du côté français.

Evolution 2 : disparition des contrôles sanitaires à l'entrée du territoire allemand, où ne sont désormais demandés que les motifs du déplacement + pièces justificatives. Témoigne d'une volonté politique de contrôle et moins de protection sanitaire à l'égard du voisin français, ce qui est lourd de signification et révélateur de l'autre motif invoqué de la fermeture, à savoir se prémunir d'achats de précaution en masse par les riverains étrangers.

Evolution 3 : installation fin avril d'un poste commun franco-allemand de contrôle à la sortie du territoire allemand. Les attestations françaises sont exigées pour toutes les personnes (véhicules, piétons, cyclistes), mais curieusement les camions ne sont que très rarement arrêtés et semblent bénéficier d'un régime tacite d'exception. Il est intéressant de relever également que tous les policiers allemands sont équipés de masques et pas leurs homologues français, pourtant sous le même chapiteau.)

Depuis le début du déconfinement en France (11 mai), les contrôles ne sont plus qu'aléatoires bien que les autorités allemandes demandent encore jusqu'à mi-juin d'avoir un motif sérieux pour pouvoir entrer sur son territoire. La France et Allemagne ont annoncé qu'elles rouvriraient leurs frontières le 15 juin.

➤ France-Suisse :

Un accord a été conclu entre la France et la Suisse pour une réouverture complète de la frontière le 15 juin.

➤ France-Italie :

Depuis la mise en place des contrôles à la frontière franco-italienne, des difficultés ont été rencontrées par certains habitants souhaitant franchir la frontière comme dans la Vallée de la Roya. Une pétition a été lancée par Laurence Boetti-Forestier, conseillère régionale du Sud et Sébastien Olharan, futur maire de Breil-sur-Roya pour qu'un accord soit trouvé entre les autorités françaises et italiennes.

L'Italie va pouvoir rouvrir ses frontières à partir du 3 juin aux touristes de l'Union européenne. Cependant, la France maintient sa frontière fermée jusqu'au 15 juin.

➤ France-Monaco :

Pas d'évolution signalée.

➤ France-Espagne :

Constat d'une forte diminution des trafics routiers.

Ne restent aujourd'hui que 4 points de passage ouverts. La préfecture a exigé la fermeture de 8 points de passage (département des Pyrénées-Orientales).

Conclusion :

La pandémie est une épreuve inédite pour les politiques publiques dans le monde entier ; les autorités ont pris des décisions en situation de grande incertitude, qu'il ne s'agit pas d'évaluer ici. Mais la fermeture soudaine de frontières scindant des bassins de vie transfrontaliers a révélé la contradiction entre la réalité de la vie quotidienne transfrontalière des personnes, et l'absence de coordination patente des politiques nationales, ce qui non seulement a lourdement perturbé cette vie quotidienne (au-delà des contraintes légitimes que les populations ont dû subir partout), mais aussi entraîné le retour de représentations négatives et erronées de la frontière et du pays voisin.

PARTIE 2 : IMPACTS DE CES MESURES SUR LES TERRITOIRES FRONTALIERS

1. Impacts sur la mobilité et les travailleurs transfrontaliers

1.1 Impacts sur la mobilité (trafic routier, transport en commun)

Questionnaire

Pour 14 répondants (70%), les mesures de contrôle aux frontières ont eu pour conséquence une forte baisse du trafic routier. Pour 6 (30%) ces mesures ont provoqué d'importants embouteillages. 4 répondants (20%) constatent le maintien du trafic des poids lourds. Le maintien du trafic poids lourds est notamment constaté pour le col du Perthus et la frontière franco-belge. Les embouteillages sont relevés en particulier le long des frontières franco-suisse et franco-allemande, en particulier pour la zone autour de la métropole de Bâle. Pour trois répondants issus des frontières franco-espagnoles, franco-belges et franco-suisse, des couloirs de passage spécifiques ont été aménagés pour le passage des véhicules de marchandises.

S'agissant des transports en commun, 15 répondants (80%) constatent une annulation de l'offre, 5 seulement une diminution du service (25%). Cette seule diminution est notamment constatée pour la frontière franco-luxembourgeoise.

Le travail frontalier a été fortement impacté par les mesures prises par les Etats voisins de la France, et par la France elle-même. De manière générale, le trafic routier a fortement diminué sur l'ensemble des frontières, et en particulier celles qui concentrent le plus de travailleurs frontaliers (Luxembourg, Allemagne, Suisse...).

Ces derniers ayant été invités à télétravailler même si sur l'ensemble des frontières françaises, les travailleurs frontaliers étaient autorisés à se rendre sur leur lieu de travail situé dans le pays voisin, en cas de télétravail impossible ou d'impérieuse nécessité (ex : personnels soignants).

Cependant, des ralentissements importants au niveau des points de passage frontaliers ont été malgré tout constatés, en raison tant de la réduction de leur nombre de points de passages frontaliers ainsi que des contrôles effectués par les douaniers des pays voisins (contrôles sanitaires, contrôles des permis de travail à la frontière franco-suisse ou des autorisations à franchir la frontière franco-allemande) ainsi que par la police ou la gendarmerie française (contrôle des attestations), qui ont provoqué des ralentissements importants au niveau des points de passage frontaliers.

➤ Transport en commun

Par ailleurs, les transports en commun transfrontaliers, généralement très utilisés par les navetteurs, ont subi des annulations, ont réduit leur service (trains régionaux France-Belgique ou France-Luxembourg) ou l'ont interrompu (tramway Strasbourg-Kehl entre la France et l'Allemagne ou Léman express entre la Suisse et la France). Mais des situations très contrastées se sont faites jour. Sur la frontière franco-espagnole par exemple, tout le trafic en coopération RENFE/SNCF est a été suspendu ou bloqué à la réservation jusqu'à nouvel ordre. En revanche, sur la frontière franco-

luxembourgeoise, la ligne de bus opérée par la Région Grand Est entre Metz et Belval a été suspendue depuis le 18 mars, en raison de la forte dépendance du Grand-duché au travail frontalier, le trafic transfrontalier a certes été réduit, mais dans des proportions bien moindres au trafic intra-France.

1.2 Impacts sur l'emploi et l'économie (télétravail, impôts...)

Questionnaire

Pour 16 répondants (80%), la possibilité de franchir la frontière pour les travailleurs transfrontaliers est assurée. Pour 2 répondants issus des frontières franco-suisse et franco-espagnole cela n'est pas le cas, avec une variation selon les points de passages et des contraintes notamment relatives aux travailleurs saisonniers.

Le ralentissement de l'activité économique est en revanche constaté de façon unanime.

17 répondants (85%) mentionnent le recours au télétravail pour les travailleurs frontaliers concernés, 11 (55%) recensent également une perturbation des horaires de travail pour les frontaliers. 13 répondants (65%) constatent l'existence de difficultés pour l'embauche de travailleurs ou d'apprentis frontaliers.

Si le franchissement de la frontière était autorisé pour les travailleurs frontaliers sur l'ensemble des frontières françaises, un ralentissement de l'activité économique a été constaté de façon unanime même s'il est encore trop tôt pour connaître les impacts économiques précis. Les secteurs qui ne permettent pas le télétravail (hôtellerie, restauration) ou qui ont conduit à un chômage technique ont été affectés le plus durement. Sur la frontière franco-espagnole, le recours aux travailleurs saisonniers espagnols dans certains secteurs (tourisme, agriculture, BTP) a fait défaut.

Si le phénomène de télétravail a été amplifié pour les emplois frontaliers le permettant, des difficultés ont toutefois été constatées en matière fiscale, du fait d'un plafonnement de la sécurité sociale pour le télétravail, et devant donner lieu à l'instauration de dérogations ou d'un déplafonnement (exemple de la frontière France-Luxembourg).

Extraits du journal « Les Echos » : L'essor du télétravail brouille les règles d'imposition des frontaliers

« Le télétravail frontalier a ainsi bouleversé les règles fiscales et sociales en vigueur jusqu'ici. A l'heure actuelle, la législation européenne veut qu'une personne travaillant dans plusieurs pays ne puisse cotiser que dans un seul. Le travailleur frontalier dépend de la Sécurité sociale du pays où il exerce son activité, tant que le télétravail dans son pays de résidence ne dépasse pas 25 % de son temps de travail global. Même chose pour l'impôt sur le revenu. Si certains frontaliers paient leur impôt en France, d'autres sont assujettis dans le pays où ils exercent leur activité professionnelle. C'est le cas des résidents français travaillant au Luxembourg, ou dans certains cas en Suisse et en Allemagne (s'ils ne disposent pas d'un statut de travailleur transfrontalier). Entre la France et le Luxembourg, par exemple, la limite a été fixée dans la dernière convention fiscale à 29 jours de télétravail par an. Au-delà de ce seuil, les revenus doivent être imposés en France, et non au Luxembourg .».

Source : <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/coronavirus-lessor-du-teletravail-brouille-les-regles-dimposition-des-frontaliers-1204094>

Extraits de l'hebdomadaire juridique « Les Petites affiches » : Accords bilatéraux sur la situation des télétravailleurs

L'Administration a indiqué qu'un accord a été trouvé avec la Belgique et la Suisse en vertu duquel les jours télétravaillés en France à compter du 14 mars 2020 et jusqu'à nouvel ordre ne seront pas pris en compte pour le décompte de la limite normalement applicable. Elle a également souligné que l'accord amiable franco-allemand autorise déjà le télétravail à domicile. Il prévoit en effet que « les activités exercées dans la zone frontalière de l'État de résidence du salarié sont réputées effectuées dans la zone frontalière » de l'autre Etat. La situation de ces contribuables restera par conséquent inchangée .

Source : <https://www.petitesaffiches.fr/actualites,069/finance,043/travailleurs-frontaliers-le,17671.html>

Conclusion :

La perturbation considérable de la mobilité transfrontalière, a non seulement lourdement impacté les populations concernées, mais aussi révélé les interdépendances très fortes entre les 2 versants de la frontière sur certains segments, comme avec le Luxembourg ou Genève, fortement dépendants des travailleurs frontaliers français. Elles appellent des accords beaucoup plus ambitieux tant en termes d'aménagement physique que de gestion concertés de la mobilité, du télétravail, de la fiscalité, dans l'esprit d'un co-développement transfrontalier.

2. Impacts sur les patients transfrontaliers

2.1 Impacts sur l'accès aux soins transfrontaliers

Questionnaire

9 répondants sur 20 (45%) estiment que les contrôles aux frontières ont des conséquences sur l'accès aux centres hospitaliers. 10 (50%) confirment que ces contrôles impactent les consultations chez les professionnels.

Pendant le confinement, les frontières contrôlées ne pouvaient être traversées que pour l'aide médicale urgente, même si les points de contrôle ont constitué un obstacle retardant le passage des véhicules d'urgence.

Ainsi, les transferts de patients atteints du COVID-19 vers certains Länder allemands s'est fait par hélicoptère pour éviter d'avoir à passer la frontière terrestre. La Sarre a indiqué des routes secondaires non fermées aux ambulances françaises.

Sur la frontière FR-DE, des patients en partance pour du soin non urgent se sont fait refouler par les autorités allemandes.

Sur la frontière FR-ES, les patients ont pu traverser avec un certificat de l'hôpital. De même, l'Andorre a accueilli des patients français.

A la demande de la région Grand Est, conjointement avec la Préfecture et l'ARS, formulée auprès des Länder frontaliers, des autorités luxembourgeoises et suisses, le transfert de près de 200 patients atteints du COVID-19 des hôpitaux de la région Grand Est (Alsace et Lorraine) vers l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg a pu être organisé.

Enfin, les contrôles aux frontières ont constitué un véritable problème pour les proches des personnes âgées françaises en maisons de retraite en Belgique qui ne pouvaient pas leur rendre visite. De même, le rapatriement du corps des personnes décédées a été impacté.

2.2 Condition du passage de la frontière par le personnel sanitaire

Questionnaire

8 répondants sur 20 (40%) affirment que les contrôles aux frontières impactent les consultations des professionnels à domicile, 6 (30%) que le passage des véhicules d'urgence médicale est impacté.

L'instauration des contrôles aux frontières a entraîné des retards dans le passage des frontaliers par le personnel médical, mais celui-ci a pu traverser partout de manière plus ou moins rapide.

Les horaires de travail ont toutefois été perturbés, ce qui constitue un véritable souci pour le bon fonctionnement du service de santé.

Des adaptations au code du travail luxembourgeois ont été passées pour sécuriser la situation pour les travailleurs frontaliers. Globalement toutes les instances de coopération et les administrations publiques ont pris des mesures similaires avec pour certaines l'élaboration de plan de continuité pour les services indispensables au fonctionnement de la société.

Par ailleurs, grâce à la coopération transfrontalière entre les hôpitaux d'Annecy, Alpes Léman, Genève et Lausanne pour l'accueil de malades, une gestion commune du passage aux frontières des personnels soignants et des travailleurs frontaliers plus généralement a pu être mise en place avec le soutien des départements de l'Ain et de la Haute Savoie et du canton de Genève (mise en place de voies rapides).

Conclusion :

La santé est un bien public transfrontalier, voire européen, qui appelle, au-delà des synergies fonctionnelles déjà existantes, mises à mal par la crise, un saut dans l'organisation de bassins de santé transfrontaliers – en contexte de crise sanitaire ou pas. Les coopérations qui se sont faites jour montrent la voie.

3. Impacts sur les résidents transfrontaliers (étudiants, apprentis frontaliers, vie familiale, consommateurs et commerçants...)

3.1 Impacts sur les étudiants et les apprentis frontaliers

La fermeture des frontières a également fortement impacté les étudiants et apprentis, qui ont pourtant l'habitude de les traverser. Pourtant ce sont surtout les politiques de confinement instaurées, globalement similaires entre les pays, qui sont à l'origine du bouleversement de leur quotidien.

➤ Accueil des élèves transfrontaliers

Avant la fermeture des institutions scolaires, des enfants ou lycéens faisaient l'objet de rejets au niveau des frontières. Certaines écoles et lycées allemands ont par exemple demandé aux élèves français de rester chez eux. Aussi, les établissements scolaires publics et privés du territoire du Pays basque français ont décidé ne plus accueillir d'élèves résidant dans les zones espagnoles touchées⁸.

Dans le cadre des mesures de confinement, les lieux de rassemblement que sont les écoles, collèges, lycées, universités et lycées technique ou Centre de formation pour apprentis (CFA) ont progressivement été fermés. Par conséquent, il est devenu impossible pour les étudiants de traverser les frontières sans raison impérieuse.

➤ Apprentis et stagiaires transfrontaliers

La situation est devenue vite pénalisante pour le recrutement des apprentis ou des emplois étudiants, en particulier pour l'intérim. La participation aux cours est également pénalisée (quelques exemples à la frontière franco-allemande: apprentis français au lycée professionnel de Kehl, IUT d'Offenburg, lycée franco-allemand de Freiburg, universités du réseau EUCOR).

De manière générale, les stages et contrats d'apprentissage transfrontaliers ont fait l'objet de report ou d'annulation. Dans certains cas, les politiques entre deux pays diffèrent. A la frontière franco-belge par exemple, une entreprise belge devait accueillir un jeune étudiant stagiaire français en juillet prochain. Néanmoins, si la France permet le franchissement de la frontière dans ce cas (ou dans le cas d'un contrat d'apprentissage), ce n'est pas le cas de la Belgique. Entre la France et l'Allemagne, les apprentis peuvent se rendre dans leur entreprise de l'autre côté de la frontière⁹, tandis qu'à la frontière franco-luxembourgeoise, l'apprenti a un statut d'étudiant et donc ne peut pas se rendre dans son entreprise.

⁸<http://www.espaces-transfrontaliers.org/espace-membres/revues-de-presse/articles-de-presse/pressarticles/pressarticles/show/coronavirus-au-pays-basque-pas-de-classe-en-france-pour-les-eleves-espagnols/?type=10&cHash=51fd12e172e594c9ded2c8c196534cd6>

⁹<https://www.frontaliers-grandest.eu/fr/etudiants/pages/coronavirus-universites-dans-la-grande-region-un-point-sur-la-situation-actuelle/l-apprentissage-droits-des-apprentis-pendant-la-periode-du-coronavirus#lorraine-1>

➤ Adaptation des systèmes éducatifs

En même temps la fermeture des établissements scolaires, universitaires et d'apprentissage a poussé ces mêmes établissements à s'adapter et à développer d'autres systèmes éducatifs. Les enseignements à distance et cours en ligne se sont largement développés pour assurer la continuité pédagogique des étudiants et des apprentis. Au niveau de la Grande Région, les six universités partenaires ont mis en place une plate-forme d'enseignement commune qui permet aux étudiants des universités de la Grande Région de suivre la plupart des enseignements à distance et de s'inscrire gratuitement dans les autres établissements membres de l'Uni-GR pour y suivre les enseignements proposés en ligne¹⁰.

Dans le cas des stages ou des contrats d'apprentissages maintenus, le télétravail se développe également pour les étudiants et apprentis. Au niveau de la frontière allemande les apprentis doivent se rendre dans leur entreprise formatrice pendant les journées de formations théoriques¹¹.

Ce moment particulier est aussi l'occasion d'initiatives transfrontalières entre les systèmes éducatifs et universitaires frontaliers. Entre la France et la Suisse par exemple ou entre la France et l'Espagne, les écoles ont été transformées en centre de garde pour les enfants des personnels soignants¹². Enfin des étudiants en Master en architecture de l'Université du Luxembourg produisent des masques pour le personnel médical avec des imprimantes 3D¹³.

3.2 Impacts pour la vie familiale (services publics, crèches, garde d'enfants, droit de visite)

Questionnaire

12 répondants (60%) constatent des impacts significatifs des mesures de contrôles aux frontières pour la garde des enfants en transfrontalier, 16 répondants (80%) des perturbations pour les visites aux membres de la famille de part et d'autre de la frontière. 9 répondants (45%) témoignent de contraintes pour la réalisation des trajets domicile-écoles.

La continuité des territoires transfrontaliers est aussi celle de « communautés de vie », pour une partie des résidents reliés au-delà de la frontière par des liens familiaux et matrimoniaux, et qui ont construit leur histoire personnelle au cœur de ces territoires continus. Si des dérogations ont pu être

¹⁰http://www.uni-gr.eu/sites/tst-uni-gr.univ-lorraine.fr/files/users/documents/cp_unigr_et_covid-19_fr_14.04.20.pdf

¹¹<https://www.frontaliers-grandest.eu/fr/etudiants/pages/coronavirus-universites-dans-la-grande-region-un-point-sur-la-situation-actuelle/l-apprentissage-droits-des-apprentis-pendant-la-periode-du-coronavirus#lorraine-1>

¹²<http://www.espaces-transfrontaliers.org/espace-membres/revues-de-presse/articles-de-presse/pressarticles/pressarticles/show/une-cooperation-transfrontaliere-descisive-contre-le-covid-19-dans-le-grand-ge-neve/>

¹³ <http://www.uni-gr.eu/fr/node/3162>

prises pour assurer dans une certaine mesure le passage des travailleurs frontaliers, des transporteurs de marchandises et du personnel soignant malgré la fermeture de plusieurs frontières, les séparations intra-familiales liées aux mesures de confinement et de déconfinement ont pu être exacerbées en contexte transfrontalier.

➤ Gardes d'enfants

Parmi les principales contraintes apparues pour les familles transfrontalières au-delà des mesures de confinement et de la suppression des droits de visite (mentionnés par 16 répondants) figurent celles relatives aux gardes d'enfants (12 répondants) et au suivi de leur scolarité (9 répondants). Avant la fermeture des écoles en Allemagne par exemple, des difficultés sont apparues pour que les élèves français scolarisés en Allemagne puissent rejoindre leurs établissements. Des contraintes similaires ont pu être mentionnées le long de la frontière franco-belge. La fermeture stricte des points de passage a eu des impacts aussi pour les enfants en garde alternée, avec des parents dans l'impossibilité de franchir la frontière pour assurer leur droit de garde partagée. Les visites aux aînés ont également été entravées, avec une difficulté supplémentaire observée pour apporter de l'aide aux plus fragiles à la frontière franco-espagnole.

➤ Couples transfrontaliers

La fermeture des frontières rend par ailleurs certaines interdictions plus coercitives que le cadre développé à la seule échelle nationale. Par exemple, si les visites de conjoints sont autorisées en Belgique, les couples franco-belges ne peuvent plus se voir du fait de l'interdiction de passer les barrières. Un certain sentiment d'incompréhension peut s'en dégager, comme l'illustrent différents témoignages parvenus aux structures de gouvernance transfrontalière :

« Je suis française, habite et travaille en France. Mon compagnon est flamand, habite et travaille en Flandre. Le confinement nous empêche de nous voir car la frontière est fermée et les règles en France sont très strictes: besoin d'une attestation dans laquelle la situation des couples n'habitant pas ensemble ne figure pas dans la liste des déplacements autorisés. En Belgique, ce type de couple peut continuer à se voir. Avez-vous des informations pour nous aider sur notre cas particulier ? (Témoignage d'un couple transfrontalier) »

Les mesures de déconfinement, si le recul sur celles-ci est plus difficile à prendre à l'heure actuelle, ont également été accompagnées de situations complexes pour les regroupements intra-familiaux et le maintien des gardes et de la scolarité des enfants.

Des articles dans la presse ont notamment relaté les problématiques liées aux retrouvailles des couples transfrontaliers, avec des mesures spéciales prises par exemple par la Suisse pour leur permettre de circuler et de se rejoindre. 10 000 autorisations spéciales ont ainsi été délivrées par la confédération helvétique. Si les contrôles ne seront pas complètement levés à la frontière franco-suisse jusqu'au 15 juin, des mesures pour faciliter les déplacements des couples non-mariés, des enfants, parents et grands-parents sont envisagées.

Face à la prolongation des restrictions aux frontières côté français, un courrier a été adressé au ministre de l'intérieur Christophe Castaner par plusieurs députés frontaliers, demandant spécifiquement des mesures d'assouplissements pour le regroupement des conjoints, les visites des parents

aux enfants de l'autre côté de la frontière, et de manière générale pour toute visite à caractère familial¹⁴. Une pétition sur internet émise par des couples transfrontaliers, réunis par ces restrictions difficiles, a par ailleurs récolté 2260 signatures au 20 mai 2020.

3.3 Impacts pour l'activité commerciale et touristique

Si les mesures de confinement déployées notamment en France, en Belgique, en Espagne ou en Italie ont eu un impact généralisé sur le recul des activités commerciales et l'arrêt presque complet des mobilités touristiques, des effets plus spécifiques ont été recensés dans les territoires transfrontaliers.

➤ Achats transfrontaliers

Notamment, la crise sanitaire et la fermeture des frontières ont révélé auprès des commerçants l'importance des volumes d'achat en transfrontalier de certains produits de consommation courante (tabac, essence...) à fort différentiel de fiscalité. Dans la ville allemande de Kehl, où les commerces ont pu rouvrir dès la mi-avril, les gérants constatent l'inefficacité de cette reprise d'activité combinée à la fermeture des frontières. « *Notre clientèle, c'est 95 % de Français alors là... Tous les magasins ont besoin de voir la frontière rouvrir, lance le tenant d'une station-service* » (cité par le quotidien 20 minutes, 19 mai 2020). La chute de la fréquentation a des répercussions de manière symétrique sur l'emploi, mettant directement en cause la fermeture des frontières. C'est le cas pour les salariés du « Monte-Carlo », un des casinos de Kehl très fréquenté par les Français : « *J'ai déjà quatre ou cinq collègues qui ont vu leur contrat s'arrêter.* » (cité par le quotidien 20 minutes, 19 mai). De manière globale et d'après les adhérents, les responsables de la ville de Kehl parlent d'une situation « d'asphyxie économique » avec des incidences à moyen terme sur la baisse des ressources publiques et des investissements.

A l'inverse, des pics de fréquentation ont été observés en France chez les buralistes des territoires frontaliers : « *La Confédération des buralistes assure vendredi avoir constaté une hausse des ventes de tabac allant jusqu'à 40% dans les départements transfrontaliers comme les Pyrénées-Orientales* » (cité par le quotidien L'Indépendant, 3 avril), entraînant ruptures de stocks et réorganisations difficiles. « *J'ai envoyé mon mari à Reims pour se réapprovisionner à 3 heures du matin et il est revenu à deux reprises bredouille, car il y avait trop de demandes pour le tabac, regrette Brigitte Loiseau. Ça fait un mois que je suis ouvert pour les clients, mais je suis sur les rotules.* » (cité par le quotidien L'Ardennais, 21 avril)

D'autres complications apparaissent pour les achats en transfrontalier, liées aux modalités de contrôle et aux réglementations en vigueur. Ainsi, le long de la frontière franco-belge, la continuité du bâti par-delà les délimitations nationales correspond aussi à un tissu commercial transfrontalier très intégré. Si le passage des véhicules est repoussé, les achats restent possibles pour les piétons. Le paradoxe de la situation suscite l'incrédulité des habitants : « *On frise le ridicule lorsque certaines patrouilles laissent passer des français traverser la rue pour faire leurs emplettes au marchand de légumes situé rue de la Broche de Fer - mais côté belge - tandis que d'autres font faire demi-tour aux véhicules Alors que parfois il n'y a personne pour garder ce point de passage. Et ces marchands par contre doivent organiser des livraisons en France pour garder leur clientèle française !* » (Témoignage rapporté par un adhérent). Pour la frontière franco-allemande, des inégalités sont

¹⁴ Courrier du 9 mai 2020 signé par 24 députés frontaliers et adressé au ministre de l'intérieur Christophe Castaner : <http://joelgirauddepute.fr/wp-content/uploads/2020/05/2020.05.08-Courrier-Ministre-de-lIntérieur-Espace-Schengen.pdf>

relevées entre des travailleurs frontaliers français autorisés à travailler en Allemagne mais qui ne peuvent pas y consommer (sous peine d'une amende de 1000 euros en vigueur du 16 mars au 10 avril), et des travailleurs allemands résidents en France, autorisés à prendre de l'essence ou à faire leurs courses en Allemagne au bénéfice de leur nationalité.

Par contraste, le maintien de l'ouverture de la frontière entre la France et le Luxembourg conduit à des impacts beaucoup plus contenus sur les flux d'achats, par rapport aux situations respectives qui prévalent des deux côtés.

➤ Activités touristiques

Le secteur touristique est à toutes les échelles l'un des secteurs parmi ceux qui souffrent le plus des conséquences de la crise sanitaire. Une analyse du media en ligne « Le Grand Continent » détaille ainsi les enjeux économiques liés à la reprise du tourisme en Europe grâce à la réouverture des frontières¹⁵.

Une partie des territoires transfrontaliers est concernée au premier plan par le recul des activités touristiques et les menaces sur la tenue de la saison estivale. Il s'agit d'une activité essentielle – voire « vitale » (Andorre) - pour l'économie des territoires de montagne, dans les Pyrénées et dans les Alpes. Plusieurs élus se sont mobilisés publiquement pour interpeler l'Etat français sur ces questions, comme le président du département des Hautes-Pyrénées Michel Pélieu, dans une lettre adressé à Emmanuel Macron : « *La filière du tourisme qui est, comme vous le savez, la plus frontalement impactée par la crise sanitaire, contribue à plus d'un tiers des revenus de notre département. C'est trois fois plus que dans la moyenne des départements français.* » L'élu local demande dans cette lettre des précisions concernant l'ouverture de la frontière franco-espagnole l'été, enjeu stratégique pour la reprise des réservations dans les établissements touristiques.

De la même façon Joël Giraud, député des Hautes-Alpes et président de la commission permanente du Conseil National de la Montagne, écrit au ministre de l'Intérieur Christophe Castaner le 30 avril, en soulevant en matière d'activité touristique « *la question de l'accès pour les ressortissants italiens (piémontais en majorité) à leurs résidences secondaires (30% du parc de certaines communes côté français). Il serait paradoxal pour ces ressortissants de pouvoir accéder à la côte ligure en location alors qu'ils sont propriétaires en France et singulièrement dans les Hautes-Alpes et en Savoie. C'est pourquoi il me semblerait utile que, dès la sortie du confinement, l'accès à leur résidence secondaire de nos voisins italiens puisse être autorisé, quitte à imposer une déclaration en mairie pour que la situation sanitaire puisse être contrôlée.* »

Conclusion

En bordure des espaces nationaux, les territoires transfrontaliers recouvrent des enjeux spécifiques. Les échanges et les flux de la vie quotidienne (études, liens familiaux, consommation courante) sont ici transfrontaliers. Le franchissement de la frontière n'y est pas un luxe, mais une réalité vitale toute simple, mise à mal par la fermeture de la frontière en période de confinement. Cette réalité doit être à l'avenir reconnue par des politiques publiques transfrontalières, qui ne s'interrompent pas en période crise.

¹⁵ François Hublet, « Ouvrir les frontières pour sauver le tourisme ? », Le Grand Continent, 9 mai 2020, <https://legrand-continent.eu/fr/2020/05/09/sauver-le-tourisme/>

4. Impacts sur les autorités locales, les acteurs locaux et les structures transfrontalières

4.1 Impacts pour les autorités locales et acteurs locaux frontaliers et les structures transfrontalières

En conséquence de la crise du COVID-19, les autorités locales se sont globalement recentrées sur les activités dites essentielles, ce qui a engendré des complications et ralentissements au quotidien (témoignage pour le territoire strasbourgeois). Le télétravail a été généralisé.

Les projets et opérations non prioritaires ont dès lors été mis en stand-by. Les règles sociétales liées à la crise sanitaire entraînent un décalage dans de très nombreux projets et événements transfrontaliers, lesquels ne peuvent tout simplement pas se tenir.

Cela étant, une partie des adhérents de la MOT signalent la mise en place de modalités pour faciliter la mise en œuvre des projets des acteurs du territoire, notamment un soutien financier facilité.

4.2 Mesures transfrontalières d'adaptation à la situation liée au COVID-19

Globalement, les mesures prises ont visé à assurer un service à distance. Mais l'arrêt temporaire des instances de gouvernance (à l'exception de celles relevant de la protection civile, des douanes, de la coopération hospitalière, des transports...) a aussi été évoqué à la frontière franco-suisse.

Un important travail d'analyse, de communication et d'explication à la population des mesures et des étapes de gestion de la crise prises par les autorités de tous les côtés de la frontière a été mené par les structures locales aux frontières, que ce soit par des collectivités, des associations ou des instances de coopération transfrontalière.

De nombreux témoignages ont insisté sur le besoin, en cette période difficile pour les services, de coordonner les actions en interne et par-delà les frontières, et ne pas favoriser les actions individuelles qui débouchent sur des interférences néfastes et contre productives.

➤ Cas spécifique des frontières du territoire du Grand Est

Du fait de l'importance et de l'urgence des besoins (contrôles aux frontières non coordonnées, saturation des hôpitaux français...), un travail de gestion de crise conséquent en transfrontalier a été réalisé sur cet espace, dans la continuité des échanges liés à la mise en œuvre du Traité d'Aix-la-Chapelle et du comité de coopération transfrontalière :

- a) **Création d'un groupe de contact transfrontalier franco-allemand** : Restreint, au début de la crise, aux trois Länder allemands, à la Région Grand Est et à la Préfecture de région avec des échanges téléphoniques quotidiens pour analyser la situation des restrictions à la libre circulation aux frontières. Cinq jours après sa mise en place, il s'est élargi, côté français, à l'ARS Grand Est, et, côté allemand, aux autorités sanitaires, policières et affaires étrangères du Bund, pour gérer les relations sanitaires entre la France et l'Allemagne. Ce groupe contact a notamment contribué à :
 - La mise en place progressive de transferts de patients du Grand Est vers l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (179 transferts au 4 avril 2020) ;

- Signaler et solutionner les problèmes liés à des restrictions trop importantes dans le passage des frontières (travailleurs frontaliers, transports de marchandises, transport exceptionnel, patients dans les hôpitaux frontaliers, harmonisation des documents de déplacements dérogatoire...);
- Maintenir a minima certains transports en commun le plus longtemps possible, malgré la diminution progressive du trafic ;
- Signaler toutes les craintes liées aux droits des travailleurs frontaliers, faire remonter aux administrations concernées les dérogations à établir, etc.

b) Mise en œuvre du réseau des structures transfrontalières (Infobest, Frontaliers Grand Est, CEC, MOSA, Maison du Luxembourg, permettant d'informer les consommateurs, travailleurs frontaliers, usagers de leurs droits, de recenser leurs difficultés et de les faire remonter aux autorités nationales respectives. Des actions de lobbying ont également été maintenues par les Eurodistricts et le Conseil Rhénan.

c) Création d'un groupe de contact « local » regroupant la Région, la Préfecture, les Départements frontaliers, la CCI et les Eurodistricts après la première semaine de crise pour diffuser les informations, recenser les besoins et attentes, témoigner des freins aux passages aux frontières et faire part des informations recueillies auprès de leurs partenaires respectifs.

4.3 Exemples de solutions ou des coopérations qui ont été mises en place sur le territoire

La coordination et les contacts se sont ainsi intensifiés pour les frontières du territoire du Grand Est, dans la continuité des échanges menés par le comité de coopération transfrontalière. De même, des échanges se sont multipliés pour coordonner le rétablissement de la circulation aux frontières, ainsi que pour proposer plus de coopération entre les différentes autorités concernées pour faire face aux défis de la pandémie du COVID-19 (frontière France-Espagne-Andorre). Les structures transfrontalières et frontalières ont été des facilitatrices.

En plus des transferts de patients en réanimation entre les territoires du Grand Est et les pays voisins (Allemagne, Suisse, Luxembourg), des coopérations sanitaires pour l'accueil de patients en transfrontalier et l'envoi de matériel médical ont également été conduites entre les hôpitaux français et andorrans, ainsi qu'autour de l'hôpital de Cerdagne, afin d'assurer le bon fonctionnement de ceux-ci en temps de crise.

Enfin, des adaptations aux codes du travail ont été rendues nécessaires pour sécuriser la situation des travailleurs frontaliers, notamment à la frontière franco-luxembourgeoise.

4.4 Recommandations pour résoudre les difficultés actuelles et préparer une phase coordonnée de déconfinement

Plusieurs solutions nécessaires ont été évoquées par les autorités et acteurs locaux :

a) Frontière France-Espagne-Andorre : des accords entre les services d'urgences (notamment les pompiers) locaux ; mise en place d'une concertation intergouvernementale aux frontières sur les étapes du déconfinement ;

- b) **Frontière franco-belge** : besoin d'une politique européenne de gestion de crise et d'anticipation pour une crise gérée aujourd'hui au niveau national. Etablir un plan de crises (climatiques, sanitaires, économiques, ...) au niveau local et transfrontalier ;
- c) **Frontière franco-suisse** : l'harmonisation des mesures prises au niveau européen, y compris avec les pays tiers à l'UE comme la Suisse, le prolongement du confinement pour soulager les hôpitaux, en particulier dans les territoires les plus touchés, le transfert des malades les plus affectés vers les hôpitaux les mieux équipés et les moins saturés y compris au niveau transfrontalier... ;
- d) **Frontière franco-luxembourgeoise** : concertation intergouvernementale aux frontières sur les étapes du déconfinement. L'absence de concertation pose un risque sur le fait de générer des flux importants en cas de décalage des mesures aux frontières (constatés lors du week-end du 24/25 avril à la frontière franco-luxembourgeoise à la suite des premières mesures de déconfinement au Luxembourg).
- e) **Frontière franco-allemande** : la coopération sanitaire de proximité doit être renforcée, via des instruments juridiques mais aussi des moyens et des procédures dédiés ; Poursuivre et intensifier la coordination institutionnelle et opérationnelle sur chaque versant par des groupes de contact regroupant les autorités nationales et régionales des deux côtés de la frontière. La réalité a montré la nécessité de transcender les espaces de coopération actuels (Rhin supérieur, Grande Région) ; Améliorer la réactivité et la mutualisation des actions réalisées par les structures transfrontalières de type Infobest/ Frontaliers Grand Est afin d'optimiser les informations et leur partage ; poser le principe d'un projet INTERREG lors de la prochaine programmation, afin d'améliorer la gouvernance et l'articulation entre ces structures à l'échelle d'un même espace, en s'appuyant sur les unités fonctionnelles des programmes transfrontaliers de programmes INTERREG Rhin supérieur/Grande Région/France Wallonie Flandres ; se doter d'outils de communication de crise pour les groupes de contact et identifier en amont les interlocuteurs indispensables en temps de crise à coordonner (il a fallu au début de cette crise plus de dix jours pour retrouver autour de la table toutes les parties prenantes indispensables).

PARTIE 3: PERSPECTIVE CITOYENNE : RESSENTI DES HABITANTS VIS-A-VIS DE LA CRISE ET DU DECONFINEMENT

Les restrictions de passage à travers les frontières européennes ont révélé et rendu plus visibles les interdépendances et les liens entre les citoyens vivant des deux côtés de la frontière, ayant fait de ces espaces transfrontaliers leurs bassins de vie quotidiens. Ces mesures extraordinaires ont été source de frustrations, provoquant des réactions individuelles ou collectives, plus ou moins médiatisées (manifestations, pétitions, prises de position). Le niveau d'acceptabilité de ces fermetures semble par ailleurs dépendre de nombreux facteurs, tels que le degré de 'dépendance' vis-à-vis des travailleurs du pays voisin, le niveau de propagation du virus dans l'autre pays, etc.

1. Des mesures extraordinaires globalement acceptées par les citoyens transfrontaliers

D'après la majorité des répondants à l'enquête (60%) la situation exceptionnelle de fermeture des frontières a globalement été acceptée et jugée utile par les habitants de ces territoires. Cela a permis de limiter des déplacements non impérieux pouvant augmenter la propagation du virus. 10% des répondants font part d'opinions contradictoires parmi les habitants et 30% affirment que les habitants témoignent d'un sentiment de doute, de rejet ou de lassitude par rapport à cette situation.

L'acceptation est a priori plus forte pour les frontières franco-espagnole, marquée par un versant plus touché que l'autre, et franco-luxembourgeoise, marquée par de fortes interdépendances. Le doute domine pour la frontière franco-belge et franco-allemande, caractérisées par une coopération transfrontalière de longue date et une assez forte interpénétration résidentielle.

2. Des mesures restrictives sources de difficultés et d'actes discriminatoires dans les bassins de vie transfrontaliers

Pendant la crise, le niveau d'acceptabilité de la fermeture des frontières a été variable selon les territoires. Dans certains espaces transfrontaliers, des citoyens français ont subi des comportements xénophobes faisant ressurgir des hostilités nationalistes entre les habitants des deux versants. La manière dont les décisions de fermetures des frontières ont parfois été exécutées a pu probablement contribuer à exacerber ces réactions discriminatoires.

L'Alsace et la Moselle ayant été parmi les premiers foyers de COVID-19 sur le territoire français, la plupart des habitants des régions allemandes voisines ont vécu la fermeture des frontières comme un rempart contre la propagation du virus. Ainsi, depuis la fermeture des frontières le 16 mars 2020, les frontaliers français ont dû justifier leur passage vers l'Allemagne. La situation à la frontière est devenue rapidement très tendue : les citoyens français avaient la sensation d'être indésirables dans les commerces, alors que les allemands continuaient eux à passer sans problème la frontière pour se rendre en France. Un sentiment de repli général a été constaté dans ce premier temps, avec même quelques réactions très virulentes d'auditeurs allemands sur les radios locales.

« Côté allemand, une part de la population exprime des réactions xénophobes contre les Français avec des phénomènes de harcèlement allant parfois jusqu'à l'agression contre des Français ou ceux identifiés comme tels (à cause des plaques d'immatriculation par exemple).»

D'après le Président du Comité de défense des travailleurs frontaliers¹⁶, son association a reçu chaque jour de nombreux appels pour dénoncer cette nouvelle forme de discrimination. Ces situations concernaient des français, mais aussi des allemands résidant en France. Il faut cependant rester prudent car ces différents cas signalés ne représentent pas nécessairement l'avis général des populations.

Les élus sarrois ont immédiatement condamné ces actes xénophobes tout en rappelant leur attachement à la France et aux liens transfrontaliers.

A noter également que ces manifestations d'hostilité, voire de délation à l'égard des français, ont été moindres au sein de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, probablement en raison la grande dépendance économique de la bande rhénane à la métropole strasbourgeoise, douloureusement révélée par la fermeture de la frontière.

En franco-belge aussi, certains citoyens ont fait remonter aux structures transfrontalières locales des témoignages pointant la résurgence de comportements hostiles envers les ressortissants du pays voisin. Voici un extrait d'un témoignage d'un citoyen français résident en Belgique : « Mon épouse est dorénavant soumise à des regards accusateurs car notre voiture est immatriculée en Belgique, de quoi raviver des haines entre nos peuples pourtant si unis habituellement. »

A la frontière espagnole, des tensions fortes se sont manifestées sur certains secteurs, notamment les hauts cantons, par la présence de nombreux espagnols de Catalogne ne respectant pas les consignes de confinement et se rendant dans leurs résidences secondaires. À la suite de ces événements, les élus locaux français ont formulé des demandes visant au renforcement des mesures de contrôle de la frontière.

A la frontière franco-italienne et plus précisément dans la vallée de la Roya, ces restrictions, mal vécues par les citoyens français devant traverser le territoire italien, ont rouvert des cicatrices liées à des conflits et des crises du passé. Dans Nice matin¹⁷, André Ipert, actuel Maire de Bresil-sur-Roya, a fait part de sa discussion avec un adjoint de la commune voisine d'Olivetta (IT), lui ayant indiqué, comme dans un esprit de revanche, que la précédente crise des migrants à la frontière et l'arrêté français anti-19 tonnes avaient aussi fait du tort à son territoire et à ses administrés.

En revanche, à la frontière franco-luxembourgeoise, les mesures de confinement en France et au Luxembourg ayant été assez similaires et ayant eu lieu à peu près en même temps, l'acceptation a été globalement la même de part et d'autre de la frontière.

3. Des initiatives citoyennes exprimant un certain mécontentement face à des frontières qui se ferment

¹⁶ Source : <https://www.republicain-lorrain.fr/edition-forbach/2020/04/23/sarre-bloquee-le-desespoir-des-frontaliers>

¹⁷ Source : <https://www.nicematin.com/faits-de-societe/recit-sur-la-route-du-deconfinement-14-quand-on-dit-le-cafe-a-emporter-ca-ne-veut-pas-dire-a-squatter-509179>

Les frustrations en matière de vie familiale, d'achats, de circulation, évoquées dans les chapitres précédents de cette analyse, ont donné lieu à plusieurs initiatives visant à demander la réouverture totale ou partielle de certaines frontières.

3.1 Manifestations citoyennes lors de la journée de l'Europe

La crise COVID-19 a par ailleurs perturbé le 25^e anniversaire de l'entrée en vigueur des accords de Schengen (26 mars 1995). Dans ce contexte, la Journée de l'Europe (9 mai) a été l'occasion, pour de nombreux citoyens européens vivant dans des espaces transfrontaliers, d'organiser des manifestations revendiquant la réouverture des frontières.

Plusieurs rassemblements pacifiques ont eu lieu dans des communes luxembourgeoises (Dudelange, Echternach ainsi qu'aux postes-frontières de Grevenmacher, Wormeldange, Remich et Wasserbillig)¹⁸, l'occasion d'exprimer le mécontentement des participants face à la fermeture des frontières.

Ce même jour, à Kehl entre 100 et 200 français et allemands installés dans cette ville se sont rassemblés à côté du Rhin¹⁹, juste avant midi, pour exprimer leur solidarité avec les voisins et contester la fermeture des frontières dans un espace aussi étroitement interconnecté que cette agglomération transfrontalière.

Dans la Grande Région, la veille de la Journée de l'Europe, plusieurs élus de l'association EuRegio SaarLorLux+ se sont mobilisés pour demander des mesures harmonisées et coordonnées de déconfinement entre les différents pays qui composent cette région transfrontalière²⁰.

3.2 Pétitions citoyennes et prises de position en faveur de la réouverture des frontières

En tant que véritables porte-paroles des citoyens, les élus locaux ont été en première ligne pour rappeler l'amitié transfrontalière ainsi que le besoin d'ouvrir les frontières pour désenclaver certains territoires.

Nombreux sont les exemples de mobilisations citoyennes à la frontière entre la France et l'Allemagne. Nous citons ici le manifeste pour la réouverture des frontières²¹ signé par des maires et des élus du Nord de l'Alsace et intitulé "Les frontières se ferment mais pas nos cœurs". Ce texte a été écrit par la conseillère régionale Évelyne Isinger, l'adjointe au maire de Seltz Mylène Heck, le maire de Riedseltz René Richert et Matthias Ackermann, maire de la commune allemande de Birkenhördt. Plus de 400 personnes, essentiellement des élus allemands et français, ont signé ce manifeste.

Dans la vallée de la Roya, partagée entre France et Italie, la mise en place de contrôles systématiques par les autorités italiennes a provoqué de vives tensions chez les habitants du versant français, pour qui la route la plus courte pour rejoindre le littoral traverse le territoire italien. Une pétition

¹⁸ Source : <https://lequotidien.lu/politique-societe/luxembourg-manifestations-contre-les-frontieres/>

¹⁹ Source : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/bas-rhin/strasbourg-0/coronavirus-habitude-9-mai-on-fetait-europe-cette-fois-on-doit-se-battre-elle-1826714.html>

²⁰ Source : <http://euregio.lu/wp-content/uploads/2020/05/courrier-fronti%C3%A8res.pdf>

²¹ Source : <https://www.francebleu.fr/infos/societe/coronavirus-les-appels-se-multiplient-pour-rouvrir-les-frontieres-entre-la-france-et-l-allemande-1589010306>

en ligne a ainsi été lancée conjointement par Laurence BOETTI-FORESTIER, Conseillère Régionale de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur et par Sébastien OLHARAN, Futur Maire de Breil-sur-Roya²². Ce texte demandait à ce qu'un dialogue soit engagé entre les autorités françaises et italiennes afin qu'un accord soit trouvé permettant le passage des Français par l'Italie pour se rendre sur le littoral à des fins médicales ou professionnelles.

Certains citoyens ont eux aussi profité des nouvelles opportunités offertes par le numérique pour lancer des pétitions en ligne.

Un citoyen belge a notamment lancé une pétition sur la plateforme en ligne « Change.org » intitulée « La liberté de circuler librement entre la France et la Belgique ! »²³. Ce texte, pointant l'absurdité de ces contrôles pour un territoire transfrontalier aussi intégré que celui de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, a reçu plus de 6 000 signatures.

Cette crise a révélé que la « citoyenneté transfrontalière » n'est pas toujours un acquis dans ces territoires, et ce malgré des années de coopérations plus au moins solides et plus au moins institutionnalisées. Les citoyens, les associations et les élus ont tout de même joué un rôle non négligeable dans la mobilisation pour demander la réouverture des frontières et pour manifester leur solidarité, notamment dans les bassins de vie transfrontaliers les plus intégrés.

La prise en compte des spécificités et l'adaptation des mesures nationales au niveau local seront à remettre en question à l'avenir afin de mieux prendre en compte les exigences des citoyens vivant dans des territoires où les liens humains et les flux dépassent régulièrement les frontières.

²² Source : https://www.change.org/p/presidenza-del-consiglio-dei-ministri-governo-italiano-un-accord-franco-italien-pour-le-passage-des-habitants-de-la-roya-par-l-italie?recruiter=41478086&utm_source=share_petition&utm_medium=copypink&utm_campaign=share_petition&utm_term=share_petition

²³ https://www.change.org/p/les-gouvernements-belges-et-fran%C3%A7ais-la-libert%C3%A9-de-circuler-librement-entre-la-france-et-la-belgique?recruiter=854225969&recruited_by_id=7d96b310-09bc-11e8-80ee-afb301deeb44&utm_source=share_petition&utm_medium=copypink&utm_campaign=petition_dashboard

CONCLUSION ET PROPOSITIONS

Cette 1^{ère} exploration, thématique et territoriale, est riche de leçons. Elle a révélé au début de la crise, des dysfonctionnements patents résultant d'une coordination nulle ou insuffisante. Il ne s'agit cependant pas, dans l'immédiat, d'évaluer la performance de la gouvernance transfrontalière – il faudra le faire à froid, en tenant compte des spécificités de chaque segment de frontière. Il s'agit, plus simplement, de tirer quelques enseignements pour agir dès à présent dans le contexte frontalier, en vue des prochaines étapes : le déconfinement, mais aussi le « monde d'après ». Tout en notant que ces enseignements seraient probablement valables aussi pour des contextes territoriaux non frontaliers au sens de cette contribution, mais similaires, comme les situations d'inter-territorialité (Vanier) résultant par exemple de régions urbaines fonctionnelles dépassant les limites administratives à l'intérieur d'un même pays.

Cette expérience pourra être utilement mobilisée pour élaborer la décentralisation, la déconcentration et la différenciation dans la future loi 3 D quand elle reviendra à l'agenda, y compris dans le contexte frontalier (« donner aux collectivités et aux eurodistricts des compétences appropriées, des ressources dédiées et des procédures accélérées », selon les termes du Traité franco-allemand d'Aix la Chapelle (TALC) ; et pour finaliser le projet de règlement ECBM proposé par la Commission²⁴.

Vers une approche centrée sur les personnes et les territoires (vs une approche en silos sectoriels)

Une 1^{ère} leçon à tirer, qui ne surprendra ni les praticiens de la coopération transfrontalière, ni ceux de la construction européenne, est que les personnes sont premières, et non les institutions : premières à agir, et premières en tant que finalité de l'action. D'une certaine façon, les personnes sont devenues une priorité mondiale, puisque les autorités ont stoppé brutalement la vie collective pour sauver des vies. Mais elles l'on fait dans des cadres nationaux, qui s'avèrent partiellement inadaptés, ce qu'a révélé la mauvaise coordination en matière de gestion des frontières. Les personnes des territoires frontaliers ont été les 1^{ères} victimes collatérales: familles écartelées de part et d'autre de la frontière, travailleurs frontaliers empêchés de rejoindre leur lieu de travail. Mais la crise a également révélé, en stoppant aux frontières certains flux, des interdépendances économiques (approvisionnement en marchandises, travail frontalier ou saisonnier soudain bloqués), ou fonctionnelles (le système de soins luxembourgeois ou genevois dépendant lourdement des frontaliers français). Elle a rendu manifeste des « systèmes productivo-résidentiels »²⁵ à cheval sur la frontière. Ainsi, la « solidarité organique », source selon Durkheim de la cohésion sociale, est aussi transfrontalière, ce qui appelle à construire une cohésion transfrontalière, au travers d'un co-développement transfrontalier²⁶.

Et ce sont aussi des personnes (citoyens, élus, fonctionnaires, diplomates...) qui se sont mobilisées, en obtenant que des patients soient soignés de l'autre côté de la frontière, en remobilisant les structures de coopération tétanisées par la crise.

²⁴http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/WG_Innovative_Solutions/budget-may2018-cross-border-mechanism_fr.pdf

²⁵ <https://www.cgnet.gouv.fr/ressources/publications/travaux-n19-l-emergence-de-systemes-productivo-residentiels>

²⁶<http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/pour-une-repartition-equitable-de-lim-pot-dans-les-zones-transfrontalieres/>

Quand une telle gouvernance n'existait pas, les difficultés ont été grandes. Quand elle existait, elle n'a pas toujours été immédiatement productive, mais a pu être mobilisée. Les petites structures territoriales de type Eurodistricts ont été les premières à agir. D'autres structures plus larges territorialement (Eurorégions) et donc plus lourdes ont réagi plus tardivement - ce qui n'invalide pas leur compétence pour traiter des sujets relevant moins de la vie quotidienne.

Pour l'avenir - gestion de la crise actuelle, anticipation d'autres crises à venir, et même gestion hors temps de crise - il faudra garder cette leçon: la nécessité d'approches territoriales décentralisées et intégrées, fondées sur

- L'implication conjointe des élus et agents locaux, et en France des préfets et de l'administration déconcentrée, pour co-piloter les services publics
- Dans le contexte transfrontalier, une gouvernance transfrontalière structurée et agile
- Associant la société civile (représentants des habitants, des forces économiques, ...)

Les personnes aspirent à vivre dans un territoire à 360 °, et c'est ce qui optimise le potentiel de développement (Banque mondiale, Commission). Le réflexe des acteurs frontaliers dans la phase de déconfinement, tout en acceptant des règles de prudence, a été de réclamer la réouverture de frontières. En d'autres termes, si on a droit à 100 km, c'est dans toutes les directions.

Approche multi niveaux et en subsidiarité

L'approche en termes de spécialisation des niveaux a montré ses limites. La crise a révélé que la frontière reste une « affaire d'Etat », gérée par des fonctionnaires d'autorité (police, douanes). Le réflexe « vertical » a prévalu de part et d'autre des frontières: chacun s'est d'abord tourné vers « son » Etat, et n'a considéré l'« autre côté » que dans un 2e temps. D'où le besoin d'une gouvernance multi niveaux des territoires transfrontaliers combinant à chacun des niveaux coordination horizontale et verticale.

Ainsi, la coordination n'a pu reprendre qu'en associant les niveaux national (sous la houlette des préfets), régional et local (départements et communautés, mais aussi Eurodistricts transfrontaliers), à l'exemple du « groupe de contact » franco-allemand, et du Comité de coopération transfrontalière (CCT) créé par le Traité d'Aix-la-Chapelle (associant les 2 versants en multi niveaux). Certes, le CCT n'a pas agi tout de suite (son secrétariat n'était pas encore en place), mais le modèle du Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle se trouve conforté, comme une référence valable pour les autres frontières.

Quant à l'Union européenne, elle a un rôle évident à jouer

- En incitant à la coordination entre Etats, comme elle l'a fait
- En développant à l'avenir une politique de santé publique européenne, notamment en contexte de crise
- En promouvant (c'est déjà prévu par les projets de règlements post 2020 de la politique de cohésion en cours de négociation, mais la crise en renforce la pertinence) l'appui des programmes à l'approche territoriale intégrée, la gouvernance transfrontalière, et la résolution des obstacles à l'intégration, par exemple au travers de l'outil ECBM (adoption locale du droit du pays voisin, pour gérer un service public transfrontalier).

Vers une nouvelle représentation du territoire, de la frontière et de la souveraineté

La crise a confirmé l'échec symétrique d'une hyper globalisation, et d'un retour vers un local fantasmé. Le local n'est pas une boîte, enfermée dans une autre boîte nationale, etc... selon le modèle

des poupées russes²⁷. Ce dont il s'agit c'est de savoir « où atterrir »²⁸ : c'est-à-dire sur quels territoires fonctionnels (à géométrie variable, selon les interdépendances interrompues par la crise, que nous souhaiterons conserver ou non). Cela suppose de changer de logiciel, et notamment de renoncer au dogme d'une souveraineté nationale « pure », exercée par l'Etat seul dans le cadre de frontières « dures », et qui a créé les conditions de réflexes archaïques de rejet de la population « étrangère » qui se sont faites jour.

Le Covid montre que les Etats, certes sont déterminants dans une telle crise sanitaire, et le seront dans la reprise et la solution des crises à venir, mais à la condition qu'ils agissent ensemble, sur chaque frontière, et au niveau de vastes régions continentales, comme l'Europe. Il faut faire prévaloir la frontière comme « bassin de vie », et pas seulement ligne de séparation des souverainetés nationales. Cela passe par des dispositifs innovants de gouvernance, comme décrit précédemment, mais aussi par une meilleure compréhension collective de ce qu'est une frontière, impliquant des personnes, citoyennes de leur pays, mais aussi de l'Europe et du monde, avec une vision partagée de leur avenir commun.

²⁷ <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/the-poverty-of-territorialism-9781788973601.html>

²⁸ https://www.editionsladecouverte.fr/catalogue/index-O_atterrir_-9782707197009.html



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais
75001 Paris - France
Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80
www.espaces-transfrontaliers.eu



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

