FOCUS

La crise sanitaire dans les territoires transfrontaliers

En mars 2020, l'Europe a été frappée par la pandémie de Covid-19. La fermeture du jour au lendemain de frontières très ouvertes a eu de lourdes conséquences dans les espaces frontaliers. Elle a révélé la contradiction entre la réalité quotidienne dans les bassins de vie transfrontaliers et l'absence de coordination des politiques nationales. Mettant en évidence les interdépendances socio-économiques et humaines, au niveau mondial et européen mais aussi au niveau local transfrontalier, elle appelle à construire ou à conforter une intégration transfrontalière qui soit aussi politique. Ce focus dresse un état des lieux des problèmes et enjeux rencontrés dans les espaces de frontières suite à la crise sanitaire, tout en mettant en avant bonnes pratiques et recommandations.

Impacts de la crise

Impacts économiques

Les restrictions d'accès aux frontières ont eu un impact négatif majeur sur des économies fortement dépendantes de leurs travailleurs transfrontaliers. Au Luxembourg, 45% des emplois sont occupés par des frontaliers. Ce taux monte à près de 70% au sein des professions médicales. Leur absence aurait pu donc avoir un effet particulièrement délétère sur le système de santé luxembourgeois si leur passage n'avait pas été facilité par les autorités luxembourgeoises durant la crise. Cette forte dépendance à l'égard d'une main d'œuvre transfrontalière est également marquée dans le secteur médical au sein des cantons suisses. Un autre secteur ayant beaucoup souffert des conséquences de la crise est celui du tourisme, en particulier pour les territoires de montagne caractérisant de nombreuses zones de frontières en Europe.

Impacts sur la mobilité transfrontalière

Si des mesures à destination des travailleurs frontaliers ont pu être prises, la traversée de la frontière a été rendue d'autant plus compliquée du fait de la fermeture de services transfrontaliers et de la réduction du nombre de points de passages frontaliers et du nombre croissant de contrôles sanitaires. Fin 2020, une quinzaine de points de passage ont par exemple été fermés entre la France et l'Espagne.

Travailleurs frontaliers et impacts juridiques et fiscaux

Les restrictions d'accès au territoire voisin ont suscité des inquiétudes quant au maintien des droits des travailleurs frontaliers en lien avec l'accélération des mesures de télétravail durant cette période.
Des mesures d'urgence ont été prises pour maintenir les liens économiques entre pays (notamment entre l'Allemagne, la France, la Suisse et le Luxembourg) et acter le maintien des contrats de travail des frontaliers. Les possibilités de télétravail au-delà des 25% des horaires du salarié ont pu être élargies et les droits de protection sociale ont pu être garantis, dans l'ensemble. **Mais le maintien du télétravail à un niveau plus élevé qu'avant la crise, souhaité par les salariés, et favorable à la réduction de la congestion transfrontalière, nécessite d'améliorer le cadre bilatéral et européen.**
Plus d'infos dans l'étude de la MOT sur ce sujet.

Impacts pour les résidents transfrontaliers

La spécificité des régions frontalières réside également dans le fait que ces dernières constituent des «bassins de vie» pour les habitants. Le franchissement de la frontière est ainsi une réalité vitale pour nombre de frontaliers leur permettant d'aller étudier, travailler, de retrouver leur conjoint ou d'aller faire leurs courses. Avec la fermeture des frontières, les séparations intrafamiliales ont été exacerbées. Les stagiaires et apprentis ont eux-aussi fait face à des difficultés d'accès à leur entreprise de l'autre côté de la frontière.

FRONTIÈRE FERMÉE ENTRE L'ALLEMAGNE ET LE DANEMARK, À PADBORG

© AEBR

Comment la crise a-t-elle été vécue par les habitants des territoires transfrontaliers ?

Selon les territoires, le niveau d'acceptabilité de la fermeture des frontières a été variable. Dans certains espaces transfrontaliers, des citoyens français ont pu faire face à des comportements hostiles à leur égard. L'Alsace et la Moselle ayant été parmi les premiers foyers de Covid-19 sur le territoire français, de nombreux habitants des régions voisines ont vécu la fermeture des frontières comme un rempart contre la propagation du virus. La situation à la frontière a pu susciter des tensions : citoyens français se sentant indésirables dans les commerces, alors que les Allemands pouvaient librement traverser la frontière. En revanche, les mesures de confinement en France et au Luxembourg ayant été assez similaires et concomitantes, l'acceptation a été globalement la même de part et d'autre.
Le choc de la fermeture des frontières pour les habitants des territoires transfrontaliers a poussé de nombreux citoyens à manifester leur mécontentement. La Journée de l'Europe 2020 a par exemple été l'occasion de regroupements sur plusieurs frontières.

© DR

CONTRÔLE À LA FRONTIÈRE ENTRE KEHL ET STRASBOURG PENDANT LA CRISE DU COVID, MARS 2020

Rôle clé des structures transfrontalières

Les structures transfrontalières ont joué un rôle majeur pour informer les populations pendant la crise. Elles apportent une véritable valeur ajoutée de par leur proximité avec les citoyens et leur capacité à faciliter le dialogue de part et d'autre notamment lorsque deux langues différentes sont parlées.

Là où les institutions transfrontalières - comme les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) - n'existaient pas, les difficultés ont souvent été critiques. Là où elles existaient, elles ont réagi.

Les structures locales de la coopération transfrontalière tels que les eurodistricts franco-allemands, proches des citoyens, ont ainsi été parmi les premières à agir. Quelques exemples :

> **L'Eurodistrict PAMINA (FR-DE)** a produit une lettre d'information quotidienne bilingue pour informer presque en temps réel les frontaliers franco-allemands.

> **L'Eurométropole Lille- Kortrijk-Tournai (FR-BE)** a été très active pendant la crise. De nombreux citoyens belges et français se sont tournés vers l'institution pour poser des questions liées à leur situation spécifique. Le site Internet de l'Eurométropole était quotidiennement mis à jour.

> En plus de ces actions de communication, des enquêtes ont été réalisées auprès des habitants pour mieux comprendre les obstacles auxquels ils ont dû faire face, à l'exemple de **l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre (FR-ES)** qui a mené une enquête sur les conséquences de la fermeture des frontières, depuis le début de la pandémie, ayant recueilli plus de 2 200 réponses. Les résultats obtenus ont pu appuyer les actions de plaidoyer de cette dernière auprès des autorités nationales afin de les sensibiliser aux problématiques vécues par les citoyens des régions frontalières.

Dans les zones frontalières françaises où la coopération est la plus poussée, la gestion de la crise a pu être facilitée avec la mise en place de groupes de travail spécialisés.

> **A la frontière franco-allemande, la région Grand Est** a pris l'initiative de coordonner un vaste réseau de structures transfrontalières et de points d'information frontaliers existant afin d'éviter la dispersion des actions. Cela a permis de réunir les différentes parties composant le Comité de Coopération Transfrontalière dans le cadre du Traité d'Aix-la-Chapelle (TALC, 2019) et tous les Eurodistricts franco-allemands afin de déployer des actions plus efficaces autour d'une phase coordonnée de réouverture entre la France et l'Allemagne.

La constitution de comités et de groupes de travail s'est transformée en un outil de gestion de crise. Dans de nombreux cas, la composition de ces comités s'est même élargie pour couvrir des domaines thématiques spécifiques (santé, fiscalité, sécurité sociale), grâce au suivi transversal des projets de coopération spécifiques réalisés par les structures transfrontalières, qui leur ont permis d'avoir des contacts précieux de part et d'autre et de se doter d'une vision globale des acteurs mobilisés selon la thématique.

FERMETURE DE LA FRONTIÈRE ENTRE L'AUTRICHE ET L'ALLEMAGNE LORS DE LA CRISE DU COVID

© DR

Exemples d'actions menées

Coopération sanitaire :

> **Organisation du transfert de patients** en réanimation entre pays voisins (notamment entre les territoires du Grand Est et l'Allemagne, la Suisse, le Luxembourg)

> **Accueil de patients et envoi de matériel médical** de part et d'autre de la frontière : exemples des hôpitaux français et andorrans et de l'hôpital transfrontalier de Cerdagne (FR-ES).

Informations sur la situation aux frontières :

> **L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (FR-BE)** a fourni des informations comparatives systématiques destinées aux habitants.

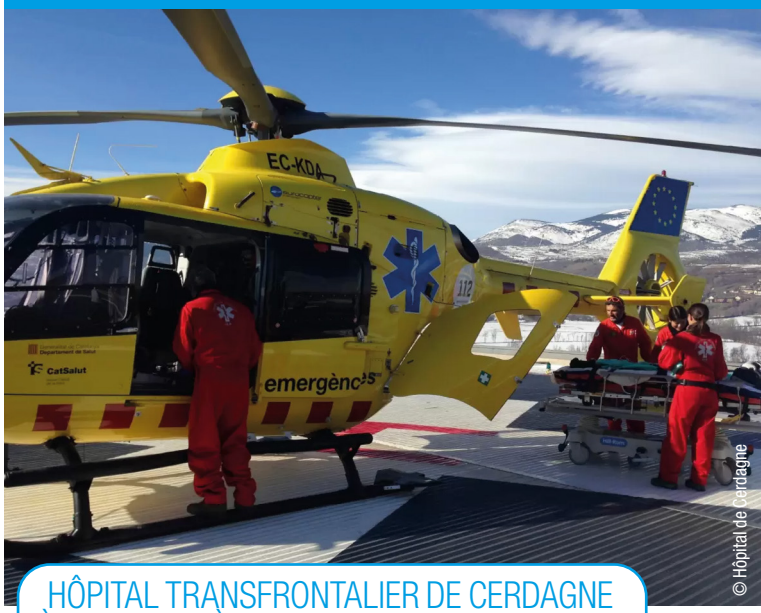
> **Outil numérique de franchissement des frontières (FR-DE-CH)** destiné à apporter aux habitants des informations actualisées sur les règles françaises, allemandes et suisses, de franchissement des frontières.

> **Enquête de l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre (FR-ES)** afin d'analyser les conséquences de la fermeture des frontières depuis le début de la pandémie sur la vie des citoyens transfrontaliers.

Task Forces et plateformes d'échanges :

> **Cellule de contact transfrontalière (FR-DE) :** associant les partenaires français et allemands (Länder, Région Grand Est, Préfecture, ARS Grand Est et autorités sanitaires, policières et affaires étrangères du Bund), elle a contribué à la mise en place de transferts de patients du Grand Est vers l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, et a permis de structurer une réponse commune aux urgences sanitaires, tout en facilitant la remontée des difficultés liées à la traversée de la frontière.

GORIZIA-NOVA GORICA AU PRINTEMPS 2020 - FRONTIÈRE ITALIE-SLOVÉNIE



HÔPITAL TRANSFRONTALIER DE CERDAGNE À LA FRONTIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE

> **Groupe de contact «local» (FR-DE)** regroupant la Région Grand Est, la Préfecture, les Départements frontaliers, la CCI et les Eurodistricts : ce groupe a été créé après la première semaine de crise pour diffuser les informations, recenser les besoins, témoigner des freins aux passages aux frontières et faire part des informations recueillies auprès de leurs partenaires respectifs.

> **Au niveau européen**, le Comité des Régions a lancé une plateforme d'échange sur le Covid-19 pour aider les dirigeants locaux et régionaux à faire connaître leurs besoins et leurs solutions et pour renforcer l'entraide entre communautés locales.

De nouveaux outils de gouvernance

Certaines de ces actions (comme la cellule de contact franco-allemande) ont bénéficié de l'existence d'accords bilatéraux tels que le Traité d'Aix-la-Chapelle (2019), qui a inspiré le plus récent Traité du Quirinal avec l'Italie (2021).
A l'image du Comité de Coopération Transfrontalière (CCT) créé par le TALC, l'article 10 du traité franco-italien, consacré entièrement à la coopération transfrontalière, prévoit lui aussi la création d'un CCT. Il devra se réunir «au moins une fois par an» notamment «en cas de crise susceptible d'affecter les deux côtés de la frontière».

A l'échelle européenne, la révision du règlement Schengen proposée par la Commission européenne, tire également des leçons de la crise. Ce projet de révision vise en effet à mieux prendre en compte l'impact de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures sur les régions frontalières.
Son objectif est de garantir que la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures reste une mesure de dernier recours tout en visant une plus grande coordination européenne.
Les impacts sur les régions transfrontalières de la réintroduction des contrôles aux frontières font notamment l'objet d'une attention toute particulière dans le projet de règlement avec de nouveaux critères sur cette réintroduction où «un Etat membre [devra examiner] […] l'impact probable d'une telle mesure sur : […] le fonctionnement des régions transfrontalières, compte tenu des liens sociaux et économiques étroits qui les unissent.» (Article 26 - Critères pour la réintroduction temporaire et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures).

Recommandations

Aux niveaux locaux et régionaux :

Adopter des approches horizontales, territoriales et intégrées en faveur des régions fonctionnelles :
- Donner aux GECT ou aux structures équivalentes un rôle plus important, afin de soutenir ou de coordonner les actions transfrontalières dans les différents domaines fonctionnels de l'intégration transfrontalière (dans les situations ordinaires comme dans les crises).
- Etablir un plan de crise dans tous les domaines politiques relatifs aux services publics transfrontaliers au niveau local et transfrontalier, pour gérer la résurgence des crises sanitaires, les crises futures, dans la perspective d'un co-développement permanent.

Prendre en compte les bassins de vie transfrontaliers, plutôt que les frontières-lignes :
- Faire prévaloir la notion de frontières «bassins de vie transfrontaliers», où la vie quotidienne des personnes devrait être facilitée par la coopération.
- Développer des services publics transfrontaliers (CPS) et les maintenir en cas de crises : établir un cadre européen pour les services publics transfrontaliers.
- Faciliter le passage des personnes et des familles aux frontières, avec un «statut de citoyen transfrontalier» (Convention sur les bassins de vie transfrontaliers), avec l'appui des autorités nationales.

Construire une connaissance et une confiance réciproques :
- Développer et communiquer des informations aux citoyens et aux entreprises non seulement sur les questions économiques mais aussi sur la situation et les perspectives du territoire transfrontalier, en temps normal et dans les situations de crise.
- Impliquer plus systématiquement les citoyens vivant aux frontières dans la gouvernance de ces espaces par le biais de forums civils.
- Développer des observatoires transfrontaliers locaux fournissant des données transfrontalières harmonisées - avec le soutien des autorités nationales et européennes.

Aux niveaux nationaux et européens :

Consolider la gouvernance transfrontalière dans un cadre multi-niveaux, impliquant les Etats et l'UE :
- Renforcer le dialogue entre les structures transfrontalières et les institutions nationales et européennes concernées, afin d'apporter des solutions communes aux obstacles observés sur le terrain, dans l'esprit du projet de règlement ECBM, avec son réseau de points de coordination transfrontalière.
- Développer une approche systématisée de la concertation, à l'aide du renforcement de cultures de projet communes via des comités multi-niveaux.
- Favoriser une coordination interministérielle sur les questions des régions transfrontalières.
- Promouvoir l'appui des programmes à l'approche territoriale intégrée, la gouvernance transfrontalière, et la résolution des obstacles à l'intégration.

Harmoniser la gestion européenne des crises frontalières :
- Renforcer les compétences de l'UE en matière de politique sanitaire, notamment en ce qui concerne les situations d'urgence.
- Adopter un règlement européen sur les plans d'urgence transfrontaliers [...], afin d'aider les citoyens et les corps de police lors de leurs contrôles aux frontières, et garantir un minimum de coopération et d'ouvertures intérieures en cas de crise.
- Fournir aux autorités nationales une procédure d'évaluation de l'impact des politiques sur les régions frontalières.

Ce document a été réalisé à partir des contenus du site de la MOT, et de deux études européennes réalisées par la MOT pour la DG REGIO :

- Le thème «Crise sanitaire» sur le site de la MOT
- Etude européenne menée en 2021
- Etude européenne menée en 2022

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

Date de publication : Novembre 2022.