

En Europe: Vers des régions transfrontalières et une gouvernance multi-niveaux des frontières

Introduction

Le présent article est issu de l'étude "Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19", réalisée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) pour la Commission européenne (CE) en 2022¹, dans le prolongement d'une première étude². Cette étude évalue deux années de gestion des frontières pendant la crise sanitaire de 2020/2021, et leur impact sur les régions frontalières et leurs habitants, puis formule des recommandations pour leur gestion future. Ses conclusions reposent sur une enquête en ligne adressée aux États membres et aux structures locales de coopération transfrontalière, complétée par des entretiens bilatéraux, sur l'analyse d'un extrait du fichier des questions anonymes soumises au service "L'Europe vous conseille" par des citoyens européens ayant éprouvé des difficultés à franchir des frontières intérieures pendant cette période, et sur une analyse documentaire.

Dans le cadre de l'Union européenne (UE), le paradigme initié par Jacques Delors était un quasi-effacement des frontières intérieures. Lorsqu'en mars 2020, celles-ci ont été brutalement fermées par les États, sans coordination entre eux, les habitants des régions frontalières ont été affectés dans différentes dimensions de leur vie quotidienne: en tant qu'acteurs économiques (travailleurs ou consommateurs transfrontaliers) - la mobilité transfrontalière a été interrompue ou fortement restreinte; en tant qu'usagers de services publics transfrontaliers (Cross Border public services: CPS), les premiers à être interrompus; en tant que citoyens, soudainement uniquement nationaux - les restrictions étaient fondées sur la nationalité, et non sur des critères sanitaires, et la citoyenneté européenne oubliée; en tant qu'individus informés - l'information n'était soudainement plus disponible au-delà de la frontière; en tant qu'individus inspirés par leur culture ou leur éthique, car la confiance a été soudainement rompue, et le résident de l'autre côté de la frontière est devenu un danger; en tant qu'individus reliés au sein de couples, de familles - car certains ont été séparés par la frontière.

Des mesures ont rapidement été prises pour sauvegarder la mobilité transfrontalière des marchandises et des travailleurs, considérée comme essentielle pour l'économie. Mais de nombreux habitants des régions frontalières ont fait l'expérience douloureuse d'être réduits à leur rôle économique, et stigmatisés comme étrangers dans le pays voisin. Du jour au lendemain, les autorités ont oublié que chaque habitant pouvait être à la fois un usager de services publics, un citoyen, un individu informé et inspiré, un parent, et pas seulement un "travailleur essentiel" ; bref, une "personne". Ces 6 dimensions de la personne correspondent à 6 sphères de l'action collective, 6 dimensions de la cohésion, et symétriquement 6 catégories d'obstacles à l'intégration transfrontalière: économiques, fonctionnels, institutionnels, informationnels, culturels et interpersonnels, que nous utilisons dans cet article comme fil conducteur, inspiré de Boltanski et Thévenot³.

¹¹ J. Peyrony, T. Devillard, J. Rubio & R. Viaggi, "Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19", analyse d'impact de la Commission européenne, juillet 2022. Consulté à l'adresse suivante:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2022/analysis-of-the-impact-of-border-related-measures-taken-by-member-states-in-the-fight-against-covid-19. Consulté le 30 mai 2023.

² J. Peyrony, J. Rubio & R. Viaggi, "The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions", rapport de la Commission européenne, 2021. Consulté à l'adresse suivante : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en>, consulté le 30 mai 2023.

³ L. Boltanski & L. Thévenot, "De la justification. Les économies de la grandeur", Gallimard, Paris, 1991.

La crise a révélé la nature des interdépendances transfrontalières, dont les pouvoirs publics n'avaient pas une vision claire; leurs premières réactions lorsque la crise est survenue se sont principalement déroulées dans des cadres nationaux, sous forme d'arbitrages mobilisant ces 6 sphères. Le fait que ces cadres se tournent le dos à chaque frontière a entraîné de grandes difficultés de coordination transfrontalière, et des mesures de gestion des frontières souvent inappropriées, disproportionnées, injustes, voire violentes. Les régions frontalières ont donc été plus durement touchées que d'autres territoires. De plus, la nature réelle des frontières et leur fonctionnement quotidien se sont révélés largement méconnus, tant par les pouvoirs publics que par l'opinion.

Après que la plupart des contraintes liées au COVID-19 aient été levées, plusieurs États ont maintenu des contrôles aux frontières. La situation d'ouverture totale des frontières qui prévalait avant 2015 ne semble pas prête de se reproduire. À l'avenir, des crises de nature différente (sanitaire, sécuritaire, migratoire) pourraient se reproduire, nécessitant plus que jamais d'améliorer la gouvernance européenne des frontières, comme le prévoit la révision du Code frontières Schengen engagée par la Commission⁴.

Dans cet article, nous développerons, dans la première partie, ce que la crise du COVID-19 a révélé de la réalité de la vie des personnes au sein des bassins de vie transfrontaliers, et du rôle des différents niveaux de gouvernement et des principaux acteurs dans la gestion des frontières. Dans la deuxième partie, nous suggérerons comment les bassins de vie transfrontaliers pourraient mieux s'intégrer à l'avenir, en tirant les leçons de la crise, si les États acceptent d'exercer leur souveraineté ensemble, au niveau local des régions transfrontalières, et avec le soutien d'une gouvernance multi-niveaux ascendante.

1 Effets des mesures liées au COVID-19 sur les régions frontalières et leurs habitants : quels enseignements ?

Nous adopterons d'abord une approche matricielle, en considérant, pour chacune des 6 dimensions de l'intégration transfrontalière, différentes configurations spatiales: territoires nationaux dans le contexte d'une ouverture restreinte de la frontière ligne ; zone frontalière lorsque la frontière est ouverte ; apport de l'intervention européenne. Nous adopterons ensuite une approche systémique.

Leçons pour chacune des 6 dimensions de l'intégration transfrontalière

Le retour des contrôles aux frontières en raison de la crise sanitaire a créé un contrefactuel de l'intégration transfrontalière. Tirons d'abord quelques enseignements pour chacune des 6 dimensions de la vie des personnes au sein des bassins de vie transfrontaliers.

Sphère économique (économie de marché et économie publique)

Pour ce qui concerne la sphère économique, chaque territoire national contient un marché intérieur, régulé par l'État, et soumis à une fiscalité permettant de financer les politiques publiques. Une frontière ouverte est une ressource pour le marché. Les productions nationales sont en concurrence de part et d'autre de la frontière; les différentiels démographiques, de prix et de fiscalité créent des gradients qui génèrent des flux de personnes, de biens, de capitaux et

⁴ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/vers-un-renforcement-de-lespace-schengen-prenant-mieux-en-consideration-les-espaces-transfrontalier/>

de services, contribuant ainsi à une intégration socio-économique transfrontalière. Les individus productifs (tels que les travailleurs transfrontaliers ou, plus largement, les individus "multi-situés" entre plusieurs territoires nationaux) sont insérés dans les systèmes transfrontaliers, non en tant que citoyens, mais en tant que variables d'ajustement de la flexibilité frontalière⁵. De plus, si cette intégration socio-économique n'est pas complétée par une intégration institutionnelle, l'absence de gestion commune de la frontière par les deux États concernés crée des effets collatéraux pour les collectivités locales, les entreprises et les habitants qui restent en dehors du jeu transfrontalier⁶.

Au début de la crise, la libre circulation des marchandises s'est avérée mieux reconnue - grâce à des mesures telles que les "voies vertes" - que la libre circulation des personnes. Ce n'est que plus tard que les États ont réalisé qu'il existait des "travailleurs essentiels", non seulement dans un contexte national, mais aussi par-delà les frontières, pour lesquels il était nécessaire de garder les frontières ouvertes.

La crise a attiré l'attention sur les modalités d'assujettissement du travail transfrontalier à la fiscalité et aux charges sociales. Partout, le télétravail, lorsqu'il était possible, a contribué au maintien de l'activité économique; cela a également été le cas pour les travailleurs transfrontaliers, ce qui a conduit les États à adopter des accords bilatéraux provisoires maintenant les règles fiscales habituelles, même si certains seuils n'étaient plus respectés. De nombreux travailleurs et entreprises souhaitent aujourd'hui maintenir le télétravail à un niveau plus élevé qu'avant la crise. Il peut s'agir d'un jeu gagnant-gagnant pour les territoires, notamment en réduisant la congestion liée à l'utilisation de la voiture. Mais les accords bilatéraux préexistants, ou leur absence, sont remis en cause⁷. La crise a révélé des incohérences résultant de règles nationales non harmonisées en matière de fiscalité - un domaine où la compétence relève du niveau national et non européen, alors que la sécurité sociale est déjà partiellement harmonisée par le biais de la réglementation de l'UE.

Une autre question est liée aux plans de relance. La crise ayant particulièrement touché les régions frontalières et révélé l'importance du développement et du maintien des services publics, de nombreuses voix ont demandé que les projets transfrontaliers soient prioritaires dans les plans de relance. Malheureusement, notre enquête n'a révélé qu'une faible concrétisation de ces souhaits.

En bref, la crise a révélé les lacunes de l'intégration transfrontalière dans la sphère économique. Schengen est l'un des "joyaux" de l'UE, mais la crise a montré à quel point le marché unique est incomplet. En outre, les habitants des régions frontalières sont reconnus comme des agents économiques, mais pas comme des citoyens transfrontaliers.

⁵ A.-L. Amilhat Szary, "Géopolitique des frontières, Découper la terre, imposer une vision du monde", Le Cavalier Bleu, Paris, 2020.

⁶ K. Lambert, "Fair distribution of taxes in transfrontier areas," Congrès des pouvoirs locaux et régionaux rapport de la 37th session, 29 Octobre 2019. Tiré de: <https://rm.coe.int/fair-distribution-of-taxes-in-transfrontier-areas-potential-conflicts-/168097f09d>. Consulté le 30 mai 2023.

Seuls quelques accords bilatéraux ont jusqu'à présent défini des règles de partage des impôts prélevés entre deux États. En outre, lorsqu'ils paient leur impôt sur le revenu sur le lieu de travail - ce qui est recommandé par l'OCDE (pour éviter la double imposition), les travailleurs transfrontaliers se voient refuser leur citoyenneté transfrontalière, puisqu'ils ne votent pas dans le pays où ils travaillent.

⁷ MOT, "Impacts du télétravail frontalier. Le télétravail frontalier: de marginal à indispensable", 2022. <http://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/publications/etudes-mot/impacts-du-teletravail-frontalier-de-marginal-a-indispensable/>. Consulté le 30 mai 2023.

À l'avenir, une nouvelle étape de la coopération transfrontalière devrait consister en une intégration plus complète, gagnant-gagnant, fondée sur le co-développement: non seulement un marché transfrontalier mature (frontières totalement ouvertes, 4 libertés), mais aussi une approche transfrontalière commune des politiques économiques, au service des régions transfrontalières et de leurs habitants.

Sphère fonctionnelle (services publics)

Au plan fonctionnel, chaque territoire national est un faisceau de services publics domestiques. Les frontières, où l'interopérabilité des services publics demeure faible, agissent comme des filtres plus ou moins poreux. Les politiques de l'UE ont été développées principalement dans des domaines sectoriels (approche fonctionnelle), en fonction de la volonté des États de lui déléguer ces politiques (tôt dans un domaine comme les transports, plus tard dans le domaine de la santé, par exemple).

Dans les régions transfrontalières, l'intégration des services publics devrait tendre à être aussi complète que sur un territoire national. Le Grand Genève, avec le système de transport public du Léman Express, en est un bon exemple. Mais trop souvent, les services publics (pour la mobilité, l'énergie, la santé, l'environnement, la prévention des risques, l'emploi, l'éducation, l'innovation, etc.) s'arrêtent à la frontière.

La crise du COVID-19 l'a confirmé, révélant leurs faiblesses: ils ont été les premiers à être interrompus. Certains ont été difficiles à rouvrir. Dans certains cas, la crise a même conduit à leur fermeture définitive.

Les lacunes concernent aussi bien l'investissement et le fonctionnement quotidien. Alors que l'intégration des services devrait favoriser les économies d'échelle et d'agglomération, ce potentiel reste largement inexploité. En outre, les États ne semblent pas respecter les engagements qu'ils ont pris au plus fort de la crise, comme la mise en œuvre de certains "chaînon manquants ferroviaires"⁸. Dans un contexte d'attention renouvelée à la charge administrative, l'intégration transfrontalière est souvent perçue comme une surcharge et non comme un atout.⁹

A l'avenir, les régions transfrontalières devraient définir une approche commune des transitions¹⁰, par le biais d'investissements publics transfrontaliers et de services partagés, gérés conjointement au niveau local, avec le soutien des deux ou plusieurs États concernés, formant ainsi un système pleinement intégré. Les services publics devraient être coproduits par les habitants, à la fois agents économiques, usagers et citoyens transfrontaliers.

Sphère institutionnelle (politiques publiques sous contrôle démocratique)

⁸ MOT, "Retour sur la conférence 'liaisons ferroviaires transfrontalières' des 10 et 11 juin", 2021, Consulté sur : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/retour-sur-la-conference-liaisons-ferroviaires-transfrontalieres-des-10-et-11-juin/>

Consulté le 30 mai 2023.

⁹ CESC A koronavírus hatásai a határrezsimre. Értékelő elemzés a magyarországi határrezsim változásáról 2020 máciusa és 2021 augusztusa közt. [Impacts de la pandémie de coronavirus sur le régime frontalier. Évaluation des changements du régime frontalier hongrois entre mars 2020 et août 2021. - en hongrois], 2021, CESC, Budapest.

¹⁰ Voir l'action pilote de l'Agenda territorial autour de "Luxembourg en transition" <https://territorialagenda.eu/pilot-actions/cross-border-spatial-planning/>. Consulté le 30 mai 2023

La sphère institutionnelle s'inscrit naturellement dans le cadre de l'État-nation, fondé sur la démocratie nationale - limitée aux citoyens nationaux, où l'État trouve sa légitimité en assurant la sécurité¹¹, la solidarité, et en fournissant des biens et des services publics par le biais de politiques publiques.¹²

Dans le contexte de l'intégration européenne, les États membres ont choisi de construire ensemble un marché unique (sphère économique) et de développer des politiques sectorielles (sphère fonctionnelle), sous le contrôle d'un système démocratique émergent (sphère institutionnelle), où la citoyenneté nationale fournit également une citoyenneté européenne - dont l'une des preuves concrètes est la libre circulation des personnes.

Or, en limitant drastiquement la mobilité transfrontalière, la crise a révélé l'absence de reconnaissance effective d'une telle citoyenneté européenne - sans parler de la faiblesse de la démocratie transfrontalière. La frontière est soudain apparue comme une double peau séparant deux corps, redevenant le lieu de possibles conflits. La frontière ligne oblige les individus à se positionner soit à l'intérieur, soit à l'extérieur¹³. C'est la "condition antidémocratique de la démocratie".¹⁴

À l'avenir, les organes de gouvernance transfrontaliers devraient se rapprocher de gouvernements, en développant un contrôle démocratique transfrontalier. Des mandats complets, avec des compétences et des objectifs clairs visant l'intégration transfrontalière, devraient leur être confiés, ainsi qu'aux acteurs locaux et nationaux de la coopération transfrontalière (tels que les préfets en France). La zone frontalière devrait devenir un lieu de démocratie transnationale, impliquant les citoyens transfrontaliers, parfois binationaux.

Lorsqu'il s'agit d'intégration européenne et transfrontalière, les sphères économiques, fonctionnelles et institutionnelles "dures", qui s'adressent aux individus en tant qu'agents économiques, usagers des services publics ou citoyens détenteurs de droits, sont généralement mises en avant, car les institutions de l'UE détiennent leur mandat principal dans ces domaines. Mais trois autres sphères sont apparues pertinentes pendant la crise: celles relatives à l'information, à la culture et aux relations interpersonnelles.

Sphère de l'information

Sur le territoire national, la sphère de l'information est régulée par les institutions nationales. Les États-nations - surtout lorsqu'ils sont monolingues - exercent un "monopole de l'évidence"¹⁵, de la construction de la réalité, via l'appareil statistique, la production des sciences sociales, l'éducation et les médias. Dès lors, chaque frontière est un lieu de contradiction entre les États¹⁶.

¹¹ Analyses classiques de Hobbes (Léviathan) et de Weber (monopole de la violence légitime).

¹² J. Peyrony, "Frontières et cohésion territoriale, Actes de la conférence Construire des ponts à travers les frontières, vers une cohésion territoriale en Europe", 2014, Steiner Verlag, Stuttgart.

¹³ A.-L. Amilhat Szary, "Géopolitique des frontières", *op. cit.*

¹⁴ E. Balibar, "Europe as bordererland", *Environment and Planning D. Society and Space*, vol. 27, n°2, pp. 190-215, 2009; *Society and Space*, vol. 27, n°2, pp. 190-215, 2009.

¹⁵ J. Peyrony, "L'intégration dans les régions transfrontalières. Obstacles et solutions" Dans B. Wassenberg (ed.) *Castle talks on cross border cooperation. Peut ou intégration ? La pertinence de la frontière*, 2018, Franz Steiner Verlag, Stuttgart.

¹⁶ "Vérité en deça des Pyrénées, erreur au-delà", disait Pascal, pour exprimer l'arbitraire de la frontière entre la France et l'Espagne, fraîchement tracée par le traité des Pyrénées en 1659.

L'intégration transfrontalière et européenne est censée surmonter ce prisme national¹⁷. La crise a été un crash test à cet égard. En mars 2020, l'information a partout soudainement manqué, sur ce qui se passait, les risques, les solutions possibles, le droit de poursuivre ou non les activités de la vie quotidienne. Beaucoup d'informations ont circulé dans les médias nationaux et internationaux et sur les réseaux sociaux, mais elles étaient souvent inappropriées et ont entraîné plus de chaos que de cohérence. Tout le monde s'est senti expert, tandis que la légitimité des institutions pouvait être sérieusement remise en question.

Progressivement, chacun a obtenu des informations sur ses droits et obligations dans le cadre national, et sur la situation dans les autres pays - y compris à l'autre bout du monde, mais toujours à travers un prisme national¹⁸ considérant les pays comme des monades, des boîtes territoriales que l'on peut ouvrir ou fermer. Il était soudain devenu impossible, non seulement de passer la frontière, mais aussi de comprendre ce qui se passait de l'autre côté; la situation sanitaire, la manière dont les décisions étaient prises, la possibilité ou non de franchir la frontière étaient devenues opaques.

Le manque d'informations disponibles sur les frontières (données, voire même concepts appropriés), la compréhension limitée et le fait que celle-ci était loin d'être partagée par l'opinion publique, exigent clairement d'apprendre à penser la frontière, grâce à une observation territoriale transfrontalière, à la recherche scientifique et à la formation. La manière dont l'information est utilisée dans le processus de décision publique doit également être prise en compte. Le meilleur effet des lignes directrices publiées par la CE au début de la crise sur les mesures relatives aux frontières a été d'ordre "informatif", en influençant les politiques nationales.

Une externalité positive de la crise a été de rendre plus visible les frontières et de sensibiliser à ce qui s'y passe. Alors que les frontières sont généralement appréhendées avec de nombreux préjugés, certaines questions sans réponse sont devenues soudainement brûlantes, et nécessitent désormais une meilleure compréhension commune.

Qu'est-ce qu'une frontière ouverte/fermée ? Pendant la crise, les médias ont véhiculé une vision simpliste, entretenant la confusion entre différentes sortes de frontières. Or, la fermeture d'une frontière intercontinentale, par exemple entre un pays européen et la Chine, corrélée à la suspension des vols internationaux, n'a pas grand-chose à voir avec celle des frontières intérieures terrestres européennes, qui ont fait l'objet d'un large éventail de mesures, allant de la fermeture complète de certains points de passage frontalier à l'ouverture totale. En outre, les frontières sont toujours soumises à un double régime, du pays A vers le pays B et du pays B vers le pays A. Cette situation peut être asymétrique et compliquer la vie des habitants des frontières, qui la traversent quotidiennement pour aller et revenir chez eux¹⁹.

Les contrôles à la frontière sont-ils le meilleur moyen de filtrer les mouvements secondaires de migrants, de gérer la sécurité ou les pandémies ? Ou faut-il privilégier la coopération entre les

¹⁷ Grâce à "l'hospitalité linguistique" (Ricœur), la traduction permettant de corriger la nature trompeuse de toute langue (Balibar), devenant la langue de l'Europe (Umberto Eco).

¹⁸ Appelé "territorialisme" par A. Faludi, "The poverty of territorialism: A neo-medieval view of Europe and European planning," 2018, Edward Elgar, Cheltenham.

¹⁹ B. Wassenberg, Retour aux frontières mentales: A Diary of COVID 19 Closures between Kehl, Germany, and Strasbourg, France, *BIG Review*, vol.2, 2020.

États voisins et au niveau de l'UE²⁰? Quelles sont les interactions, les flux et les interdépendances transfrontalières, et comment les régler ?

Ces phénomènes sont généralement mal connus, les déplacements des frontaliers - comme pour tout un chacun - ne se limitant généralement pas aux déplacements liés au travail, et pouvant inclure un arrêt pour acheter du carburant, de la nourriture, ou déposer un enfant à l'école, parfois de l'autre côté de la frontière.

Dans quelles zones fonctionnelles transfrontalières les gens vivent-ils ? Est-il possible de définir objectivement des "régions transfrontalières", des bassins de vie transfrontaliers locaux ? Dans certains cas – aires urbaines fonctionnelles monocentriques comme le Grand Genève - il peut sembler plus facile de définir de tels espaces, correspondant plus ou moins au système de transport public transfrontalier (dans ce cas, le "Léman Express"), mais dans une majorité de cas, la mobilité transfrontalière se fait à l'intérieur d'une bande le long de la frontière. Comment l'identifier ?

Pendant la crise, les États ont souvent interdit les déplacements à des fins "non essentielles". Mais sur quels critères de telles normes devraient-elles être fondées ? Une question spécifique concerne la "légitimité" des mouvements transfrontaliers en cas de crise, comme le montrent les exemples trouvés dans les demandes au service "L'Europe vous conseille". Quels sont ceux qui doivent être reconnus comme nécessitant une protection ? La définition d'un "travailleur transfrontalier" est fondée sur un critère de déplacement hebdomadaire minimum. Un travailleur faisant la navette chaque week-end entre deux villes européennes éloignées, doit-il être protégé ? Est-il possible et souhaitable de définir une mobilité transfrontalière locale, qui serait considérée comme légitime et protégée, parce qu'elle est plus durable/cohésive qu'une mobilité plus distante ? Que signifie "local" dans ce cas ? Cela a-t-il un sens, étant donné qu'il peut y avoir un continuum de cas entre la "proximité" et une portée éloignée, en particulier dans le contexte de l'extension du télétravail ? Ou bien le marché unique européen doit-il prévaloir, et une écotaxe européenne équitable suffire à réguler la mobilité ?

Faut-il privilégier une approche fonctionnelle (basée sur la distance, le temps) ? Ou une approche plus institutionnelle, fondée sur un statut de résident transfrontalier, vivant dans le périmètre d'une structure de gouvernance transfrontalière, telle que les Eurodistricts ou les GECT ?

Un changement conceptuel est nécessaire: une frontière devrait être considérée comme une zone, et pas seulement comme une ligne. L'avenir nécessitera de progresser en matière de données sur les flux transfrontaliers, les interdépendances, les aires urbaines fonctionnelles, mais aussi de mieux comprendre la géographie frontalière (les concepts²¹, et pas seulement les données); de définir des "régions transfrontalières"²² ; d'identifier les différentes échelles²³: locale, régionale, macro-

²⁰ "Paradoxe de la frontière ouverte: The more a border is open, the more secure", In C. Leuprecht, E. Brunet-Jailly, T. Hataley & T. Legrand, *Patterns in nascent, ascendant and mature border security: regional comparisons in transgovernmental coordination, cooperation and collaboration*, Commonwealth and Comparative Politics, 2021, Routledge, London and New York.

²¹ Par exemple, les régions fonctionnelles transfrontalières définies par Rougemont, D. (1977) "L'avenir est notre affaire", Stock.

²² Comme le propose le projet de règlement relatif au code Schengen, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 établissant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes {SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final} 2021.

²³ Peyrony et al (2022), 'French border cities and their cross -border strategies, in *Border Cities and territorial Development*, Medeiros ed, Routledge

régionale; d'élaborer de nouvelles normes et visions communes sur les frontières, partagées par leurs habitants²⁴ et par les institutions locales, nationales et européennes, permettant l'élaboration de politiques publiques solides pour les régions transfrontalières.

Sphère culturelle

Chaque territoire national abrite une communauté unie par un récit et une vision, dotée d'un patrimoine et d'une histoire communs²⁵, et le plus souvent d'une langue commune. Les frontières sont des lieux où se rencontrent des cultures et des langues différentes, ou au contraire où une culture et une langue communes préexistent par-delà la frontière. Des projets de coopération ont été développés depuis des décennies, avec le soutien de l'UE (libre circulation, Interreg) ou même avant, s'appuyant sur les cultures régionales. Ils ont contribué à développer une culture de respect, de confiance mutuelle et de cohésion.

Dans chaque pays, la pandémie a été un crash test de la cohésion nationale (méfiance vis-à-vis des mesures gouvernementales, comme la vaccination). Les références communes ont fourni des ressources pour surmonter le contexte d'incertitude - la confiance et l'information se renforçant l'une l'autre. Mais la crise sanitaire et les mesures qui en ont découlé ont réactivé les frontières mentales et remis en cause la confiance, entre les États (les "capitales") - au niveau bilatéral et au niveau de l'UE, et entre les populations locales de part et d'autre de chaque frontière. Non seulement des compréhensions différentes (voir le point précédent sur l'information), mais aussi des récits et des visions différents se sont heurtés à la frontière²⁶ - comme cela a été le cas entre l'Allemagne et la France.

À l'avenir, la confiance mutuelle devrait être (re)construite à partir de la base, en développant une meilleure connaissance du passé et une vision de l'avenir communs, permettant l'émergence d'une société transfrontalière, conditions préalables à l'intégration transfrontalière et à son maintien en temps de crise.

Sphère interpersonnelle (personnes liées entre elles)

Comme nous l'avons déjà expliqué, les politiques publiques visant à l'intégration transfrontalière et européenne considèrent généralement des individus: agents économiques (travailleurs frontaliers), titulaires de droits, citoyens nationaux (sur la base de leur carte d'identité)²⁷. Mais les personnes ne sont pas seulement des individus, elles sont reliées au sein de couples ou de familles, dont la vie est généralement réglée dans un cadre domestique (état civil...).

La sphère interpersonnelle a été mise en avant par la crise. Les restrictions à la mobilité, du moins dans la première phase de la pandémie, se sont concentrées sur les droits individuels (liés à l'identité nationale ou au statut de travailleur). Elles ont eu de graves répercussions sur les couples ou les familles vivant de part et d'autre de la frontière, dont la réalité a été niée par des mesures nationales non coordonnées²⁸.

²⁴ B. Latour, *Où atterrir? Comment s'orienter en politique*, 2017, La Découverte, Paris.

²⁵ A.-M. Thiesse, *La Création des identités nationales, Europe, XVIIIe-XXe siècle*, 1999, Seuil, Paris.

²⁶ Impact sur le discours sur les frontières, voir CESCO, 2021.

²⁷ A. Lamassoure, "Le citoyen et l'application du droit communautaire", *Rapport au Président de la République*, 8 juin 2008 Consulté sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/29870-le-citoyen-et-lapplication-du-droit-communautaire>. Consulté le 30 mai 2023.

²⁸ B. Wassenberg, *Retour aux frontières mentales*, 2020, *op. cit.*

L'objectif ultime de l'action publique devrait être de garantir les droits des personnes (au-delà de leur statut économique ou de citoyen national), y compris dans le contexte frontalier. Cela aurait des conséquences sur la gestion quotidienne des frontières, qui devrait prendre davantage en compte les couples et les familles.

Un autre aspect révélé par la crise concerne le rôle des personnes dans l'action publique en contexte transfrontalier. La classification par l'ISIG des obstacles à l'intégration transfrontalière²⁹ a identifié, au-delà des obstacles évidents liés à l'économie, aux institutions ou à la culture, un obstacle résiduel nommé "manque de propension à coopérer". A l'inverse, en mars 2020, après les premières fermetures de frontières décidées unilatéralement par les États, ce sont des personnes agissant au-delà de leurs attributions, et non des institutions, qui ont été les premières à réagir par-delà les frontières, et ont relancé la coopération entre institutions.

Plusieurs rapports ont souligné le rôle des liens informels interpersonnels à travers la frontière, qui vont au-delà des obligations professionnelles (résultant des routines existantes), et constituent une ressource pour l'action publique. Ces réseaux informels de personnes, qui jouent déjà un rôle important dans les systèmes nationaux, existent également dans les systèmes de coopération transfrontalière, mais doivent être renforcés³⁰.

À l'avenir, les politiques publiques ne devraient pas considérer uniquement les individus, mais également les personnes vivant en couple/famille, parfois séparées par la frontière. Leurs droits devraient être mieux reconnus dans une perspective européenne et transfrontalière. Les liens interpersonnels entre élus et fonctionnaires par-delà la frontière devraient également être considérés comme un élément clé de la gestion des frontières.

Les leçons d'une approche systémique

Au-delà de ces six dimensions de la vie des personnes au sein des espaces frontaliers, tirons maintenant des enseignements sur les systèmes que ces six dimensions forment dans chaque pays, sur la manière dont ils se sont heurtés sur chaque frontière, et sur la manière dont les acteurs transfrontaliers et l'UE ont réagi.

Entre la première vague de COVID-19 et les vagues suivantes, les restrictions frontalières à la mobilité n'ont pas été appliquées de manière cohérente d'un pays à l'autre. Lors de la première vague, elles ont été beaucoup plus radicales. Les États fédéraux ont fermé certaines de leurs frontières sous la pression de leurs régions. Certains États ont fermé leurs frontières unilatéralement, et ont poursuivi une politique de limitation des passages frontaliers sans consulter les États voisins. De petits États, comme le Luxembourg, très dépendants des passages frontaliers, n'ont pratiquement pas mis en œuvre de mesures restrictives à leurs frontières. Certains États (comme les États baltes) coopérant au niveau régional se sont coordonnés pour assouplir les restrictions aux frontières ou pour rouvrir leurs frontières en même temps; la plupart ne l'ont pas fait. Des mesures de flexibilité ont été introduites par certains États, en faveur des "*bassins de vie transfrontaliers*" en France, ou des "*communautés frontalières*" dans les pays nordiques.

²⁹ Instituto di Sociologia Internazionale, Manual On Removing Obstacles To Cross-border Cooperation, manuel pour le Conseil de l'Europe, 2013. Consulté à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16806f93c9>. Consulté le 30 mai 2023

³⁰ J. Beck, "La coopération transfrontalière après la pandémie" *Border Studies/Borders and European Integration*, vol. 3, Peter Lang, Bruxelles.

Malgré l'existence de règles européennes (par exemple, le code Schengen - même si plusieurs États avaient notifié à la Commission des suspensions et les avaient prolongées, bien avant 2020), la gestion des frontières a été soudainement renationalisée; le "nationalisme méthodologique" a prévalu. Ce n'est que plus tard que l'engagement des personnes puis des acteurs publics a permis la réouverture des frontières et le redémarrage de la coopération.

Au début de la crise, un effet de "gravitation nationale" a joué à plein, avec toutes ses dimensions: matérielles (économique, fonctionnelle, institutionnelle), mais aussi immatérielles (informationnelle, culturelle, interpersonnelle), dans chaque pays avec son cadre cognitif propre, qui est une combinaison spécifique de ces dimensions.

Les crises aux frontières ont mis en évidence les contradictions entre la réalité transfrontalière et les politiques domestiques. Toutes les régions ont souffert de la crise sanitaire, mais les régions frontalières ont subi une double peine, subissant les fermetures de frontières en plus d'autres mesures de confinement. La plupart des États n'ont pas de vision globale et interministérielle des mesures mises en place à leurs frontières et de leurs effets sur les régions frontalières. La crise a révélé comment les politiques publiques, soudain réduites à leurs routines domestiques, verticales et bureaucratiques, ont peiné à prendre en compte la vie transfrontalière des personnes et leurs chaînes de déplacement complexes.

Les frontières sont et resteront des lignes séparant les territoires d'États souverains (chacun avec sa législation spécifique, sa culture politique et administrative, ses systèmes de protection sociale, etc.). Mais lorsqu'elles ne sont appréhendées que comme des lignes démarquant deux États, elles privent les acteurs de l'espace nécessaire à leur activité quotidienne, et divisent un milieu dense de relations économiques et sociales. Les frontières sont aussi des espaces fonctionnels, où les habitants franchissent régulièrement la ligne frontière. Le régime administratif de la coopération transfrontalière devrait consister à effacer la dureté de la frontière dans cette zone de transition, par exemple en établissant des services publics par le biais d'accords bilatéraux³¹.

Ceci est censé être facilité par l'intégration européenne: liberté de circulation (prévue par le traité de Maastricht, 1992), et cohésion territoriale reconnaissant les "régions transfrontalières" (traité de Lisbonne, 2007: article 174 du TFUE), avec Interreg comme catalyseur. La crise, ainsi que les précédentes depuis 2015, qu'elles soient migratoires ou sécuritaires, a mis en lumière des obstacles déjà bien connus des acteurs de la coopération transfrontalière.

Les six sphères que nous venons d'explorer s'organisent principalement à l'intérieur de chaque État-nation, où elles forment un système d'équilibre, forgeant la cohésion nationale³². Promouvoir l'intégration transfrontalière ou européenne, c'est-à-dire construire un nouveau système à un autre niveau, nécessite d'abord de comprendre et de questionner la cohésion nationale.

³¹ Comme La Pradelle l'avait déjà démontré dans sa thèse de 1928, voir B. Perrier, "La frontière selon Paul de La Pradelle", *Borders in Globalization Review*, vol.1, n°1, pp.127-132, 2019. Il promeut un régime de frontière internationale dans lequel les frontières souveraines sont transformées en frontières fonctionnelles.

³² La cohésion des sociétés nationales est si forte qu'elle peut être une cause de violence. Le problème n'est pas que nous n'aimons pas nos voisins de l'autre côté de la frontière, mais que notre attention est focalisée sur nos concitoyens nationaux. P. Dumouchel, *Le sacrifice inutile: Essai sur la violence politique*, 2011, Flammarion, Paris.

La crise a provoqué un apprentissage collectif, dans chaque pays, à chaque frontière et au niveau européen. Dans chaque pays, la gestion de la crise sanitaire (politiques de santé ; contraintes de mobilité, y compris gestion des frontières) a nécessité la même typologie d'arbitrages entre les six sphères ; mais ces arbitrages n'ont pas été les mêmes dans chaque pays.

- 1er arbitrage: entre coût humain, sécurité (critères sanitaires fonctionnels, comme: minimiser le nombre de décès) d'une part, et économie, liberté de circulation (considérant également les coûts humains à plus long terme) d'autre part.
- 2ème arbitrage: entre efficacité (en termes fonctionnels ou économiques), et égalité ou équité (en termes institutionnels - protection des droits, et interpersonnels - prise en compte des liens familiaux). Faut-il privilégier des mesures rigoureuses et uniformes, ou l'adaptation aux cas personnels ? Cette question a été particulièrement sensible pour la gestion des frontières. Avec un personnel limité pour effectuer les contrôles aux frontières, faut-il privilégier une approche utilitariste (concentrer le personnel sur un nombre limité de points de passage, ce qui implique d'en fermer d'autres, et d'entraver la vie quotidienne d'un nombre limité de personnes dans de petits bassins de vie transfrontaliers), ou bien une approche respectueuse de ces espaces ?
- 3ème arbitrage: entre sophistication des mesures (sphère fonctionnelle) et recherche de compréhension et d'acceptation par la population (sphère de l'information).

En outre, à quelle échelle territoriale faut-il apprécier ces arbitrages, par exemple entre l'adaptation fonctionnelle à différentes situations, et l'égalité de traitement ? A l'échelle nationale ou régionale ? La réponse a différé selon les Etats. Et qu'en est-il pour une région frontalière concernée par deux États ?

Le sentiment que les règles étaient parfois inéquitables a posé un problème interne. Ainsi des mesures sophistiquées d'assouplissement progressif du confinement par la France - la circulation a été autorisée dans un rayon de 1 km, 10 km, puis 30 km du domicile. Mais comment ces règles devaient-elles s'appliquer aux personnes vivant à la frontière entre deux régions? Ce sentiment a été démultiplié par les comparaisons faites avec l'autre côté de la frontière, ou avec d'autres frontières (par exemple, les frontières occidentales de l'Allemagne restées ouvertes avec les Pays-Bas et la Belgique, mais pas avec la France).

La typologie européenne des États est variée: petits ou grands, centralisés ou non, impliqués dans une coopération bilatérale ou régionale (comme le Benelux, le Conseil nordique...) ou non. La diversité des contextes politiques, socio-économiques et culturels, ainsi que la dépendance à l'égard de différentes trajectoires d'infection au Covid, ont conduit à des arbitrages et réponses politiques internes diverses, qui se sont inévitablement heurtées aux frontières, d'autant plus que celles-ci sont elles-mêmes diverses (flux et intégration transfrontaliers forts ou faibles, nature géographique de la frontière...).

Prenons quelques exemples.

L'Allemagne est un grand pays fédéral, caractérisé par une culture du respect des règles, de la recherche du compromis et du consensus, de la subsidiarité, de la responsabilité des personnes et des institutions aux différents niveaux. L'institut indépendant Robert Koch a joué un rôle majeur dans le suivi de la crise sanitaire: la combinaison des données qu'il produit et des règles

(telles que des seuils acceptés par consensus) a automatiquement généré³³ certaines décisions (confinement, restriction de la mobilité...).

L'approche allemande à l'égard des frontières a été différenciée sur chaque frontière, en tenant compte, par exemple, de sa nature rurale avec le Danemark, urbaine avec les Pays-Bas, et s'est adaptée à l'évolution des situations tout au long de la crise.

La France est un grand pays unitaire (même s'il est décentralisé), caractérisé par des compromis politiques/fonctionnels, réalisés principalement au niveau national. La décision politique, même si elle est éclairée par des faits objectifs et publics, est prépondérante. Tout au long de la crise, le gouvernement national, confronté à une forte contestation sociale (par exemple, au sujet des vaccins), a tenté de définir des règles, par exemple des limitations successives de la mobilité, qui puissent combiner efficacité et acceptation sociale, et s'appliquer à toutes les régions. En ce qui concerne les régions frontalières, les décisions ont également été prises au niveau national, comme dans le cas du décret reconnaissant les "*bassins de vie transfrontaliers*" (voir ci-après).

Les pays du Benelux, du Nord ou du Centre de l'Europe³⁴, centralisés ou non, sont des pays relativement petits, où la gestion de la crise a été centralisée. Lorsque l'ensemble du territoire national est proche d'une frontière, il n'est pas nécessaire de décentraliser la gestion des crises aux frontières - même si, dans un pays fédéral comme l'Autriche, les décisions nationales ont été prises en concertation avec les Länder.

Ces approches différentes se sont fatalement heurtées sur chaque frontière. La communauté nordique³⁵ promeut habituellement son modèle d'intégration régionale fondé sur la confiance entre les États et les populations ("l'or nordique"). Mais dans un contexte d'incertitude, de peur et d'approches contrastées des États, dues à des traditions différentes (par exemple, l'approche libérale de la Suède, qui a contrasté avec celle de ses voisins), le modèle a été mis à mal par la crise, et le nationalisme est réapparu. De plus, les gouvernements ont semblé "voir les frontières pour la première fois".

Développons le cas de la frontière franco-allemande. Au début de la crise sanitaire en mars 2020, la France a été plus impactée que l'Allemagne, pour des raisons contingentes; cela a créé une méfiance du côté allemand. De plus, le dialogue explicite et organisé (même si difficile) entre Bund et Länder, côté allemand, a contrasté avec le flou des rôles et la concurrence interne entre État et régions, côté français.

Par ailleurs, les autorités françaises ont eu du mal à comprendre les approches parfois contradictoires adoptées à la frontière française par le Bund et les 3 Länder, leurs différentes coalitions politiques conduisant à des approches différentes de la crise³⁶.

³³ A l'instar du mode d'action des banques centrales pour réguler la monnaie et les taux d'intérêt - dans une approche qualifiée d'"ordo-libéralisme", ou - avec une portée critique - de "Gouvernance par les nombres", A. Supiot, 2015.

³⁴ CESCO, "Impacts of the coronavirus pandemic on the border regime", *op. cit.*

³⁵ A. Giacometti & M. Wøien Meijer, "Closed borders and divided communities: status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas", *Nordregio Report*, vol. 6, Nordregio, Stockholm.

A. Giacometti & M. Wøien Meijer, "Nordic border communities in the time of Covid-19 Policy Brief", vol.3, 2021, Nordregio, Stockholm.

³⁶ T. Köbele-Ennaji, W. Ross, 2021 ; L. Coatleven, F. Hublet, T. Rospars, "Subsidiary crisis management in the COVID-19 pandemic. Germany's Federalist Experiment in Transborder Perspective", Rapport du Groupe d'études

La crise a été caractérisée par une incompréhension générale de ce qui se passait, déjà dans chaque contexte national, et plus encore dans le contexte transfrontalier, pour des raisons cumulatives: nouveauté, intensité et infectiosité du virus; contexte mondial de diffusion; nature changeante de la pandémie. Tous ces facteurs ont créé beaucoup d'incertitude³⁷. En ce qui concerne la gestion des frontières, dans le cadre de l'intégration européenne, cette incertitude a été multipliée par la diversité des approches nationales, qui auraient dû être coordonnées à chaque frontière, mais ne l'ont pas été.

Plutôt que de nouveaux obstacles, c'est leur exacerbation, leur visibilité beaucoup plus grande, qui a caractérisé la crise: elle a été un crash-test, qui a fait prendre conscience de problèmes déjà existants.

Notre étude a examiné le rôle des niveaux de gouvernement et des principaux acteurs, tels que les GECT ou les euro-régions, pour faciliter la vie transfrontalière pendant la crise. Les forums intergouvernementaux, tels que l'Union Benelux ou le Conseil nordique, ont permis de renforcer la coordination et d'assurer un échange d'informations adéquat à un niveau multinational. Pour traiter les questions frontalières, des "task forces de gestion de crise" aux niveaux national et régional, et des échanges informels entre les autorités locales et d'autres acteurs clés, ont été les formes de coordination les plus courantes, même si elles n'ont pas toutes été mises en place dès le début de la crise. Bien que la coordination transfrontalière ne se soit pas systématiquement améliorée dans toutes les régions frontalières au cours des vagues consécutives de la pandémie, nous avons généralement pu observer un véritable processus d'apprentissage le long de la plupart des frontières de l'UE. Les comités locaux ou régionaux existants ont été activés dans la plupart des cas: bien que leur impact sur l'assouplissement des restrictions au niveau national ait été plutôt faible, ils ont été utiles dans la mise en œuvre d'outils d'information communs ou dans la sensibilisation du niveau national sur les problèmes posés localement par les restrictions frontalières. Certains ont également mentionné leur action pour maintenir l'esprit de coopération dans une période difficile, tout en rétablissant la confiance entre les institutions et les citoyens.

La Commission a réagi de manière appropriée, dans le cadre de ses compétences trop limitées. Notre évaluation de l'efficacité de ses lignes directrices sur la libre circulation des travailleurs transfrontaliers et sur les soins de santé montre que leur effet sur la fermeture des frontières n'a pas été systématique. Pour la plupart des Etats, ces lignes directrices sont intervenues après que certaines mesures aient été mises en place pour faciliter le passage des travailleurs frontaliers, des soignants ou des services d'urgence; pour d'autres, elles n'ont pas eu d'impact sur les mesures nationales. Mais via ces lignes directrices, et en diffusant les bonnes pratiques déjà en place à certaines frontières, la Commission a encouragé les Etats à ne pas fermer systématiquement leurs frontières et, lorsqu'ils ont dû rétablir les contrôles, à prendre des mesures atténuant leurs effets sur les régions frontalières: elle a fourni un cadre, qu'elle devrait développer à l'avenir.

Différentes leçons peuvent être tirées pour la gestion des frontières.

Les personnes vivant dans les régions transfrontalières ont été affectées lorsqu'elles ont été frappées d'interdictions ou d'amendes dans le pays voisin, alors qu'elles pensaient agir

géopolitiques, 2020.

³⁷ H. Böhm, "Challenges of Pandemic-Related Border Closures for Everyday Lives of Poles and Czechs in the Divided Town of Cieszyn/Český Těšín: Integrated Functional Space or Re-emergence of Animosities?" *Nationalities Papers*, 2022, pp. 1-15.

raisonnablement (par exemple, en achetant du carburant sur le chemin du retour du travail) ; lorsque la gestion des frontières a été assurée par des fonctionnaires ignorant les contextes frontaliers régionaux - par exemple, certains policiers fédéraux suisses ne parlant pas le français, langue commune dans le Grand Genève ; ou lorsque les mesures ne semblaient pas "proportionnées" et clairement motivées, par exemple la fermeture des frontières, sans tenir compte des petites communautés transfrontalières locales (frontière entre l'Espagne et la France dans les Pyrénées).

Même si la plupart des fonctionnaires responsables ont fait de leur mieux pour tenir compte des situations particulières, certains habitants de la frontière ont fait l'expérience d'une gestion de la frontière ambivalente, injuste, voire violente.

A l'avenir, il faudra mieux respecter les personnes dans leurs bassins de vie transfrontaliers (droit de vivre à 360°) ; construire un sentiment de justice: les personnes peuvent accepter des contraintes, à condition qu'elles les jugent nécessaires, et appliquées humainement; gérer les décisions sur les frontières, en tant que régions accueillant des communautés locales, dans un souci d'équité, et non comme simples paramètres d'une gestion utilitariste des flux³⁸; développer une culture de responsabilité conjointe des acteurs publics vis-à-vis des habitants des frontières.

La coordination a manqué au sein des systèmes nationaux, à la fois verticalement entre les autorités locales et nationales, et horizontalement au sein des administrations étatiques. En poursuivant nos recherches et en essayant de trouver des contacts appropriés dans les administrations nationales, nous avons observé que plusieurs ministères étaient généralement concernés, traitant respectivement du contrôle des frontières, considérant la frontière comme une ligne; de la santé; des relations avec les pays voisins; du développement régional (également en charge de la situation des régions frontalières pendant la crise, mais ne prenant pas en compte sa dimension transfrontalière); avec peu d'information et de coordination entre ces ministères. À l'avenir, la gestion des frontières nécessitera dans chaque État une approche intégrée des régions transfrontalières.

Et bien sûr, des problèmes de coordination sont apparus entre États voisins. Les effets cumulatifs de la méfiance ont favorisé le développement de rumeurs, accélérées par des préjugés, par l'incertitude et le manque d'information (générale et transfrontalière; sur les faits, des règles différentes et évolutives).

À l'avenir, il sera nécessaire de mettre en place une coordination à la fois verticale (entre États et collectivités), horizontale (au sein des administrations, de part et d'autre de la frontière et vers les citoyens transfrontaliers) et diagonale, en tenant compte de l'asymétrie de la gouvernance territoriale de part et d'autre de la frontière. Il faudra également développer une vision systémique de la communication intégrant des connexions appropriées entre les institutions, les médias, les réseaux sociaux, les réseaux interindividuels ("carnets d'adresses") ; tout cela avec une assistance accrue de l'UE.

Figure 1. Leçons des effets des mesures liées au COVID-19 pour les six dimensions de l'intégration transfrontalière.

Considérons un tableau à 4 colonnes (types d'espaces : territoire national, ligne frontière, zone frontalière, Europe), et 6 lignes (les 6 dimensions de la cohésion: économique, fonctionnelle, institutionnelle, informationnelle, culturelle, interpersonnelle; et

³⁸ Cela pose la question de la nature des espaces soumis à la " justice " (dans la perspective de la théorie de la justice de John Rawls): territoires nationaux, ou espaces plus larges: régions transfrontalières, Europe (référence à une citoyenneté européenne), voire monde (droits des réfugiés)?

les obstacles liés à chacune d'entre elles). Ces dimensions se déploient d'abord dans chaque territoire national (1ère colonne); elles se rencontrent ensuite sur la ligne de frontière "westphalienne" séparant deux territoires nationaux (2ème colonne); elles se déploient dans la zone frontière, où deux Etats acceptent de dépasser leur souveraineté dans une coopération visant l'intégration transfrontalière (3ème colonne); dans une perspective européenne et multi-niveaux (4ème colonne).

Types d'espace/ dimensions de la cohésion	Territoires nationaux dans un contexte d'ouverture limitée des frontières	Ligne frontière non entièrement ouverte, comme lors de la crise sanitaire	Zone frontière telle qu'elle peut se développer lorsque la frontière est ouverte	Echelle multiniveau/européenne condition-cadre pour des frontières ouvertes
Économique (marché ; économie publique: impôts et cotisations sociales) <ul style="list-style-type: none"> - Institutions de régulation du marché, s'adressant aux travailleurs - consommateurs individuels - Obstacles économiques 	<p>Les États ne se préoccupent que de la préservation des flux essentiels au sein des marchés nationaux.</p> <p>Citoyen national = contribuable, finançant les politiques publiques, uniquement dans le contexte national</p>	<p>Gradients transfrontaliers -> flux économiques</p> <p>Intégration transfrontalière uniquement économique ; si fermeture de la frontière: seuls les flux transfrontaliers de travailleurs et de marchandises "essentiels" sont pris en compte.</p> <p>Pas de gestion commune transfrontalière -> effets collatéraux sur les acteurs non transfrontaliers</p> <p>Les travailleurs transfrontaliers paient généralement l'impôt sur le revenu à l'étranger, mais aucun financement d'investissement public ne traverse la frontière.</p>	<p>Prise en compte du bassin de vie transfrontalier (pas seulement les travailleurs, les consommateurs, mais aussi les citoyens, les usagers.)</p> <p>Marchés et politiques économiques transfrontaliers</p> <p>Co-développement: Accords bilatéraux sur l'aménagement du territoire et le reversement fiscal (CoE) ; "Compensation financière" dans le Grand Genève</p> <p>Plans de relance transfrontaliers</p>	<p>Approche européenne du travail transfrontalier, "voies vertes" pour les marchandises, ...</p> <p>Cadre européen pour la taxation du travail des travailleurs frontaliers, comme pour la sécurité sociale (déjà harmonisée par la réglementation de l'UE)</p>
Fonctionnel <ul style="list-style-type: none"> - Administrations, politiques, gestionnaires de services publics s'adressant aux usagers - Obstacles techniques et administratifs 	<p>Territoire national = faisceau de services publics domestiques.</p>	<p>Les services publics s'arrêtent à la frontière</p> <p>Interopérabilité limitée</p> <p>Potentiel inexploité d'économies d'échelle et d'agglomération</p> <p>Frontières filtres</p> <p>En cas de crise, réouverture au cas par cas</p>	<p>Intégration transfrontalière</p> <p>Services publics transfrontaliers garantis en cas de crise: carte transfrontalière de bassin de vie; gérée par des GECT dotés de compétences</p> <p>Critères sanitaires coordonnés à la frontière</p>	<p>Cadre européen pour les CPS (rapport Branda), en plus des réglementations sectorielles</p> <p>Passeport vert de l'UE intégrant les besoins des bassins de vie transfrontaliers</p> <p>Critères de santé européens</p>
Institutionnel <ul style="list-style-type: none"> - États, autorités locales et groupements transfrontaliers, s'adressant aux citoyens - Obstacles institutionnels 	<p>Sphère institutionnelle intégrée à l'État-nation, fondée sur la démocratie nationale - limitée aux citoyens nationaux</p> <p>L'État assure la sécurité, la solidarité, les biens et les services publics par le biais de politiques publiques.</p> <p>Gestion de crise dans le cadre démocratique national (et/ou sous-national : États fédéraux...)</p> <p>monopole de l'État sur la violence légitime</p>	<p>Structures de coopération existantes, mais non mandatées pour la gestion des crises</p> <p>Citoyenneté européenne théorique - mais limitation de la libre circulation en cas de crise</p> <p>Pas ou peu de coordination aux frontières</p>	<p>Gouvernements ou structures transfrontalières, sous contrôle démocratique, dotés de mandats et de compétences complets</p> <p>Structures territoriales chargées de la gestion des crises</p> <p>Démocratie transnationale: Forums de débat citoyen transfrontalier ; vers des élections transfrontalières</p> <p>Vers une citoyenneté transfrontalière</p> <p>Double nationalité mieux reconnue et encouragée</p>	<p>Gouvernance multi-niveaux des frontières, réglementée au niveau européen (Code Schengen+)</p> <p>Outil de l'UE pour résoudre les obstacles (ECBM +)</p> <p>Réseau de points de coordination frontaliers nationaux et européen</p> <p>Citoyenneté européenne concrète, en particulier dans le contexte transfrontalier</p> <p>Compétences européennes en matière de gestion des crises et de santé publique</p>
Information <ul style="list-style-type: none"> - Médias s'adressant aux personnes informées - Obstacles liés au manque d'information 	<p>Statistiques, production des sciences sociales, éducation et medias, organisés au niveau national (ou sous-national)</p> <p>Monopole de l'évidence par l'État</p>	<p>Frontière, lieu de contradiction entre les États</p> <p>Manque d'informations transfrontalières, redoublé en cas de crise</p> <p>Malentendus</p>	<p>Medias transfrontaliers</p> <p>Informations transfrontalières organisées sur la base de structures transfrontalières et multiniveaux</p>	<p>Information européenne à plusieurs niveaux</p> <p>Médias européens</p>
Culture <ul style="list-style-type: none"> - Institutions de la société civile (civiques, culturelles, etc.) regroupant des personnes inspirées - Obstacles liés à la culture, à la langue 	<p>société civile structurée dans le cadre national</p> <p>Chaque territoire national est une communauté unie par un "récit national", un patrimoine, une langue souvent commune</p> <p>Covid crash test de la cohésion nationale ; les références communes ont fourni des ressources pour la confiance</p>	<p>Frontières : lieux où se heurtent des cultures, des visions, des langues différentes.</p> <p>Frontière entre 2 univers nationaux qui se tournent le dos</p> <p>La crise a réactivé les frontières mentales et la méfiance</p>	<p>Émergence d'une société civile transfrontalière</p> <p>Projets éducatifs et culturels de personne à personne</p> <p>Apprendre la langue du voisin</p> <p>Enseignement de l'histoire commune</p> <p>Connaissance du passé, vision d'un avenir commun, conditions préalables à l'intégration transfrontalière et européenne, et à son maintien en cas de crise</p>	<p>Émergence d'une société civile européenne</p> <p>Observatoire européen de l'enseignement de l'histoire (CoE)</p> <p>Vers une compétence de l'UE en matière d'éducation</p>
Inter-personnel <ul style="list-style-type: none"> - Institutions protégeant les droits des familles, des couples, ...réunissant des individus - Personnes reliées: pas seulement individus détenteurs de droits - Obstacles : manque de liens interpersonnels ; manque de volonté de coopérer 	<p>Vie des couples et des familles réglementée dans le cadre domestique (état civil)</p> <p>Reconnaissance des seuls citoyens nationaux</p> <p>Réseaux inter-personnels, dans un cadre essentiellement national</p>	<p>Seuls les agents économiques (travailleurs transfrontaliers) ou les citoyens nationaux sont reconnus</p> <p>Non-reconnaissance des non-nationaux (y compris dans le cas des couples ou familles transfrontaliers)</p> <p>Méfiance</p> <p>Réseaux se tournant le dos à la frontière</p>	<p>Garantir les droits des personnes, des couples, des familles, vivant dans les bassins de vie transfrontaliers (au-delà du statut de citoyen national)</p> <p>Cartes de bassins de vie transfrontaliers</p> <p>Liens transfrontaliers informels, interpersonnels, allant au-delà des routines: ressources pour l'action publique transfrontalière, à renforcer</p> <p>Réseaux transfrontaliers de personnes structurés aux différents niveaux</p>	<p>Droits de la famille reconnus dans une perspective européenne et transfrontalière</p> <p>Cadre européen</p> <p>"28e régime" (Alain Lamassoure) testé dans les bassins de vie transfrontaliers</p> <p>Réseaux personnels étendus à l'échelle européenne</p>

2 Recommandations pour l'avenir des bassins de vie transfrontaliers et leur gouvernance à plusieurs niveaux

De nombreux acteurs de la coopération transfrontalière partagent le sentiment, renforcé par la crise sanitaire, que la coopération transfrontalière 1.0, généralement définie comme volontaire, a atteint ses limites, et que nous devrions passer à la coopération transfrontalière 2.0, où elle serait une obligation et non une simple option. Certains auteurs décrivent l'évolution des politiques frontalières comme un passage de la coordination à la coopération, puis à la collaboration³⁹.

Quels devraient être les outils pour accompagner une telle évolution ? Prenons l'exemple d'un service public transfrontalier emblématique, l'hôpital de Cerdagne⁴⁰. Il a été financé avec le soutien d'Interreg. Sa gouvernance est assurée par un GECT. Pour assurer le fonctionnement quotidien de l'hôpital, un certain nombre de politiques sectorielles nationales (pour lesquelles l'UE a une compétence limitée, comme la santé, l'état civil, les secours) doivent être coordonnées, par le biais d'un cadre réglementaire adapté. De tels services publics sont des machines à résoudre les obstacles. L'identification des besoins, l'élaboration, la signature et la ratification des accords bilatéraux nécessaires prennent beaucoup de temps (plus de 10 ans pour l'hôpital de Cerdagne). Cela montre que de nouveaux outils procéduraux (bilatéraux ou européens) sont nécessaires pour lever les obstacles et développer des cadres réglementaires sectoriels, afin de compléter les outils existants: outils de gouvernance (tels que les GECT), et outils de financement (tels qu'Interreg).

Nous allons maintenant présenter des recommandations pour ces trois types d'outils au niveau local des régions transfrontalières; et dans le cadre d'une approche multi-niveaux, découlant des leçons tirées de la partie 1. Contrairement à la partie 1 où nous avons adopté une analyse à six dimensions, nous adoptons ici une approche transversale et systémique.

Recommandations au niveau local de la région transfrontalière

Après le choc initial de mars 2020, les personnes ont été les premières à réagir. Puis les institutions locales, en particulier les organes de gouvernance transfrontalière (eurodistricts, eurorégions, GECT), ont impulsé la reprise de la coopération, démontrant, s'il en était besoin, que "si rien n'est possible sans les hommes, rien ne dure sans les institutions", selon les mots de Jean Monnet. Leur rôle doit être renforcé.

Gouvernance

Pour ce qui concerne le modèle que devrait suivre la gouvernance des organismes locaux de coopération, diverses options sont sur la table. Les GECT (ou organismes équivalents) devraient-ils se voir confier des compétences, et pas seulement des missions⁴¹ - comme le prescrit le règlement GECT dans sa formulation actuelle ? Si des compétences leur sont confiées, sous quel contrôle démocratique ? En d'autres termes, doit-on passer de la

³⁹ C. Leuprecht, E. Brunet-Jailly, T. Hataley & T. Legrand, "Patterns in nascent, ascendant and mature border security", *op. cit.*

⁴⁰ J. Peyrony & X. Faure "Border versus cross border integration: the case of the Cerdanya hospital", in Cross-border Circulation and Networks in the European Space, sous la direction de B.Wassenberg, Ed. L'Harmattan, Coll. Cahiers de Fare, N°18, 2020

⁴¹ J. Peyrony, " Should EGTCs have competences, and not only tasks? Underlying visions of cross-border integration" CESCI, 2020.

gouvernance au gouvernement transfrontalier ? Notre étude ne permet pas de tirer une conclusion tranchée - cela devrait dépendre des contextes locaux et des compréhensions différentes de part et d'autre de la frontière - comme le montre l'exemple de la frontière franco-allemande.

Mais dans tous les cas, la gouvernance locale transfrontalière (plus ou moins formalisée) devrait innover, dans sa pratique quotidienne et en vue des crises futures, et se voir attribuer un rôle plus important dans la gestion des frontières, avec des capacités accrues. Elle devrait contribuer à la construction d'un espace administratif au niveau de l'espace socio-économique transfrontalier⁴². Deuxièmement, elle devrait être facilitatrice, lieu de coordination, également en cas de crise (stratégies conjointes de crise). Troisièmement, elle devrait susciter le développement de services publics, par exemple dans le domaine de la santé, et assurer leur continuité en cas de crise. Enfin, créer des espaces d'interactions transfrontalières entre politiques et citoyens, tendant vers des conseils démocratiques transfrontaliers permanents.

Renforcer la confiance mutuelle nécessite d'agir également sur les aspects immatériels, et de développer des observatoires locaux transfrontaliers fournissant des données harmonisées au niveau des bassins de vie - avec le soutien des niveaux nationaux et européens; mais aussi l'information transfrontalière sur les projets (convention ESPOO⁴³); puis des centres d'information pour les travailleurs, les consommateurs transfrontaliers, les entreprises, maintenus en temps de crise; des formations interculturelles⁴⁴, en matière linguistique ou de connaissance du système du pays voisin. En outre, il faudrait étendre Erasmus aux fonctionnaires et aux hommes politiques, mais aussi promouvoir les médias, l'éducation transfrontalière et les projets interpersonnels pour (re)construire la confiance et les réseaux. Tout cela devrait également être complété par des exercices de crise réguliers, impliquant les élus et les hauts-fonctionnaires.

Un enseignement commun de l'histoire, une culture transfrontalière commune - préexistante ou émergente - contribueraient à surmonter les divergences narratives, et à construire une vision de l'avenir commun de la région transfrontalière et de l'Europe.

L'intégration transfrontalière doit être soutenue par des outils répondant aux besoins concrets et quotidiens des résidents frontaliers, à la fois dans des situations ordinaires et en temps de crise. Un concept prometteur est celui de "carte de mobilité" ou de "carte de bassin de vie transfrontalier", telle qu'elle a été développée à la frontière entre l'Espagne et le Portugal, permettant l'accès à des services transfrontaliers. Idéalement, ces cartes pourraient avoir le même format pour tous les habitants, quelle que soit leur nationalité, en évitant de les présenter comme relevant d'un "statut", afin de ne pas recréer d'effet frontière. Elles pourraient être le support de services variés, comme un ticket de transport commun pour l'ensemble du bassin de vie transfrontalier. En cas de crise et de restrictions aux frontières, ces cartes seraient combinées à des systèmes de certification, ce qui faciliterait les contrôles. Elles pourraient être délivrées par des Infobest, des GECT ou des organismes équivalents.

⁴² Cf. les analyses de J. Beck sur le nombre de personnes travaillant dans les administrations transfrontalières par rapport aux administrations domestiques.

⁴³ La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (informellement appelée Convention d'Espoo) est une convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) signée à Espoo, en Finlande, en 1991.

⁴⁴ L'Euroinstitut en propose à la frontière entre l'Allemagne, la France et la Suisse.

Une autre approche serait de lier cette carte à une carte verte européenne, à l'exemple du certificat Covid, développé pendant la pandémie⁴⁵. L'avantage serait alors de relier une mesure concrète pour les habitants des régions transfrontalières à l'UE, démontrant ainsi la synergie entre la citoyenneté nationale et européenne, via une forme de citoyenneté transfrontalière fonctionnelle⁴⁶.

Nouvelles approches pour lever les obstacles sectoriels à l'intégration transfrontalière

De nombreux acteurs, développant des projets transfrontaliers, doivent s'adapter à des paramètres (économiques, institutionnels, etc.) divergents entre les deux pays. Ils réclament des mesures allant dans le sens d'adaptations, de dérogations aux règles juridiques ou administratives nationales, ou d'une reconnaissance mutuelle entre les deux pays. Ces mesures différenciées semblent relever du bon sens, mais peuvent apparaître contradictoires avec le principe d'égalité interne à chaque contexte national.

Certains auteurs proposent de donner plus de sécurité juridique à de telles solutions locales: dérogations concentrées sur une aire frontalière circonscrite, ayant donc un impact limité, par le biais d'une "règle de *minimis*"⁴⁷. Les dérogations accordées par les États pour résoudre les obstacles transfrontaliers ont toujours existé, et sont possibles au moins par le biais de traités bilatéraux. L'article 13 du traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Allemagne en est un exemple.

Financement; vers un co-développement transfrontalier

Interreg ne doit pas être considéré comme la seule source de financement des projets transfrontaliers. Même si cet outil a contribué au financement de services publics, et le fera à l'avenir, les investissements requis dépassent souvent les enveloppes Interreg, et d'autres financements nationaux ou transfrontaliers sont nécessaires.

En outre, la situation économique et la capacité de financement peuvent être asymétriques, comme dans le cas de frontières séparant un pôle d'emploi d'une zone aux caractéristiques plus résidentielles. Au moins dans les bassins de vie transfrontaliers fortement intégrés, une stratégie et un financement communs sont nécessaires pour mettre en œuvre un "co-développement" transfrontalier. D'où l'importance d'outils tels que les "projets d'agglomération" de l'Eurodistrict tri-national de Bâle ou du Grand Genève, qui combinent des financements nationaux, locaux et fédéraux (compensations financière genevoise, politique d'agglomération suisse), tendant vers des fonds d'investissement transfrontaliers.

L'OCDE devrait revoir son "modèle de convention bilatérale" sur la non double imposition des personnes, et le réexaminer au regard des situations frontalières, parfois très déséquilibrées, à la lumière de l'émergence du télétravail frontalier depuis 2020.

⁴⁵ L'idée d'un régime européen de mobilité (28ème régime), qui serait expérimenté dans les régions transfrontalières a été développée par A. Lamassoure en 2008, voir "Le citoyen et l'application du droit communautaire", *op. cit.*

⁴⁶ proche de la vision de Denis de Rougemont sur les régions fonctionnelles transfrontalières (1977).

⁴⁷ J. Beck, "La coopération transfrontalière après la pandémie", *op. cit.*

Recommandations pour une gouvernance à plusieurs niveaux dans le cadre de l'UE

Pendant la crise, la plupart des problèmes sont venus d'un manque de coordination transfrontalière entre les États. Dans un contexte de crise, les États souverains ont la légitimité de limiter la mobilité, mais ils doivent se coordonner, verticalement avec les autorités locales et l'UE, et horizontalement à travers les frontières. Le mandat limité de l'UE devrait être élargi à des missions telles que la vérification de l'équité et de la proportionnalité de l'action des États, la fourniture d'informations et la coordination.

Comme nous l'avons fait pour le niveau local, explorons maintenant, dans une perspective multi-niveaux, la gouvernance, les processus pour lever les obstacles sectoriels, et le financement.

Vers une gouvernance ascendante et multi-niveaux des frontières et des régions transfrontalières

L'UE est clairement appelée à jouer un rôle plus important à l'avenir, et à réguler une gouvernance des frontières à plusieurs niveaux, dans une perspective intégrée. La Commission a déjà fait des propositions, par le biais de deux projets de règlement, dans deux domaines complémentaires: la gestion des frontières (révision du code Schengen) et la résolution des obstacles à l'intégration transfrontalière (mécanisme transfrontalier européen: ECBM).

Révision du code Schengen

Le 14 décembre 2021, la Commission européenne a publié ses propositions de nouvelles règles visant à renforcer la gouvernance de l'espace Schengen. Le projet de règlement, qui établit un "Code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes", prévoit l'obligation pour les États membres de désigner des "régions transfrontalières", qui feraient l'objet de dérogations aux mesures restreignant la libre circulation aux frontières intérieures en cas de crise. Certaines leçons de la pandémie ont été tirées. La première étude de la MOT est citée par le rapport d'analyse d'impact de la Commission. Il ne s'agit pas dans cet article de commenter le règlement ou sa négociation, mais d'apporter des premières réflexions et propositions du point de vue des régions transfrontalières, sur la base des leçons présentées précédemment.

Une meilleure connaissance des flux transfrontaliers et des interdépendances qu'ils révèlent dans la vie quotidienne des territoires transfrontaliers est une priorité absolue, pour fonder le développement des politiques publiques locales, et pour sensibiliser les autorités nationales et européennes, afin qu'elles prennent en compte les territoires transfrontaliers dans leurs propres politiques. Une description des régions fonctionnelles fondée sur des données probantes est nécessaire, mais elle est loin d'être disponible à l'heure actuelle. Comment les "régions transfrontalières" (telles que mentionnées dans le projet de révision du code frontières Schengen) devraient-elles être définies ?

Les critères fonctionnels basés sur l'accessibilité et le temps⁴⁸ (règle des "24 heures"⁴⁹ ; ou 3 heures maximum par jour pour se rendre au travail et en revenir) semblent meilleurs que les

⁴⁸ L'étude du JRC sur le temps de trajet vers les postes frontières (30 minutes, 60 minutes, 90 minutes) est une bonne référence. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC116859>. Consulté le 30 mai 2023.

⁴⁹ Voir par exemple le décret français n° 2021-99 du 30 janvier 2021.

critères fondés sur la distance. L'idée importante ici est que seules les personnes qui retournent quotidiennement à leur domicile doivent être prises en compte, afin de distinguer cette mobilité de la mobilité hebdomadaire par exemple. Néanmoins, les activités dans les régions transfrontalières ne se limitent pas au travail transfrontalier.

Les régions transfrontalières devraient-elles être définies sur la base des périmètres des GECT existants (ou des structures équivalentes)? Cela créerait des effets secondaires et serait difficile à gérer. Les zones NUTS3 frontalières sont-elles une solution ? Même si elles soulèvent des questions, comme leur hétérogénéité selon les pays, il s'agit déjà d'un compromis courant.

Compte tenu de la diversité des frontières, il n'est pas certain qu'il soit possible de définir de façon "scientifique" au niveau européen ces "régions transfrontalières". En tout état de cause, il incombe aux États membres de les définir bilatéralement. Les "zones de petit trafic frontalier", qui ont été conçues pour les frontières non-Schengen (Hongrie-Roumanie, Pologne-Ukraine, Pologne-Russie, Pologne-Belarus, etc.), peuvent être considérées comme une option possible pour faciliter la vie des habitants des frontières intérieures en cas de fermeture des frontières.

La reconnaissance des régions transfrontalières et le "statut des travailleurs frontaliers" sont des questions étroitement liées, comme le montre l'exemple du télétravail expliqué plus haut. L'objectif est maintenant de trouver de nouvelles règles permettant le télétravail à un niveau plus élevé qu'avant la crise. Selon les résultats d'une étude menée par la MOT⁵⁰, quelques recommandations peuvent être formulées. Dans le cadre des renégociations des conventions bilatérales, simplifier au maximum la définition du "statut fiscal" des travailleurs frontaliers, et le rapprocher de la définition du "statut des travailleurs frontaliers" dans le règlement 883/2004⁵¹ sur les règles de sécurité sociale. Il faut encourager la Commission à initier une modification de ce règlement, afin de prendre en compte ce nouveau mode de travail, y compris en transfrontalier, et de repenser la notion d'"activité substantielle".

Dans la gestion quotidienne des frontières, l'action publique devrait garantir les droits des personnes, y compris des couples et des familles. Ainsi, la révision du code frontières Schengen devrait apporter des garanties procédurales d'information, de décisions explicites, de redevabilité et d'équité. La charge de la preuve doit être inversée. Les contrôles systématiques aux frontières ont été supprimés par la législation Schengen. Les autorités nationales sont autorisées à rétablir les contrôles dans certaines conditions. Dans ce cas, les citoyens doivent prouver leur droit à franchir la frontière, mais les autorités doivent également prouver qu'elles respectent ces conditions.

ECBM

Des outils procéduraux (bilatéraux ou européens) sont nécessaires pour résoudre les obstacles transfrontaliers et développer des cadres réglementaires sectoriels pour les acteurs locaux. Comme nous l'avons dit précédemment, les autorités locales et leurs groupements peuvent se voir offrir de nouvelles possibilités d'action, en temps de crise comme en temps normal, par le

À partir du 31 janvier 2021, toute personne entrant en France, y compris en provenance d'autres pays européens, devait être en possession d'un test Covid négatif obtenu dans les 72 heures précédentes. Toutefois, cette obligation ne s'appliquait pas aux habitants des bassins de vie transfrontaliers (pour les déplacements d'une durée inférieure à 24 heures dans un périmètre défini par un rayon de 30 kilomètres autour du lieu de résidence) ni aux travailleurs frontaliers.

⁵⁰ MOT, 2022

⁵¹ Article 1 (f) "travailleur frontalier" : toute personne exerçant une activité salariée ou non salariée dans un EM et résidant dans un autre EM où elle retourne en principe quotidiennement ou au moins une fois par semaine".

biais de la décentralisation, de la déconcentration, de la différenciation et de la simplification. Néanmoins, de nombreux obstacles nécessitent des changements dans la législation nationale, voire européenne, et/ou via des traités bilatéraux. L'expérience a montré que l'élaboration, la négociation et la ratification de ces législations ou traités prennent trop de temps.

C'est là que le traité d'Aix-la-Chapelle DE/FR peut être considéré comme une bonne pratique, avec son chapitre traitant de la coopération transfrontalière. Son article 14 établit un canal pour résoudre les obstacles à la coopération transfrontalière lorsque des solutions locales ne peuvent être trouvées, sous un contrôle démocratique à plusieurs niveaux, par le biais d'un comité de coopération transfrontalière impliquant les autorités locales/régionales des deux côtés de la frontière, les Eurodistricts (organes locaux de gouvernance de la coopération transfrontalière), les gouvernements nationaux et les parlementaires⁵².

De tels mécanismes bilatéraux à plusieurs niveaux existent à d'autres frontières: IT/FR (traité du Quirinal); ES/FR (traité de Barcelone); ES/PT. Les asymétries organisationnelles transfrontalières nécessitent une coordination "diagonale"⁵³, dans un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux.

L'étude a montré qu'il est difficile d'identifier les administrations nationales qui ont une vision globale des frontières. Il semble évident que la plupart des États membres devraient s'engager dans une meilleure coordination de la gestion des frontières au niveau national.

Cela trouve un écho dans le projet de règlement ECBM - même s'il est bloqué jusqu'à présent par un groupe de travail du Conseil - qui prévoit l'obligation pour les États membres de créer des points de coordination frontaliers nationaux. Au-delà de leur rôle dans la résolution des obstacles, ces points de coordination devraient assurer la coordination avec: les administrations sectorielles au niveau national (en étant tête d'un réseau de contacts dans chaque ministère); les parlements nationaux (pour traiter les impacts transfrontaliers de la législation nationale); les autorités locales; les États voisins, par le biais d'une approche bilatérale/multilatérale (par exemple, pour coordonner la transposition des directives de l'UE).

L'ECBM serait une généralisation des principes du traité d'Aix-la-Chapelle. Le point de coordination frontalier de l'UE créé par la Commission au sein de la DG REGIO, qui joue un tel rôle en interagissant avec les DG sectorielles de la Commission, les institutions européennes et les acteurs de la coopération transfrontalière, montre la voie à suivre.

Rôle accru de l'UE dans les politiques sectorielles

Au vu des problèmes survenus et des solutions élaborées pendant la crise, l'UE devrait également se voir confier de nouveaux rôles ou de nouvelles compétences, dans des domaines tels que l'harmonisation de la gestion des crises (plans d'urgence transfrontaliers qui pourraient être mis en œuvre au niveau local), la politique de santé (intégration transfrontalière de la santé⁵⁴, définition de critères sanitaires communs- seuils, durée de quarantaine...), les données transfrontalières (données comparables à travers les frontières).

⁵² J. Peyrony, "Le Traité d'Aix la Chapelle: potentiels et défis du chapitre sur la coopération transfrontalière", *In* J. Beck, La coopération transfrontalière après la pandémie, 2021, Peter Lang, Bruxelles.

⁵³ T. Alberts, V. Köbele-Ennaji, J. Ross, & V. Wolfart, "Quand les mécanismes de coopération sont mis à l'épreuve. L'épidémie du Covid-19 et la fermeture de la frontière franco- allemande au printemps 2020 comme stress test pour la coopération transfrontalière", Les papiers de la recherche de l'ENA, 2021.

⁵⁴ CESCO, "Impacts of the coronavirus pandemic on the border regime", *op. cit.*

La crise a montré la nécessité de progresser également sur les dimensions immatérielles favorisant la confiance transfrontalière, telles que l'information et la culture. Une plus grande intervention de l'UE serait également bienvenue dans le domaine de l'éducation - un souhait exprimé lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe, qui contribuerait à l'émergence d'une société européenne, expérimentée dans les régions transfrontalières⁵⁵.

Outils de financement ; rôle d'Interreg

Même s'il est insuffisant pour des investissements transfrontaliers importants, Interreg reste bien sûr une référence. Les programmes Interreg incitent désormais à développer des synergies entre les programmes, des approches territoriales intégrées (objectif 5 "Une Europe plus proche des citoyens"), à renforcer la gouvernance et les données en matière de coopération transfrontalière, ainsi que la confiance mutuelle (objectif ISO 1 "Meilleure gouvernance de la coopération").

Une telle approche est au cœur de la politique de cohésion, croisant les approches ascendantes - parce que chaque frontière est spécifique, nécessite une approche personnalisée et que les connaissances sont sur le terrain - et les approches descendantes - parce que les États qui réglementent encore les frontières et contrôlent les ressources fiscales les plus importantes doivent maintenant exercer leur souveraineté en commun, avec l'UE comme cadre, pour construire le marché unique et les biens communs, et faire face aux transitions globales.

Un nouveau rôle pour l'UE

La présente étude a montré l'extrême diversité, à la fois des frontières elles-mêmes et des contextes nationaux de gestion des frontières, depuis les grands pays, fédéraux ou non, où les frontières peuvent être éloignées de la capitale, jusqu'aux petits pays où les frontières sont un sujet quotidien.

Les dispositions doivent être spécifiques à chaque pays et à chaque frontière, ce qui rend difficile la conception d'une solution européenne unique. Cela signifie que les solutions normatives descendantes ne devraient pas prévaloir, mais plutôt des approches où l'UE joue un rôle plus souple - comme c'est déjà le cas dans les deux projets de règlement mentionnés ci-dessus.

L'UE devrait concevoir des cadres européens, dans des domaines tels que les services publics transfrontaliers, et leur maintien en temps de crise⁵⁶. Il est attendu également de l'UE qu'elle joue un rôle de coordination générale, à travers l'action de la DG HOME pour la gestion des frontières, et de la DG REGIO pour la cohésion territoriale. L'UE devrait créer des processus de convergence (par exemple, pour la taxation du travail transfrontalier, comme c'est déjà le cas pour la sécurité sociale) et veiller à ce que les États membres respectent les exigences européennes en matière d'ouverture des frontières (code Schengen) et de soutien à l'intégration transfrontalière (ECBM). Elle devrait faciliter la mise en place d'un réseau de points de coordination frontaliers nationaux, puis promouvoir l'expérimentation et l'évaluation par les pairs, favoriser la collecte et la diffusion de bonnes pratiques et de critères de référence, en particulier par le biais des programmes Interreg. L'UE devrait également promouvoir et soutenir

⁵⁵ Sur des thèmes tels que l'histoire, voir l'observatoire de l'histoire du CdE <https://www.coe.int/en/web/education/-/observatory-on-history-teaching-in-eu- rope-starts-its-work>. Consulté le 30 mai 2023.

⁵⁶ Voir le rapport Branda <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/strengthening-cross-border-public-services.aspx> Consulté le 30 mai 2023.

le développement des points d'information frontaliers, afin de faire remonter aux institutions compétentes les obstacles auxquels les acteurs sont confrontés, et d'améliorer la communication sur les politiques de coopération transfrontalière. L'UE devrait également développer et communiquer des données probantes sur les frontières et les régions transfrontalières, par le biais de ses propres actions (travaux statistiques: Eurostat, DG REGIO, JRC), de la recherche appliquée et des programmes de réseau (ESPON). Enfin, elle devrait développer l'évaluation de l'impact territorial transfrontalier de la législation européenne, et contribuer à la promotion d'une telle évaluation des législations nationales à chaque frontière⁵⁷.

Les États membres devraient être libres de choisir la manière dont ils mettent en œuvre les objectifs de l'UE, pour se coordonner sur chaque frontière: approches bilatérales comme à la frontière entre l'Allemagne et la France (traité d'Aix-la-Chapelle); approches multilatérales (Benelux, Conseil nordique). Ils devraient rendre compte à l'UE de la manière dont ils prennent en compte les régions transfrontalières dans leurs politiques et contribuent à la résolution des obstacles transfrontaliers.

Les EM pourraient être invités à fournir des rapports annuels, qui seraient évalués par la Commission (méthode ouverte de coordination ?), tant pour le code Schengen que pour l'intégration transfrontalière. Le Comité européen des régions pourrait se voir confier un rôle dans ce processus.

Conclusion

Lors de la première vague de la pandémie, les États ont restreint la libre circulation des personnes, notamment en fermant ou en contrôlant strictement les frontières internationales. Si cela se justifiait dans une certaine mesure pour les voyages intercontinentaux, c'était beaucoup moins le cas pour les frontières intérieures européennes. Les frontières sont revenues brutalement et ont morcelé les bassins de vie transfrontaliers, sans aucune coordination entre les États. Compte tenu de l'incertitude généralisée dans laquelle l'humanité s'est retrouvée au printemps 2020, on peut accorder aux États le bénéfice du doute. Cet épisode a cependant contribué à valider une vision erronée de la nature des frontières, à créer des attentes négatives et à détériorer la confiance.

Les frontières sont des institutions ambivalentes, ce qui révèle leur caractère sacré résiduel⁵⁸. Elles sont des limites censées garantir la cohésion interne des territoires nationaux, mais elles rejettent la violence à l'extérieur. Comme toute institution, la frontière est utile et respectable tant que son coût n'est pas trop élevé. L'enjeu n'est pas de l'abolir, mais de la désacraliser: la dévoiler en explicitant son fonctionnement.

Les États-nations, quelles que soient leurs déficiences, ont été le cadre dominant de l'action collective et de la solidarité financière pendant la crise sanitaire, et la crise économique et sociale qui en a résulté. Les systèmes nationaux régulent la vie quotidienne et la façon de penser des personnes, ce qui a joué un rôle positif tout au long de la crise.

⁵⁷ Voir l'outil d'évaluation de l'impact transfrontalier de l'ITEM; "CB check": <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/item/research/item-cross-border-impact-assessment>. Consulté le 30 mai 2023.

⁵⁸ J. Peyrony, "Frontières et sacré. Crises et nouveaux défis", In B. Wassenberg, *Frontières, acteurs et représentations d'Europe (Fare) : Mélanges en l'honneur de Sylvain Schirmann*, 2022, Peter Lang, Bruxelles, pp. 105-132.

Mais la crise a révélé de profondes interdépendances transfrontalières. Les modes d'intervention publique ont été remis en question, en général et dans le contexte transfrontalier. Le problème est moins l'État-nation en tant que tel, qu'une importance excessive accordée à l'exercice solitaire de sa souveraineté. Les frontières doivent être surmontées grâce à la coopération transfrontalière et à l'intégration européenne. De nouvelles visions des territoires transfrontaliers et de l'Europe, allant au-delà des visions nationales, sont nécessaires. Il s'agit de construire, au-delà des frontières, chacune des six dimensions de la cohésion: un territoire transfrontalier commun, un territoire européen commun, comme projet collectif capable d'inclure les personnes.

Un changement de paradigme s'impose. Les personnes doivent être placées au centre de la réflexion et de l'action, afin de briser les logiques verticales et bureaucratiques d'institutions qui ont montré leurs limites. Pour les régions frontalières, le point de départ ne doit pas être les procédures administratives, mais les écosystèmes territoriaux, les "bassins de vie transfrontaliers", où la vie quotidienne des personnes peut être soit perturbée par la fermeture des frontières, soit facilitée par la coopération. C'est à cette condition que la vieille frontière linéaire westphalienne, mise à mal par la crise, sera dépassée.

Les autorités publiques doivent être responsables devant les citoyens d'une gestion proportionnée des frontières, et ce dans un cadre multi-niveaux, où les différents niveaux sont conjointement redevables. À l'avenir, pour des raisons économiques, sociales et simplement humaines, le réflexe de fermer les frontières sans justification ne sera pas acceptable.

Après deux ans d'apprentissage, il est clair que la gestion des frontières doit être réinventée, en considérant les frontières non seulement comme des lignes, mais aussi comme des zones, comme des régions transfrontalières où vivent des personnes. Les politiques futures devraient être basées sur une vision à 360 degrés, la responsabilité personnelle, la subsidiarité verticale et horizontale, la coordination horizontale, verticale et diagonale, le passage d'une coopération volontaire à une collaboration obligatoire, avec des mandats de coopération transfrontalière confiés aux institutions.

La gouvernance locale transfrontalière devrait se voir confier un rôle plus important dans le développement des marchés et la gestion des services publics transfrontaliers, sous un contrôle démocratique transfrontalier, en instaurant la confiance grâce à l'information et à une vision commune transfrontalière, partagées par des personnes reliées par-delà la frontière. Des politiques innovantes telles que les cartes de résident transfrontalier, donnant accès à des services publics, maintenus en cas de crise, rendraient la citoyenneté européenne plus visible. Les acteurs locaux devraient bénéficier d'une plus grande capacité juridique grâce à la décentralisation, à la différenciation, à la dérogation, à l'expérimentation et à l'augmentation des ressources financières au-delà d'Interreg, via la coordination de fonds nationaux et d'autres fonds européens.

Pour la gestion des frontières, une gouvernance ascendante à plusieurs niveaux est nécessaire. Deux règlements européens devraient permettre de progresser. Le premier, fondé sur le projet de règlement ECBM, devrait faciliter la résolution des obstacles transfrontaliers. Le second est la révision du code Schengen, qui propose la désignation par les États membres de régions transfrontalières, qui seraient protégées contre les mesures arbitraires de contrôle aux frontières. De nouvelles compétences de l'UE devraient être développées dans des domaines politiques tels que l'aménagement du territoire, la fiscalité, la santé, la gestion des crises et l'éducation.

La crise a révélé la pertinence réelle, mais limitée, des frontières nationales. Les États membres, au lieu de rester polarisés sur une souveraineté exclusive à l'intérieur de leurs frontières, devraient exercer leur souveraineté en commun sur chaque frontière et au niveau de l'UE. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils réaliseront le marché unique et développeront les biens publics, en gérant les transitions auxquelles ils doivent faire face, tout en impliquant pleinement les citoyens.

Jean Peyrony