

Synthèse des 4 premières séances du groupe de travail « Solidarités territoriales »

Quelles crises vécues en 2020 aux frontières françaises et quelles leçons en tirer ?

Cette synthèse est établie à partir des échanges issus des quatre premières séances du groupe de travail du réseau de la MOT « Solidarités territoriales », les 12 juin (« Les modalités de la gestion de crise sanitaire aux frontières »), 8 septembre 2020 matin (« Culture et citoyenneté transfrontalières à l'épreuve de la crise ») et après-midi (« Comment renforcer le rôle des acteurs locaux dans la gestion de crise ? ») et le 19 mars 2021 (« Le co-développement transfrontalier à l'aune des situations vécues »). Les réflexions du groupe se sont structurées autour de deux principaux axes de travail, à partir de témoignages d'acteurs sur les différentes frontières (liste des intervenants en annexe), autour de la gestion de crise en transfrontalier et de la place des acteurs locaux dans sa régulation.

Cette synthèse vise à restituer, à partir des propos tenus lors des quatre séances, les différentes formes de crise aux frontières rencontrées, les manifestations de solidarités qui ont permis d'y faire face, et aussi les principaux déséquilibres structurels que ces crises ont mis en avant, déséquilibres qui doivent permettre de renouveler les questions et les leçons à tirer à l'avenir pour engager des dynamiques de co-développement davantage durables et solidaires aux frontières.



Route fermée à la frontière italienne pendant la crise du Covid.

© iStock/CasarsaGuru

Table des matières

De quelles crises aux frontières parle-t-on ?	3
Une crise sanitaire en premier lieu.....	3
D'autres formes de crise qui transparaissent	3
Face à ces crises, des dynamiques manifestes de solidarité aux frontières... ..	4
Des solidarités en matière sanitaire qui ont permis de répondre de manière urgente à la crise.....	4
Après un premier temps de stupeur, des coopérations institutionnelles qui ont repris pour faire face aux enjeux transfrontaliers.....	5
D'autres formes d'expression des solidarités, au sein de bassins de vie partagés	6
...qui tentent de compenser d'importants déséquilibres structurels.....	6
Des déséquilibres de régulation et de gouvernance multi-niveaux des territoires transfrontaliers	6
Des déséquilibres pour l'emploi et le télétravail des frontaliers.....	6
Des tensions sur le vivre-ensemble transfrontalier	7
Quelles questions soulever et quelles leçons tirer de ces expériences vécues ?.....	8
Annexe : liste des personnes intervenues lors des quatre premières séances.....	10

De quelles crises aux frontières parle-t-on ?

Une crise sanitaire en premier lieu

Une attention majeure a été consacrée dans le cadre de ce groupe de travail « solidarités territoriales » aux enjeux liés à la crise sanitaire aux frontières et à ses modalités de gestion, suite aux fermetures de frontières liées à la pandémie de covid 19. L'ambition portée avec les co-animateurs du Pôle métropolitain du Sillon Lorrain, de la Métropole Européenne de Lille et de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur était notamment de **permettre un partage d'expériences** des événements en train de se dérouler aux frontières au cours d'une année si particulière.

De par les ruptures dans les continuités de relations transfrontalières, à la fois entre les habitants de ces territoires et entre les institutions, que ces fermetures ont entraînées, la crise sanitaire a eu **un impact retentissant** dans les territoires transfrontaliers. Mais aussi comme on le verra plus loin, les frontières ont été **le lieu de différents débats** sur l'efficacité des mesures de restriction et **le théâtre de solutions possibles** pour la prise en charge des malades, sur lesquels il convient de revenir ici à partir des propos tenus, pour en tirer des leçons pour la suite à destination des acteurs de cette régulation transfrontalière.

En parallèle des travaux de ce groupe, les fermetures de frontières et leurs impacts ont été attentivement documentés par la MOT, à la fois suite à une commande de la Commission Européenne¹ et à partir des remontées du réseau des adhérents dans une première publication au début de la crise². Sans paraphraser ces travaux, cette synthèse a ainsi d'abord pour sens de restituer ce qui dans les propos des participants a pu éclairer la notion de « **solidarités aux frontières** » pendant la crise sanitaire, à la fois dans les liens activés et dans les déséquilibres révélés.

Néanmoins, si la crise sanitaire a conduit à de profondes remises en question de ce que pouvaient recouvrir les bassins de vie transfrontalier, d'autres formes de crise qui se jouent aux frontières sont également à en rapprocher, et ont été soulevées par les participants du groupe. Les lignes suivantes doivent pouvoir l'expliquer.

D'autres formes de crise qui transparaissent

Crise climatique : la tempête Alex dans la Vallée de la Roya

La concentration des premiers échanges sur la gestion de crise aux frontières **donne à voir l'étendue de cette thématique à d'autres types de crises** structurelles que la seule perspective sanitaire. Celles-ci sont en effet d'autant visibles dans les territoires transfrontaliers.

Les crises climatiques en premier lieu. Si elles ne sont pas le propre des espaces transfrontaliers, la tempête Alex d'octobre 2020 et les importantes destructions qu'elle a entraînées pour la Vallée de la Roya mettent en avant les solidarités tout autant que les difficultés de prise en charge commune de catastrophes naturelles pour cette vallée partagée entre l'extrémité Sud-Est de la France et le territoire italien. Pour ces impacts - la ville frontalière de Vintimille à l'embouchure du fleuve Roya a aussi été directement touchée par la tempête -, ou par ces conséquences - de grandes difficultés d'accès ont résulté de la rupture des communications routières internationales -, le caractère transfrontalier de la Vallée est un paramètre déterminant des modes de gestion de crise qui peuvent y être déployés.

*« Nous avons subi **un bombardement** le 2 octobre avec trois vallées dévastées. Nous sommes encore aujourd'hui [six mois plus tard] **dans la plaie ouverte**, totalement isolés. C'est là que l'on s'aperçoit que nous jouons un rôle transfrontalier très important. La Communauté d'Agglomération de la Riviera Française est limitrophe de Monaco, de la Ligurie et du Piémont. Nous sommes **une enclave française en territoire italien**, nous avons une facilité à passer la frontière de manière extraordinaire, (...) Suite à la tempête, il n'y a plus eu de connexions ferroviaires, ni routières. On a été en isolement complet par rapport au Piémont, alors que **beaucoup***

¹ European Commission, *The effects of Covid-19 induced border closures on cross-border regions : An empirical report covering the period March to June 2020*, MOT report for DG Regio, 2021 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en> (consulté le 28 avril 2021)

Le dossier complet de l'étude avec les liens vers les études de cas est consultable ici : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/actualites/news/news/show/etude-europeenne-menee-par-la-mot-pour-le-compte-de-la-dg-regio-quels-impacts-des-restrictions-aux/>

² MOT, *La crise du covid-19 aux frontières : retours d'expérience du réseau de la MOT*, Publications de la MOT, Juin 2020 http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Articles_MOT/MOT_Covid-19_aux_frontieres_retours_experiences-06-2020.pdf (consulté le 28 avril 2021)

de nos commerçants et de nos artisans s'approvisionnent dans le Piémont, et que dans le CHU, il y a trente agents hospitaliers qui viennent tous les jours du Piémont pour travailler à Tende. Sans eux les étages du CHU seraient fermés. »

Elu local, Frontière Franco-Italienne

Crise migratoire : les territoires transfrontaliers en première ligne

Une autre forme de crise évoquée dans les travaux du groupe est liée aux flux migratoires, qui touchent particulièrement les zones frontalières. Si la pandémie détourne l'attention médiatique et politique de cet enjeu, les problématiques qui y sont liées tendent à laisser les élus locaux et représentants des territoires en question désemparés. A l'occasion des échanges du groupe, une partie des participants est revenue sur les difficultés persistantes liées à l'accueil et à l'hébergement de ces populations, repoussées par les différentes polices aux frontières, sans solutions de prise en charge. Outrepassant leur propre domaine de compétence, les représentants des territoires de frontières et en particulier les acteurs du bloc communal se retrouvent en première ligne pour en affronter les difficultés inhérentes, et expriment le fait d'être confrontés à un manque de considération de la part des autorités concernées.

Un élu du territoire franco-suisse fait part ainsi des difficultés récurrentes qui se présentent à lui pour la prise en charge de sans-papiers « *qui finissent par atterrir dans un territoire* » et pour lesquels « *personne ne me répond dans les services de l'Etat* ». Contraint de trouver des solutions au-delà du seul domaine de compétence « *j'appelle mon copain qui est curé pour pouvoir les héberger* », celui-ci peut se retrouver à terme accusé d'une forme de **délit de solidarité**, « *le lendemain, l'adjutant de gendarmerie débarque dans mon bureau et me dit que je suis coupable parce que j'ai porté assistance à des sans-papiers* », pour devoir faire face à une situation qui interroge les populations aux frontières « *heurtées par cela* ». Cette forme de crise latente mise en avant par une partie des participants et peu abordée jusqu'ici pourrait être une thématique de travail pertinente à développer par la MOT et les acteurs du transfrontalier.

D'autres formes multiples de crise qui touchent au premier rang les frontières

D'autres formes de crises ont brièvement été abordées. En matière économique, les conséquences de la crise sanitaire touchent notamment les **territoires transfrontaliers, qui sont marqués par une plus grande volatilité de l'emploi**. Déjà vérifiée à la suite de la crise des subprimes en 2008-2009, cette conséquence de déséquilibres économiques globaux se vérifie encore aujourd'hui d'après les premières études publiées sur le sujet.³ L'emploi frontalier, en particulier dans les secteurs les plus mis en difficulté par la crise comme l'hébergement et la restauration, a été touché dans une large proportion par les réductions d'effectifs, la suspension des contrats temporaires et les mesures d'activité partielle. Pour la France, ces réductions d'effectifs représentent par ailleurs **un important surcoût pour l'assurance chômage**, dans la mesure où le pays comprend beaucoup plus de travailleurs transfrontaliers sortants que de flux de travailleurs entrants. En application des règlements européens en la matière⁴, ce sont en effet les pays de résidence des travailleurs transfrontaliers qui assument la prise en charge de l'assurance chômage, ce qui - hors période de crise sanitaire - représente selon le Pôle Emploi un déficit de l'ordre de 761 millions d'euros en 2018.

Enfin, si cette question a moins été abordée lors du groupe de travail, plusieurs points de passages frontaliers dans le Pays Basque franco-espagnol ont été unilatéralement fermés début 2021 par les autorités françaises, par crainte de menaces liées au terrorisme.

Face à ces crises, des dynamiques manifestes de solidarité aux frontières...

Des solidarités en matière sanitaire qui ont permis de répondre de manière urgente à la crise

Les premières formes de solidarités dont les participants du groupe ont pu témoigner sont celles répondant directement à la crise sanitaire et à ses effets. Les transferts de patients entre pays voisins, largement médiatisés, sont apparus comme l'une des principales manifestations de solidarité européenne au plus fort de la pandémie. Certains participants du groupe, aux premières loges de l'organisation de ces transferts, ont pu revenir sur leurs modalités de mise en œuvre, assurant qu'ils étaient

³ OITC, Observatoire et suivi des impacts territoriaux de la crise, Présentation de premiers résultats, 19 mars 2021 <https://www.adcf.org/files/DOCS/2021/webrencontres-2021/Observatoire-des-impacts-territoriaux-de-la-crise-1er-webinaire-19032021.pdf> (consulté le 28 avril 2021)

⁴ Voir notamment les règlements (CE) n°883/2004 et n°987/2009 relatifs à la coordination des systèmes européens de sécurité sociale et la page dédiée sur le site du CLEISS (Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale) : <https://www.cleiss.fr/reglements/index.html>

en particulier tributaires des dynamiques de coopération transfrontalière précédemment engagées. Une attention spécifique a également été consacrée au cas de l'hôpital transfrontalier de Cerdagne, dont le fonctionnement binational a pu être maintenu et renforcé, afin de faire face dans les meilleures conditions possibles à une crise dissymétrique de part et d'autre de la frontière.

« On a essayé d'utiliser cette double nationalité de l'hôpital comme un atout. Les deux tutelles sanitaires se sont mobilisées et chacun de nous avons pu mobiliser des masques, des surblouses, de manière à alimenter l'hôpital de Cerdagne. On n'a jamais été en situation de pénurie, pour sécuriser les personnels de santé et les patients. »

Cadre administratif, frontière franco-espagnole

L'Ambassadeur français aux commissions intergouvernementales, à la coopération et aux questions frontalières témoigne ainsi de toute la difficulté pour organiser les transferts de patients aux frontières, mobilisant à la fois « les services préfectoraux, diplomatiques et consulaires pour que les malades puissent passer », employant autant les moyens de l'armée que des Samus locaux, et devant dépasser des difficultés organisationnelles conséquentes, comme les freins douaniers et policiers, ou les faibles liens structurels entretenus entre ARS et Samus locaux. In fine, l'Ambassadeur relève que **grâce notamment au Comité de coopération transfrontalière franco-allemand, « des obstacles extrêmement lourds ont pu être levés »**, et que plus généralement « **là où il existait une capacité de travail commun, elle a été utilisée** », pour une coopération sanitaire aux frontières s'appuyant sur les accords bilatéraux existants « qui a été bonne là où il y avait une tradition ». Ces explications et ce retour d'expérience invite par suite à faire preuve d'autant plus d'anticipation : « ce qui n'existe pas en temps ordinaire, ce n'est pas si facile de la faire apparaître en temps de crise ».

Aux premiers temps de la crise pandémique aux frontières, les solidarités et les coopérations développées se sont ainsi prioritairement consacrées aux enjeux majeurs de la crise, à savoir la prise en charge sanitaire des patients et le développement de capacités communes. Il **est intéressant de constater que l'antériorité des dynamiques de coopération engagées a permis de donner un avantage stratégique pour le montage de ces nouvelles capacités**. Toutefois, ces solidarités et les coopérations institutionnelles ont aussi pu rapidement se déployer sur d'autres thématiques prioritaires d'action.

Après un premier temps de stupeur, des coopérations institutionnelles qui ont repris pour faire face aux enjeux transfrontaliers

Les mécanismes de coopération transfrontalière ont rapidement été réactivés, pour faire face aux enjeux de court comme de long terme, notamment pour les territoires où les difficultés économiques, institutionnelles et politiques liées aux fermetures de frontières étaient les plus fortes. L'efficacité et la rapidité avec laquelle des comités formels ou informels de coopération ont pu être (re)mis sur pied ont néanmoins en grande partie dépendu des capacités institutionnelles historiques bâties au sein de chaque espace. Parmi les exemples les plus manifestes, celui mis en place en Région Grand Est peut être mis en exergue, avec **le déploiement d'une cellule de contact transfrontalière** qui a permis la gestion des problématiques les plus urgentes, installée dans un temps record, sur la base des interconnaissances précédemment établies, notamment dans le cadre du comité de coopération transfrontalière franco-allemand.

*« On s'est rendu compte qu'il allait falloir gérer le fait que pour la première fois depuis plus d'un siècle en période de paix civile, la frontière allait être fermée. Qu'il allait falloir gérer toutes les conséquences concernant les travailleurs transfrontaliers et les usagers, en terme d'accès à l'information certifiée, et en terme d'adaptation extrêmement rapidement des cadres réglementaires fiscaux, pour faire en sorte qu'il y ait une équité de traitement entre les frontaliers et les non-frontaliers. Et qu'il fallait également **avoir un cadre de dialogue en confiance pour pouvoir faire du « damage control »**. (...) Aussi dans le but d'expliquer la situation et de l'aménager au mieux. Et c'est là que l'esprit du Comité de Coopération Transfrontalière a commencé à porter ses fruits, puisque nous avons réalisé que nous avions l'interface de dialogue au niveau politique et technique entre tous les acteurs, pour une concertation permanente. (...) Et on a réussi en moins de 24 heures à mettre en place une coordination de proximité, une cellule de contact, mise en place avec la préfecture, en associant les départements et les Länder, et en obtenant que les équipes des ministères de l'intérieur à Paris et à Berlin puissent se joindre à nos travaux. En s'appuyant sur les remontées des territoires, et notamment via les Eurodistricts qui ont joué un rôle absolument crucial pour analyser la situation sur le terrain. »*

Cadre administratif, frontière franco-allemande

D'autres formes d'expression des solidarités, au sein de bassins de vie partagés

Les solidarités au sein des bassins de vie transfrontaliers pour la gestion de crise ne se traduisent pas que par des modalités institutionnelles de coopération. Elles sont aussi construites à partir des usages et des interdépendances vécues au sein de ces bassins de vie, et se matérialisent par des actions de gestion décidées en proximité, parallèles aux directives officiellement établies. C'est par exemple le cas des échanges entre polices et villes frontalières franco-belges, pour faire en sorte de positionner les blocs de béton matérialisant la fermeture de frontière de manière à ce qu'ils puissent toujours permettre le passage des véhicules d'urgence ou de ramassage des déchets. Pour assurer la continuité de tels services publics, des modalités d'organisation propres aux contextes de chaque frontière ont ainsi été établies. C'est également le cas dans l'agglomération transfrontalière genevoise, dont l'autonomie de fonctionnement urbain ne peut être assurée sans le maintien d'un certain nombre d'échanges quotidiens avec l'arrière-pays français.

« Que l'on ait envie de collaborer ou pas, on est dans le même bassin de vie. (...) C'est compliqué de remettre des drapeaux de manière exacte quand on vit, consomme, travaille, se marie [en transfrontalier], que l'on a de plus en plus de bi-nationaux. (...) La solidarité est là de fait (...) Avec nos voisins français on peut se fâcher, mais on sait que l'on devra se rabibocher car on est condamné à vivre ensemble. Et toutes les politiques publiques si on ne prend pas en compte la dimension transfrontalière sont des politiques publiques autistes. Que ce soit par exemple les transports, l'environnement, la question de l'eau, des déchets, ou des zones franches qui approvisionnent Genève depuis très longtemps. Cela a notamment posé de grands problèmes avec les décisions de fermetures de frontières. Les douaniers sont par exemple allés voir les paysans genevois qui avaient des champs de l'autre côté pour savoir où mettre les blocs de béton car il faut que les tracteurs et la nourriture passent. »

Cadre administratif, frontière franco-suisse

...qui tentent de compenser d'importants déséquilibres structurels

Si, pour répondre aux différentes situations de crise vécues aux frontières, des manifestations de solidarité sont apparues au cours des derniers mois, les échanges du groupe de travail ont démontré qu'elles étaient loin d'être suffisantes pour lutter efficacement contre les déséquilibres structurels de la régulation en frontière, préexistants mais particulièrement mis en lumière par ces crises multiples.

Des déséquilibres de régulation et de gouvernance multi-niveaux des territoires transfrontaliers

Le groupe visait en particulier à interroger la place des collectivités et des territoires locaux dans la gestion de la crise. Le constat des fermetures unilatérales de frontière en mars 2020 ayant vivement marqué les esprits, interrompant dans un premier temps les dynamiques de coopération engagées. Les décisions d'urgence et **l'absence parfois de concertation, de prise en compte des réalités territoriales transfrontalières**, ont témoigné de déséquilibres persistants et accentués en période de crise dans la recherche de régulation multi-niveaux du fait transfrontalier.

Les vifs débats sur la prise en compte des travailleurs transfrontaliers, les dérogations pour le passage des soignants, ou encore les séparations familiales le long des frontières connues en 2020 et début 2021 en témoignent.

*« La crise sanitaire a révélé quelque chose de latent depuis longtemps, c'est que lorsqu'il n'y a pas de coordination des pouvoirs centraux sur les stratégies, on arrive dans les zones de frontières à des affrontements, des chocs, **des collisions frontales de stratégies différentes**. C'est particulièrement vrai aujourd'hui entre la Moselle et la Sarre. »*

Député, frontière franco-allemande

Des déséquilibres pour l'emploi et le télétravail des frontaliers

Plus loin, les fermetures de frontières liées à la pandémie révèlent les situations de dépendances mutuelles et de déséquilibres de certains marchés de l'emploi en transfrontalier, en particulier en franco-luxembourgeois ou en franco-suisse. Notamment, **la double situation de dépendance du système sanitaire luxembourgeois vis-à-vis des personnels soignants frontaliers et de**

pénurie de main d'œuvre dans les hôpitaux du Nord Lorrain, est apparue de manière d'autant plus criante que la frontière risquait d'être fermée. Les solidarités en matière de transferts de patients et de partage de matériel médical sont à considérer également sous cet angle, ainsi que l'ont rappelé les participants, mettant en avant le paradoxe entre le système sanitaire du Luxembourg dépendant à 80% de la main d'œuvre transfrontalière, la situation de pénurie dans les hôpitaux dont cette main d'œuvre est pour partie originaire, et les déséquilibres en termes de compensation humaine, matérielle et financière liés à l'absence de régulation partagée.

Par ailleurs, en plus des déséquilibres pour la prise en charge du chômage des transfrontaliers évoqués plus haut, l'essor du télétravail à la suite de la crise pose des questions nouvelles pour la prise en charge des mobilités transfrontalières, du développement économique ou pour la fiscalité relative à ces salariés. Si ce dernier phénomène n'est pas proprement spécifique au transfrontalier et peut aussi être analysé dans une perspective mondiale, **le développement du télétravail à plein temps pour certaines catégories d'emploi fait craindre d'importantes répercussions fiscales directes et indirectes pour les Etats et les collectivités**. Des répercussions fiscales directes d'une part dès lors où celles-ci se doivent de développer davantage de services publics liés à des résidents imposés sur leurs revenus dans un pays étranger, en l'absence de compensations fiscales internationales. Des répercussions indirectes d'autre part, dès lors que la généralisation du télétravail à l'étranger pour certains emplois qualifiés fait craindre un risque de perte d'activité pour des entreprises concurrencées sur le marché du travail local pour l'embauche d'une main d'œuvre rare, à des conditions fiscales et financières plus avantageuses.

*« Sur le télétravail, la crainte est double. D'une part, sur les impacts de la fiscalité luxembourgeoise [appliquée aux télétravailleurs en France], car on aurait **des concurrents directs** pour nos entreprises. Et la deuxième question c'est **la prise en charge de ce télétravail**, car ces télétravailleurs sont à la charge des collectivités locales françaises. Le Luxembourg a une économie qui perçoit 100% de l'impôt, mais ne prend en charge que 50% de sa population active. Aujourd'hui avec le télétravail, on va passer à 60 ou 70%, et ça ce n'est pas acceptable pour nous non plus. »*

Cadre administratif, frontière franco-luxembourgeoise

Des tensions sur le vivre-ensemble transfrontalier

Enfin, en plus des déséquilibres en matière de gouvernance et d'emploi transfrontalier, les mesures déployées aux frontières ont impliqué certaines **tensions entre les populations** et pour la cohésion des bassins de vie transfrontaliers. Suite aux restrictions de mouvement et de circulations en transfrontalier, des manifestations de rejet des frontaliers sont apparues localement. Un député cite pour le territoire franco-allemand entre la Moselle et la Sarre l'emploi du terme « *pestiférés* », s'agissant de la perception de l'autre côté des travailleurs devant traverser chaque jour la frontière pendant la pandémie. Ces tensions sont aussi en partie la conséquence de traitements nationaux différenciés imposés aux consommateurs souhaitant faire leur course dans le pays voisin, ou de mesures relatives aux travailleurs devant se faire systématiquement dépister pour rejoindre leur lieu de travail et leurs collègues résidant de l'autre côté, non soumis à cette exigence.

*« Le confinement a été un choc qui a causé beaucoup d'effroi au niveau culturel. On a vu des panneaux dans les supermarchés sarrois qui interdisaient les français. Des œufs sur des travailleurs transfrontaliers. Cela a été assez violent, glaçant. Cela a pu **laisser craindre que la culture transfrontalière, cette identité commune dont on parlait depuis 30 ans n'était plus qu'une illusion.** »*

Journaliste, frontière franco-allemande

Enfin, si l'apparition de déséquilibres multiformes est propre aux crises, ces dernières se traduisent dans les territoires transfrontaliers de manière exacerbée, révélant les difficultés qui peuvent subsister en matière de régulation, d'interdépendances économiques, et de cohésion entre communautés. Ce constat critique des déséquilibres transfrontaliers mis en lumière par la situation de crise est une occasion pour **renouveler les questionnements sur ce qu'implique le co-développement transfrontalier**, soit la prise en charge durable, partagée et solidaire des ressources humaines, naturelles et financières des territoires transfrontaliers. A l'aune de la gestion de crise, les territoires transfrontaliers se montrent en effet aussi comme étant **des espaces-limites, qui permettent dans leur régulation d'envisager un renouvellement profond des méthodes**.

Quelles questions soulever et quelles leçons tirer de ces expériences vécues ?

La nécessité de visibiliser les enjeux et de mobiliser une attention particulière sur les questions des frontières

Le premier retour d'expérience qui peut être fait des modalités de gestion de crise en transfrontalier au cours de l'année écoulée est fondé sur **la nécessité d'observer, de mettre en avant, et d'analyser les processus vécus, les interactions transfrontalières qui ont eu lieu durant cette période et les modes de réponse apportés par les autorités publiques**. Cette nécessité de renforcer l'observation et le partage d'expériences aux frontières est celle qui a présidé à la mise en place de ce groupe de travail dans le cadre du réseau de la MOT. Ce besoin de connaissance apparaît par ailleurs d'autant plus nécessaire que les données à la frontière manquent, que les acteurs du transfrontalier disposent de moins d'instances communes de partage et de réflexion qu'il ne peut y en avoir dans un contexte proprement national, et que la comparaison entre différents sites transfrontaliers n'est pas forcément habituelle. Les différents témoignages apportés au cours des séances laissent enfin percevoir toutes les spécificités que peut recouvrir le fait transfrontalier, espace limite au carrefour de différents systèmes nationaux, et qui nécessite de ce fait une mobilisation particulière pour pallier les déséquilibres qui lui sont propres.

A partir de cette nécessité d'observer et de documenter les réalités transfrontalières, plusieurs questions peuvent être soulevées pour guider les analyses à conduire :

- **Quelle est la réalité des transferts économiques, financiers et fiscaux**, directs et indirects au sein des territoires transfrontaliers ?
- **Quelles externalités positives et négatives** des infrastructures, équipements et projets d'aménagement mis en place auprès des frontières ?
- De façon prospective : **quels mécanismes de régulation pour une prise en charge intégrée et solidaire des ressources transfrontalières** ? Quels seraient les fondements économiques, normatifs et écologiques de ces mécanismes ?

*« Il faut pouvoir **s'organiser pour qu'en période apaisée il y ait une vraie concertation entre les Etats frontaliers**. Si on régionalisait les moyens de gestion sanitaire, les tests, les masques des prochaines crises sanitaires, il faut bien **savoir qui s'occupe de qui**. Un frontalier est sous le régime de protection de son Etat de travail le jour, mais celui-ci ne protège pas les frontaliers mais les résidents. Et sous le régime de protection de son Etat de résidence de nuit, il est sous le régime de protection des actifs de son territoire de résidence et n'est pas concerné par ce qui se passe sur son territoire d'activité. Il s'agit là de la moitié des actifs du Luxembourg, ce n'est pas vraiment une variable d'ajustement. »*

Cadre administratif, frontière franco-luxembourgeoise

Développer une approche systématisée de la concertation, à l'aide du renforcement de cultures de projet communes via des comités multi-niveaux

Parmi les autres principaux retours issus du groupe, l'un des constats est aussi celui d'une difficile prise en compte des intérêts et des enjeux des acteurs locaux. Les mesures de repli sur les fonctions essentielles et de freinage épidémique qui ont été appliquées au sein des différents Etats européens au début du printemps 2020 ont eu un caractère d'urgence, avec des prises de décision unilatérales et centralisées, **mettant en porte-à-faux les processus habituels de concertation et de coopération, dès lors que ceux-ci répondaient davantage à des logiques de long-terme**. Sous certains aspects, les réflexes de concertation transfrontalière, de prise en compte de la continuité des bassins de vie ont été mis de côté par une partie des directives prises. Cette absence génère des déséquilibres certains pour les populations vivant de part et d'autre, ainsi que cela a pu être documenté.

Pour autant et pour garantir une meilleure prise en compte des situations transfrontalières en temps de crise, c'est sur le temps long que doivent être construites et renforcées des logiques systématiques de concertation. Au travers de la mise en œuvre de projets, de la structuration d'instances de gouvernance, et de la multiplication des occasions de rencontres, l'enjeu est de pouvoir parvenir à **bâtir une culture commune de mise en œuvre de projets et d'actions partagées**. Ce n'est que si cette culture commune existe sur le temps long qu'elle pourra être activée sur le temps court et restreint de la gestion de crise. Le déploiement de la cellule de contact transfrontalière aux frontières de la Région Grand Est en est un bon exemple, puisque de l'avis

des différents acteurs parties-prenantes, c'est grâce à l'existence préalable d'une instance commune, intégrant tous les différents niveaux de décision – en l'occurrence le comité de coopération transfrontalière (CCT) franco-allemand issu du traité d'Aix-la-Chapelle – que les protagonistes ont été capables le moment venu d'orchestrer des prises de contact multilatérales rapides et efficaces.

L'Ambassadeur aux commissions intergouvernementales, à la coopération et aux questions frontalières souligne ainsi l'intérêt de ce type d'instance, qui aurait vocation à être reproduite sur chaque frontière. La mise en place de tels organes de coopération, conditionnée par « *le soutien de la classe politique* », ne peut advenir qu'en « *conséquence de la mobilisation sur le terrain* » et grâce aux remontées d'information quant aux spécificités et au potentiel du frontalier, pour pouvoir prendre pleinement la mesure politique et économique de l'enjeu.

« Ce qui est important c'est de garder à l'esprit la culture d'acte unilatéral concerté. Ce n'est pas parce que l'on est souverain, que l'on est le seul à décider, qu'il ne faut pas demander leur avis aux autres. L'unilatéral est un danger pour la construction européenne, et pour le développement et la modernisation de la France. La bonne formule pour le moment, c'est la collaboration informelle qualifiée comme on dit. C'est-à-dire la mobilisation des gens sur le terrain. Il faut des projets concrets et à ce moment-là l'appareil de l'Etat peut les soutenir. Mais tant qu'il s'agit d'organiser les choses au niveau institutionnel, il y a mille raisons juridiques et politiques pour que ce ne soit pas une priorité au niveau des décideurs nationaux. Gardons cela présent à l'esprit, parce que ce sera une réalité qui va continuer à s'appliquer pendant un certain temps. »

Ambassadeur français pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières

Mettre en œuvre des régimes spécifiques aux frontières, sans recréer de nouvelles limites, en garantissant les mêmes droits de mobilité pour tous les usagers

Enfin, si les développements de l'observation des faits et de cultures communes d'action constituent des réponses indéniables pour mieux pallier les effets des crises en transfrontalier, **un troisième domaine de questions et de leçons à tirer de la crise concerne les régimes juridiques à déployer pour garantir la mobilité des citoyens transfrontaliers et l'usage de services publics communs.**

Il ne s'agit pas de recréer de nouveaux périmètres à partir d'instances de gouvernance ou de territoires existants, mais de réussir à concevoir des régimes d'exception, différenciés, fondés sur le partage d'un bassin de vie commun. C'est le sens des réflexions actuelles sur le développement d'un statut spécifique pour les usagers du transfrontalier, en favorisant la mobilité transfrontalière des personnes non pas en fonction de leur nationalité ou de leur territoire politique d'appartenance, mais selon leur lieu de résidence et la distance de celui-ci à la frontière⁵.

Pour un cadre administratif du territoire franco-luxembourgeois, en l'absence de droit binational, il paraît ainsi « *important de s'acheminer vers un droit transfrontalier* », dans la mesure où en temps de crise, ces territoires se retrouvent « *à la marge dans beaucoup de situations* » par rapport au reste des territoires nationaux. Les marges de manœuvre données au niveau local peuvent être ici une forme de recours pertinent pour pouvoir « *agir en fonction des situations* »⁶.

⁵ Par exemple, le décret n°2021-99 du 30 janvier 2021 prévoit une exception aux mesures de contrôle qui s'appliquent aux entrées sur le territoire français 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.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043081402>

⁶ C'est ici plus précisément le sens des réflexions approfondies dans le cadre du groupe de travail « Gouvernance transfrontalière » du réseau de la MOT

Annexe : liste des personnes intervenues lors des quatre premières séances

Séance du 12 juin 2020 : les coopérations pendant la crise sanitaire aux frontières

Animée par Simon Jodogne (Métropole Européenne de Lille) et Jérôme Marchal (Pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain)

- Simon Jodogne (Métropole Européenne de Lille)
- Louis-François Reitz (Ville de Metz)
- Xavier Faure (ARS Occitanie)
- Jacques Champagne de Labriolle (Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières)

Séance du 8 septembre 2020 matin : Culture et citoyenneté transfrontalières à l'épreuve de la crise

Animée par Tatiana Lambert (Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur), Simon Jodogne (Métropole Européenne de Lille) et Jérôme Marchal (Pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain)

- Nancy Braun (Esch-sur-Alzette Capitale européenne de la culture 2022)
- Philippe Weckel & Robert Botteghi (Université Nice Côte d'Azur)
- Pascale Braun (Journaliste, éditrice du site www.voisinsnachbarn.eu)
- Renée-Evelyne Mourguy, (Université de Bordeaux Montaigne)

Séance du 8 septembre 2020 après-midi : Comment renforcer le rôle des acteurs locaux dans la gestion de crise ?

Animée par Simon Jodogne (Métropole Européenne de Lille)

Séance du 19 mars 2021 : Le co-développement transfrontalier à l'aune des situations vécues durant la crise aux frontières

Animée par Tatiana Lambert (Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur), Simon Jodogne (Métropole Européenne de Lille) et Jérôme Marchal (Pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain)

- Christophe Arend (Député de la Moselle)
- Sébastien Fitamant (Conseiller métropolitain, Adjoint au Maire de Wattrelos)
- Jean-Pierre Vassallo (Maire de Tende)



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France

Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80 - www.espaces-transfrontaliers.eu

