



Analyse de l'impact des mesures liées aux frontières prises par les États membres dans le cadre de la lutte contre la COVID-19

Principaux résultats de la mission

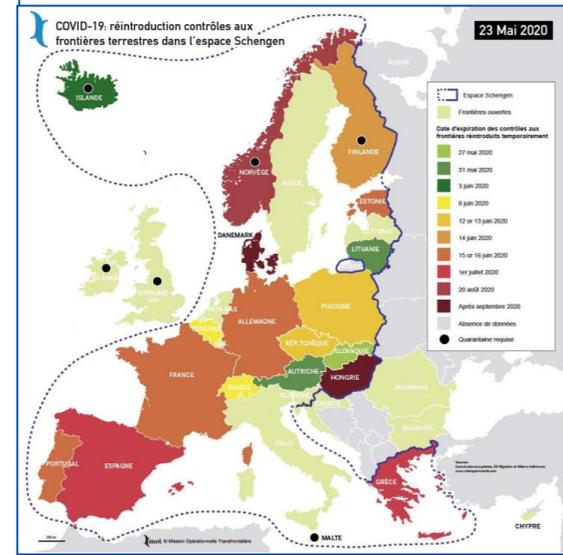
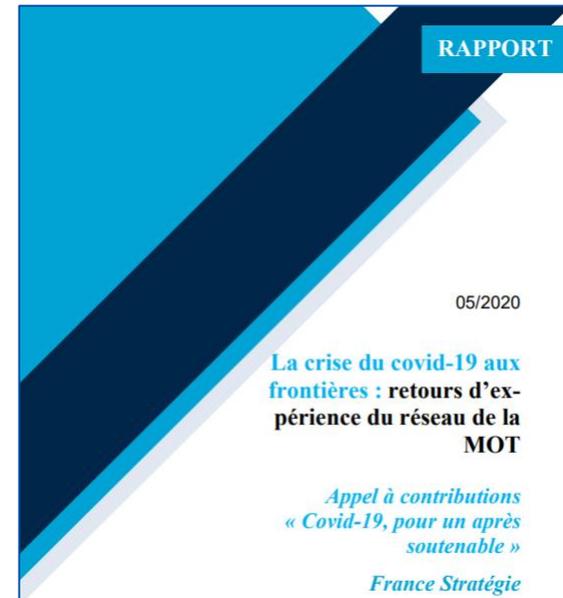
*Mission Opérationnelle Transfrontalière
(MOT)*

Notre mission : comprendre l'impact des restrictions aux frontières sur les communautés transfrontalières

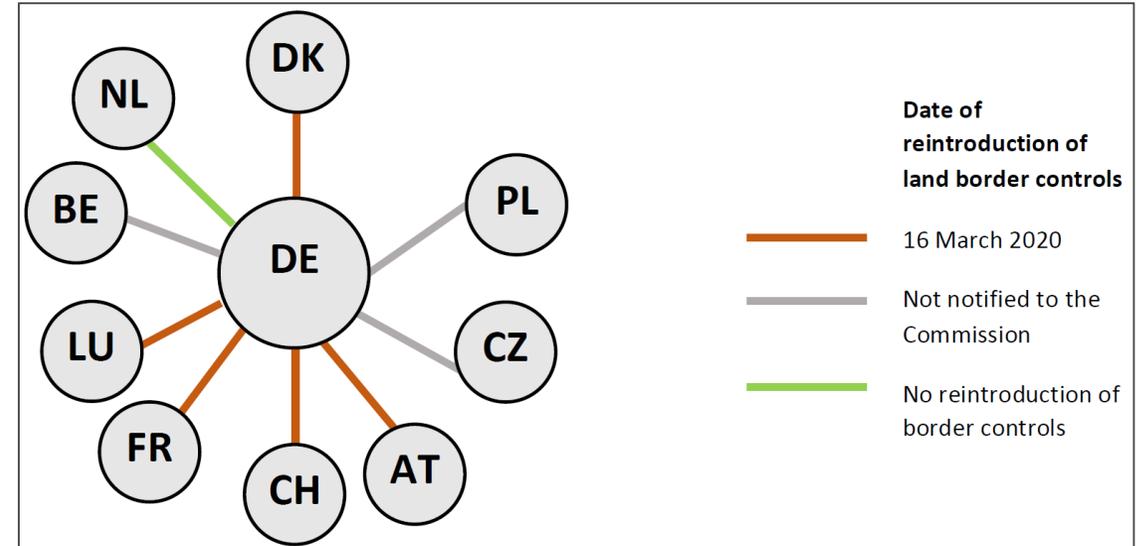
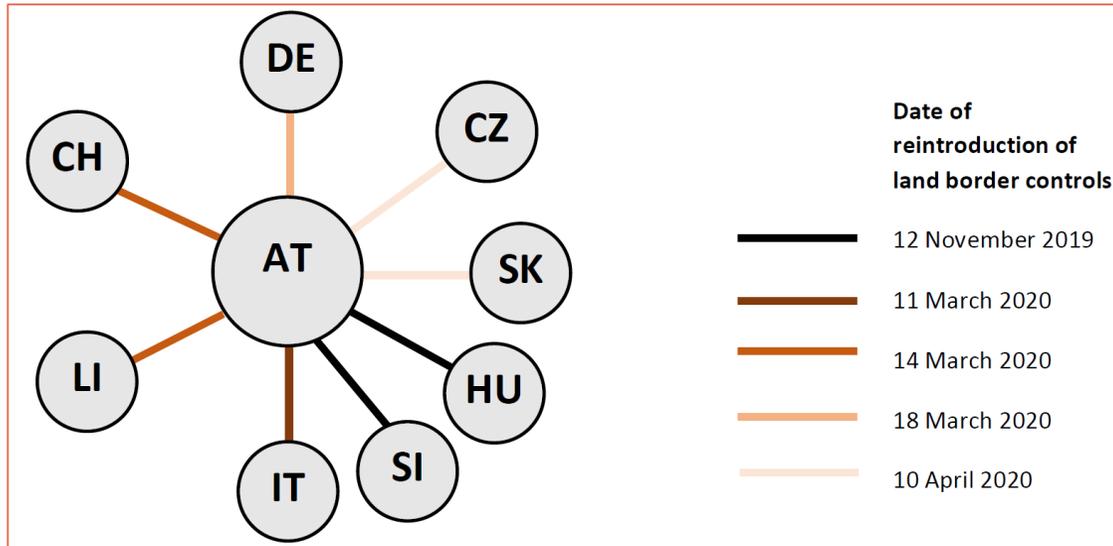
- Se réfère à une période spécifique : le printemps 2020 (entre début Mars et fin Juin), 1ère vague de la pandémie
- Frontières intérieures terrestres (y compris CH, NO, AD, LI)
- Inspiré par une 1ère analyse publiée par la MOT en Mai 2020 sur les frontières françaises
- Implication de l'ARFE et du CESCOI et de leurs réseaux respectifs

• 4 volets principaux:

1. Cartographie des mesures prises (confinement et dé-c.)
2. Impact sur les communautés transfrontalières (incluant 20 études de cas)
3. Rôle des structures transfrontalières
4. Leçons et recommandations sur la gouvernance transfrontalière

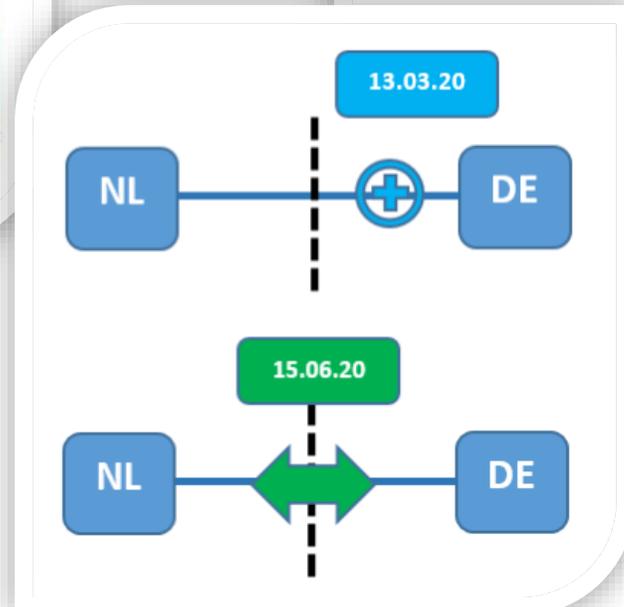
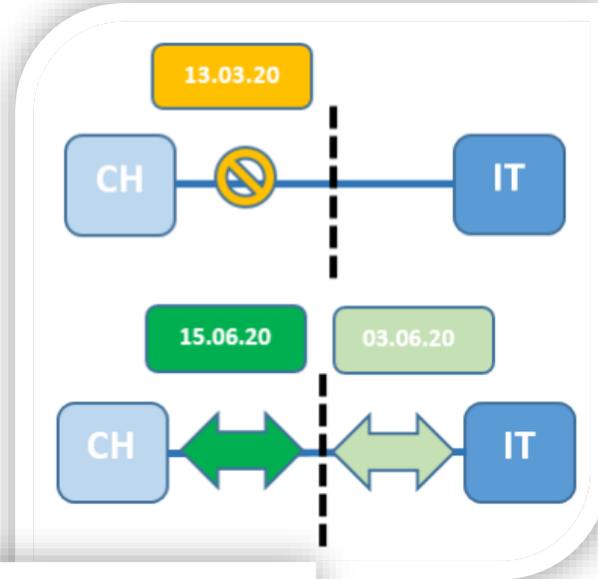
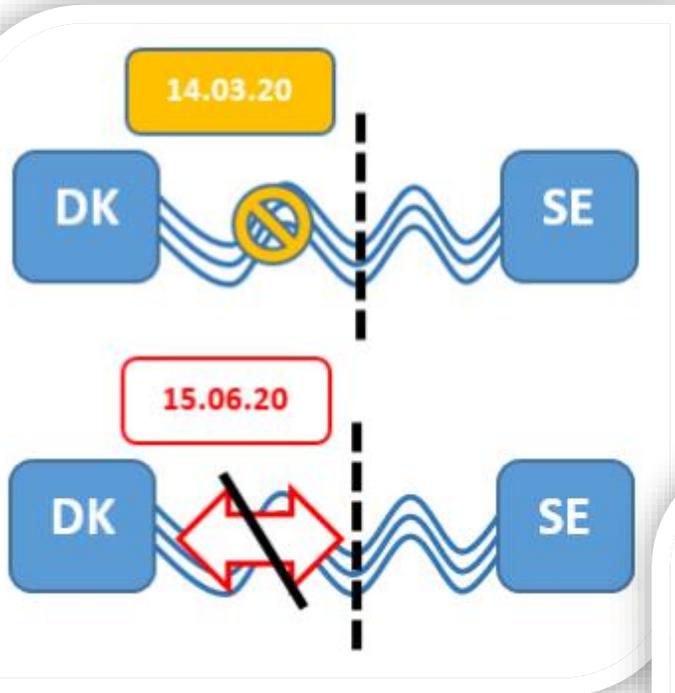


Mapping - Réintroduction des contrôles aux frontières terrestres dans l'UE et l'espace Schengen



- La plupart des États ont fermé leurs frontières unilatéralement, sans coordination avec leurs voisins
- Certains États membres ont notifié à la Commission européenne la réintroduction de contrôles à leurs frontières intérieures, d'autres non.
- Double frontière : un État ferme "son côté de la frontière" mais l'État voisin laisse ses frontières ouvertes.
- La réouverture des frontières a été soit coordonnée entre plusieurs pays européens (15 juin), soit anticipée par certains groupes de pays (par exemple les Pays baltes).
- Malentendus sur la date de réouverture (exemple : BE/NL ou IT/FR)
- La plupart des États membres n'ont pas répété les restrictions du printemps lors du second blocage

Mapping – mise en place et levée des restrictions



Legend

- EU Member State and Member of the Schengen Area
- EU Member State but not member of the Schengen Area
- EFTA Country and member of the Schengen Area
- Non-EU country and not member of the Schengen Area

Border closures

- External border of the Schengen Area already controlled before the pandemic
- Introduction of border controls on one side of the border (first country to introduce controls)
- Introduction of border controls on second side of the border (second country to introduce controls)
- Coordinated introduction of border controls
- Health controls at the border
- Certificate required to cross the border

Reopening of the borders

- Border reopening in March, April or May 2020
- Border reopening before 15 June 2020
- Border reopening on 15 June 2020
- Reopening of the border after 15 June 2020
- Border remained closed after 15 June 2020
- Coordinated opening of the border
- Quarantine required

Analyse de l'impact des mesures liées aux frontières sur les communautés transfrontalières

Analyser l'impact :

1. sur la mobilité transfrontalière
2. sur les travailleurs transfrontaliers
3. sur les usagers des services publics transfrontaliers (CPS)
4. sur les activités économiques
5. sur les activités sociales et culturelles
6. L'acceptation par les citoyens des mesures liées aux frontières



Danish police border control in Elsinore at the ferry terminal - © News Øresund, Johan Wessman



Border crossing in Hulst (NL) © Hulst Municipality

Etudes de cas

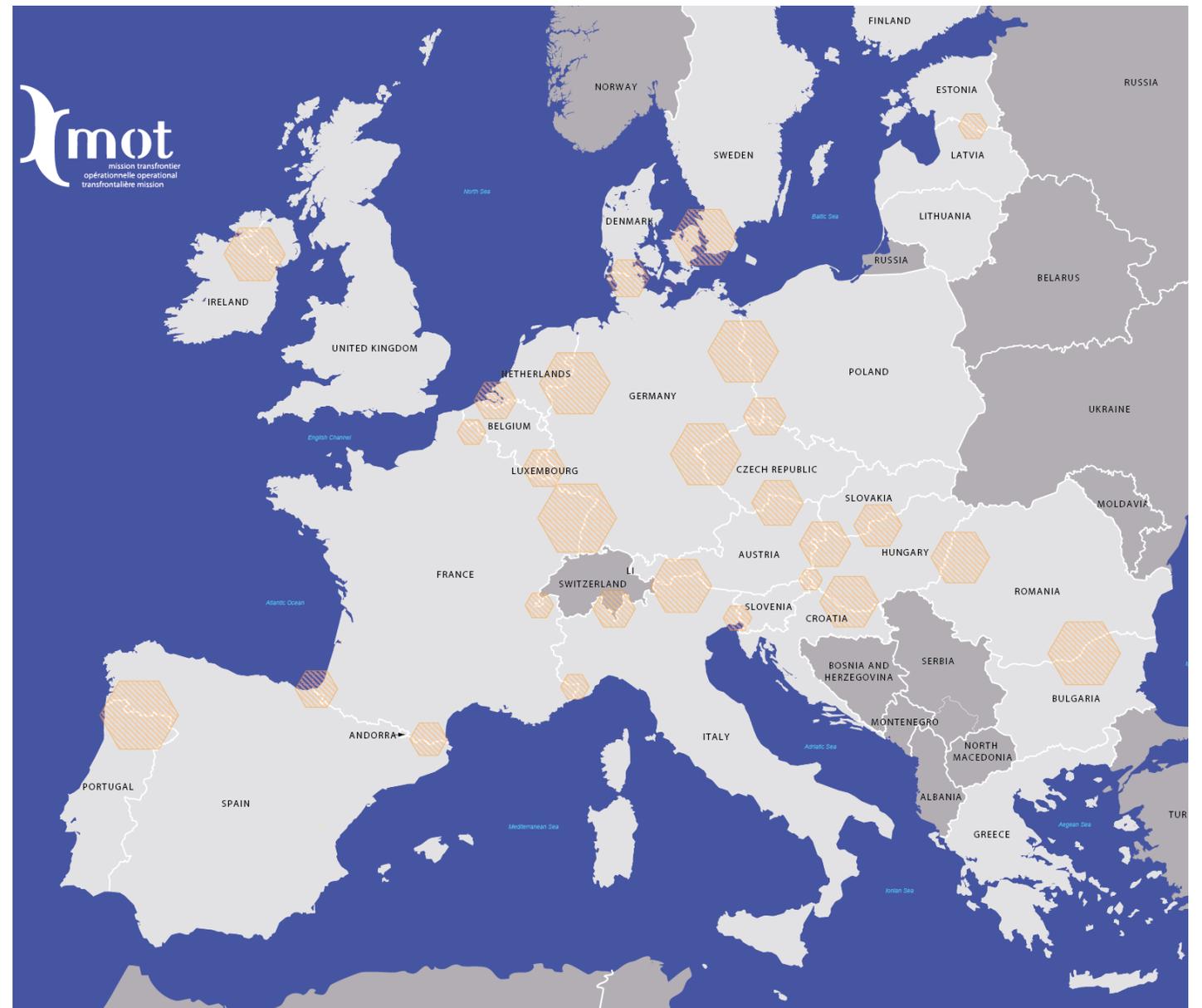
21 interviews

Réalisées entre Juillet et Août 2020

Typologies d'acteurs interviewés:
Principalement des structures transf.
mais aussi:
border information points, élus de
communes frontalières, Croix Rouge,
un opérateur de transport, des
chercheurs...

Autres ressources clés:

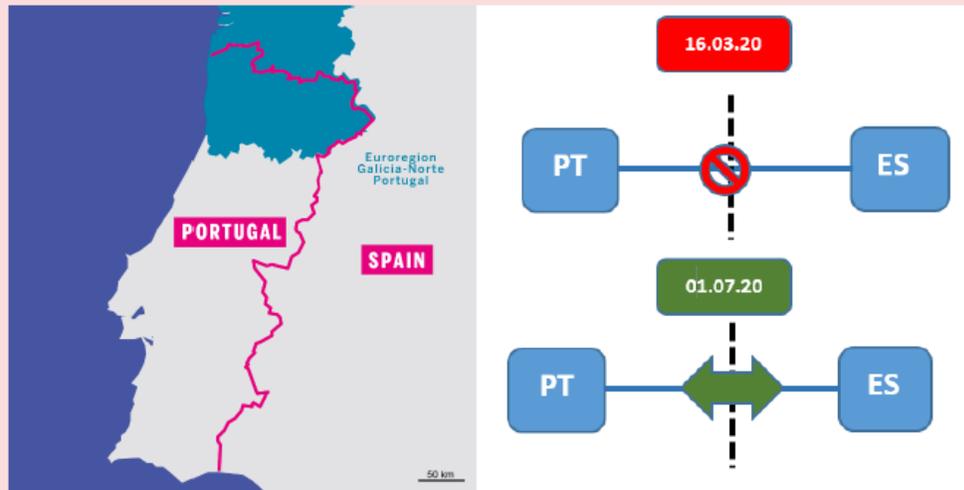
Contributions reçues par le réseau de
la MOT, articles de presse et
scientifiques, la plateforme
#EuropeansAgainstCovid du CdR,
JRC, EP's Research Service...



20 études de cas

ANALYSIS OF THE IMPACT OF BORDER-RELATED MEASURES TAKEN BY MS IN THE FIGHT AGAINST COVID-19

7. Euroregion Galicia Norte (Spain - Portugal)



Border controls and cross-border mobility
(Reduced crossings points, type of controls, congestion, CB public transport...)

The decision to close borders was taken by both the Spanish and the Portuguese governments. There were suddenly only eight crossing points left between Spain and Portugal and people who were allowed to cross the border had to drive long detours. The several Eurocities were completely cut off and CB public transport became completely inexistent, apart from a few buses from the Porto airport.

CB coordination and dialogue during the crisis and the de-containment phase

Regional authorities asked both governments to open up more crossing points, at least in the most populated or busy Eurocities and CB areas. The de-containment phase was also quite disorganised: there was not any kind of coordination between the two countries.

Impact on cross-border workers

On the Galicia-Norte Portugal border, there are more than 12,000 CB workers. With only a few crossing points, CB workers had to drive very long detours.

Impact on economic activities
(retail, shops, businesses, tour-)

Many businesses depend on CB customers such as hotels, tourism, restaurants etc. E.g. up to 60% of the restaurant industry depends on Galician citizens according to a survey carried out by the Confederation of

region is a rather rural area, so the interdependencies between the two sides of the border are very high.

Impact on social and cultural activities
(Family life and personal relationships, cultural events...)

This crisis affected everyone: in a twin city like Guben-Gubin, where 1 000 inhabitants out of 17 000 on the German side are Polish, many private relations have been affected, as well as regular activities as Germans could not cross the border.

Citizen's acceptance of border-related measures
(Frustration, discriminatory acts, lack of mutual trust, demonstrations, petitions...)

Citizens did not quite understand the border closure as the region was not heavily affected by the pandemic. There had been no death due to Covid-19 in the Euroregion, therefore, people were sceptical about those measures and organized protests all along the German-Polish border. People also valued more the freedom they normally have.

Role of CB structures and agreements during the crisis

The Euroregion tried to be reactive by appealing to the Polish Prime Minister and President to reopen the border. The Euroregion also gave many press releases to raise awareness and launched an online photo campaign to revive contact with Polish colleagues under the motto "Stronger together".



The "Stronger together" campaign
Copyright: Euroregion Spree-Neiße-Bober e.V..



Copyright: Euroregion Spree-Neiße-Bober e.V..

"In front of this unprecedented crisis, the Euroregion Spree-Neiße-Bober tried to be as reactive as possible: it took record of problems and addressed them to the right parties; it played an important role with regard to the citizens and helped taking contact, translating, etc. It served as a contact point for many stakeholders, it raised awareness via the letter to the ministries lobbying to open the border, it informed various stakeholders on different political levels."
Carsten Jacob, Euroregion Spree-Neiße-Bober



Le rôle et la valeur ajoutée des structures et des accords transfrontaliers pendant la pandémie



Leçons à tirer et recommandations

1. Ce qui peut être fait au niveau local des régions transfrontalières
 2. Ce qui peut être fait dans le cadre d'une gouvernance ascendante et à multi-niveaux
 3. Ce qui peut être fait au niveau de l'UE
- => Pour la gestion de crise; aussi valable pour la reprise

Ce qui peut être fait au niveau local des régions frontalières: principales leçons (1)

1 Commencer par les communautés locales transfrontalières

Les personnes ont été touchées en tant que:

- Acteurs économiques, dont travailleurs transfrontaliers, car la mobilité a été sévèrement limitée
- Usagers des services publics transfrontaliers, les 1ers à avoir été interrompus
- Citoyens, soudain seulement nationaux (restrictions basées sur la nationalité). Quid de la citoyenneté européenne ?
- Individus informés: information transfrontalière soudain non disponible
- Individus inspirés (éthique, engagement,...)
- Individus reliés au sein de couples, de familles... séparés par la frontière !

Toutes les régions ont souffert, mais double peine pour les régions transfrontalières

⇒ Prendre en compte la vie transfrontalière des **personnes** (chaînes de déplacement complexes)

⇒ approche multi-dimensionnelle, fonctionnelle !

Ce qui peut être fait au niveau local des régions frontalières: principales leçons (2)

2 Des frontières *bassins de vie* plutôt que des frontières *lignes*.

⇒ Changer les approches habituelles (étroitement institutionnelles, verticales, bureaucratiques)

3 Construire une connaissance et une confiance transfrontalière commune

Pendant la crise, la connaissance commune et la confiance ont été mises en péril, notamment dans le contexte transfrontalier. => Nécessité de les reconstruire

4 Les Groupements européens de Coopération territoriale (GECT) et la gouvernance transfrontalière montrent la voie

Les personnes ont été les premières à réagir

Mais besoin d'institutions, y compris dans le contexte transfrontalier, pour porter :

- Des services publics transfrontaliers (aussi en temps de crise)
- Des territoires transfrontaliers impliquant les citoyens

Ce qui peut être fait au niveau local des régions frontalières: recommandations

- Attribuer aux GECT ou à des structures équivalentes un rôle plus important
- Développer les services publics transfrontaliers et les maintenir en cas de crise
- Mettre en place des plans d'urgence transfrontaliers, et déléguer leur préparation aux GECT
- Développer des centres d'information pour les travailleurs, les consommateurs et les entreprises transfrontalières
- Développer des observatoires fournissant des données transfrontalières fiables et harmonisées
- Encourager l'utilisation des fonds pour les projets citoyens => reconstruire la confiance
- Superviser les territoires transfrontaliers par le biais => conseils transfrontaliers permanents impliquant les citoyens

Ce qui peut être fait dans le cadre d'une gouvernance ascendante et multi-niveaux: leçons

5 Encourager les approches transfrontalières ascendantes, et multi niveaux

Le Covid exige de limiter la mobilité, également dans les régions transfrontalières.

Les États ont cette prérogative; mais besoin de coordination horizontale et verticale.

Différents modèles: bilatéral (traité DE FR d'Aix la Chapelle); multilatéral (Conseil nordique)

6 L'échelon national demeure crucial

Besoin d'États souverains pour la gestion des crises et la relance ; mais ils doivent agir ensemble; promouvoir un co-développement transfrontalier

Si flux massifs, le télétravail transfrontalier est une solution, mais quid de son imposition?

7 Assumer la diversité et la complexité des frontières

Chaque frontière est unique, il n'y a pas de modèle universel!

Ce qui peut être fait dans le cadre d'une gouvernance ascendante et à multiveaux : recommandations

- Renforcer la coopération transfrontalière par des cadres de gouvernance à plusieurs niveaux; en France, transposer le TALC sur d'autres frontières
- Systématiser l'observation transfrontalière => rôle des Etats
- Adapter la législation des États membres, coordonner les actions au niveau de chaque frontière, afin de faciliter le passage des personnes
=> mesures en termes de droit citoyen, d'état civil ...

Ce qui peut être fait au niveau de l'UE: leçons

8 Harmoniser la gestion des crises au niveau de l'UE

- ⇒ Les citoyens auraient souhaité une plus grande intervention de l'UE
- ⇒ L'UE a fait beaucoup, dans le cadre de son mandat (limité)
- ⇒ marge de manœuvre pour l'augmenter : nécessité de vérifier que l'action des États est équitable et proportionnée
- ⇒ fournir des informations et assurer la coordination

9 Approfondir le partenariat entre l'UE, les États et les régions transfrontalières

- ⇒ L'UE doit agir davantage en faveur des régions transfrontalières
- ⇒ Également avec les États, avec leur capacité législative et de financement
- ⇒ logique de la politique de cohésion

Ce qui peut être fait au niveau de l'UE : recommandations

- Accroître la compétence de l'UE en matière de politique de santé, en ce qui concerne les situations d'urgence.
- Établir un règlement européen sur les plans d'urgence transfrontaliers
- Dans un premier temps, élaborer un manuel sur "comment fermer/gérer les frontières de manière judicieuse"
- Lancer un programme de recherche prospective sur l'intégration transfrontalière, basé sur le débriefing de la crise COVID, en explorant différents scénarios de gouvernance des régions transfrontalières
- Fournir aux autorités nationales une procédure d'analyse d'impact transfrontalier
- Établir un cadre pour les services publics transfrontaliers, garantissant leur continuité en cas de crise
- Renforcer le dialogue multi-niveaux entre les structures transfrontalières, les institutions nationales et européennes => Adopter le règlement ECBM (réseau de points focaux nationaux et européen)
- Accorder une attention particulière aux régions transfrontalières pour la relance et la programmation 2021/2027

Ce qui doit être fait par les futurs programmes Interreg :

- **Action #1:** coordonner la gestion des risques (pandémies; autres risques); développer le **rôle des structures transfrontalières dans la gestion des crises** (coopération sanitaire, diffusion d'informations d'urgence...); financer des **scénarios d'urgence**, y compris leur **mise à jour régulière**.
- **Action #2:** garantir que les régions transfrontalières soient pleinement considérées comme des acteurs des **plans de relance**.
- **Action #3:** Favoriser les **approches territoriales intégrées** pour renforcer la résilience des régions transfrontalières, => utiliser l'objectif "*Une Europe plus proche des citoyens*" (**PO 5**)
- **Action #4:** Soutenir les actions visant à renforcer la **gouvernance, l'observation** transfrontalière, la confiance mutuelle, => utiliser l'objectif "*Meilleure gouvernance de la coopération*" (**ISO1**) ; fonds pour les petits projets

Conclusions

- La **fermeture des frontières** en raison de la crise Covid a été un **contrefactuel de l'intégration** transfrontalière. Les **régions transfrontalières méritent une attention particulière de l'UE** (article 174 du TFUE), en raison de leurs **handicaps** (obstacles transfrontaliers) et de leur **potentiel (ouverture à 360°)**.
- Les **interdépendances** révélées par la crise nécessitent de **nouvelles politiques** de coopération transfrontalière : **approche fonctionnelle** prenant en compte les **personnes dans leurs bassins de vie transfrontaliers** ; gouvernance multi-niveaux ascendante impliquant les régions transfrontalières, les États et l'UE.
- Crise : danger/opportunité. Les régions transfrontalières sont des laboratoires de l'intégration européenne
- Processus lancé par le Comité des régions avec l'ARFE, la MOT et le CESCI: **l'Alliance citoyenne européenne pour les citoyens transfrontaliers**, novembre 2020. Elle contribuera à la **Conférence sur l'avenir de l'Europe**.