

# Travail et coopération à travers les frontières

## Introduction

Par Serge CATOIRE

Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'Économie

Quatre cent cinquante mille Français traversent la frontière tous les jours – ou toutes les semaines – pour rejoindre leur emploi. Cela représente un peu plus d'un salarié du secteur privé sur cinquante et constitue, de loin, le premier contingent européen de travailleurs frontaliers. Ce phénomène est, bien sûr, beaucoup plus important dans les zones proches des frontières, où il peut représenter la moitié des emplois, voire plus ; mais il ne se limite pas à cette proximité territoriale, l'occupation du TGV Lyria, du Thalys, ou de la ligne Paris-Luxembourg en début et en fin de semaine en témoigne. Il ne résulte pas non plus exclusivement d'une attraction des métropoles que sont Luxembourg et Genève : des résidents de la métropole de Lille-Roubaix-Tourcoing traversent ainsi la frontière tous les jours pour aller travailler en Belgique, tandis que le flux inverse est très faible. Strasbourg attire un flux conséquent de consommateurs allemands, mais accueille peu de frontaliers allemands.

Ce phénomène, d'une ampleur significative et croissante pour l'emploi, a également une importance économique majeure. Les 22 milliards d'euros annuels de revenus des salariés frontaliers français représentent une contribution essentielle à la balance des paiements. Si l'on déduit de cette somme les revenus perçus par les travailleurs frontaliers étrangers venant en France, le solde de 20,5 milliards d'euros est plus élevé que la somme des trois premiers soldes sectoriels positifs français (matériels de transport, industrie agro-alimentaire, tourisme).

Le présent numéro des *Annales des Mines* s'attache à donner un panorama d'ensemble du fait frontalier et de son importance pour la France. La première partie est consacrée aux aspects institutionnels et d'infrastructure de la coopération transfrontalière. La seconde est plus focalisée sur les travailleurs frontaliers.

En ouverture de ce numéro, Jean Peyrony, directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière, décrit les enjeux de l'ouverture des frontières pour les régions concernées d'Europe, dresse un état des lieux des territoires frontaliers français et des actions politiques correspondantes, souligne les avancées que constituent les propositions de la Commission européenne pour l'après-2020 et le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, et conclut par quelques pistes d'action.

Étienne Blanc, premier vice-président de la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), souligne l'importance de l'espace sous influence des frontières dans le territoire national et dans celui de la région AURA. Il décrit les nombreuses instances de coopération régionale transfrontalière en soulignant l'importance historique du Comité régional franco-genevois, créé en 1973, en même temps que la « compensation franco-genevoise » – reversement aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie d'une part de l'impôt sur le revenu prélevé à la source sur les travailleurs frontaliers français à Genève. Plus récemment, en janvier 2013, a été constitué le Groupement local de coopération transfrontalière du Grand Genève. Par sa participation aux différentes instances, comme par la prise en compte du fait transfrontalier dans ses différents schémas (SRDEII, SRADET, SRESRI...), la Région suscite et accompagne le foisonnement des initiatives frontalières portées par les collectivités concernées.

De son côté, Alexandre Moine, professeur de géographie à l'Université de Franche-Comté, met en relief les obstacles à la coopération transfrontalière dans l'arc jurassien. Bien que doté d'une unité physique et climatique, cet arc est en effet marqué par deux dissymétries. L'une distingue des espaces de faible densité, en France, et des espaces beaucoup plus urbains de l'autre côté de la frontière suisse, il en résulte des différences institutionnelles qui ne facilitent pas la construction d'une vision intégrée et transfrontalière du développement. L'autre distingue des flux de travailleurs français vers la Suisse et des flux de consommateurs suisses vers la France. La mobilisation locale de l'intelligence collective, de l'innovation et la mise en œuvre d'expérimentations visent à surmonter ces obstacles.

En éclairant par son expérience opérationnelle l'histoire et l'origine des frontières, en particulier dans le nord et l'est de la France, Philippe Voiry met en évidence des enseignements issus de la gestion récente de la pandémie. Cette crise sanitaire a montré qu'il était impossible de filtrer les flux aux frontières entre pays de l'UE sans encourir très vite des conséquences économiques dévastatrices. La coopération frontalière a, à cette occasion, confirmé son rôle dans la construction européenne, par continuité directe entre les populations. À ce titre, elle contribue à la réalisation d'une souveraineté européenne pour répondre aux défis globaux.

Alain Bonnafous, professeur émérite de l'Université de Lyon, et Lionel Clément, économiste des transports, décrivent la genèse et la situation du projet ferroviaire Lyon-Turin, depuis le premier accord franco-italien de janvier 1996 jusqu'à aujourd'hui. Ils soulignent que les décisions récentes pérennisent les chantiers du tunnel, mais ouvrent l'urgence de la programmation de « tout le reste », pour éviter la situation du tunnel du Perthus (terminé en 2009, il n'a été connecté au réseau à grande vitesse espagnol qu'en 2013 ; alors que la connexion pour le fret n'est pas achevée) ou du tunnel sous la Manche pour lequel les accès du côté anglais (liaison Londres-Douvres) n'ont été achevés que treize ans après sa mise en service. En Suisse, la part du rail dans le transport des marchandises par-delà les Alpes vers l'Italie est de 60 %. Atteindre ce même taux pour la traversée des Alpes françaises vers l'Italie reste un espoir lointain. La durée des négociations et de la réalisation des infrastructures internationales, telles que le Lyon-Turin, et les vicissitudes politiques qui les ralentissent rendent particulièrement aléatoire la prévision de leur coût et de leur impact.

La description par le professeur Giuseppe Pini de l'historique du Léman Express confirme ces difficultés. On peut en effet tracer l'origine du projet à une convention signée en 1912 entre la Confédération helvétique et le canton de Genève. Cent quatre ans plus tard, le 12 décembre 2019, est entré en service le plus grand RER transfrontalier d'Europe, doté de six lignes transfrontalières, 45 gares et 230 km, sur lesquels circulent 240 trains par jour. Le « fort mouvement de grève » qui a marqué, en France, l'ouverture à l'exploitation n'augure en rien du futur de l'infrastructure. Pour qu'elle concrétise tout son potentiel, il est par contre maintenant nécessaire qu'un effort majeur de modernisation du réseau ferré dans la vallée de l'Arve et vers Annecy soit réalisé.

Eurotunnel est à la fois une des réalisations transfrontalières européennes les plus importantes et celle qui est susceptible d'être la plus concernée par le Brexit. Michel Boudoussier souligne le caractère original du modèle mis en œuvre. Le succès du projet se mesure par le flux annuel qu'il permet : 1,8 million de camions, 2,7 millions de voitures, 11 millions de passagers, et jusqu'à 450 trains et navettes par jour. Ce succès repose sur la cohésion des équipes françaises et britanniques au sein de l'entreprise et sur la capacité de décision, de réactivité et de capacité à innover qui en découle. Il repose aussi sur la capacité à gérer le long terme que donne cette organisation transnationale couvrant à la fois l'infrastructure et son utilisation. Préserver ce succès dans le nouveau contexte institutionnel européen du rail nécessitera des efforts continus.

Le projet Seine Escaut vise à transformer et à améliorer des voies d'eau pour construire le premier réseau multimodal européen de transport fluvial le long de 1 100 km de voies d'eau à grand gabarit reliant les cinq grands ports maritimes que sont Le Havre, Rouen, Dunkerque, Anvers et Zeebrugge. Nicolas Bour rappelle que six régions européennes sont mobilisées depuis plus de vingt ans autour de ce projet, qui a également suscité des engagements de la part de plusieurs filières industrielles. Son succès final dépendra de la poursuite de la collaboration entre les acteurs, de la maîtrise du foncier, et de l'adéquation des politiques intermodales et de transport mises en œuvre par les pouvoirs publics.

L'hôpital transfrontalier de Cerdagne, dont Xavier Faure et ses co-auteurs décrivent la genèse et les apports, est un succès d'autant plus impressionnant qu'il s'est à peine écoulé quatre ans entre la signature, le 26 avril 2010, de l'accord franco-espagnol portant création du groupement européen de coopération territoriale – Hôpital de Cerdagne, et l'ouverture de cet hôpital à la population, le 14 septembre 2014. L'an dernier, cet hôpital a accueilli 3 892 séjours et 29 178 passages aux urgences, et a réalisé 38 137 examens de radio et IRM, 1 502 opérations chirurgicales, 35 222 consultations et 145 accouchements. Plusieurs chantiers sont engagés entre l'ARS Occitanie et Calsalut pour améliorer encore l'activité de cette structure de coopération binationale et consolider son fonctionnement interne.

L'existence de la coopération universitaire transfrontalière est parfois masquée par le succès, plus global, d'Erasmus. Elle n'est, par ailleurs, pas limitée aux zones frontalières. Françoise Boutet-Waïss rappelle ainsi que la moitié des universités françaises est impliquée dans une ou plusieurs coopérations transfrontalières. La proximité géographique et linguistique présente néanmoins un avantage évident. Ainsi, la coopération entre la Belgique et les universités des régions riveraines de sa frontière s'avère être la plus structurée. Malgré le caractère international de la science, les différences de fonctionnement, les frontières linguistiques et culturelles, les freins structurels, politiques et réglementaires n'ont pas encore permis aux universités des régions frontalières d'atteindre le niveau de coopération qui leur permettrait d'apporter une contribution majeure à l'intégration européenne. Ces obstacles et freins sont néanmoins souvent surmontés, localement, par l'engagement des acteurs, qui aboutissent à autant de victoires.

L'analyse de Pierre Bui Quang et Florian Le Gallo, de la Banque de France, rappelle l'importance du travail frontalier pour la balance des paiements française. La libre circulation au sein de l'UE a permis en 2018 à 2,1 millions d'Européens, dont 450 000 Français, de travailler dans un autre État que celui de leur résidence. Ces 450 000 Français ramènent chaque année 22 milliards d'euros de salaires sur le territoire national. Le solde correspondant, une fois déduits les revenus des travailleurs frontaliers étrangers exerçant en France, est passé de 7,7 milliards en 2000 à 20,5 milliards en 2018, sa contribution est ainsi devenue aujourd'hui essentielle.

Elena Mironova et Sophie Villaume, de l'Insee, soulignent notamment la croissance forte et régulière des flux de frontaliers français vers la Suisse et le Luxembourg. De 2006 à aujourd'hui, ces flux ont progressé de 3,9 % par an pour le premier et de 3,2 % pour le second. Dans la ville de Genève, un quart des personnes employées sont ainsi des frontaliers français. Les cadres représentent 21 % des frontaliers français en Suisse et à Monaco et 16 % au Luxembourg. Un potentiel de croissance supplémentaire existe. Il nécessite de lever les difficultés qui peuvent exister, notamment linguistiques. On note

ainsi que le flux de frontaliers vers l'Allemagne baisse au rythme du départ à la retraite des générations germanophones d'Alsace et de l'arrivée sur le marché du travail de jeunes monolingues français.

Au sein de la Métropole européenne de Lille (MEL), Bruno Cassette, Simon Jodogne et David Vaillant soulignent le différentiel de taux de chômage entre le côté français de la frontière (13 % dans la zone d'emploi de Roubaix-Tourcoing et 9,3 % dans celle de Lille) et la Flandre belge (3,9 %). Ce constat a conduit à trois actions : favoriser l'emploi transfrontalier, malgré l'obstacle de la langue, favoriser l'implantation d'entreprises flamandes du côté français de la frontière et, surtout, comprendre les raisons du succès flamand dans la lutte contre le chômage pour essayer de les répliquer. S'appuyant sur une simplicité dans la chaîne de responsabilité, ce succès paraît reposer sur une évaluation annuelle des formations en cohérence avec les besoins des entreprises (le taux d'employabilité de chaque diplôme est ainsi publié chaque année), sur une promotion de la culture de l'entrepreneuriat dès le plus jeune âge, sur la valorisation des compétences et sur l'accompagnement des enfants et familles à risque. La MEL s'inspire de ces orientations pour élaborer ses propres actions.

La forte présence de travailleurs frontaliers sur le marché du travail en Suisse (29 % de la population active dans le canton du Tessin, 27 % à Genève et 25 % à Bâle) suscite une forte hostilité d'une partie de la population. Cette hostilité s'est notamment traduite dans des votes s'opposant à la libre circulation des personnes. Giovanni Ferro Luzzi, de l'Université de Genève, Sylvain Weber, de l'Université de Neuchâtel, et Vincent Fromentin, de l'Université de Lorraine, détaillent les analyses statistiques qui démontrent que les travailleurs frontaliers ne « volent pas le travail des locaux », dont le taux de chômage est par ailleurs très faible.

La coopération institutionnelle entre la région Grand Est prend de nombreuses formes. Elle se concrétise notamment dans des accords-cadres avec les *Länder* voisins sur la formation continue ou le développement de l'apprentissage transfrontalier. Édouard Jacque, conseiller régional délégué aux travailleurs frontaliers et président de l'association Frontaliers Grand Est, souligne que les liens humains forgés à travers la coopération institutionnelle ont contribué au succès de la coopération transfrontalière pendant la crise. De nombreux Français malades de la Covid-19 ont ainsi été accueillis dans les pays voisins ; les obstacles sociaux et fiscaux freinant le télétravail pour les frontaliers ont été levés ; et l'information des frontaliers a été régulièrement assurée au fil de l'évolution des règles de confinement et de transit de part et d'autre des frontières.

Christine Bertrand, présidente du MEDEF Meurthe-et-Moselle, décrit avec précision l'écart des taux de prélèvements sociaux et fiscaux sur le travail entre la Lorraine et le Luxembourg. Cumulées à des différences sur le temps de travail, ces écarts ont pour conséquence que, pour un même salaire brut de 2 700 €, un frontalier travaillant au Luxembourg aura un salaire net supérieur de 43 % à celui qu'il toucherait en France ; *a contrario*, il coûtera 27 % de plus par mois à l'entreprise française qu'à son employeur luxembourgeois ; ramené à un coût horaire, ce même salarié, toujours sur la base d'un salaire brut de 2 700 € par mois, a un coût horaire pour son entreprise – charges sociales patronales comprises – 45 % plus élevé en France qu'au Luxembourg, alors que lui-même voit arriver sur son compte en banque un salaire net d'un montant inférieur. Elle a présenté au Président de la République le projet d'une « zone de transition fiscale » qui « permettrait à des entreprises et à leurs personnels de s'installer sur le territoire français en appliquant dans le périmètre de ces zones des conditions sociales et fiscales *ad hoc*, s'apparentant à celles du pays voisin et aussi attractives ». Ces zones pourraient, en particulier, permettre de réhabiliter les friches, nombreuses, en Lorraine.

Au sein de l'Europe, mais en dehors de France, la coopération de part et d'autre de la frontière entre les deux Irlande est un sujet majeur de l'actualité du Brexit. Katy Hayward, qui a apporté une contribution académique aux débats parlementaires et gouvernementaux britanniques sur la préparation du Brexit, souligne, données historiques et chiffres à l'appui, l'importance vitale que représente une frontière fluide pour la paix et la prospérité en Irlande. Elle met en évidence les progrès déjà accomplis sur ce sujet, tout en soulignant qu'il ne peut que rester complexe et sensible.