

Les succès et les difficultés dans la coopération frontalière, une vue opérationnelle depuis la région Grand Est

Par Philippe VOIRY

Préfecture de région Grand Est

La coopération frontalière est une nécessité pour faire d'une discontinuité un moteur de croissance. Pour réaliser ce potentiel, il faut cependant prendre garde à ce que la notion intuitive de frontière, profondément inscrite dans l'esprit humain, ne perturbe pas la vision que l'on doit avoir d'une limite entre États, tout particulièrement au sein de l'Union européenne. Il s'agit seulement d'une limite entre deux systèmes politiques, qui ont donné lieu à des constructions différentes, et qu'il convient désormais de conjuguer. La 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 est aussi une dimension de 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.

La coopération frontalière est une nécessité dans une société d'États en paix.

Le tracé des frontières résulte souvent d'une négociation selon des termes dont la pertinence s'est affaiblie

À une époque où les cartes n'existaient pas, la frontière la plus évidente était celle que dessinaient les cours d'eaux. Même après la généralisation des cartes au XVIII^e siècle, l'habitude a été conservée de faire coïncider certaines frontières avec les rivières, par commodité, mais aussi pour trouver un équilibre entre des prétentions concurrentes sur une voie de commerce. Il fallait alors que les souverains aient la main légère pour ne pas perturber les flux économiques, qui jusqu'à l'invention du train, ont souvent épousé le cours des fleuves et se sont orientés selon les bassins versants. Ainsi, même après que la frontière de la France avec le Saint-Empire romain germanique eut été fixée sur le Rhin, en 1697, l'Alsace a pu continuer à commercer librement avec l'Empire, une barrière douanière étant maintenue pour séparer l'Alsace, puis la Lorraine du reste du territoire français. Le statut de « province à l'instar de l'étranger effectif » n'a pris fin qu'avec le « reculement des barrières douanières » jusqu'au Rhin en 1790.

La plupart des frontières ont aussi été tracées après des conflits. Les considérations militaires ont alors prévalu. L'État victorieux s'est garanti la meilleure position défensive, c'est-à-dire souvent la forteresse la plus avancée qu'il pût tenir. Ainsi, les frontières sont parsemées de métropoles coupées de leur *hinterland*. Avant d'être canalisés, les fleuves partagés en de nombreux bras comme le Rhin constituaient aussi un obstacle difficilement franchissable pour les armées. Ce choix de placer les frontières le long de fleuves a cependant fini par compliquer le développement de territoires appartenant au même bassin versant. En effet, la centralisation qui a accompagné le développement des États-nations a produit des systèmes de droit toujours plus sophistiqués et divergents, qui ont contrarié les flux découlant de la géographie aux frontières.

D'un point de vue économique, les meilleures limites pour séparer deux territoires sont celles qui suivent une ligne de partage des eaux, en pratique souvent une ligne de crête. Cette référence au *divortium aquarum* est déjà présente dans des lettres où Cicéron définit son ressort de Proconsul en Cilicie (Lapradelle, 1928). En faisant prévaloir la ligne de partage des eaux – le Brenner – contre la frontière linguistique située entre le Süd-Tirol et le Trentin, l'irrédentiste Tolomei a cependant conduit l'Italie à absor-

ber un territoire dont les revendications ont perturbé la politique romaine jusqu'au début des années 1970.

La coopération frontalière est une nécessité pour convertir un handicap en un moteur de croissance

La frontière induit une discontinuité dans les flux, qui peut réduire les possibilités de développement. Toutefois, la différence crée l'échange : la frontière peut donc être aussi une pompe inépuisable, comme une différence de potentiel électrique ou de pression osmotique.

L'intensification des flux accroît la spécialisation des territoires selon un gradient de fiscalité et de prélèvements sociaux. Le territoire où se concentre le facteur travail demande bientôt un rééquilibrage par rapport au territoire le plus attractif pour le facteur capital. Pour combler leur déficit de recettes fiscales et leur besoin d'infrastructures, certains élus du Nord lorrain revendiquent ainsi un reversement fiscal de la part du Luxembourg. Aucun reversement fiscal ne pourrait toutefois résoudre les goulots d'étranglement pesant sur les flux de transport, qui ne sont pas seulement d'ordre financier, mais aussi d'ordres physique et environnemental. Le cœur d'une solution soutenable a été proposé par le rapport Blanc-Keller-Sanchez-Schmid de 2010 : « permettre à des entreprises et à leurs personnels de s'installer sur le territoire français [à l'intérieur de] zones à conditions sociales et fiscales *ad hoc*, s'apparentant à celles du pays voisin et aussi attractives ». Cela permettrait à la France d'accroître à nouveau sa base fiscale dans le Nord lorrain. Pour paraphraser un ministre des Finances allemand qui avait pu imposer le prélèvement libérateur sur les revenus du capital, il vaut mieux percevoir « 24 % de quelque chose que 42 % de rien ».

Dans la région Grand Est – qui possède cette particularité unique en Europe de porter quatre frontières –, le handicap est d'autant plus fort que ce territoire a été pendant cinq cents ans le rempart de la France. Il doit donc réapprendre à être le territoire d'échanges qu'il était avant que les prétentions de la France et de l'Empire ne s'affrontent. Or, le fait d'être longtemps porté par le ministère de la Défense ne l'y a pas préparé, à la différence des territoires se situant de l'autre côté de la frontière, nourris par les flux de croissance et d'innovation les plus puissants d'Europe, qui, depuis le Moyen Âge, courent entre le nord de l'Italie et la Mer du Nord. Le retrait du ministère de la Défense a induit une forte perte économique, qui a même entraîné la disparition de liaisons ferroviaires transfrontalières, autrefois subventionnées pour acheminer conscrits et matériels en Allemagne. Frappée également par la désindustrialisation, la région n'a pas encore compensé cette perte par de nouvelles activités, qu'elle ne pourra pas construire à l'encontre de ses voisins, qui bénéficient de l'antériorité. Seule l'insertion dans son environnement immédiat lui permettra de trouver une dynamique. C'est pourquoi le volet infrastructures du traité d'Aix-la-Chapelle doit être réalisé rapidement (rétablissement de la liaison Colmar – Fribourg, arrêt à l'aéroport de Francfort sur la ligne Paris – Strasbourg – Francfort, mais aussi dans le même esprit, les liaisons Haguenau – Karlsruhe et Givet – Dinant).

Sauf facteurs historiques particuliers (coupure d'un bassin de vie), la frontière est moins peuplée que l'intérieur des terres, surtout lorsqu'elle a servi de glacis de défense. Elle est aussi d'autant moins dense en services publics que la rentabilité des services publics n'y est estimée que sur chaque moitié du bassin de vie binational qu'elle recouvre.

L'un des objectifs de la coopération frontalière est de combler ce déficit de services publics en asseyant leur rentabilité sur une évaluation à 360°. Créés sous le régime de droit du pays-siège, ils peinent à recevoir homologations, subventions et personnel de l'autre pays. La mixité du personnel est alors assurée par des mises à disposition transfrontalières. Mais cette solution n'est pas satisfaisante, et c'est l'une des raisons pour lesquelles le Luxembourg a proposé un instrument juridique qui permettrait à deux États de s'accorder sur l'application d'un droit hybride (European Cross-Border Mechanism). Cette proposition d'instrument facultatif, formalisée par la Commission européenne, est pour l'instant suspendue à l'approbation du Conseil de l'UE, où elle se heurte à l'opposition d'États craignant qu'elle ne porte atteinte à leur souveraineté.

Plus généralement, la capacité de l'UE à résoudre les « dissonances » du droit aux frontières reste limitée. Directives et règlements ne créent qu'un soubassement, sur lequel les États membres construisent leurs propres étages. Le traité d'Aix-la-Chapelle prévoit que cette transposition doit être coordonnée entre la France et l'Allemagne. Un facteur d'accélération serait une promotion plus systématique du principe de reconnaissance mutuelle, comme l'a fait l'arrêt Cassis de Dijon pour le marché des produits.

La coopération frontalière est aussi un instrument pour réaliser la souveraineté européenne évoquée par le Président de la République

La coopération frontalière est une nécessité pour répondre aux défis globaux, alors que l'influence de chaque pays européen décroît dans le monde et que le format de la puissance s'est élevé à l'échelle des continents. Or, la construction européenne ne se réalise pas seulement entre capitales. Elle se construit aussi par continuité entre les populations frontalières, qui sont les plus convaincues de son intérêt et représentent un tiers de la population de l'UE.

Le principal obstacle à la coopération frontalière découle du fait que la frontière est une construction mentale, qui n'est pas la même dans tous les esprits

La frontière est plus qu'une limite

La frontière désigne en français classique un espace à deux dimensions, s'étendant de part et d'autre d'une limite entre États, qui n'est qu'une ligne (Lapradelle, 1928). La frontière géographique est même une superposition de frontières, qui ne sont pas forcément incluses les unes dans les autres (frontières fiscale, linguistique, économique, culturelle...).

La notion de frontière est profondément inscrite dans l'esprit humain

L'individu s'éveille à la notion de frontière en se heurtant à deux limites, celle de l'interdit, et celle de l'inconnu, qui trouve sa déclinaison ultime dans la frontière avec l'au-delà. L'emprise de ces notions sur l'esprit humain a toujours projeté sur la frontière territoriale un caractère sacré, depuis les premiers tracés (cités, par exemple, par Lapradelle (1928) ou Foucher (1986)).

La frontière a aussi bénéficié du transfert du sacré de la religion vers le politique – ce transfert qui a permis aux États-nations de se constituer au XIX^e siècle en réutilisant des figures de l'héritage judéo-chrétien : le peuple élu, la terre promise, la dimension messianique et l'ennemi héréditaire (Wehler, 2001).

Dans l'imaginaire collectif, la frontière est donc triplement sacrée : nimbée de l'inconnu de l'au-delà, parée de la force de l'interdit et sanctifiée par le culte de la Nation. Tout discours sur la frontière bascule donc facilement dans l'irrationnel. Pour construire l'Europe et libérer le moteur de croissance contenu dans les frontières internes de l'UE, il faudra laisser un peu de ce mysticisme du XIX^e siècle pour ne plus voir en elles que de simples limites entre des systèmes politiques différents.

Au début de la crise du coronavirus, on a pu avoir l'impression que les pays étaient redevenus des maisons fortes ou des cités médiévales, dont il suffirait de fermer les portes pour se mettre à l'abri du reste du monde. Ce réflexe suppose que l'inconnu – venu de derrière la limite – serait forcément plus dangereux que le familier – un préjugé qu'entretient l'existence même de la limite.

La crise du coronavirus a montré que les frontières internes de l'UE ne pouvaient pas jouer le rôle d'un filtre efficace, qui laisserait passer la totalité des flux souhaités et seulement eux

Au-delà des gestes barrières, le premier instrument de lutte contre la pandémie a été la réduction des contacts humains, par des mesures restrictives pouvant aller jusqu'au confinement. La « fermeture » de la frontière était alors une conséquence assez logique du confinement et avait pour but de réduire massivement les flux de personnes, dont dépendait globalement la circulation du virus. Le premier pays de l'UE qui a décidé – unilatéralement – de fermer sa frontière (l'Allemagne), n'avait toutefois pas encore mis en place de mesures restrictives générales pour sa population. Cette attitude évoque plus l'image de la maison forte qu'une stratégie statistique de réduction des flux, comme en France.

En demandant au ministre fédéral de l'Intérieur de rétablir les contrôles à la frontière allemande, les *Länder* frontaliers supposaient que la police fédérale conserverait assez de points de passage ouverts pour garantir une circulation normale des marchandises et des travailleurs frontaliers. Or, cela n'a été le cas ni pour les premières ni pour les seconds :

- la « fermeture » de la frontière a envoyé un signal très négatif aux milieux économiques. Pour une entreprise in-

dustrielle – forcément européanisée par ses machines, sa chaîne de valeur et ses débouchés –, la suspension de la libre-circulation veut dire suspension d'activité, car il y aura trop de grains de sable dans le processus de production et dans l'accès aux marchés, pour qu'il soit rentable de maintenir l'activité ;

- l'insuffisance des effectifs de la Bundespolizei l'a conduite à condamner la plupart des points de passage et, de fait, à en garder ouvert un nombre trop faible par rapport à l'ampleur des flux existant entre les deux plus grandes économies de l'UE. *A contrario*, les barrières posées n'étaient pas assez hermétiques pour empêcher tout flux non souhaité ; sur les autoroutes, notamment, les contrôles ne pouvaient être que ponctuels. L'étroitesse des voies de passage et le simple fait d'avoir imposé des contrôles ont causé des embouteillages considérables, que l'examen des exceptions croissantes a aggravés. Certaines améliorations ont été apportées, comme la proposition de la PAF de placer les deux postes de contrôle d'un seul côté de la frontière, pour favoriser les comportements coopératifs entre les deux polices. Mais la situation ne s'est vraiment détendue que lorsque l'Allemagne a rouvert tous les passages le 15 mai, ne pratiquant plus que des sondages et amenant la France à faire de même.

Ces deux facteurs – signal négatif et dimensionnement inapproprié – ont entraîné une chute considérable du trafic sur les points de passage autorisés par rapport à la normale : jusqu'à - 75 % sur les flux totaux de véhicules et - 66 % sur les flux de camions.

On peut douter que deux États démocratiques puissent filtrer durablement les flux de personnes sur une frontière commune qui dépasse la dizaine de kilomètres. Cela supposerait un très faible volume d'échanges *ex-ante* et une capacité à verrouiller la frontière, d'un côté au moins. Or, en l'absence d'obstacles naturels, le verrouillage suppose un secteur sécuritaire hypertrophié (armée de conscrits, solutions hermétiques, donc coercitives (murs, barbelés...)). Cette situation a perduré entre la RDA et la RFA pendant près de trente ans. Elle ne serait applicable sur aucune frontière interne de l'UE. Le mécanisme de rétablissement des contrôles prévu à l'article 28 du règlement Schengen n'a d'ailleurs été conçu et mis en œuvre jusqu'à cette crise que sous la forme de contrôles ponctuels et aléatoires – en aucun cas pour réaliser l'étanchéité contrôlée d'une frontière.

Au cours de l'histoire, les frontières ont assez rarement filtré les déplacements des personnes, et ont plutôt servi à prélever des taxes sur les marchandises. Cette fonction est beaucoup plus praticable, puisqu'elle concentre les contrôles sur des gros chargements plutôt que sur une multiplicité d'individus. Dans cet esprit, les passeports ont d'abord été conçus comme des sauf-conduits offrant reconnaissance et protection aux voyageurs (au Moyen Âge), puis comme des instruments de contrôle des mouvements internes (dans la France de l'Ancien Régime). À ce titre, ils permettaient aussi le contrôle de la sortie des individus pour les régimes qui ne souhaitaient pas perdre leurs sujets (la Prusse, la Russie tsariste, puis communiste, par exemple). Les passeports ne sont apparus

comme un moyen de contrôler les entrées que lorsque la France de 1792, en guerre contre toute l'Europe, a souhaité se prémunir contre un retour des Émigrés. Après une libéralisation complète au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle pour les mouvements internes (industrialisation) et internationaux, les passeports ne se sont imposés comme des documents nécessaires pour entrer dans des pays tiers qu'en 1914. Après la Première Guerre mondiale, la liberté de mouvement est redevenue le principe, avec un raidissement de certains États, à l'instar des États-Unis qui imposent un visa pour l'immigration à la fin des années 1920. Plusieurs traités ont cependant garanti le travail frontalier et la prestation de service au voisinage des nouvelles frontières européennes, notamment lorsqu'elles avaient créé de nouvelles poches de minorités, sur le modèle de traités de la fin du XIX^e siècle (Lapradelle, 1928).

« Je m'amuse toujours de l'étonnement des jeunes quand je leur raconte qu'avant 1914, je voyageais en Inde et en Amérique sans posséder de passeport, sans même en avoir jamais vu un. On montait dans le train, on en descendait sans rien demander, sans que l'on ne vous demandât rien. Il n'y avait pas de permis, pas de visas, pas de mesures tracassières : ces frontières (...) ne représentaient rien que des lignes symboliques que l'on traversait avec autant d'insouciance que le méridien de Greenwich [...] C'est seulement après la guerre que le national-socialisme se mit à bouleverser le monde, et le premier phénomène visible par lequel se manifesta cette épidémie morale de notre siècle fut la xénophobie » (Stefan Zweig, 1942).

L'idée d'une frontière servant à contrôler de manière permanente l'entrée et la sortie des individus ne s'est imposée dans les esprits qu'avec la Guerre froide. Or, la frontière n'est performante dans cette fonction qu'entre des pays très peu intégrés économiquement. Comme l'illustre le fonctionnement des frontières suisses avant et pendant la crise, il semble moins préjudiciable aux flux globaux d'appliquer des taxes sur certains produits (avec une tolérance sur les cabas) que d'instaurer un contrôle systématique des personnes (laisser passer les camions pour se concentrer sur les individus – un cauchemar de douanier).

Après la cascade de fermetures de frontières, la crise du coronavirus a donné une nouvelle impulsion à la coopération frontalière

La crise a précipité le Comité de coopération transfrontalière du traité d'Aix-la-Chapelle dans un rôle opérationnel. Il s'est réuni chaque jour à partir du rétablissement officiel des contrôles par l'Allemagne le 16 mars, puis chaque semaine. Il a été le lieu de la consultation technique entre les capitales et les autorités locales pour un assouplissement des contrôles aux frontières. Il a joué un rôle moteur dans

le transfert de patients de la région Grand Est vers les hôpitaux des *Länder* voisins, avant que la forte mobilisation du réseau diplomatique français n'offre de nouvelles possibilités de transfert au-delà des régions frontalières.

Cette expérience pourra inspirer d'autres coopérations sanitaires, par exemple sur le modèle de la convention MOSAR conclue entre la Sarre et la Moselle en 2019, sur une base pragmatique et donc asymétrique. Il conviendra aussi de formaliser les enseignements tirés de cette crise, lors de la refonte de l'accord franco-allemand de Mondorf sur la coopération policière et douanière.

Il sera alors important de ne pas s'arc-bouter sur un principe de réciprocité, qui perd sa pertinence à la frontière, qui est par nature un territoire d'interdépendance :

- 1) La frontière est un bien partagé. Pour forcer le trait, répondre à une pollution du voisin par l'émission d'une pollution chez soi serait surtout une manière de se faire du tort ;
- 2) L'échange repose sur la différence. Poser le principe d'une réciprocité dans la formation croisée des apprentis, par exemple – alors que nous avons abondance de main-d'œuvre et que les *Länder* frontaliers enregistrent un déclin démographique – risque de compromettre la reprise de l'apprentissage frontalier⁽¹⁾, une occasion de réduire le chômage dans le Grand Est et de favoriser la diffusion de la croissance et du progrès technologique.

La coopération frontalière repose non pas sur l'échange d'avantages, mais sur la combinaison de complémentarités pour parvenir à un niveau de bien-être supérieur. Elle ne pourra prospérer dans l'UE que si la nuée des nationalismes se dissipe définitivement et laisse apparaître les frontières internes telles qu'elles sont – de simples limites entre des systèmes politiques différents et certainement pas des remparts, sauf pour quelques rentes de situation. Si l'Europe parvient à faire fructifier ses frontières internes – comme réserves de croissance et lieux d'une culture plurielle – elle donnera au monde une vision dynamique des frontières. Celle-ci pourrait transformer, entre autres, le continent africain, où les bassins de développement et les marchés ne coïncident pas toujours avec les territoires nationaux. Les impératifs du développement économique et politique se rejoignent pour indiquer que l'intégration régionale est la meilleure des voies vers un progrès partagé, et donc durable.

(1) En ôtant la compétence au Conseil régional, la réforme nationale a interrompu les dispositifs frontaliers, mais aussi fait apparaître la nécessité d'inscrire un statut de l'apprentissage européen dans le Code du travail français.