

# Pour une nouvelle approche du transfrontalier



Jacques CHAMPAGNE  
de LABRIOLLE

Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières (MEAE)

**> EN RESUMÉ :** Comme le numérique, le transfrontalier évolue très rapidement : il change à la fois de dimension et de nature, et transforme beaucoup de choses autour de lui. L'intensification récente des flux transfrontaliers, grâce à la construction européenne, est très nette ; elle apporte aux populations et aux travailleurs concernés des opportunités nouvelles, mais aussi une somme de difficultés et de complications administratives inédites. L'impact de ce phénomène sur le territoire national est encore insuffisamment mesuré et pris en compte. La période actuelle voit certains territoires français profiter substantiellement de la croissance dans les territoires voisins, et apparaître des "bassins de vie" nouveaux ; mais elle voit aussi s'accuser en retour des déséquilibres structurels entre les territoires français et leurs voisins.

Cette évolution sans guère de précédent requiert un suivi et un traitement spécifiques, et l'élaboration d'une stratégie frontalière cohérente. Une intéressante expérimentation commence, en la matière, dans la région du Grand-Est : le domaine frontalier sera l'un des nouveaux secteurs prioritaires du rapprochement franco-allemand ; les initiatives et les innovations qui se décideront dans cette zone concourront à alimenter la construction d'une Europe en phase avec son temps, et proche de ses citoyens.

Le diagnostic n'est pas nouveau, mais il est clair : la France, comme la plupart des autres pays, passe inexorablement "d'un monde de patrimoine à un monde de flux" ; elle doit s'adapter aux conséquences de cette évolution, afin de préserver ses chances et ses atouts dans la compétition européenne et internationale. La construction européenne a déjà élargi le champ des échanges ; la libre circulation encourage les mobilités et stimule les "flux traversants", tandis que l'adoption d'une monnaie commune, en jetant un éclairage unique sur des réalités variées, met en lumière de nombreux écarts socio-économiques. Ces écarts sont autant d'opportunités, qui sont souvent rapidement saisies par les milieux économiques et commerciaux ; ils doivent aussi être, pour les administrations, des sujets de réflexion.

## Un élargissement du champ inéluctable – et déjà entamé.

La France, on le sait, compte plus de 3000 km de frontières en métropole (plus 1000 km de frontières avec quatre pays outre-mer) ; la métropole compte 21 départements frontaliers, avec neuf pays, et 11 agglomérations transfrontalières ; environ un français sur huit habite dans une zone frontalière.

L'Union européenne, pour sa part, compte 20 000 km de frontières, et 37 agglomérations transfrontalières ; environ 40% de son territoire relève du frontalier. On estime à au moins 2 millions le nombre de travailleurs européens transfrontaliers. En France, l'augmentation récente des "flux traversants" humains et marchands, en particulier sur nos frontières au nord et à l'est, est considérable. On sait que nos échanges commerciaux avec nos voisins sont, à l'exception de la Grande Bretagne - avant le Brexit -, plutôt déficitaires. Le flux de travailleurs transfrontaliers est, lui, très asymétrique : chaque jour, **plus de 360 000 français vont travailler dans un pays limitrophe**, où ils tirent parti d'une croissance restaurée, et d'une création d'emplois et d'entreprises dynamique ; chaque jour, **moins de 30 000 travailleurs font le**

## chemin en sens inverse.

Cette asymétrie entraîne des déséquilibres préoccupants : Dès 2010 le rapport parlementaire Blanc/Keller/Sanchez-Schmid avait tiré un signal d'alarme : tout en insistant sur le potentiel et les atouts culturels des zones frontalières, il soulignait une inquiétante perte de compétitivité de ces zones, face aux diverses distorsions fiscales, sociales, commerciales, etc. auxquelles elles sont confrontées. Le phénomène s'est poursuivi et amplifié depuis : la main d'œuvre française est à juste titre très appréciée, mais elle tend à servir de force d'appoint, voire de variable d'ajustement – aux marchés du travail des pays voisins ; les collectivités locales françaises sont quant à elles confrontées aux dépenses liées à la résidence et à la mobilité de citoyens qui paient leurs impôts ailleurs.

**Il est donc manifeste que nous ne pouvons plus raisonner en termes d'économie fermée.** Le transfrontalier ne doit plus être perçu comme un phénomène périphérique et marginal, mais au contraire comme **un indicateur de notre compétitivité réelle**, et comme un élément-clé de notre stratégie de développement économique ; il doit aussi être compris **comme l'un des piliers de notre stratégie de relance de la construction européenne.**

## Vers l'adoption d'une stratégie transfrontalière, et de stratégies par frontières

Face aux déséquilibres évoqués ci-dessus, il apparaît que le suivi du transfrontalier gagnera à être pensé, organisé et coordonné d'une manière plus systématique qu'auparavant : la gestion politico-administrative du transfrontalier doit s'adapter sans tarder aux changements en cours, et se soucier d'identifier et de traiter les disparités les plus graves, en concertation avec les collectivités territoriales et les élus locaux.

Nous pouvons nous proposer, d'une part, de réfléchir aux moyens de mieux profiter des zones de croissance qui sont derrière nos frontières nationales (mise en place d'un dialogue politique de proximité renforcé, renforcement des infrastructures

de liaison et des mobilités vertes, formation professionnelle adaptée...); d'autre part, nous devons chercher à inverser durablement les tendances actuelles par une restauration de notre compétitivité, et par l'exigence plus systématique d'une réciprocité mutuellement avantageuse. C'est dans cet esprit que le ministère des affaires étrangères a élaboré et publié en 2016 un "Livre Blanc" intitulé "**Diplomatie et territoires**"<sup>1</sup> faisant large place aux questions de coopération frontalière; cet ouvrage recommande l'adoption d'une véritable stratégie frontalière, en commençant par la mise au point d'une stratégie adaptée à chacune de nos frontières, avec chacun de nos voisins.

**Une réflexion s'est engagée sur ces sujets avec le ministère de l'Intérieur** : elle a fait apparaître que pour instaurer une continuité entre la gestion des intérêts transfrontaliers de voisinage et la conduite d'une politique frontalière nationale et européenne, il est nécessaire de **renforcer la coordination du transfrontalier au niveau du Préfet de région**. Le préfet de région, informé par les préfets et sous-préfets de département, assisté par le SGAR et le conseiller diplomatique, est en effet à même de connaître les particularismes à respecter, d'affiner les diagnostics, de proposer des solutions, de renseigner sur les projets concrets à prioriser et sur le rythme souhaitable de l'intégration, d'assurer la liaison au quotidien avec les acteurs concernés, et enfin de vérifier que telle ou telle solution négociable avec des parties étrangères est compatible avec les orientations nationales.

### Expérimentation sur la frontière franco-allemande

**Le ministère de l'Intérieur a donné au printemps 2018 son accord à une expérience pilote sur la frontière franco-allemande** : le préfet de la région Grand-Est est ainsi appelé à jouer un rôle particulier de "coordinateur de frontière". Cette expérimentation est d'autant plus heureuse qu'elle coïncide avec une **phase de renforcement du dialogue politique franco-allemand**.

On sait en effet que le Président MACRON et Mme MERKEL se sont entendus sur le principe d'une **renovation du Traité de l'Elysée** : le nouveau texte donnera toute leur place aux nouveaux domaines dans lesquels le rapprochement franco-allemand devrait se prolonger à



Pont Beatus Rhenanus qui relie les villes de Strasbourg et de Kehl

l'avenir, et en particulier à la coopération transfrontalière.

Des consultations se sont engagées rapidement sur cette perspective. Sur proposition de Mme LOISEAU, ministre des affaires européennes, le Premier ministre a confié au **député du Haut-Rhin M. Sylvain WASERMAN**, - éminent spécialiste du sujet - la mission de **recenser les mesures permettant d'approfondir la coopération transfrontalière**, de lever les obstacles à la mobilité entre les deux pays, de renforcer l'intégration franco-allemande, et d'envisager des actions au service de tous les citoyens.

Mme Loiseau s'est rendue à Strasbourg en avril dernier et a personnellement présenté cette initiative aux élus du Grand Est, qui l'ont fort bien accueillie : ils ont rappelé que la coopération transfrontalière "était dans les gènes" des citoyens de la région, et souhaitée par tous. Ils ont souligné que la situation des frontaliers ne devait pas être comprise dans une optique strictement nationale, mais dans une véritable perspective européenne, qui comprenait le frontalier non comme périphérique mais comme "central", et comme emblématique des progrès de l'intégration communautaire.

Les élus locaux, on le sait, souhaitent l'assouplissement de nombreuses règles qui compliquent inutilement la vie et les démarches des frontaliers, et que soient pris en considération les besoins spécifiques de ceux-ci en matière de mobilité transfrontalière. Ils soulignent la rareté des connexions entre réseaux routiers et ferroviaires français et allemands, l'absurdité

de certaines concurrences qui appauvrissent toute la zone (aéroports par exemple), l'insuffisance des efforts en matière de coordination du fluvial et de l'activité des ports du Rhin. **La priorité, à leurs yeux, est de prendre l'habitude de raisonner en termes de bassin de vie commun, plutôt qu'en termes de souveraineté juridique**. Il faut ainsi se soucier d'harmoniser les procédures de la vie quotidienne (comme les certificats médicaux), et non se crisper sur des usages et des règles légitimes, mais dépassés.

Enfin ils espèrent un réexamen de la question de l'enseignement de l'allemand en France, qui est à leurs yeux un échec patent, pour avoir été prisonnier d'une approche trop nationale, qui ignorait les spécificités, les besoins et les capacités locales.

\*\*\*\*\*

De par son expérience en matière d'accompagnement de la coopération décentralisée et de l'action extérieure des collectivités locales, le ministère des affaires étrangères sait que l'on peut faire confiance aux collectivités pour organiser au mieux les intérêts de leurs citoyens. Il partage cette conviction que le domaine frontalier, loin d'être marginal, est désormais "le laboratoire et la fabrique de l'Europe concrète" : une bonne écoute des frontaliers et de leurs difficultés sera sans aucun doute l'un des meilleurs moyens de restaurer l'image de l'intégration communautaire auprès des citoyens de l'Europe.

<sup>1</sup> Diplomatie et territoires - pour une action extérieure démultipliée 21 propositions pour un nouveau partenariat MAEDI/Collectivités territoriales, Editeur Ministère Des Affaires Etrangères, février 2017