

LES PAPIERS
DE RECHERCHE DE
L'ENA

Collection
ADMINISTRATION ET
GESTION
PUBLIQUES

PR ENA AGP 2021-11



Quand les mécanismes de coopération sont mis à l'épreuve.

L'épidémie du Covid-19 et la
fermeture de la frontière franco-
allemande au printemps 2020
comme *stress test* pour la
coopération transfrontalière.

TETYANA ALBERS, VALERIE KÖBELE-ENNAJI, JACOB ROSS, VEIT WOLFART

Résumé

Quand la frontière entre la France et l'Allemagne ferme le 16 mars 2020, cette nouvelle est perçue comme un choc pour la région frontalière. Les contrôles ne sont pas qu'une simple mesure pour lutter contre la propagation du coronavirus : pour de nombreuses communes de la région Grand Est et les trois Länder frontaliers allemands, ils représentent l'arrêt brutal des échanges quotidiens. Au niveau national, les conflits autour des circonstances de la fermeture pèsent sur la relation entre Paris et Berlin, pourtant récemment rajeunie par la signature du Traité d'Aix-la-Chapelle. Même à Bruxelles, cette mesure est ressentie comme un choc : la quasi-fermeture d'une frontière intérieure est perçue comme une atteinte à l'espace Schengen et donc aux valeurs fondamentales de l'Union européenne. Rédigé entre la deuxième et troisième vague de la pandémie du Covid-19, le rapport suivant poursuit les objectifs suivants : premièrement, il explique les décisions qui précèdent la fermeture de la frontière. Deuxièmement, le rapport propose une analyse des témoignages des acteurs impliqués dans la gestion de la crise. Troisièmement, le rapport propose des pistes de réflexion ainsi que des propositions concrètes pour renforcer le partenariat franco-allemand afin de faire face aux prochaines crises.

Mots-clés : partenariat franco-allemand, frontières, Covid-19

WHEN COOPERATION MECHANISMS ARE PUT TO THE TEST: THE COVID-19 EPIDEMIC AND THE CLOSURE OF THE FRENCH-GERMAN BORDER IN SPRING 2020 AS A STRESS TEST FOR CROSS-BORDER COOPERATION – When the border between France and Germany closes on March 16, 2020, the news come as a shock to the border region. The controls are not just a simple measure to fight the spread of the coronavirus: for many communities in the Grand-Est region and the three German border states, they represent an abrupt halt in daily exchanges. At the national level, the conflicts surrounding the circumstances of the closure are weighing on the relationship between Paris and Berlin, which was recently rejuvenated by the signing of the Treaty of Aachen. Even in Brussels, this measure is felt as a shock: the near closure of an internal border is perceived as an attack on the Schengen area and therefore on the fundamental values of the European Union. Written between the second and third wave of the Covid-19 pandemic, the following report has the following objectives: first, it explains the decisions that preceded the border closure.

Keywords: German-French partnership, frontiers, Covid-19

Les auteurs

Élèves allemands du Cycle international long (CIL) de la promotion Hannah Arendt (2019-2020), les quatre auteurs ont conduit cette recherche dans le cadre de leur scolarité à l'ENA. **Tetyana Albers**, titulaire du Master d'Administration publique de Science Po à Strasbourg et diplômée en Études européennes de la Sorbonne, a travaillé précédemment à la Représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles. Après des études sur le Proche et le Moyen-Orient et en traduction arabe, **Valerie Köbele-Ennaji** a occupé un poste d'assistante parlementaire au Bundestag allemand. Elle est titulaire d'un master en Action publique européenne de l'université Paris 1. **Jacob Ross** a fait des études en relations internationales avant d'obtenir un master en Action publique européenne de Paris 1. Il a travaillé précédemment à l'Assemblée nationale et au MEAE. **Veit Wolfart** a effectué des études franco-allemandes en sciences politiques, économie et philosophie. Ses premières expériences professionnelles l'ont mené à l'Assemblée nationale et au SGAE.

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'ENA ». Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Quand les mécanismes de coopération sont mis à l'épreuve.

L'épidémie du Covid-19 et la fermeture de la frontière franco-allemande au printemps 2020 comme stress test pour la coopération transfrontalière.

PR ENA AGP 2021-11
JUIN 2021

TETYANA ALBERS, VALERIE KÖBELE-ENNAJI, JACOB ROSS, VEIT WOLFART

Travail réalisé par quatre élèves allemands de la promotion Hannah Arendt 2019-2020 dans le cadre d'une réflexion initiée à l'occasion du premier confinement.

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

SOMMAIRE

Introduction	5
1. Face à l'épidémie du Covid-19, l'apparition d'un « réflexe national » et une coopération franco-allemande au niveau transfrontalier qui a du mal à se coordonner	7
1.1. Une série de mesures peu coordonnées au niveau national en début de crise	7
1.1.1. La dégradation rapide de la situation sanitaire dans le département du Haut-Rhin, l'incertitude et le manque d'informations compliquent la coordination en amont de la décision de réintroduire des contrôles aux frontières	7
1.1.2. La réintroduction des contrôles aux frontières et la fermeture de nombreux passages frontaliers à partir du 12 mars perturbent des bassins de vie transfrontaliers fortement interconnectés	12
1.2. Une coordination improvisée qui se met progressivement en place afin de trouver des solutions pragmatiques aux problèmes transfrontaliers	18
1.2.1. Une cellule téléphonique permet à partir du 12 mars à des acteurs clés des deux administrations d'échanger alors que les instances de coopération transfrontalière apparaissent comme absentes	18
1.2.2. Une mobilisation d'acteurs politiques en faveur d'un assouplissement des restrictions au niveau transfrontalier et pour une coopération renforcée	23
2. Face à cette crise inédite, le cadre politique et administratif de la coopération franco-allemande au niveau transfrontalier a montré à la fois son importance et sa fragilité	28
2.1. Une communication défaillante qui dépendait largement d'initiatives individuelles et qui s'est souvent construite autour de connaissances personnelles	29
2.2. Les différences structurelles entre les deux systèmes administratifs ont été identifiées comme une difficulté clé dans la coopération transfrontalière par les responsables des deux côtés.	32
2.3. Les instances de la coopération transfrontalière sont soumises à une forte pression lors de la gestion de crise, ce qui permet à certaines d'entre elles de montrer des pistes de développement pertinentes pour une concertation plus étroite	34
2.4. La crise révèle la difficulté de décliner des visions politiques au niveau opérationnel et les différences entre les perspectives des capitales et des régions frontalières	38
2.5. L'Union européenne se montre engagée pour une meilleure coordination des mesures des États membres, mais elle reste impuissante face aux décisions nationales	40
3. Pour préparer de futures crises et rendre la coopération transfrontalière plus efficace, des propositions opérationnelles peuvent être développées sur la base des expériences de la gestion de la crise du Covid-19	44
3.1. Principes pour une meilleure coopération franco-allemande au niveau transfrontalier	45
3.2. Les cinq axes d'action pour rendre la coopération transfrontalière franco-allemande plus opérationnelle en cas de crise sanitaire	47
Conclusion	58
Bibliographie	59

Introduction

La pandémie du Covid-19 a déclenché une crise d'une ampleur globale au printemps 2020. Celle-ci a frappé l'Europe et ses États membres et les a confrontés à des défis sanitaires, économiques, politiques et administratifs inédits. La crise sanitaire et sa gestion ont eu également de fortes répercussions sur le quotidien dans le bassin de vie transfrontalier entre la France et l'Allemagne dans la région du Rhin supérieur. La fermeture de nombreux passages frontaliers et la réintroduction des contrôles aux frontières à partir du mois de mars ont provoqués un choc dans une région qui avait été marquée par une forte intégration transfrontalière depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen. Que ce soit par le biais des liens économiques, avec des prestations de service proposés au-delà des frontières et des flux de travailleurs transfrontaliers, le domaine des loisirs et du tourisme, des relations privées et familiales, ou encore dans le quotidien des citoyens qui s'étaient habitués à faire leurs courses dans le pays voisin et de traverser le Rhin pour voir leurs proches. Cette forte interdépendance avait contribué à la perception d'une frontière « effacée », sinon d'un point de vue politique et juridique, au moins dans la vie quotidienne de la population transfrontalière. Toutefois, deux ans après la signature du traité d'Aix-la-Chapelle et malgré de nombreuses affirmations symboliques et politiques de l'amitié franco-allemande, la pandémie a révélé les faiblesses de la coopération en situation de crise. Elle a ainsi représenté une véritable « stress-test » pour la coopération entre les deux voisins.

Malgré l'existence de nombreux organismes et instruments de coopération aux niveaux local, régional, national et européen, la gestion de la crise a été marquée par l'improvisation et la difficulté à mettre en place une coordination des mesures sanitaires. La communication et la coordination entre les capitales, mais aussi la communication envers les citoyens, se sont avérées initialement difficiles. Cela s'est notamment traduit par la décision de fermer les frontières entre l'Allemagne et la France à partir de la mi-mars pour tous les déplacements non essentiels. Malgré la mobilisation soutenue des responsables politiques régionaux ainsi que de la société civile, il a fallu attendre le 15 juin pour que les frontières soient entièrement rouvertes. En même temps, la coopération franco-allemande a également connu des moments de succès, notamment avec le transfert de patients français atteints par le Covid-19 vers des hôpitaux allemands. De nouveaux mécanismes de coordination ont été créés en dehors du cadre institutionnel traditionnel et la mobilisation des acteurs locaux a contribué à une prise de conscience des enjeux transfrontaliers.

Même si les femmes et hommes politiques des deux côtés du Rhin n'ont eu de cesse de déclarer que le virus ne connaissait pas de frontières, la réaction pendant la première vague de la pandémie a été d'abord marquée par un « réflexe national ». Face à la densité des interdépendances, la fermeture des frontières a créé des situations individuelles parfois compliquées pour les résidents de la région frontalière. Parmi les exemples, citons la situation de parents divorcés ayant la garde partagée, dont certains n'ont pas pu voir leurs enfants pendant de nombreuses semaines en raison des contrôles aux frontières ; la séparation de couples binationaux non mariés ; mais aussi la résurgence de stéréotypes xénophobes, qui s'est manifestée par des actes d'hostilité envers les transfrontaliers français en Allemagne.

En tant qu'élèves allemands du cycle international long à l'École nationale d'administration en 2019-2020, les auteurs de la présente étude ont vécu les premiers mois de la crise à Strasbourg et ont été témoins de la fermeture de la frontière et de ses conséquences. Ce travail est né d'abord de leur étonnement sur les difficultés de traduire les promesses de l'amitié franco-allemande en une coopération concrète face à la crise. Les réflexions sur le retour du « réflexe national » s'appuient également sur le constat que les restrictions aux frontières intérieures de l'Union semblent représenter en premier lieu une mesure symbolique dont l'efficacité dans la lutte contre la pandémie est incertaine. Ce dernier constat vaut d'autant plus que les restrictions ont varié selon les pays voisins et selon le Land allemand au printemps 2020.

Cet article présente les principaux résultats d'un projet de recherche mené à l'École nationale d'administration (ENA). Il porte sur la gestion de la crise du Covid-19 au niveau transfrontalier pendant la période de mars à juin 2020. Les processus décisionnels, la communication et la coopération entre l'Allemagne et la France y sont analysés sur la base d'entretiens semi-directifs avec des experts, notamment des fonctionnaires, des parlementaires et des scientifiques des deux côtés du Rhin. En outre, la reconstitution des événements s'appuie sur la couverture médiatique de la crise dans la presse régionale.

Dans un premier temps, les événements survenus dans la région frontalière sont reconstitués et présentés dans leur contexte politique. Cette reconstruction des événements est suivie par une analyse détaillée de la gestion franco-allemande de la crise et des mécanismes de coopération existants, qui s'appuient sur les entretiens avec les experts. Les auteurs y mobilisent des concepts de la littérature scientifique sur la coopération administrative transfrontalière pour situer les faits dans un cadre d'analyse théorique. Les entretiens permettent également de constater les différentes perceptions et évaluations des événements par les acteurs impliqués. L'analyse révèle notamment l'importance des différences structurelles entre l'État central français et le fédéralisme allemand et leurs implications dans la gestion de crise. Enfin, un certain nombre de recommandations d'action visant à rendre la coopération transfrontalière plus résiliente face aux crises sont proposées à l'issue de cette analyse. Ces propositions reflètent d'une part les évaluations des experts interrogés, et d'autre part les analyses des auteurs.

Les auteurs tiennent à remercier tous leurs interlocuteurs qui ont chacun et chacune apporté des éléments précieux aux présents travaux. Cette étude n'engage pas leur responsabilité et ne reflète pas forcément leurs opinions. Les auteurs se sont efforcés d'aborder ces événements, qui peuvent faire l'objet de débats controversés, avec curiosité et impartialité, afin de tenir compte des différentes perceptions et lectures des événements des experts français et allemands. Leur intérêt pour cet objet d'étude reflète leurs parcours et expériences franco-allemands. Si l'étude constate certaines failles de la coopération franco-allemande, elle fait aussi état d'une forte mobilisation des acteurs de la coopération transfrontalière pour apporter des solutions aux difficultés soulevées par la pandémie et les mesures sanitaires. Enfin, les auteurs remercient les équipes de l'École nationale d'administration pour le soutien de ce projet de recherche.

1. Face à l'épidémie du Covid-19, l'apparition d'un « réflexe national » et une coopération franco-allemande au niveau transfrontalier qui a du mal à se coordonner

1.1. Une série de mesures peu coordonnées au niveau national en début de crise

1.1.1. La dégradation rapide de la situation sanitaire dans le département du Haut-Rhin, l'incertitude et le manque d'informations compliquent la coordination en amont de la décision de réintroduire des contrôles aux frontières

Une accélération rapide de la crise sanitaire au début de mars

Les premiers cas de patients infectés par le Covid-19 en France et en Allemagne sont recensés fin janvier 2020, le 24 et le 27 respectivement. Après une phase de dégradation de la situation sanitaire et une prise de conscience des autorités sanitaires au mois de février, avec de premières restrictions comme l'interdiction de grands rassemblements, les événements se bousculent après la décision du Robert Koch Institut (RKI) de classer l'ensemble de la Région Grand Est comme zone à risque (*Risikogebiet*). Cette décision intervient après la montée rapide du nombre des infections dans le département du Haut-Rhin, notamment en raison du foyer épidémique en lien avec la semaine de carême de l'Église « La Porte Ouverte Chrétienne » dans le quartier de Bourtzwiller à Mulhouse, organisée entre le 17 et le 24 février. La décision du RKI, annoncée dans le mercredi 11 mars, entraîne des contrôles renforcés aux frontières par la police fédérale allemande dès le lendemain pour identifier des personnes présentant des symptômes du Covid-19.

Dans les cinq jours qui suivent, les autorités allemandes décident de réintroduire des contrôles aux frontières, décision qui est formalisée le dimanche 15 mars avec un communiqué conjoint des deux ministres de l'Intérieur Christophe Castaner et Horst Seehofer, annonçant que « *[l]es franchissements de la frontière franco-allemande seront donc limités, dans les deux sens, au strict nécessaire.* » Cette mesure, basée sur l'article 28 du code Schengen, entre en vigueur dès le lundi 16 mars à 8 heures. La France, de son côté, réintroduit également des contrôles renforcés, une décision formalisée avec des instructions du Premier ministre du 18 mars. Parallèlement aux événements aux frontières, en France, les restrictions pour la lutte contre l'épidémie sont également renforcées durant ces jours. À partir du vendredi 12 mars se succèdent rapidement la fermeture des crèches, celle des écoles et des universités, ainsi que de tous les lieux recevant du public « non indispensables à la vie du pays ». Puis, le confinement est annoncé le lundi 16 mars et entre en vigueur le mardi 17 mars.

Chronologie du début de crise

11 mars	Classement de la Région Grand Est comme zone à risque par le RKI
12 mars	Premiers contrôles par la police fédérale allemande et verrouillage de passages frontaliers secondaires
13 mars	Première interlocution télévisée du Président de la République Emmanuel Macron sur les mesures de lutte contre la propagation du coronavirus SARS-CoV-2
14 mars	Fermetures des frontières avec l'Allemagne par le Danemark, la Pologne et la République tchèque
15 mars	Communiqué conjoint des ministres de l'Intérieur français et allemand sur la réintroduction des contrôles aux frontières dès le lendemain
16 mars	Annonce du confinement par le Président de la République Contrôles systématiques aux passages frontaliers qui restent ouverts par la police fédérale allemande
17 mars	Entrée en vigueur du confinement en France
18 mars	À la suite de la vidéoconférence du Conseil européen du 17 mars 2020, la France rétablit les contrôles aux frontières intérieures et extérieures.
21 mars	Premiers transferts en Allemagne de patients français atteints du Covid-19
22 mars	Accord de l'État fédéral et des Länder sur les mesures de lutte contre le Covid-19 ¹

La décision de réintroduire des contrôles aux frontières

La décision de réintroduire des contrôles aux frontières est difficile à reconstruire rétrospectivement, notamment parce que les témoignages des acteurs reflètent les différentes manières dont ils ont vécu le début de crise. Toutefois, plusieurs dimensions de cette décision peuvent être analysées : la dynamique politique, le jeu d'acteurs, les processus décisionnels et les circuits informationnels, la continuité par rapport à ce qui précède, et les justifications mises en avant par les autorités. La reconstruction chronologique et l'analyse des processus permettent d'identifier des facteurs qui ont conduit à cette décision.

Le gouvernement fédéral allemand affirme avoir alerté le ministre de l'Intérieur français sur l'intention d'introduire des contrôles temporaires le jeudi 12 mars². Si le communiqué des ministres de l'Intérieur du 15 mars reflète un certain degré de coordination au niveau national entre cabinets ministériels, les entretiens menés avec les acteurs français étayaient l'hypothèse que la restriction des passages des frontières est avant tout une décision unilatérale des autorités allemandes et plus précisément du ministère fédéral de l'intérieur allemand. Le ministre Seehofer affirme avoir agi sur une

¹ Deutsche Bundesregierung (22/03/2020) - Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/besprechung-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-1733248> [consulté le 29/11/2020]

² Deutscher Bundestag - Drucksache 19/20221, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/202/1920221.pdf> [consulté le 19/11/2020]

demande urgente des Länder lors d'une visioconférence le dimanche après-midi avec la chancière³. Les entretiens menés dans le cadre de ce rapport étayent l'hypothèse que le communiqué conjoint des ministres de l'Intérieur témoigne davantage d'une volonté d'envoyer un signal politique que d'une réelle prise de décision concertée, dont le but était d'éviter l'impression d'une décision imposée par les autorités allemandes. Le fait que les acteurs français vivent cette décision comme une décision unilatérale allemande est également confirmé par une communication de l'Élysée le 16 mars à l'issue d'une conférence téléphonique du Président de la République avec la chancière allemande et les Présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, dans laquelle Emmanuel Macron appelle à « intensifier la coordination européenne et acter rapidement des mesures efficaces et concertées, notamment concernant les frontières de l'UE », tout en condamnant « les mesures unilatérales non concertées prises aux frontières par un certain nombre d'États membres de l'UE »⁴.

Sur le plan politique, la décision de réintroduire des contrôles aux frontières représente d'abord une réponse à l'inquiétude des Länder quant au risque épidémiologique que représentent les travailleurs frontaliers et les personnes venant faire leurs courses en Allemagne. La presse rapporte d'ailleurs une forte inquiétude de la part des élus locaux allemands pendant le week-end du 14 et 15 mars face à l'afflux de frontaliers français et suisses venant pour effectuer des courses en Allemagne, alors que les travailleurs transfrontaliers avaient déjà été priés d'effectuer une quarantaine⁵.

La prévention des infections (*Infektionsschutz*) est surtout une compétence des Länder : il s'agit d'une compétence partagée ou *konkurrierende Gesetzgebung* entre le niveau fédéral et les Länder (art. 74 de la Loi fondamentale), et les Länder adoptent leurs propres règlements de lutte contre le Covid-19 dans le cadre fixé par la loi fédérale (*Infektionsschutzgesetz*). En revanche, le contrôle des frontières nationales est une compétence qui relève du gouvernement fédéral. En début du mois de mars, l'initiative politique de renforcer les contrôles aux frontières vient notamment du gouvernement de la Sarre. Le ministre-président sarrois Tobias Hans demande au gouvernement fédéral dans une lettre publiée par la presse d'œuvrer pour que la France fasse tout ce qu'elle peut pour freiner la propagation de l'épidémie⁶. Le 10 mars, Hans envoie également un courrier au président du conseil régional Jean Rottner, à la suite duquel ce dernier mène

³ Deutscher Bundestag – Compte rendu intégral de la réunion extraordinaire de l'Assemblée parlementaire franco-allemande du 28 mai 2020 p.25, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw22-dt-frz-parl-versammlung-697604> [consulté le 29/11/2020]

⁴ *Le Point* (16/03/2020), « Virus : les Européens préparent des mesures concertées, le monde se recroqueville », https://www.lepoint.fr/monde/virus-les-banques-centrales-se-mobilisent-plus-de-2-000-morts-en-europe-16-03-2020-2367286_24.php [consulté le 29/11/2020]

⁵ Löwenstein, S., Soldt, R. et Wiegel, M. (16/03/2020), « Kontrollen an der Grenze. Französische Irritationen », *Frankfurter allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/corona-frankreich-aergert-sich-ueber-deutsche-grenzkontrolle-16681146.html> [consulté le 29/11/2020]

⁶ Jungmann, M. (11/03/2020), « Nach Einstufung der Region Grand Est als Risikogebiet: Brandbrief von Saar-Regierungschef Hans an drei Bundesminister », *Saarbrücker Zeitung*, https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/brandbrief-von-saar-regierungschef-tobias-hans-an-die-bundesminister-seehofer-spahn-und-maas_aid-49503079 [consulté le 29/11/2020]

des échanges téléphoniques avec les ministres présidents des trois Länder frontaliers. Dans un *tweet* du 12 mars, Tobias Hans se félicite de la réaction rapide du ministre de l'Intérieur allemand à son courrier⁷.

Le 11 mars, le jour du classement de la Région Grand Est comme zone à risque, celle-ci compte 578 personnes testées positives au Covid-19⁸, contre 277 au Bade-Wurtemberg, 25 en Rhénanie-Palatinat et 14 dans la Sarre⁹. Rétrospectivement, l'inquiétude des autorités allemandes semble surtout basée sur l'information par l'ARS Grand Est qu'un traçage des personnes infectées par le Covid-19 et la mise en quarantaine des « personnes contact » ne pourront plus être assurés. Cette information est reprise dès le 6 mars dans les points de situation publiés par le RKI¹⁰. Au niveau des *Landkreise* (arrondissements) où sont situées les autorités de santé (*Gesundheitsämter*) en charge du *contact tracing*, de nombreux acteurs sont favorables aux restrictions aux frontières. Pour ces acteurs de terrain, il s'agit de pouvoir maîtriser la propagation du virus et d'identifier les chaînes d'infection, face aux difficultés des autorités sanitaires françaises de mettre en œuvre une stratégie de traçage. Des acteurs interrogés dans le cadre de la présente étude affirment par ailleurs que c'est grâce au traçage transfrontalier et à l'échange d'informations entre l'ARS et les autorités sanitaires allemandes que des contrôles systématiques aux frontières ont pu être évités au mois d'octobre 2020 lors de la « deuxième vague » de l'épidémie.

La décision de restreindre fortement la circulation transfrontalière s'explique alors en partie par la peur face à des chaînes d'infection non maîtrisées, dans un contexte de surprise et de choc. Les autorités des Länder responsables de la prévention des infections (*Infektionsschutz*) sont débordées en raison de l'envergure et de la gravité de l'épidémie et elles manquent d'expérience avec la lutte contre le Covid-19. Par ailleurs, le fait que la préfète de la région Grand Est, de la zone de défense et de sécurité Est, et du Bas-Rhin, Josiane Chevalier, vient seulement de prendre ses fonctions en janvier 2020 en début de la crise, ne joue pas en faveur d'une mise en place rapide d'une coopération et d'un échange d'informations qui auraient permis de répondre aux inquiétudes des Länder allemands.

En même temps, les entretiens menés dans le cadre de cette étude suggèrent que les acteurs qui prennent cette décision ne disposent pas d'éléments scientifiques qui laisseraient conclure à l'efficacité des fermetures de frontières pour freiner la

⁷ « Ich freue mich, dass Horst Seehofer so schnell auf meinen Brief reagiert hat. Temporäre Grenzkontrollen sind eine harte, aber unerlässliche Maßnahme, um Verbreitung des Coronavirus im Saarland einzudämmen. Bei allen Entscheidungen steht Gesundheit der Menschen an oberster Stelle! », <https://twitter.com/tobiashans/status/1238126217926266883>, [consulté le 29/11/2020]

⁸ ARS Grand Est (12/03/2020), « Coronavirus Covid 19 en Grand Est : point de situation », https://www.grand-est.ars.sante.fr/system/files/2020-03/Covid19_point_GrandEst080320.pdf [consulté le 29/11/2020]

⁹ Robert Koch-Institut (11/03/2020), « Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 », https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-11-de.pdf?__blob=publicationFile [consulté le 29/11/2020]

¹⁰ Robert Koch-Institut (06/03/2020), « Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 », https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-06-de.pdf?__blob=publicationFile [consulté le 29/11/2020]

propagation du virus. En réalité, la décision va à l'encontre du consensus scientifique. En effet, les restrictions de voyage vont à l'encontre des recommandations de l'OMS réitérées depuis fin janvier¹¹. Même le plan de pandémie du RKI déconseille clairement les fermetures de frontières.¹² Bien que le ministère fédéral de l'Intérieur affirme que la réintroduction des frontières intérieures était nécessaire en raison de la situation épidémiologique¹³, des experts questionnent rapidement l'efficacité des restrictions aux frontières lorsque le virus se propage déjà de manière exponentielle sur le territoire national, par exemple dans un article paru le 16 mars dans le magazine « *Der Spiegel* »¹⁴ ou encore dans un article du 6 mai paru sur le site du journal télévisé le « *Tagesschau* »¹⁵. Ces interventions d'experts suggèrent que le respect de la « distanciation sociale » et des « gestes barrières » par la population est plus important pour freiner la propagation du virus que la suppression de la circulation transfrontalière.

En outre, aux frontières du Land de Rhénanie-Du-Nord-Westphalie avec la Belgique (qui est un des pays européens avec le plus grand taux de mortalité par le Covid par habitant) et les Pays-Bas, il n'y a pas de contrôles systématiques tout au long de la crise, ce qui confirme l'hypothèse que les décisions concernant la frontière franco-allemande ne peuvent pas être expliquées entièrement par la situation sanitaire, mais reflètent également des dynamiques politiques, notamment au sein des partis de l'Union CDU/CSU¹⁶. Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de ce rapport confirment l'hypothèse que la décision de réintroduire des contrôles aux frontières est davantage une décision de nature « politique » que de nature sanitaire.

Si l'efficacité des contrôles aux frontières pour lutter contre l'épidémie n'est pas démontrée, cette dernière reflète en même temps un « réflexe » de crise qui s'inscrit dans une continuité historique. Des chercheurs spécialisés dans l'analyse des frontières soulèvent la continuité de ce type de « réflexe national » et de processus de « *re-bordering* » que l'on a déjà pu observer lors de crises précédentes, telle que la

¹¹ Robert, V. (12/03/2020), « Coronavirus : faut-il fermer les frontières face à la pandémie ? », *Les Échos*, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/coronavirus-faut-il-fermer-les-frontieres-face-a-la-pandemie-1184414> [consulté le 29/11/2020]

¹² Robert Koch-Institut – Nationaler Pandemieplan Teil II – Wissenschaftliche Grundlagen, p. 77, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/I/Influenza/Pandemieplanung/Downloads/Pandemieplan_Teil_II_gesamt.pdf?__blob=publicationFile [consulté le 29/11/2020]

¹³ Voir par exemple Deutscher Bundestag - Plenarprotokoll 19/159 vom 13. Mai 2020 – Antwort des Parl. Staatssekretärs Stephan Mayer auf die Frage des Abgeordneten Andrej Hunko, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19159.pdf> [consulté le 29/11/2020]

¹⁴ Seidel, C. (16/03/2020), « Wissenschaftler bezweifeln Sinnhaftigkeit von Grenzschließungen », *Der Spiegel*, <https://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/coronakrise-grenzschiessungen-bringen-laut-epidemiologen-nur-wenig-a-47a07a86-b259-412a-bc55-00878c937172> [consulté le 29/11/2020]

¹⁵ Grill, M. (6/05/2020), « Reisebeschränkungen. Mehr Schaden als Nutzen? », *tagesschau.de*, <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/reisebeschraenkungen-101.htm> [consulté le 29/11/2020]

¹⁶ Burrowski, H., Burger, R., et Steppat, T. (06/04/2020), « Kontrollen wegen Corona. Wie sich Laschet gegen Seehofer durchsetzte », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-seehofer-will-abriegelung-laschet-verhindert-das-16715019.html> [consulté le 29/11/2020].

« crise migratoire » et les attaques terroristes en 2015 et 2016¹⁷. De plus, les renforcements successifs des contrôles du trafic frontalier font déjà partie des décisions de la cellule de crise fédérale du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Santé depuis le 28 février¹⁸. Enfin, l'inquiétude des Länder transfrontaliers se manifeste dans les recommandations pour les travailleurs frontaliers et les élèves du Haut-Rhin de rester chez eux décidées par exemple par le Bade-Wurtemberg dès le 6 mars. En rétrospective, ces décisions peuvent apparaître comme de premiers pas vers une fermeture des frontières.

Confronté à une perte de contrôle, le réflexe de « repli » sur la souveraineté étatique est facilité par le fait que la compétence du contrôle des frontières relève de l'État fédéral en Allemagne et de l'État central en France, dont les autorités sont susceptibles d'être moins conscientes des interdépendances des zones frontalières, un fait souvent soulevé par les acteurs locaux, notamment en France¹⁹. De plus, les capitales peuvent avoir une analyse des risques et des coûts de leurs décisions qui diffère de celle des acteurs locaux.

Tous les acteurs dans cette première phase de la crise ont dû prendre des décisions d'urgence sur la base d'informations très incomplètes, tant sur les décisions prises à différentes échelles administratives au sein du même pays que sur les mesures et les stratégies du pays partenaire. En l'absence de mécanismes de coopération politique et administrative suffisamment résilients et adaptés aux situations de crise, le premier réflexe politique est de se réfugier derrière les frontières du territoire national.

1.1.2. La réintroduction des contrôles aux frontières et la fermeture de nombreux passages frontaliers à partir du 12 mars perturbent des bassins de vie transfrontaliers fortement interconnectés

La restriction du droit de la libre circulation des citoyens européens, la réintroduction de contrôles systématiques et la fermeture de la majorité des points frontaliers à partir du 16 mars ont eu un impact considérable sur les régions transfrontalières. Elles soulèvent de nombreux problèmes pratiques que les administrations des deux pays n'ont pas complètement anticipés, notamment pour les citoyens transfrontaliers, dont les difficultés sont documentées dans la presse régionale pendant cette période.

Si le passage des frontières reste en principe autorisé pour les travailleurs transfrontaliers et le transport de marchandises, ainsi que pour toute personne

¹⁷ Kanesu, R. (2020), « Reflections on a Boundless Critter in a Bordered World » ; Pigeron-Piroth, I., Evrad, E. et Belkacem, R. (2020), « Marché du travail transfrontalier : négocier avec

présentant des motifs valables (« *triftige Gründe* », « raisons pertinentes ») justifiant une exception, beaucoup de citoyens vivent la décision comme une véritable *fermeture* des frontières. En effet, le dispositif policier de contrôles systématiques et statiques implique de facto, du fait du manque d'effectifs, la fermeture totale de nombreux passages frontaliers, souvent effectuée par les polices des Länder, sans que la liste des passages ouverts soit arrêtée le 16 mars²⁰. Une telle liste est publiée par le ministère fédéral de l'Intérieur le 19 mars²¹.

Enfin, dans le contexte de réglementations changeantes, l'interprétation des motifs valables, qui ne sont souvent pas identiques d'un pays à l'autre pendant la période du 16 mars au 15 juin, crée beaucoup de confusion chez les citoyens frontaliers, d'autant plus que l'appréciation finale relève des policiers qui exercent les contrôles. Notamment en ce qui concerne les contrôles menés par la police fédérale allemande, de nombreux acteurs critiquent une trop grande latitude d'appréciation des agents. Aussi, plusieurs interlocuteurs indiquent qu'afin de pouvoir mobiliser suffisamment d'effectifs pour assurer des contrôles systématiques, la police fédérale allemande emploie des agents sans expérience antérieure ou formation spécifique dans le contrôle des points frontaliers terrestres, à quoi s'ajoute la barrière linguistique, ce qui complique la communication avec les usagers. L'incertitude sur les réglementations et les variations dans leur application risquent de susciter l'incompréhension de la part des usagers, ce qui représente une expérience préjudiciable à l'acceptation des mesures.

La situation des travailleurs transfrontaliers

L'interdépendance économique des régions frontalières provient notamment du nombre important de travailleurs transfrontaliers. Selon un rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires de novembre 2017, la France compte 46 000 travailleurs transfrontaliers qui travaillent en Allemagne et 70 300 qui travaillent au Luxembourg, dont beaucoup qui traversent la Sarre quotidiennement²². Il s'agit de salariés dans différents secteurs, notamment dans l'industrie (46 % des actifs transfrontaliers français en Allemagne). La réintroduction des contrôles aux frontières crée de nombreux obstacles pratiques pour les travailleurs transfrontaliers, tels que de longs bouchons aux passages frontaliers et des détours allant jusqu'à 50 km pour rejoindre leur lieu de travail par les seuls points frontaliers restant ouverts. Aussi, la forte réduction de l'offre de transports publics transfrontaliers rend plus difficile pour les travailleurs frontaliers de se rendre à leur lieu de travail.

²⁰ Löwenstein, S., Soldt R. et Wiegel, M. (16/03/2020), « Kontrollen an der Grenze. Französische Irritationen », *Frankfurter allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/corona-frankreich-aergert-sich-ueber-deutsche-grenzkontrolle-16681146.html> [consulté le 29/11/2020]

²¹ Deutsches Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat – Pressemitteilung vom 19. März 2020 - Grenzübertritt nur noch an bestimmten Grenzübergangsstellen, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/festlegung-grenzuebergangsstellen.html>[consulté le 29/11/2020]

²² Commissariat général à l'égalité des territoires (2017), « Dynamiques de l'emploi transfrontalier en Europe et en France », Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires 2017, <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/dynamique-emploi-transfrontalier-analyse.pdf> [consulté le 29/11/2020]

De plus, l'introduction de dispositifs de chômage partiel et de télétravail crée des incertitudes sur les droits sociaux et l'imposition des travailleurs transfrontaliers qui dépendent de deux systèmes sociaux. Les dispositifs nationaux d'aides économiques ne sont pas adaptés à leur situation et ils risquent de conduire à un traitement défavorable. Cela concerne notamment la double imposition du chômage partiel et la question du régime fiscal applicable en cas de télétravail. Cette dernière situation est clarifiée avec la conclusion d'un accord amiable dans la semaine du 11 mai 2020²³. Pour les travailleurs qui continuent à traverser la frontière, l'incertitude sur les règlements en vigueur est un défi majeur, notamment en raison de l'obligation de se munir de jusqu'à cinq documents différents, c'est-à-dire d'attestations et de justificatifs en français et allemand.

L'impact sur l'économie et sur les entreprises dans les zones frontalières

La recherche empirique sur les effets économiques des contrôles aux frontières n'est à ce stade pas encore très avancée. Un article analysant l'impact sur le marché de travail transfrontalier de la Grande Région conclue qu'« [...] avec le confinement des populations et la fermeture partielle ou totale des frontières, ce sont les déterminants fondamentaux du marché du travail transfrontalier et au-delà les dynamiques économiques et sociales qui sont directement perturbées. »²⁴ Un rapport récent de l'Euroinstitut qui analyse l'impact des contrôles aux frontières dans la région du Rhin supérieur présente une tentative de mesurer quantitativement les conséquences socio-économiques des mesures²⁵. Cette étude d'impact note une montée du chômage qui ne diffère cependant pas de manière significative d'autres régions. Aussi, l'étude constate un effet direct des restrictions de déplacements sur les commerces et la restauration, dans la mesure où la clientèle du pays voisin ne peut plus passer les frontières. Les pertes de revenu sont pourtant difficiles à quantifier, car elles sont également liées aux restrictions locales. Enfin, l'étude constate un impact important sur les nombreuses entreprises dans l'industrie et le BTP dans la région frontalière. Les activités économiques transfrontalières des entreprises autres que celles des entreprises de logistique sont fortement restreintes, comme les livraisons, les services de montage, le contact entre des implantations des mêmes entreprises, l'envoi de salariés, etc.

²³ Ministère de l'économie, des finances et de la relance (20/05/2020), <https://www.economie.gouv.fr/covid-19-travailleurs-frontaliers#> [consulté le 30/11/2020]

²⁴ Pigeron-Piroth, I., Evrad, E. et Belkacem, R. (2020), « Marché du travail transfrontalier : négocier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19 », in : *Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue*. Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown, Vol. 4, p.22 <http://cbs.uni-gr.eu/de/ressourcen/publikationen/themenhefte/borders-perspective-vol-4>;

²⁵ Kauber, C., Weber, L. et Dittmaier, E. (20/11/2020), « The impact of the Corona crisis on cross-border regions », ITEM, 2020, Chapter 4 : Impact assessment of the challenges and achievements in coordinating the COVID-19 crisis in the Upper Rhine region, pp. 55-96, https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/2020120_COVID_TEIN_Impact_Assesment_-_long_EN.pdf [consulté le 30/11/2020]

Cas d'étude n° 1 : Les usines Mercedes-Benz à Woerth et Rastatt dans le Bade-Wurtemberg face à l'épidémie du Covid-19

Les usines de Mercedes-Benz à Woerth et Rastatt près de Karlsruhe comptent environ 2 000 salariés frontaliers (sur un total de 10 700) et 700 (sur un total de 7 000) respectivement²⁶. Dès le mardi 10 mars, l'entreprise confirme des cas de Covid-19 dans son entreprise à Rastatt²⁷. Le jeudi 11 mars, 70 salariés venant de la Région Grand Est continuent à venir au travail selon le journal *Badische Neueste Nachrichten*, malgré le classement du Grand Est comme zone à risque, une situation dénoncée par des salariés allemands sur les réseaux sociaux²⁸. Ce n'est que le jeudi soir que la direction informe les salariés du Grand Est qu'ils devront rester chez eux. Certains vivent cette décision comme une stigmatisation : « Vous vous rendez compte ! On nous prend pour des pestiférés, des lépreux, on nous empêche de traverser la frontière »²⁹. Le lundi 16 mars, la production s'arrête dans les deux usines. Les salariés sont priés par courriel « d'écluser leurs congés de l'année dernière, leurs jours de récupération et ensuite, ils devront poser des jours de congés de l'année en cours »³⁰. L'entreprise Daimler suspend la production 23 mars au 5 avril 2020 dans la majorité de ses usines en Europe, avant d'activer un dispositif de chômage partiel à partir du 6 avril.

Des familles et couples résidant de part et d'autre de la frontière

Au-delà des travailleurs frontaliers, autorisés en principe de se rendre à leur lieu de travail, les couples et familles résidant des deux côtés de la frontière sont directement touchés par les restrictions. Dans le bassin de vie transfrontalier, le quotidien de nombreuses personnes comprend des passages de la frontière : le lieu de résidence, le lieu de travail, les crèches, établissements scolaires ou universités des enfants et les lieux de résidence des conjoints sont souvent dans le pays voisin. Le cas, rapporté lors d'un entretien, d'une personne dans le Bade-Wurtemberg ne pouvant plus se rendre en France pour s'occuper de son cheval, une situation au sujet de laquelle la police

²⁶ Wilhelm, R., Gaschy, N. et Jung, J. (20/03/2020), « 'Il faut que tu rentres chez toi, là, maintenant' un patron allemand à son employé alsacien », *France 3*, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/s-isch-schrecklich-episode-3-chronique-villageoise-temps-coronavirus-1803978.html> [consulté le 30/11/2020]

²⁷ Krekel, F. (10/03/2020), « Coronafälle im Rastatter Benzwerk », *Badisches Tagblatt*, <https://www.badisches-tagblatt.de/Nachrichten/Coronafaelle-im-Rastatter-Benzwerk-30815.html> [consulté le 30/11/2020]

²⁸ Keller, G. (12/03/2020), « Coronavirus : Mitarbeiter aus dem Elsass trotz RKI-Empfehlung weiter am Daimler-Band? », *Badische neueste Nachrichten*, <https://bnn.de/mittelbaden/baden-baden/coronavirus-mitarbeiter-aus-dem-elsass-trotz-rki-empfehlung-weiter-am-daimler-band> [consulté le 30/11/2020]

²⁹ Wilhelm, R., Gaschy, N. et Jung, J. (20/03/2020), « 'Il faut que tu rentres chez toi, là, maintenant' un patron allemand à son employé alsacien », *France 3*, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/s-isch-schrecklich-episode-3-chronique-villageoise-temps-coronavirus-1803978.html> [consulté le 30/11/2020]

³⁰ *Ibid.*

fédérale publie des consignes sur son site internet le 9 avril, illustre la manière dont les restrictions administratives créent des situations individuelles complexes.

Un dossier exemplaire pour illustrer l'impact non anticipé des contrôles aux frontières, c'est la garde des enfants de parents séparés qui vivent de part et d'autre de la frontière. En effet, l'exercice du droit de garde ne constitue pas un motif valable pour franchir les frontières jusqu'au 23 avril. Cette interprétation de la réglementation est confirmée par la justice allemande³¹. La presse régionale rapporte les situations de parents qui ne peuvent pas voir leurs enfants pendant plus d'un mois, avec pourtant une application des règles qui varie fortement selon les situations individuelles et selon les points de passage³². Les restrictions touchent également des couples frontaliers, notamment les couples non mariés, ni pacés. Ces derniers ne sont pas bénéficiaires de l'assouplissement des restrictions annoncé le 28 avril par la police fédérale allemande³³.

Une discrimination des Français en Allemagne ?

En principe, les restrictions sont fondées sur le lieu de résidence des personnes. Cependant, de nombreux frontaliers vivent les décisions des autorités allemandes comme une discrimination en raison de leur nationalité. L'interdiction pour les travailleurs transfrontaliers de faire des courses au Bade-Wurtemberg est fortement contestée, notamment parce qu'il n'existe pas de mesure équivalente en France. Cette restriction est en vigueur du 17 mars au 9 mai. Jusqu'au 10 avril, elle interdit les interruptions des trajets entre le lieu de résidence et le lieu de travail, sous peine d'une amende s'élevant jusqu'à 500 €. La presse rapporte des cas individuels de citoyens français verbalisés pour faire le plein de carburant de leurs voitures, y compris du personnel soignant français travaillant dans des hôpitaux allemands³⁴. Rétrospectivement, la majorité des acteurs interrogés dans le cadre de ce rapport jugent cette mesure « inhumaine » et disproportionnée.

D'autres témoignages rapportent des discriminations au sein des entreprises. Le calcul défavorable des indemnités de chômage partiel pour les travailleurs transfrontaliers est un autre facteur qui contribue au sentiment d'un traitement inégal. Enfin, dès le début de crise, des médias et élus locaux alertent sur le fait que des travailleurs français sont victimes de harcèlement et d'insultes xénophobes dans la Sarre, actes condamnés

³¹ Mazzucotelli, S. (15/04/2020), « L'Allemagne refuse son droit de garde à une maman française en raison du Covid-19 », *Le Républicain Lorrain*, <https://www.republicain-lorrain.fr/edition-forbach/2020/04/15/l-allemande-refuse-son-droit-de-garde-a-une-maman-francaise-en-raison-du-covid-19> [consulté le 30/11/2020]

³² Beckelynk, A.-C. (17/04/2020), « Gardes d'enfants : certains parents bloqués à la frontière », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, <https://c.dna.fr/politique/2020/04/17/gardes-d-enfants-certains-parents-bloques-a-la-frontiere> [consulté le 30/11/2020]

³³ *Dernières Nouvelles d'Alsace* (29/04/2020), « Passer la frontière pour une garde d'enfant est maintenant autorisé », <https://c.dna.fr/politique/2020/04/29/passer-la-frontiere-pour-une-garde-d-enfant-est-maintenant-autorise> [consulté le 30/11/2020]

³⁴ *Dernières nouvelles d'Alsace* (4/04/2020), « Renforcement des contrôles : les frontaliers à l'amende », <https://c.dna.fr/edition-strasbourg/2020/04/04/renforcement-des-contrôles-les-frontaliers-a-l-amende> [consulté le 30/11/2020]

fermement par les autorités allemandes, dont le ministre des Affaires étrangères Heiko Maas qui y répond dans un *tweet* le 11 avril³⁵. Conduire une voiture avec une plaque d'immatriculation française ou parler français en public risque d'entraîner un traitement hostile par la population en Allemagne pendant cette période³⁶. Aussi, la polémique autour des propos controversés du ministre de l'Intérieur de la Sarre sur les travailleurs français³⁷ soulève la question de savoir dans quelle mesure la communication de crise a contribué à cette réactivation d'anciens stéréotypes.

Une frontière symbolique pour l'idée européenne

Si l'amitié franco-allemande est souvent décrite comme « moteur de l'intégration européenne », les régions transfrontalières sont régulièrement présentées comme des laboratoires de l'intégration européenne. La libre circulation des personnes et la disparition des contrôles aux frontières intérieures de l'Union avec l'accord de Schengen est un élément central du récit européen. Toutefois, le 25^e anniversaire de la suppression des contrôles aux frontières intérieures par les premiers sept pays ne peut pas être célébré en raison du contexte sanitaire et des restrictions de déplacement. Après des décennies de politiques publiques qui promeuvent l'intégration et les échanges transfrontaliers, les fermetures de frontières entre la France et l'Allemagne représentent une césure pour les régions frontalières. Les contrôles policiers sur le Pont d'Europe entre Strasbourg et Kehl et ailleurs, revêtent une portée symbolique dont l'impact risque de perdurer au-delà de la crise : « Ce qui est préoccupant, ce sont les effets psychologiques du processus de frontiérisation. Ils entraînent en retour une réflexion politique réduite à l'horizon de l'échelon national. »³⁸ Les entretiens menés avec des acteurs locaux suggèrent que le retour des frontières réveille des souvenirs de l'après-guerre, notamment auprès de la population plus âgée. La perception d'un réflexe national et de l'absence d'une réponse concertée au niveau européen risque de décrédibiliser l'idée d'une citoyenneté européenne, mise à mal par la discrimination ressentie ou par la perception de l'autre pays comme source de dangers.

³⁵ <https://twitter.com/heikomaas/status/1248977881167953920?lang=de> [consulté le 30/11/2020]

³⁶ Grandon, F. (25/04/2020), « Coronavirus : comment les frontaliers français sont discriminés en Allemagne », France 3, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/bas-rhin/strasbourg-0/coronavirus-voila-comment-frontaliers-francais-sont-discrimines-allemande-1820448.html> [consulté le 30/11/2020]

³⁷ *Saarländischer Rundfunk* (30/04/2020), « Bouillon wehrt sich gegen Rücktrittsforderungen », https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/bouillon_weist_kritik_zurueck_100.html [consulté le 30/11/2020]

³⁸ Berrod, F. ; Wassenberg, B. et Chovet, M. (2020), « La frontière franco-allemande au temps du COVID-19 : la fin d'un espace commun ? », in: *Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue. Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown*, Vol. 4, p.41, <http://cbs.uni-gr.eu/de/ressourcen/publikationen/themenhefte/borders-perspective-vol-4> [consulté le 30/11/2020]

Cas d'étude n° 2 : Les communes Scheibenhard en France et Scheibenhardt en Allemagne

Pour des communes plus à distance de la frontière comme Fribourg, les contrôles ne sont pas une priorité face à la gravité de l'épidémie, notamment en raison des restrictions de déplacement locales. En revanche, les communes plus proches de la frontière sont impactées directement par les décisions prises au niveau national et fédéral. Le cas des villages Scheibenhard en France et Scheibenhardt en Allemagne permet d'illustrer les conséquences concrètes sur le terrain des restrictions. Il s'agit de deux communes voisines, situées des deux côtés de la rivière Lauter et séparées depuis 1815 par la frontière. Ces communes mettent en avant leur héritage franco-allemand et leurs habitants sont en contact quotidien. En mars, le pont séparant les deux communes est fermé par la police fédérale allemande, sans que les deux Maires en soient prévenus. La fermeture du point frontalier entre les deux communes crée des situations difficiles, par exemple celle de parents séparés vivant de part et d'autre de la frontière à proximité directe de celle-ci et ayant la garde partagée des enfants. Ou encore celle d'un boulanger ne pouvant plus desservir ses clients allemands. Le maire de Scheibenhardt (en Allemagne) rapporte plusieurs cas de comportements hostiles à l'égard de ressortissants français. Les élus des deux communes sont en contact régulier, tout comme les députés des circonscriptions frontalières. L'application des restrictions varie selon les agents policiers qui ont une marge d'appréciation importante, par exemple lorsqu'il s'agit d'apprécier les motifs valables après la réouverture du passage frontalier en mai. Tandis que la police allemande assure un contrôle continu, les forces de l'ordre français ne mènent que des contrôles sporadiques. Le 15 mai, avec l'assouplissement des contrôles, la police fédérale allemande rouvre le point frontalier, sans que la mairie soit prévenue. Tout au long de cette période, le manque d'informations et l'incertitude sur les règles en vigueur compliquent le quotidien des habitants et le travail des élus.

1.2. Une coordination improvisée qui se met progressivement en place afin de trouver des solutions pragmatiques aux problèmes transfrontaliers

1.2.1. Une cellule téléphonique permet à partir du 12 mars à des acteurs clés des deux administrations d'échanger alors que les instances de coopération transfrontalière apparaissent comme absentes

Si la réintroduction des contrôles aux frontières est perçue par de nombreux acteurs comme un « échec » de la coopération franco-allemande, les administrations des deux pays mettent très rapidement en place un dispositif pour coordonner leur réponse à la crise au niveau transfrontalier. Dans un premier temps, il y a des échanges bilatéraux entre les trois Länder frontaliers, la région Grand Est et la mission diplomatique auprès de la Préfète de la région Grand Est. Sur initiative de la région, un nouveau format

d'échanges sous forme d'une cellule téléphonique (*Telefonschaltstelle*) est ensuite créé qui permet des échanges entre les Länder frontaliers, la préfecture de région et la région dès le 12 mars.

Cette cellule est progressivement élargie pour accueillir d'autres acteurs, notamment l'ARS Grand Est, les trois départements frontaliers, les ministères de l'Intérieur, la police fédérale ou encore des représentants des instances de coopération transfrontalière. Il s'agit d'un dispositif souple qui permet d'organiser un échange permanent et rapide d'informations et de développer des solutions pragmatiques aux problèmes qui se posent dans le contexte des contrôles aux frontières. Les dossiers traités sont multiples, par exemple les transports lourds impactés par la fermeture de nombreux passages frontaliers, des personnes bloquées en raison des restrictions des déplacements, ainsi que les questions relatives aux travailleurs frontaliers, concernant par exemple les attestations qui leur permettent de passer les contrôles ou la question de leurs droits sociaux. Ces échanges permettent également de faire remonter des problèmes aux autorités compétentes dans les deux pays pour trouver des solutions aux situations individuelles des frontaliers. Enfin, les échanges entre les acteurs administratifs jouent un rôle clé dans l'organisation du transfert de patients français en Allemagne, comme le montre le cas d'étude n° 3. Les échanges téléphoniques se tiennent d'abord quotidiennement, puis deux fois par semaine à partir de fin avril et de façon hebdomadaire à partir de mi-mai.

Le dispositif de la cellule téléphonique présente plusieurs avantages. Dans la mesure où il s'agit d'échanges oraux, souvent à un niveau hiérarchique élevé, tout en restant au niveau opérationnel, ce dispositif est peu contraint par des considérations protocolaires. À titre d'exemple, la langue de travail est souvent l'allemand, notamment parce le conseiller diplomatique de la préfète de région et le directeur de la coopération transfrontalière, européenne et internationale auprès de la région maîtrisent l'allemand. Aussi, le caractère souple de cette cellule permet de réunir des acteurs clés et d'identifier des interlocuteurs pertinents dans le pays voisin face aux asymétries de compétences entre l'État fédéral allemand et l'État central français avec ses différentes collectivités territoriales et services déconcentrés. Enfin, ces échanges sont facilités par le fait que la plupart des acteurs se connaissent déjà, ayant collaboré dans le cadre d'autres instances de coopération transfrontalière, ce qui leur a permis de bâtir de la confiance.

Cas d'étude n° 3 : Le transfert de patients

L'accueil de patients de la région Grand Est dans les pays voisins, et notamment en Allemagne, a été présenté et perçu comme un symbole fort de la solidarité européenne et comme preuve de la bonne coopération franco-allemande. Sur le plan opérationnel, il illustre à la fois l'efficacité et les défis de la coopération transfrontalière pendant la crise. Selon un interlocuteur, 121 patients français sont transférés dans des hôpitaux allemands entre le 21 mars et le 4 avril. Le rapport de l'Euroinstitut qui se base sur des chiffres de l'ARS cite le chiffre de 130 patients jusqu'au 5 avril³⁹. Ces transferts sont initiés à la fois par les acteurs administratifs et par les acteurs politiques français aux alentours du vendredi 20 mars, dans un contexte de dégradation rapide de la situation sanitaire dans le Grand Est. Selon le communiqué de l'ARS Grand Est de ce jour, 1 551 personnes sont hospitalisées dans la région, dont 352 en réanimation. La demande passe par différents canaux. Au niveau politique, c'est notamment la Présidente du Conseil départemental du Haut-Rhin, Brigitte Klinkert, qui contacte le Bade-Wurtemberg via un échange téléphonique avec le maire de Fribourg qui ensuite relaie sa demande au cabinet du ministre-président, ainsi que les cantons suisses frontaliers. Ce même jour, elle en informe le Premier ministre français par téléphone qui encourage l'initiative. Le samedi 21 mars, le Bade-Wurtemberg signale son accord et les premiers transferts interviennent. La mission diplomatique auprès de la préfète de région « s'engouffre dans la brèche » en activant le réseau diplomatique des ambassades et consulats généraux. D'autres Länder offrent leur aide à la France. À côté de la préfecture de région, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, l'ARS Grand Est et le Conseil Régional appuient l'organisation d'une série de transferts. Ces transferts de patients inédits s'effectuent d'abord dans une « zone grise » juridique, avec par exemple des incertitudes sur le calcul et la prise en charge des frais de traitement, mais aussi sur la possibilité de transferts sans consentement préalable de patients en lit de réanimation. Dans une réunion du 20 avril, le gouvernement fédéral allemand décide finalement de prendre en charge les frais⁴⁰. Une difficulté qui s'ajoute est liée aux différences structurelles des systèmes de santé. Alors qu'en France, l'ARS ne peut agir sans passer par la voie hiérarchique en l'absence de procédures établies, dans les Länder allemands, ce sont les communes et les *Landkreise* responsables des hôpitaux qui doivent coopérer pour rendre un système de transferts efficace. Sur le plan opérationnel, un obstacle majeur consiste dans la logistique du transport des patients, avec des transferts assurés par avion et par hélicoptère, entre autres par l'armée allemande. En l'absence d'un système centralisé de gestion des lits en réanimation (un tel système existe désormais), les gouvernements des Länder prennent par ailleurs un risque politique en offrant des lits en réanimation à des patients d'autre pays au lieu de les réserver aux patients allemands. Risque dont

³⁹ Kauber, C., Weber, L. et Dittmaier, E. (20/11/2020), « The impact of the Corona crisis on cross-border regions », ITEM, 2020, Chapter 4 : Impact assessment of the challenges and achievements in coordinating the COVID-19 crisis in the Upper Rhine region, pp. 55-96, p.91, https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/2020120_COVID_TEIN_Impact_Assesment_-_long_EN.pdf [consulté le 30/11/2020]

⁴⁰ Deutsche Bundesregierung (20/04/2020) - Mehr als 200 Patienten aus EU-Ländern behandelt, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/europaeische-solidaritaet-1745232> [consulté le 30/11/2020]

témoigne par exemple un courrier du ministère des Affaires sociales du Bade-Wurtemberg du 24 mars qui demande aux hôpitaux de ne plus accueillir davantage de patients de l'étranger, une décision qui est justifiée par la situation sanitaire⁴¹. Plus tard, cette instruction est levée. Dans ce contexte, ce sont les initiatives individuelles des hôpitaux et les réseaux personnels entre médecins allemands et français qui jouent un rôle clé. Alors que les autorités des Länder s'efforcent de coordonner les échanges, beaucoup de transferts sont organisés en bilatéral, avec une forte solidarité des hôpitaux allemands. Dans un cas rapporté par l'administration d'un Land, un hôpital universitaire allemand appelle tard le soir parce qu'un hélicoptère venant de France atterrit avec un patient atteint du coronavirus, sans que cela ait été coordonné sur le plan administratif. L'administration donne son accord pour la prise en charge du patient qui par la suite survit la maladie. Plus tard, il s'avère que le patient a la nationalité allemande. Ce cas illustre le caractère souvent pragmatique et informel de la gestion de crise.

Si la cellule téléphonique est qualifiée par les acteurs interrogés de succès et peut être considérée comme un modèle exemplaire qui devrait servir d'inspiration à d'autres régions frontalières, la majorité d'entre eux estiment que les instances de coopération transfrontalière, telles que les eurodistricts, la conférence du Rhin supérieur, qui pourtant comprend des groupes de travail « politiques de santé » (réseau Epi-Rhin) et « entraide en cas de catastrophe », le centre de compétence TRISAN, etc. sont largement « absentes » pendant la crise, même s'ils publient des résolutions pour alerter sur les problèmes des frontaliers et appeler à une levée des contrôles⁴². Les personnes interrogées attribuent cette absence à différents facteurs, notamment au cadre institutionnel, avec une coopération au niveau opérationnel éloignée des centres décisionnels, et des réunions formelles planifiées de longue date au niveau politique, ce qui n'aurait pas permis d'apporter des réponses opérationnelles en temps de crise. Les plans de crise préexistants ne semblent pas avoir été adaptés à une épidémie d'envergure européenne. Aussi, ces instances n'auraient pas été préparées à un fonctionnement en mode télétravail. Seule la Grande Région semble avoir joué un rôle de coordinateur dans le transfert de patients français vers la Sarre.

En ce qui concerne le fonctionnement des dispositifs frontaliers d'information à destination des usagers, tels que les bureaux du réseau des instances d'information et de conseil sur les questions transfrontalières du Rhin supérieur (Infobest), le site Frontaliers Grand Est, Centre Européen de la Consommation, le réseau EURES-T ou le Centre de compétences trinational TRISAN ; l'appréciation de leur bilan diffère. Ces institutions se sont mobilisées pour mettre à disposition des usagers des informations sur les réglementations en vigueur et de traduire les textes réglementaires qui sont souvent publiés uniquement dans la langue nationale. L'étude d'impact précitée de

⁴¹ Markatsev, A. (1/04/2020), « Warum Kliniken im Land keine weiteren Covid-19 Patienten aus Frankreich aufnehmen », *Badische Neueste Nachrichten*, <https://bnn.de/nachrichten/politik/befristetes-zeichen-der-solidaritaet-mit-elsass-corona-krise-kliniken> [consulté le 30/11/2020]

⁴² Voir par exemple la décision du bureau du Conseil rhénan le 24 avril 2020 sur la *Coopération transfrontalière au regard de la pandémie du Covid-19*.

l'Euroinstitut note un nombre important de questions de citoyens par téléphone ou courrier électronique qui sont traitées par ces institutions⁴³.

Les personnes interrogées dans le cadre de ce rapport en leur qualité d'usagers critiquent cependant les délais trop longs et le manque d'informations transparentes sur l'interprétation des réglementations qui s'appliquent par exemple sur les travailleurs transfrontaliers. La pluralité des sources d'informations peut être vue comme une des sources de la confusion, surtout pour des usagers peu versés dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Par exemple, en Allemagne, les informations se trouvent sur les sites internet du gouvernement fédéral, de la police fédérale, des ministères des Länder, des *Gesundheitsämter* (services en charge de la santé), des *Regierungspräsidien* (administrations du Land Bade-Wurtemberg, équivalents de préfectures), ainsi que sur les sites des instances de coopération transfrontalière. Malgré une forte mobilisation des administrations face à la situation de crise, les citoyens vivent une incertitude généralisée quant à l'interprétation des injonctions administratives. De plus, en début de crise, ces dernières n'étaient pas harmonisées entre les pays, notamment, comme nous l'avons déjà relevé, la liste des motifs valables pour franchir la frontière.

En dehors des instances de coopération transfrontalière, d'autres canaux de communication se mettent en place, souvent basés sur des relations de travail antérieures et de relations personnelles. À titre d'exemple, le *Regierungspräsidium* Freiburg, c'est-à-dire la préfecture de la partie sud-ouest du Land de Bade-Wurtemberg où est situé le bureau pour la coopération transfrontalière (*Stabsstelle Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, SGZE*), échange des informations tout au long de la crise avec la Présidente Conseil départemental et le préfet du Haut-Rhin. D'autres canaux de communication importants sont ceux entre la mission diplomatique auprès de la préfète de la région Grand Est et les consulats généraux français en Allemagne, qui eux sont en contact direct avec les autorités des Länder. Du côté allemand, l'échange avec des acteurs locaux français et allemands est facilité par la création en 2018 d'un bureau de coopération transfrontalière régionale au sein du ministère fédéral de l'Intérieur. En revanche, les entretiens que nous avons menés font état d'une certaine difficulté pour les acteurs allemands à identifier un interlocuteur au ministère de l'Intérieur français. Enfin, les acteurs locaux sont en échange régulier avec leurs capitales. Le Président du Conseil régional de la Région Grand Est, par exemple, rapporte des « échanges quasi quotidiens » avec la secrétaire d'État chargée des affaires européennes, Amélie de Montchalin⁴⁴.

⁴³ Kauber, C., Weber, L. et Dittmaier, E. (20/11/2020), « The impact of the Corona crisis on cross-border regions », ITEM, 2020, Chapter 4 : Impact assessment of the challenges and achievements in coordinating the COVID-19 crisis in the Upper Rhine region, pp. 55-96, p.81, https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/20201120_COVID_TEIN_Impact_Assesment_-_long_EN.pdf [consulté le 30/11/2020]

⁴⁴ Sénat – Comptes rendus de la Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire du Covid-19 et de sa gestion – Mercredi 8 juillet 2020, http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200706/ce_covid.html [consulté le 30/11/2020] Sur les contacts allemands de Jean Rottner, cf. Buton François, Michon Sébastien, « Jean Rottner, le régional de la crise ? Une analyse d'activité politique en temps de coronavirus », *Revue française d'administration publique*, 2020/4 (N° 176), p. 921-936.

Si des canaux d'informations multiples ont pu être maintenus, l'incertitude reste un facteur majeur dans la gestion de la crise au niveau transfrontalier, notamment en ce qui concerne les informations épidémiologiques. Tout au long de la phase de février à juin, l'écart important entre les chiffres d'infections entre la France et l'Allemagne tend à renforcer l'image de la France comme source de risque sanitaire auprès des autorités allemandes et dans le public allemand, malgré une forte volonté de coopérer et de s'entraider. Début novembre 2020, les acteurs français se demandent toujours pourquoi l'Allemagne a été beaucoup moins touchée par l'épidémie que la France lors de la première vague. Différentes hypothèses avancées pour expliquer cet écart concernent les comportements sociaux et le respect des règles sanitaires, la taille moyenne des ménages ou encore des différences dans les stratégies de dépistage et la mise en œuvre du traçage et de l'isolement de personnes testées positives⁴⁵. Cette incertitude représente en obstacle à la gestion commune de la crise et à une levée rapide des contrôles aux frontières. Les assouplissements successifs à partir du mois d'avril sont le résultat d'une forte mobilisation d'acteurs politiques investis dans la coopération franco-allemande et transfrontalière.

1.2.2. Une mobilisation d'acteurs politiques en faveur d'un assouplissement des restrictions au niveau transfrontalier et pour une coopération renforcée

Une forte mobilisation des élus frontaliers, y compris en dehors des cadres institutionnels

Tandis que la coopération au niveau opérationnel à travers la cellule téléphonique profite du caractère souple et pragmatique de ce dispositif, elle présente le désavantage que les parlementaires des deux pays ne participent pas à la prise de décision. Ces derniers sont en relation avec les préfetures et l'ARS, sans pourtant être associés directement aux échanges entre les administrations françaises et allemandes. Cependant, leur mobilisation est un facteur important dans l'évolution des mesures de contrôle et du dispositif mis en place à partir du mois d'avril.

D'une part, les élus peuvent s'appuyer sur leurs relations politiques et personnelles, tant avec les capitales qu'avec leurs homologues dans le pays voisin afin de faire remonter les problèmes rencontrés par les usagers dans leurs circonscriptions, appuyer des mesures en faveur des citoyens frontaliers, ou organiser des échanges de matériaux et d'équipements sanitaires au niveau local. En avril et mai, les parlementaires français et allemands interrogent les gouvernements sur les décisions aux frontières par voie de questions écrites et orales à leurs gouvernements respectifs. L'exemple du rôle de la présidente du Haut-Rhin dans le transfert des patients (voir ci-dessus) illustre la façon dont les relations personnelles et politiques permettent de dégager des voies de coopération au niveau administratif au-delà des compétences formelles dans la gestion de la crise sanitaire. Ce constat vaut également pour le

⁴⁵ Voir par exemple https://www.huffingtonpost.fr/entry/coronavirus-pourquoi-le-nombre-de-morts-en-france-est-plus-important-que-en-allemande_fr_5e84ad54c5b6871702a82e5c [consulté le 28/02/2021]

président du Conseil régional de la Région Grand Est, Jean Rottner, qui est un interlocuteur important pour les ministres-présidents des Länder, même si l'ARS est placée sous la tutelle du ministère des affaires sociales et de la santé et ne relève pas de la région. Aussi, les députés des circonscriptions frontalières peuvent nouer un dialogue politique avec leurs homologues.

D'autre part, la mobilisation des élus provoque une médiatisation locale et nationale des situations des frontaliers et permet de réclamer publiquement la réouverture des frontières. Dès le 16 mars, les élus multiplient les appels à la réouverture des frontières, par exemple à travers des entretiens comme celui du député de la Moselle Christoph Arend dans *le Parisien* le 19 avril⁴⁶. Il y a également des messages vidéo, comme le message de solidarité des maires de la Sarre destiné à l'opinion publique française, publié le 2 avril sur la plateforme YouTube⁴⁷. D'autres gestes symboliques rapportés par les médias sont une cérémonie commémorative le 8 mai sur le pont de Scheibenhart(t) à laquelle participent les députés Frédéric Reiss et Thomas Gebhard, ensemble avec les eurodéputées Anne Sander et Christine Schneider⁴⁸ ; ou encore l'action symbolique de plusieurs élus locaux à Lembach qui ouvrent les barrières physiques du passage frontalier le 9 mai⁴⁹.

De plus, une série de lettres et de pétitions sont adressées aux gouvernements à Paris et Berlin. Une première « lettre ouverte » des diplômés du Master européen de gouvernance et d'administration (MEGA), datée du 7 avril, réclame la réouverture des frontières et recueille 600 signatures dès le 16 avril⁵⁰. En mai, un courrier signé par douze députés et eurodéputés des partis de l'Union CDU/CSU demande une réouverture à partir du 15 mai. Parmi les signataires figurent Andreas Jung, membre du bureau de l'Assemblée parlementaire franco-allemande, Volker Kauder, ancien président du groupe parlementaire de l'Union au Bundestag, ainsi Daniel Caspary, président du groupe de l'Union au Parlement européen⁵¹. Deux semaines plus tard, une lettre adressée au Premier ministre français par la présidente du département du Haut-Rhin Brigitte Klinkert et les députées européennes Fabienne Keller et Anne Sander

⁴⁶ Vernet, H. (13/04/2020), « Coronavirus et confinement : 'Avec l'Allemagne, les frontières doivent tomber' », *Le Parisien*, <https://www.leparisien.fr/politique/coronavirus-et-confinement-avec-l-allemande-les-frontieres-doivent-tomber-13-04-2020-8298969.php> [consulté le 30/11/2020]

⁴⁷ https://www.youtube.com/watch?v=kgaUYwPbWqA&feature=emb_logo [consulté le 30/11/2020]

⁴⁸ *Die Rheinlandpfalz* (8/05/2020), « Über geschlossene Grenze hinweg Zeichen gesetzt », https://www.rheinpfalz.de/lokal/kreis-germersheim_artikel,-über-geschlossene-grenze-hinweg-zeichen-gesetzt-_arid,5063075.html [consulté le 30/11/2020]

⁴⁹ Gaschy, N. (9/05/2020), « Coronavirus : 'D'habitude, le 9 mai, on fêtait l'Europe. Cette fois, on doit se battre pour elle' », <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/bas-rhin/strasbourg-0/coronavirus-habitude-9-mai-on-fetait-europe-cette-fois-on-doit-se-battre-elle-1826714.html> [consulté le 30/11/2020]. Pour d'autres exemples d'initiatives citoyennes et d'actions pour dénoncer les fermetures de frontières, voir Wille, C., « Border(ing)s in Times of COVID-19 », in : *Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue*. Bordering in Pandemic Times: In-sights into the COVID-19 Lockdown, Vol. 4, pp. 11-15

⁵⁰ *Dernières nouvelles d'Alsace* (16/04/2020), « Une pétition pour ouvrir la frontière », <https://c.dna.fr/politique/2020/04/16/une-petition-pour-ouvrir-la-frontiere> [consulté le 30/11/2020]

⁵¹ *Tagesschau.de* (08/05/220), « Kontrollen in Corona-Krise: Hans fordert schnelle Grenzöffnungen », <https://www.tagesschau.de/inland/corona-grenzen-kontrollen-101.html> [consulté le 30/11/2020]

demande également l'ouverture immédiate des frontières.⁵² Le 30 avril, 9 députés allemands CDU du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat lancent un nouvel appel à la Chancelière pour la levée des contrôles aux frontières. Face à l'amélioration de la situation sanitaire début mai, les gouvernements des Länder frontaliers réclament également la fin des contrôles, comme les ministres-présidents Tobias Hans (Sarre) et Manuela Dreyer (Rhénanie-Palatinat).⁵³ Au-delà du cercle des élus, des demandes de réouverture des frontières sont par ailleurs adressées aux gouvernements par les chambres de commerce frontalières françaises et allemandes.

Le comité de coopération transfrontalière et l'Assemblée parlementaire franco-allemande

Parallèlement à la mobilisation dans l'espace public et à l'activation des réseaux personnels, on observe une mobilisation des acteurs politiques investis dans la coopération franco-allemande dans le cadre du comité de coopération transfrontalière (CCT), créé par le Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019, et à travers l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA), créée le 25 mars 2019.

Le CCT est une nouvelle instance de coopération franco-allemande, créée sur la base de l'article 14 du Traité d'Aix-la-Chapelle qui définit sa composition (« l'État et les collectivités territoriales, les parlements et les entités transfrontalières comme les eurodistricts et, en cas de nécessité, les eurorégions intéressées ») et ses missions. Le CCT « est chargé de coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière entre la République française et la République fédérale d'Allemagne, de définir une stratégie commune de choix de projets prioritaires, d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et d'émettre des propositions en vue d'y remédier, ainsi que d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers ». En théorie, ces dispositions font du CCT une instance bien placée pour assurer la coordination des aspects transfrontaliers de la crise du coronavirus, car il rassemble tous les acteurs importants autour d'une table : les gouvernements à travers les secrétaires d'État chargés des affaires européennes qui occupent également la fonction de secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande (SGCFA), les Länder et collectivités territoriales, des parlementaires, ainsi que les instances de coopération transfrontalière.

Il se trouve toutefois qu'en ce début de la crise, le comité vient seulement de tenir sa réunion constitutive le 22 janvier 2020 et le secrétariat permanent qui devra siéger à Kehl n'est pas encore installé. Après la réintroduction des contrôles aux frontières, le CCT siège une première fois le 23 avril par visioconférence. Lors de cette séance extraordinaire, animée par les SGCFA, Amélie de Montchalin et Michael Roth, les

⁵² Varela, G. (28/05/2020), « Déconfinement en Alsace : Des élus réclament l'ouverture immédiate des frontières avec l'Allemagne et la Suisse », *20 Minutes*, <https://www.20minutes.fr/strasbourg/2787983-20200528-alsace-elus-reclament-ouverture-immEDIATE-frontieres-allemande-suisse> [consulté le 30/11/2020]

⁵³ *Tagesschau.de* (08/05/2020), « Kontrollen in Corona-Krise: Hans fordert schnelle Grenzöffnungen », <https://www.tagesschau.de/inland/corona-grenzen-kontrollen-101.html> [consulté le 30/11/2020]

discussions portent notamment sur une simplification et un allègement des contrôles aux frontières. C'est à la suite de cette rencontre que l'accompagnement d'un enfant et les visites entre couples mariés et pacsés sont autorisés comme motifs valables pour traverser la frontière. Une deuxième visioconférence se tient le 10 juin en présence des SGCSA et de représentants des ministères de l'Intérieur français et allemand, afin de se coordonner en vue de la levée des contrôles aux frontières dès le lundi 15 juin au matin.

À côté du CCT, l'APFA est une deuxième instance d'origine récente de la coopération franco-allemande, celle-ci à l'échelle des parlementaires. Elle réunit cinquante députés issus des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et cinquante députés issus des groupes politiques du Bundestag allemand. Dès le 6 avril, les co-présidents des bureaux de APFA, Andreas Jung et Christophe Arend, publient une déclaration intitulée « Ensemble contre le coronavirus, une initiative franco-allemande pour l'Europe »⁵⁴ dans laquelle ils insistent sur « l'ouverture de points de passages supplémentaires pour les travailleurs frontaliers, pour les familles et les conjoints » et appellent aux gouvernements de convoquer une réunion extraordinaire du CCT. Le 26 mai, les Présidents de l'Assemblée nationale et du Bundestag, Richard Ferrand et Wolfgang Schäuble, également co-présidents de l'APFA, publient une déclaration appelant leurs gouvernements respectifs à œuvrer en faveur du rétablissement immédiat de la libre circulation au sein de l'espace Schengen lorsque les conditions seront remplies⁵⁵.

Dans le contexte de la crise du Covid-19, l'APFA fait office de forum politique permettant aux parlementaires d'interroger des ministres des deux pays de manière conjointe sur la gestion de crise au niveau transfrontalier. Comme le CCT, elle permet aux élus de « faire passer des messages politiques » aux pouvoirs exécutifs au niveau national et fédéral. Lors d'une première séance extraordinaire le 28 mai, les deux ministres de l'Intérieur, Horst Seehofer et Christophe Castaner, sont auditionnés par visioconférence⁵⁶. Lors de cette séance, Seehofer donne son accord à la reconnaissance d'une attestation conjointe de franchissement de frontières. Il annonce également un changement du système des avertissements de voyage (*Reisewarnungen*) publiés par l'Office des Affaires étrangères allemand (*Auswärtiges Amt*), afin de permettre la circulation de voyageurs dès la levée des contrôles. Malgré les demandes de plusieurs parlementaires, les ministres de l'Intérieur des Länder y défendent la décision d'une levée des frontières coordonnée avec la Suisse, le Luxembourg et la Belgique le 15 juin sous réserve d'une évolution sanitaire favorable. Lors de séances le 17 juin et le 22 septembre, les parlementaires auditionnent les ministres d'économie et des finances et les ministres de la santé respectivement.

⁵⁴ Commission européenne (7/04/2020), « Ensemble contre le Coronavirus – Une initiative franco-allemande pour l'Europe », https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/gemeinsam_gegen_corona-ensemble_contre_le_covid-19.pdf [consulté le 30/11/2020]

⁵⁵ *Le Figaro* (26/05/2020), « Appel franco-allemand à une réouverture rapide des frontières en Europe », <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/appel-franco-allemand-a-une-reouverture-rapide-des-frontieres-en-europe-1-20200526> [consulté le 30/11/2020]

⁵⁶ Deutscher Bundestag – Compte rendu intégral de la réunion extraordinaire de l'Assemblée parlementaire franco-allemande du 28 mai 2020, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw22-dt-frz-parl-versammlung-697604> [consulté le 30/11/2020]

Chronologie de l'assouplissement et de la levée progressive des contrôles

2 avril	Réouverture du passage à la frontière à Petite Rosselle – Großrosseln
15 avril	Prolongation des contrôles renforcés aux frontières allemandes jusqu'au 4 mai
17 avril	Ouverture d'un deuxième point de passage en Sarre à Grosbliederstroff/Kleinbittersdorf : RN61A (point de passage essentiel pour les travailleurs frontaliers) et pont de l'amitié franco-allemande.
23 avril	Réunion du Comité de coopération transfrontalière en visioconférence : assouplissement des contrôles à la frontière pour raisons personnelles et familiales (visite d'enfants en garde alternée, visite de parent malade, réunion des couples engagés).
1 mai	Ouverture de trois nouveaux points de passage en Moselle-Sarre dans la région de Bouzonville et d'un point de passage supplémentaire dans le Bas-Rhin. La police fédérale autorise désormais l'entrée en Allemagne des élèves et étudiants inscrits en Allemagne.
10 mai	Réouverture des écluses à la réouverture fluviale sur le Rhin par la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) arrêtées depuis le premier avril.
13 mai	Communiqué conjoint des ministres de l'Intérieur français et allemand annonçant une prolongation des restrictions de voyage jusqu'au quinze juin, des contrôles ponctuels pour fluidifier le trafic transfrontalier, un élargissement des motifs valables pour traverser la frontière et la publication prochaine d'une attestation franco-allemande unique
16 mai	Contrôles allégés aux points de passage autorisés (dix en Alsace, neuf en Moselle). Retrait par la police allemande des barrages installés depuis mars aux autres points frontaliers.
20 mai	Publication d'une attestation révisée de déplacement dérogatoire international française
28 mai	Séance extraordinaire de l'Assemblée parlementaire franco-allemande, en présence des deux ministres de l'Intérieur. Horst Seehofer donne son accord à la reconnaissance d'une attestation conjointe de franchissement de frontières.
10 juin	Annonce du ministère fédéral de l'Intérieur le matin même d'une levée effective des frontières allemandes internes de l'UE à partir du 15 juin en fin de journée. Réunion du Comité de coopération transfrontalière en visioconférence.
15 juin	Levée des contrôles à la frontière franco-allemande terrestre.

2. Face à cette crise inédite, le cadre politique et administratif de la coopération franco-allemande au niveau transfrontalier a montré à la fois son importance et sa fragilité

« La Crise a mis en lumière les dissonances franco-allemandes. Dans ce sens, elle a été révélatrice et accélératrice des défis existants. » Un élu français

Les précédentes analyses basées sur les entretiens que nous avons réalisés permettent d'identifier cinq problématiques centrales dans le cadre de la gestion de la pandémie au niveau transfrontalier. Le premier défi est la communication défaillante entre les acteurs des deux côtés du Rhin, qui a entraîné des difficultés de coopération à différentes échelles. L'information concernant les différentes mesures mises en place ne circulait que faiblement entre les différents acteurs en France comme en Allemagne, ce qui a rendu la situation assez opaque pour les acteurs locaux et la population frontalière. Les différences structurelles entre le système centralisé existant en France et le système fédéral allemand peuvent également être considérées comme une difficulté clé, notamment en ce qui concerne les appareils administratifs et leurs processus de communication et de prise de décision. Alors que les Länder étaient activement impliqués dans la prise de décisions relatives aux mesures mises en place contre la propagation du Covid-19, les régions françaises devaient attendre les décisions de Paris.

Les échanges avec les experts rencontrés nous ont aussi permis de comprendre qu'il n'était pas facile de trouver une réponse commune aux défis de la crise, malgré l'existence d'un éventail d'institutions de coopération transfrontalière pourtant peu opérationnelles en début de crise. Cela reflète également la difficulté globale, dans le domaine de la coopération transfrontalière, de traduire les objectifs politiques pour la coopération bilatérale en solutions opérationnelles sur le terrain. Enfin, la crise a mis en exergue le manque de compétences clés dans le domaine sanitaire au niveau européen, avec de cellules de crise auprès de la Commission européenne, dont l'engagement s'est heurté aux décisions nationales. L'analyse de ces problèmes permettra ensuite de dégager des propositions de solutions opérationnelles dans la troisième partie.

2.1. Une communication défaillante qui dépendait largement d'initiatives individuelles et qui s'est souvent construite autour de connaissances personnelles

« *La communication s'est massivement accrue – que ce soit à travers d'appels, par SMS ou sur zoom. On a triplé nos contacts avec les partenaires français en quelques jours.* » Une fonctionnaire allemande

« On était nous-mêmes surpris par le faible niveau de la communication ». Ce constat d'une haute fonctionnaire allemande qui travaille dans une administration régionale résume parfaitement le bilan de la communication de crise pendant la première vague de Covid-19 en printemps 2020. Des observateurs à l'intérieur comme à l'extérieur, politiciens, administrateurs, chercheurs, journalistes, entrepreneurs et citoyens engagés dans la société civile ont tous été étonnés par les difficultés à établir une communication structurée et systématique entre autorités françaises et allemandes.

Cette absence doit surprendre d'autant plus qu'il s'agit sans doute d'une des régions européennes les plus intégrées en termes de coopération transfrontalière. Comment expliquer donc cette absence de communication qui a non seulement empêché une gestion de crise plus efficace, mais qui a souvent laissé des vides qui ont été remplis par des spéculations et des accusations, risquant d'endommager profondément une relation historiquement étroite entre la France et l'Allemagne ?

D'emblée, un constat positif s'impose : les acteurs des deux côtés de la frontière ont communiqué dès le début de la crise, et ce, en dépit de certaines difficultés de compréhension mutuelle. Même si cette observation peut paraître triviale, la barrière linguistique continue d'être un obstacle à toute coopération transfrontalière et notamment dans le domaine de la communication. Comme dans d'autres contextes, la crise a favorisé recours renforcé à des moyens de communication numériques par les administrations. Les recours aux visioconférences ont permis les échanges sans l'organisation de déplacements dans le pays partenaire. Toutefois, dans le cadre de visioconférences le problème de la barrière linguistique persiste et la traduction simultanée y présente des difficultés techniques accrues.

Lors des entretiens menés dans le cadre de ce rapport, le nombre restreint de fonctionnaires bilingues dans les régions frontalières a été cité comme un problème rencontré en printemps 2020. L'importance du bilinguisme a été récemment soulignée dans le Traité d'Aix-la-Chapelle, qui postule par son article 15 que « les deux États sont attachés à l'objectif du bilinguisme dans les territoires frontaliers ».

Malgré les difficultés de compréhension rencontrées occasionnellement le long de la frontière, l'ensemble des acteurs a très vite adhéré à une évidence, souvent citée dans les prises de paroles publiques, à savoir que le virus ne connaît pas de frontières et que la réponse à la pandémie devait donc, elle aussi, être de nature transfrontalière. Cette réalisation a parfois pris du temps à se traduire en mesures concrètes. Cependant, la communication initiale a souvent été lancée par des initiatives personnelles. Elle s'est d'ailleurs poursuivie à travers des canaux informels.

Cette observation vaut non seulement pour la communication entre administrations françaises et allemandes, mais également pour celle entre les différentes administrations nationales. Plusieurs interlocuteurs ont confirmé que dans la plupart des cas, la communication au début de la crise dépendait des carnets d'adresses. En mars 2020, c'étaient souvent des connaissances personnelles et des réseaux au sein d'un parti politique ou d'une association transfrontalière qui ont décidé de l'accès ou non à une information pertinente. Cette dernière ne circulait pas « naturellement », il n'y avait pas de procédure à suivre et très peu de routines auxquelles les acteurs auraient pu s'orienter. Par conséquent, les responsables ont dû activement chercher des sources pour informer leurs décisions en ce début de la lutte contre la pandémie.

Les fermetures de passages et contrôles à la frontière franco-allemande, à partir du 16 mars 2020, illustrent parfaitement ce constat d'une communication défailante. Du côté allemand, un élu a rapporté comment il a fait le tour des responsables politiques de son Land afin de vérifier des rumeurs qui circulaient depuis le 9 mars et selon lesquels la fermeture de la frontière était imminente. Après avoir échangé avec plusieurs personnes et ayant entendu plusieurs déclarations différentes, parfois contradictoires, cet acteur avait fini par recevoir la confirmation de la fermeture par un ministre du gouvernement régional. Une autre élue a confirmé ces difficultés de communication, entre les responsables régionaux et fédéraux, fonctionnaires et élus, politiciens et administrateurs. Au sein des administrations allemandes, la question de la responsabilité pour la réintroduction de contrôles aux frontières n'a pas été résolue de manière concluante jusqu'à ce jour. À Berlin, des représentants des ministères fédéraux renvoient la responsabilité aux ministres-présidents des Länder voisins de la France (Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre) qui auraient demandé la fermeture des frontières face aux inquiétudes croissantes dans leurs populations. Si l'on pose la même question du côté des administrations des Länder, cette vision des choses est largement contestée. D'après plusieurs fonctionnaires et responsables politiques des régions frontalières, la fermeture de la frontière serait intervenue à l'initiative du gouvernement fédéral et notamment à la demande des représentants du ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire, le Bundesministerium des Inneren (BMI). Un élu régional parle d'une « décision solitaire de Berlin » qui n'aurait d'ailleurs été qu'en partie motivée par la situation épidémiologique.

Si les défaillances de la communication interne au sein des administrations allemandes ont continué à produire des divergences, il n'est guère surprenant que la communication transfrontalière se soit également heurtée à des obstacles. Un élu français interrogé a regretté qu'aucun préavis n'ait été donné par les autorités allemandes avant le 16 mars. Comme développé ci-dessus, les autorités françaises ont largement été surprises par les mesures aux frontières à tous les niveaux administratifs, tant celui des autorités locales comme la police municipale, que celui des préfets qui ont été « confrontés à ce fait accompli du jour au lendemain » d'après un interlocuteur. D'un côté, la fermeture est interprétée comme un acte administratif pour garder le contrôle de la situation. Le député français exprime sa compréhension pour une mesure qu'il qualifie même d'« assez logique ». De l'autre, l'absence de toute communication préalable n'est pas compréhensible et continue à étonner les responsables français.

Un deuxième élu français, a relaté avoir été personnellement prévenu de la fermeture par un représentant allemand le 11 mars, cinq jours donc avant qu'elle n'intervienne vraiment. L'élu a souligné cependant qu'il ne s'agissait que d'indices, et non pas d'informations fiables validées par des canaux officiels. Il a rapporté comment il avait été prévenu que des élèves transfrontaliers ne pouvaient plus traverser la frontière à

partir du lendemain. Bien que ces échanges lui aient certainement permis de tirer ses propres conclusions, la communication était devenue officielle seulement après que les barrières eurent été installées. Une autre personne interviewée a confirmé le fait d'avoir reçu des « préavis des collègues allemands » qu'il allait y avoir des « contrôles, pas de fermetures ». Cette personne a rapporté avoir appris les fermetures par la presse. Si de nombreux responsables français ont continué de s'étonner sur les décisions allemandes sur les mesures aux frontières, des surprises sont également été constatées du côté allemand. Une personne s'est rappelé qu'il avait été « difficile d'identifier des points de contact » du côté français. Face aux nombreuses voix françaises critiquant l'absence de consultations préalables quant aux fermetures de la frontière par les autorités allemandes, cette personne constate alors que le confinement français était, lui aussi, survenu « sans aucun préavis ». Cette personne soupçonne pourtant que l'information avait probablement été communiquée à Berlin, mais que les responsables français avaient ignoré les Länder et leur rôle clé dans le système fédéral allemand, notamment dans la prévention des infections. D'après elle, ce manque de communication et de transparence sur la situation de l'autre côté de la frontière avait eu un impact considérable sur la perception de la situation sanitaire en France par la population allemande.

La communication externe sur la pandémie est un sujet intéressant à part entière, qui ne pourra pas être traité dans la présente étude. Les représentations de l'évolution sanitaire des pays voisins dans l'espace public (presse, médias en lignes, réseaux sociaux) sortent en effet de notre champ d'analyse même si elles méritent une analyse approfondie. Il est intéressant de noter que les spéculations allemandes sur la situation pandémique en France suite à l'absence d'une communication claire, trouvent un écho du côté français. Une personne interviewée a pointé la « peur de l'inconnu » comme un « facteur-clé » pour expliquer les mesures aux frontières décidées par les autorités allemandes. La peur de la situation dans la région Grand Est, particulièrement touchée par la pandémie au début de la crise, aurait « contribué à l'émergence de préjugés négatifs à l'étranger, mais également à l'intérieur de la France ».

Malgré une série d'incidents en Allemagne, ces préjugés ne paraissent pas avoir endommagé durablement la confiance entre partenaires français et allemands au niveau des acteurs publics. Certaines personnes interviewées ont rapporté que des citoyens français avaient été les cibles de reproches et d'insultes par des résidents allemands, ayant peur que le virus soit transmis par les voisins. Cette atmosphère et la pression sur les responsables politiques ont été citées par plusieurs acteurs comme un facteur clé pour comprendre la décision de réintroduire des contrôles aux frontières. Malgré l'ensemble des défaillances, un constat positif se retrouve dans la grande majorité des témoignages sur la communication transfrontalière en début de cette pandémie : une fois que les canaux de communication ont été établis, ils ont souvent été jugés comme très utiles par les professionnels. À titre d'exemple, un responsable du secteur hospitalier allemand a souligné la qualité des échanges avec ses collègues français en début du mois de mars 2020. Il a confirmé le constat évoqué plus haut comme quoi que les échanges se sont initialement construits sur la base de connaissances personnelles et non sur un effort concerté venant de Berlin ou de Paris.

Rétroactivement, le responsable du secteur médical les a jugé « très utiles » en : « Comme nous n'avions eu que très peu de cas en Allemagne à ce moment-là, cela nous a permis de tirer des leçons des témoignages des collègues français. Cela nous a certainement permis d'anticiper certaines choses ». Ce témoignage est représentatif

de plusieurs autres qui ont souvent conclu avec un verdict mitigé sur la communication transfrontalière : bien qu'on puisse regretter le fait que les échanges ne se soient pas faits de manière systématique, les responsables les ont jugés néanmoins utiles et ont semblé tous être motivés pour les poursuivre dans le futur.

Parfois, les échanges se sont même institutionnalisés jusqu'à un certain point et pourront donc perdurer au-delà de la gestion de crise. Un exemple, cité à de nombreuses reprises lors de nos entretiens, c'est la cellule téléphonique mise en place rapidement après la fermeture de la frontière, mi-mars 2020. Alors qu'il s'agissait d'abord d'une plateforme ad hoc pour échanger sur les évolutions et coordonner les réponses, sans aucune compétence de décision formelle, les appels hebdomadaires ont ouvert de nouveaux canaux de communication et ont contribué à un rapprochement de tous les acteurs impliqués. Ce format a par ailleurs été réactivé sous une forme similaire en septembre 2020.

2.2. Les différences structurelles entre les deux systèmes administratifs ont été identifiées comme une difficulté clé dans la coopération transfrontalière par les responsables des deux côtés.

« *Tout le monde parle de l'Europe unie, mais nous n'y sommes pas encore.* » Un élu allemand

L'idée que l'introduction du confinement, par la France sans notification préalable, a pu nourrir des incertitudes du côté allemand est confirmée par les témoignages d'un responsable de l'administration allemande. Ce fonctionnaire a estimé ainsi qu'au début de la crise, des « parties importantes » de l'administration française, particulièrement en Alsace, auraient été « dépassées par la situation ». De son point de vue, influencées par ses expériences durant la crise, les autorités sanitaires allemandes ont fait un « excellent travail » sur le niveau communal, alors que la violence de la flambée de l'épidémie dans les deux départements d'Alsace aurait très vite dépassé les capacités françaises, empêchant les autorités d'assurer un traçage effectif des cas et donc de garder le contrôle sur la situation.

Cet interlocuteur y voyait la preuve du bon fonctionnement des structures fédérales en Allemagne. Mis à part la question des traçages et la gestion de la situation pandémique, les administrations locales des Landkreise et des villes auraient fait preuve de leur capacité à prendre des décisions de manière autonome. De nombreux décideurs auraient été très réactifs, parfois en prenant des risques professionnels considérables. L'administration locale aurait donc démontré sa capacité d'assumer ses responsabilités.

Il est important de contextualiser cette auto-évaluation de l'administration allemande. L'implication des structures administratives locales dans la prise de décision varie très largement entre les différents États fédéraux : si la gestion de crise au Bade-Wurtemberg a effectivement pu être qualifiée de « bottom-up », celle de la Bavière a été marquée davantage par une logique « top-down », ressemblant plus à la France dans cette dimension en raison de la centralisation de la prise de décision. Une

personne interviewée a confirmé que dans la Sarre, la taille du territoire et les « petites distances » géographiques avaient présenté un avantage dans la lutte contre la pandémie. Ainsi, la réponse dans ce Land aurait été marquée par une grande flexibilité.

Ces appréciations sont certainement à traiter avec prudence, dans la mesure où elles restent anecdotiques. Mais elles ont été confirmées, jusqu'à un certain degré, par des professionnels du secteur sanitaire de la région. Le responsable d'un hôpital très impliqué dans le transfert de patients français vers l'Allemagne a estimé que le caractère fédéral de la structure politico-administrative de l'Allemagne avait été « un avantage décisif pendant la crise » et notamment pendant la première vague de la pandémie. D'après lui, ces structures auraient permis de prendre des décisions au niveau local, bien informées par une connaissance de la situation sur place, et donc adaptées aux réalités sur le terrain. À un moment où la capitale allemande n'était pas encore touchée par la pandémie, ou au moins beaucoup moins touchée que le sud-ouest du pays, cela aurait permis une grande flexibilité dans la réponse des autorités allemandes.

Le même interlocuteur estime qu'en France, cette prise de décision subsidiaire aurait été empêchée par le fait que tout le pays était tourné vers Paris pour attendre des réponses en début mars. Comme la capitale française a été touchée avec plus de retard que le Grand Est, les réactions et mesures administratives auraient inévitablement reflété ce décalage. Une représentante allemande interviewée a regretté aussi qu'il était « impossible » d'avoir des informations précises sur le système de traçage des cas-contacts en France. Son impression personnelle était qu'il y avait de fortes concurrences internes au sein de l'administration française, ce qui aurait compliqué la coopération avec l'Allemagne. Une autre personne évoque ainsi son sentiment qu'en début mars « les infections arrivaient chez nous de l'Alsace et surtout de Mulhouse ». Elle a exprimé sa compréhension pour les craintes de la population allemande dans cette situation.

De même que pour la communication, les administrations françaises et allemandes se sont toutes les deux montrées critiques à l'encontre du système administratif du pays voisin dans sa capacité d'apporter une réponse efficace à la crise. Comme présenté en début de cette partie, certains représentants allemands ont défendu la fermeture des frontières en arguant que côté français les ARS auraient perdu le contrôle de la situation, empêchant ainsi la continuité des chaînes de traçage. Tant saluée par les interlocuteurs allemands, la liberté de décision des autorités régionales en Allemagne est vue de manière beaucoup plus critique par les interlocuteurs français. Un interlocuteur français y voit une problématique structurelle du fonctionnement administratif allemand, produisant une concurrence permanente entre le niveau régional et fédéral. Les Länder, jaloux de leurs compétences, n'auraient souvent « pas envie d'inclure le Bund ». En revanche, ce représentant français se félicitait des chaînes de communication et de décision plus courtes et plus directes en France, notamment grâce au lien très étroit entre les préfetures et la capitale.

Une représentante allemande a confirmé l'existence de difficultés, sans pour autant expliquer cela par une concurrence structurelle entre Länder et Bund. Elle a constaté que les stratégies décidées au niveau politique n'étaient pas cohérentes entre les différents Länder. Les exemples d'incohérences des règles sanitaires dans les différentes régions d'Allemagne ont beaucoup été commentés par la presse nationale depuis le début de la crise. Au-delà de ces différences géographiques, une deuxième

critique fréquemment entendue lors des entretiens avec des interlocuteurs français concerne les combats politiques et les logiques de coalitions, souvent incompréhensibles pour un observateur extérieur. Une responsable française a déploré que des initiatives de projets se soient ainsi souvent heurtées à des tensions entre les deux partenaires de la coalition gouvernementale au Bade-Wurtemberg.

Des constats similaires ont également été avancés au sujet de la coopération transfrontalière entre le Grand Est et les trois Länder frontaliers allemands. Du côté français, le préfet de région dispose d'un lien direct au gouvernement. Il se trouve que pendant la période de la première vague de la pandémie, la préfète française avait côtoyé allemand affaire à trois ministres-présidents issus de trois différents partis politiques, dont deux faisaient partie de la coalition gouvernementale (la CDU en Sarre, la SPD en Rhénanie-Palatinat) et une est dans l'opposition sur le niveau fédéral (Les Verts en Bade-Wurtemberg). Malgré le fait que la couleur politique joue un rôle secondaire dans la gestion d'une crise sanitaire et encore moins, dans les relations avec les partenaires européens, cette diversité de positions politiques a parfois été ressentie comme un obstacle à une coopération efficace par les responsables français.

2.3. Les instances de la coopération transfrontalière sont soumises à une forte pression lors de la gestion de crise, ce qui permet à certaines d'entre elles de montrer des pistes de développement pertinentes pour une concertation plus étroite

« Il est important de rappeler que la coopération transfrontalière est perçue aujourd'hui comme une démarche volontaire et pas comme un devoir ou une tâche obligatoire (nicht Pflicht, sondern Kür). Il peut bien s'agir d'un devoir politique, mais il n'est pas suffisamment traduit par l'action au quotidien. Cela doit être réajusté. » Une fonctionnaire allemande

La coopération franco-allemande est souvent présentée comme exemplaire. Il a fallu des décennies de conflits et un processus d'intégration européen, pour créer le « moteur franco-allemand », une coopération qui se veut suffisamment dynamique pour faire avancer un continent entier. Lorsqu'on observe de près le fonctionnement de cette coopération bilatérale étroite, il s'avère que celle-ci repose sur un maillage d'institutions entre les deux pays et sur une volonté politique commune. Celle-ci a fait l'objet d'une affirmation symbolique forte le mardi 22 janvier 2019, avec la signature du traité d'Aix-la-Chapelle par le Président de la République, Emmanuel Macron et la Chancelière, Angela Merkel. Ce traité représente une promesse, à l'occasion du 56^e anniversaire du traité de l'Élysée, d'une coopération et d'une intégration encore plus étroite entre les deux pays.

Les institutions transfrontalières sont nombreuses et elles visent à trouver des solutions, pour les nombreux défis communs auxquels la France et l'Allemagne font face. Toutefois, en ce qui concerne leur rôle pendant la première vague de la pandémie, les acteurs rencontrés dans le cadre de la présente étude ont majoritairement constaté une

activité parfois trop faible ou même une « absence » des institutions transfrontalières. Interrogés sur le rôle que ces organisations auraient pu jouer pendant la crise et sur les compétences et outils qu'on devait leur attribuer pour qu'elles puissent être plus opérationnelles, différentes propositions ont été avancées (voir *infra*)

La crise aurait donc mis en exergue les difficultés rencontrées par les institutions transfrontalières. Si les contacts personnels ont permis de surmonter certaines difficultés, les leçons de la crise soulèvent la question de l'efficacité du cadre institutionnel existant. Comme nous l'avons déjà signalé, l'ensemble des personnes interviewées confirme l'importance des relations personnelles. Bien que cela puisse paraître trivial, il est en effet plus simple de « décrocher le téléphone » pour obtenir des informations importantes si l'interlocuteur de l'autre côté est connu. Les processus trop institutionnalisés, parfois lourds et trop longs peuvent en revanche être un obstacle en temps de crise. Cependant, dans une logique inversée, la socialisation commune au sein des instances de coopération transfrontalière a permis de bâtir les relations de confiance qui se sont révélées être des ressources précieuses dans le contexte de la crise.

Un chercheur a confirmé les défis existants en identifiant l'existence de trois problèmes fondamentaux : des processus lourds, des difficultés de coordination et des responsabilités peu claires.

S'il existe un éventail conséquent d'institutions transfrontalières, leurs responsabilités ne sont parfois pas clairement délimitées et leur activité varie selon les champs thématiques et selon l'investissement d'individus occupant des postes clés. En temps de crise, l'absence de compétences propres et la disruption des processus décisionnels ordinaires ont réduit leur capacité d'agir.

Ainsi, une explication pour la faible présence des institutions transfrontalières au début de la crise réside dans la centralisation de la prise de décision à l'échelle nationale, à l'image de la centralisation des processus décisionnels dans les Länder allemands par les chancelleries. Un élu a constaté que les acteurs à l'échelle régionale et locale n'ont pas suffisamment été impliqués dans le processus décisionnel en France, notamment pendant les premiers mois de la crise, ce qui a aussi affaibli les institutions transfrontalières qui regroupent ces acteurs régionaux et locaux. Enfin, la crise a révélé un manque de capacités et de moyens opérationnels de ces instances qui s'apparentent davantage à des forums d'échange entre les acteurs frontaliers. Cela les a empêchés de jouer un rôle clé dans la gestion de crise, bien qu'on puisse citer certaines exceptions, telle que la Grande Région qui semble avoir joué un rôle important dans le transfert de patients. Aussi, ces observations et analyses se fondent uniquement sur les événements pendant la phase janvier à juin.

En même temps, deux autres institutions transfrontalières ont pu montrer leur importance, dont le Comité de coopération transfrontalière (CCT). Un député a qualifié cette organisation comme particulièrement précieuse, même si elle n'a pas pu montrer toute son efficacité au début de la crise en raison de sa très récente création. Surtout, l'engagement des secrétaires d'État Amélie de Montchalin et Michael Roth, avec une force de symbole, a permis de renforcer le dialogue entre les deux pays. Comme nous l'avons montré plus haut, au sein du CCT, les représentants des administrations et les députés ont pu faire valoir leur demande unanime pour l'ouverture de la frontière, et plus tard pour la prévention d'une nouvelle fermeture.

Le CCT a encouragé un dialogue et a contribué à débloquer la situation. En même temps il a dû faire face au défi de la déclinaison des volontés politiques à l'échelle administrative. Une représentante française souligne bien le fait que le CCT permet d'établir un dialogue unique entre les parlementaires, les collectivités et les représentants du gouvernement, mais aussi que la crise a révélé son impuissance. Car en dépit de l'unanimité au sein du CCT en faveur d'une réouverture des frontières et la demande adressée aux représentants des ministères de l'intérieur de la France et de l'Allemagne, les frontaliers ont dû patienter jusqu'au 15 juin 2020 pour que les contrôles soient finalement levés. Cet exemple témoigne de la difficulté de traduire des volontés politiques à l'échelle gouvernementale et administrative.

L'assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) a pu quant à elle renforcer le dialogue entre les députés des deux côtés du Rhin, tout en exerçant un contrôle à travers des auditions de ministres, notamment pendant la crise. Après avoir fait entendre son opposition à la première fermeture des frontières elle a également sonné l'alarme quand l'éventualité d'une réintroduction de contrôles à la frontière semblait se concrétiser à nouveau en septembre/octobre 2020.⁵⁷ Un interlocuteur a confirmé que l'invitation de deux ministres Castaner et Seehofer a permis d'éviter une nouvelle fermeture et que la pression politique a permis d'introduire la règle de 24 h, qui sans être la solution parfaite, tenait compte de la réalité du bassin de vie transfrontalier en permettant à la population en provenance d'une zone à risque de franchir la frontière pour des raisons professionnelles, éducatives, médicales et familiales.⁵⁸ Par ailleurs, l'APFA a également plaidé pour une plus grande concertation au niveau européen. Une représentante française constate que l'assemblée constitue bien la base pour des échanges approfondis, mais que son cadre de travail n'était à l'heure actuelle pas suffisamment approfondi et les rencontres trop rares. Avec deux séances annuelles, il ne serait pas possible de créer des liens forts, importants pour toute coopération.

En Alsace, la création de la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace (CEA) le 1^{er} janvier 2021 avec la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin présente également une fenêtre d'opportunité pour tirer des leçons de la crise, notamment dans le cadre du schéma alsacien de coopération transfrontalière (SACT). La coopération sanitaire pourra à l'avenir être développée dans ce contexte, avec une implication d'acteurs opérationnels de terrain comme les hôpitaux. Cette perspective suscite un certain optimisme chez une partie des personnes interviewées qui y perçoit une vraie volonté de faire avancer des projets, notamment dans le domaine de la santé.

Aussi, un représentant français a souligné l'importance de donner plus de durabilité à la coopération transfrontalière, qui devrait prendre la voie d'un renforcement des institutions existantes. D'un côté, cet acteur critique le fait que « tout le monde veut toujours tout institutionnaliser », ce qui risque de créer des lourdeurs et rend la

⁵⁷ <https://www.dna.fr/edition-strasbourg/2020/05/07/l-assemblee-parlementaire-franco-allemande-demande-la-reouverture-des-frontieres> [consulté le 28/02/2021]

⁵⁸ https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/einschraenkung-der-24-stunden-regelung-in-grenzregionen/?pk_medium=messenger&pk_campaign=201222_mes&pk_source=mes&pk_keyword=vo_eq [consulté le 28/02/2021]

coopération trop protocolaire. De l'autre côté, il relève que la capacité d'agir des institutions transfrontalières dépend trop de l'engagement de personnes individuelles, avec des pertes de dynamique lorsque ces personnes changent de poste. De plus il semblerait que, malgré l'existence d'un grand nombre de personnes qui portent un intérêt particulier à la coopération franco-allemande, les postes dans ce domaine ne sont souvent pas suffisamment valorisés en termes de progression de carrière par rapport à des carrières dans la fonction publique avec des exigences comparables. Si l'objectif est de renforcer les institutions transfrontalières, il serait alors nécessaire de prévoir des ressources budgétaires adaptées. Dans le cas contraire, il y a le risque de postes non pourvus, comme l'illustre l'exemple de la difficile nomination de commissaires au centre de coopération policière et douanière franco-allemand à Kehl. En situation de crise, la distance existant entre les institutions transfrontalières et les centres décisionnels rend plus difficile leur association à la prise de décision. Cependant, ces instances qui réunissent des acteurs régionaux et locaux présentent l'avantage de la proximité de la population et peuvent ainsi identifier plus rapidement les problèmes dans la région frontalière et les signaler aux autorités compétentes. De plus, elles peuvent générer des idées pour un développement de la région transfrontalière et coordonner la recherche de solutions communes en cas de crise, tout en fournissant des propositions pertinentes.

Enfin, il sera nécessaire de tirer des leçons de la crise du Covid-19. L'analyse présentée ci-dessus a montré dans quelle mesure le paysage institutionnel de la coopération transfrontalière a été confronté aux problèmes de coordination, face à la pluralité des acteurs et aux asymétries quant aux responsabilités au sein des systèmes administratifs français et allemand, phénomène encore accru dans le contexte transfrontalier. Le problème qui se pose est celui, bien connu en analyse des organisations complexes, de la « multiplicité des mains » dont il ressort qu'il est nécessaire d'attribuer des responsabilités claires pour faire avancer une organisation et la faire sortir encore plus forte de la crise. A fortiori, cela s'applique à la multitude de rouages institutionnels de la coopération transfrontalière. Face à la complexité des processus décisionnels à plusieurs niveaux, il semble indispensable d'évaluer les décisions telles que celles qui ont mené aux fermetures de frontières et d'identifier leur provenance. Le principe « d'individualiser la responsabilité » ne vise en effet pas à identifier des coupables, mais à identifier des erreurs faites afin d'éviter la répétition des résultats négatifs dans l'avenir⁵⁹. La pandémie a mis en exergue le fait que ces institutions n'ont pas été créées pour faire face aux crises. Ils ont donc besoin d'outils supplémentaires pour rester opérationnels même dans les situations d'urgence.

⁵⁹ Thompson, Dennis F. 2017. "Designing Responsibility: The Problem of Many Hands in Complex Organizations." In *The Design Turn in Applied Ethics*, eds. Jeroen van den Hoven, Seumas Miller, and Thomas Pogge, 32-56. Oxford : Oxford University Press

2.4. La crise révèle la difficulté de décliner des visions politiques au niveau opérationnel et les différences entre les perspectives des capitales et des régions frontalières

« Ce sont les liens forts entre élus français et allemands, c'est la proximité qui a rendu possible les transferts de patients. » Une élue française

Le traité d'Aix-la-Chapelle accorde une place centrale au renouvellement de la coopération transfrontalière. L'article 14 du Traité prévoyait la création d'un comité de coopération transfrontalière, comité dont le rôle dans la gestion transfrontalière pendant la crise du Covid a été analysé au chapitre précédent. Au-delà de son futur rôle de coordination des politiques transfrontalières, la nouvelle institution est chargée d'assurer « le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers ». Les rédacteurs du traité ont ajouté explicitement qu'au-delà d'un simple rôle d'observateur, le comité sera chargé de tirer des leçons de ses observations, afin d'émettre « des propositions en vue d'y remédier ».

Les restrictions aux frontières en mars ont, là encore, constitué une véritable « Stress-test » des dispositions prévues par le traité. Elle a d'abord mis en lumière les difficultés dans la coordination des réponses respectives de la France et de l'Allemagne à la pandémie. La lutte contre la pandémie a ensuite démontré que les objectifs postulés par le Traité d'Aix-la-Chapelle vis-à-vis de la coopération transfrontalière peinent encore se traduire en mesures concrètes. Nos interlocuteurs ont pourtant souligné que la crise a confirmé la pertinence de la vision, formulée dans le Traité, d'une plus grande intégration de la coopération transfrontalière.

Pour trouver un exemple, il suffit de s'intéresser aux préparations bilatérales à une crise pandémique. Comme discuté dans les chapitres précédents, en mars 2020, les responsables des deux côtés n'ont pas pu s'appuyer sur un plan commun préexistant. Il est compréhensible que l'absence d'un plan transfrontalier pour une situation pandémique n'ait pas été une priorité politique à Berlin ou à Paris dans le passé, faute de crises sanitaires semblables depuis un siècle. Cela a changé avec la crise et les failles des dispositifs existants qui ont été révélés. Cette évolution est exemplaire pour de nombreuses autres failles qui continuent à exister aujourd'hui dans la coopération entre les administrations des deux pays. Les entretiens témoignent néanmoins de l'existence de processus d'apprentissages des deux côtés dans la gestion de crise. Une responsable allemande insiste à ce sujet sur l'importance de tirer les bonnes leçons de la crise, constatant « d'énormes progrès » qui auraient été faits. Ainsi, les responsabilités ne seraient plus renvoyées d'un acteur à l'autre. Mais elle souligne également le travail qui demeure à faire afin de ne pas « gaspiller [les leçons à tirer de] cette crise ».

Ce témoignage est corroboré par un professionnel des soins allemand. Ce haut responsable déplore le « grand écart » qui persisterait entre les déclarations politiques et leur implémentation concrète. Pour lui, c'était surtout l'absence de financements de long terme pour des projets transfrontaliers qui a empêché l'émergence d'une vraie coopération structurelle. L'interlocuteur s'est référé exclusivement à la France et l'Allemagne avec sa critique, et non pas aux financements européens qui existent avec

des instruments comme le programme Interreg. Il réclame plus de projets « concrets » aux responsables politiques afin de « rendre visibles les traités pour les citoyens européens ».

Quant à l'écart entre les promesses politiques et leur mise en œuvre, le bilan tiré par les acteurs du transfrontalier est donc mitigé. Souvent les structures existent et la motivation de s'engager pour le renforcement de la coopération est grande sur le terrain des deux côtés du Rhin. Mais cette réalité frontalière peinerait encore à atteindre les capitales, parfois même les capitales régionales. Interrogé sur cet obstacle à la coopération, un représentant allemand a confirmé qu'il y était régulièrement confronté en Allemagne – malgré le système fédéral. Il relève « un manque de compréhension » des niveaux supérieurs pour les réalités transfrontalières. Ce déficit pèserait déjà sur la relation entre sa commune frontalière et la capitale de la région. Concrètement, il évoque l'incapacité, au sein des administrations de la capitale régionale, de comprendre la nécessité de programmes qui facilitent des formations professionnelles transfrontalières. Cette distance peut également expliquer la perception que la coopération transfrontalière ne serait qu'un exercice volontaire qui viendrait s'ajouter aux responsabilités essentielles des administrations publiques et qui serait par conséquent moins prioritaire.

Face à ces défis, plusieurs parlementaires allemands et français rapportent avoir constamment exercé une pression sur les gouvernements nationaux concernant la situation à la frontière entre les deux pays. Ils étaient fiers d'avoir réussi à obtenir des améliorations significatives pour les habitants et les travailleurs transfrontaliers et *in fine* les réouvertures de la frontière. À travers les négociations concernant la résolution de problèmes concrets rencontrés par les frontaliers, les élus ont pu augmenter leur poids dans la gestion de crise. Pourtant, leur activité a également révélé les limites actuelles de l'intégration de la perspective transfrontalière dans les processus décisionnels des exécutifs. Tout au long de la crise liée à la fermeture de la frontière en 2020, les élus régionaux et députés frontaliers ont dû se contenter d'un rôle d'intermédiaire entre les populations et les gouvernements. Ils ont réussi à attirer l'attention des capitales sur des problématiques spécifiques, ce qui a fait une grande différence pour les citoyens. Mais le fait qu'ils ne disposaient pas des pouvoirs pour mettre en œuvre des solutions pragmatiques sur place soulève la question de la dimension démocratique de la gestion de crise. Cette question devrait faire l'objet d'une discussion politique à l'issue de la pandémie.

Néanmoins, de nombreux acteurs de la coopération transfrontalière ont su profiter de l'attention politique, afin d'augmenter la visibilité de leurs propos. Un élu français a expliqué qu'il s'était rendu compte à de nombreuses reprises pendant ses échanges avec Paris, qu'il fallait commencer par une explication de la réalité dans une région frontalière. L'élu en question s'est appuyé sur les chiffres pour convaincre ses interlocuteurs parisiens. Il a expliqué que sur les 577 circonscriptions législatives françaises, 128, où près d'un quart étaient frontalières. Ce poids du transfrontalier n'aurait pas toujours été pris en compte dans la législation française, dominée historiquement par des principes jacobins.

D'après l'élu en question, cela serait en train de changer. Il fait référence au projet de loi 4D (décentralisation, différenciation, déconcentration et décomplexification) qui devrait inclure un article particulier pour les régions frontalières. La crise et la fermeture de la frontière entre la France et l'Allemagne ont rappelé l'existence d'habitats

transfrontaliers (l'élue parle « d'espaces vitaux ». La fermeture des frontières a été une rupture brutale pour ces habitats, dont les conséquences n'avaient pas toujours été comprises dans les capitales.

Au-delà des 128 circonscriptions frontalières en France et des réalités particulières le long du Rhin, le député a rappelé que cette question était cruciale pour l'ensemble de l'Europe. La plupart des interlocuteurs ont confirmé que la fermeture de la frontière avait très vite touché aux fondements de la conscience européenne. Les questions qui se posaient au niveau régional, des deux côtés de la frontière franco-allemande, sont donc éminemment intéressantes pour l'ensemble du continent. Cet argument a d'ailleurs été rappelé par plusieurs responsables politiques, y compris par rapport au Traité d'Aix-la-Chapelle, présenté comme un projet européen, au-delà de sa dimension bilatérale.

Par conséquent, les leçons de la gestion de crise transfrontalière ont une signification qui dépasse les simples limites de la frontière franco-allemande, que ce soit à la frontière entre l'Allemagne et la République tchèque ou celle entre la France et l'Espagne : dans le contexte de la pandémie, à travers l'Europe les acteurs frontaliers réclament la délégation de plus de compétences aux échelons administratifs locaux, proches des défis liés aux réalités frontalières.

2.5. L'Union européenne se montre engagée pour une meilleure coordination des mesures des États membres, mais elle reste impuissante face aux décisions nationales

« L'Union européenne pourra échouer, si nous ne parvenons pas à trouver une solution pour les régions frontalières. » Un élu français

Les précédentes analyses ont montré que lors de la première vague de la pandémie du Covid-19, les acteurs ont rencontré des difficultés pour communiquer et coopérer de manière transparente et efficace, malgré l'existence d'un grand nombre d'instances transfrontalières et multilatérales.

Certains des interlocuteurs ont également déploré l'absence de l'Union européenne lors de la gestion de la crise, constatant que « l'UE est arrivée après la bataille ». Par conséquent, il paraît important d'élargir l'analyse au rôle que l'UE a pu jouer, notamment dans la mesure où la crise sanitaire semble avoir déclenché des réflexes nationaux. Or, l'alternative d'une concertation et coordination à l'échelle européenne aurait permis d'éviter la dysharmonie des réponses nationales, d'autant plus que le fait frontalier concerne une grande partie de l'Union. Ainsi, les territoires transfrontaliers représentent 40 % de la surface de l'Union européenne et un citoyen sur trois vit dans un tel espace. Deux millions de personnes sont des travailleurs transfrontaliers, dont 20 % vivent en

France.⁶⁰ Compte tenu de ces chiffres, il paraît indispensable de prendre en considération les bassins de vie transfrontaliers, notamment lors d'une crise inédite et de développer davantage une ligne stratégique commune à l'échelle européenne.

Une représentante de la Sarre a souligné le rôle des régions frontalières, qui se sont montré de fervents défenseurs de la cause européenne et les ambassadeurs d'un espace de coopération où les frontières semblent avoir disparu. Selon elle, les régions allemandes et françaises ont élevé leurs voix pour s'opposer aux « *égoïsmes nationaux des capitales* », qui n'ont pas permis à la Commission européenne d'être plus présente au début de la crise.

Tout d'abord, il semble important de rappeler que l'UE n'a que peu de compétences nécessaires dans les domaines de la santé, ce qui rend son rôle dans la gestion de la crise dépendant de la volonté politique des États membres. Comme décrit dans l'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action de l'Union se limite à compléter les actions entreprises à l'échelle nationale et à encourager la coopération entre les États membres.⁶¹ La possibilité de transférer davantage de compétences à l'Union a été évoquée lors de la rédaction du traité de Lisbonne en 2007, mais cette proposition avait été rejetée par les États membres.⁶²

Nous avons également observé la fermeture des frontières à travers l'UE, dont l'introduction de mesures de contrôles entre la France et l'Allemagne. Toutes ces mesures ont eu pour objectif de limiter les déplacements des populations afin de ralentir la propagation du virus et d'assurer la protection de la population nationale. Sur ce sujet, il est également essentiel de considérer les traités, selon lesquelles l'Union ne dispose pas de compétences en matière de gestion des frontières intérieures de l'espace Schengen. De plus, selon l'article 23 du règlement du 15 mars 2006 (code frontière Schengen), les États membres ont la possibilité de réinstaurer des contrôles à leurs frontières pour des périodes renouvelables de 30 jours et prolongeables pour une durée maximale de 24 mois, en cas de menace majeure pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.⁶³ Dès le printemps 2020, la Commission s'est prononcée contre les fermetures de frontières nationales et en faveur d'une coordination de mesures adaptées, ainsi que de la libre circulation des biens afin de ne pas paralyser l'économie européenne. Cependant, elle a été obligée de baisser les bras face aux décisions nationales.

La Commission européenne s'est toutefois mobilisée tôt dans la crise. Dès le 28 janvier 2020, elle a activé le mécanisme de protection civile, qui a permis le rapatriement des citoyens européens de Chine. Le lendemain matin, un premier avion

⁶⁰ Chiffres du Labor Force Survey 2015, EUROSTAT ; http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/FR_brochure_territoires_tf_MOT.pdf [consulté le 28/02/2021]

⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12008E168> [consulté le 28/02/2021]

⁶² <https://decodeursdeleurope.eu/coronavirus-competences-sanitaires-europe/> [consulté le 28/02/2021]

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562> [consulté le 28/02/2021]

a été envoyé pour ramener les 250 Français qui se trouvaient à Wuhan, 100 personnes d'autres nationalités ont pu réaliser le voyage dans un deuxième avion. Le mécanisme de protection civile de l'UE permet de fournir des aides en cas de catastrophe, et agit normalement ponctuellement en donnant à la Commission européenne un rôle essentiel dans la coordination de la réponse aux catastrophes.

Le bon fonctionnement de ce mécanisme a pour condition que d'autres États membres offrent une aide spontanée, car les moyens propres de l'UE dans ces domaines sont limités. Il est donc essentiellement destiné à répondre à des crises asymétriques qui ne touchent qu'une partie des États membres. Il faut donc prendre en considération le fait que le mécanisme de protection civile ne pouvait pas donner de réponses pertinentes lors de la crise du Covid-19, dont l'ampleur dépassait les moyens d'un grand nombre d'États.⁶⁴ Néanmoins, la Réserve européenne de la protection civile, qui a été créée en 2013, a permis aux équipes médicales d'urgence de la Norvège et de la Roumanie d'être déployées, afin de soutenir le personnel médical dans le nord de l'Italie.⁶⁵

Un député interrogé pour la présente étude a constaté que l'Union européenne n'avait pas de compétences dans le domaine de la santé, et qu'elle n'avait donc pas pu fournir la plateforme nécessaire pour établir une communication et une coopération fluide entre les États. Cela aurait également contribué à la multiplication de mesures prises à l'échelle nationale. Toutefois, le 9 janvier 2020 la DG Santé a activé le système d'alerte précoce et de réaction (SARP)⁶⁶. Ce système, qui a été mis en place en 1998, fournit légalement une plateforme d'échange pour les États membres afin qu'ils puissent collecter des informations et coordonner leurs réponses face aux événements qui menacent la santé publique communautaire. Il concerne donc directement la problématique des maladies transmissibles. Au sein de ce système, la Commission européenne doit soutenir les États membres dans la coordination de leurs efforts. Les États quant à eux doivent fournir des informations sur les mesures nationales en cours et contribuer à une concertation commune et une réévaluation de toutes les dispositions mises en place.⁶⁷ Nous pouvons en conclure qu'il existe des solutions et des mécanismes pour répondre aux crises, qui pourraient être développés davantage pour soutenir des États en période de crise.

En outre, la fermeture de frontières, qui a particulièrement touché les personnes vivant dans les bassins de vie transfrontaliers, a été perçue par certains des interlocuteurs comme un échec de l'idée européenne de la libre circulation de biens et de personnes. Les décisions nationales, dont la motivation a été jugée comme étant « politique », représentaient une atteinte aux libertés européennes du marché intérieur. Même s'il était nécessaire de limiter les contacts au sein de la population, nos interlocuteurs ont souligné que d'autres mesures devraient être privilégiées, afin de ne pas porter atteinte à la libre circulation des personnes.

⁶⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_142

⁶⁵ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_fr

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_fr

⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11548c>

Tout en accentuant sa volonté de contribuer à une coopération plus étroite et de lutter contre les divisions internes, la Commission a adopté le 4 septembre 2020 une proposition pour l'harmonisation des mesures mises en place dans la lutte contre le Covid-19. Elle visait à établir des seuils et des codes de couleurs communs pour pouvoir suivre l'évolution de la pandémie dans chaque région, ainsi qu'un cadre commun applicable aux voyageurs en provenance de zones à haut risque. En outre, la nécessité d'une communication plus cohérente et plus transparente au public a été appuyée dans cette proposition⁶⁸ :

*« Une approche bien coordonnée, prévisible et transparente de l'adoption de restrictions à la libre circulation est nécessaire pour prévenir la propagation du virus et préserver la santé des citoyens, tout en maintenant la libre circulation au sein de l'Union dans des conditions de sécurité. »*⁶⁹

Tout échange d'information semble précieux, notamment en cas de crise. Un acteur du domaine médical interviewé a confirmé qu'il était important d'aller plus loin et d'établir un registre européen qui permettait de retracer l'occupation des lits et la disponibilité de l'équipement médical. Cela permettrait de renforcer les échanges et la coopération transfrontalière dans le domaine de la santé. Le « contact tracing » pourrait également être coordonné à l'échelle européenne, afin de pouvoir lutter ensemble contre la chaîne de propagation. Car si ces informations ne sont pas facilement accessibles pour le pays voisin, il est difficile de comprendre la propagation du virus et de lutter contre elle.

La pandémie du Covid-19 et l'absence ressentie de l'Union européenne n'ont pas seulement été un « stress-test » pour les relations franco-allemandes, mais aussi pour l'intégration européenne. Les leçons tirées de cette crise vont déterminer la capacité à répondre aux crises futures et au rôle que l'UE pourra jouer dans leur gestion.

Les initiatives proposées par l'UE lors de la crise témoignent de sa capacité de soutenir les systèmes nationaux, malgré son faible degré de compétence dans le domaine de la santé et de la gestion de frontières, même si ce soutien était parfois désorganisé. De plus, elle a pu proposer des solutions afin de lutter contre les défis socio-économiques soulevés par la crise.

Pour les mesures de coordination entre États membres dans une crise touchant l'ensemble de l'Union, l'échelle européenne présente de nombreux avantages. Ce constat a été appuyé dans une grande partie des entretiens avec des acteurs locaux et régionaux, même si la gestion des défis transfrontaliers nécessite aussi une proximité avec la population. Néanmoins, il est indispensable de veiller à la bonne déclinaison des initiatives européennes à l'échelle opérationnelle.

Pour conclure, il s'est avéré que l'Union européenne n'avait pas les compétences et les instruments nécessaires pour assurer une coordination des mesures de lutte contre la pandémie, les États membres ayant créé des faits accomplis avec des solutions nationales non-coordonnées en début de crise.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1555

⁶⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1555 [consulté le 28/02/2021]

L'initiative de l'Europe de la santé, présentée le 11 novembre 2020, reflète les enseignements tirés de la crise et propose entre autres un renforcement de la coopération transfrontalière par une révision des mandats du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)⁷⁰⁷¹ et de l'Agence européenne des médicaments (AEM), qui est chargée de la délivrance des autorisations pour la mise sur le marché européen des médicaments⁷². Pendant la crise, elle a contribué avec ses avis scientifiques aux analyses et vérifications des vaccins. Désormais, elle se chargera de la coordination des essais cliniques et de la préservation de la production médicale en Europe.

C'est notamment l'ECDC qui a contribué pendant la crise à la création d'une cartographie du risque sanitaire par l'analyse scientifique de la propagation du virus. À l'avenir, le portefeuille de l'agence devrait être complété par la surveillance de la situation sanitaire à l'échelle européenne, la capacité de fournir des recommandations pertinentes dans la lutte contre les maladies infectieuses et par l'élaboration d'un mécanisme d'alerte.

Par ailleurs, la Commission européenne envisage la création de l'Autorité pour la réaction aux urgences sanitaires, une nouvelle autorité, qui aura pour l'objectif de renforcer la coordination transfrontalière face aux menaces sanitaires.

3. Pour préparer de futures crises et rendre la coopération transfrontalière plus efficace, des propositions opérationnelles peuvent être développées sur la base des expériences de la gestion de la crise du Covid-19

La première phase de la crise sanitaire a mis en exergue un certain nombre de défis relatifs à la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne. Afin d'arriver à une meilleure gestion de crise dans la région frontalière dans l'avenir, il convient dans un premier temps d'améliorer et de développer la coopération en temps normal. Son fonctionnement efficace et souple est une condition nécessaire pour sa résilience en

⁷⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc_fr [consulté le 28/02/2021]

⁷¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19> [consulté le 28/02/2021]

⁷² https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ema_fr [consulté le 28/02/2021]

cas de crise. De plus, il faut préparer la survenance de la crise elle-même et s'assurer que les bons réflexes seront appliqués tout au long de la gestion crise, à savoir, dès l'entrée en crise, pendant la phase aiguë jusqu'à la phase d'atténuation et la sortie de crise. Dans le cas de la pandémie du Covid-19, cette dernière étape correspond à la réouverture du pays et à la relance de la vie sociale et économique.

Toute crise présente des caractéristiques particulières et des conditions uniques. Ainsi, aucune politique de prévention ne peut anticiper tous les défis qui se poseront au cours de la crise à venir. Cela représente un obstacle à la formulation de propositions qui devraient à la fois être suffisamment générales pour être utiles dans d'autres circonstances et assez concrètes pour permettre d'apporter des solutions opérationnelles aux acteurs de la gestion de crise. Afin de répondre à ce défi, nous avons choisi d'adopter une double approche :

Dans ce qui suit, nous allons définir d'abord des principes généraux de la coopération transfrontalière, transférables à des situations variées. Afin de faciliter la lecture, nous avons classé ces principes dans un tableau, accompagnés par des exemples des problèmes types qui se posent et des bonnes pratiques que l'on peut trouver.

Dans un second temps, nous avons identifié cinq piliers thématiques pour une meilleure coopération transfrontalière, inspirés de la crise sanitaire du Covid-19. Pour chaque thématique nous formulons des recommandations pour une amélioration de la coopération régulière, mais aussi des propositions pour une meilleure prévention des crises. Ces recommandations sont basées sur les propositions des personnes interviewées pour ce rapport, ainsi que sur les résultats des analyses et les obstacles identifiés dans les parties précédentes.

3.1. Principes pour une meilleure coopération franco-allemande au niveau transfrontalier

Principe	Exemple de problème type survenu	Bonnes pratiques issues de l'expérience de gestion de la première phase de la crise du Covid-19
(1) <i>Penser le fait frontalier</i>	La réintroduction de contrôles systématiques aux frontières a pour effet de déborder les forces de l'ordre quand il faut fermer une partie des passages frontaliers. Par ailleurs, les bouchons qui se forment aux passages restés ouverts bloquent le transport routier et les travailleurs transfrontaliers.	« <i>Border mainstreaming</i> », évaluer systématiquement l'impact des lois/réglementations sur les régions frontalières dès la prise de décision.
(2) <i>Tenir compte des bassins de vie</i>	Une définition des « motifs valables » pour franchir la frontière floue et une liste d'exceptions qui ne répond pas aux réalités de vie des frontaliers.	Ne pas assimiler les passages quotidiens des frontières au « tourisme »/aux « voyages » et créer des clauses d'exception souples comme la « règle de 24 h ».
(3) <i>Clarifier les responsabilités</i>	Un gouvernement français qui coordonne ses mesures de lutte contre l'épidémie uniquement avec le gouvernement fédéral allemand alors que les	Créer des services en charge de questions transfrontalières auprès des ministères de l'Intérieur nationaux qui soient systématiquement impliqués

		réglementations sont décidées et mises en œuvre au niveau des Länder.	dans la mise en place des contrôles aux frontières
(4)	<i>Renforcer l'autonomie des acteurs locaux</i>	Des ARS qui dépendent des décisions du gouvernement à Paris et ne peuvent pas décider rapidement de mettre en œuvre des mesures de coopération transfrontalière comme le transfert de patients.	Des <i>Landkreise</i> (arrondissements) et <i>Gesundheitsämter</i> (services de santé) qui mettent en œuvre la stratégie de traçage sans attendre la prise de conscience à Berlin.
(5)	<i>Privilégier la proximité du citoyen</i>	Des informations sur les sites des autorités allemandes qui ne sont ni claires ni complètes, avec des renvois multiples d'un site à l'autre (RKI, <i>Auswärtiges Amt</i> , Police fédérale, ministères de santé et chancelleries des <i>Länder</i>) et qui ne sont souvent pas accessibles en français.	La mise en place d'un « <i>one stop shop</i> » : toutes les informations actuelles et validées par les autorités sur une plateforme unique, disponibles dans plusieurs langues, par exemple les sites du réseau INFOBEST.
(6)	<i>Dépasser les blocages en faisant preuve de souplesse</i>	Le <i>Ministerpräsident</i> d'un Land allemand n'accepte pas de négocier un projet avec un préfet de région, considérant que puisqu'il est membre d'un gouvernement, son homologue doit être un ministre.	La prise en charge des frais de traitement des patients français atteints du Covid-19 traités dans les hôpitaux allemands par le gouvernement fédéral allemand, face aux complications juridiques d'un éventuel remboursement.
(7)	<i>Chercher des solutions pragmatiques</i>	L'introduction des contrôles aux frontières qui intervient « automatiquement » à la suite du classement du Grand Est comme <i>Risikogebiet</i> sans coordination préalable.	L'annonce du classement du Grand Est comme zone à risque lors de la première vague de la pandémie avec un délai de préavis et une négociation de dérogations adaptées au bassin de vie transfrontalier.
(8)	<i>Communiquer de manière diagonale</i>	Ni les maires allemands, ni les partenaires régionaux français ne sont prévenus des contrôles aux frontières décidés par le ministère fédéral de l'Intérieur – le flux d'information vertical n'arrive pas jusqu'au terrain – l'échange d'informations vertical ne fonctionne pas assez rapidement.	La cellule téléphonique réunit les acteurs pertinents de différents niveaux des deux pays, il existe dès lors des canaux de communication directe entre les niveaux nationaux, les acteurs locaux et des services transfrontaliers comme les INFOBEST.
(9)	<i>Assurer la cohérence des décisions des mesures</i>	La France et l'Allemagne arrêtent chacune de leur côté les raisons qui permettent de franchir la frontière et demandent des justificatifs spécifiques – ni la liste des raisons, ni les attestations ne sont harmonisées en début de la crise du Covid-19.	La reconnaissance de tests PCR effectués dans le pays voisin et dans la langue du voisin et la publication d'attestations bilingues.
(10)	<i>Garantir la disponibilité de l'information</i>	En février 2021, l'Allemagne réintroduit des contrôles aux frontières avec l'Autriche et la République tchèque avant de préciser les dérogations pour les motifs professionnels.	Des FAQ sur les mesures de lutte contre le Covid-19 traduites en plusieurs langues et actualisées de manière régulière pour répondre aux différentes situations et qui peuvent être précisées au cours de la crise.

3.2. Les cinq axes d'action pour rendre la coopération transfrontalière franco-allemande plus opérationnelle en cas de crise sanitaire

- Communiquer sans frontières

Au cours de notre recherche, trois défis communicationnels centraux se sont révélés comme centraux dans la coopération transfrontalière : la nature de la communication administrative qui s'est souvent montrée inadaptée aux nécessités du contexte transfrontalier, l'interaction avec les usagers et les barrières linguistiques.

Afin de combler le premier défi et d'adapter la communication administrative aux nécessités du contexte transfrontalier, plusieurs aspects se sont montrés cruciaux lors de la gestion de la crise sanitaire.

Tout d'abord, il convient d'établir une politique de communication transfrontalière sensible à la dimension interculturelle qui prenne en considération les structures et la temporalité de l'autre. Pour un agent de l'administration française, il peut être surprenant que son homologue allemand ne soit plus joignable après 15 h ou qu'il parte en week-end le vendredi à 13 h, alors qu'un agent allemand essaiera en vain d'organiser des réunions avec ses homologues français à 8 h le matin. Des concertations doivent avoir lieu dans des plages horaires de travail des deux côtés. La meilleure voie pour réaliser une politique de communication sensible à la dimension interculturelle est l'échange personnel, afin d'augmenter la connaissance et la compréhension de l'autre et de son mode de fonctionnement. Quelques idées comment cela peut être réalisé sont développés ci-dessous (cf. axe 4).

Afin de faciliter la communication avec le voisin en cas de crise, il est également très important de distribuer clairement les responsabilités de la communication et d'identifier en amont les bons interlocuteurs de l'autre côté de la frontière. Cela se passe d'abord sur le plan institutionnel, par exemple dans le contexte de conventions de coopération, à travers des échanges d'informations écrites ou des rendez-vous personnels ou téléphoniques réguliers. Des organigrammes actualisés ou des plans de communication de crise peuvent aussi être utiles à cette fin.

Il ne suffit pas de connaître ses interlocuteurs transfrontaliers. Il est également important de créer une culture du partage de l'information. La gestion de crise a lieu dans des circonstances exceptionnelles, sous grande pression et avec des contraintes imprévisibles. Il faut donc maintenir un contact régulier avec les homologues transfrontaliers, ce qui aide à avoir une meilleure vue de leur situation à titre général. Cela est facilité par les nouvelles opportunités offertes par le recours au numérique : aujourd'hui, on peut organiser des réunions « jour fixe » une fois par mois sous la forme de visioconférences qui ne demandent pas les mêmes efforts que des déplacements professionnels. Afin de cultiver un contact régulier avec ses homologues de l'autre côté de la frontière, c'est aussi le plan personnel qui compte. Comme on l'a vu lors de la gestion de crise du Covid-19, la coopération transfrontalière dépend surtout des bonnes relations entre individus qui créent la confiance nécessaire à la coopération. Le meilleur exemple pour cela est le transfert de patients dont l'initiative est le fruit des relations professionnelles amicales entre des personnes occupant des positions clés (cf. partie 1,

étude de cas n° 3). Afin d'éviter que les contacts et les structures ne reposent pas uniquement sur l'engagement individuel de certains acteurs, l'enracinement institutionnel des contacts mentionnés ci-dessus est important. En même temps, toute mesure qui favorise une forme d'échange personnel entre acteurs transfrontaliers doit être encouragée. Des exemples sont l'introduction d'un rituel de visites de courtoisie après une prise de poste, des invitations mutuelles à des événements ainsi que des activités ou des formations communes.

Un autre aspect qui complique la communication transfrontalière, c'est la circulation lente des informations au sein des institutions tout au long de la chaîne hiérarchique, mais aussi en direction des homologues transfrontaliers. En temps de crise, beaucoup de décisions dépendent de la qualité et de l'accessibilité de l'information dont on dispose. On a vu un exemple concret des potentielles conséquences négatives lors de la crise du Covid-19 : la fermeture des frontières aurait éventuellement pu être empêchée, si le côté allemand avait connu plus tôt les mesures d'endiguement de la pandémie prévues par leur voisin français. Il convient donc d'accélérer la communication et d'informer le voisin d'une manière proactive – des objectifs qui sont facilités par plus d'autonomie décisionnelle, la mise en pratique du principe d'une communication diagonale (cf. supra ; principes) et une grande partie des autres propositions de cet axe d'action. Il est également important de penser le voisin dans le contexte de l'information du public : une communication proactive et positive vis-à-vis la presse et les médias de l'État voisin aide à augmenter le respect des mesures d'endiguement.

Avec une communication plus vite, on peut aussi augmenter la réactivité des acteurs de la coopération transfrontalière pour que le transfrontalier puisse aller au même rythme que de la politique et administration nationales.

Afin d'améliorer la communication des administrations concernant la mise en place des mesures dans le contexte frontalier, il est enfin important de veiller à une communication rapide au sein des institutions. Les instructions des décideurs doivent être claires concernant les détails de la mise en place et laisser suffisamment de temps pour la préparer. Il semble que cela n'ait pas toujours été le cas lors de la mise en place des contrôles aux frontières pendant la première phase de la crise du Covid-19. De même pour la cohérence des mesures : Lorsque l'administration sanitaire (« *Gesundheitsamt* ») à Offenburg demandait les résultats des tests PCR soit en allemand, soit en anglais, les sites web allemands au niveau fédéral (du *Robert-Koch-Institut* et du *Auswärtiges Amt*) indiquaient que les tests PCR étaient également reconnus en langue française.

Dans l'interaction avec l'utilisateur, il est important d'adresser les citoyens dans une langue qu'ils parlent lorsqu'ils sont affectés par les mesures du pays voisin. Pour cette raison, il est également important de déployer des agents sur place qui parlent la langue du voisin. Par exemple, lors des contrôles aux frontières pendant la première vague du Covid-19, les patrouilles des forces de l'ordre ne pouvaient souvent pas communiquer avec les personnes du pays voisin, ce qui était d'autant plus problématique, car les agents avaient une marge d'appréciation importante dans l'application des règles et les citoyens n'étaient souvent pas informés sur les règles exactes pour les passages des frontières. De jeunes agents de la police fédérale allemande qui sont d'habitude déployés à l'aéroport de Francfort où ils parlent plutôt l'anglais se sont retrouvés confrontés à des francophones dans des situations difficiles à gérer. Une bonne option

pour adresser les usagers dans leur langue, c'est de recourir systématiquement à des formats transfrontaliers, notamment des binômes franco-allemands.

Bonne pratique n° 1 : Des patrouilles policières binationales.

En Sarre, des binômes franco-allemands constitués d'agents de la Police nationale et de la *Bundespolizei* (« police fédérale ») ont effectué des contrôles aux frontières lors de la première vague du COVID. Ainsi, ils ont pu adresser les citoyens de la région frontalière dans leur langue en évitant ainsi des malentendus ou des verbalisations rudes. Ces formats binationaux ont déjà été expérimentés aux Marchés de Noël de la région, ce qui avait réduit significativement le potentiel d'agression et facilité le travail des policiers.

Afin de surmonter les barrières linguistiques, il est important d'établir un réflexe bilingue. Celui-ci peut tout d'abord être réalisé à l'aide des traductions systématiques de toutes les informations écrites pertinentes de l'administration destinées à des personnes externes (par ex. le public ou des collègues des institutions de l'autre côté de la frontière) dans la langue du voisin – dans notre cas le français et/ou l'allemand – et préférablement aussi en anglais. L'infrastructure nécessaire peut être créée par l'installation de plus de services de traduction permanents internes comparables à celles des ministères des affaires étrangères ou de la Commission européenne (DG Traduction) ce qui est la voie préférable pour des traductions rapides de bonne qualité. Pour les structures qui n'ont pas besoin de traductions régulières, une bonne alternative est l'établissement d'une liste des traducteurs indépendants qualifiés (« *Pool-Lösung* ») avec lesquels ils concluent des contrats-cadres et qui est actualisée régulièrement.

Les barrières linguistiques peuvent aussi être surmontées en augmentant le nombre de décideurs et des agents avec un profil plurilingue ou transfrontalier dans tous les services pertinents. Des acteurs qui parlent la langue du voisin ont été un facteur clé pour la facilitation de la communication transfrontalière lors de la gestion de la crise du Covid-19 et ont contribué à la compréhension de l'autre. Cet objectif peut être atteint à travers la prise en compte des compétences linguistiques lors du recrutement de nouveaux agents et par des incitations et des offres de cours de langues.

- Penser la frontière afin de surmonter l'incompatibilité systémique

L'existence de frontières entraîne forcément des incompatibilités systémiques qui sont difficiles à dépasser. Afin de réduire les obstacles transfrontaliers, il convient d'anticiper davantage l'effet des dispositifs législatifs et réglementaires sur les régions frontalières.

Le principe du "*Border Mainstreaming*" permettrait de penser la frontière systématiquement lors de toute décision qui impacte la région transfrontalière.

Ce principe concerne tout d'abord la législation et le cadre juridique de la coopération transfrontalière. Un moyen concret pour en tenir compte serait par exemple l'introduction d'une fiche d'impact législative sur la région frontalière à remplir par le législateur lors de toute nouvelle loi.

Une autre proposition possible pourrait être l'ajout systématique des impératifs de coopération dans les textes juridiques et réglementaires pertinents, comme dans le

projet de loi 4 D. Cela pourrait obliger tous les acteurs concernés par la région frontalière à se coordonner avec le pays voisin et permettrait ainsi de mieux enraciner la coopération transfrontalière dans l'administration.

Puis, il serait important de donner une marge de manœuvre juridique plus large aux acteurs sur place. Cela pourrait être réalisé par ex. à travers la création des possibilités de dérogation pour la région frontalière comme des clauses *de minimis* ainsi qu'à travers des conventions de coopération pour certains domaines. Un exemple pour une telle convention dans le domaine des urgences médicales, c'est la convention de coopération transfrontalière relative à l'aide médicale urgente Alsace/Rhénanie-Palatinat de 2009⁷³. Des solutions équivalentes devraient être élaborées pour d'autres domaines de coopération, par exemple sur la base juridique de l'article 13 du Traité d'Aix-la-Chapelle⁷⁴.

Dans un contexte transfrontalier de gestion de crise, il convient également de créer des espaces d'expérimentation permettant de tester de nouvelles solutions comme la règle de 24 h qui a rendu possible pour les habitants de la région transfrontalière de maintenir leurs habitudes quotidiennes même en temps de restrictions de la mobilité entre pays. Comme il est très difficile de prévoir toutes les conséquences dans des situations de crises qui se manifestent toujours avec des contraintes et grandes pressions, ces espaces d'expérimentation sont un élément clé pour la prise en considération des bassins de vie transfrontaliers.

Un projet prometteur au niveau européen est le mécanisme transfrontalier européen (« *European Cross-Border Mechanism [ECBM]* »), qui est en cours de négociation dans l'Union européenne.

Un ajustement du cadre juridique devrait également veiller à la précision des concepts juridiques dans les arrêtés, décrets et ordonnances. Dans la première vague de la pandémie du Covid-19, la définition peu précise des motifs valables (« *triftige Gründe* ») pour traverser la frontière dans les réglementations allemandes a créé des incertitudes et de la confusion auprès des citoyens.

La mise en pratique conséquente du principe du « *Border Mainstreaming* » devrait faire l'objet de davantage de réflexions. Dans ce sens, une institution comme le CCT ou

⁷³ Cette convention organise le fonctionnement d'une réciprocité et d'une complémentarité entre la région Alsace et le Land Rhénanie-Palatinat en matière de soins médicaux d'urgence dans le cadre des interventions primaires. Elle permet l'intervention transfrontalière des équipes médicales d'urgence entre ces deux régions frontalières. Ainsi, les services de secours de la région Alsace pourront intervenir sur le territoire du Land Rhénanie-Palatinat et réciproquement et apporter les premiers soins aux personnes présentant une urgence vitale jusqu'à sa prise en charge par un établissement hospitalier.
https://www.trisan.org/fileadmin/user_upload/Vereinbarung_Rettungsdienste_Elsass-RP.pdf

⁷⁴ Art. 13, 2 : Le Traité d'Aix-la-Chapelle se réfère aux domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports. Il rajoute : « Si aucun autre moyen ne leur permet de surmonter ces obstacles, des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations, peuvent également être accordées. Dans ce cas, il revient aux deux États d'adopter la législation appropriée. » <https://de.ambafrance.org/Texte-du-Traite-d-Aix-La-Chapelle-de-2019>

l'Assemblée parlementaire franco-allemande pourrait confier cette tâche à un groupe de travail qui élaborerait des propositions spécifiques.

Une approche prometteuse pour créer des régions frontalières plus intégrées est d'établir des plans stratégiques de coopération avec les États voisins. En Allemagne, le Bade-Wurtemberg et la Sarre se sont dotés d'un tel instrument afin d'approfondir l'échange avec leur voisin. Dans ce contexte, on peut aussi mentionner la Stratégie 2030 de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur, adoptée par les trois Länder allemands limitrophes de la France, de la Région Grand Est et de la Suisse. Dans ces trois cas, l'élément clé est la définition d'une base de la coopération future ainsi que la création d'une culture transfrontalière commune et la recherche de solutions des incompatibilités systémiques comme les différences linguistiques, mais aussi dans les domaines économiques et juridiques ou par rapport à la formation professionnelle. Ces stratégies devraient être mises en œuvre de manière conséquente et développées dans l'avenir.

Bonne pratique n° 2 : La Stratégie France du Land de la Sarre et la Partnerschaftskonzeption du Bade-Wurtemberg

La Sarre a adopté dès 2015 sa Stratégie France, une stratégie globale et tournée vers la société entière. L'objectif central de la Sarre est de devenir dans l'espace d'une génération un espace multilingue franco-allemand et ainsi le premier Land multilingue de la République fédérale d'Allemagne. De plus, la Sarre vise à assumer son rôle de pont entre la France et l'Allemagne dans tous les domaines, comme de nouvelles entreprises qui se sont installées en Sarre, des progrès dans l'éducation générale et la formation professionnelle ou des avancées dans le domaine de la justice. La Stratégie France de la Sarre suit une approche participative et essaie de trouver des solutions pour de nouveaux défis importants, dans les domaines de l'économie et du numérique notamment.

https://www.saarland.de/mfe/DE/portale/europaundgrossregion/home/Noch_nicht_zug_eordnet/Frankreichstrategie_FR.html

Avec la conception de partenariat « Vive la Wir », le Bade-Wurtemberg a noué avec la France un partenariat pérenne, au-delà des frontières dans le cadre duquel des projets existants sont développés dans un cadre stratégique et de nouveaux projets sont identifiés et lancés. Pour les années 2020 et 2021, 29 mesures ont été identifiées dans différents domaines d'action (langue, santé, formation professionnelle ou énergie, climat, environnement, agriculture). La conception de partenariat contient également une approche participative.

<https://vivelawir.eu/fr/>

Afin de surmonter les incompatibilités systémiques, il convient aussi **d'élargir des formats d'échange transfrontalier** concernant des sujets politiques prioritaires. En créant des **alternatives souples** à côté des formats institutionnels, par ex. des **tables rondes thématiques** ou à travers l'inclusion de tous les échelons d'administration (notamment le niveau national) dans les formats existants, on pourra mieux tenir compte des différences systémiques.

En outre, il serait important d'harmoniser les données statistiques publiques au niveau transfrontalier, voire européen. Lors de la crise, les difficultés dans la comparaison des statistiques sur la pandémie ont suscité des incertitudes et des incompréhensions dans les deux pays. Enfin, la crise du Covid-19 a mis en exergue la nécessité de sensibiliser davantage les acteurs nationaux aux enjeux transfrontaliers. Pour cette raison, des **centres de recherche et *think tanks* politiques transfrontaliers** comme l'Euroinstitut ou le DFI devraient être **mieux équipés au niveau des effectifs et de leur financement**.

- Jeter des ponts institutionnels au niveau transfrontalier

« L'absence » des institutions transfrontalières régionales lors de première vague du Covid-19 n'est pas le résultat d'un manque d'instances de coopération. Au contraire, il existe un éventail de formats de coopération institutionnelle franco-allemands à différents niveaux. La concertation franco-allemande semble s'être perdue dans ses sargasses. Ce qui manquait était une « **institution phare** » qui pouvait prendre le lead dans la gestion de crise et centraliser les compétences respectives.

Les leçons à tirer pour une meilleure coopération institutionnelle franco-allemande sont donc les suivantes :

Il ne paraît pas prometteur de **créer de nouvelles structures et institutions transfrontalières, mais plutôt d'en rationaliser le fonctionnement, d'identifier clairement les rôles de chacune et de leur articulation entre-elles**. Aussi, il faudra les rendre plus opérationnels, notamment en cas de crises. Ainsi, il s'agit de les **développer, de les équiper avec plus de moyens et de leur donner plus d'autonomie et de compétences afin** qu'ils aient une véritable capacité d'action, y compris en temps de crise. Une idée serait d'impliquer systématiquement la Conférence du Rhin supérieur dans les cellules de crise au niveau régional et local en cas de crise. Enfin, il faudrait développer plus d'échanges entre le niveau des institutions transfrontalières régionales et le niveau national (communication diagonale).

Il est aussi important de **renforcer l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA)** en tant qu'institution parlementaire de coopération et d'échange : la légitimité démocratique des décisions exécutives surtout dans une crise qui persiste plus longtemps dépend d'un fort soutien des représentants du peuple. Démocratiquement, elle représente également les citoyens de la région frontalière en faisant passer leur cause des circonscriptions à l'exécutif. À l'inverse, l'APFA joue un rôle important par rapport à la justification des décisions du gouvernement, lorsque les ministres doivent rendre compte de leurs actions devant elle.

Il convient également d'assurer une **déclinaison plus concrète du Traité d'Aix-la-Chapelle en renforçant les pouvoirs du CCT et en transférant certaines compétences nationales au niveau transfrontalier**. Le CCT est l'institution la plus à même de devenir l'institution transfrontalière politique centrale, car il se compose de représentants législatifs et exécutifs des deux pays venant de différentes échelles politiques et administratives. Ainsi, il a la capacité de résoudre les blocages politiques. Or, afin qu'il soit efficace, il convient de préciser ses compétences et son fonctionnement, ainsi que son articulation avec les dispositifs existants (Conférence du Rhin supérieur/Grande Région, Commission intergouvernementale). À présent, on peut

encore constater une « lacune de translation »/« *Valley of Death* » : Le Traité Aix-la-Chapelle se situe sur un niveau national très abstrait. Sa mise en œuvre reste à développer et à concrétiser sur le plan administratif et réglementaire. Pour qu'il puisse avoir un réel impact les réalités transfrontalières, il faut développer des solutions sur la base **de l'article 13 du Traité d'Aix-la-Chapelle**⁷⁵.

Pour une meilleure institutionnalisation de la coopération transfrontalière, il serait aussi utile de lui **donner une plus grande priorité au sein de l'administration nationale**. Cela pourrait être réalisé en créant des services ministériels à un niveau hiérarchique élevé, par exemple au niveau des directions. Ainsi, la création d'une direction « Europe, Affaires internationales et Coopération transfrontalière » dans les ministères de l'Intérieur pourrait être une solution.

Il existe d'autres exemples de bonnes pratiques pour réaliser cela (cf. Bonnes pratiques n° 3).

Bonne pratique n° 3 : « L'Ambassadeur transfrontalier » au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).

Une mesure pour donner une plus grande priorité à la coopération transfrontalière au sein de l'administration nationale française était de nommer un « Ambassadeur transfrontalier » au MEAE. Ce poste relativement nouveau peut être considéré comme une leçon tirée de la crise du Covid-19. Il s'agit d'une bonne pratique, car ce poste centralise les responsabilités pour la totalité de la coopération transfrontalière de l'État français et complète ainsi un vide qui s'était manifesté par la difficulté d'identifier un représentant au niveau ministériel français pour participer à la cellule téléphonique (*Telefonschaltstelle*) pendant la première vague de la pandémie. Cela permet également une meilleure visibilité des relations transfrontalières d'un État et souligne son importance pour la politique étrangère.

Une bonne pratique du côté allemand dans ce sens est le bureau « *Referat H III 6 – Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit* » au ministère de l'Intérieur qui était créé sous l'égide du gouvernement actuel au sein de la direction « *Heimat* » (patrie). Le simple fait de l'existence d'une telle structure a permis de centraliser l'expertise pour la coopération transfrontalière lors de la gestion de crise du Covid-19 et de mieux communiquer les mesures sanitaires prises par l'État allemand aux partenaires européens.

Une meilleure institutionnalisation de la coopération transfrontalière va finalement de pair avec **l'augmentation de sa tangibilité pour les citoyens**. Il faut montrer à la population que la coopération transfrontalière a un impact direct sur le quotidien, afin de pouvoir enlever ainsi les barrières qui sont dans les têtes. Cela pourrait être réalisé à travers la création de « **symboles saisissables** » de la coopération transfrontalière

⁷⁵ « Les collectivités territoriales des territoires frontaliers et les entités transfrontalières comme les eurodistricts [doivent être dotés par les deux États français et allemand] de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers, en particulier dans les domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports. » Art. 13, 2 Traité d'Aix-la-Chapelle. <https://de.ambafrance.org/Texte-du-Traite-d-Aix-La-Chapelle-de-2019>

comme l'installation physique et visible des sièges des institutions transfrontalières aux endroits et dans des bâtiments symboliques pour l'amitié franco-allemande.

- Maîtriser le fait transfrontalier à travers le développement des compétences

Afin de former une bonne base pour **la coopération franco-allemande au quotidien**, il s'agit d'assurer une bonne maîtrise du fait transfrontalier des acteurs concernés. Cela concerne l'administration et la sphère politique, mais cela doit être accompagné par une **approche « bottom-up »**, c'est-à-dire que des **compétences et la sensibilisation pour ce sujet doivent aussi se retrouver dans d'autres structures sociales** comme dans l'espace universitaire et éducatif ainsi que la société civile.

Néanmoins, afin de rendre la coopération transfrontalière opérationnelle, le **service public devrait être équipé avec plus de « compétence européenne »**. Cette nécessité de « *capacity building* » ou de renforcement des capacités peut se traduire en pratique à travers des **formations, éventuellement obligatoires**, pour une meilleure maîtrise des langues des pays voisins et la connaissance des structures de l'État voisin. L'offre existante de formations devrait être élargie et exploitée davantage. À certains points, il convient également de **créer de nouveaux postes** ou de **rendre des postes non pourvus plus attractifs** en termes de perspectives de carrière et de rémunération. Nous avons vu plus haut le caractère exemplaire de certaines fonctions comme « l'Ambassadeur transfrontalier » au MEAE. Si au-delà de ces postes cruciaux chaque service concerné disposait d'un conseiller ou rédacteur transfrontalier, ces « **coordinateurs Europe** » pourraient contribuer significativement à un meilleur fonctionnement pratique de la concertation.

Afin d'augmenter la compréhension de l'autre dans un environnement transfrontalier administratif, des **programmes d'échange des personnels** seront une possibilité attractive pour encourager systématiquement la mobilité des agents. Des échanges de personnel existent déjà dans certaines administrations comme les « *Austauschbeamte* » (« fonctionnaires d'échange ») du *Auswärtiges Amt* qui sont affectés pour un certain temps dans les ministères des affaires étrangères d'autres États partenaires. Ces possibilités de mobilité professionnelle devraient être élargies avec un équivalent d'un **programme « Erasmus » à destination des fonctionnaires**. L'expérience acquise dans les programmes existants devrait être de plus en plus intégrée dans la coopération quotidienne.

Un dernier point qui augmente la compétence opérationnelle transfrontalière à titre général se trouve dans **l'interaction des administrations avec le public**. Nous avons déjà discuté les incompatibilités systémiques qui entraînent une multitude de questions concernant le quotidien transfrontalier – des questions de droit du travail aux questions fiscales et d'assurance, en passant par des sujets tels que la reconnaissance de diplômes. Une solution très prometteuse dans ce sens est la **création ou l'élargissement des points d'accueil transfrontaliers pour le public** à l'exemple des guichets uniques qui existent au sein de l'administration française. Ces « **One-Stop-Agencies** » coopèrent avec les différents services pertinents comme la police, les ARS, le Pôle emploi ou l'administration scolaire. Ainsi, ils sont en mesure de trouver des réponses aux questions pratiques du quotidien et de remédier à des problèmes concrets.

L'amélioration de la **coopération transfrontalière opérationnelle en cas de crise** dépend aussi d'une meilleure prévention des crises.

Lors de première vague de la pandémie du Covid-19, on a pu constater une plus-value évidente de la cellule de crise transfrontalière. Néanmoins, avec son installation en mars, elle était créée seulement après la fermeture des frontières. Une leçon à tirer est donc **l'installation immédiate d'une cellule de crise transfrontalière** lors de l'avènement d'une crise en intégrant tous les services pertinents, notamment les structures et administrations sanitaires des deux côtés en cas de pandémie, mais aussi les ministères de l'Intérieur au niveau national.

De plus, la crise du Covid-19 a montré la nécessité de préparer en amont de toute crise une stratégie de coopération transfrontalière. Pour des pandémies, il faut des **plans transfrontaliers d'endiguement de pandémie** qui se rajoutent aux plans nationaux. Ces plans transfrontaliers définissent par ex. les processus standard comme l'installation d'une cellule de crise, la mise en place des contrôles des frontières sans fermetures de passerelles ou la procédure d'entraide comme les transferts de patients, les contacts pertinents de l'autre côté, une politique communicative et linguistique (par ex. toute communication doit avoir lieu en anglais ou être bilingue) et des délais raisonnables pour des décisions et leur mise en place en cas de crise.

Toute approche stratégique se perd en vain sans accompagnement pratique régulier, surtout dans le domaine médical et sanitaire. Pour cette raison, il est incontournable d'organiser des **simulations et entraînements des cas d'urgence réguliers** comme des formations ou des ateliers avec des participants des deux côtés de la frontière. Ceci compte déjà parmi les bonnes pratiques dans les domaines militaire et des urgences médicales, mais devrait être élargi aux situations d'autres crises variées comme des pandémies, des incidents nucléaires, des crises environnementales ou des attaques terroristes. Ainsi, des incompatibilités pratiques des deux systèmes peuvent aussi être détectées et éliminées.

Enfin, il convient aussi **d'identifier en amont les agents qui renforcent les équipes** de gestion de crise et les services opérationnels, par exemple dans les ARS et les « *Gesundheitsämter* » (administrations sanitaires au niveau des arrondissements) ou la police nationale et la « *Bundespolizei* » (police fédérale allemande) en prenant en considération les compétences transfrontalières des agents concernés (linguistiques, expériences, etc.). Le cas échéant, il convient de former le personnel de renfort pour leur nouvelle tâche.

- Élargir l'horizon et renforcer l'échelle européenne

Le cinquième pilier se dédie à une perspective plus large pour un approfondissement de la coopération transfrontalière en cas de crise. Pour les États français et allemand, cette coopération ne s'effectue pas en vase clos, mais dépend de son environnement administratif et politique qui est fortement caractérisé par l'Union européenne. Dans la présente période de ruptures technologiques, les influences des nouvelles technologies et des potentiels d'innovation permettront de recourir à de nouveaux outils de communication et d'échange dans le domaine de la coopération transfrontalière et dans la gestion de crise.

La crise du Covid-19 a montré certaines faiblesses de **l'Union européenne** en cas de crise, mais elle a aussi démontré les potentiels qui existent. Un reproche fréquent au début de la crise était le manque de concertation des mesures de lutte contre la pandémie, avec des mesures nationales prises souvent sans coordination avec les pays voisins, notamment en ce qui concerne les restrictions aux frontières. Ces difficultés remontent à l'absence des compétences nécessaires pour prendre la main dans la gestion de crise : l'organisation et la fourniture de soins de santé relèvent de la responsabilité des pays membres. Une leçon à tirer de la première vague de la pandémie du Covid-19 est donc de **renforcer la compétence de l'Union européenne dans les domaines de la santé et de la protection civile**.

Un renforcement de l'échelle européenne pourrait surtout être réalisé en introduisant un **régime obligatoire de concertation en cas de crise**. De premières tendances dans ce sens ont récemment pu être observées lors des commandes en commun des vaccins contre le coronavirus Sars-Cov-2 par l'Union européenne. Pour une amélioration de la coopération transfrontalière, les points de concertation les plus pertinents au niveau européen sont les suivants :

Une concertation concernant les critères pour évaluer la situation de crise comme les taux d'incidence ou d'autres valeurs seuils et indicateurs permettront de mieux agir ensemble et en parallèle dans tous les États membres.

Une concertation concernant les mesures de gestion de crise augmenterait la cohérence des mesures, la transparence et simplicité et ainsi l'acceptation par la population. Une telle concertation permettrait par exemple de pouvoir mieux informer et justifier une réintroduction de contrôles de frontières, surtout si on arrivait à une définition conjointe de la mise en place de contrôles efficaces. D'autres exemples pour des points de concertation raisonnables des mesures d'endiguement au niveau européen sont les traçages de contacts entre les administrations sanitaires et les stratégies de vaccination qui permettront de mieux exploiter des synergies.

Une concertation concernant des mesures préventives et accompagnantes ainsi que concernant des capacités aurait comme résultat de pouvoir améliorer l'efficacité de certains aspects de la gestion de crise. Comme la pandémie a affecté les différents États membres de l'Union européenne de manière asymétrique, c'est-à-dire avec une temporalité, mais aussi avec une intensité différente, les capacités médicales et sanitaires des pays membres ont été demandées et épuisées également de manière asymétrique. Une concertation au niveau européen aurait un effet positif sur la coordination transfrontalière, par exemple à travers l'introduction d'un registre de lits libres qui faciliterait le transfert des patients dans des hôpitaux des pays voisins ayant des capacités libres. Pareillement, l'approvisionnement et la distribution de l'équipement de protection pourraient mieux être répartis en fonction des besoins et des disponibilités. En ce qui concerne les outils numériques qui ont récemment gagné en importance lors de la prévention et de la gestion des crises, une concertation au niveau européen permettrait de penser dès le début l'interopérabilité des outils déployés. Ainsi, par les applications mobiles de traçage des contacts tels que *TousAntiCovid* et la *Corona-Warn-App* pourraient être rendus compatibles dès leur programmation, ce qui permettrait d'éviter les efforts ultérieurs pour les rendre compatibles après leur déploiement initial dans les régions transfrontalières.

Le niveau européen peut aussi jouer un rôle important en ce qui concerne la **situation financière** de la coopération transfrontalière. Aucune avancée ne peut être réalisée

sans budgétisation suffisante. Cette conclusion s'applique aussi à la coopération transfrontalière. En développant des solutions pragmatiques, le défi du cofinancement pourrait être comblé et le financement des projets pourrait être pérennisé.

La coopération transfrontalière en cas de crise peut aussi profiter d'**innovations** par rapport aux nouvelles possibilités amenées par la digitalisation. Dans ce sens, il s'agit tout d'abord de mettre à jour les instruments de la gestion de crise en profitant de ces innovations.

La **création d'une infrastructure digitale** peut faciliter l'**échange systématique de données** entre administrations de différents États, notamment si de nouvelles possibilités qui entraînent le cloud, le Big Data, l'intelligence artificielle ou l'intégration des données sont exploitées de manière systématique. L'exemple du développement rapide des visioconférences lors de la pandémie du Covid-19 a démontré dans quelle mesure **le numérique permet aussi de collaborer plus étroitement** et plus facilement avec les homologues dans le pays voisin.

Comme mentionné, le simple fait d'avoir à sa disposition des **outils numériques** ouvre de nouvelles perspectives pour la gestion des crises dans un contexte transfrontalier. Il est toutefois de grande importance de veiller à la **compatibilité** des outils dès le début, car un manque d'interopérabilité peut empêcher tout bénéfice dans ce sens.

Enfin, il est important de tirer les bonnes leçons des expériences communes de la gestion de crise et de faire le bilan de manière claire et nette. Ce processus d'apprendre l'un de l'autre peut se réaliser à travers des **évaluations systématiques** et l'**échange des bonnes pratiques** sur le plan administratif, politique et budgétaire. Au niveau national, il convient d'évaluer la gestion de crise par ex. à travers des commissions parlementaires et des rapports. Au niveau transfrontalier, par ex. des débats communs dans les institutions transfrontalières peuvent aider à mieux tirer des conclusions. **Des recherches scientifiques sur l'impact des fermetures des frontières** d'un point de vue épidémiologique peuvent également être très utiles à cet égard : ainsi, on pourrait tirer des conclusions par exemple concernant les questions si des contrôles aux frontières ont réellement contribué à ralentir la propagation du virus ou si le trafic frontalier a effectivement entraîné une augmentation de l'incidence.

Conclusion

S'il s'agissait de retenir une seule conclusion pour de futures crises sanitaires, cela serait que la fermeture des frontières en cas de crise ne devrait être qu'une *ultima ratio*. Tandis que la fermeture de frontières relève de la symbolique politique, la décision de restreindre la liberté de mouvement devait se baser sur des éléments factuels et scientifiques et sa durée devrait être strictement limitée dans le temps.

D'un point de vue épidémiologique, les questions les plus importantes dans l'endiguement des pandémies transfrontalières semblent être la réduction de la mobilité, la recherche des contacts, des tests systématiques et des stratégies de vaccination. L'absence d'évidence scientifique indique que le trafic frontalier en lui-même n'a qu'un impact très limité sur la propagation du virus. À l'inverse, les fermetures des frontières entraînent des coûts imprévisibles, surtout de nature économique, et engendrent des dégâts considérables, matériels ainsi qu'immatériels, si l'on considère par exemple les conséquences pour la cohésion européenne. On a également pu observer que les fermetures de frontières créent une forte dépendance de trajectoire (« *path dependency* ») et que, comme d'autres mesures sécuritaires, il s'est avéré politiquement difficile de les lever, malgré une forte mobilisation des acteurs frontaliers.

Pour cette raison, face à la forte intégration des bassins de vie transfrontaliers, l'instrument de la fermeture de frontières devra rester un instrument de dernier ressort. La présente analyse a mis en exergue le rôle central de coalitions politiques fortes et d'une communication publique, à la fois dans l'espace médiatique et sur les forums institutionnels de la coopération transfrontalière, dans la réouverture progressive des frontières. La crise du Covid-19 a constitué un véritable stress-test pour les relations franco-allemandes au niveau transfrontalier, dans la mesure où elle a révélé les failles des dispositifs politiques et institutionnels. Or, l'analogie du stress-test permet aussi de concevoir un processus d'apprentissage, d'évaluation et de renforcement de cette coopération. In Fine, une coopération transfrontalière plus efficace et plus résiliente en temps de crise permettra une intégration plus étroite des bassins de vie transfrontaliers et par là même une avancée de l'intégration européenne.

Bibliographie

Arend, C., Jung, A. (2020), « *Gemeinsam gegen Corona, Eine deutsch-französische Initiative für Europa* », <http://christophe-arend.fr/gemeinsam-gegen-corona-ensemble-contre-le-coronavirus.php>, consulté le 27.02.2021

Bade-Wurtemberg – Communiqué de presse (22.12.2020), « *Einschränkung der 24-Stunden-Regelung in Grenzregionen* »,

Burrowski, H., Burger, R., et Steppat, T. (06.04.2020), « *Kontrollen wegen Corona. Wie sich Laschet gegen Seehofer durchsetzte* », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-seehofer-will-abriegelung-laschet-verhindert-das-16715019.html>, consulté le 29.11.2020

Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), « *COVID-19* », <https://www.ecdc.europa.eu/en/Covid-19>, consulté le 28.02.2021

Commission européenne (04.09.2020), « *COVID-19 : la Commission propose plus de clarté et de prévisibilité pour toutes les mesures restreignant la libre circulation dans l'Union européenne* »,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1555, consulté le 28.02.2021

Commission européenne (08.01.2021), « *Réserve européenne de protection civile* »,

https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_fr, consulté le 28.02.2021

Commission européenne (2021), « *Chronologie de l'action de l'UE* »,

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_fr, consulté le 28.02.2021

Commission européenne (28.01.2020), « *Coronavirus : Activation du mécanisme de protection civile de l'UE pour le rapatriement des citoyens de l'UE* »,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_142, consulté le 28.02.2021

Commission européenne (2021), « *Chronologie de l'action de l'UE* »,

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_fr, consulté le 28.02.2021

Commission européenne (28.01.2020), « *Coronavirus : Activation du mécanisme de protection civile de l'UE pour le rapatriement des citoyens de l'UE* »,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_142, consulté le 28.02.2021

Deutscher Bundestag - Compte rendu sténographique de la session 159

(13.05.2020), <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19159.pdf>, consulté le 29.11.2020

Deutscher Bundestag – Compte rendu sténographique de la session spéciale de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (28.05.2020), p.25,

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw22-dt-frz-parl-versammlung-697604>, consulté le 29.11.2020

Deutscher Bundestag – Drucksache (19/20221),

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/202/1920221.pdf>, consulté le 29.11.2020

Deutscher Bundestag – Procès-verbal de la séance plénière 19/159 (13.05.2020) – Réponse du secrétaire d'État parlementaire Stephan Mayer à la question du député Andrej Hunko

Eur-Lex (2008), « *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12008E168>,
consulté le 28.02.2021

Europa.eu, « Agence européenne des médicaments (EMA) », https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ema_fr, consulté le 28.02.2021

Europa.eu, « Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) », https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc_fr, consulté le 28.02.2021

Grill, M. (6.05.2020), « Reisebeschränkungen. Mehr Schaden als Nutzen? », *tagesschau.de*, <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/reisebeschraenkungen-101.html>, consulté le 29.11.2020

Hans, T. (12.03.2020), « Ich freue mich, dass Horst Seehofer so schnell auf meinen Brief reagiert hat. Temporäre Grenzkontrollen sind eine harte, aber unerlässliche Maßnahme, um Verbreitung des Coronavirus im Saarland einzudämmen. Bei allen Entscheidungen steht Gesundheit der Menschen an oberster Stelle! », <https://twitter.com/tobiashans/status/1238126217926266883>, consulté le 29.11.2020

Journal officiel de l'Union européenne (2006), « Règlement (CE) No 562/2006 du Parlement européen et du Conseil », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562>, consulté le 28.02.2021

Jungmann, M. (11.03.2020), « Nach Einstufung der Region Grand Est als Risikogebiet: Brandbrief von Saar-Regierungschef Hans an drei Bundesminister », *Saarbrücker Zeitung*, https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/brandbrief-von-saar-regierungschef-tobias-hans-an-die-bundesminister-seehofer-spahn-und-maas_aid-49503079, consulté le 29.11.2020

Kanesu, R. (2020), « Reflections on a Boundless Critter in a Bordered World »; *Pigeron-Piroth, I., Evrad, E. et Belkacem, R. (2020)*, « Marché du travail transfrontalier : négocier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19 », dans : *Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue. Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown*, Vol. 4, <http://cbs.unigr.eu/de/ressourcen/publikationen/themenhefte/borders-perspective-vol-4>, consulté le 27.02.2021

Kauber, C., Weber, L. et Dittmaier, E. (20/11/2020), « The impact of the Corona crisis on cross-border regions », *ITEM, 2020, Chapter 4: Impact assessment of the challenges and achievements in coordinating the COVID-19 crisis in the Upper Rhine region*, pp. 55-96, https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/20201120_COVID_TEIN_Impact_Assesment_-_long_EN.pdf, consulté le 30.01.2020

Le Point (16.03.2020), « Virus : les Européens préparent des mesures concertées, le monde se recroqueville », https://www.lepoint.fr/monde/virus-les-banques-centrales-se-mobilisent-plus-de-2-000-morts-en-europe-16-03-2020-2367286_24.php, consulté le 29.11.2020

Les décodeurs de l'Europe (29.04.2020), « Crise sanitaire : des compétences limitées allouées à l'UE par les États membres », <https://decodeursdeleurope.eu/coronavirus-competences-sanitaires-europe/>, consulté le 28.02.2021

Löwenstein, S., Soldt, R. et Wiegel, M. (16.03.2020), « Kontrollen an der Grenze. Französische Irritationen », *Frankfurter allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/corona-frankreich-aergert-sich-ueber-deutsche-grenzkontrolle-16681146.html>, consulté le 29.11.2020

Mission Opérationnelle Transfrontalière (2017), « Les territoires transfrontaliers, La fabrique de l'Europe », http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/FR_brochure_territoires_tf_MOT.pdf, consulté le 28.02.2021

Organisation mondiale de la santé (OMS) (24.01.2020), « Updated WHO advice for international traffic in relation to the outbreak of the novel coronavirus 2019-nCoV », <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-advice-for-international-traffic-in-relation-to-the-outbreak-of-the-novel-coronavirus-2019-ncov-24-jan/>, consulté le 27.02.2021

Préfet de la région Alsace, Préfet du Bas-Rhin, Directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation d'Alsace, Directeur de l'Union régionale des caisses d'assurance maladie d'Alsace, ministère de l'intérieur et du sport du Land Rhénanie-Palatinat (10.12.2009), « Convention de coopération transfrontalière relative à l'aide médicale urgente Alsace/Rhénanie-Palatinat », https://www.trisan.org/fileadmin/user_upload/Vereinbarung_Rettungsdienste_Elsass-RP.pdf, consulté le 28.02.2021

Robert Koch-Institut - Nationaler Pandemieplan Teil II – Wissenschaftliche Grundlagen, S. 77, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/II/Influenza/Pandemieplanung/Downloads/Pandemieplan_Teil_II_gesamt.pdf?__blob=publicationFile, consulté le 29.11.2020

Seidel, C. (16.03.2020), « Wissenschaftler bezweifeln Sinnhaftigkeit von Grenzschließungen », *Der Spiegel*, <https://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/coronakrise-grenzschliessungen-bringen-laut-epidemiologen-nur-wenig-a-47a07a86-b259-412a-bc55-00878c937172>, consulté le 29.11.2020

Sénat – Comptes rendus de la Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire du Covid-19 et de sa gestion (08.07.2020), http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200706/ce_Covid.html, consulté le 30.11.2020

Thompson, D. (2017), « Designing Responsibility: The Problem of Many Hands in Complex Organizations. » In "The Design Turn in Applied Ethics", von Jeroen van den Hoven, Seumas Miller, und Thomas Pogge, 32-56. Oxford : Oxford University Press

Traité d'Aix-la-Chapelle (2019), <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf>, consulté le 28.02.2021

Von der Leyen, U. (2020), « European coordinated response to the COVID-19 outbreak: Opening statement by Ursula VON DER LEYEN, President of the EC », https://multimedia.europarl.europa.eu/en/european-coordinated-response-to-the-Covid-19-outbreak-opening-statements-by-council-and-commission_1187084-V_v, consulté le 28.02.2021

ISSN 2608-2993

Directeur de la publication :
M. Patrick Gérard

 [Ena_fr](#)

 [EcoleNationaleAdministration](#)

www.ena.fr

École nationale d'administration

1 rue Sainte-Marguerite
67080 Strasbourg Cedex
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire

75272 Paris Cedex 06

+33 (0)1 44 41 85 00